



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO TRABAJO SOCIAL

MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN TRABAJO SOCIAL

TÍTULO:
UN ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO PARA ADULTOS
MAYORES Y EL UNIVERSALISMO BÁSICO.

ALUMNO:
LIC. LEANDRO ROMÁN GARCÍA CHÁVEZ

ASESOR:
DR. ENRIQUE CONTRERAS SUÁREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

Agradezco a Dios por todo lo que me ha dado en mi vida.

Agradezco a mi Madre por todo el apoyo y estar siempre a mi lado, a mi Padre (q.e.p.d.) por lo que dejo en mí, a mis hermanos por ser parte importante en mi vida.

Agradezco a mis amigos, compañeros y profesores por ser parte de este andar, por su apoyo, guía y compartir de alguna manera su vida conmigo.

Agradezco al Dr. Enrique Contreras Suárez por su guía de este trabajo y ayudar a mi crecimiento académico y como persona.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por permitir continuar mi preparación académica y acogerme como mi segundo hogar.

Dedicatoria:

Este trabajo académico esta dedicado a Marisol Martínez Velázquez, por su paciencia y apoyo, gracias por ser parte importante de este trabajo y de mi vida.

Índice general.

Introducción general.....	1
Capítulo 1.....	6
1 Marco conceptual, marco teórico y marco metodológico.....	6
1.1 Marco Conceptual.....	7
1.1.1 Ciudadanía y derechos sociales.....	7
1.1.2 Política Social.....	9
1.1.3 Universalismo Básico.....	11
1.1.4 Exclusión Social y Vulnerabilidad.....	14
1.1.5 Adulto Mayor.....	16
1.2 Marco Teórico.....	18
1.2.1 La Teoría de la Ciudadanía.....	19
1.2.1.1 Una primera aproximación a las ideas de Alfred Marshall.....	19
1.2.1.2 T. H. Marshall y la teoría de la ciudadanía.....	20
1.2.1.2.1 ¿Qué son los Derechos Sociales?.....	22
1.2.1.2.1.1 Derechos Humanos Internacionales.....	23
1.2.1.2.1.2 Derechos a diferentes niveles y su discurso.....	24
1.2.1.2.2 La ciudadanía formal vs. la ciudadanía sustancial.....	25
1.2.1.2.3 La Justicia Social.....	26
1.2.1.2.3.1 Igualdad o equidad entre los individuos (ciudadanos).....	27
1.2.1.2.4 Mínimos vs. Básicos.....	28
1.2.1.2.5 Los Adultos Mayores, Ciudadanía y Derechos Sociales.....	29
1.2.1.2.6 Comentarios finales.....	30
1.3 Marco Metodológico.....	31
1.3.1 La visión general.....	31
1.3.2 Los conceptos clave.....	33
1.3.3 Delimitación espacial y temporal.....	33
1.3.4 El modelo mixto como enfoque de investigación (cualitativo-cuantitativo).....	34
1.3.5 El método comparativo.....	35
1.3.6 Un modelo de evaluación como método para valorar los programas.....	37
Capítulo 2.....	39
2 Los Adultos Mayores y el contexto sociodemográfico.....	39
2.1 Ideas y conceptos relacionados con los cambios en la estructura poblacional.....	39
2.1.1 La Estructura Demográfica o de Población.....	40
2.1.1.1 La Explosión Demográfica.....	41
2.1.1.2 La Transición Demográfica.....	42
2.1.1.3 El Bono Poblacional.....	44
2.1.1.4 La Esperanza de Vida.....	46
2.1.1.5 Porcentaje de población de 60 años y más.....	47
2.2 Panorama de los Adultos Mayores en México.....	49
2.2.1 Salud.....	52
2.2.2 Cuarta Edad.....	54
2.2.3 Los Adultos mayores y la Pobreza.....	55
2.2.4 Los Adultos Mayores, la Familia y los Hogares.....	56
2.2.5 Los Adultos Mayores y la participación Económica.....	57
2.2.6 Los Adultos Mayores y algunas cuestiones de Género.....	58
2.2.7 Educación y Analfabetismo de la Tercera Edad.....	59
2.3 Reflexiones finales.....	60
Capítulo 3.....	61
3 Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el D. F.....	61
3.1 La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el D. F. **.....	61
3.1.1 Institución y/o órganos de los que depende la Pensión Alimentaria.....	61
3.1.1.1 Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.....	62
3.1.1.2 Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el D. F. (IAAM-DF).....	63

3.1.1.3 Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor del Distrito Federal.....	64
3.1.2. Leyes y reglamentos que dan sustento al programa de la Pensión Alimentaria.....	65
3.1.2.1 Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria.....	65
3.1.2.2 Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria.....	66
3.1.3 Cómo nace y qué fines tiene el programa de la Pensión Alimentaria.....	66
3.1.3.1 Requisitos para ser derechohabiente del programa de la Pensión Alimentaria.....	68
3.1.3.1.1 Motivos de baja del programa de Pensión Alimentaria.....	69
3.1.3.2 Derechos y prestaciones de la Pensión Alimentaria.....	70
3.2 Evaluaciones del programa de la Pensión Alimentaria.....	71
3.2.1 Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria.....	71
3.2.1.1 Avances en la cobertura de la Pensión Alimentaria.....	72
3.2.1.2 Fortalecimiento Institucional de la Pensión Alimentaria.....	73
3.2.1.3 Ampliación de los beneficios de la Pensión Alimentaria.....	73
3.2.1.4 Percepción de Beneficios y Evaluación de Operación de la Pensión Alimentaria.....	74
3.2.1.5 Metodología de la Encuesta (2007) de la Pensión Alimentaria.....	74
3.2.1.6 Resultados de la Evaluación 2007 de la Pensión Alimentaria.....	75
3.2.2 Evaluación del Diseño y la Operación de la Pensión Alimentaria.....	79
3.2.2.1 Consejo de Evaluación del Desarrollo Humano del Distrito Federal.....	79
3.2.2.2 Evaluación externa de la Pensión Alimentaria.....	82
3.2.2.3 Evaluación del diseño de la Pensión Alimentaria.....	83
3.2.2.4 Evaluación de la operación de la Pensión Alimentaria.....	84
3.2.2.5 Aspectos de la evolución de la Pensión Alimentaria (desde esta evaluación).....	84
3.2.2.5.1 La Universalidad de la Pensión Alimentaria.....	85
3.2.2.5.2 Sobre el monto económico y la forma de distribución de la Pensión Alimentaria.....	87
3.2.2.5.3 Sobre la tarjeta electrónica de la Pensión Alimentaria.....	88
3.2.2.5.4 Sobre la Operación de la Pensión Alimentaria.....	88
3.2.2.5.5 El papel de la DOAAM del IAAM-DF en la construcción de información.....	93
3.2.2.5.6 Con respecto a la Evaluación Interna que se hace de la Pensión Alimentaria.....	93
3.2.2.5.7 Conclusiones y valoraciones globales de la Pensión Alimentaria.....	96
Capítulo 4.....	99
4 Programa 70 y más.....	99
4.1 El Programa 70 y más.....	99
4.1.1 Instituciones y/o órganos de los que depende el Programa 70 y más.....	99
4.1.1.1 Secretaría de Desarrollo Social.....	101
4.1.1.2 Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).....	102
4.1.2. Leyes y reglamentos que dan sustento al Programa 70 y más.....	103
4.1.2.1 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.....	103
4.1.2.2 Reglas de Operación por las que se rige el Programa 70 y más.....	105
4.1.3 Cómo nace y qué fines tiene el Programa 70 y más.....	107
4.1.3.1 Criterios y requisitos para ser beneficiario del Programa 70 y más.....	108
4.1.3.2 Prestaciones de los Adultos Mayores con el Programa 70 y más.....	110
4.1.3.2.1 Derechos y obligaciones de los beneficiarios.....	111
4.1.3.2.2 Motivos que causan baja del Programa 70 y más.....	112
4.2 Evaluaciones del Programa 70 y más.....	112
4.2.1 ¿Qué es el CONEVAL?.....	112
4.2.1.1 La Evaluación del CONEVAL al Programa 70 y más (evaluación externa).....	114
4.2.1.2 Datos del evaluador avalado por el CONEVAL (una evaluación externa).....	115
4.2.1.3 Descripción y fines del Programa 70 y más.....	115
4.2.1.4 Fortalezas y retos del Programa 70 y más.....	116
4.2.1.5 Informe de la evaluación específica al desempeño 2008 del Programa 70 y más.....	117
4.2.1.5.1 Indicadores estratégicos 2008.....	117
4.2.1.5.2 Indicadores de gestión 2008 del Programa 70 y más.....	118
4.2.1.5.3 Población cubierta 2008 del Programa 70 y más.....	119
4.2.1.5.4 Presupuesto del Programa 70 y más.....	121
4.2.1.5.5 Sobre el universalismo del Programa 70 y más.....	121
4.2.1.5.6 Conclusiones relevantes del evaluador externo del Programa 70 y más.....	122

4.2.1.5.7 Evaluación Especifica del Desempeño 2008 del Programa 70 y más.	123
4.2.2 Evaluación de Impacto del Programa 70 y más hecha por el INSP.	124
4.2.2.1 Metodología para la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.	124
4.2.2.2 Resultado de la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.	125
4.2.2.3 Conclusiones sobre la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.	128
4.2.2.4 Sección cualitativa de la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.	130
4.2.2.4.1 Observación de la entrega de recursos del Programa 70 y más.	133
4.2.2.4.2 Conclusiones de la sección cualitativa de la Evaluación al Programa 70 y más.	134
4.2.2.5 Recomendaciones de política pública para el Programa 70 y más.	136
Capítulo 5.	138
5 Las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores.	138
5.1 Los Adultos Mayores y las Pensiones No Contributivas.	138
5.1.1 Las Pensiones No Contributivas a nivel internacional.	141
5.1.1.1 Algunos ejemplos de Pensiones No Contributivas a nivel internacional.	143
5.2 Algunos ejemplo en América Latina de las Pensiones No Contributivas.	144
5.2.1 Pensiones No Contributivas en Argentina.	146
5.2.2 Pensiones No Contributivas en Brasil.	150
5.2.3 Pensiones No Contributivas en Chile.	154
5.2.4 Pensiones No Contributivas en Costa Rica.	158
5.2.5 Pensiones No Contributivas en Uruguay.	159
5.2.6 Pensiones No Contributivas en Bolivia.	161
5.3 Ejemplos de las Pensiones No Contributivas en México.	162
5.3.1 Otros programas de apoyo económico para los Adultos Mayores en México.	163
5.3.1.1 Las Pensiones No Contributivas en Chiapas.	164
5.3.1.2 Las Pensiones No Contributivas en Veracruz.	165
Capítulo 6.	168
6 Las Propuestas de Universalismo Básico para Adultos Mayores en México.	168
6.1 ¿Qué es el Universalismo Básico?.....	169
6.1.1 Características del Universalismo Básico.	171
6.1.2 Fines y Orientaciones del Universalismo Básico.	173
6.2 El Universalismo Básico enfocado para los Adultos Mayores en México.	174
6.2.1 Adelantos del Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.	177
6.3 Un modelo de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.	178
6.3.1 Una propuesta de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.	180
6.3.1.1 Las prestaciones del Universalismo Básico para Adultos Mayores en México.	181
6.3.2 La cobertura y progresividad del modelo de Universalismo Básico en México.	183
6.3.3 Desafíos del Universalismo Básico en México.	183
6.4 Financiamiento del Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.	184
6.4.1 Una visión general desde la Organización Internacional del Trabajo.	186
6.4.2 El modelo de Pensión Universal implementado por John Scott.	188
6.4.3 Una visión desde el modelo de Pensión Universal implementado por el CEDIA.	192
6.4.3.1 El costo fiscal de una pensión universal para Adultos Mayores en México.	194
6.4.3.2 Estimaciones de una pensión universal para Adultos Mayores en México.	195
6.4.3.3 Viabilidad financiera de la pensión universal para Adultos Mayores en México.	201
6.4.3.4 Características del programa de pensión universal (la visión del CEDIA).	201
6.5 Obstáculos a los que se enfrenta el Universalismo Básico en su presupuesto.	202
6.6 Un modelo de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México (resumen).	206
Conclusiones.	208
Bibliografía.	218

Índice de Cuadros, Gráficas, Tablas y Mapas.

Capítulo 1

Cuadro 1.1
Tipos de cruces método comparativo (cross).

Capítulo 2

Tabla 2.1
Tipos de pirámides.

Gráfica 2.1
Crecimiento de la Población Mundial 1990 – 2050.

Gráfica 2.2
La transición demográfica.

Gráfica 2.3
Índice de dependencia 2000 - 2050.

Gráfica 2.4
Índices de dependencia juvenil y adultos mayores, 2000 – 2050.

Cuadro 2.1
Esperanza de vida por regiones en el mundo, 2000 – 2005.

Mapa 2.1
Esperanza de vida a nivel mundial.

Mapa 2.2
Porcentaje de población de 60 años y más, 2000.

Mapa 2.3
Porcentaje de población de 60 años y más, 2050.

Gráfica 2.5
Porcentaje de población de 60 años y más según países seleccionados, 2000, 2030 y 2050.

Tabla 2.1
Nacional: Indicadores demográficos para los adultos mayores, 2000 – 2050.

Gráfica 2.6
Población a mitad de año e incremento anual, 1930 – 2050.

Gráfica 2.7
Transición demográfica de México, 1930 – 2050.

Gráfica 2.8
Pirámides de población, 1930 – 2050.

Gráfica 2.9
Cinco principales causas de defunción entre personas de 60 o más años según sexo, 2000.

Gráfica 2.10
Porcentaje de hombres y mujeres pobres según grupos de edad y tres líneas de pobreza, 2000.

Gráfica 2.11
Tasas de jefatura por edad y sexo, 2000.

Gráfica 2.12
Distribución de los adultos mayores ocupados por situación en el trabajo y sexo, 2000.

Gráfica 2.13
Porcentaje de los adultos mayores con seguridad social y que reciben transferencias monetarias, 2000.

Gráfica 2.14
Índice de masculinidad, 2000.

Gráfica 2.15
Tasa de alfabetismo por grupo de edad, 2000.

Gráfica 2.16
Distribución porcentual de los adultos mayores por nivel educativo, 2000.

Capítulo 3

Cuadro 3.1
Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.

Cuadro 3.2
Derechohabientes por Delegación a Marzo de 2009.

Cuadro 3.3
Aumento de personas beneficiadas por la Pensión Alimentaria.

Cuadro 3.4
Evolución de la Cobertura y del Presupuesto Asignado a la Pensión Alimentaria.

Cuadro 3.5
IAAM-DF – Presupuesto Ejercido Año 2008.

Cuadro 3.6
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el D. F. Distribución de ingresos según meses de solicitud y de alta en el padrón de beneficiarios.

Capítulo 4

Cuadro 4.1
Criterios y requisitos de Elegibilidad.

Cuadro 4.2
Tipos y Montos de Apoyo.

Cuadro 4.3
Vinculación del CONEVAL.

Cuadro 4.4
Indicadores relevantes estratégicos CONEVAL.

Cuadro 4.5
Indicadores relevantes gestión CONEVAL.

Gráfica 4.1
Indicadores de gestión ilustrados en gráfica.

Cuadro 4.6
Población 2008.

Mapa 4.1
Cobertura del Programa de 70 y más en zonas rurales.

Cuadro 4.7
Presupuesto del Programa 70 y más en zonas rurales.

Cuadro 4.8
Estructura de grupos.

Gráfica 4.2
Porcentaje de autovaloración de bueno/muy bueno del estado general de salud actual de los Adultos Mayores, por grupo de estudio: 2008 *versus* 2007.

Gráfica 4.3
Porcentaje de autovaloración de un mejor estado general de salud que hace doce meses, por grupo de estudio: 2008 *versus* 2007.

Cuadro 4.9
Planeación general del trabajo de campo cualitativo.

Cuadro 4.10
Resultados del trabajo de campo cualitativo.

Capítulo 5

Cuadro 5.1
Los cinco pilares del Banco Mundial (2005).

Cuadro 5.2
Sistemas de seguridad social y programas de asistencia social en las Américas.

Cuadro 5.3
Pensiones no contributivas (PNCs).

Cuadro 5.4
Población beneficiaria de PNC, 2000-2001.

Cuadro 5.5
Argentina 2000.
Características y condiciones de adquisición de los beneficios asistenciales.

Cuadro 5.6
Programa de PNC, diciembre 2000.
Tipos de beneficios, total de beneficiarios y legislación.

Gráfica 5.1
Porcentual de Pensiones Asistenciales (a junio de 2007).

Cuadro 5.7
Evolución de las PNC en Argentina 2000-2007.

Cuadro 5.8
Estructura del Seguro Social Contributivo en Brasil, 2001.

Gráfica 5.2
Brasil: Hogares con contribución de renta de mayores de más de 50% de rendimiento familiar según las grandes regiones – 1997 / 2007.

Cuadro 5.9
Población por tramos de edad, porcentajes respecto al total y sexo en Brasil, 2010.

Gráfica 5.3
Evolución de la población mayor, 1950-2050.

Cuadro 5.10
Compromisos Fiscales con el Sistema de Pensiones 1981 – 2004.

Cuadro 5.11
Distribución de pensionados de vejez, sobrevivencia y asistencial.

Cuadro 5.12
Vigencia, monto y acreditación de los beneficios de la PBS.

Cuadro 5.13
La PNC para Adultos Mayores en Uruguay.

Cuadro 5.14
Beneficiarios. Acumulado (Del 01 de Febrero de 2008 al 30 de Noviembre de 2010).

Capítulo 6

Cuadro 6.1
Población de adultos mayores de 60, 65 y 70 años y más en México, 2006 – 2050.

Gráfica 6.1
Pensiones no contributivas para mayores de 65 años para reducir la pobreza en 50%.

Tabla 6.1
Subsidio público medio mensual por pensiones (2003)
(gasto público neto de contribuciones de los beneficiarios).

Gráfica 6.2
Costo fiscal de la pensión universal (\$668.00/mes en 2005) para la población de 70 años o más bajo escenarios alternativos de crecimiento anual del PIB: 2005-2050.

Cuadro 6.2
Prestación anual y mensual que recibiría cada beneficiario que forme parte del programa de pensión universal para adultos mayores en México, 2006 – 2050.

Cuadro 6.3
Costo fiscal para las finanzas públicas del país por la aplicación de un programa de pensión universal para adultos mayores en México, sin incluir costos de administración.

Cuadro 6.4

Costo de administración por la aplicación de un programa de pensión universal para adultos mayores en México, 2006 – 2050.

Cuadro 6.5

Estimaciones del ingreso mensual de los hogares cuyo jefe de familia es un adulto mayor, considerando su ingreso corriente más la pensión universal, 2006.

Cuadro 6.6a

Distribución por entidad federativa de la pensión universal para adultos mayores de 70 años y más, suponiendo que el monto de la pensión es equivalente a medio salario mínimo vigente en el DF y un incremento promedio de la inflación del 3% anual, 2006 – 2030.

Cuadro 6.6b

Distribución por entidad federativa de la pensión universal para adultos mayores de 70 años y más, suponiendo que el monto de la pensión es equivalente a medio salario mínimo vigente en el DF y un incremento promedio de la inflación del 5% anual, 2006 – 2030.

Introducción general.

Los contextos de los diferentes países en el mundo en relación con la población de Adultos Mayores son muy parecidos como en las cuestiones demográficas, ya que los países pasaron, pasan o pasarán por las mismas fases de la denominada transición demográfica. Los contextos que no son similares son las formas en que el Estado y las instituciones públicas de apoyo a los Adultos Mayores responden al fenómeno del envejecimiento. Tampoco son similares las necesidades de este grupo poblacional; ya que si bien, existen programas y políticas sociales encaminados a atender a los ancianos mediante pensiones y algunos otros programas de asistencia social, diversas realidades muestran que solamente en pocos países desarrollados, estas acciones públicas son suficientes.

Este es el caso de la mayoría de los países de Latinoamérica, en donde ni las políticas sociales segmentadas y mucho menos la Seguridad Social logran estar al nivel de las exigencias de los Adultos Mayores. Claro que en el discurso político existe el muy difundido llamado Estado de Bienestar que intenta cubrir las necesidades sociales de la población. En realidad, lo que ha privado ha sido un Estado de Bienestar incompleto o fallido. Además de que la tendencia en la región es mantener una Política Social asistencialista y focalizada, donde el combate a la pobreza y la indigencia son las prioridades, sin que estos programas busquen en algún momento otorgar una vida digna para los ciudadanos.

En cuanto al caso de México, la discusión de relaciones entre la satisfacción de las necesidades de los Adultos Mayores y la evolución de los derechos sociales, tiene fallas lógicas y carece de verdaderas acciones que den respuestas efectivas a los nuevos cambios poblacionales; sin que esto signifique que se desconozcan los múltiples esfuerzos de la asistencia pública brindados para los Adultos Mayores, sean éstos federales o locales (relativos a las entidades federativas). En este trabajo se afirma que hace falta que haya una mayor coordinación y sinergia interinstitucionales, o que por lo menos, se alcance un programa nacional influyente cercano al nivel universal.

Esta investigación parte de un tema sobre el cual ya se tiene mucha información, que es el envejecimiento de la sociedad mexicana. Pero esa información socio-demográfica poco nos dice acerca del desarrollo de instituciones y acciones públicas que den respuestas ante los retos de esta problemática. Este divorcio no es una cuestión coyuntural o que corresponda a ser parte de la historia de corto plazo, ya que si bien la transición demográfica se caracteriza por sus etapas, éstas progresan conforme sus consecuencias se vuelven cada vez más prolongadas. Así existen estudios que afirman que las consecuencias del envejecimiento de la sociedad mexicana se mantendrán hasta mediados del siglo XXI, como las relacionadas con las formas de cohesión social.

Son tres las cuestiones centrales que se desea mostrar en esta investigación: La primera está relacionada con la existencia en México de un contexto general heterogéneo de los programas sociales de apoyo a los Adultos Mayores, algunos de los cuales tienen más virtudes que otros. La segunda es mostrar la existencia en varios países y en México de

programas no asistencialistas ni focalizados de apoyo a los Adultos Mayores, los cuales por sus virtudes adquieren una posición central en la construcción de sus sistemas de política social y, eventualmente, por superar los inconvenientes de los programas de mercado. La tercera cuestión tiene por objeto mostrar parte del rico debate que actualmente se desarrolla en el mundo académico y fuera de él sobre las posibilidades reales y los retos (como los financieros) que deben vencer los programas de cobertura universal, fundados sobre derechos reconocidos y respetados, y sobre la prestación de servicios dinámicos y multidimensionales. Creemos que este andamiaje conceptual y empírico nos permite concluir que en este país es posible y deseable construir un sistema de programas de apoyo a los Adultos Mayores de carácter universal, al cual se le pueden agregar programas de mercado y voluntarios, dirigidos a estratos sociales medios y altos.

Aún cuando nuestra sugerencia es el universalismo básico para beneficio de los Adultos Mayores como diseño ideal y como diseño viable, frente a los inconvenientes de los programas de mercado y los programas asistenciales y focalizados, no se trata ni de imponer arbitraria e inflexiblemente nuestra apuesta, al estilo utópico, ni desconocer algunos méritos que tienen estos dos tipos de programas, sino proponer algunos contextos, a manera de ejemplos, que permiten el mejoramiento y/o la modificación de la Política Social en relación con los Adultos Mayores.

Se trata de una tesis en la que no existe un trabajo empírico/práctico de campo, ya que la investigación no pretende en ningún momento recolectar información mediante estudios de caso o entrevistas directas con los Adultos Mayores. Las razones para ello estriban en la existencia de rasgos de vulnerabilidad social como la dificultad de comunicación que se encontraría, la débil organización gremial que existe entre los ancianos no pensionados que les impide disponer con facilidad de una voz autorizada para exponer sus necesidades colectivas, y la falta de recursos para establecer comunicación con los pensionados organizados. Más bien esta investigación logra describir y analizar el contexto institucional relacionado con los Adultos Mayores y los programas de Política Social, haciendo uso de documentos especializados sobre los distintos temas, los cuales ayudan a alcanzar un panorama más amplio sobre el contenido general de la tesis: el marco conceptual y teórico, el contexto sociodemográfico, la situación de algunos programas de apoyo para esta población y la relación que se puede encontrar entre esta población y el Universalismo Básico.

En el marco metodológico echamos mano del ‘método comparativo’ como fuente metodológica central, la cual cruza de manera transversal toda la investigación. Debemos resaltar el uso de ejemplos nacionales e internacionales sobre contextos y programas, así como con la construcción teórica-conceptual del Universalismo Básico. Al leer este trabajo se debe tener presente que se intenta, si no de manera explícita, sí de manera implícita, hacer en todo momento una serie de comparaciones entre distintas realidades, así como entre éstas y las construcciones teórico-conceptuales.

Esta investigación está dividida en seis capítulos, los cuales intentan entregar una especie de diagnósticos particulares de cada uno de los temas abordados. El primer capítulo se divide en tres secciones generales que dan cuenta del fundamento teórico-metodológico.

Estas secciones son: el marco conceptual, el marco teórico y el marco metodológico. Las dos primeras secciones se complementan entre sí de forma importante, buscando dejar en claro cómo se utilizarán ciertos conceptos y sobre qué teoría sociológica está fundamentado el trabajo que se desarrollará. Por su parte, en la tercera sección, el marco metodológico, se describe cómo se llevará a cabo la investigación. Este primer capítulo busca ofrecer un sustento al resto de la investigación, mediante el manejo de conceptos e ideas sobre los temas centrales: los Adultos Mayores y el Universalismo Básico, los cuales van de la mano de algunos otros como la Política Social, los derechos, la ciudadanía, la vulnerabilidad y la exclusión social.

El segundo capítulo hace referencia a los datos sociodemográficos dentro del contexto del envejecimiento. El capítulo consta de dos secciones; en la primera se hace un diagnóstico sobre la situación mundial, así como una descripción de las principales etapas por las que atraviesan los países en su estructura de población y que van relacionadas con el envejecimiento de la sociedad. Las etapas descritas son: la explosión demográfica, la transición demográfica, el bono poblacional y la esperanza de vida. En la segunda sección se pone de manifiesto el panorama de los Adultos Mayores en México, con relación al envejecimiento de la población y las principales vulnerabilidades que le acompañan. Las características más importantes que tiene este grupo de población se describen en términos de: la salud, la pobreza, la familia y los hogares, la participación económica, las cuestiones de género, y las relacionadas con la educación y el analfabetismo.

En los capítulos tercero y cuarto se exponen los dos principales programas de apoyo para los Adultos Mayores en México: „la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal’ y el „Programa 70 y más’. La descripción y evaluación de los mismos se dan con el fin de poner en la mesa de discusión, los esfuerzos que se hacen en México en relación con la atención de la población de Adultos Mayores y cómo estos esfuerzos pueden ser un parámetro en la búsqueda de un programa con un enfoque de Universalismo Básico. Se debe aclarar que las evaluaciones que aquí se presentan han sido realizadas por especialistas en este tipo de programas, y se incluyen tanto evaluaciones internas como externas.

El quinto capítulo tiene como fin diagnosticar la situación internacional que existe sobre el tema de las Pensiones No Contributivas para los Adultos Mayores; pese a que se hace referencia a lo que sucede en distintos países del mundo, el énfasis del capítulo está con relación a los casos de América Latina, específicamente de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y Bolivia, ya que es en estos países en donde existen programas de asistencia económica para los Adultos Mayores. Por último, se hace referencia a este tipo de programas, pero en el contexto mexicano, en donde destacan los casos a nivel local (de entidad federativa) tanto de Veracruz como de Chiapas, ya que son los que tiene detrás de ellos una Ley que los respalda como un derecho ciudadano; cabe aclarar que ya no se mencionan, por obvias razones, los programas descritos en los dos capítulos precedentes.

En el capítulo sexto se analiza al Universalismo Básico como enfoque y tipo de programa que podría beneficiar a los Adultos Mayores y a la ciudadanía entera. Lo anterior por la certidumbre que se genera por el otorgamiento, por parte del Estado, de ciertos servicios y prestaciones, acordes a un piso básico que logre proporcionar una vida digna a los Adultos Mayores, dejando atrás el asistencialismo y la focalización de la Política Social tradicional o imperante en la actualidad. Enseguida se hace un examen sobre la viabilidad que este tipo de programa tendría, señalando sus pros y contras, y poniendo énfasis en la cuestión financiera y de presupuesto. Finaliza el capítulo resumiendo lo que podría ser el comienzo de un diseño de programa para los Adultos Mayores con un enfoque multidimensional de Universalismo Básico.

Por otra parte, los objetivos generales de esta investigación son describir, analizar y comparar los diferentes contextos, tanto a nivel nacional como internacional, de dos situaciones particulares. La primera se refiere a los derechos y acceso a servicios y prestaciones que debe otorgar el Estado o algún nivel de gobierno, a los Adultos Mayores. La segunda está relacionada a los programas de apoyo económico y de otra índole, existentes en México y otros países, con relación al grupo de población de los Adultos Mayores. Ambos puntos están siempre vinculados con la vulnerabilidad y exclusión que sufren los Adultos Mayores, ya que si bien no en todos los casos se mantienen estas situaciones negativas, el grueso de ellos sufre de pobreza e indigencia, lo cual los aleja de una vida digna.

Lo que busca esta tesis es lograr dar un diagnóstico sobre la situación actual de los programas de Política Social enfocados a los Adultos Mayores, con el fin de resaltar la necesidad de un cambio en el paradigma de la Política Social, ya que si bien, todos los programas públicos de apoyo a esta población son importantes en su labor, se debería abrir una discusión hacia lo que podría ser un programa universal a nivel nacional, que contenga un piso básico de servicios y prestaciones, basado en leyes que sujeten a ver el apoyo como un derecho del ciudadano y no como una asistencia solamente hacia los más pobres. Se abre así el debate entre disciplinas como el Trabajo Social, que están enfocadas a la intervención con grupos vulnerables, en el terreno de los Adultos Mayores.

A lo largo del presente trabajo académico se hace énfasis de la situación de los Adultos Mayores, en cuanto a sus necesidades, carencias y demandas, así como de la vulnerabilidad y exclusión que normalmente están presentes en sus vidas, además de que se muestra la carencia de derechos sociales fincados en las leyes a nivel nacional. El mostrar esta situación hace apremiante la discusión y llevar a cabo un programa nacional de apoyo a los Adultos Mayores que logre empoderar y revalorizar la situación de estos, esto en el contexto de envejecimiento por el que pasa el país. De esta forma se aporta a la investigación del Trabajo Social en cuanto a cuestiones relacionadas con la Política Social, el Desarrollo Social, la Seguridad Social, el bienestar social, el desarrollo de programas sociales, el diagnóstico, la planeación, construcción y evaluación de programas, todo ello especialmente en relación con los Adultos Mayores.

Se debe señalar que la aportación al Trabajo Social surge de realizar un trabajo académico-científico profundo en el que se trata de contribuir en dos dimensiones. Por un

lado se favorece el análisis y la discusión de ideas teórico-conceptuales, en las que se busca el abandono tanto del minimalismo y de los mínimos como fuente de medición de lo social en la Política Social del Estado. Se propone en su lugar y de manera enfática, ideas relacionadas con servicios y prestaciones básicas (un piso básico) como fuente para lograr una equidad social que permita una vida digna para de los ciudadanos, en vez de la sobrevivencia que se logra con los mínimos hasta hoy otorgados.

Por otro lado, se hace énfasis en lograr hacer un Trabajo Social sustentado en una investigación profunda, con base en documentos y especialistas en los temas que se abordan, dejando con ello de lado un diagnóstico rápido con miras a la intervención directa; teniendo con ello la pretensión de incidir en campos macro-sociales mediante el planteamiento y gestión de una Política Social incluyente y universalista a nivel nacional. Proponiendo con ello que el Trabajo Social y los profesionistas en esta disciplina, logren formular cambios a nivel institucional, así como realizar cambios en la gerencia pública desde esta disciplina y no solamente estar supeditados a lo que marcan otras disciplinas en la generación de políticas públicas y la administración de servicios sociales.

Cabe hacer mención que la formación brindada por la Maestría en Trabajo Social, nos sirvió con el fin de hacer una investigación con un enfoque multidisciplinario. La formación misma proveniente de distintos campos de conocimiento, la cual logró hacer que esta investigación tenga un panorama amplio con aportaciones de las distintas áreas de conocimiento que pueden abordar un mismo problema, en nuestro caso: los Adultos Mayores y la Política Social.

Capítulo 1.

1 Marco conceptual, marco teórico y marco metodológico.

Introducción.

Este capítulo está dividido en tres secciones, las cuales intentan dar coherencia a la discusión sobre los conceptos, la teoría y la metodología respectivamente, y las cuales buscan dar sustento en cuanto las cuestiones abstractas de este trabajo; dado que, para que exista un mejor desempeño de la investigación a nivel empírico se requiere dejar en claro los fundamentos de los que se parte, al mismo tiempo se intenta encontrar las causas, efectos y múltiples fenómenos que se relacionan con los temas que esta investigación tomara en cuenta. A nivel general, este primer capítulo debe verse como un pertinente esbozo del estado del arte sobre las cuestiones a estudiar; no obstante, se debe de especificar que en ningún momento se intenta agotar la discusión y los cuestionamientos que se hacen alrededor de los temas que se abordan, sino tan sólo que se tome una postura sobre estos argumentos y se logre dar lógica al planteamiento que se hace.

En la primera sección del capítulo, desarrollaremos la construcción de los conceptos y de cómo queremos utilizar ideas sobre: ciudadanía, Desarrollo Social, Política Social, Universalismo Básico, Exclusión Social, y Adultos Mayores, así como algunas otras cuestiones que puedan verse relacionadas con estos temas, los cuales, nos podrán dar pie a lo que en esta investigación se debe entender de manera explícita al utilizar estos conceptos. Con lo anterior podremos dar una lógica y coherencia al resto del trabajo, ya que se deja en claro cómo se deben entender las nociones que planteamos, además, de que a nosotros también nos hace más claro el tema.

La segunda sección del capítulo, es la referente al marco teórico, el cual, estará basado en la „teoría de la ciudadanía’ de T. H. Marshall y que busca dar sustento teórico a esta investigación; pese a darle el mayor peso y relevancia a este autor, se logra actualizar con el seguimiento de autores más contemporáneos. El tema de la ciudadanía lo acotamos a lo referente con la „ciudadanía social’ y los temas relacionados con los derechos sociales, vistos estos a nivel de derechos ciudadanos, derechos sociales o derechos humanos en sus distintas propuestas; además de relacionarlos con temas como la justicia social, la igualdad o equidad y algunos otros temas relacionados en los temas que nos interesan.

Por último, se trabajará en la tercera parte de este capítulo el marco metodológico, en el cual, se intenta además de plantear la forma de trabajar (basado en un modelo mixto); al mismo tiempo, se deja en claro que el „método comparativo’ es el que da sustento a la comparación entre conceptos, modelos, casos, países, sistemas, etc. Por otra parte, se hace mención de cuáles son las principales fuentes de información, autores y conceptos que se utilizarán para avanzar en la investigación, así como la delimitación espacio-temporal del tema; y por último se hace un esquema aproximado de lo que se hará en cada capítulo.

1.1 Marco Conceptual.

En este apartado haremos una recapitulación sobre los principales conceptos que atañen a este trabajo, esto tomando en cuenta que en muchas de las ocasiones los conceptos tienen más de una interpretación, y que sin duda, es necesario antes de su manejo, el lograr dejar en claro tanto el uso que se les va a dar, como los autores desde los cuales se parte para intentar crear una visión que los englobe a todos y logre dar coherencia.

1.1.1 Ciudadanía y derechos sociales.

El concepto de ciudadanía es en general un tanto indefinido, ya que depende de la ideología, la postura política y las intenciones con que se aborde; no obstante, el interés de este trabajo es solamente dar una serie de ideas, que van de lo general a lo particular, con las que podamos aclarar una postura sobre cómo vemos y abordamos la ciudadanía. Para entender de mejor forma el concepto de ciudadanía debemos partir de la idea de ciudadano, pero teniendo presente la idea de Fleury sobre que “no hay ciudadanos antes del ejercicio de la ciudadanía.”¹

Una definición sencilla y clara que nos puede aclarar el concepto de ciudadano dice: ser ciudadano es gozar de derechos y deberes; y participa en el Estado y en la sociedad; con el objeto de sentirse autobligado por las leyes democráticas. Ciudadano es el hombre libre; sujeto de derechos; que acuerda con sus iguales dar su consentimiento y someterse a la ley que los garantiza. A su vez; el ciudadano debe decidir libremente cuál debe ser la organización social; cultural y política que escoja. La esencia del ser humano no deriva del hecho de ser miembro de un grupo social; si no de tener capacidad para decidir cómo quiere que sean las reglas de ese grupo social.²

Podemos revelar lo que para algunos autores significa el concepto de ciudadanía con relación a los derechos sociales y la justicia social. Autores que pretenden relacionar la Política Social y la ciudadanía recurren al trabajo de T. H. Marshall y Tom Bottomore* llamado ‘Ciudadanía y clase social’, ya que se considera que estos autores mantienen actualidad no sólo en lo que respecta a la problemática sobre ciudadanía y derechos sociales sino frente a problemas sobre el capitalismo, el adelgazamiento del Estado, la Seguridad Social entre otros puntos que pueden ser importantes para este trabajo.

En la obra de ‘Ciudadanía y clase social’, la teoría de ciudadanía es el punto neurálgico, en el que se observan los derechos del ciudadano como parte de una nación democrática.

¹ Fleury, Sonia. Políticas Sociales y Ciudadanía. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA, En: Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, No. 11, septiembre de 2002, p. 195. [En línea] disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales11.pdf> consultado en febrero de 2010.

² Valenzuela, Jesús Emilio. Foro de discusión sobre la ciudadanía. México. [En línea] disponible en: http://www.itesm.mx/va/FEV/ago04/foro_ciudadania/definiciones.htm consultado en febrero de 2009.

* Thomas Humphrey Marshall (1893-1981) Sociólogo británico autor de libros y ensayos destacados sobre el tema de ciudadanía y derecho sociales, los cuales son parte importante del análisis al llamado Estado de Bienestar. La obra consultada fue: “Ciudadanía y clases sociales”. Tom Bottomore: (1920-1992) Sociólogo británico discípulo de Marshall y con el cual escribió el libro referido.

Para ir más allá daremos la descripción de este autor de mediados del siglo XX y lo relacionaremos de forma directa con algunas definiciones o puntos acordes a sus ideas que sean más actuales y logren contextualizar una definición de ciudadanía desde un punto de vista más social, humano y no sólo lo relacionado con la cuestión política.

T. H. Marshall y su análisis de ciudadanía parten del individuo como pieza de una sociedad en la que debe cumplir con una serie de obligaciones hacia la sociedad y el Estado, entre éstas, una de las más importantes es la obligación de contribuir con los impuestos necesarios para que el Estado pueda trabajar y otorgar ciertos servicios. Para este autor la ciudadanía se alcanza mediante la asignación de derechos a los individuos; estos derechos son: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales,³ los cuales, pese a que se ha interpretado que deberían tener una dinámica y un orden en su asignación en cualquier sociedad, debemos tener presentes dos puntos; primero que la asignación de éstos es particular a cada sociedad (dependiendo de su estadio político y social), y segundo que no siempre se dan como lo señala T. H. Marshall para el caso que se refiere (Gran Bretaña).

Como señala Sonia Fleury, la definición de ciudadanía que hace Marshall es “la plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que garantiza a los individuos derechos, deberes, libertades y reestructuraciones, poderes y responsabilidades,”⁴ y que en una buena interpretación de Marshall y su discurso, Fleury advierte como su definición y desarrollo de su obra antes citada, que su concepto conlleva la idea de estar inmerso en una sociedad de clases y marcado por la existencia de la desigualdad económica,⁵ es decir, una sociedad capitalista con discrepancias entre los individuos y el poder de acceso a los servicios, educación, salud, etc., esto a partir de su diferencia en ingresos.

Las ideas planteadas sobre ciudadanía dentro del desarrollo de la teoría sociológica tiene un parte aguas a mediados del siglo XX y mantiene vigencia pese a las transformaciones en el orden al interior de las naciones y también a nivel mundial, dejado atrás aquellas ideas de bienestar como principio de desarrollo para dar lugar a ideas como las de mayor libertad del mercado, esto con el llamado neoliberalismo que aparece en la última cuarta parte del siglo XX y que se ha expandido en todo el mundo.*

Regresando al tema, es mediante los derechos que los individuos mantienen ante el Estado, que desarrollan la capacidad de participar políticamente, mantener ciertas

³ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Ciudadanía y clase social. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, Traducción Antonio Bonanno, 1a Edición, 2004, p. 21. ISBN: 950-03-7192-8.

⁴ Fleury, Sonia. Op. Cit. p. 199.

⁵ *Ibíd.* p. 201.

* El neoliberalismo es entendido por parte de quienes lo defienden como la libre circulación de capitales, ya que el libre flujo de las inversiones favorece a los países pobres, además de la mínima intromisión de los gobiernos en los mercados (también en el mercado laboral). Por parte de los retractsos se dice que este modelo multiplica el impacto de la crisis de confianza así como se le adjudican los problemas crecientes de tensión, exclusión y problemas de violencia social aplicados indiscriminadamente. Estas políticas son fuertemente impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio; en América Latina se identifica a las políticas neoliberales con las establecidas en el llamado Consenso de Washington.

libertadas y lo más importante para nosotros, mantener mediante los derechos sociales el acceso a servicios y prestaciones que el Estado tienen como obligación otorgar, y con lo que se otorga o se pretende otorgar cierta igualdad entre los ciudadanos. A lo que Fleury menciona que “la igualdad es identificada como la igualdad formal delante de la ley y se refiere más que todo a la pluralidad y no a una sociedad sin desigualdades.”⁷

Ni T. H. Marshall, ni tampoco Fleury y ni este trabajo pretende hacer referencia a ideas de igualdad real en todo los sentidos y mucho menos en el sentido económico y de clase social, ni tampoco en lo que cada individuo gana o es capaz de amasar en términos económicos o materiales; ya que, esta sería una falacia en nuestro país y en cualquier otro. Lo que se pretende es hacer mención de una igualdad de derechos, oportunidades y de acceso a servicios y prestaciones básicas que logren una cobertura de las necesidades primarias de los individuos (ciudadanos).*

Con relación a las ideas sobre igualdad, T. H. Marshall pone de manifiesto que la igualdad no puede ser interpretada más que como una igualdad de derecho a las prestaciones básicas de cobertura de servicios por parte del Estado. Esta igualdad consiste en un proceso dinámico y evolucionista que mejore las condiciones de los menos favorecidos, pero que no vaya en contra de una relación del „status quo’ por una parte y por la otra que incentive la movilidad social positiva. En estos procesos dinámicos las ideas de igualdad deben ir de la mano de las de equidad, como conceptos complementarios e incluso en posible coexistencia uno del otro.

A continuación haremos referencia a la concepción que nos interesa sobre la Política Social, ya que para el análisis del Desarrollo Social en relación a la ciudadanía y los derechos sociales, ya que como menciona Fleury: “el concepto de política social se tomó como indisoluble de la ciudadanía.”⁸ En esta visión donde los derechos sociales y la Política Social son innatos al ciudadano como ya mencionamos, por el simple hecho de mantener este estatus o categoría mantiene derechos sociales que debe cubrir el Estado mediante el desarrollo de programas, servicios y prestaciones de orden social.

1.1.2 Política Social.

Si bien podemos hablar de Política Social como un amplio espectro de políticas públicas que tienen, por un lado, la característica principal del combate a la pobreza, y por otro, la construcción y regulación de asistencia social desde entes públicos o privados, y los cuales tienen como fin principal la asistencia, subsidio, filantropía y apoyo a grupos sociales vulnerables. Podemos hacer mención que, no toda política pública es una Política Social, además, de que no todo plan, programa o proyecto de combate a la pobreza debiera ser tomado como Política Social. Son las políticas sociales hechas o llevadas a cabo por el Estado o algunos niveles de gobierno las que nos interesa delimitar como

⁷ Fleury, Sonia. Op. Cit. p. 202.

* Por necesidades primarias o básicas no referimos a las que e su mayoría los individuos requieren para no sólo sobrevivir condiciones poco dignas, aquellas que pretenden dar libertad y oportunidad de acceder a mejores condiciones de vida, entre ellas se encuentran la alimentación (nutrición) salud, educación, vivienda y mantener un ingreso para la cobertura de sus necesidades.

⁸ Fleury, Sonia. Op. Cit. p. 199.

Política Social y que nos interesa describir; estas las podemos definir “como las acciones del Estado tendientes a lograr el bienestar de la población en condiciones de vulnerabilidad física, mental y/o social. Buscando la equidad en el marco del crecimiento económico y la legitimidad política.”⁹

Antes de continuar debemos mencionar que consultando algunos autores, no debemos hacer diferencia entre el concepto de Política Social y el de políticas sociales, pese a la diferencia que esto implica. Esta distinción no es sólo entre el singular y el plural de esta conceptualización, es decir, la cuestión no es semántica sino de fondo. Como ideal debería existir una Política Social en el ámbito nacional, lo que en general, se cumple en países con una desarrollada ‘política social pública’, es decir, existe un solo proyecto de nación con estos fines, “mientras que el plural es utilizado cuando el Estado mantiene dos o más frentes que pueden ser similares o buscar fines comunes (caso de México, donde existen diversidad de programas e instituciones con los mismos fines),”¹⁰ sin que exista un verdadero control y acuerdo interinstitucional en busca de cumplir los mismos fines.

La Política Social no sólo debe de estar plasmada dentro de la Constitución y las leyes, sino que, debe convertirse en realidad para el grueso de la población, es decir, que por lo menos permitan el acceso a los servicios y prestaciones básicas que debe tener un individuo para satisfacer sus necesidades, gozar de un adecuado nivel de salud y su cuidado así como poder mantener una vida plena (vida digna). Con lo cual, debe quedar en claro que la Política Social no debe ser focalizada,* ni debe de ser sólo para los más pobres o quienes están por debajo de una línea de pobreza. La Política Social debe ser un derecho, de acceso para todo aquel ciudadano que quiera y deba hacer uso de estos servicios básicos al no lograr o querer hacer uso de los que el mercado presta (pese a que estos suelen ser de mejor calidad).

Por desgracia, este tipo de política y la que un servicio de Universalismo Básico podría proporcionar sólo es hasta el momento retórica y va teniendo eco como un nuevo paradigma dentro de la Política Social en América Latina, no obstante, que la demanda y necesidad de sociedades como la mexicana exigen a sus distintos niveles de gobierno. Es decir, que son propuestas basadas en la justicia social mediante la creación de un piso básico que permita acabar con el paradigma dominante, el cual contiene ideas relacionadas con la focalización (selectividad negativa que rompe la solidaridad social), así como en la descentralización y multiplicidad de programas, en el mercado y su oferta de servicios y productos, y en el minimalismo** por parte del Estado.

⁹ Solís San Vicente, Silvia. Reflexiones sobre la transición de la Política Social en México. México: ENTS-UNAM, En: ‘Revista de Trabajo Social’, revista trimestral invierno 2000, p. 25.

¹⁰ García Chávez, Leandro Román. Los Sistemas de Pensiones en México. Las Reformas a los Sistemas Públicos de Pensiones, el caso del IMSS y el ISSSTE, el Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y las alternativas de Universalidad para los Adultos Mayores. México D. F: UNAM, Tesis de Licenciatura, 2008, p. 18.

* La focalización es una herramienta de la política social encaminada a racionalizar el gasto social, es decir, que mediante los criterios de identificación de beneficiarios y cobertura minimalista de necesidades se pretende atenuar las disparidades económicas y sociales existentes en una nación.

** El minimalismo en su acepción más pura tiende a desnudar las cosas y llegar a lo esencial. En las ciencias sociales el concepto no cambia mucho, ya que hace referencia a la tendencia que se tiene a reducir a lo esencial las cosas, programas, apoyos, beneficios, asistencias, etc. El minimalismo intenta cubrir las

Para Filgueira, quien habla de América Latina, y para nosotros en el caso mexicano, “las políticas sociales [...] han avanzado hacia una encrucijada. Descentralización, privatización y focalización [...] y han promovido el retiro del Estado de algunas de sus responsabilidades fundamentales, particularmente la de garantizar el acceso y cobertura universal de prestaciones y beneficios sociales básicos. Al mismo tiempo, estas nuevas formas de provisión aparecen caracterizadas cada vez más como ocasionales y complementarias en lugar de como garantías y derechos”¹¹ sociales fundamentales.

Para llegar al nivel que requiere la sociedad en cuanto Política Social, se debe dejar de lado el minimalismo tan criticable, y acercarse a ideas de pisos básicos en servicios y cobertura de necesidades. Para lo cual, la Política Social debe de estar fundada en principios de justicia social que se construyan mediante valores y conductas colectivas inherentes a cada sociedad (nación), estos valores puede estar ligados a ideas como la solidaridad y la igualdad.¹² Esto mediante consensos sobre los valores compartidos que se deben tener como parte de una sociedad y quienes toman las decisiones políticas.¹³

Es de vital importancia la necesidad de replantear los medios y fines con que se quiere atender a los Adultos Mayores mediante la Política Social. No puede ser más la política un factor creador de clientelismo o corporativismo, tampoco puede subsanar los requerimientos de grupos focalizados, ni combatir la pobreza como fin primordial ya que esa no es o no debe ser la función de una Política Social incluyente. Como menciona Filgueira “el principal argumento a favor de cambiar la orientación de las políticas sociales hacia la universalidad es que no sólo es la mejor, sino la única forma de construir equidad y ciudadanía.”¹⁴

Es a raíz de estos argumentos, que la discusión sobre la Política Social, la Seguridad Social y programas de Desarrollo Social por parte del Estado no deben buscar mejorar el paradigma anterior, sino partir del mismo en la creación y afianzamiento de un nuevo paradigma universalista. Es por ello que el Universalismo Básico puede ser una de las propuestas a discutir y desarrollar como fundamento de apoyo y Desarrollo Social en cumplimiento de las obligaciones del Estado enfocadas a su ciudadanía y que esta logren concretizar sus derechos en servicios y prestaciones reales y abiertas a toda la población.

1.1.3 Universalismo Básico.

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, surgen propuestas de cambio en el paradigma de la Política Social, esto a partir del escaso éxito en las políticas sociales de corte minimalista, focalizadas y sectoriales; Franco menciona que “los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido en América Latina los sectores

necesidades mínimas, esto parece insuficiente para mantener una “vida digna”.

¹¹ Filgueira, Fernando y otros. Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Carlos Gerardo Molina (editor), 2006, p. 37. ISBN: 1597820342.

¹² Fleury, Sonia. Op. Cit. p. 194.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Filgueira, Fernando y otros. Op. Cit. p. 15.

más instruidos, más informados y más organizados, y que viven en áreas mejor dotadas de servicios; que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aún teniendo mayores necesidades, deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.”¹⁵

Estas situaciones crean las condiciones para pensar tanto en el abandono del viejo paradigma como en la renovación de las ideas en uno nuevo. Como señala Filgueira, “lejos de construir sociedades cohesionadas, el recorte ha fomentado su fragmentación y no ha garantizado el desarrollo pleno de los derechos y los deberes ciudadanos. Por ende, ha minado la igualdad social. El desafío es claro: cómo garantizar, desde el Estado, y desde el Estado renovado, un conjunto de prestaciones universales de calidad, que la sociedad haya definido como esenciales. Se trata entonces de garantizar desde el Estado el acceso y usufructo de prestaciones esenciales universales y de calidad.”¹⁶

Podemos definir de manera general al Universalismo Básico como una Política Social orientada a una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso de transferencias y servicios que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios a través de la demostración de recursos. El Universalismo Básico propone concebir a los servicios sociales como derechos, pero como generadores de deberes, una Política Social enfocada en el Universalismo Básico apunta a promover prestaciones esenciales de derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país.¹⁷

Con las palabras anteriormente dichas, definiremos que, una Política Social de términos amplios e incluyentes como el Universalismo Básico, logra a partir de una cobertura extensa de servicios y prestaciones básicas, dejar atrás la exclusión, de la que gran parte de los ciudadanos resultan perjudicados, tratando de volver a mecanismos más solidarios y de apoyo, poniendo como prioridad la búsqueda de servicios y prestaciones básicas necesarios para la conservación de una vida digna. Se rompe con ideas que semánticamente deterioraban al ciudadano y sus derechos sociales. El cambiar la palabra mínimo por básico hace que exista un valor agregado en la dotación servicios y prestaciones que el Estado debe de garantizar para todos los ciudadanos y no solamente para algunos grupos específicos, como se viene dando.

En un contexto más acotado a nuestros intereses, las ideas de universalismo pueden y deben crear condiciones de apoyo para los Adultos Mayores como medio de mantener una vida digna. La primera idea que Filgueira remarca en la conservación de esta cuestión es que: “la calidad de los servicios esenciales del universalismo básico es una

¹⁵ Franco, Rolando. Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina. México: ENTS-UNAM y Plaza y Valdés, En: La política social en transición. Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coordinadores), 1ª Edición, 2001, p. 24. ISBN: 968-856-924-0.

¹⁶ Filgueira, Fernando y otros. Op. Cit. p. 31.

¹⁷ Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto. Un camino para reducir la desigualdad y construir la ciudadanía. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Carlos Gerardo Molina (editor), 2006, p. 83. ISBN: 1597820342.

condición indispensable para poder asegurar que los servicios sean apreciados, demandados y disfrutados por todos de manera efectiva.”¹⁸ Con lo que se logra hacer atractiva la oferta por parte del Estado en cuanto a sus servicios, tratando de otorgar un piso básico que no demerite y/o cree estigmas en quienes los utilice.

Podrían ser los Adultos Mayores, uno de los grupos vulnerables en los que el Universalismo Básico podría ser probado, esto por su mismo carácter de grupo con amplias carencias y pocas oportunidades de acceso a servicios y su escasa oportunidad de mantener un ingreso. Filgueira menciona que “el universalismo básico abarca un conjunto limitado de prestaciones esenciales cuya cobertura es de alcance universal. Por ende, abarca categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen en distintas fases del ciclo de vida. Así, todos los niños, todas las madres, las personas mayores de 65 años, todos los desempleados, etcétera, deberán estar cubiertos por una o varias prestaciones esenciales en un régimen de universalismo básico.”¹⁹

De lo anterior, podemos mencionar que el Universalismo Básico es una opción amplia, incluyente e ilimitada. Podría crecer de manera exponencial si se lleva a cabo con cautela y dando tiempo a sus momentos de planeación e implementación, donde el mediano y largo plazo juegan un papel fundamental en su éxito, ya que los resultados más evidentes podrán verse con el paso del tiempo en las generaciones futuras de Adultos Mayores, sin que por ello no se tengan resultados inmediatos. A continuación mostramos las características que debería tener esta propuesta de Política Social:

Cobertura amplia de la población (total en cuando categorías de población).

Estándares de calidad homogéneos.

La ciudadanía como único requisito de acceso a servicios y prestaciones.

Centrándonos en los Adultos Mayores recurrimos a Evelyne Huber, quien menciona que un modelo de corte universal para este grupo “debería ser una pensión de ciudadanía básica, con una tasa plana, que permita a un individuo cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda y atención de la salud.”²⁰ Es decir, que pese a que el acceso a servicios de salud u otros elementos sean otorgados, el componente de la prestación monetaria debe ser el centro del Universalismo Básico, ya que sin duda, si el individuo no mantiene un ingreso, no podrá cubrir sus necesidades básicas con respecto a otros bienes necesarios para mantener una vida digna y salir de la sobrevivencia e indigencia, en que miembros de este grupo poblacional suelen caer en caso de no mantener ingresos o un entorno social y familiar que los apoye.

Debemos poner de manifiesto que existen individuos que mantienen una pensión y otras prestaciones de la Seguridad Social formal, en el que un empleo con prestaciones de ley fue el eje dominante; el punto central no es dar más a quien ya tiene, pero si otorgar por el sólo hecho de ser ciudadano un beneficio por parte del Estado y que se puede sumar al

¹⁸ Filgueira, Fernando y otros. Op. Cit. p. 46.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Huber, Evelyne. Un nuevo enfoque para la Seguridad Social en la región. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Carlos Gerardo Molina (editor), 2006, p. 173. ISBN: 1597820342.

esfuerzo personal de los individuos que lograron una pensión. Sería paradójico crear una exclusión contraria a la existente de antemano, el Universalismo Básico no debe ni puede ser excluyente ante los grupos vulnerables, ni dejar de lado a quien goza del beneficio de una historia laboral positiva y con cobertura de la Seguridad Social. Los temas de la exclusión social y la vulnerabilidad son los conceptos que a continuación abordamos en busca de presentar las cuestiones no deseadas para los Adultos Mayores en su vida.

1.1.4 Exclusión Social y Vulnerabilidad.

Para iniciar a desarrollar las ideas alrededor de los conceptos de exclusión y vulnerabilidad, debemos dejar en claro la diferencia entre los mismos, en cuanto a cómo se relacionan y se diferencian uno de otro. El término exclusión es manejado como parte inseparable de la inclusión, es decir, estos conceptos contrarios entre sí, son complementarios y mantienen una relación continua el uno del otro, esto a partir de que para que existan individuos excluidos debe de haber incluidos y viceversa, de lo cual podemos resumir que no hay excluidos sin incluidos.

Los ciudadanos mantienen en términos amplios esta dualidad, la cual, coexiste sin que pueda ser valorada de manera completa una parte sin la otra, no obstante, que el problema real viene cuando grupos importantes de población son excluidos, de servicios, cobertura de necesidades básicas y de acceso a oportunidades de desarrollo económico y social, como se menciona en la siguiente definición y lo maneja la European Foundation: la exclusión social es el proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven. Tal proceso, opuesto al de ‚integración social‘, da lugar a una privación múltiple, que se manifiesta en los planos económico, social y político,²¹ haciendo que existan procesos de ruptura social y surjan procesos de auto producción de exclusión social y desintegración.

Menciona Sonia Fleury, que de manera general en una nación “la ciudadanía presupone la existencia de una comunidad política nacional, en la cual los individuos son incluidos, compartiendo un sistema de creencias con relación a los poderes públicos, a la propia sociedad y el conjunto de derechos y deberes que se les atribuye a los ciudadanos.”²² Sin embargo, pese a que este es el ideal a conseguir por parte del Estado y sus Política Social, la vulnerabilidad y la exclusión social, son una amplia y creciente forma de vida o mejor dicho de sobrevivencia para gran parte de la población. En términos amplios, la “exclusión social es el proceso acumulativo sobre una persona de factores negativos, con barreras y límites que la dejan fuera de la participación en la vida social mayoritariamente aceptada. Estos límites y barreras son de origen muy diverso y van más allá de la carencia de ingresos, pues incluso estando la persona en una situación de extrema pobreza, puede no padecer exclusión social, si bien es probable que esté en riesgo de exclusión.”²³

²¹ Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. España. [En línea] disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/> consultado en marzo de 2009.

²² Fleury, Sonia. Op. Cit. p. 199.

²³ Exclusión Social: definición y aspectos clave de la exclusión social. [En línea] disponible en: http://www.recursosmujeres.org/contenido_tema.php?temaid=6 consultado en marzo de 2009.

Por su parte la vulnerabilidad es definida como el “nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento (esto es, su medio de vida) ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe,”²⁴ es decir, que la incertidumbre e inseguridad con que un individuo o familia viven crea vulnerabilidad, la cual puede ser acumulativa a lo largo de diferentes espacios de vida (es decir se pueden sumar diferentes vulnerabilidades), y las cuales se dan en un momento coyuntural, o en un periodo de mediano o largo plazo, e incluso la vulnerabilidad puede ser un estilo de sobrevivencia durante toda la vida.

El dualismo entre inclusión/exclusión existe debido al juego político, económico y social, en donde el Estado sólo logra mitigar de manera poco eficiente la inequidad existente en las sociedades capitalistas, pese al combate a la pobreza y la oferta de servicios sociales mínimos a los ciudadanos menos afortunados. Si bien no todos los ciudadanos son excluidos de los sistemas de Seguridad Social y de los recursos para mantener una vida digna, ya que la exclusión en muchos de los casos se concentra en bolsones de pobreza y escaso acceso a oportunidades de desarrollo, podemos afirmar que la gran mayoría de los mexicanos mantienen incertidumbre al ser parte de grupos vulnerables.

La vulnerabilidad en términos absolutos podría verse como un escaño superior a la exclusión social, el riesgo de no lograr y mantener una vida digna son innegables, pero cada individuo, familia o grupo social logra sobreponerse a la indigencia mediante recursos solidarios y apoyo en sus redes sociales más cercanas, esto se da sin que la vulnerabilidad deje de persistir a través del tiempo y que en cierto momento se pase de un grupo en vulnerabilidad a uno de excluidos.

Desde estas ideas, se presupone la existencia de una sociedad heterogénea, la cual a grandes rasgos es dividida en tres grupos, que si bien son excluyentes uno de otro, no son categorías con las que se nazca y no logre haber movilidad a través del tiempo; sin embargo, es de resaltar que esta movilidad en la mayoría de los casos se da de manera negativa, es decir, en tendencia que van de la inclusión a la exclusión o de los ciudadanos incluidos e integrados a los expulsados por el sistema y relegados a la sobrevivencia, sin que se de en la mayoría de los casos un regreso a la categoría positiva.

Desde esta dualidad y como parte del paso de la inclusión a la exclusión, la vulnerabilidad esta más cerca de la segunda; esta línea de involución social deja de cumplirse cuando el Estado gracias a sus programas de Política Social o mediante sus mecanismos igualitarios de ciudadanía cumplen con un papel de igualdad formal frente a la ley dejando atrás las desigualdades de una sociedad. La exclusión es un proceso que regula la diferencia como condición de la no-inclusión, aunque esas normas no estén legalmente formuladas,²⁵ esto en contradicción con la legalización de la igualdad desde el concepto de ciudadanía.

²⁴ Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Op. Cit.

²⁵ *Ibíd.*

Se debe de tener en cuenta que los Adultos Mayores en la mayoría de los casos permanecen o caen una vez llegada cierta edad y cambio en las condiciones de vida en estándares de vulnerabilidad y exclusión social, sin que el mantener ingreso llegado este periodo de la vida (por trabajo, pensión o algún otro tipo de retribución económica) les garantice no caer en estas categorías negativas. A continuación dejaremos en claro cómo tomaremos el concepto de adulto mayor, y cómo existen algunas otras definiciones sobre este grupo de población que nos pueden apoyar en la definición de los mismos.

1.1.5 Adulto Mayor.

Para los seres humanos se han determinado una serie de etapas de vida, estas son la niñez y juventud, la etapa adulta y la denominada de adulto mayor; no obstante, de existir cierta unificación de criterios de parte de distintas disciplinas en la visión general estas etapas, resulta un tanto difícil poder encuadrarlas en medida de tiempo, esto a partir de las condiciones genéticas, biológicas y de desarrollo que tengan cada uno de los individuos. Estas condiciones no logran hacer del todo claro el paso de una etapa a la otra, por lo cual, para nuestros intereses no queda del todo clara la idea del adulto mayor.

Si bien existe cierto consenso de que la etapa de adulto mayor va de la mano con el envejecimiento del individuo, no podría ser del todo ajena esta concepción a que cada individuo llega a los 50, 60 o 65 años de distinta condición tanto en su salud física como mental. Además de los factores inherentes al individuo podemos dar cuenta de una serie de variables y efectos externos al mismo de orden social, cultural y económico que hacen al individuo entrar en la categoría de tercera edad. Pese a que no entraremos en detalles se debe de tener en cuenta que al adulto mayor o al viejo se le excluye de ciertas actividades sociales y sobre todo económicas, estas últimas al separarse en muchas ocasiones de la actividad que venía desempeñando y con lo cual se le deja en condiciones de exclusión social o vulnerabilidad.

Regresando a la delimitación para el envejecimiento y entrada a la tercera edad para Lassonde “el umbral de 65 años aceptado por convención para delimitar la fase activa de la vida de la jubilación es totalmente arbitrario desde el punto de vista fisiológico.”²⁶ Por lo que es difícil delimitar cuando un adulto deja de ser social y económicamente un individuo funcional y aun puede desempeñar sus actividades diarias, ya sea en casa, sea estas cuestiones laborales o también sociales.

Si bien la calidad de vida en muchas ocasiones comienza a disminuir con el envejecimiento, no se puede generalizar, ya que como se mencionó anteriormente lo que sí se puede determinar con mayor exactitud es que la esperanza de vida se amplía y con ello se afirma que existe un mayor número de individuos en etapa de Adultos Mayores; a lo cual Lassonde opina que “la realidad del envejecimiento no está tanto en el alargamiento de la duración de la esperanza promedio de la vida (contabilizada por la esperanza de vida) como en el hecho de que se democratiza,”²⁷ es decir, que las

²⁶ Lassonde, Louise. Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI?. México: FCE, 1997, p. 147. ISBN 968-16-5278-9.

²⁷ *Ibíd.*

posibilidades de que un individuo viva más es evidente, pero la verdadera problemática sobre el tema es la cantidad de individuos que lo logran, no obstante, de que se debe de poner de manifiesto que no todos lo hacen con una buena calidad de vida (lo que denominamos vida digna).

Con estas últimas ideas, podemos llegar al verdadero problema en el envejecimiento, que resulta cuando del “individuo en el que existe un deterioro de la reserva homeostática* de cada sistema orgánico con un déficit gradual desde el punto de vista físico, psicológico, sexual y consecuentemente con detrimento en el aporte económico.”²⁸ Podemos hacer referencia de lo que Patricio Solís denomina la cuarta edad, la cual se refiere al momento o situación en que pasa un adulto mayor (en la llamada tercera edad) de ser autosuficiente a la dependencia de familiares, personas cercanas o empleados para realizar ciertas actividades que para otros individuos o para el mismo en el pasado no implicaban el auxilio o ayuda, sin que se pueda determinar una cohorte o un rango de edad específico para la entrada a esta edad. Consultar: Solís, Patricio. El ingreso a la cuarta edad en México: Una aproximación a su intensidad, calendario e implicaciones en el apoyo familiar y social a los ancianos.²⁹

Intentando dar un concepto que pese a poder ser discutible, hace una referencia general a lo que se determina como un individuo de la tercera edad, y el cual establece la entrada a esta etapa de la vida, podemos decir que, el término tercera edad de manera general es un término antrópico-social que hace referencia a la población de personas mayores, sean estas o no jubiladas, y normalmente de 65 o más años. Pero que esta conceptualización debe ser vista complementada con la anteriormente vista sobre la cuarta edad, ya que comparten características en general y están interconectadas en todo momento, ya que no existen verdaderos límites entre ellas. Cabe señalar que, algunos individuos que cronológicamente no han alcanzado ni siquiera los 60 años, ya pueden verse con disfuncionalidad, incapacidad o discapacidad.

A lo que nos referimos es que pese a que las ideas de adulto mayor y tercera edad eran en un momento dado utilizadas para referirse al mismo grupo de individuos, hoy con ideas que parten a los Adultos Mayores en tercera y cuarta edad por razones de funcionamiento y diferencias en calidad de vida podemos ver que la tercera etapa de los Adultos Mayores deja de ser la etapa que generalmente era determinada como etapa terminal de la vida, para dejar paso a la llamada cuarta edad en la que los individuos tienen a ser prioritariamente vulnerables y excluidos. Por lo que para este trabajo el concepto de adulto mayor será el que nos defina de mejor manera al grupo de población que nos referiremos, sin que por ello no se puedan utilizar los conceptos de anciano, tercera edad, senectud, etc., para definir a este grupo.

* Homeostasis: Conjunto de fenómenos de autorregulación, que conducen al mantenimiento de la constancia en la composición y propiedades del medio interno de un organismo.

²⁸ Tercera Fase de Atención al Adulto. Definición de anciano. UAM. [En línea] disponible en: <http://cbs.xoc.uam.mx/3rafase/adulto.htm> consultado en abril de 2009.

²⁹ Solís, Patricio. El ingreso a la cuarta edad en México: Una aproximación a su intensidad, calendario e implicaciones en el apoyo familiar y social a los ancianos. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, En: Revista Papeles de Población, enero-marzo, número 019, pp. 43-63.

1.2 Marco Teórico.

A continuación, haremos un breve recorrido por las ideas que dan sustento teórico a este trabajo; debemos aclarar que los principales puntos de vista se basan en las reflexiones sobre la denominada „Teoría de la Ciudadanía”, para lo cual, debemos tener en cuenta la basta obra sobre el tema, y por lo cual, los delimitaremos en las cuestiones que den un sustento a ideas sobre derechos sociales, justicia social y servicios básicos sobre el bienestar social y la Seguridad Social.

Cabe señalar que, para dar coherencia a este sustento teórico los principales autores que aquí se seguirán serán Alfred Marshall,* T. H. Marshall y Tom Bottomore. Dando prioridad a los dos últimos, ya que son autores del libro “Ciudadanía y Clase Social,”** el cual, será el eje central de nuestra propuesta teórica y sustentará los supuestos de lo que podría hacerse en lo sucesivo sobre los métodos y formas de otorgar de manera universal un “piso básico” dentro del bienestar social y como parte de un beneficio para todos los ciudadanos, teniendo en cuenta que esta investigación tiene como universo a los Adultos Mayores y el bienestar social al que pueden y deben lograr acceder sea bajo sus propios méritos o con ayuda del Estado y de las instituciones públicas encargadas de dar servicios y prestaciones a esta población.

Por otra parte, nos daremos a la tarea de crear un ensamble entre las ideas sobre ciudadanía y derechos sociales con las del Universalismo Básico, las cuales, son parte de la propuesta que se hará en la búsqueda de mayor justicia social para la población de Adultos Mayores. Para ello, la obra de Universalismo Básico, de la cual, es coautor y coordinador Gerardo Molina nos servirá como propuesta teórica en lo que se refiere a un cambio en el paradigma de la Política Social latinoamericana, así como la de encontrar un punto de referencia sobre beneficios del Bienestar Social que lleguen a todos los Adultos Mayores como parte de una mayor justicia social con la búsqueda de un piso básico de servicios y prestaciones.

Dentro del marco teórico intentaremos dar cuerpo a una serie de conceptos e ideas, que además de tener importancia en lo particular, se intentará mediante la teoría de la ciudadanía y formulaciones paralelas dar coherencia sustancial a un esquema que logre empalmar conceptos como ciudadanía, ciudadanía social, justicia social, igualdad, derechos, Política Social, vida digna, Universalismo Básico, bienestar social, Seguridad Social, etc.

* Alfred Marshall (1842-1924), fue el economista británico más brillante de su época. También fue un profesor sobresaliente y ejerció una gran influencia sobre los economistas de aquella época. Subrayó la importancia del análisis minucioso y la necesidad de adecuar las teorías a los nuevos acontecimientos. Se lo considera uno de los antecesores de la economía del bienestar.

** T. H. Marshall escribió un ensayo sobre ciudadanía, titulado Ciudadanía y Clases Sociales, publicado en 1950. En este Ensayo, T. H. Marshall, analiza el desarrollo de la ciudadanía desde tres puntos de vista: desde el desarrollo de los derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. Esto lo hace en función del desarrollo histórico de los siglos XVIII (Derechos Civiles); siglo XIX (Derechos Políticos) y XX (Derechos Sociales). Su contribución distintiva fue la introducción del concepto Derechos Sociales. Proclamó que sólo existe la ciudadanía plena cuando se tienen los tres tipos de derechos (derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales), y que los mismos están en función de la clase social a la que se pertenezca.

1.2.1 La Teoría de la Ciudadanía.

Para dar pie al desarrollo de esta sección, haremos un recuento histórico sobre los antecedentes que precedieron a T. H. Marshall en cuanto el tema de la ciudadanía (específicamente a las aportaciones de Alfred Marshall en el tema de ciudadanía), para enseguida pasar a entender lo que nos propone la denominada „teoría de la ciudadanía’. Una vez cumplida esta cuestión, nos encaminaremos hacia las principales cuestiones sobre las que T. H. Marshall y algunos otros autores discuten con respecto al tema de la ciudadanía, los derechos sociales y demás cuestiones relacionadas.

1.2.1.1 Una primera aproximación a las ideas de Alfred Marshall.

Para intentar dar bases teórico-históricas a la „teoría de la ciudadanía’, nos tenemos que remontar a ideas de Alfred Marshall, quien en su momento veía a la ciudadanía como un aspecto central instalado dentro del moderno Estado-nación democrático, y en el que el sujeto pasa a ser legalmente ciudadano al cumplir con ciertos deberes y adquirir ciertos „derechos’ legales, es decir, institucionalizados dentro del Estado. Para este autor, la discusión sobre la ciudadanía se abre en un momento clave, en que el capitalismo y la democracia (y su relación) dan señas de entrar si no en crisis sí en tema de discusión académica y política.

Entre los principales fundamentos de la discusión de A. Marshall sobre el tema de ciudadanía, está el entender la contraposición entre la igualdad de derechos ciudadanos y la desigualdad inherente al sistema capitalista. Para intentar desenmarañar esta contradicción A. Marshall hace uso del concepto de „igualdad’, y del cual menciona que: “hay una clase básica de igualdad asociada con el concepto de miembro pleno de una comunidad de iguales. La ciudadanía es el status conferido a todos aquellos que son reputados como tal. Todos los individuos que poseen ese status son considerados iguales respecto de sus derechos y deberes. Esta igualdad está comprendida dentro de los marcos sociales, políticos y culturales sobre los que se funda el status de ciudadanía. Pero esta igualdad básica no es coincidente con las desigualdades producidas por el sistema capitalista.”³⁰

Estas importantes ideas que plantea A. Marshall y que T. H. Marshall replantea años después, giran alrededor de cómo un sujeto de una nación puede y/o debe ser reconocido con el status de ciudadano otorgándole derechos además de tener obligaciones, es decir, no habrá una igualdad natural entre individuos, sino, la igualdad se dará a través del reconocimiento que se les dé a los ciudadanos desde el Estado y sus instituciones públicas. Este reconocimiento deberá ser legalmente establecido (mediante el decreto de leyes y artículos constitucionales) y con ello podrá ser el sujeto visto como un ciudadano.

Si bien desde las ideas de A. Marshall a finales del siglo XIX, el concepto e ideas de ciudadanía no solo se han ido cambiando sino que se hacen conceptos mucho más complejos y a la vez más variados, esto al depender de espacios y tiempos particulares de

³⁰ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 19.

cada nación, se puede decir que, aquellas primeras ideas sirven bien a los objetivos de esta investigación a dar prioridad a ideas sobre justicia social, igualdad, derechos sociales y a lo que A. Marshall en su discurso sobre la evolución de la ciudadanía ponía de manifiesto en su idea de poner y hacer a todos los hombres „caballeros”.*

La caballerosidad de la que hace mención A. Marshall en su propuesta sobre ciudadanía y derechos de esta, vemos la evolución en T. H. Marshall en un concepto muchos más entendible y el cual es el de „civilidad”,³¹ y que finalmente nosotros denominaremos como „vida digna” en la que mediante cierta prestación de servicios que denominamos como un piso básico por parte del Estado. Se llega a lograr una igualdad entre individuos, es decir, mayor justicia social con ideas de universalismo.

1.2.1.2 T. H. Marshall y la teoría de la ciudadanía.

Debemos primeramente argumentar el por qué se sugiere a T. H. Marshall dentro del marco teórico como el autor central de la teoría de la ciudadanía; ya que es a partir de que “el concepto sociológico de ciudadanía al que se alude proviene de la formulación de T. H. Marshall, quien sostuvo que la ciudadanía es un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social.”³²

La teoría de la ciudadanía se refiere principalmente a la construcción abstracta de lo que debería ser el ciudadano y sus derechos; “el concepto de ciudadanía es un concepto muy discutido. El debate actual sobre la ciudadanía encuentra sus raíces en distintas tradiciones, tanto de la sociología, como de las ciencias políticas. El concepto involucra sin duda, tanto las relaciones entre los ciudadanos. Cómo las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Estas relaciones son a la vez legales, normativas y materiales;”³³ por lo cual, se intentará aterrizar en lo que debiera ser la concepción de la ciudadanía en el siglo XXI mediante la evolución en su discusión.

“Una primera aproximación a la idea de ciudadanía es su vínculo históricamente insoluble con la nacionalidad, dado que este se consolidó en la medida en que el modelo del Estado nacional -y cada país en particular- han alcanzando su unidad histórica en términos territoriales, orgánicos, políticos y funcionales.”³⁴ Siguiendo esta idea, todo

* A las ideas de „caballeros” la interpretación de T. H. Marshall y Tom Bottomore dan de lograr mantener un piso básico de bienestar social y con ello decimos nosotros lograr una “vida digna”.

³¹ Pereira, Gustavo. Medios, capacidades y justicia redistributiva. Filosofía Contemporánea, México, UNAM-IIF, 2004, p. 12. ISBN: 970-32-1842-3.

³² Gordon R., Sara. Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?. (Este artículo es una versión modificada del trabajo que aparecerá publicado en la Revista Mexicana de Sociología). México D. F.: ISS-UNAM, p. 24. [En línea] disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/gordon.pdf> consultado en octubre de 2009.

³³ Batthyány, Karina. Derechos sociales, ciudadanía y género. Capítulo 2, p. 36. [En línea] disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/bathhya/pdf/cap2.pdf> consultado en octubre de 2009.

³⁴ Reyes Romo, Felipe. Ciudadanía: el icono que cambia. En: „Crisol Plural”, 2 de junio de 2009. [En línea] disponible en: <http://crisolplural.com/2009/07/02/ciudadania-el-icono-que-cambia/> consultado noviembre

individuo adscrito a un Estado-nación será reconocido como miembro de este, y con lo cual, obtendrá algunos derechos entre los que se encuentran los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales.

T. H. Marshall menciona que existen diferentes formas en que las naciones otorgan una ciudadanía plena, esta debe de contener los tres tipos de derechos antes mencionados. Si bien, este podría ser el orden en que se fueron dando en Inglaterra, este autor reconoce que no en todos los casos se podrán dar en ese orden; además de que en cada caso o nación se darán estos diferentes derechos ciudadanos con distinta intensidad y en algunos casos unos aislados de los otros, sin que por ello sea del todo criticable el tipo ideal y evolución que construye T. H. Marshall en su „teoría de la ciudadanía’.

Para reconocer el papel que tiene cada tipo de derechos mencionaremos brevemente que para Marshall “el elemento civil esta compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia.³⁵ En otras palabras, los derechos civiles son las protecciones y privilegios de los poderes personales dados a todos los ciudadanos por la ley, es la libertad de actuar como igual ante los demás y pedir justicia** y que el Estado tiene la obligación de otorgar.

Mientras que el elemento político se refiere “al derecho a participar en el ejercicio del poder como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo,”³⁶ el ciudadano puede participar en la vida política de su nación mediante la participación activa tanto como individuo que puede ocupar un puesto público como votar para elegir quien lo haga. Esto dentro de un Estado democrático en el que se permita la participación abierta a los individuos con categoría de ciudadanos, lo cual Marshall criticaba de manera abierta en los países socialistas.

Por elemento social este autor hace mención de toda la variedad, desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad,³⁷ son los denominados derechos sociales el punto central de la ciudadanía que nos interesa discutir dentro de la teoría de la ciudadanía, ya que, es la relación directa entre la ciudadanía y los servicios sociales que el Estado otorga con el fin de mantener un bienestar social básico que proporcione cierta igualdad y justicia social.

En la construcción de la ciudadanía T. H. Marshall y otros autores reflejan la preocupación por lo social, es decir, aquel elemento que enfatiza sobre el derecho del

de 2009.

³⁵ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 21.

** Para T. H. Marshall la justicia como una cuestión jurídica-legal, en donde sea hace hincapié en la relación de igualdad que los individuos tienen ante los demás sujetos en su carácter de ciudadanos y la relación de estos con el Estado; sin embargo, de manera implícita a lo largo de su obra de „Ciudadanía y clase social’ hace mención de una justicia tendiente a mantener relación social y con el bienestar social con lo que se puede denominar como „justicia social’ de la que hablaremos mas adelante.

³⁶ Marshall T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit.

³⁷ *Ibíd.*

ciudadano a contar con servicios públicos, bienestar social, Seguridad Social, etc. A lo que Batthyány menciona: “los derechos sociales constituyen un ingrediente importante en la construcción y desarrollo de la ciudadanía en la medida en que le asignan contenido. Se presentan como relaciones sociales cambiantes que se construyen como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado.”³⁸

T. H. Marshall describe que el concepto de ciudadanía tiende a mantener un vínculo inquebrantable con el Bienestar Social, viendo a la primera como categoría o estatus de reconocimiento al que los sujetos dentro de una nación se hacen acreedores mediante los derechos, a la vez que el individuo con categoría de ciudadano tiene obligaciones hacia el Estado. Como menciona Batthyány: “la contribución de Marshall es agregar la dimensión social de la ciudadanía, conformada por los derechos a la educación, al bienestar y a la seguridad económica y social. Este concepto de ciudadanía social incluye derechos y también obligaciones, tales como el derecho y la obligación del trabajo, el pago de impuestos, la educación de las nuevas generaciones, el acceso a la salud, etc.”³⁹

1.2.1.2.1 ¿Qué son los Derechos Sociales?

Podemos iniciar diciendo que los derechos sociales son los que humanizan a los individuos, sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan. Son garantías reales de la igualdad y la libertad, pues la libertad no es posible si es imposible ejercerla por las condiciones materiales de existencia. Son el piso básico que el Estado proporciona de manera universal para quien es ciudadano de una nación, es decir, son amplios servicios básicos entre los que se encuentran entre otros la educación y los servicios sociales, es decir, el incentivo que corresponde a los derechos sociales es el del deber público. A continuación enlistaremos los que pueden ser los derechos básicos desde un plano ideal.

Derechos Sociales

- Derecho al empleo
- Derecho a un salario
- Derecho a la protección social
 - Jubilación
 - Seguridad Social
 - Desempleo y Bajas laborales
 - Por enfermedad
 - Por maternidad o paternidad
 - Por accidentes laborales
- Derecho a una vivienda
- Derecho a la educación
- Derecho a la sanidad
- Derecho a un medio ambiente saludable
- Derecho al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública⁴⁰

³⁸ Batthyány, Karina. Op. Cit. p. 39.

³⁹ Batthyány, Karina. Op. Cit. p. 37.

⁴⁰ Marshall T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 76.

Cómo se puede apreciar en este listado de derechos, un espectro amplio de los derechos sociales que quizá T. H. Marshall describía tan sólo como servicios y prestaciones sociales que el Estado debe proporcionar o hacer accesible a los ciudadanos. Es importante reconocer que sólo en algunos países desarrollados el Bienestar Social también es amplio, sin que ni siquiera en todos ellos se logren cubrir estas demandas ciudadanas de manera universal. Un ejemplo de cobertura amplia lo tenemos en los países nórdicos,* quienes podrían ser los más cercanos sino es que quienes logran cubrir todo este espectro de servicios y prestaciones sociales.

Existe un gran paralelismo entre los derechos sociales descritos por T. H. Marshall y sus seguidores, y los derechos humanos, para algunos los derechos humanos son un complemento a los derechos sociales, para otros son los mismos sólo que más desarrollados; lo cual, no sería el punto de discusión de este trabajo, ya que desde un punto de vista general podemos hacer mención de lo que podríamos denominar como el cuarto grupo de derechos de la ciudadanía que deben tener. Con lo que T. H. Marshall y la „teoría de la ciudadanía’ hacen énfasis en ponerle un apellido al concepto de ciudadanía, Batthyány describe que: “la ciudadanía social puede ser definida como un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales, siempre cambiantes en una comunidad.”⁴¹ Dentro de la discusión de los derechos sociales en nuestros tiempos, ya se discute este paralelismo o complemento y a lo que Batthyány menciona que los derechos sociales reclaman no sólo los civiles y políticos, sino también los derechos humanos.⁴² Siendo estos parte de la evolución en las demandas que los ciudadanos reclaman en la búsqueda de una vida digna.

1.2.1.2.1.1 Derechos Humanos Internacionales.

Dentro del preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos⁴³ hecha el 10 de diciembre de 1948, y en 1968 con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Organización de Naciones Unidas (ONU) hace hincapié en conceptos como la libertad, la justicia, la paz, la igualdad y la dignidad, los cuales, deben ser vistos como un paso adelante en la visión de justicia social, donde todos los individuos tienen un piso básico de prestaciones o servicios, los cuales, deben ser apoyados por el Estado si los individuos no logran mediante sus propios medios, lo cual puede ser mediante subsidios directos o con la accesibilidad a ciertos servicios que cubran las necesidades particularmente requeridas. Este pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976, y el cual tiene tres vertientes dentro de los derechos humanos y que son:

* Los Estados con impuestos altos e ingreso elevado son las democracias sociales nórdicas, en especial Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, que han sido gobernadas por partidos socialdemócratas de centroizquierda durante todo o buena parte del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Estos países combinan un respeto saludable por las fuerzas del mercado con un fuerte compromiso con los programas contra la pobreza.

⁴¹ Batthyány, Karina. Op. Cit. p. 38.

⁴² *Ibíd.* p. 39.

⁴³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU, diciembre de 1948.[En línea] disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm> consultado en octubre de 2009.

El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables
El derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos posibles de bienestar físico y mental
El derecho a la educación y el disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico⁴⁴

Los derechos humanos son inalienables para todo ser humano, es decir, que no podrán serle negados a ningún individuo, con lo que nuevamente se defiende la universalidad de los derechos como punto de partida (sean estos llamados derechos sociales o derechos humanos). Este discurso pareciera ser ideal en la protección de los derechos; sin embargo, en la realidad, para la gran mayoría de la población mundial están muy lejos de ser cumplidos, dejándolos como derechos escritos poco reales. La inviabilidad de estos es particular a cada nación, esto pese a que pueden o no estar cercanos a que las constituciones de cada nación plantean.

Pese a que los derechos humanos son consideraciones (recomendaciones) que hace la ONU a los países que la integran, no tienen el peso ni pretenden sobreponerse a los designios que cada Estado promulga en su Carta Magna. Por lo que es importante diferenciar y no confundir los derechos humanos con los derechos constitucionales. Aunque generalmente los derechos humanos se suelen recoger dentro de los derechos constitucionales, no siempre coinciden. Para establecer qué derechos son „constitucionales”, basta con recurrir al catálogo de derechos concedidos por las constituciones políticas de los Estados; el concepto de „derechos humanos” podríamos verlo más bien dentro del ámbito de la Filosofía del Derecho.

Además, se cuenta con algunas otras normas, leyes y reglamentos a nivel nacional, estatal y local que pondrían tener similitud, paralelismo, pero que no por ello son idénticos unos con los otros, esto pese a que el espíritu de muchos de estos es de protección al individuo, o más bien dicho al ciudadano, y de lo cual intentaremos ver de manera general en el siguiente inciso.

1.2.1.2.1.2 Derechos a diferentes niveles y su discurso.

Existen un sinfín de Recomendaciones, Leyes, Normas, Reglamentos, etc., que si bien, perciben en su discurso a los „derechos sociales” de la ciudadanía, los derechos a los que se dice tanto a nivel internacional como a nivel nacional parecieran estar lejanos a lograr permear a la población en general. Con esto no se quiere decir que no debieran existir los derechos escritos en la Declaración de los Derechos Humanos o en la Carta Magna de cada nación, sino que, debería hacerse cumplir el discurso de manera más eficiente en la realidad.

Entre los niveles internacionales que solamente logran ser recomendaciones para los países y sus leyes internas, y que pareciera no existir mucha distancia en el discurso, en la realidad los derechos y la misma ciudadanía pueden parecer ideas desgastadas en el tiempo y espacio, dentro de lo escrito, la firmeza del discurso sobre bienestar social, vida

⁴⁴ *Ibíd.*

digna y servicios universales de orden básico (no mínimo) no sólo pareciera sino que está muy lejos de cumplirse para el grueso de la población y en especial para quien está en vulnerabilidad y/o sufre de algún tipo de exclusión social.

Es dentro de la discusión de la legalidad que existe la distancia entre los derechos sociales, los cuales en cada país están fundamentados dentro de una constitución nacional o dentro de otras leyes y reglamentos, por lo cual, debería poderse lograr demandar de manera legal, mientras que los Derechos Humanos no logran tener ningún respaldo dentro de la legalidad hacia quien los demande, ya que nos es del todo claro la forma y la instancia a quien se les demanden de manera inmediata, sin que por ello se deba entender que no existen instancias con estos fines.

Por lo cual, podemos comentar que “sólo cuando podamos esclarecer aquello de lo cual hablamos cuando nos atribuimos derechos humanos, será entonces posible fundamentar un conjunto específico de demandas como pertenecientes a tales derechos, es decir, podremos fundamentar derechos sociales básicos como derechos humanos.”⁴⁵ Es aquí donde debemos hacer una pausa y dejar en claro qué entendemos o cómo entendemos las ideas sobre ciudadanía. De manera general y abierta podría ser utilizado como un concepto lapso, no obstante, la ciudadanía debe ser delimitada y comprendida en su contexto como discurso y como realidad.

1.2.1.2.2 La ciudadanía formal vs. la ciudadanía sustancial.

Como ya hemos mencionado, la ciudadanía puede ser vista de manera más compleja como un concepto amplio, el cual, por un lado da la definición de ser una concepto jurídico y político, siendo muchas veces visto este como un mero discurso. Para poner un ejemplo de ello podemos hacer mención de los derechos provistos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* o los llamados Derechos Humanos. En estos dos ejemplos se logra ver que parecieran solamente existir de manera discursiva, más sin embargo, no de manera real (en muchas de las ocasiones).

“La ciudadanía formal se refiere a los derechos y obligaciones entre el Estado y el ciudadano. En su forma ideal, incorporaría el que la personalidad de alguien se reconociera plenamente mediante el otorgamiento de derechos sobre una base de igualdad con los demás ciudadanos.”⁴⁶ El idealismo de las leyes, reglamentos, normas y demás disposiciones creadas para otorgar igualdad, equidad, bienestar social y justicia social no logran traspasar el discurso y convertirse en derechos reales, de los cuales el ciudadano sea participe latente de los mismos.

⁴⁵ Dias, María Clara. De la ética del discurso a la moral del respeto universal: una investigación filosófica acerca de la fundamentación de los derechos humanos. Bogotá, Colombia, 1994, p. 2. [En línea] disponible en: <http://www.ifcs.ufrj.br/cefin/publicacoes/derechoshumanos.pdf> consultado en octubre de 2009.

* Más adelante hablaremos de los derechos que otorgan en discurso la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ Nyamu-Musembi, Celestine. Discerniendo sobre la ciudadanía formal y sustantiva. Justicia de género en el África subsahariana. IDRC. [En línea] disponible en: http://www.idrc.ca/es/ev-111816-201-1-DO_TOPIC.html consultado en octubre de 2009.

Por otro lado “la ciudadanía sustantiva va más allá de los límites de la política formal y la ley, para abarcar la relación económica, social y política entre grupos sociales y estructuras de poder que median la posición de los individuos en la política.”⁴⁷ En la cual, las leyes son sobrepasadas por una realidad cambiante y compleja en la que no sólo los ciudadanos tienen derechos por el simple hecho de serlo, sino que deben acatar las normas informales existentes en la sociedad a la cual pertenecen. Con lo que, la pertenecía a un grupo (sindicato, grupo político, grupo económico, organización civil, etc.) logra mediar de mejor manera entre el sujeto (ciudadano) y el Estado en la búsqueda de obtención de derechos reales, en especial los derechos sociales.

1.2.1.2.3 La Justicia Social.

La justicia social es una idea que se hace extensa según la medida con que se vea; no obstante, al hablar de ella debemos mencionar que los intentos de T. H. Marshall y de algunos otros autores no es la de encontrar la igualdad de ingresos sino la igualdad en el acceso a servicios y mantener un piso básico en el bienestar social entre otras cosas, sean estas cuestiones relacionadas con los derechos civiles, políticos o sociales. Como menciona T. H. Marshall: el objetivo de lograr justicia social mediante estos beneficios a los ciudadanos no es propiamente dicho lograr una sociedad (nación) en la que todos son iguales, sino que las diferencias entre estos sean legítimas, pensando en el beneficio de todos al disminuir la inequidad en el acceso básico y el tener parámetros de dignidad de los menos afortunados.⁴⁸

Pese a que existen grandes semejanzas entre la justicia social y el bienestar social, es importante diferenciar conceptual y teóricamente estos dos términos. Menciona Bottomore que en ocasiones la “mente pública era propensa a igualar justicia social con bienestar social, que sólo era parte de ella.”⁴⁹ Debemos ver a la justicia social más que como un concepto, como una idea amplia que no es completa con el cumplimiento del bienestar social, sino que además debe verse conjuntada, como ya se mencionó, por una serie de derechos que ayuden a mantener una vida digna en la que los ciudadanos sean parte del desarrollo del país, esto mediante su participación civil, política y social en la que además de derechos, mantengan deberes ante el Estado y sus conciudadanos.

Por desgracia y pese a que el ideal sería lograr una universalización de los beneficios otorgados a los ciudadanos, T. H. Marshall está conciente de que “el Estado no está preparado para que la administración de justicia sea gratuita para todos.”⁵⁰ Sin embargo, debe de existir un punto para mediar en que el Estado se haga cargo de otorgar ciertos servicios básicos y lograr que “los derechos sociales en su forma moderna implican una invasión del contrato por la condición social, la subordinación del precio de mercado a la justicia social, el reemplazo de la negociación libre por la declaración de derechos.”⁵¹

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Marshall T. H. y Tom Bottomore. *Op. Cit.* p. 65.

⁴⁹ *Ibíd.* p. 97.

⁵⁰ *Ibíd.* p. 54.

⁵¹ *Ibíd.* p. 71.

1.2.1.2.3.1 Igualdad o equidad entre los individuos (ciudadanos).

La igualdad es el concepto utilizado por T. H. Marshall y Tom Bottomore en su obra para dar validez a una sociedad más equitativa. Siguiendo sus ideas podemos mencionar que no puede existir una sociedad igualitaria en todos aspectos, por lo cual, el término equidad se acerca más a lo que ellos aluden como ya se mencionó que hacen referencia en las páginas 65 y 89 de su obra. Bottomore está de acuerdo con una idea general de la igualdad alcanzada gracias a los servicios públicos y el bienestar social que estos proporcionan, a lo que cita a R. T. Tawney quien menciona que:

Hay ciertos impedimentos gruesos y aplastantes condiciones de vida lesivas para la salud, educación inferior, inseguridad económica [...] que ponen en permanente desventaja a las clases que la experimentan [...] hay ciertos servicios por los cuales se han mitigado mucho estos impedimentos cruciales y, si se le da tiempo y voluntad, pueden eliminarse por completo [...] la contribución a la igualdad hecha por esas instituciones dinámicas, como es obvio, es mayor en medida desproporcionada que la que resultaría de un presente anual a cada individuo[...].⁵²

La igualdad de la que hablan como una estandarización de los ciudadanos, donde los menos afortunados tuvieran acceso a los servicios básicos que proporciona el Estado, estos servicios serán de una calidad similar a la que pueden acceder quien paga o tiene derecho a ellos por sus propios medios. Si bien para Bottomore “el movimiento hacia una igualdad social mayor era visto como la fase última de la evolución de la ciudadanía en varios siglos;”⁵³ para nosotros la visión de evolución es acertada; sin embargo, no puede ser vista como terminal, sino, como una evolución en constante evolución y crecimiento.

Bottomore menciona que son las clases trabajadoras quienes luchan durante el siglo XX por alcanzar en su justa medida el reconocimiento de los derechos sociales. Estas pronto ven su lucha rebasada ante nuevas demandas de la vida y menores servicios por parte del Estado, donde la lucha entre el capitalismo de mercado y las demandas ciudadanas parecieran debilitar a estas últimas. En el plano de los derechos sociales la igualdad es el ideal o como debiera ser cada sociedad (nación), no obstante, de que las condiciones económicas y accesos a ciertas oportunidades no podrían dejar que existiera del todo esta igualdad, ya que se reconoce que “hay límites naturales para el impulso contemporáneo hacia una mayor igualdad social y económica.”⁵⁴ Esto pese a reconocer que “el derecho del ciudadano en este proceso de selección y movilidad es el derecho a la igualdad de oportunidades.”⁵⁵ A lo que se puede añadir que “el aspecto más importante del concepto de ciudadanía es la asunción respecto a la igualdad de los derechos y deberes.”⁵⁶

⁵² *Ibíd.* p. 91.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.* p. 53.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 69.

⁵⁶ Ramírez Sáiz, Juan Manuel. Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica. p. 94. (cita que este autor hace de Lipset). [En línea] disponible en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral2/89-112.pdf> consultado en octubre de 2009.

Ante estas ideas entre el ser y lo que debería ser la igualdad encontramos una laxa definición de lo que podría llegar a postularse como igualdad. No obstante, la equidad podría acercarse más a la definición sobre el discurso que T. H. Marshall y otros autores podrían concebir como ideal a seguir en la búsqueda de mayor justicia social. Podemos decir que “la equidad es un valor de connotación social que se deriva de lo entendido también como igualdad. Se trata de la constante búsqueda de la justicia social, la que asegura a todas las personas condiciones de vida y de trabajo dignas e igualitarias.”⁵⁷

En otras palabras y siguiendo de manera implícita las ideas de T. H. Marshall y Bottomore, la búsqueda de mejores condiciones de vida, una vida digna y servicios básicos como servicios públicos otorgados a todos los ciudadanos podrían otorgar el fin descrito por estos autores, que hacen ver en las citas anteriores sobre su obra que no quieren llegar al discurso y mucho menos a la realidad de los países socialistas y su igualdad en los derechos sociales en detrimento de los derechos civiles y políticos. Estos derechos sociales deben en todo momento lograr un piso básico de servicios y prestaciones que se alejen de las concepciones de los mínimos otorgados por el Estado, de lo cual hablaremos en el siguiente inciso.

1.2.1.2.4 Mínimos vs. Básicos.

Una de las cuestiones que deben ser cambiadas primeramente en el discurso y más adelante en la realidad, es la de mínimos como medida con la que se puede sobrevivir mas no mantener una vida digna. La dignidad va más haya de satisfacer al mínimo las necesidades básicas y suplementarias inherentes a cada sociedad. El minimalismo junto con la focalización* se encuentran dentro del paradigma dominante de la Política Social y combate a la pobreza, es decir, brindar los mínimos al menor número de personas.

El problema de hablar de los mínimos es que parecieran reducirse con el paso del tiempo y no incrementarse con la demanda social. Estos mínimos a más de 50 años de que T. H. Marshall los percibía, parecieran no logran tener cabida dentro de las sociedades del siglo XXI. Este autor señalaba que “el Estado garantiza una provisión mínima de ciertos bienes y servicios esenciales (tales como atención médica y provisiones, abrigo y educación) o un ingreso mínimo en dinero para gastar en elementos esenciales, como en el caso de las pensiones a la ancianidad, beneficios de seguro y asignaciones familiares.”⁵⁸

Según estas ideas, los ciudadanos que logren estar por encima de un mínimo no deben ser apoyados por el Estado, ya que, “todo el que puede exceder el mínimo garantizado con sus propios recursos está en libertad de hacerlo.”⁵⁹ No obstante, en la misma página el autor señala que mediante la igualación de beneficios de servicios o en efectivo el

⁵⁷ ¿Que es la equidad? [En línea] disponible en: <http://www.misrespuestas.com/que-es-la-equidad.html> consultado en octubre de 2009.

* Minimalismo: Es la tendencia a reducir a lo esencial, que reducen sus pertenencias físicas y necesidades al mínimo, es también el significado a simplificar todo a lo mínimo. Focalización: La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo.

⁵⁸ Marshall T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. pp. 58-59.

⁵⁹ *Ibíd.* p. 59.

objetivo es “asegurar que todos los ciudadanos alcanzaran al menos el mínimo prescrito, fuera por sus propios recursos o con asistencia si no podían sin ella.”⁶⁰ Desde una perspectiva evolucionada, los mínimos deben pasar a denominarse y convertirse en básicos, es decir, de un piso mínimo de servicios y prestaciones para obtener el bienestar social, debemos de pensar y pasar al piso básico o esencial, el cual, además de lograr mejorar el Bienestar Social en la realidad, logra desprender de estas ideas del estigma.*

El rebajar la calidad de vida a los mínimos sería como querer dejar en la indigencia o sobrevivencia a gran parte de aquellos ciudadanos que no lograrán mediante sus medios evitarlo, al mismo tiempo que se les estaría marcando socialmente. Además de que Marshall se da cuenta del paso de mínimos a mejores categorías para mantener la lógica en su discurso de que los individuos pasen a ser caballeros, y por lo cual reformula que “el mínimo garantizado ha sido elevado a tal altura que el término ‘mínimo’ se vuelve inapropiado.”⁶¹ Este autor no quiere ver a los ciudadanos como proscritos por los demás o en estado de sobrevivencia, sino en condiciones de no ser estigmatizados y lograr mantener dignidad en sus vidas.

Para lograr el paso a los servicios y pisos básicos o esenciales de bienestar social, un primer punto sería el de hablar de derechos básicos como nos aclara Dias que nos menciona que: “los derechos básicos fundamentan el ‘status’ de ciudadanos libres e iguales. Para que este fin pueda ser alcanzado, sin embargo, es necesaria la satisfacción de ciertas condiciones vitales. Los derechos que satisfacen tales condiciones pertenecen a los así llamados derechos sociales básicos.”⁶²

1.2.1.2.5 Los Adultos Mayores, Ciudadanía y Derechos Sociales.

Si bien la ciudadanía y los Adultos Mayores debieran verse como categorías complementarias en la suma de esfuerzos en las demandas sociales por parte de la población, muchos políticos y gobernantes dejaron de ver a los Adultos Mayores como ciudadanos con derechos y obligaciones, para pasar a considerarlos solamente como receptores de derechos; sin embargo, a últimas fechas se hace manifiesto no sólo en México sino en todo el mundo la importancia y peso que los Adultos Mayores tienen ante la construcción de derechos sociales y de la misma ciudadanía en sus dimensiones civiles y políticas. A lo que García Ramírez nos dice:

En la Unión Europea ha sido relativo el trabajo organizativo de las confederaciones de ancianos. En América Latina, caso específico México, han desarrollado una serie de procesos políticos en la que las diversas organizaciones de adultos mayores han desplegado su poder social, en el sentido de figurar seriamente en el espacio público y convertirse en interlocutores válidos en el campo de los consensos y decisiones institucionales. La llamada ‘ley de adultos mayores’ es un paso insipiente en la búsqueda de la ampliación de la ciudadanía y en la descolonización de la política, ya que antes de dicha ley, predominaba

⁶⁰ *Ibíd.*

* Estigma: El término estigma es utilizado para hacer referencia a un atributo profundamente desacreditador. Existen estigmas individuales, los sociales o también la de grupos de pertenencias.

⁶¹ Marshall T. H. y Tom Bottomore. *Op. Cit.* p. 62.

⁶² Dias, María Clara. *Op. Cit.* p. 5.

una concepción aviesa sobre la función de los ancianos.⁶³

La importancia de los Adultos Mayores frente al tema y la búsqueda de ampliar los derechos para el ciudadano es sin duda primordial, ya que son actores (ciudadanos) con mayor conciencia de lo que existe y de lo que hace falta. Algunos de los puntos por lo que pueden y deben ser interlocutores sociales y políticos con fines comunes a la sociedad y objetivos prioritarios, están:

1. Conquistar espacios público-políticos donde se pongan a cuestión prácticas institucionales.
2. Lograr solución y respuestas fácticas a demandas que tienen que ver con derechos sociales, económicos y políticos, no solamente para ellos sino para generaciones futuras (PRE-senectas).
3. Solidarizarse con otros movimientos sociales y apuntar a nuevos proyectos de Nación.⁶⁴

El mismo T. H. Marshall hace mención en varias ocasiones dentro de su obra de la idea de proporcionar a los Adultos Mayores apoyos. Poniendo de manifiesto en páginas de su obra que, la pensión de la tercera edad pese a tener cierta carga social despectiva no podía ser comparada con la llamada *poor law** que mantenía mayor carga social negativa (estigma social). Con esto se deja ver cómo la teoría de la ciudadanía está enlazada de muchas formas a los Adultos Mayores, donde éste es y debe ser portador de mayores derechos que los que otorga la seguridad social en cada país.

1.2.1.2.6 Comentarios finales.

Como bien menciona Bottomore, “Marshall reconocía la presencia de elementos de conflicto”⁶⁵ dentro de su teoría de la ciudadanía, lo cual, aún se hace más complejo después de más de medio siglo, esto debido a los cambios e incertidumbre creada en contextos cada vez con mayores demandas y en los que el Estado pasa de proveedor a ser menos que regulador de servicios sociales. La complejidad y el conflicto son hoy cuestiones presentes en el debate sobre ciudadanía y derechos sociales, en los que se “elabora una noción de ciudadanía compleja que muestra cómo los derechos se constituyen históricamente formando la base de la ciudadanía moderna.”⁶⁶

Exigiendo que el Estado debe recobrar obligaciones hacia los ciudadanos y que éstos logren alcanzar servicios públicos enfocados al bienestar social de orden universal y con tendencias a cambiar concepciones de mínimos por las de básicos, ya que estas últimas están más relacionadas con alcanzar una vida digna. Debemos ver la construcción de los derechos sociales en relación con la ciudadanía como “un potencial para crear una sociedad más igual,”⁶⁷ o por lo menos más equitativa e incluyente en cuanto al bienestar

⁶³ García Ramírez, José Carlos. Los derechos y los años. Otro modo de pensar y hacer política en Latinoamérica: los adultos mayores. México: Plaza y Valdés editores, 2006, p. 248. ISBN: 970-722-510-6.

⁶⁴ *Ibid.* p. 247.

* Ley de los pobres.

⁶⁵ Marshall T. H. y Tom Bottomore. *Op. Cit.* p. 90.

⁶⁶ Batthyány, Karina. *Op. Cit.* p. 37.

⁶⁷ *Ibid.* p. 91.

social como un bien público y no como un bien de unos cuantos, sean estos favorecidos por el sistema o quienes por mérito propio logran el acceso a estos servicios.

Por otra parte, los apuntes de T. H. Marshall van enfocados a dar un servicio integral no para un sector específico de la sociedad. No es un combate a la pobreza, sino, es el lograr un servicio de acceso a toda la población. Si existe quien mediante sus medios quiere hacer uso de servicios que el mercado le proporciona, está en libertad para hacerlo, con lo cual, no pierde su acceso a los servicios públicos ya que estos son derechos del ciudadano por el simple hecho de serlo. A lo que debemos señalar de manera importante que “la obligación del Estado es hacia la sociedad en su conjunto,”⁶⁸ es decir, iguales servicios (piso básico) para todos, sin importar los ingresos o su condición económica.

1.3 Marco Metodológico.

En esta sección de la investigación nos daremos a la tarea de referir el cómo llevaremos a cabo este trabajo de tesis en sus distintas facetas, tratando de ser claros y precisos sobre las cuestiones metodológicas que se utilizarán para cada una de las diferentes secciones, en las que destaca el trabajo de recabar, analizar y esclarecer la información. Teniendo en cuenta que la metodología general de este estudio es de orden cualitativo, pero con el apoyo de información estadística y cuestiones numéricas que sustenten los argumentos que se den de la realidad, es decir que se hará uso de una metodología mixta, flexible e incluyente, la cual tome puntos para desarrollar el estudio, en las distintas formas de utilizar y analizar la información.

1.3.1 La visión general.

Mediante este apartado de la investigación se describe la forma y las herramientas metodológicas con que se trabajará a lo largo de los diferentes capítulos, para lograr sistematizar, sintetizar y validar esta investigación. Seguimos en esta sección la idea general de ver al método como un instrumento de la actividad científica que a la vez que nos permite mantener la lógica, también permite que la información, y la forma en que se trabaje sea válida siempre y cuando se mantenga dentro de los parámetros de la metodología descrita y fundamentada en otros autores.

Para seguir esta idea, señalamos al método como “el camino que conduce al conocimiento, tendría que entenderse como el camino por el cual se llega a un cierto resultado en la actividad científica, inclusive cuando dicho camino no ha sido fijado por anticipado de manera deliberada y reflexiva.”⁶⁹ Cabe aclarar que los niveles de análisis, así como la profundidad de cada uno de ellos requieren diferentes herramientas técnico-metodológicas. Los niveles de análisis que requeriremos se enlistan a continuación:

Análisis Crítico
Análisis Cualitativo-Interpretativo-Explicativo

⁶⁸ *Ibíd.* p. 63.

⁶⁹ Arriaga Álvarez, Emilio Gerardo. Senderos de la Investigación Científica, un planteamiento inicial. Toluca, México: Bonobos Editores, 2ª Edición, 2008. p. 25.

Estos niveles de análisis no son categorías de análisis excluyentes sino complementarias y que en algunas ocasiones tendrán un nivel jerárquico entre sí y en otras se manejarán como categorías que se complementan, es decir, dependerán de los intereses en el nivel que se maneje la información y lo que se quiera expresar con la misma. En algunos casos, como en el marco conceptual, el marco teórico y el marco metodológico, la descripción será con un nivel crítico, a su vez que descriptivo de lo que otros autores han escrito sobre el tema, además del análisis interpretativo. Esto partiendo de las ideas anteriores de cómo vamos a utilizar los conceptos que se desarrollen; mientras que el análisis descriptivo se utilizará en la definición de los programas a evaluar.

El análisis crítico en el que nos guiamos es fundamental ya que, tomamos de Leal sus ideas positivas sobre la crítica como forma reflexiva del pensamiento, en su acepción clásica de la crítica a los textos, desde una perspectiva que construye, teniendo en claro que no somos eruditos para ello, es decir, haremos una interpretación hermenéutica sin que esta pueda ser llamada hecha por eruditos pero si con objetividad. Mientras que la crítica en la acepción kantiana sobre un razonar profundo en que los conceptos quedan al margen de la realidad y lo que esta refleja, es decir una reflexión de orden más abstracto y puro; partiendo con ello a evaluar los programas desde un punto de vista objetivo.⁷⁰

Cabe aclarar que la visión metodológica que requerimos es la holista, la cual, describe Pereira como: “la epistemología en la que se basa este tipo de afirmaciones es el holismo, tal epistemología se encuentra como trasfondo del método interpretativo. Su base teórica en la idea de que el significado de las oraciones es independiente, de tal forma que lo que significa una oración depende del significado de otras. Estas oraciones se encuentran en un todo coherente que se caracteriza por ser consistente, completo y mutuamente explicativo.”⁷¹ Es decir, que no nos interesa profundizar en los detalles de cada oración o sección de un texto, sino lo que nos interesa son las ideas del texto completo.

Al definir de manera clara nuestro marco conceptual y teórico tendremos un punto de partida para el manejo del resto de la investigación, ya que como menciona Arriaga: la “teoría es un conjunto de constructos (conceptos), definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que representan un punto de vista sistemático de fenómenos especificando relaciones entre variables,”⁷² con lo que se mantiene la ya citada visión holista y la cual nos dará pie a tratar de manera lógica los conceptos e ideas que intentamos destacar en este trabajo.

Por otra parte debemos aclarar que daremos seguimiento a una lógica mediante el método deductivo. Este método se desarrolla dentro de las ciencias sociales y particularmente de la Sociología como conjunto de técnicas lógicas para desarrollar, descubrir o replantear al

⁷⁰ Leal Carretero, Fernando. ¿Qué es crítico?. Apuntes para la historia de un término. México: COMIE/UAM. En: Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. VIII, Núm. 17, enero-abril, 2003, pp. 245-265.

⁷¹ Pereira, Gustavo. Op. Cit. p. 35.

⁷² Arriaga Álvarez, Emilio Gerardo. Op. Cit. p. 18.

conocimiento, además de ser una excelente sugerencia para realizar trabajos científicos que puedan o deban partir de cuestiones generales o universales y lograr un camino hacia lo particular de manera lógica y continua. Este logro permite la ausencia de saltos de conocimiento creadores de lagunas (vacíos o dudas) dentro de la investigación. Que podamos o no llevar a cabo esto, será una tarea a realizar, y si existen problemas, serán de parte nuestra por el mal uso de este y los demás métodos, por desconocimiento.⁷³

1.3.2 Los conceptos clave.

Para mantener una coherencia en el discurso, es necesario partir desde un marco conceptual que dé referencia de cómo se hará uso de algunos conceptos o términos claves en el desarrollo de la investigación, estos conceptos deberán acompañar en todo momento a la investigación, tanto en su nivel teórico-conceptual como en las secciones descriptivas de la realidad, tratando de que en todo momento estas ideas o conceptos se mantengan latentes en el discurso que se maneje, ya sea de manera explícita o por lo menos de manera implícita, los conceptos centrales son:

- Ciudadanía
- Derechos Sociales
- Justicia Social
- Política Social
- Adultos Mayores y Tercera Edad
- Exclusión Social y Vulnerabilidad
- Universalismo Básico

1.3.3 Delimitación espacial y temporal.

La definición central espacio/temporal de nuestro objeto de estudio se limita al espacio nacional, ya que es el espacio que nos interesa destacar como punto de desarrollo de una propuesta de Universalismo Básico. De lo cual, nuestra propuesta de universalidad como forma de apoyo a los Adultos Mayores hecha por el Estado, parte de la premisa de lograr ser implementada a nivel nacional, sin que exista sesgo de exclusión por algún motivo. No obstante de esta delimitación en los fines, los medios para fundamentar estas ideas se hace con ejemplos tanto a nivel internacional, como también se hace uso de la descripción de algunos programas de Política Social a nivel nacional y a nivel local (entidad federativa). Mientras que con respecto a la cuestión temporal la delimitación, se plantea el nacimiento y crecimiento de los programas de apoyo a los Adultos Mayores, lo cual a nivel nacional es durante la primera década del siglo XXI.

Con lo que podemos decir que, la delimitación espacio/temporal en este estudio se da de manera natural. No obstante que se debe de tomar en cuenta que en la investigación se hará una descripción de datos estadístico-demográficos que nos ayudarán a contextualizar la situación y cambios que ha tenido la población y su envejecimiento a través de la transición demográfica con lo que haremos referencia a periodos de tiempo anteriores a la primera década del siglo XXI y que también en ocasiones se recurrirá a las

⁷³ García Chávez, Leandro Román. Op. Cit. p. 37.

proyecciones futuras. Y en el caso de los ejemplos internacionales podrán existir periodos de tiempo más amplios que dependan de cada caso.

1.3.4 El modelo mixto como enfoque de investigación (cualitativo-cuantitativo).

Dentro de las Ciencias Sociales existen dos paradigmas dominantes sobre cómo se puede y debe hacer investigación. Por un lado, está el paradigma cuantitativo, el cual intenta por medio de las matemáticas en general y de la estadística en particular obtener resultados y generalidades; mientras que por el otro lado existe el paradigma cualitativo, el cual es de orden más flexible y nos permite hacer interpretaciones sobre la realidad, los textos y el discurso que se maneja, esto de manera más profunda o detallada. No obstante y pese a que se hará en su mayoría un análisis cualitativo, no se quiere en esta investigación dejar de lado cuestiones estadísticas y numéricas que nos permitan dar un panorama sobre la realidad del fenómeno a tratar de manera cuantitativa, ya que, “en la práctica algunos investigadores se dan cuenta de que sus estudios y entendimiento pueden fortalecerse y ampliarse con diseños que combinen ambos métodos.”⁷⁴

Con lo anterior, debemos dejar en claro que nuestra postura, pese al peso mayor de lo cualitativo nos puede y debe permitir hacer uso más de un modelo mixto, en que las posturas cualitativas sean complementadas con las cuantitativas. El método mixto permite hacer investigación mediante la complementación de las dos visiones; además, para nosotros pese al poco manejo cuantitativo de orden matemático, si será básico el reafirmar la interpretación cualitativa mediante gráficas, cuadros, tablas y demás datos estadísticos y demográficos que nos den un panorama más profundo sobre cómo se comporta la población en general y los Adultos Mayores en particular, así como ver entre otras cuestiones los resultados y cobertura de los programas que se han creado para beneficiar a los Adultos Mayores en México y otros países.

No obstante, de asumir una actitud flexible entre las posturas (cualitativa y cuantitativa), a partir de un análisis cualitativo que pueda hacer uso de datos estadísticos en un momento dado con el fin de esclarecer de mejor manera las situaciones analizadas; se puede decir que, “los enfoques cualitativo y cuantitativo se consideran con frecuencia excluyentes, en realidad puede haber mucho traslape,”⁷⁵ con lo que se puede enriquecer y complementar la información que cada una de las dos posturas logra establecer, esto en busca de una mejor exposición de los diferentes temas y dentro de estos las distintas posturas de los mismos en que las estadísticas son fundamentales (sean cuestiones demográficas, de gasto público, etc.), como es el caso del manejo de cuestiones demográficas y los cambios en las estructuras de población, así como las proyecciones en estos mismos temas y los costos de los programas sociales entre otras cosas.

Para dejar en claro la forma a seguir, podemos dar seguimiento a Catalina Denman, la cual dice que: “en términos del análisis, también es importante señalar que en investigación cualitativa el análisis no es una empresa que culmine el proceso de

⁷⁴ Mejía Rebeca y Sergio Antonio Sandoval (coord.). *Tras las vetas de la investigación cualitativa. Perspectiva y acercamiento desde la práctica*. Jalisco, México: Editorial ITESO, 2003, p. 41.

⁷⁵ *Ibid.* p. 42.

indagación, sino un ejercicio permanente que se inicia con el diseño del proyecto y que va guiando a partir de la información progresivamente recabada, tanto el replanteamiento de la hipótesis como las estrategias de investigación a aplicar.”⁷⁶ Esperando sea clara la postura a tomar dentro de la investigación, sólo cabe reafirmar que el modo no puede ser del todo tomada como una visión rígida, sino más bien se tomará la denominada ‚postura irónica’ que sostiene dos posturas básicas que son:

a) La metodología cualitativa es tan válida como la cuantitativa y su diferencia estriba en la utilidad y capacidad heurística que poseen, lo que les hace recomendables en casos y situaciones distintas. El acierto del investigador depende no de la metodología que utiliza sino del acierto en aplicarla en aquellos casos específicos para los que está más adaptada.

b) La metodología cualitativa no es incompatible con la cuantitativa, lo que obliga a una reconciliación entre ambas y recomienda su combinación en aquellos casos y para aquellos aspectos metodológicos que la reclamen. Esta combinación recibe el nombre de triangulación y es utilizada cada vez más con mayor insistencia.⁷⁷

1.3.5 El método comparativo.

El método comparativo* dentro de las Ciencias Sociales resulta tener una añeja y amplia tradición dentro de la investigación y creación de estudios de la sociedad y sus diferentes fenómenos u objetos de estudio. Algunas de estas tradiciones las encontramos en autores clásicos como Max Weber y Émile Durkheim. Los de la primera tradición trabajan con un número pequeño de casos definidos de forma teórica y los segundos con el manejo de variables.⁷⁸ El método comparativo “también es un método frecuentemente utilizado desde dos perspectivas: la primera de ellas es la que utiliza casos reales y la segunda ocupa casos teóricos o construcciones ideales con las cuales se puede comparar la realidad.”⁷⁹ Con lo anterior se puede ligar de mejor manera la teoría y los casos empíricos, o en el caso de que existan propuestas teóricas como los ‚tipos ideales”^{**} podremos compararlos con lo que en la realidad existe y analizar sus similitudes o diferencias.

Existen tres modelos del método comparativo, los cuales pese a no ser utilizados tal cual, son importantes describir, esto por un afán de hacer ver lo rico y funcional que resulta el

⁷⁶ Denman, Catalina A. y Jesús A. Haro (compiladores). Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social. México: El Colegio de Sonora, 2000, p. 34. ISBN: 968-6755-32-2.

⁷⁷ Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. Metodología de la investigación cualitativa. España: Universidad de Deusto, 2003, p. 17.

* En un sentido amplio, no propiamente científico-social, del concepto de comparación pueden derivarse dos acepciones: una general, que se refiere a la actividad mental lógica, presente en multitud de situaciones de la vida humana, que consiste en observar semejanzas y diferencias en dos o más objetos; y una acepción más reducida, que considera a la comparación como un procedimiento sistemático y ordenado para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más objetos o fenómenos, con la intención de extraer determinadas conclusiones. Es en esta última acepción donde el término comparación es sinónimo de método comparativo (MC), y su uso suele ir asociado al de método científico.

⁷⁸ Caïs, Jordi. Metodología del análisis comparativo. España: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 21, 1997, p. 11.

⁷⁹ García Chávez, Leandro Román. Op. Cit. p. 41.

** Para mayor información consultar: Weber, Max. Economía y sociedad. Argentina: FCE, 1992, pp. 1237. Passim (En el primer capítulo habla sobre los tipos ideales).

método comparativo dentro de las Ciencias Sociales. A continuación aparecen enlistados estos tipos de cruces comparativos que existen y enseguida los describiremos de manera sintética para dar un panorama de estos.

Cuadro 1.1
Tipos de cruces método comparativo (cross).

Cross societal	Entre sociedades o grupos sociales
Cross temporal	Entre momentos o periodos en el tiempo
Cross national	Entre países

Fuente: Elaboración propia con información de Caïs Jordi, 1997.⁸⁰

El cruce entre sociedades (cross societal) es el más comúnmente utilizado dentro de las Ciencias Sociales y su investigación, Caïs de manera sencilla describe que: “la investigación que utiliza datos comparables de al menos dos sociedades es comparativa,”⁸¹ sin embargo, podemos decir que esta definición del cruce entre sociedades puede ir más allá y no hacer necesaria la existencia de más de una sociedad real en el cruce, la cual, puede ser complementada como se mencionó anteriormente por una sociedad construida teóricamente o un llamado tipo ideal de la misma, con lo cual, se flexibiliza y abre a nuevas expectativas.

El cruce entre momentos en el tiempo (cross temporal) es muy común en los estudios históricos, comparando dos momentos pasados o un momento pasado y otro presente de una misma sociedad (o también proyecciones a futuro de la sociedad), con lo que cuestiones no presentes aportan al análisis de sociedades y sus fenómenos inmersos. Estas comparaciones surgen: “debido a la utilidad que tienen la observación de trayectorias o secuencias históricas para estudiar y entender el fenómeno del cambio social.”⁸² Entre las ciencias que pueden echar mano de este análisis histórico se encuentran la sociología, la demografía, la economía, etc.; las cuales pueden enriquecerse con este método tan dúctil.

Por último, el cruce entre naciones (cross nacional) puede ser un elemento útil a esta investigación para los ejemplos internacionales, ya que se pueden ver una serie de cuestiones que pueden ser discutidas no sólo en cuanto un análisis abstracto, sino también dando ejemplos de la Política Social internacional y sus programas para Adultos Mayores, que pueden resultar parecidos o no al caso de México. Ya que como menciona Caïs “se pueden comparar países diferentes para identificar características comunes que permitan ejemplificar un proceso o fenómeno singular con la intención de descubrir procesos causales comunes, o se pueden comparar también para definir opuestos.”⁸³

El método comparativo será el que en esta investigación tenga como método el punto central, en el que se compararán momentos y programas institucionales como puntos centrales; no obstante, también debemos destacar que es mediante este método que se

⁸⁰ García Chávez, Leandro Román. Op. Cit. p. 41.

⁸¹ *Ibíd.* p. 12.

⁸² Caïs, Jordi. Op. Cit. p. 63.

⁸³ *Ibíd.* p. 83.

dará el desarrollo de lo que es México en cuestiones estadísticas y de población a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, además de que se utilizarán algunas proyecciones estadísticas para hacer ver lo que sucederá con la transición demográfica y particularmente con el envejecimiento de nuestra sociedad en el futuro próximo.

En los siguientes capítulos de esta tesis se hará una descripción y análisis de evaluaciones de los programas de ayuda para los Adultos Mayores, particularmente de la ‘Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el D. F.’ y del Programa Federal ‘70 y más’. La comparación entre estos no será de manera directa, ya que después de la descripción, objetivos y resultados de los mismos, nos abocaremos a realizar una especie de análisis de las evaluaciones que de ellos existen, esto en cuanto sus distintos factores para observar su eficiencia y eficacia. Además podremos más que compararlos directamente, hacer un balance sobre los puntos a favor y en contra que tengan cada uno de ellos.

A continuación se hará una comparación y descripción de distintos ejemplos a nivel intencional no exactamente del Universalismo Básico, ya que ésta no deja de ser una propuesta teórica, sino de las denominadas Pensiones No Contributivas (PNC), las cuales, pueden ser un primer cambio en la Política Social de México a nivel nacional enfocada para los Adultos Mayores. Esta serie de proposiciones reales en otros países nos pueden o por lo menos intentan encontrar soluciones universales para el apoyo o asistencia de los Adultos Mayores, y que pueden sumarse a la propuesta del Universalismo Básico, el cual es un modelo teórico que puede ser viable. Por último daremos nuestra propuesta de lo que puede ser el Universalismo Básico en México para los Adultos Mayores, donde compararemos distintas propuestas que se han hecho sobre el Universalismo Básico para el caso mexicano.

1.3.6 Un modelo de evaluación como método para valorar los programas.

Más que hacer una evaluación directa de los programas, lo que haremos es valorar las características de éstos y utilizar las evaluaciones que existen de los mismos. Debemos tener en cuenta un método que nos ayude a entender los puntos más importantes de los programas y cómo éstos deben de ser evaluados, con el fin de no quedarnos con el sesgo que pueden producir las evaluaciones. Con estos fines, debemos apegarnos a algún tipo de guía. Esta la tomaremos del libro de Rolando Franco y Ernesto Cohen llamado ‘Evaluación de proyectos sociales’.⁸⁴ Este libro en algunos de sus apartados nos referirá a la forma en que se hace una evaluación de proyectos, con lo cual podremos ver primeramente si han cumplido con sus objetivos y resultados, pero también la forma en que lo han realizado.

Cohen y Franco mencionan que: “se ha dicho que el objeto de la investigación evaluativa es comparar los objetivos de un programa con las metas que se propuso alcanzar a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del mismo y para mejorar así la

⁸⁴ Cohen, Ernesto y Rolando Franco. Evaluación de proyectos sociales. México: Editorial Siglo XXI, sexta edición, 2003, pp.318. ISBN: 968-23-1768-x.

programación futura”⁸⁵ con lo que la evolución del programa mide hasta qué punto el programa ha tenido éxito en términos de si ha o no, alcanzado sus objetivos mediante resultados concretos.⁸⁶ Debemos de tomar en cuenta algunos textos que hagan referencia a los mismos, así como algún tipo de evaluaciones que existan ya sean estas internas o externas a los programas o a las instituciones que los llevan a cabo. Debemos familiarizarnos con conceptos como: eficiencia, eficacia, efectividad, funciones de los programas, objetivos, metas, resultados, universo del programa, etc.

Es importante destacar que lo que llamamos evaluación, es en realidad una descripción sobre los puntos más importantes para esta investigación sobre los que evaluaciones hechas por especialistas analizaron de estos programas; ya que no es el interés central de este trabajo el evaluar, sino poner en contexto lo que existe en cuanto a programas nacionales de apoyo a los Adultos Mayores y poder con ello comparar el contexto mexicano con lo existente tanto en países de América Latina y otras partes del mundo.

⁸⁵ *Ibíd.* p. 76.

⁸⁶ *Ibíd.*

Capítulo 2.

2 Los Adultos Mayores y el contexto sociodemográfico.

Introducción.

En esta sección de la tesis se hará mención del contexto y los cambios demográficos que han ido modificando la situación de nuestra sociedad en cuanto al tema de la población y en específico al grupo de los Adultos Mayores, tomando en cuenta que los cambios demográficos en la estructura de población son el preámbulo de cambios en el resto de otras estructuras como la social, la económica, la política, la cultural, etc. Debemos tomar en cuenta que dentro de las diferentes estructuras, las nuevas demandas que surgen por parte de la población, no siempre logran ser cubiertas. Lo anterior, a sabiendas de que estos cambios trastocan a la sociedad entera y su conformación.

Se debe ver que el contexto demográfico y los cambios poblacionales, son sin duda el contexto de diferentes tipos de estudios sobre los Adultos Mayores, ya que los cambios y crecimiento de esta población es sin duda un fenómeno al que se le debe dar mayor prioridad por parte del Estado y de las instituciones públicas relacionadas con este grupo de población. El capítulo se divide en dos partes; en la primera mostraremos de manera general algunas ideas o conceptos demográficos que dan pauta a la dinámica que tiene la estructura poblacional, así como el contexto general demográfico de lo que pasa a nivel mundial con los Adultos Mayores para ver en qué fase de los cambios está México.

Y en la segunda parte se expone el contexto demográfico por el que pasa México, en el cual veremos las distintas maneras en que estos cambios en la estructura de población han modificado el país en su contexto poblacional, qué momento estamos viviendo en la actualidad y cuáles son las proyecciones de lo que será en un futuro el perfil de la población de Adultos Mayores. Debemos señalar que dentro de este segmento de la tesis, se tomarán en cuenta puntos importantes relacionados con los Adultos Mayores en México, como son la pobreza, el género, la participación económica, y la educación, entre otros. Cabe aclarar que los cambios demográficos tendrán un periodo de tiempo amplio para ser descritos, los cuales abarcan gran parte del siglo XX y mediante proyecciones se estimará hasta mediados del siglo XXI.

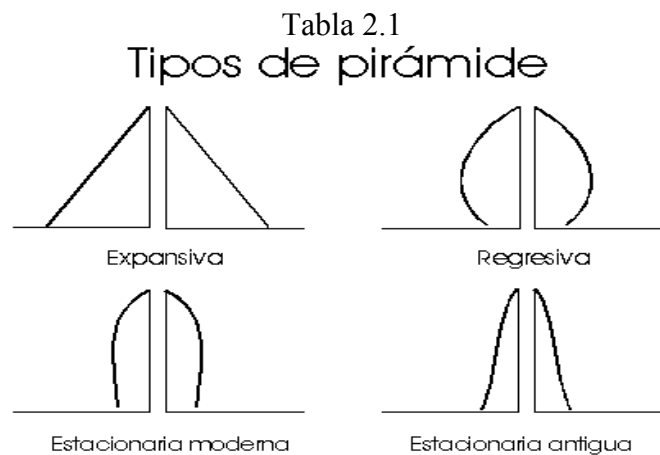
2.1 Ideas y conceptos relacionados con los cambios en la estructura poblacional.

El mundo, las naciones y la estructura poblacional de éstos, son cuestiones dinámicas que sufren día a día modificaciones en su distribución. El envejecimiento de la población es un fenómeno que surge y se da en contextos diferentes; sin embargo, en todos los países tiende a ser una realidad irrefutable. La idea del envejecimiento va de la mano con distintas modificaciones en la estructura demográfica como son, la explosión demográfica, la transición demográfica, el bono poblacional, la esperanza de vida, el dividendo demográfico, la oportunidad demográfica, las cuales veremos en detalle a continuación.

2.1.1 La Estructura Demográfica o de Población.

La estructura demográfica o estructura de población se puede entender de manera general como la clasificación de la población en grupos establecidos y según ciertos criterios, que permiten procesar los datos obtenidos en los estudios demográficos, en razón de determinados rasgos estructurales. Los rasgos principales o generales en que se clasifica o divide a la población son las variables de sexo y edad, es decir, la población total delimitada espacial y temporalmente se divide en su estructura por sexo (hombres y mujeres) y en su estructura por edad (sea esta por quinquenios o algún otra agregación por edad que pueda hacer conjuntos definidos de población).⁸⁷

Para este tipo de clasificaciones, el uso de „pirámides de población”, hace de la información estadística una lectura mucho más sencilla. Los quinquenios son llamados “cohortes o generaciones, generalmente de cinco años, que se representan en forma de barras horizontales que parten de un eje común, hacia la izquierda los varones, hacia la derecha las mujeres.”⁸⁸ A continuación veremos los tipos de pirámides de población y como estos muestran la traza de estructura de la población existente.



Fuente: El Nuevo Milenio. La Estructura de la Población. [En línea] disponible en: <http://www.portalplanetasedna.com.ar/poblacion05.htm> consultado en enero de 2010.

En la tabla anterior podemos apreciar los diferentes tipos de pirámides de población, tomando en cuenta que el tipo ideal es la denominada „expansiva’, en la que la base es más amplia que el resto de los cohortes. No obstante, a raíz de los cambios demográficos que se han venido dando en diferentes momentos en cada país del mundo, pero que en definitiva todos pasaron, pasan o pasarán, se comenzó a tener cambios en los cohortes, con lo que se da pie a la conformación de pirámides parecidas a los otros tipos mostrados

⁸⁷ Delgado de Cantú, Gloria M. México, estructuras política, económica y social. México: Pearson Educación de México S. A., 2da Edición, 2003. p. 274.

* La pirámide de población es una forma gráfica de representar datos estadísticos básicos, sexo y edad, de la población de un país, que permite las comparaciones internacionales y una fácil y rápida percepción de varios fenómenos demográficos tales como el envejecimiento de la población, el equilibrio o desequilibrio entre sexos, e incluso el efecto demográfico de catástrofes y guerras.

⁸⁸ Pirámides de población. Manual clásico de economía, EMVI. [En línea] disponible en: http://www.eumed.net/cursecon/2/piramides_de_poblacion.htm consultado en enero de 2010.

en la tabla (sea regresiva, estacionaria moderna o estacionaria antigua). En estos, la base se achica y los cohortes superiores aumentan, con lo que se muestran importantes cambios en la conformación de la población.

2.1.1.1 La Explosión Demográfica.

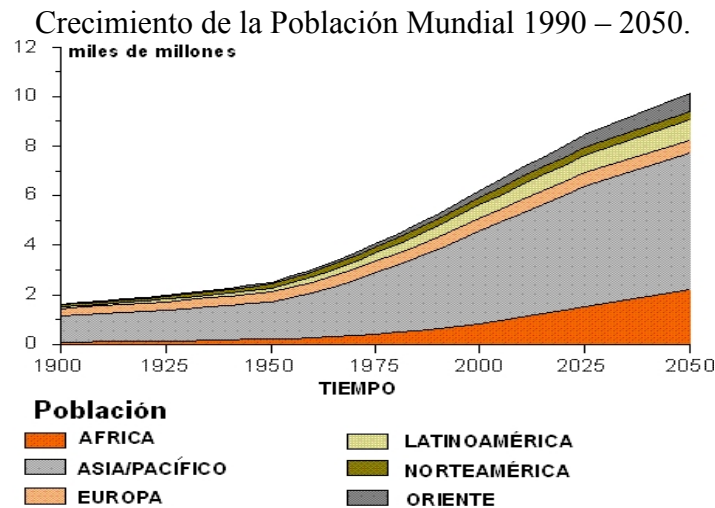
La explosión demográfica es caracterizada por altas ‚tasas de natalidad’,* y en donde ya ha habido una disminución importante en las tasas de mortalidad, así como una mayor esperanza de vida. Es decir, que la denominada explosión demográfica hace referencia a un periodo en el que, debido a las grandes demandas de mano de obra y el mejoramiento de las condiciones de vida para la humanidad (tanto en salud y epidemiológicas principalmente), el crecimiento de la población aumenta de manera importante. Este concepto hace referencia a lo que podríamos mencionar como la segunda fase de la denominada transición demográfica, y de la cual, hablaremos enseguida.

Ya hace algunos años que el concepto de explosión demográfica se vio rebasado debido a la dinámica de la población, que en un momento dado, debido a políticas de natalidad, así como a situaciones y cambios en la conformación de la familia, ésta denominada explosión, tomó un nuevo giro, dando lugar a una tercera fase de la transición demográfica. No obstante, la importancia de esta fase o estadio consiste en que los individuos nacidos durante el periodo de explosión demográfica, logran alcanzar edades más amplias, y con ello, conforman un mayor número de grupos de población envejecida, los cuales generan necesidades específicas.

A continuación veremos un panorama general de lo que ha sido el crecimiento de la población mundial, está segmentado por regiones; en la gráfica 2.1 se aprecia como la explosión demográfica es sin duda un factor que aún hoy marca el crecimiento de la población, ya que pese a la disminución de las tasas de natalidad, la mortalidad se mantiene a la baja. En otras palabras, los índices de natalidad son más bajos que en décadas anteriores, pero la población en general vive mayor número de años, con lo que la población no logra una disminución a nivel general, y son las cohortes superiores las que comienzan a destacar en las pirámides de población.

* En Demografía, la tasa bruta de natalidad o simplemente tasa de natalidad es una medida de cuantificación de la fecundidad, que se refiere a la relación que existe entre el número de nacimientos ocurridos en un cierto periodo y la cantidad total de efectivos del mismo periodo. El lapso es casi siempre un año, y se puede leer como el número de nacimientos de una población por cada mil habitantes en un año.

Gráfica 2.1



Fuente: Ehrlich, Paul y Anne Ehrlich. El crecimiento de la población humana. ('La explosión demográfica: El principal problema ecológico'). [En línea] disponible en: http://www.sagan-gea.org/hojared_biodiversidad/paginas/hoja32.html consultado en enero de 2010.

2.1.1.2 La Transición Demográfica.

Desde un contexto amplio, podemos hablar del fenómeno de la transición demográfica como la teoría en que se marcan los grandes cambios y el crecimiento de la población en los últimos 200 años. No obstante, y pese a que el mundo ha tenido un cambio y crecimiento exponencial desde el siglo XIX, es durante el siglo XX que se potencializan los cambios en casi todo el mundo. Estos cambios en la estructura de población de cada país, se dan en distintos momentos y a distintas velocidades, siendo los países desarrollados, los que sufren primeramente estos cambios.

Este fenómeno de amplio efecto dentro de la estructura poblacional dejó, deja y dejará una huella en el mundo; esto, al incidir en los componentes sociales y demográficos, pero también en los económicos, culturales y políticos (esta huella varía en cada país), así como una transformación en la forma de ver a los Adultos Mayores, tanto a nivel macro social (el Estado y las instituciones), como microsociales (la familia principalmente). Como CONAPO refiere: “El envejecimiento de la población es un proceso intrínseco de la transición demográfica, que es el tránsito de regímenes de alta mortalidad y natalidad a otros de niveles bajos y controlados.”⁸⁹

El CONAPO menciona que: “la transición demográfica es el tránsito de un régimen caracterizado por niveles elevados de mortalidad y fecundidad hacia otro de niveles bajos y controlados.”⁹⁰ Existen 4 fases de la llamada transición demográfica, en las cuales, los

⁸⁹ Zúñiga Elena y Daniel Vega. Envejecimiento de la Población de México. Reto del siglo XXI. México: Consejo Nacional de Población, 1a edición, 2004, p. 11. ISBN: 970-628-824-4. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=340&Itemid=15 consultado en enero de 2010.

⁹⁰ CONAPO. 11 de julio. Día mundial de la población. Carpeta informativa 2005. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2005, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/carpeta2005.pdf> consultado en enero 2010.

fenómenos cambian de características o cuando menos, de velocidad. Las variables de entrada y salida de la población en una sociedad son cuestiones dinámicas y nunca están estáticas a través del tiempo, pero que en ciertos momentos coyunturales, se destacan por crear cambios importantes en la composición de la estructura poblacional de un país.

Sobre las variables de entrada y salida, podemos mencionar que, dentro de la primera se pueden tomar las variables de fecundidad e inmigración, y en la segunda, las de mortalidad y emigración, siendo la fecundidad y la mortalidad, las que repercuten de mayor manera dentro del fenómeno de la transición demográfica. A continuación enlistamos las fases de la transición demográfica, las cuales tienen las siguientes características:

FASE 1^a: Antiguo régimen demográfico, típico de sociedades preindustriales, característico hasta el siglo XVIII. Tasas de fecundidad y de mortalidad muy altas

FASE 2^a: Comienzo de la tracción, es un fenómeno propio de los países en desarrollo en el que la mortalidad baja gracias a:

Mejoras en las técnicas agrícolas

Mejoras tecnológicas

Avances en medicina

Avances en la alfabetización

Todo esto contribuye al alargamiento de la “esperanza de vida”

FASE 3^a: Final de la transición, los índices de natalidad comienzan un descenso importante mientras que la mortalidad sigue disminuyendo, con lo que el crecimiento de población aumenta de manera importante

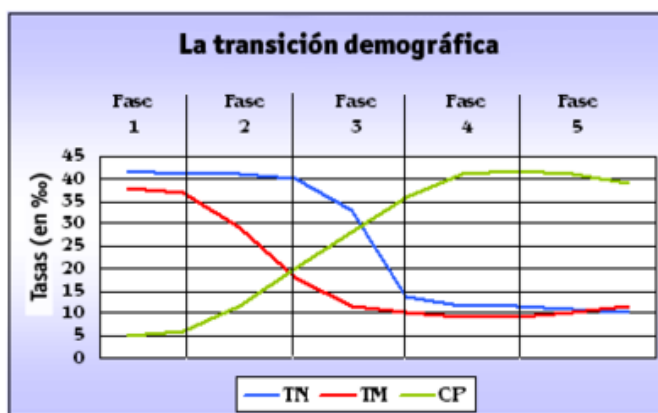
FASE 4^a: Régimen demográfico moderno. Este estadio es típico de las sociedades postindustriales y se caracteriza por mantener tasas de mortalidad y natalidad muy bajas, ya que no hay crecimiento rápido de la población

Una 5^a Fase podría hacer referencia a un crecimiento nulo o fase 0, es decir, la tasa de natalidad se mantiene baja mientras la tasa de mortalidad aumenta debido al envejecimiento de la población⁹¹

En la gráfica 2.2 mostramos de manera sencilla como se pasa de una fase a otra. Se debe tener en cuenta que estas son fases complementarias entre sí, y que muy difícilmente se puede pasar de una a otra, que no sea la que le sigue, es decir tienen un orden de secuencia. Lo que sí varía (dependiendo del caso), es la velocidad de transición entre las fases o la velocidad con que se cumple el ciclo completo de las mismas.

⁹¹ Wikipedia. Transición Demográfica. Fases de la teoría de la transición demográfica. [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Transici%C3%B3n_demogr%C3%A1fica consultado en enero de 2010.

Gráfica 2.2



Nota: Los 5 estadios en que se divide la transición demográfica. TN=Tasa de natalidad; TM=Tasa de mortalidad; CP=Población (esta variable no se mide con las unidades del eje vertical de este gráfico; y no debe leerse como crecimiento de la población).

Fuente: La transición demográfica. Modelo inicial de 4 fases. [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Transici%C3%B3n_demogr%C3%A1fica consultado en enero de 2010.

2.1.1.3 El Bono Poblacional.

La mayoría de países a fines del siglo XX han pasado por un estadio demográfico denominado „bono poblacional o bono demográfico”,* el cual, consiste en el incremento de la población económicamente activa y la disminución de la población inactiva o dependiente, con lo cual, la tasa de dependencia disminuye considerablemente al tener pocos niños y Adultos Mayores, en comparación con los adultos en edad de trabajar (edad productiva). Tal situación se traduce en que concurren las condiciones demográficas más propicias.⁹² Podemos decir que:

A este fenómeno se le denomina bono demográfico, debido a que es una situación en la que se cuenta con una mayor proporción de población en edad de ahorrar, invertir, trabajar y producir, mientras que cada vez un menor número de personas requieren de inversiones en educación y salud. Se dice que “si esta circunstancia se aprovecha de manera adecuada será posible detonar un proceso de mayor acumulación de activos y mayor crecimiento económico.”⁹³

Por desgracia, las previsiones de la oferta de fuerza de trabajo constituyen un referente fundamental para diseñar y revisar las estrategias de desarrollo, que permitan elevar la inversión en capital humano y la utilización plena del potencial laboral. Sólo mediante la creación de nuevos empleos y el mejoramiento de la calidad de los existentes, será posible cristalizar el bono demográfico y estimular un círculo virtuoso entre empleo,

* En algunas publicaciones se le denomina como dividendo demográfico o oportunidad demográfica, que en lo general se refiere a la misma condición o estadio poblacional.

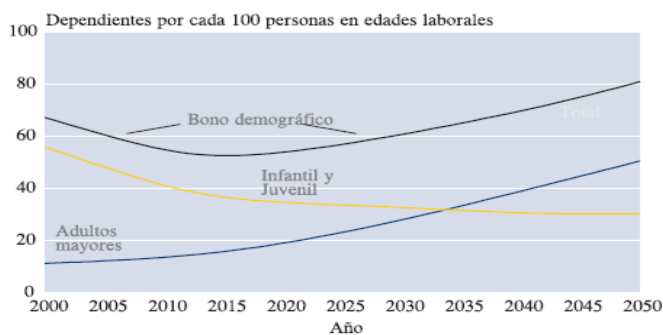
⁹² CONAPO. Informe de ejecución 2004-2005 del *Programa Nacional de Población 2001-2006*. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2005/04.pdf> consultado en enero de 2010.

⁹³ Biblioteca virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. [En línea] disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2008a/382/QUE%20ES%20EL%20BONO%20DEMOGRAFICO.htm> consultado en enero de 2010.

ahorro, inversión y nuevamente más empleo.⁹⁴ El bono demográfico le da la oportunidad de desarrollarse a pocos países, esto debido a que el supuesto con el que se maneja esta idea, es el de que existan condiciones de pleno empleo, ahorro e inversión; cosas que en la realidad no se logran en la mayoría de los casos. En la siguiente gráfica se observa cómo es que México estaría en su apogeo durante la segunda década del siglo XXI.

Gráfica 2.3

Índice de dependencia, 2000-2050

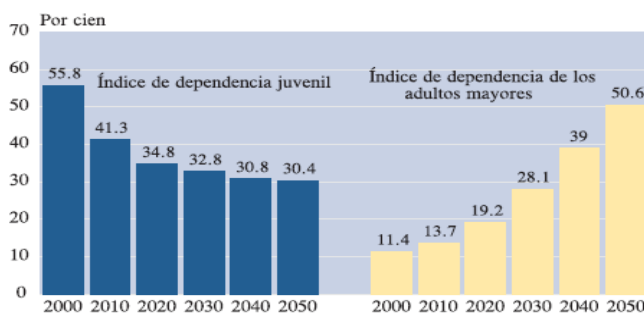


Fuente: CONAPO, Proyecciones de Población 2000-2050.

Esta circunstancia repercute directamente sobre las condiciones en que la población llegará a la etapa de vejez, ya que sin la certidumbre que debería otorgar la Seguridad Social y sus prestaciones, esta población al llegar a las últimas etapas de su vida no tendrá por una parte, accesos a un empleo y por otra, tampoco contará con ingresos por una pensión asignada. Con lo cual, pasa de ser una oportunidad, dividiendo o bono demográfico, a una carga sustancial para el país en términos de población envejecida con demanda de servicios y escasas oportunidades y activos. Lejos de verse mayor independencia, se caerá en una dependencia que quizá se mantendrá alta por los Adultos Mayores con estas características. En la siguiente gráfica mostramos las proyecciones de dependencia que existirán en México durante la primera mitad del siglo XXI.

Gráfica 2.4

Índices de dependencia juvenil y adultos mayores, 2000-2050



Fuente: CONAPO, Proyecciones de Población 2000-2050.

⁹⁴ CONAPO. Aprovechas las oportunidades que brinda el bono demográfico. México: Secretaría General del Consejo Nacional de Población. Informe de ejecución 2004-2005 del Programa Nacional de Población 2001-2006, p. 2. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2005/04.pdf> consultado 14 de enero de 2010.

2.1.1.4 La Esperanza de Vida.

Para CONAPO la esperanza de vida al nacimiento es el “promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento, si se mantuvieran a lo largo de su vida las condiciones de mortalidad prevalecientes del presente;”⁹⁵ es decir, la esperanza de vida no se mide con respecto a cuánto vivirá la población, sino cuál es su esperanza de vida al nacer, por lo que ésta aumenta o disminuye según las situaciones que se den en el transcurso del tiempo. Específicamente la medición se hace entre los individuos que tienen 24 horas de nacidos. En el siguiente cuadro observamos que la esperanza de vida es más alta en los países desarrollados, siendo África el continente que denota una menor esperanza de vida en comparación con las otras regiones.

Cuadro 2.1
Esperanza de vida por regiones en el mundo, 2000 – 2005.

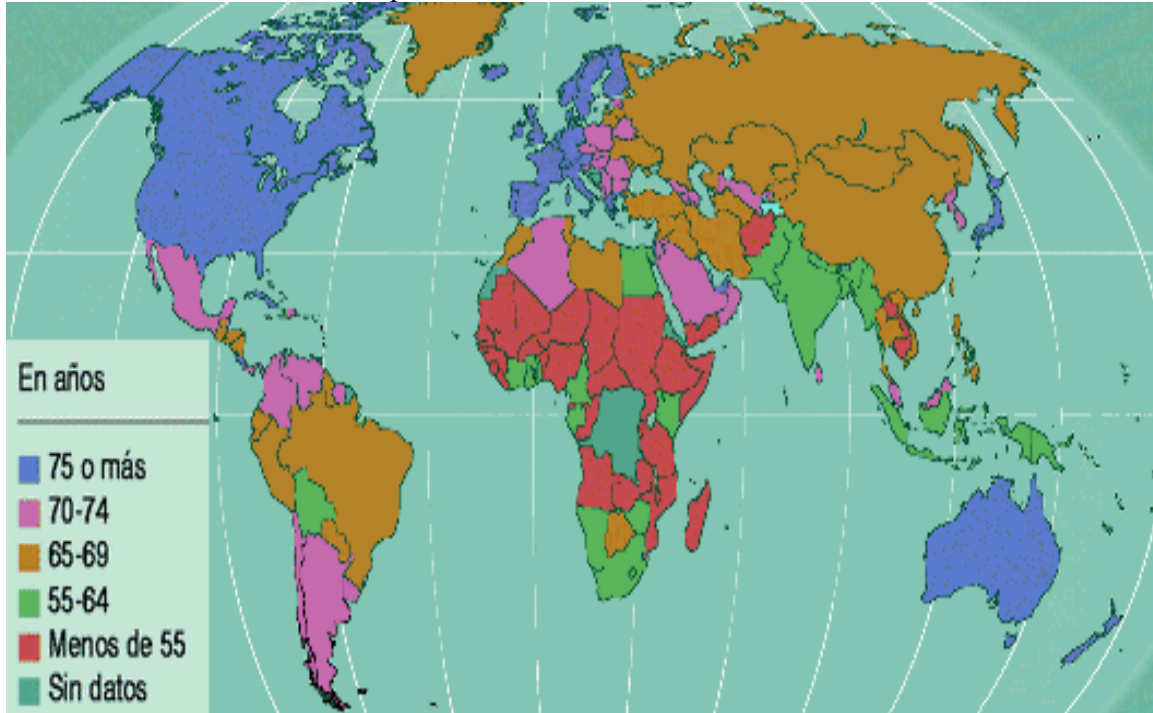
2000 - 2005	Años de vida
América del Norte	77,6
Oceanía	74,0
Europa	73,7
América Latina	71,5
Asia	67,3
África	49,1

Fuente: Promedio o esperanza de vida en el mundo. [En línea] disponible en: <http://pacorel.blogspot.com/2009/11/promedio-o-esperanza-de-vida-en-el.html> consultado en enero de 2010.

Para apreciar aún más esta diferencia, presentamos a continuación un mapa en el que se distingue por país la esperanza de vida, dejando ver parámetros que van desde los 55 años (principalmente en países africanos), a los 75 años (en los países desarrollados). En América Latina, las edades fluctúan entre los 65 años y los 74 y en el caso de México, la esperanza de vida está entre los 70 y 74 años.

⁹⁵ CONAPO. Glosario. México: Consejo Nacional de Población. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342 consultado en enero de 2010.

Mapa 2.1
Esperanza de vida a nivel mundial.



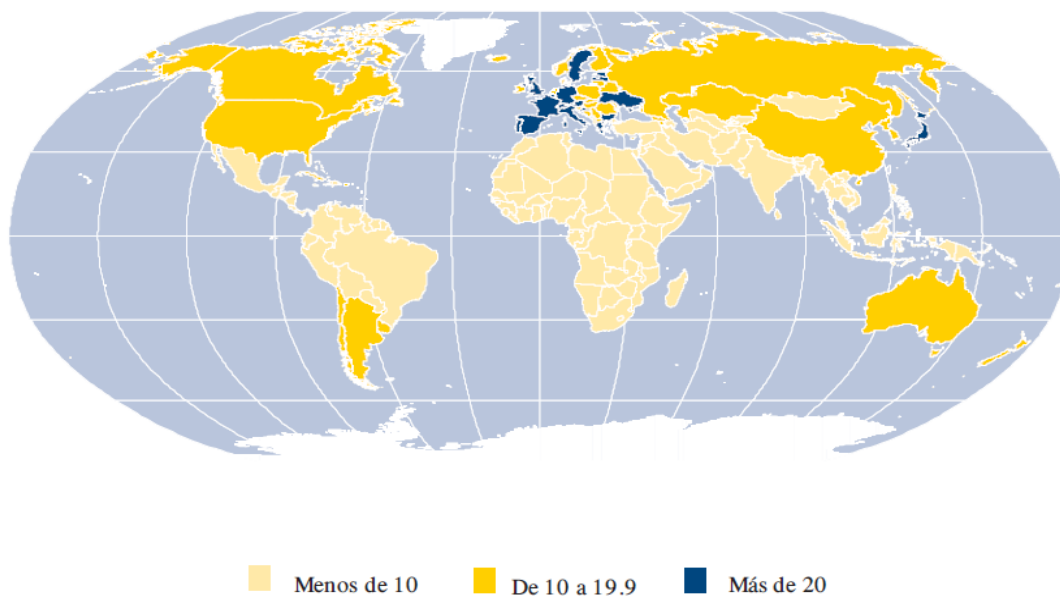
Nota: La "esperanza de vida al nacer" es la tasa que mide el número de años que vivirá por término medio un individuo de 24 horas de edad. El mapa muestra la esperanza de vida en todos los países del mundo, que es más de 75 años en los más desarrollados, y menos de 55, en los menos desarrollados.

Fuente: Conceptos demográficos. Esperanza de vida mundial. [En línea] disponible en: <http://ntic.educacion.es/w3/recursos/bachillerato/economia/2/demografia.htm> consultado en febrero de 2010.

2.1.1.5 Porcentaje de población de 60 años y más.

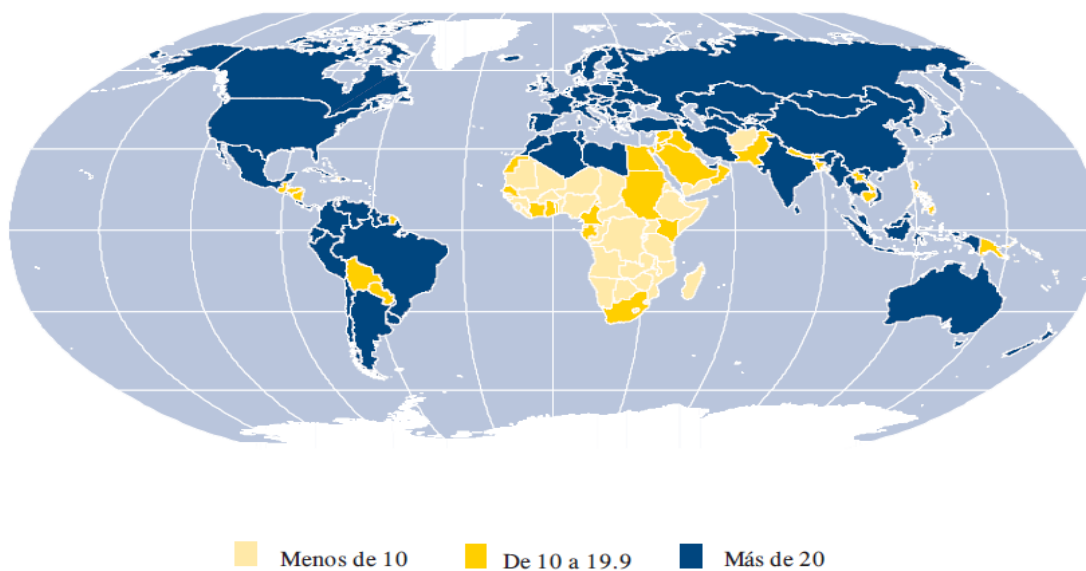
El porcentaje de Adultos Mayores de 60 años es cada vez mayor en todo el mundo. Este fenómeno tiene importante presencia en Europa entrado el siglo XXI, según se puede apreciar en el mapa 2.2, dejando en claro cómo el envejecimiento, y su relación con la transición demográfica a principios del siglo XXI, es más evidente en el continente europeo. Lo anterior debido a que es en esta región del mundo, donde dicha transición está más avanzada, o en las últimas etapas de la misma. Mientras que ya para el 2050 (mapa 2.3) se puede observar que el porcentaje de población de Adultos Mayores permea el resto del mundo, siendo sólo algunas regiones o países en los que no se manifiesta un porcentaje alto. Tal es el caso de la mayor parte del continente de África, así como de algunas pequeñas zonas de Asia y América, que no están marcadas como zonas de alto porcentaje de Adultos Mayores de 60 años.

Mapa 2.2
Porcentaje de población de 60 años y más, 2000



Fuente: World Population Prospects: The 2002 revision.

Mapa 2.3
Porcentaje de población de 60 años y más, 2050

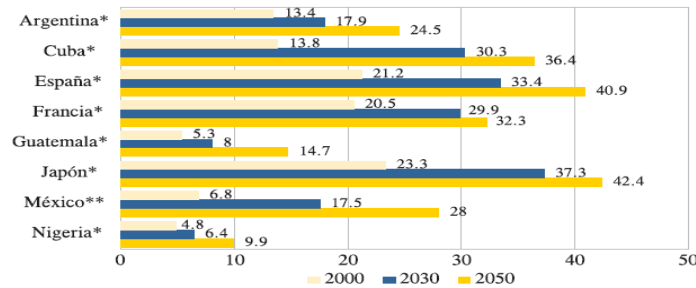


Fuente: World Population Prospects: The 2002 revision.

Para dejar en claro los cambios durante la primera mitad del siglo XXI, según algunas proyecciones de las que hace uso CONAPO, en la gráfica 2.5 mostramos los cambios que tiene la población de Adultos Mayores en algunos de los países más representativos del mundo, los cuales, dejan ver las distintas etapas y cambios que en ellos se van a dar en cuanto al envejecimiento. Por último cabe destacar que “cerca del 80 por ciento de los adultos mayores residirán en los países menos desarrollados.”⁹⁶ Esto debido a factores como la explosión demográfica de estos países durante la segunda mitad del siglo XX, ya que los países desarrollados están dejando atrás las primeras etapas de la denominada transición demográfica.

Gráfica 2.5

Porcentaje de población de 60 años y más según países seleccionados, 2000, 2030 y 2050



Fuente: * World Population Prospects: The 2002 revision.
 ** CONAPO, Proyecciones de Población 2000-2050.

2.2 Panorama de los Adultos Mayores en México.

A continuación y de manera sintetizada, daremos una perspectiva sobre la sociedad mexicana y sus características, particularmente sobre el envejecimiento de su población y la transición demográfica. No se trata de profundizar en estos temas tan ricos en el ámbito demográfico, sino de dar un panorama en números, tendencias, y proyecciones de los cambios poblacionales, enfocados claro está, a definir la situación por la que pasan y pasarán los Adultos Mayores durante la primera mitad del siglo XXI en México. Asimismo se entregarán algunos otros números sobre cómo y por qué este grupo poblacional se encuentra en vulnerabilidad y exclusión, tanto social como económica, sin que por ello se tenga que pensar en los Adultos Mayores como sinónimo de ciudadanos de segunda, sin derechos ante el Estado y la sociedad que lo rodea, como puede ser su familia, su entorno de conocidos y la sociedad o país en general, dejando ver el gran estigma que cargan los Adultos Mayores y que es erróneo.

Para lograr un panorama amplio de la situación por la que pasa el país, es necesario hacer un recorrido histórico sobre las diferentes etapas que ha pasado la población y sus distintas formas de comportamiento durante el siglo XX. Además, y para ampliar algunas de las cuestiones y los cambios a futuro, haremos uso de algunas proyecciones hechas por CONAPO con el fin de elaborar un contexto amplio, completo y dinámico sobre la

⁹⁶ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit. p. 18.

población en México y las implicaciones que esto genera para el Estado y principalmente para los Adultos Mayores. En la tabla 2.2 podemos observar de manera concreta las características demográficas de la población de Adultos Mayores durante la primera mitad del siglo XXI.

Tabla 2.1

Nacional: Indicadores demográficos para los adultos mayores, 2000-2050

Indicador	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población media	6 870 753	9 868 303	15 022 860	22 198 869	29 921 659	36 222 237
Proporción de la población total (por cien)	6.8	8.8	12.5	17.5	23.0	28.0
Tasa de crecimiento (por cien)	3.5	3.9	4.3	3.5	2.4	1.5
Índice de dependencia juvenil ¹	55.8	41.3	34.8	32.8	30.8	30.4
Índice de dependencia de adultos mayores ²	11.4	13.7	19.2	28.1	39.0	50.6
Índice de dependencia demográfica ³	67.2	55.0	54.0	60.8	69.8	81.0
Índice de envejecimiento ⁴	20.5	33.2	55.1	85.7	126.8	166.5
Índice de masculinidad (por cien)	84.7	84.7	84.7	84.8	85.0	85.1
Esperanza de vida a los 60 años (total)	21.5	22.4	23.2	23.7	24.2	24.5
Esperanza de vida a los 60 años (hombres)	20.5	21.3	22.0	22.5	22.9	23.2
Esperanza de vida a los 60 años (mujeres)	22.4	23.4	24.2	24.9	25.4	25.8

¹ Población menor de 15 años dividida por la población de 15 a 59 años (por cien).

² Población 60 años o más dividida por la población de 15 a 59 años (por cien).

³ Suma de la población menor de 15 años y de 60 años o más dividida por la población de 15 a 59 años (por cien).

⁴ Población de 60 años o más dividida por la población menor de 15 años (por cien).

Fuente: CONAPO. Indicadores demográficos para los adultos mayores por entidad federativa, 2000-2030. México. p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> consultado en enero de 2010.

México, como muchos países, comienza a mostrar cambios drásticos en la construcción de su estructura poblacional. Las variaciones sufridas en la población se dan de manera natural en la evolución de sus estratos de edad; sin embargo, gracias al mejoramiento de los servicios de salud y con ello, el aumento de la esperanza de vida, se llega a escenarios donde existe mayor cantidad de Adultos Mayores, que crece día a día. Podemos mencionar tres puntos cruciales en el siglo XX, durante los cuales, los cambios en la población dan pie al fenómeno que se conoce como transición demográfica.

Estos tres momentos están enmarcados de la siguiente manera: “la primera fase se ubicó a partir de los años 30 (siglo XX) con el inicio del descenso de la mortalidad, junto con la persistencia de elevados niveles de natalidad, trajo consigo un periodo elevado caracterizado por un elevado crecimiento demográfico,⁹⁷ es decir, a medida que la población se incrementaba también vivían mayor cantidad de años. Una segunda etapa se caracteriza porque “el descenso de la fecundidad se acentuó habiendo empezado en los años setenta. La tercera etapa del proceso [...] tendrá lugar durante la primera mitad del presente siglo,⁹⁸ donde durante esta etapa las tasas de mortalidad y natalidad son bajas.

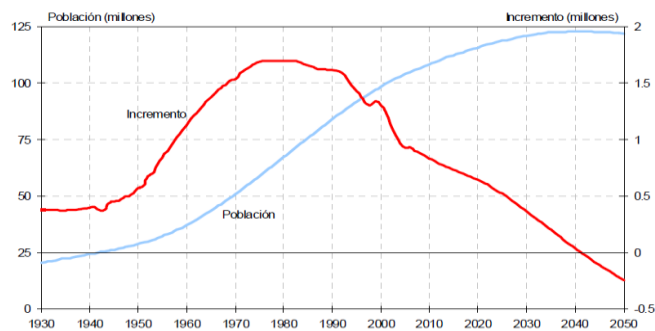
⁹⁷ CONAPO. El envejecimiento de la población en México. Transición demográfica en México. p. 19. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> consultado en marzo de 2010.

⁹⁸ Partida Bush, Virgilio. La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. México: CONAPO, 2004, p. 24. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2004/sdm23.pdf> consultado en marzo de 2010.

En la siguiente gráfica vemos el comportamiento de dos variables a través de poco más de un siglo. El espacio temporal en el que se delimita, inicia en la década de los años treinta del siglo XX y termina en el año 2050. Mientras que la variable „crecimiento de la población”^{*} aumenta de manera constante durante casi toda la gráfica, deteniendo su incremento entrando al año 2040, la variable de incremento es inconstante. Vemos su crecimiento y en las últimas dos décadas del siglo XX, comienza un descenso constante, es decir, que la población no sólo crece a partir de sus variables de entrada, sino que además la población crece y permanece gracias a la mayor esperanza de vida, entre otros factores.

Gráfica 2.6

Población a mitad de año e incremento anual, 1930-2050

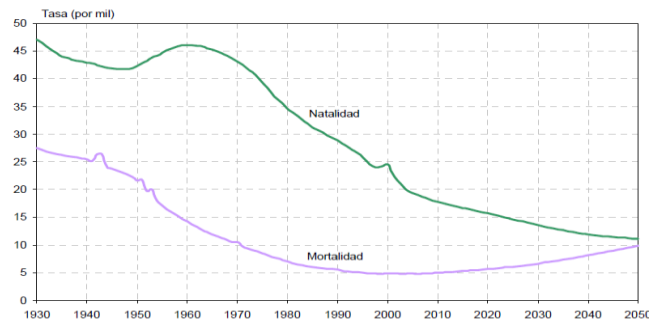


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, noviembre de 2006.

En la gráfica 2.6 apreciamos de manera clara, cómo la transición demográfica en sus tres etapas ha tenido cambios en la población, tanto en sus variables de entrada y salida, como en la conformación de la estructura poblacional. Mientras que en la gráfica 2.7 mostramos en pleno como la transición demográfica (en sus distintas etapas) otorga una disminución rápida en la variable de natalidad, la mortalidad desciende de manera constante, pero con mayor lentitud.

Gráfica 2.7

Transición demográfica de México, 1930-2050

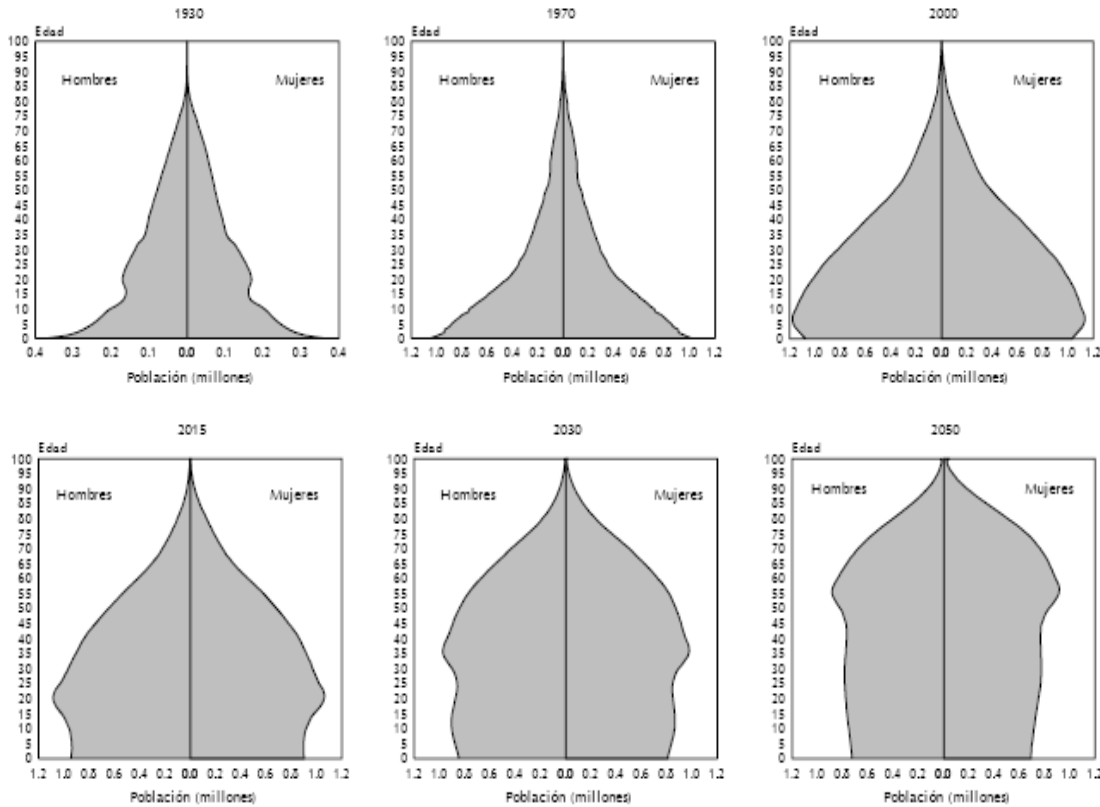


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, noviembre de 2006.

* Crecimiento de la población o total. Suma del crecimiento natural y el crecimiento social. El crecimiento natural es la diferencia entre los nacimientos menos las defunciones en un año determinado, mientras que el crecimiento social es la diferencia entre el número de emigrantes menos los inmigrantes en un año determinado.

A continuación veremos una serie de ‘pirámides de población’ que nos dejarán ver cómo se conformaba, se conforma y se conformará, la estructura de población en México. Cabe señalar que estos cambios no sólo inciden en cuestiones demográficas, sino que los cambios repercuten en lo social, económico, cultural y demás sistemas que conforman una sociedad.

Gráfica 2.8
Pirámides de población, 1930 – 2050.



Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/inicios/001.htm> consultado en mayo de 2010.

Existen algunos factores que repercuten de manera importante entre la población de los Adultos Mayores. A continuación veremos algunos de ellos como son: la salud, la pobreza, el entorno familiar, su inserción o exclusión laboral y económica, el sesgo entre géneros, así como la educación y el analfabetismo, y con ellos demostramos la gran vulnerabilidad que persiste entre los Adultos Mayores y en especial de aquellos que ingresan a la llamada cuarta edad (etapa de dependencia), de la que tendremos una explicación puntual en el inciso 2.2.2 de este capítulo.

2.2.1 Salud.

La salud es un punto que debe ser visto como central en la vida de los Adultos Mayores. Si bien en México se habla de que todos los ciudadanos tienen el derecho de acceder a

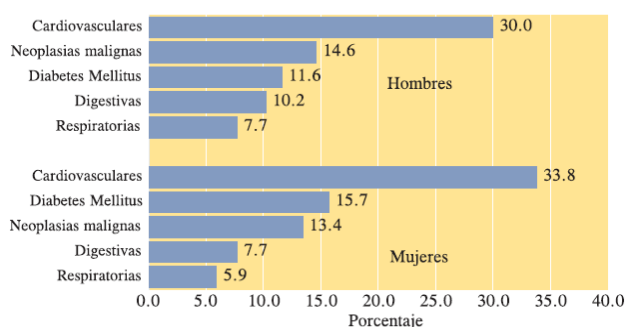
servicios de salud gratuitos, la realidad nos muestra que grandes grupos de población no logran este acceso, primeramente, debido a la centralización de los servicios e infraestructura en áreas urbanas, y que incluso éstas no siempre son accesibles a toda la población vulnerable (Adultos Mayores). También existe una alta demanda y una limitada oferta de consultas especializadas para sus enfermedades y padecimientos, lo cual se agudiza, de manera importante, en el resto del país.

Debemos tener presente que, indudablemente, a medida que las personas son mayores y que su estado de salud se va deteriorando y envejeciendo, se generan, frecuentemente, necesidades (asistencia, tratamientos continuados específicos);⁹⁹ en México esta asistencia y tratamientos médicos son insuficientes, ya que el Estado y las instituciones públicas de salud no están preparados para cubrir las demandas actuales y mucho menos para las que en un futuro se requieran por parte de los Adultos Mayores, los cuales, como ya hemos visto cada vez viven más tiempo, pero en la mayoría de los casos, su salud dista mucho de mantenerse en estándares positivos, cayendo en estados de dependencia, incapacidad y vulnerabilidad, con lo que abandonan un estándar de vida digna.

A continuación daremos un vistazo sobre los principales padecimientos que aquejan a los Adultos Mayores; cabe señalar que el deterioro físico y mental de esta población es evidente. La evidencia muestra que los padecimientos de la población en edades avanzadas tienden a concentrarse en males crónico-degenerativos.¹⁰⁰ Lo anterior se ilustra en la siguiente gráfica, la cual, muestra que las enfermedades que más aquejan a los adultos en edad avanzada son: enfermedades cardiovasculares, neoplasias malignas, diabetes mellitus, enfermedades digestivas y respiratorias. Se puede observar que resaltan sin duda las enfermedades cardiovasculares por encima del resto, teniendo un porcentaje dos veces mayor al resto de los padecimientos.

Gráfica 2.9

Cinco principales causas de defunción entre las personas de 60 o más años según sexo, 2000



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en defunciones de INEGI y SSA, 2000.

⁹⁹ De la Peña Esteban Iñaki J. Impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y de dependencia. México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población UAEM, Año 9, No. 35, enero - marzo 2003, p. 48. ISBN 1405-7425.

¹⁰⁰ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Envejecimiento de la población en México. Retos del siglo XXI. Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2004, p. 35. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> consultado en marzo de 2010.

Sin duda que con el incremento en la esperanza de vida se dio un importante avance en la salud, no obstante, se vive más pero la elevada calidad de vida no se garantiza, sino todo lo contrario, ya que el deterioro del organismo es continuo durante todo el ciclo de vida y en muchas ocasiones debido a la forma de vida moderna y los hábitos: la calidad de alimentación, el sedentarismo, el estrés de la vida cotidiana, así como la ingestión de sustancias nocivas para la salud. Con lo cual, podemos decir que el aumento de los años de vida, lejos de detener el deterioro de salud en los individuos, potencializa el surgimiento de males de tipo crónico degenerativos.

Podemos concluir que “el cambio epidemiológico de lo que son enfermedades infecciosas y parasitarias disminuyó gracias a las mejores condiciones y servicios de salud. Sin embargo, el cambio en las condiciones de vida en general dio paso a enfermedades de tipo crónico degenerativas”¹⁰¹. Además debemos sumar a las enfermedades crónico-degenerativas que “entre la población de adultos mayores, aproximadamente 11 por ciento de la población de 60 años o más sufre alguna discapacidad,”¹⁰² además de que “alcanza niveles sustanciales a partir de los 70 años, cuando los riesgos de experimentar deterioro funcional asociado a la incapacidad para realizar de forma autónoma actividades de la vida diaria son mayores”¹⁰³ con lo que estaríamos hablando de parte del grupo de individuos, que acceden a la denominada cuarta edad.

2.2.2 Cuarta Edad.

Para Patricio Solís, “la llamada cuarta edad se refiere al momento o situación en que pasa de ser autosuficiente a la dependencia de familiares, personas cercanas o empleados para realizar ciertas actividades que para otros individuos o para él mismo en el pasado no implicaban el auxilio o ayuda, sin que se pueda determinar un cohorte o rango de edad específico para la entrada a esta edad.”¹⁰⁴ Un número importante de Adultos Mayores rebasan los umbrales de los 70 años, estando con ello más cercanos a la media cronológica en la que esta población accede a la cuarta edad, ya que como señalan Zúñiga y Vega: “un número creciente de adultos mayores sobrevivirá hasta alcanzar las edades más avanzadas, como los 75 u 80 años,”¹⁰⁵ con lo cual, los costos en su mantenimiento, terapia, medicamentos y servicios de otro tipo son para el Estado un punto a resaltar.

Desde nuestro punto de vista, además de seguir a Patricio Solís, debemos decir, que los adultos en edad avanzada no sólo deben verse como dependientes en los aspectos físicos, esto con relación a poder hacer ciertas actividades que les crean dependencia, sino que, la dependencia es y debe verse como una variable multifactorial, es decir, la dependencia puede ser ocasionada y probablemente incluso más evidente en factores como:

¹⁰¹ García Chávez, Leandro Román. Op. Cit. p. 59.

¹⁰² CONAPO. Hay en México 7.9 millones de adultos mayores. México: Comunicado 43/04, 2004, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/43.pdf> consultado en marzo de 2010.

¹⁰³ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit. p. 36.

¹⁰⁴ Solís, Patricio. Op. Cit. p. 43.

¹⁰⁵ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit. p. 37.

- El factor económico
- El factor social
- El factor psicológico o mental

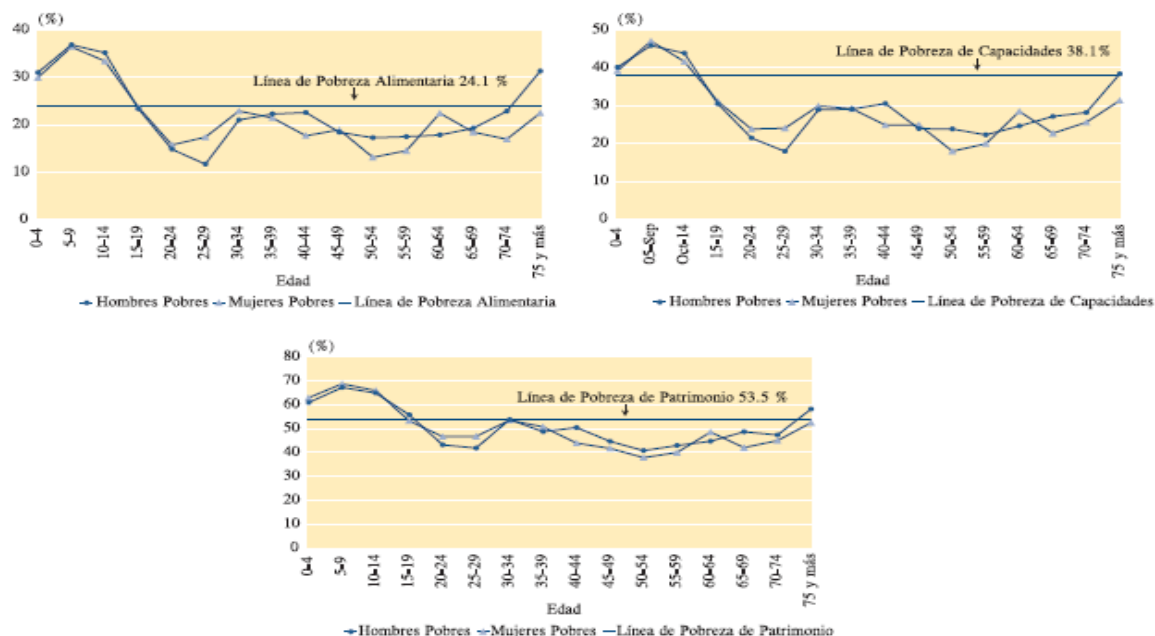
2.2.3 Los Adultos mayores y la Pobreza.

En nuestro país, la pobreza no es un tema exclusivo de los Adultos Mayores; sin embargo debido a la vulnerabilidad y exclusión con que son tratados en lo social, legal y económico, los Adultos Mayores sufren un potencial incremento en su riesgo de padecer la pobreza, como comentan Zúñiga y Vega: “el envejecimiento demográfico en México ocurre en un contexto de altos niveles de pobreza, profunda desigualdad en la distribución del ingreso, e insuficiencias en la creación de empleo que alimentan la informalidad y la precariedad laboral;”¹⁰⁶ no es que los sujetos al pasar a la tercera edad automáticamente sufran pobreza, vulnerabilidad y exclusión, sino que vienen arrastrando estas cuestiones desde fases anteriores de vida.

Por otra parte, los riesgos biológicos del individuo, como son la pérdida de capacidades físicas y mentales, así como los riesgos sociales, como la pérdida del cónyuge, la familia y demás personas cercanas a ellos, los Adultos Mayores, al no contar en su mayoría con Seguridad Social, tienen que hacer milagros para lograr sobrevivir, minimizando los gastos en necesidades básicas como son salud, y concentrar su gasto en la alimentación, sin que con ello logren cubrir una nutrición óptima.

Gráfica 2.10

Porcentaje de hombres y mujeres pobres según grupos de edad y tres líneas de pobreza, 2000



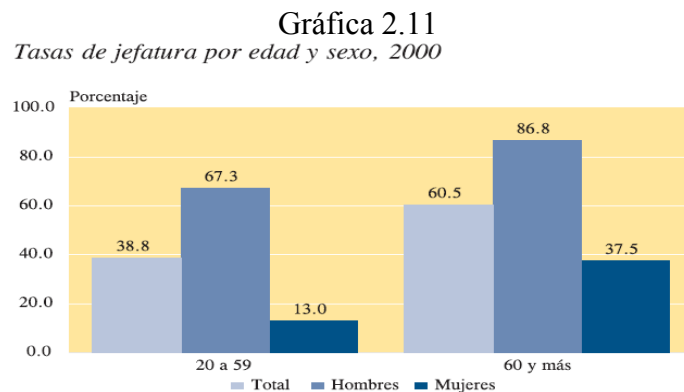
Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la ENIGH, 2000.

¹⁰⁶ Ibíd. p. 41.

Como muestra la gráfica 2.10, tomando el parámetro de las líneas de pobreza, resulta que un gran porcentaje de Adultos Mayores se encuentran por debajo de éstas. De las tres gráficas que se muestran: la primera hace referencia a la línea de pobreza alimentaria, en la cual, un porcentaje superior al 24% de Adultos Mayores no superan esta línea; en la segunda se muestra que uno de cada tres Adultos Mayores están por debajo de la línea de pobreza de oportunidades; mientras que en la pobreza patrimonial de la tercera gráfica, más del 50% de la población de este grupo, mantiene pobreza patrimonial.

2.2.4 Los Adultos Mayores, la Familia y los Hogares.

Entrado el siglo XXI, los Adultos Mayores parecieran ser una carga importante para las familias. Los ingresos disminuyen, dejando a familias completas, vulnerables y con poco margen de apoyo para la atención de sus Adultos Mayores. Muchos pensarían que los ancianos, lejos de aportar, significan una carga para la familia, no obstante, de que “las personas de edad avanzada presentan mayores tasas de jefatura del hogar que el resto de la población. En 2000, 60.5 por ciento eran jefes de hogar frente a 38.8 por ciento de las personas entre 20 y 59 años.”¹⁰⁷ Como se muestra en la gráfica 2.11, los Adultos Mayores mantienen la jefatura de sus hogares, pese a que quizá no sean ya los proveedores. Sin embargo, siguen siendo individuos que aportan a las familias seguridad y cuidado, y en algunas ocasiones son dueños de la vivienda u otros bienes patrimoniales.



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.

Pese a que los Adultos Mayores tengan o no el reconocimiento social, ellos mantienen su estatus dentro de la familia en la mayoría de los casos, no obstante, de que existan casos, en que el anciano es abandonado, al convertirse en una carga para aquellas familias que no logran adaptarse a los cambios que implica pasar de ser hijos dependientes, a ser hijos proveedores. Autores como Gösta Esping-Andersen,^{*} quien piensa que la Seguridad Social, en términos amplios, tiene un papel dentro de la tríada Estado, mercado y familia, resalta, que sin duda, la familia seguirá siendo el pilar central del bienestar de los individuos y en especial de los Adultos Mayores.

¹⁰⁷ *Ibíd.* p. 43.

^{*} Gösta Esping-Andersen (nacido en 1947) Sociólogo danés autor de una extensa obra sobre el ‘Estado de Bienestar’ y el papel de éste en las economías capitalistas. La obra revisada fue: ‘Fundamentos sociales de las economías postindustriales’ además de sus modelos sobre el Estado de Bienestar.

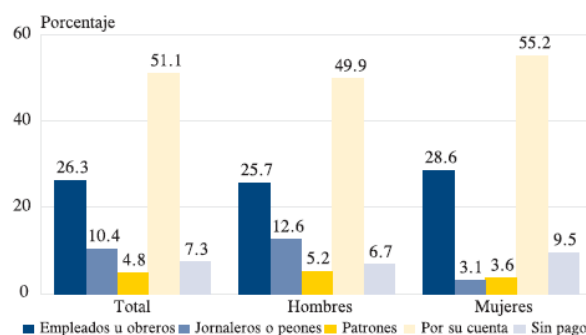
2.2.5 Los Adultos Mayores y la participación Económica.

La participación económica de los Adultos Mayores no puede ser ignorada, ya que si bien, el sector formal que otorga prestaciones de ley (entre ellas las pensiones y cuidados en la salud), hace creer que los adultos al llegar a una edad avanzada (60 o 65 años de edad), son pensionados. Sin embargo, los pensionados representan un porcentaje menor del total de trabajadores, que por la suerte o esfuerzo individual, lograron estas prestaciones por parte de alguna institución de Seguridad Social. Por desgracia, la mayoría de los Adultos Mayores deben mantener una actividad laboral, sean estos pensionados o no, ya que la mayoría de las pensiones son raquíticas y no logran ser suficientes para mantener los mismos gastos que se tenían durante las etapas de productividad laboral.

Como mencionan Zúñiga y Vega: “estas tasas altas de participación laboral se asocian en buena medida a la baja cobertura de los sistemas de pensiones entre los adultos mayores, que obstaculizan la institucionalización del retiro al no ofrecer una fuente de ingresos alternativa al trabajo.”¹⁰⁸ Por lo cual, se deben de establecer garantías de actividad laboral para quienes, pese a llegar a la etapa de adulto mayor, mantienen las capacidades para realizar de buena manera, alguna actividad remunerable. En la siguiente gráfica mostramos cómo se encuentra la distribución de los Adultos Mayores ocupados por su situación en el trabajo y sexo. Aquí observamos que el autoempleo (alrededor del 50 %) es una forma en que los Adultos Mayores predominantemente mantienen una actividad laboral y con ello un ingreso.

Gráfica 2.12

Distribución de los adultos mayores ocupados por situación en el trabajo y sexo, 2000



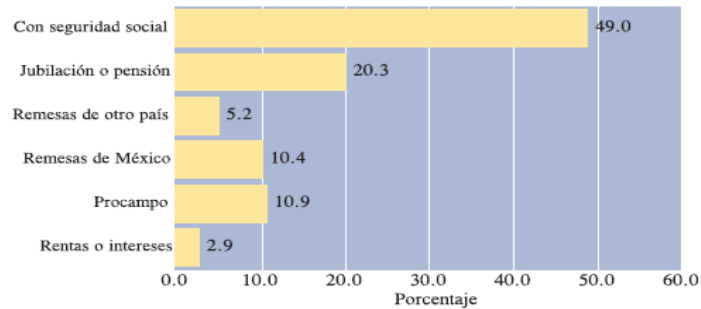
Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En la siguiente gráfica, mostramos la cantidad de Adultos Mayores que logran mantener la Seguridad Social. Lo anterior, a cambio de lograr mantener un empleo formal por largos periodos de tiempo y hacerse de una pensión bajo estos regímenes; mientras que otros individuos logran subsistir gracias a otro tipo de transferencias.

¹⁰⁸ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 31.

Gráfica 2.13

Porcentaje de los adultos mayores con seguridad social y que reciben transferencias monetarias, 2000



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

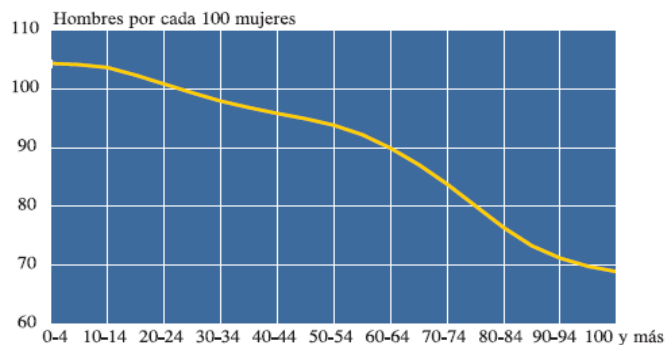
2.2.6 Los Adultos Mayores y algunas cuestiones de Género.

En México la equidad entre hombre y mujeres es un asunto que resulta importante, esto por el sesgo o brecha que existe en casi todos los aspectos. Entre ellos, sin duda, son la educación y la vida laboral, dos de las mayores brechas que hay entre los hombres y las mujeres. Estas últimas son las que mantienen deficiencias ante sus iguales en edad, pero con distinto género. Cuando los individuos pasan a ser Adultos Mayores, estos sesgos se mantienen, esto a partir de circunstancias que se han venido dando durante el trayecto de vida de cada persona.

No obstante, de la inequidad existente entre géneros, cabe resaltar una categoría en la que las mujeres mantienen cierta ventaja ante los hombres. Esta se refiere a la esperanza de vida y la proporción de mujeres en edades avanzadas. En la gráfica 2.14 vemos cómo el sesgo resulta positivo para las mujeres y aumenta con la edad, sin que por ello se pueda decir que al vivir más, las mujeres tengan durante su etapa de Adultos Mayores una calidad de vida óptima (vida digna).

Gráfica 2.14

Índice de masculinidad, 2000

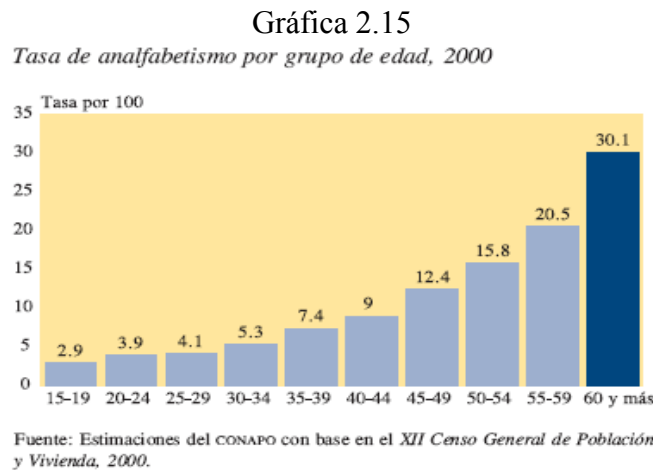


Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Como se muestra en la gráfica, “los hombres mueren más que las mujeres en todas las edades. Esto propicia que haya más mujeres que hombres en edades avanzadas”¹⁰⁹ y por ejemplo, “entre las personas de 60 a 64 años, hay 90 hombres por cada 100 mujeres; este valor continúa disminuyendo conforme se avanza en la edad y llega a alrededor de 80 hombres por cada 100 mujeres en el grupo de 75 a 79 años.”¹¹⁰

2.2.7 Educación y Analfabetismo de la Tercera Edad.

La educación para muchos pareciera ser un tema relacionado con los niños y jóvenes; sin embargo, resulta central para los individuos en edades avanzadas ya que “la educación impacta directamente en la calidad de vida de la población y los adultos mayores no son la excepción.”¹¹¹ Este es uno de los factores que podemos decir, marcan la vida de las personas, y por el cual, se mantienen en constante vulnerabilidad, así como excluidos de ciertas esferas de la sociedad. En la gráfica 2.15 logramos observar cómo crece de manera importante el analfabetismo existente en la población conforme incrementa la edad, lo cual es lógico, al percatarnos que los grupos en edad avanzada hace mucho debieron asistir a la escuela, quedando de manifiesto que la escuela era poco prioritaria para el Estado y las familias a mediados del siglo XX.



No obstante el analfabetismo existente en gran número de Adultos Mayores (uno de cada tres), la siguiente gráfica, que nos muestra un panorama mucho más amplio sobre el nivel educativo de los Adultos Mayores, destaca con importancia, un 6 % de Adultos Mayores con preparación formal en los niveles medio y medio superior. Cabe señalar una constante del punto anterior y es referente a la inequidad entre géneros con relación al analfabetismo. Hay una brecha negativa importante hacia las mujeres,¹¹² quienes en sus tiempos de infancia y juventud, en muchas ocasiones, no asistían a la escuela o tenían que dejarla antes que los hombres.

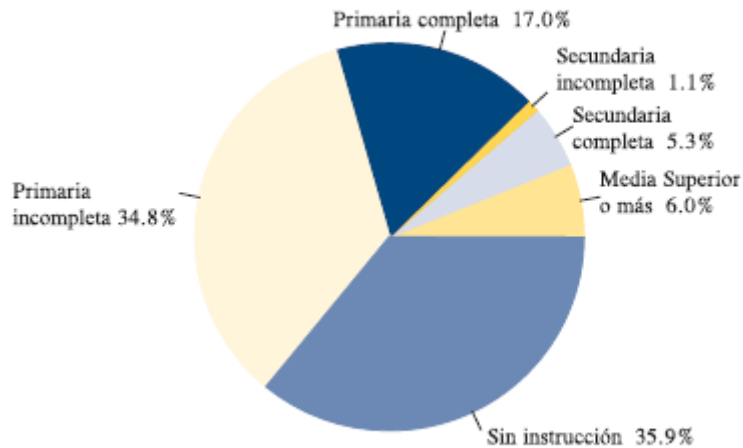
¹⁰⁹ *Ibíd.* p. 26.

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ *Ibíd.* p. 29.

¹¹² *Ibíd.* p. 30.

Gráfica 2.16
Distribución porcentual de los adultos mayores por nivel educativo, 2000



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.

2.3 Reflexiones finales.

El crecimiento de la población de Adultos Mayores no es un tema particular a México, ya que todos los países del mundo pasaron, pasan o pasarán en distintos momentos y con distintas velocidades, por las diferentes fases de la llamada transición demográfica. No obstante, lo que debemos destacar en el contexto mexicano es qué tan preparados están la sociedad, el Estado y las instituciones públicas, relacionadas con los Adultos Mayores, para hacer frente a este fenómeno. Este crecimiento puede convertirse en un problema político a nivel nacional si no se toman medidas para buscar soluciones, y hacer del envejecimiento de la población en el país, una prioridad de la Política Social específicamente, pero también de la política en general, ya que en definitiva este tema no es pasajero, y con el tiempo se agudizará, por lo menos en las primeras cinco décadas del siglo XXI.

Los datos demográficos son claros en cuanto a la posición de vulnerabilidad y exclusión social que tienen los Adultos Mayores, los cuales en la mayoría de los casos arrastran cuestiones negativas desde otras fases de su vida (niñez, juventud y etapa adulta). Es por ello que es preciso crear programas de Política Social encaminados no sólo a paliar la pobreza e indigencia de los Adultos Mayores, sino a poder crear certidumbre en cuanto a lo económico, la salud y otras esferas importantes de su vida, con el fin de que ésta se mantenga con dignidad. Los Adultos Mayores deben mantener sus derechos sociales y no perderlos por pasar a esta etapa de vida. Por ello esta tesis hace un recorrido por los distintos programas de apoyo para los Adultos Mayores en México y en otros países, e intenta argumentar las ventajas y virtudes que tendría un programa universal para los Adultos Mayores.

Capítulo 3.

3 Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el D. F.

Introducción.

Dentro de esta sección de la investigación se profundizará en el programa de apoyo para los Adultos Mayores denominado, “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal.”* Se aclara que esta tarea no sólo será de descripción, sino que se intentará hacer un análisis a profundidad sobre los distintos aspectos que componen este programa, teniendo en cuenta tanto los aspectos que sean cuestionables, así como también las bondades que dicho beneficio tiene para los Adultos Mayores.

El capítulo se dividirá en dos secciones generales, dentro de las cuales, habrá especificidades que sirvan para nuestros fines; estas dos secciones son primeramente la de descripción del programa, y en segundo lugar haremos una evaluación. En esta segunda parte se tomará en cuenta tanto lo que la bibliografía especializada, como lo que nuestros propios parámetros de evaluación dictaminen sobre el programa, dando prioridad a las evaluaciones de autores o instituciones que se especializan en el tema.

3.1 La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el D. F.**

En esta primera sección, nos daremos a la tarea de hacer una descripción general del programa y de sus particularidades. No obstante, de ser un trabajo que busca hacer una crítica profunda sobre este programa y la Política Social en general, nos abstendremos de hacer esta crítica durante la descripción, tratando de mantener ante todo, una objetividad ante el objeto de estudio que nos permita dar un contexto del mismo.

3.1.1 Institución y/o órganos de los que depende la Pensión Alimentaria.

El programa de la Pensión Alimentaria obedece directamente de la dependencia denominada, ‘Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal’, mediante la Unidad Administrativa nombrada como, ‘Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal’ (IAAM-DF), mientras que el Área Operativa corresponde a la ‘Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor del Distrito Federal’. A continuación haremos un recuento de cómo se conforman estos tres órganos públicos del gobierno del Distrito Federal, lo cual nos ayudará a entender la lógica que mantiene la Pensión Alimentaria en cuanto a prioridades sociales, así como el papel de estas instancias públicas al respecto.

* En un principio el programa de apoyo para Adultos Mayores era solamente para personas que tuvieran 70 años o más, y es en el año 2009 que se reduce esta edad a 68 años, ampliando con ello el universo de población beneficiada. Se tratará de respetar la edad a la que los documentos consultados se refieran, sean estos 70 años o 68 años, dándole prioridad en el discurso a la edad actual.

** En adelante al programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años (anteriormente 70 años), Residentes en el Distrito Federal la mencionaremos solo como Pensión Alimentaria o PAAM68DF.

3.1.1.1 Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Se menciona en la página oficial del gobierno del Distrito Federal que la Secretaría de Desarrollo Social “es la instancia del gobierno de la Ciudad, que coordina, ejecuta y evalúa las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, para impulsar la universalidad, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer la gratuidad.”¹¹³ En tanto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F. en su artículo 28, menciona que le “corresponde el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios.”¹¹⁴

El desarrollo social tiene como objetivo lograr que la Política Social del gobierno tenga injerencia dentro de la población del Distrito Federal, pese a que en particular está destinada a incidir dentro de grupos vulnerables y excluidos del desarrollo económico, social y cultural de la sociedad. El ejercicio de esta Política Social “es la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.”¹¹⁵

Los ideales a seguir como principios de la Política Social dentro del gobierno del Distrito Federal son las ideas o conceptos de: Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad, Participación, Transparencia y Efectividad. No sólo tiene eco el factor social, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y sus acciones, sino que de manera transversal, incide dentro del Programa General de Desarrollo 2007-2012, siendo específicamente dentro de los 2 primeros puntos, donde se plasma de manera explícita, sin que con ello se le excluya de los otros puntos.

Los siete ejes del Programa General de Desarrollo 2007-2012 son:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.¹¹⁶

¹¹³ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. ¿Qué es la Política Social?. [En línea] disponible en: <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/2009/ATRIBUCIONESsds.pdf> consultado en junio de 2010.

¹¹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.sds.df.gob.mx/sector/faq.htm#vinculo1> consultado en junio de 2010.

¹¹⁵ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. ¿Qué es la Política Social?. Op. Cit.

¹¹⁶ Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Introducción. México Distrito Federal, pp. 9-10. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf consultado en junio de 2010.

Con lo cual, queda en claro una integralidad dentro de las diversas tareas y objetivos con que se sigue el discurso, así como los objetivos y fines del denominado Desarrollo Social y la Política Social dentro del gobierno del Distrito Federal.

3.1.1.2 Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el D. F. (IAAM-DF).

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal nace el 29 de junio de 2007.¹¹⁷ Esta dependencia tiene como fin la atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, además de apoyar a la coordinación y atención de los Adultos Mayores que recibirán el apoyo de la Pensión Alimentaria. No obstante, también tiene como finalidad dar servicio, tanto a los beneficiarios del programa de la pensión, como a todos los Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal. Entre los objetivos que se señalan están:

Promover y propiciar el bienestar de las personas adultas mayores a través de:

El ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores.

Fomentar una cultura de la vejez, en la cual las personas adultas mayores se consideren y sean consideradas sujetos socialmente activos y en la que el envejecimiento sea vivido como un proceso normal, como parte del ciclo vital y en la que haya solidaridad intergeneracional.

Proponer y promover políticas y programas de atención integral para las personas adultas mayores.

Coordinar los programas y las acciones de atención para las personas adultas mayores que desarrollan las distintas instancias del GDF (gobierno del Distrito Federal).¹¹⁸

Como se puede apreciar, el programa prioritario de este Instituto es la Pensión Alimentaria, sin embargo, vemos que existen algunos otros programas que apoyan y sirven a la Pensión Alimentaria en sus objetivos de lograr mejores condiciones de bienestar para los Adultos Mayores.

- 1.- Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el D. F.
- 2.- Visitas médicas domiciliarias para las personas que tienen pensión alimentaria.
 - Valoración Gerontogerítrica Integral con énfasis en la disfuncionalidad.
 - Perfil del estado de salud.
 - Atención en el nivel adecuado.
- 3.- Redes sociales de apoyo para las personas adultas mayores.
- 4.- Apoyo a cuidadores primarios y Formación de acompañantes voluntarios.
- 5.- Prevención y atención de la violencia contra las personas adultas mayores.
- 6.- Recreación, cultura y activación física.
- 7.- Difusión de los derechos de las personas adultas mayores.
- 8.- Investigación y difusión.
 - Gerontológica.
 - Geriátrica.
 - Epidemiológica.

¹¹⁷ IAAM-DF. ¿Quiénes somos?. Portal ciudadano del Gobierno del Distrito Federal. [En línea] disponible en: <http://www.iaam.df.gob.mx/iaam/> consultado en junio de 2010.

¹¹⁸ *Ibíd.*

9.- Formación, capacitación y asesoría.

10.- Evaluación de la calidad de la atención.

- Elaboración de indicadores de calidad en la atención a personas adultas mayores.¹¹⁹

Además de estos programas, otro de los fines que se quieren conseguir dentro del gobierno del Distrito Federal, es el de promover la creación de Centros Gerontológicos, así como la creación de Villas para Adultos Mayores. Lo anterior, como acciones especiales que están en proceso y que hasta el 2010 no se habían llevado a cabo.

El IAAM-DF funciona como dependencia centralizadora de las actividades llevadas a cabo por parte del gobierno del Distrito Federal, en torno a la población de los Adultos Mayores. No obstante de ello, la función central mantiene características de coordinación, en las que existe un órgano interno denominado, „estructura de nivel central”* y uno externo denominado, „estructura de nivel regional”.** Este último se caracteriza por que lo integran 1,314 personas, las cuales se encuentran distribuidas en las 16 Delegaciones del D. F., en espacios de Centros de Salud del GDF, y con lo cual, se pretende estar más cerca de los Adultos Mayores y sus múltiples demandas de servicios. El IAAM-DF es la dependencia de gobierno encargada de los trámites de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal. Esta lleva a cabo los siguientes trámites:

- Solicitud de ingreso como derechohabiente de la pensión alimentaria
- Reporte de cambio de domicilio
- Reporte de fallecimiento del derechohabiente
- Reporte de derechohabientes hospitalizados y/o de vacaciones
- Status de solicitud de la pensión alimentaria y/o de la tarjeta de reposición
- Aclaración de dudas respecto al uso de la tarjeta plástica, información general sobre la operación de la pensión alimentaria y otros programas del GDF
- Reporte de violencia y/o maltrato a las personas adultas mayores
- Recepción de quejas relacionadas con la atención del personal del Instituto
- Orientación para el reporte de robo y/o extravío de la tarjeta de la pensión
- Reporte de mal uso de la tarjeta por terceros¹²⁰

3.1.1.3 Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor del Distrito Federal.

La Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor del Distrito Federal es el ente administrativo encargado de llevar a cabo la gestión de trámites de los Adultos Mayores con el fin de registrarse al IAAM-DF, así como al programa de la Pensión Alimentaria. Entre sus objetivos está el de “registrar los cambios de domicilio reportados por los

¹¹⁹ *Ibíd.*

* Nivel Central. Se compone de una dirección general, dos direcciones de área: Operación de la Atención al Adulto Mayor y la de Calidad en el Servicio, así como de 4 subdirecciones.

** Nivel Regional. Se integra de: Coordinadores Regionales, Capacitadores y Profesionales de Servicios a Adultos Mayores (Educadoras Comunitarias). El personal de este nivel se encuentra distribuido en las 16 Delegaciones del Distrito Federal y se ubican físicamente en los Centros de Salud, así como en algunos Centros Comunitarios del Gobierno del Distrito Federal.

¹²⁰ IAAM-DF. Modulo de Atención al Adulto Mayor. [En línea] disponible en: http://www.adultomayor.df.gob.mx/modulos_atencion.html consultado en abril de 2010.

Adultos Mayores dentro del Distrito Federal que gozan del beneficio económico de la Pensión Alimentaria, con el propósito de mantener actualizado el padrón de derechohabientes.”¹²¹

3.1.2. Leyes y reglamentos que dan sustento al programa de la Pensión Alimentaria.

En este apartado describiremos los decretos, leyes y reglamentos que dan sustento al establecimiento y funcionamiento de la Pensión Alimentaria. En particular, nos enfocaremos en aquellas partes de estos documentos que sean más relevantes para los fines de la descripción de la misma. Veremos además los cambios que estos documentos han tenido a lo largo del tiempo de vida de la Pensión Alimentaria.

3.1.2.1 Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria.

El 18 de noviembre de 2003, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley que estableció como un derecho ciudadano, la Pensión Alimentaria. Tendrían acceso a este derecho, todos aquellos individuos que cumplieran con dos requisitos: edad y residencia. Este tipo de derechos dentro de la Política Social evolucionan, de la focalización y selección discrecional, a la universalización, dando así un salto cualitativo dentro de las políticas públicas de orden social. Los cinco artículos que dan cuerpo a esta Ley son:

Artículo 1.- Los Adultos Mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los Adultos Mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Artículo 3.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho la pensión alimentaria.

Artículo 4.- La forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el Reglamento correspondiente.

Artículo 5.- Los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta Ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.¹²²

¹²¹ IAAM-DF. Manual Administrativo. Dirección General del IAAM-DF, p. 1. [En línea] disponible en: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/manuales/IAAM/4_Cambio_Dom_IAAM_08_02-4.pdf consultado en abril de 2010.

¹²² Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de noviembre de 2003, p. 1-2. http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/ley_que_establece_el_derecho_a_la_pension_alimentaria_para.pdf consultado en abril de 2010.

En el primer artículo se deja en claro que los únicos requisitos necesarios para hacer valer el derecho a la Pensión Alimentaria son los de comprobar la residencia en el Distrito Federal, así como en tener 70 años de edad o más (lo cual cambió a 68 años en el 2010). Sobre estos requisitos, se profundizará más adelante. El segundo y tercer artículo se relacionan con la asignación de presupuesto con fines de poder otorgar la Pensión Alimentaria, haciendo que tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como la Asamblea Legislativa, asuman este compromiso.

El artículo cuarto describe la manera en que se hará valer la Pensión Alimentaria, mediante la reglamentación correspondiente (Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 (antes 70) años residentes en el Distrito Federal), y del cual, se hablará en el siguiente inciso. Por último, el artículo quinto hace la mención de las faltas y sanciones en las que pueden incurrir los servidores públicos que hagan mal uso de este programa o no cumplan con su obligación de actuar en apego a principios de igualdad.

3.1.2.2 Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria.

Este reglamento se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003, entrando en vigor el 1º de enero del 2004, tal y como lo marca el artículo único transitorio del mismo reglamento. Con este reglamento quedan estipulados, de manera oficial, los lineamientos que rigen la labor de aquellos entes públicos, instituciones y servidores públicos, encargados de tramitar y permitir a los ciudadanos, inscribirse al padrón de beneficiarios, con la intención de recibir los apoyos que estipula la Ley mencionada en el inciso anterior. Asimismo, quedan estipulados el resto de los trámites que otorgan derechos y obligaciones a los ciudadanos adscritos a este programa social.

Cabe señalar, que nos guiaremos por este reglamento para dar sustento a la descripción del programa, ya que entre otras cuestiones define, quién llevará a cabo los tramites, los beneficios a los que se tiene derecho, cuáles son los requisitos, y cuáles son los derechos y obligaciones del programa. A continuación comenzaremos con esta descripción, dando un panorama de cómo nace la Pensión Alimentaria y los fines que esta tiene.

3.1.3 Cómo nace y qué fines tiene el programa de la Pensión Alimentaria.

La Pensión Alimentaria nace y se desarrolla dentro de una cultura de universalidad de la Política Social y de su cobertura. El Gobierno del Distrito Federal inició la operación de dicho programa en tres ámbitos de integralidad, los cuales son: Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica, y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.

Es en noviembre de 2003, que se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, la cual resultó ser una conquista histórica en el ámbito del desarrollo y los derechos sociales y el más amplio reconocimiento de los ciudadanos a esta Política Social.¹²³ Es mediante la

¹²³ IAAM-DF. Noticias. Llega a 464 mil 998 beneficiarios la pensión alimentaria para Adultos Mayores.

modificación del nombre, y no de sus prestaciones, que se logra tener el programa más avanzado, en cuanto a Política Social dentro de nuestro país.

Es en marzo de 2001 que el programa inicia sus acciones, beneficiando a unos 150,000 Adultos Mayores habitantes del Distrito Federal, y que para el 2008, sumaban más de 431,000 beneficiarios. En el 2010 la cobertura fue de casi el 100% de la población de Adultos Mayores con derecho a la pensión y los demás beneficios. A continuación veremos el desarrollo año con año del programa en cuanto a población beneficiada y total de Adultos Mayores que se estima, serán beneficiados.

Cuadro 3.1

**PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 70 AÑOS
RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población de 70 años y más en el D.F. (*)	403,511	416,937	430,791	444,730	458,850	473,254	488,038	503,308
Metas de atención derechohabientes de la Pensión	381,500	400,000	416,472	430,000	443,500	457,500	472,000	486,500
Cobertura	94.55%	95.94%	96.68%	96.69%	96.65%	96.67%	96.71%	96.66%

Fuente: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

* Base para la estimación, Censo de Población INEGI 2005

Como vemos en el cuadro 3.1, el número de derechohabientes de la Pensión Alimentaria mantiene un incremento en relación con la población total de Adultos Mayores a lo largo del periodo precisado. Sin embargo, dado que este cuadro se realizó en el primer trimestre del 2009, los últimos tres o cuatro años, son estimaciones o proyecciones con base en el Censo de Población INEGI 2005, y por lo cual, estos años no presentan mayor variación.

Cabe señalar que el programa de la Pensión Alimentaria busca ser universal en su cobertura, por lo cual, se mantiene una cobertura importante dentro de las 16 delegaciones que componen el territorio del Distrito Federal. En el cuadro 3.2 se muestra la cobertura por delegación político-administrativa y el total de población derechohabiente. La información dividida en hombres y mujeres, deja ver el marcado número de población femenina que recibe la Pensión Alimentaria.

México, Distrito Federal, 28 de diciembre de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.adultomayor.df.gob.mx/pdf/Pensión%20Alimentaria.pdf> consultado en marzo de 2010.

Cuadro 3.2

Derechohabientes por Delegación a Marzo 2009*

(Fuente: Padrón de Derechohabientes de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años en el D.F.)

DELEGACION	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
AZCAPOTZALCO	9.928	16.224	26.152
COYOACAN	13.593	22.941	36.534
CUAJIMALPA	1.895	2.884	4.779
GUSTAVO A MADERO	27.414	42.298	69.712
IZTACALCO	9.665	14.908	24.573
IZTAPALAPA	26.355	39.701	66.056
MAGDALENA CONTRERAS	3.753	6.138	9.891
MILPA ALTA	1.797	2.257	4.054
ALVARO OBREGON	12.026	19.526	31.552
TLAHUAC	4.074	6.007	10.081
TLALPAN	9.157	14.709	23.866
XOCHIMILCO	5.965	8.976	14.941
BENITO JUAREZ	8.837	18.974	27.811
CUAUHTEMOC	11.500	21.051	32.551
MIGUEL HIDALGO	6.971	13.278	20.249
VENUSTIANO CARRANZA	10.658	17.540	28.198
TOTAL	163.588	267.412	431.000

Fuente: IAAM-DF. ¿Que es la Pensión Alimentaria Ciudadana para Adultos Mayores de 70 años?. <http://www.adultomayor.df.gob.mx/pdf/Pensión%20Alimentaria.pdf> consultado en mayo de 2010.

3.1.3.1 Requisitos para ser derechohabiente del programa de la Pensión Alimentaria.

Existen pocos requisitos para ser derechohabiente de este beneficio otorgado por el gobierno del Distrito Federal. Estos son la edad y el lugar de residencia; no obstante que la edad mínima requerida se ha modificado, con el paso del tiempo, con la finalidad de ampliar el universo de población que puede acceder al beneficio. Los requisitos específicos son:

Requisitos

- 1) Tener 68* años al momento de solicitar su inscripción al padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria.
- 2) Radicar permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad mínima de tres años al momento de solicitud de inscripción.¹²⁴

* En un principio la edad mínima para solicitar la inscripción al padrón de derechohabiente era de 70 años, lo que en septiembre de 2009 fue modificado.

¹²⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 765. 25 de enero de 2010, p. 11. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/gaceta_25_ene.pdf consultado en mayo de 2010.

Una vez ingresada la solicitud, el siguiente paso es la verificación de los datos en el domicilio del adulto mayor. Esta visita se realiza de forma aleatoria y sin previo aviso, en la que además de verificar la presencia física del interesado, se requiere de alguno de los siguientes documentos, con el fin de verificar que se cumple con los requisitos que ya han sido mencionados:

Acta de Nacimiento, Clave Única de Registro de Población (CURP), pasaporte, en caso de los hombres Cartilla Nacional del Servicio Militar. Cuando el solicitante sea de origen extranjero, podrá presentar acta de naturalización, pasaporte, formato FM2 o bien FM3.

Comprobante de Residencia:

Credencial expedida por el Instituto Federal Electoral emitida, por lo menos, con 3 años de antigüedad al momento de solicitar la Pensión Alimentaria o bien comprobante de residencia emitido por la Delegación Política.

Identificación oficial, cualquiera de las siguientes:

Credencial expedida por el Instituto Federal Electoral, pasaporte, Cartilla Nacional de Servicio Militar, Cédula Profesional.¹²⁵

Una vez que se ha cumplido con estos requisitos y ha quedado asentado, por medio de alguno de sus representantes, ante el Instituto, que los datos son fidedignos, el adulto mayor interesado y la responsable de llenado de la „solicitud de registro”, denominada „Profesional en Servicios a Adultos Mayores (Educadora Comunitaria)”, firman el documento. La institución cuenta entonces, con un tiempo no mayor a los seis meses, para incorporar al interesado al padrón de derechohabientes. “Una vez que el adulto mayor es incorporado al Padrón como Derechohabiente de la Pensión Alimentaria, recibirá el monto de la pensión correspondiente a través de la Tarjeta Electrónica establecida, sin que éste tenga un carácter retroactivo. El Instituto contará con treinta días hábiles para entregar las tarjetas nuevas, una vez que las reciba de la empresa que las emite.”¹²⁶

3.1.3.1.1 Motivos de baja del programa de Pensión Alimentaria.

Pese a ser un derecho universal e irrenunciable, la Pensión Alimentaria y sus beneficios, cuentan con candados que pueden ocasionar la baja del padrón de derechohabientes. Las causas de baja están señaladas en el Artículo 32 del reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. A continuación las enlistamos:

- I. Cuando al menos después de tres visitas consecutivas en días y horarios diferentes, la persona adulta mayor no es localizada en el domicilio reportado como residencia del mismo.
- II. Cuando la persona adulta mayor haya cambiado de domicilio, sin notificarlo oportunamente a las instancias correspondientes y no se pueda indagar el nuevo domicilio, o éste esté fuera del Distrito Federal.
- III. Cuando se compruebe documentalmente, la existencia de una alta repetida.
- IV. Cuando se verifique que el Adulto Mayor no cumple con los requisitos de edad y residencia establecidos para gozar de la Pensión.

¹²⁵ Ibíd. p. 12.

¹²⁶ Ibíd. p. 13.

- V. Cuando el domicilio señalado por el Adulto Mayor, como lugar de residencia, no exista.
- VI. Cuando el Adulto Mayor por voluntad propia rechace la Pensión. En este caso deberá firmar el formato establecido para tal fin.
- VII. Cuando el Adulto Mayor haya fallecido.
- VIII. Cuando exista un error en el nombre del pensionado y la tarjeta sea rechazada por él mismo. En este caso se le dará de alta de nuevo con las correcciones necesarias, de acuerdo a procedimiento establecido.
- IX. Incapacidad física y/o mental del Adulto Mayor y que exista la imposibilidad de asegurarle el beneficio a través de un representante.
- X. Incumplimiento de los compromisos adquiridos en la Carta Compromiso firmada por el Pensionado.¹²⁷

3.1.3.2 Derechos y prestaciones de la Pensión Alimentaria.

Los Adultos Mayores que cuenten con la aprobación de su solicitud y con los beneficios de la Pensión Alimentaria se hacen acreedores a una serie de prestaciones y servicios, los cuales buscan otorgar un apoyo integral a los Adultos Mayores. Esta consiste en un apoyo monetario, pero también en servicios médicos y de medicinas, así como de visitas domiciliarias que logren integrar estos apoyos y tener un acercamiento a las necesidades de la población de Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal. La integralidad de las acciones logran mayores beneficios. Esta integralidad debe de ser entendida como una lógica interinstitucional; entre las instituciones que intervienen están:

Secretaría de Salud del Distrito Federal
 LOCATEL
 DIF-DF (Sistema de Desarrollo Integral para la Familia del Distrito Federal)
 INMUJERES-DF (Instituto de las Mujeres del Distrito Federal)
 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
 Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
 Dirección General de Participación Ciudadana
 IASIS (Instituto de Asistencia e Integración Social)¹²⁸

Estas instituciones u organismos del gobierno del Distrito Federal crean acciones sinérgicas que buscan el bienestar de los Adultos Mayores. El papel de cada una de ellas va a depender de las necesidades específicas de cada caso, sin que sean necesarias el total de las mismas en todos los casos; sin embargo es importante que puedan intervenir, en el momento en que sean requeridas. Cada una de estas instituciones puede intervenir y brindar servicios específicos a los Adultos Mayores (sean estos directos por los beneficios de la Pensión Alimentaria, o indirectos, desde las instituciones que trabajan en paralelo a este programa). Entre los más importantes están:

¹²⁷ Decreto de la Ley que establece el Derechos a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicada el 31 de diciembre de 2003, Capítulo IV, Artículo 32, p. 9. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/reglamento_de_la_ley_que_establece_el_derecho_a_la_pension.pdf consultado en mayo de 2010.

¹²⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicada el 31 de diciembre de 2007. p. 62. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/enero07_31_25bis2.pdf consultado en mayo de 2010.

Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores
Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores
Acciones de Promoción de la Salud
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal
Visitas Médicas Domiciliarias para los derechohabientes de la Pensión Alimentaria
Programa de Apoyo Social para Adultos Mayores
Prevención de la violencia contra las personas adultas mayores
Difusión de los derechos de las personas adultas mayores
Investigación y capacitación¹²⁹

3.2 Evaluaciones del programa de la Pensión Alimentaria.

A continuación haremos un recorrido por los puntos de mayor relevancia contenidos en las evaluaciones que se hayan hecho sobre el programa de la Pensión Alimentaria. Cabe resaltar, que se tratará de mostrar los puntos a destacar de estas evaluaciones, teniendo en cuenta los puntos que sean más relevantes para esta investigación. Para este apartado, nos avocaremos específicamente a realizar el análisis de dos evaluaciones en particular, a partir de evaluaciones internas y externas existentes sobre el programa de la Pensión Alimentaria.

La primera de ellas es de orden interno, es decir, que se realiza año con año por designio de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Por conducto del IAAM-DF, se lleva a cabo la „Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años (desde septiembre de 2009 la edad mínima son 68 años), Residentes en el Distrito Federal,‟ y la cual denominaremos como Encuesta.

La segunda evaluación es externa, hecha por el Dr. Emilio Duhau de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco (departamento de sociología), la cual, es mucho más amplia y profunda que la Encuesta interna. Como se verá en apartados referentes a esta evaluación, se hace un análisis más crítico de la Pensión Alimentaria, lo que ayuda a ver las debilidades del programa.

3.2.1 Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria.

Esta evaluación se realiza año con año, por parte de la Secretaria de Desarrollo Social. En el 2007 se crea el IAAM-DF, y desde este año es esta institución la que se encarga de aplicar la Encuesta (Reglamento de la Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, artículo 41, sección III y IV¹³⁰). Fue en marzo de 2008 que se entregó la Evaluación de la que nos valdremos para hacer el análisis interno, mostrando sus resultados.

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ Decreto de la Ley que establece el Derechos a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal. Op. Cit. p. 11.

3.2.1.1 Avances en la cobertura de la Pensión Alimentaria.

A casi una década de haberse puesto en marcha la Pensión Alimentaria en el D. F., el programa ha tenido un importante crecimiento en cuanto a la cobertura, según la Evaluación hecha, en marzo del 2008: “los avances obtenidos a lo largo de siete años de operación, confirman el carácter universal de la Pensión Alimentaria reflejada en la cobertura de los Adultos Mayores pensionados: en marzo de 2001 da inicio con 150,000 personas, y para diciembre de 2007, la Pensión Alimentaria beneficiaba a 416,472 pensionados en el Distrito Federal.”¹³¹ Más aún, se esperaba durante el 2008, incrementar el número de beneficiarios a 430,000 personas.

En el cuadro 3.3 se muestra el aumento en la población beneficiaria de Adultos Mayores, desde la creación del programa en el año 2001, hasta el año en que se obtuvieron los resultados de la Encuesta (que es en el 2008). En este cuadro vemos que el aumento de Adultos Mayores beneficiados ha sido constante aunque cada vez más lento, esto ya que se está logrando cubrir el universo total de Adultos Mayores que se pueden beneficiar. Cabe señalar que para el 2010 se abre un nuevo nicho de población, al bajar la edad a 68 años.

Cuadro 3.3
Aumento de personas beneficiadas por la Pensión Alimentaria.

AÑO	PENSIONADOS	MONTO DE LA PENSIÓN	PRESUPUESTO DE LA PENSIÓN
2001	250,000	\$600.00	\$1 224,938,000
2002	325,000	\$638.00	\$2 080,249,152
2003	335,498	\$668.00	\$2 605,200,000
2004	352,000	\$688.00	\$2 889,600,000
2005	381,500	\$709.00	\$3 188,727,500
2006	400,000	\$730.05	\$3 415,952,133
2007	416,472	\$758.55	\$3 706,319,614
2008	430,000	\$788.85	\$3,983,298,075

Fuente: Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. Situación y riesgos de las personas adultas mayores de setenta años en el D. F. Informe General de Resultados, marzo de 2008, p. 3. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/estadisticas/adultos_mayores/ENCUESTA_ADULTO_MAYOR_2007.pdf consultado en junio de 2010.

¹³¹ Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. Situación y riesgos de las personas adultas mayores de setenta años en el D. F. Informe General de Resultados, marzo de 2008, p. 3. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/estadisticas/adultos_mayores/ENCUESTA_ADULTO_MAYOR_2007.pdf consultado en junio de 2010.

Es importante destacar que el beneficio monetario de la Pensión Alimentaria, aumenta año con año. Lo anterior, con el fin de que la pensión no pierda su poder adquisitivo. Así, en el 2001 se proporcionaba al beneficiario \$600.00 pesos, que para el 2008 ya era de \$788.85 pesos, alcanzando en el 2010, \$822.00 pesos.¹³² Pese a que se ha incrementado de manera importante la cantidad de Adultos Mayores beneficiados, el monto individual otorgado no ha disminuido, ni tampoco se ha estancado, sino que se va ajustando conforme aumenta el Salario Mínimo. El monto otorgado, equivale a medio Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal.

Además de mejorar estas cuestiones, uno de los más importantes avances en cuanto a cobertura, es la ampliación de la edad de los beneficiados. En el 2010 se redujo el límite mínimo para ingresar como beneficiario de la Pensión Alimentaria, paso de los 70 años, a los 68 años cumplidos. Ahora, aquellos que tienen 68 años, pueden recibir el apoyo monetario así como acceder a los demás beneficios para los Adultos Mayores en el D. F., sin que por ello se deje de lado, del resto de los servicios, a aquellas personas de la tercera edad que no cumplen con la edad para ser beneficiarios del programa.

3.2.1.2 Fortalecimiento Institucional de la Pensión Alimentaria.

Además de incrementar el presupuesto para la Pensión Alimentaria, el gobierno del Distrito Federal revalora su compromiso con los Adultos Mayores y los programas que los benefician, “en julio de 2007 creó el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal,”¹³³ con lo cual, se potencializa la Pensión Alimentaria, al mismo tiempo que se conforman algunos otros programas que buscan apoyar y mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores. Con la creación del IAAM-DF, se logra crear al órgano necesario para la mejor coordinación y difusión de beneficios y servicios que existen en el Distrito Federal para los Adultos Mayores, el cual atiende a los individuos mayores de 60 años en cuanto a servicios como:

Coordinación de:

Vistas Médicas Domiciliarias

Acciones del gobierno del Distrito Federal a favor de los Adultos Mayores

Promoción de:

Acciones de generación de una cultura de la vejez y el envejecimiento

Prevención y atención:

De la violencia a las personas adultas mayores¹³⁴

3.2.1.3 Ampliación de los beneficios de la Pensión Alimentaria.

El proporcionar el monto monetario de la Pensión Alimentaria mediante una tarjeta electrónica, logró dar a los Adultos Mayores, el beneficio y la libertad de no tener que recoger la subvención en algún lugar (módulo) específico. De esta manera, no tienen la necesidad, mes a mes, de trasladarse específicamente para este fin. La transferencia electrónica para los programas de Política Social, es sin duda, un beneficio más de este

¹³² *Ibíd.*

¹³³ *Ibíd.* p. 4.

¹³⁴ *Ibíd.*

programa y algo novedoso en las transferencias monetarias a nivel nacional.

En el año 2007 se inicia una recredecialización, de la población beneficiaria del programa, con el fin de lograr que los Adultos Mayores puedan comprar productos de primera necesidad y en lugares cercanos a su domicilio, facilitando así su vida. Esta nueva medida se llevó a cabo en tres etapas: la primera de ellas consistió en que los beneficiarios recogieran personalmente la nueva tarjeta en los más de 1300 módulos existentes en el D. F.; la segunda etapa consistió en visitas domiciliarias para todo aquel que por algún motivo tuviera impedimento para salir de su casa; y en la tercera etapa se continuó con las visitas domiciliarias, para encontrar a quienes no hubieran estado por algún motivo en su domicilio anteriormente, o hubiesen cambiado de domicilio.¹³⁵

Además, desde el 2007 se otorga esta credencial a todos aquellos nuevos beneficiarios que hayan estado en el padrón o que recientemente se hayan inscrito al mismo. Al mismo tiempo que se crean acciones y convenios para que cada vez más establecimientos reciban pagos mediante la tarjeta electrónica de la Pensión Alimentaria, con lo que el beneficiario es quien se ve mayormente favorecido.

3.2.1.4 Percepción de Beneficios y Evaluación de Operación de la Pensión Alimentaria.

Desde un principio han existido sistemas de evaluación para la Pensión Alimentaria. Entre estos instrumentos que ayudan a mejorar el programa está la Encuesta de Percepción de Beneficiarios y Evaluación de la Operación de la Pensión Alimentaria, la cual tiene como principales objetivos:

- Validar la calidad del padrón de pensionados
- Conocer el perfil de los derechohabientes
- Conocer el nivel de satisfacción de los Adultos Mayores con el programa
- Conocer la percepción de los beneficios obtenidos
- Conocer los riesgos de salud de esta población¹³⁶

Cabe destacar que particularmente en el año 2007, se llevó a cabo esta evaluación con algunos otros elementos a evaluar. Entre ellos están:

- Los resultados del operativo del cambio de tarjeta
- Las redes sociales de apoyo al adulto mayor
- La problemática de la violencia, el abandono y la discriminación
- Actividades y requerimientos de las personas adultas mayores¹³⁷

3.2.1.5 Metodología de la Encuesta (2007) de la Pensión Alimentaria.

Esta evaluación se realizó bajo las normas y especificaciones con las que se venía trabajando a lo largo del tiempo de vida del programa. En el año 2007, para el levantamiento de la encuesta se precisó, a partir del padrón de 414,023 pensionados, una

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ *Ibíd.* p. 4.

¹³⁷ *Ibíd.* pp. 4-5.

muestra de tipo aleatorio estratificada. Esta muestra comprendió a un total de 2,000 Adultos Mayores activos al mes de octubre de ese año, y donde existiría un nivel de confianza de la muestra de 95% y un margen de error de 2.5%.¹³⁸ Otros de los datos a destacar son:

La encuesta se aplicó a un total de 1743 Adultos Mayores en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, lo que representa un 87.15% del total de la muestra aleatoria. El 12.85% restante, que da un total de 257 encuestas no aplicadas, se debió a los siguientes motivos: un 47% de los 257 presentó una o más discapacidades; en el 21% de los casos no se localizó al adulto mayor en el momento de la visita; el 7% de los Adultos Mayores, se había cambiado de domicilio; el 12% estaba de vacaciones; 5% había fallecido; y el 4% se hallaba hospitalizado.¹³⁹

3.2.1.6 Resultados de la Evaluación 2007 de la Pensión Alimentaria.

A grandes rasgos, los resultados de la Encuesta del año 2007 se pueden interpretar como positivos tanto para el programa, como para quienes lo llevan a cabo. Primeramente se resalta la „Evaluación de la Operación del Programa”, la cual menciona, que en general a los Adultos Mayores a los que se encuestó, menos del 2% notificó no tener en esos momentos la tarjeta plástica con la que recibe el beneficio, además de que menos del 5% manifestó que el cambio de tarjeta les hubiera causado molestias.¹⁴⁰

Por otro lado, fue positiva la calificación que se les otorgó a las Educadoras Comunitarias con respecto al trato que brindan a los Adultos Mayores beneficiados. Entre „muy bueno” y „bueno”, sumaron el 99% de respuestas de parte de los encuestados.¹⁴¹ Lo que no deja en claro la encuesta, es a qué se refiere el 1% restante. Algunas otras de las cuestiones, dentro de la operación, que podrían ser resaltadas, son:

El 86% de los derechohabientes firma personalmente su tarjeta
El 67% de los Adultos Mayores decide qué comprar con la tarjeta
El mayor gasto que se realiza por parte de los beneficiados, es en alimentos
Se incrementó el gasto en medicamentos
Las compras siguen siendo prioritariamente en grandes cadenas de supermercados¹⁴²

Los porcentajes y resultados obtenidos son positivos en general, pero como señalamos anteriormente, sería importante conocer detalles sobre los resultados negativos. Se indica que el 86% de derechohabientes, firman su tarjeta, sin embargo, resultaría interesante conocer los motivos o razones por las que no firma el 14% restante. También sería importante conocer, por qué existe un 33% de Adultos Mayores beneficiados por el programa, que no deciden por sí mismos, cómo gastar el monto de su pensión. Por último, podría ser interesante ver el por qué se mantiene a los grandes supermercados, como la mejor opción de compra.

¹³⁸ *Ibíd.* p. 5.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Ibíd.* pp. 5-6.

En cuanto a la „Percepción del Programa por parte de los Derechohabientes’, los resultados hacen mención de la importancia que dan los Adultos Mayores beneficiados a la Pensión Alimentaria, ya que el 95% de los encuestados considera como altamente benéfico tener la tarjeta, y a un 83%, le parece significativo el monto económico que se les otorga mensualmente. Además, resulta importante que el 77% de los encuestados reconocen y saben que la Pensión Alimentaria es un derecho establecido por ley.* El que lo conozcan, se va incrementado en las encuestas año con año. Sin embargo, sólo el 36%, manifestó conocer la creación del IAAM-DF.¹⁴³

Quizás sería importante entender, que el bajo reconocimiento que se tiene sobre el IAAM-DF, como se señala anteriormente, se podría deber a que este sólo tenía cuatro meses de haber sido creado. Por otra parte no se manifiesta la importancia en los resultados de las respuestas negativas sobre el programa, es decir, también es importante conocer y reflexionar alrededor de quienes no se consideran beneficiados por la tarjeta y el monto económico que se otorga. Lo anterior permitiría hacer los ajustes necesarios, tanto para los actuales Adultos Mayores beneficiados como para aquellos, que pese a ser Adultos Mayores, todavía no cuentan con la edad mínima de ingreso (68 años a partir del 2010).

Sobre la „Red Social de Apoyo al Adulto Mayor’ podemos apuntar, que los Adultos Mayores son un grupo altamente excluido tanto en su vida familiar como en lo social, ya que aunque cohabite en un hogar con varios individuos (familiares o no), esto no significa que se conviva. En porcentajes, lo anterior lo podemos describir de la siguiente manera: el 12% de los Adultos Mayores (60 años o más) viven solos; el 19%, pese a vivir al menos con otra persona, prácticamente está todo el día solo. Su aislamiento se debe también entre otras cosas a que un 11% no cuenta con teléfono en su domicilio y quienes sí cuentan con teléfono, reciben muy pocas llamadas de familiares o amistades.¹⁴⁴

“Por lo que respecta a la participación de algún tipo de grupo formal o informal de carácter social, cultural, deportivo, religioso o recreativo, solamente dos de cada diez señalan su pertenencia a estos, siendo los hombres los que menos integración tienen a dichos grupos.”¹⁴⁵ Con lo que se ve la exclusión o autoexclusión social que caracteriza a los Adultos Mayores, de lo cual, se puede proyectar la creación de programas que potencialicen la participación de los Adultos Mayores, siendo tarea del IAAM-DF y los distintos programas de esta institución el ejercer orientación y facilitar la participación social de esta población.

Con respecto a las „actividades’ que realizan los Adultos Mayores encuestados, resaltan las escasas salidas no forzadas (de compras, a atender algún pago o servicio). Llama la atención que existe un 10% de individuos que manifestaron no salir nunca de su hogar; lo

* Se estableció como derecho por ley la Pensión Alimentaria en noviembre de 2003.

¹⁴³ Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. Op. Cit. p. 6.

¹⁴⁴ *Ibíd.* p. 6-7.

¹⁴⁵ *Ibíd.* p. 7.

que no queda claro es la circunstancia por la cual no lo hacen. Sólo 2 de cada 10 personas, manifestaron asistir a algún tipo de espectáculo cultural, deportivo o artístico. Con respecto a las actividades que realizan en su hogar, el 65% destaca las labores domésticas y el 44% indica, que la segunda actividad más realizada, es la de ver la televisión. Con respecto a lo que les gustaría realizar como actividades, los Adultos Mayores encuestados manifestaron poder realizar ejercicio (25%), hacer actividades recreativas (14%), trabajar (10%) y platicar (9%). Llama la atención de manera importante este último deseo, ya que se nota la importancia para los Adultos Mayores, de mantener comunicación con otros sujetos sociales.¹⁴⁶

Sobre la „atención y discriminación’, podemos mencionar que parte de los entrevistados se siente discriminado; sea esto en el transporte público, en el lugar donde viven, por los jóvenes o por las autoridades delegacionales. Siendo el gobierno del D. F., la autoridad que se preocupa por ellos, esto se puede interpretar como una reacción a partir de que se tiene la Pensión Alimentaria y los servicios que ésta presta (monetarios, de salud, legales, etc.), con lo cual los Adultos Mayores beneficiados con este programa se sienten tomados en cuenta y con derechos a tener apoyo de parte de las instituciones públicas.¹⁴⁷

Respecto al tema de „violencia’, se señala que el 3.27% de los Adultos Mayores entrevistados fue capaz de identificar y comunicar al entrevistador que algún familiar o persona cercana a él, lo trata o lo hace sentir mal, es decir que ejerce violencia sobre él. Sin embargo no significa que dicho porcentaje representa cabalmente, el número total de los que son víctimas de este tipo de violencia. Además de que se reporta que existe despojo de sus pertenencias o de que se hace uso de estas, sin el consentimiento del adulto mayor. Pese a no parecer significativos los porcentajes de quienes reportan maltrato, algún tipo de violencia, abandono o discriminación, es importante que se tome en cuenta y se les dé seguimiento a estos casos, tal, en protección de los Adultos Mayores.¹⁴⁸

En cuanto a la „atención médica’ los encuestados manifestaron atenderse en distintas instancias públicas o privadas, siendo el Seguro Social, el más concurrido, con el 39%; los servicios privados con un 25%; y en tercer lugar los servicios del gobierno del Distrito Federal con un 19%. Los servicios médicos son los más utilizados. Por otra parte el 2% señaló que nunca acudía al médico. Lo importante sería saber si es porque no lo requerían, o si existe algún motivo por el cual no acuden, pese a sí necesitarlo. Por otra parte, existe una buena impresión sobre la visita médica domiciliaria del programa, ya que más de la mitad de los que la recibieron, la calificaron de „muy buena,’ mientras que el resto la calificó de „buena,.’ Estos datos resaltan la importancia que tiene, dentro de la Pensión Alimentaria, la visita médica domiciliaria, por medio de la cual se da el cuidado y prevención en salud a los Adultos Mayores.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ibíd.

¹⁴⁷ Ibíd.

¹⁴⁸ Ibíd.

¹⁴⁹ Ibíd.

Sobre los „Riesgos’ en los Adultos Mayores, se reveló un alto porcentaje de problemas de salud, entre los que destacan la Diabetes Mellitus, con un 27% de incidencia, y con un 53%, la hipertensión arterial. Además de estos problemas (y en algunas ocasiones sumado a otros padecimientos o riesgos), se tienen problemas de visión, de sordera, de expresión verbal, problemas de movilidad relacionados con movimientos de manos y brazos, y en general, dificultad para desplazarse. Tales situaciones reflejan la discapacidad que se potencializa con la edad, en particular en la denominada cuarta edad, aunada a mayores factores de riesgo en su salud y estado físico; cabe señalar que algunos Adultos Mayores presentan más de una discapacidad.¹⁵⁰ Muchos de los Adultos Mayores entrevistados han perdido capacidad para realizar sus actividades diarias, además de que algunos de estos cuentan con riesgos al ser parte de un entorno poco favorable, con evidencias de violencia, factores de insalubridad, condiciones de inseguridad o algunos otros factores no propicios para mantener un ambiente idóneo para su vida.¹⁵¹

Por su parte, el „perfil de los derechohabientes’ reconoce que la muestra estuvo compuesta por un 63% de mujeres y un 37% de hombres. Los grupos quinquenales van decreciendo en número conforme aumenta la edad, llegando a tener una representación del 2% en el quinquenio de 90 años y más. En cuanto al ingreso, se señala que el 21% manifestó no tener otro ingreso aparte de la Pensión Alimentaria, con lo cual, se resalta la importancia de este programa.¹⁵²

Las conclusiones de esta evaluación refieren que existen resultados importantes en cuanto al cambio de la tarjeta (de la tarjeta Si Vale, a la nueva Tarjeta de Pensión Alimentaria), pese a que hace falta más tiempo para que ésta funcione en los medianos y pequeños comercios. Además de que se manifiesta que se recibe un buen trato por parte del personal y de las Instituciones que intervienen en el programa. Cabe señalar que:

La percepción que los pensionados tienen sobre el programa resulta sumamente favorable, y aunque el impacto económico de la pensión resulta muy significativo para la gran mayoría, prácticamente la totalidad reconoce otros beneficios más allá de éste, especialmente relacionados con la alimentación, la salud, a la autoestima, la seguridad, la independencia y la reactivación como sujetos sociales dentro de la familia, la comunidad y la sociedad.¹⁵³

Con lo que se resalta la importancia que tiene el resto de acciones que acompañan al monto económico con que son ayudados los beneficiados de la Pensión Alimentaria. Sin estas acciones sinérgicas, resultaría ser incompleta la acción del aporte económico, ya que el resto de los beneficios, son un complemento indispensable para los Adultos Mayores tanto en alimentación, salud, autoestima, etc.; es decir, que todos los beneficios deben ser vistos como prioritarios, en la búsqueda de una vida digna para esta población.

Es importante aclarar que se tiene como prioridad a los Adultos Mayores en situación de mayor riesgo, sin que por ello no se mantengan las concepciones de que este programa es

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ *Ibíd.* p. 9.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.* p. 10.

un derecho social y mantiene el carácter de ser universal; es decir, que se intenta dar mayor prioridad a quienes más lo necesitan, sin que por ello se deje de lado al resto de la población que cumpla con la edad requerida para ser beneficiado del programa. Para concluir esta evaluación, se enlista una serie de retos que se observan como prioridades en la búsqueda de mejorar las condiciones del programa, las Instituciones que intervienen, y en especial, mejorar las condiciones de los Adultos Mayores beneficiados. A continuación enlistamos los retos principales que surgen por medio de esta evaluación:

Retos Principales (evaluación 2007)

- Garantizar el cumplimiento de la Ley que Establece a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal.
- Mejorar la atención y apoyo al adulto mayor en condiciones de riesgo o vulnerabilidad, reestructurando el proceso de visitas domiciliarias del Programa de pensión Alimentaria.
- Lograr la participación social, familiar y comunitaria para el cuidado y apoyo a las personas adultas mayores, a través de la formación y fortalecimiento de Redes Sociales de Apoyo al Adulto Mayor, así como de la promoción de acompañantes voluntarios.
- Brindar atención prioritaria al total de derechohabientes de la pensión que carecen de seguridad social en salud y residen en Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación o en bolsones de pobreza de Unidades de baja y media marginación, por medio del programa de Visitas Médicas Domiciliarias.
- Brindar apoyo a Cuidadores Primarios Informales en riesgo de colapso o condiciones de marginación.
- Incrementar y eficientar los servicios de atención, recreación, cultura y protección al adulto mayor en el Distrito Federal fortaleciendo la coordinación interinstitucional.
- Difundir ampliamente los derechos de las personas adultas mayores.
- Promover una Cultura del envejecimiento basada en el reconocimiento social a las personas adultas mayores, respeto y la solidaridad intergeneracional.¹⁵⁴

3.2.2 Evaluación del Diseño y la Operación de la Pensión Alimentaria.

En mayo del 2009, el investigador Emilio Duhau hace entrega y se publica la Evaluación del diseño y operación de la Pensión Alimentaria. Esta es de orden externo al programa, por lo cual, es importante su análisis para esta investigación. Esta evaluación se lleva a cabo bajo las reglas y dictaminación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Humano del Distrito Federal, por lo que nos parece pertinente, la explicación de cómo nace, con qué fines, y cuál es la relación de este consejo con la evaluación presente y con el programa. Después de tratar estos puntos, entraremos a la descripción y análisis de la evaluación del Dr. Duhau, sobre la Pensión Alimentaria.

3.2.2.1 Consejo de Evaluación del Desarrollo Humano del Distrito Federal.

En septiembre de 2007 se crea por decreto oficial el Consejo de Evaluación del Desarrollo Humano del Distrito Federal (en adelante Consejo o Evalúa D. F.).* Este

¹⁵⁴ *Ibíd.* p. 11.

* El 21 de septiembre de 2007 fue publicado el decreto de creación del Consejo en la Gaceta Oficial del

consejo se creó con la finalidad de:

Emitir las convocatorias públicas para las evaluaciones externas programadas, aprobar los términos de referencia que norman dichas evaluaciones y dictaminarlas, resolver sobre las recomendaciones a los órganos evaluados, aprobar los distintos lineamientos que regirán la actuación de las dependencias y entidades y dar marcha a las investigaciones en torno a la medición de la pobreza y el avance en cumplimiento de los derechos sociales en la Ciudad.¹⁵⁵

El fin con el que se conforma el Consejo, es regular las evaluaciones externas que se hagan a los programas e instituciones del gobierno del D. F., así como a su actuación. Para el año 2008 la atribución central del Consejo que se debe seguir es: “la evaluación externa de la política y de los programas sociales, cuyo objetivo es la detección de sus aciertos, así como la identificación de sus problemas para su reorientación y fortalecimiento.”¹⁵⁶ Además que, en el 2008 se escogió al Dr. Emilio Duhau López de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) para llevar a cabo la evaluación del programa. De esta evaluación externa, surgen algunas recomendaciones que se hacen al programa, así como al IAAM-DF que lo coordina.*

A partir de estas recomendaciones hechas para la Pensión Alimentaria (específicamente al IAAM-DF) se hicieron cambios importantes al programa, no obstante, cabe señalar que sólo 13 de las 19 recomendaciones fueron aceptadas por el Instituto, mientras que para el resto “el comité resolvió el 24 de noviembre de 2009, controvertir las recomendaciones no aceptadas ante la Comisión Interinstitucional.”¹⁵⁷ Cabe señalar que para que estas recomendaciones fueran llevadas a cabo, tanto en caso de ser aprobadas o no, se realizaron los siguientes procedimientos:

A los órganos, dependencias o entidades que han aceptado las recomendaciones se les ha enviado un cronograma que guiará el seguimiento y cumplimiento obligatorio de las mismas y tal como establece el artículo 42D de la Ley y el 41 del Estatuto Orgánico del Consejo, las recomendaciones no aceptadas y que el Comité decida controvertir serán analizadas por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social para que ésta resuelva su procedencia en definitiva. Dicha resolución será inatacable y el cumplimiento de la misma obligará a ambas partes (al Responsable del programa y al Consejo).¹⁵⁸

Además de valorar los programas en su parte operativa y resultados, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Humano del Distrito Federal, revisa y emite una evaluación sobre las Reglas de Operación de los Programas. Esto con:

Distrito Federal.

¹⁵⁵ Informe de Actividades del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Informe de Actividades, fecha de publicación enero de 2010, p. 3. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/informe_feb_2010.pdf consultado en junio de 2010.

¹⁵⁶ *Ibíd.*

* Para ver las recomendaciones de forma detallada. pp. 7-11. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/informe_feb_2010.pdf consultado en agosto de 2010.

¹⁵⁷ *Ibíd.* p. 6.

¹⁵⁸ *Ibíd.* p. 25.

El propósito de este análisis de las Reglas de Operación fue detectar las debilidades en su elaboración, valorando la precisión en el establecimiento de los responsables de los programas; de la claridad de sus objetivos y metas; de la adecuada identificación de la población a la que van dirigidos; de la nitidez en los procedimientos, mecanismos y criterios para el acceso a los mismos por los derechohabientes o beneficiarios; de la identificación de sus coberturas; de los recursos implicados; de las posibilidades ciudadanas para exigir su cumplimiento y externar sus insatisfacciones; de los niveles de participación social en ellos; y de la eficacia con que pueden ser evaluados.¹⁵⁹

A grandes rasgos se señaló que las Reglas de Operación (sin que se aclarara que se trataba del caso específico de la Pensión Alimentaria), son un tanto confusas y necesitan que se trabaje en ellas con el fin de mejorarlas y encontrar una mejor lógica, secuencia y congruencia.¹⁶⁰ La Encuesta se ha venido aplicando anualmente desde el 2001 y en los últimos tres años se estandarizó, obteniendo resultados consistentes, lo cual habla de confiabilidad y validez de la información reportada. Algunos de los indicadores como derechohabiencia, uso de los servicios de salud y escolaridad entre otros, reflejan ligeros incrementos, esto se explica dado que al inicio del programa se incorporaron principalmente Adultos Mayores que vivían en unidades territoriales de mayor marginación, ampliándose hasta llegar a ser universal, lo que ha modificado ligeramente el perfil socioeconómico del beneficiado.¹⁶¹

Sin embargo, el perfil socioeconómico de los Adultos Mayores, las condiciones de marginación, el olvido y los riesgos a que estuvieron expuestos durante muchos años, particularmente las mujeres, justifican plenamente la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores y su carácter universal, así como el desarrollo de los programas de promoción de la salud y atención integral que la complementan. Aun cuando desde el inicio el programa, se partió de la concepción de éste como un derecho social y por tanto de carácter universal, se ha brindado atención prioritaria a los Adultos Mayores cuyas condiciones socioeconómicas, los sitúa en mayor riesgo. De manera muy destacada, el programa ha representado un mayor beneficio para quienes menos tienen y para las mujeres.¹⁶² De ahí que para el sexto año de operación del programa, las prioridades se centren en:

Fortalecer y crear Redes Solidarias de Apoyo y Protección al adulto mayor.
Consolidar y extender el Programa de Visitas Médicas Domiciliaria.
Fortalecer la promoción de una cultura del envejecimiento, a nivel institucional, comunitario y familiar, basada en el reconocimiento social, el respeto, la inclusión social, los derechos ciudadanos y en la solidaridad intergeneracional.¹⁶³

¹⁵⁹ *Ibíd.* p. 35.

¹⁶⁰ *Ibíd.* p. 36.

¹⁶¹ Estudio de percepción 2005 sobre la operación y beneficios de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el D. F. México D. F., Secretaría de Salud, Servicios de Salud Pública, Dirección de Promoción de la Salud y Atención al Adulto mayor, p. 7. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/estadisticas/adultos_mayores/Encuesta_Anual_de_Percepcion_2005.pdf consultado en julio de 2010.

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ *Ibíd.* p. 7-8.

3.2.2.2 Evaluación externa de la Pensión Alimentaria.

En los meses de noviembre y diciembre de 2008 se llevó a cabo una evaluación externa por parte de Emilio Duhau,^{*} la cual, se entregó en mayo de 2009 al comité de Evalúa D. F. Entre las estrategias de esta evaluación, están:

Recopilar y revisar en primer término los antecedentes documentales del programa, en particular su marco normativo, así como un conjunto de textos especializados referidos a la problemática de la población adulta mayor a nivel internacional, en México y en el Distrito Federal.

Se realiza una primera lectura de este material de referencia, se tomó contacto, a través del Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Mtro. Pablo Yanes, con el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF), la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal que tiene actualmente a su cargo la operación del programa, y se realizó una primera reunión de presentación del evaluador, en la que participó la Directora del Instituto y otros funcionarios y especialistas a cargo de distintas funciones dentro del mismo.

Una serie de visitas del evaluador al IAAM-DF, las que fueron destinadas a la realización de entrevistas formales, al intercambio informal con distintos miembros del personal adscrito a la DOAAM, a la observación de las instalaciones y de las distintas actividades que se llevan a cabo en la Dirección y a recabar información relacionada con la operación del programa.

Paralelamente a estas visitas de trabajo realizadas a la sede del IAAM-DF, se fueron realizando diversas actividades de gabinete y de campo destinadas a complementar las observaciones, evidencias documentales, testimonios y opiniones recabados en el transcurso de la misma.

En cuanto a las actividades de campo, se trató básicamente de la observación de ocho de los 80 “Módulos de Atención a Adultos Mayores” localizados en Centros de Salud del Distrito Federal, de los que dispone el IAAM-DF para atención al público – en particular a los derechohabientes de la pensión alimentaria – y desde los cuales se organizan cotidianamente las actividades del personal operativo del IAAM-DF.¹⁶⁴

Para llevar a cabo esta evaluación se implementaron algunas actividades para recolectar la información y después analizarla, entre ellas están:

Entrevistas y grupos focales

Director de Operación de la Atención a Adultos Mayores, Señor Ricardo Gallardo, 10-11-2008.

Coordinadora de la Pensión Alimentaria, Licenciada Luz María Juárez, 20-11-2008

Subdirectora de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas, Dra. Gabriela González, 12-12-2008

Responsable del Área de Archivo y sus colaboradores

^{*} Sociólogo y Doctor en Urbanismo. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Departamento de Sociología.

¹⁶⁴ Duhau, Emilio. Evaluación del diseño y la operación de la Pensión Alimentaria, México: UAM, Azcapotzalco, Departamento de Sociología, mayo de 2009. pp. 7-8. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_pension_alimentaria.pdf consultado en agosto de 2010.

Responsable del área de cambios de domicilio, 12-12-2008
Directora del IAAM-DF, Mtra. Elsa Veites, 16-12-2008
Dra. Asa Cristina Laurell, ex–secretaría de salud del GDF (2001-2005), 25-03-2009
Grupos focales de educadoras, capacitadoras (es) y coordinadoras (es)
Entrevistas breves no programadas, consultas y solicitud de información
Observación del funcionamiento, instalaciones, mobiliario y equipo de la DOAAM
Observación de los siguientes elementos en los módulos de atención a Adultos Mayores:
1. Accesibilidad del lugar donde está situado el Centro de Salud (CS) y del módulo de atención
2. Características del módulo
3. Espera y recepción
4. Trato proporcionado al público asistente por el personal del módulo
5. Procedimientos seguidos por el personal según el asunto de que se trate
6. Duración de la observación: entre una hora y media y dos horas en cada módulo, aproximadamente; preferentemente entre las 10:00 y 12:00 hrs. u 11:00 a 13:00 hrs.
Revisión y procesamiento de la Encuesta de Percepción de los Adultos Mayores con Relación a la Pensión Alimentaria
Análisis de la muestra censal 2000
Compilación y análisis de documentos, tabulados y bases de datos relacionados con la operación de la Pensión Alimentaria¹⁶⁵

Dentro de la metodología de la evaluación, cabe destacar que esta va referida a evaluar el diseño y la operación del programa, para lo cual debe de quedar en claro, las dimensiones y los aspectos que se evaluarán de cada una de estas fases. Entre los elementos contenidos en el diseño de la Pensión Alimentaria están:

- 1) Los fines perseguidos
- 2) El grupo de población al que está destinado
- 3) La(s) prestación(es) (servicios / bienes / recursos a los cuales accede la población objetivo a través del programa
- 4) Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones proporcionadas a través del programa¹⁶⁶

Con respecto al diseño, se trata de hacer un análisis partiendo de los criterios que pueden enmarcar la doctrina que intenta dar vida al programa. Se consideran aquellas cuestiones que se exponen como de relevancia específica para el caso de la Pensión Alimentaria y que se desprenden de los documentos normativos que en conjunto, configuran el diseño del programa y establecen la doctrina que debe orientar, según su propio marco jurídico, y las políticas sociales implementadas por el gobierno del D. F.¹⁶⁷

3.2.2.3 Evaluación del diseño de la Pensión Alimentaria.

Esta evaluación deja en claro, que se ve a la Pensión Alimentaria como un programa central dentro de la Política Social del gobierno del Distrito Federal, además de que ha existido una evolución, ya que lo que nació como un programa, se logró institucionalizar

¹⁶⁵ *Ibíd.* pp. 9-14.

¹⁶⁶ *Ibíd.* p. 55.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

como un derecho exigible por Ley por parte de los ciudadanos, con lo cual, se marca un precedente a nivel nacional en cuanto, al principio universalista en un estado casi puro.¹⁶⁸ Además, la Pensión Alimentaria mantiene importantes cambios en su estructura y función, un ejemplo de ello es que se reformó la edad mínima para acceder a ella y lograr cambios positivos en cuanto a ciertos elementos que la componen como:

Contenido de la prestación; forma y requisitos de acceso; razones para la privación de la prestación; medios disponibles por los derechohabientes para información, reclamación, sustitución del medio de ejercicio (tarjeta) y actualización de datos por parte de los derechohabientes; medios y procedimientos para la verificación de requisitos de acceso y; criterios y procedimientos seguidos para la representación en el ejercicio del derecho por parte de su beneficiario por un tercero, denominado „representante”.¹⁶⁹

3.2.2.4 Evaluación de la operación de la Pensión Alimentaria.

Dentro de esta evaluación a la Pensión Alimentaria, se define a la operación, como el conjunto de los recursos y dispositivos, organización, infraestructura, personal, procedimientos administrativos, actividades, reglas y criterios asignados y definidos, para hacer efectivos los fines, las prestaciones y los requisitos y condiciones establecidos, y para lo cual, se establecieron dos grandes grupos de referencia; en el primero se analizó el problema de los recursos, y el segundo se destinó a las cuestiones de procedimientos y actividades que integran la operación de la Pensión Alimentaria.¹⁷⁰

3.2.2.5 Aspectos de la evolución de la Pensión Alimentaria (desde esta evaluación).

Sin duda que se pueden resaltar importantes aspectos sobre la Pensión Alimentaria, entre ellos está su evolución de ser un programa que sería implementado solamente para zonas de media, alta y muy alta marginación, y que consistía en dar un apoyo alimentario y para lo cual, se pensó en la repartición de una despensa mensual, dando un giro hacia la transferencia monetaria mensual, la cual es equivalente a medio Salario Mínimo vigente en el D. F.¹⁷¹ Es importante destacar que el gobierno del Distrito Federal pretendía avanzar en relación a la cuestión de derechos e instituciones de un Estado de Bienestar, enfocados a la población de Adultos Mayores, tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) El peso cuantitativo de la población adulta mayor en el Distrito Federal estimada para ese año, era del ocho por ciento de la población total, de los cuales, cerca de 400 mil contaba con setenta años o más.
- b) El exiguo ingreso promedio de este último grupo, cercano a un salario mínimo, pese a que más del 40 por ciento recibía una pensión originada en dispositivos de seguridad social (pensiones del IMSS, ISSSTE o similares).
- c) La consecuente dependencia (económica) experimentada por los Adultos Mayores respecto de los parientes, y el que ni el Gobierno, ni la sociedad, les habían ofrecido algún apoyo amplio y sistemático que les evitara vivir una vejez insegura y con privaciones. Un

¹⁶⁸ *Ibíd.* p. 20.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

¹⁷⁰ *Ibíd.* p. 24.

¹⁷¹ *Ibíd.* pp. 37-38.

problema era que los dispositivos de seguridad social no resolvían la situación porque se limitaban a proteger a una minoría de la población adulta mayor, la que había contado con un empleo fijo y formal, durante la mayor parte de su vida activa.

d) El incremento de la expectativa de vida se traducía para muchos en una existencia llena de carencias.

e) El propósito era ir ampliando el Programa, hasta alcanzar el objetivo de instaurar una pensión universal ciudadana, derecho básico del Estado de Bienestar.¹⁷²

3.2.2.5.1 La Universalidad de la Pensión Alimentaria.

Lo que en un principio nace como un programa de apoyo alimentario, con una cobertura importante de Adultos Mayores de 70 años, evoluciona ante las demandas y éxito que mantiene el programa. El 18 de noviembre de 2003 es aprobada la Ley de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal, con lo cual, podemos resaltar dos importantes cambios que a continuación se citan:

El primero de estos cambios consistió en que lo que hasta esa fecha había sido un programa de ayuda alimentaria se convirtió en una pensión a la que tienen derecho todos los Adultos Mayores de 70 años con residencia permanente en el Distrito Federal, es decir se convirtió en un derecho de aplicación universal en la entidad. El segundo, que la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho se convirtió en una obligación del Jefe de gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa.¹⁷³

Con su aplicación universal fundamentada por Ley, el hecho de ser adulto mayor de 70 años (hoy 68 años*) crea derechos, a los cuales, sólo el ciudadano puede renunciar, sin que se tome en cuenta el hecho de ser residente o no, de una zona marginada. El derecho ciudadano y la universalidad son conceptos que dentro de la Pensión Alimentaria son incluyentes y complementarios. La universalidad ha sido uno de los factores que han marcado al programa, ya que en el Programa de Salud 2002-2006 se resaltaba que:

Derecho a la pensión universal ciudadana significa que todo ciudadano y ciudadana de determinada edad recibe una pensión, independientemente de que haya hecho aportaciones a un fondo de pensiones. Este derecho se sustenta en que, con pocas excepciones, toda la gente, hombres y mujeres, ha contribuido a la sociedad aun sin haber tenido una relación laboral formal. Es de justicia elemental que la sociedad les proporcione cierta seguridad durante su vejez.¹⁷⁴

Existen tres ejes que están implícitos en la Pensión Alimentaria. Estos ejes determinan de manera importante el seguimiento y servicios que se entregan a los Adultos Mayores, con la finalidad de realizar un trabajo integral con quien es beneficiario de la también nombrada, „Pensión Universal Ciudadana’.** Los ejes son: la seguridad básica, mejorar

¹⁷² *Ibíd.* pp. 38-39.

¹⁷³ *Ibíd.* pp. 41-42.

* Este es otro de los cambios fundamentales que la evaluación de Emilio Duhau del 2009 refiere. La reforma a la Ley fue publicada el 16 de febrero de 2007, entrando en vigor en septiembre del 2009.

¹⁷⁴ Duhau, Emilio. *Op. Cit.* p. 43.

** Este nombre cumple con mayor rigurosidad con los fines sinérgicos e integrales que mantiene el programa, ya que la cuestión alimentaria sólo es una parte de la misma.

las condiciones de salud y elevar su calidad de vida. La integralidad de estos tres ejes hace que los Adultos Mayores logren mantener estándares de vida digna, y quienes hayan estado en riesgo, vulnerabilidad o exclusión social, logren salir de estos.

Esta universalidad es sin duda un punto a favor de los derechos ciudadanos, que además mantiene cambios a través del tiempo, ya que el conjunto de Adultos Mayores beneficiarios se amplía con el tiempo (la edad pasa de 70 a 68 años como mínimo), y quizás más adelante, se logre ampliar aún más la población beneficiaria. La denominada „Pensión Universal Ciudadana’ deja de lado el criterio de la contribución que una persona pudo o no hacer, a un sistema de pensiones público o privado, y en muchas ocasiones pasa a ser complementario a éstos. Sobre lo controversial que puede resultar esta determinación, la evaluación de Duhau señala:

La universalidad de la Pensión Alimentaria ha sido el aspecto más controvertido. Con diferentes matices, el argumento fundamental en contra de la universalidad, consiste en señalar que otorgar a todos los Adultos Mayores de setenta años una pensión no contributiva, supone que la reciban tanto aquellos que la necesitan como los que no la necesitan, lo que no se justifica ni económica ni moralmente.¹⁷⁵

Existen algunos argumentos que hacen una crítica negativa a la Pensión Alimentaria. Entre ellos está el argumento que señala que se desperdician recursos en quienes no lo necesitan, y que éstos podrían ser destinados a atender a quienes sí lo necesitan. Otro de los argumentos negativos es que si se otorga una pensión universal a todos los Adultos Mayores, sin importar sus condiciones, se incentiva a la no previsión y al no ahorro. No obstante, de estos argumentos en contra y comparando con ejemplos en otros países, resulta la misma Pensión Alimentaria y su funcionamiento, para Duhau, el ejemplo de que la universalidad es una vía alterna, ya que como él menciona:

Como resultará evidente a través del examen de la operación de la prestación, es precisamente su aplicación universal y el estar basada en un derecho legalmente reconocido y vinculante para el GDF, la principal virtud de la Pensión Alimentaria. El principio de universalidad ha permitido establecer un diseño relativamente simple que evita la dificultosa y potencialmente clientelar tarea de establecer y comprobar condiciones económicas de elegibilidad.¹⁷⁶

Pese a lo discutible que resulta ver una Política Social de corte universalista (el caso de la Pensión Alimentaria) como un paradigma distinto de lo social por parte de instituciones públicas, ya que no se justifica desde una perspectiva costo-beneficio, para Duhau, este punto lo resume de la siguiente forma:

La universalidad de la pensión alimentaria, constituye un acierto, por una parte, porque implica eliminar de raíz los típicos problemas que enfrentan los programas de aplicación focalizada, -particularmente la verificación de ingresos- y porque prácticamente elimina las condiciones que propician prácticas clientelares y el ejercicio de la discrecionalidad burocrática. Por otra, porque permite avanzar hacia el objetivo de instauración de una

¹⁷⁵ Duhau, Emilio. Op. Cit. p. 45.

¹⁷⁶ *Ibíd.* p. 49.

pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada.¹⁷⁷

3.2.2.5.2 Sobre el monto económico y la forma de distribución de la Pensión Alimentaria.

El programa, desde que decidió otorgar subsidios o transacciones económicas a los Adultos Mayores beneficiarios del programa, ha tenido el acierto de determinar el monto de manera oficial y en su momento, por Ley (2003, Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal). Este monto se estableció en medio S. M. vigente en el D. F., y el cual año con año se actualiza, con lo cual, se busca que el derechohabiente no pierda poder adquisitivo al paso del tiempo. Sin embargo esta evaluación hace notar, que por ejemplo, en 2008, el Índice de precios al consumidor en el D. F. fue de 6.93%, mientras que el salario mínimo sólo aumentó 4.6%.¹⁷⁸

Puede ser discutible el que este monto sea suficiente, por lo menos para cubrir necesidades básicas de alimentación. Se sabe que este monto logra un apoyo importante en la adquisición de alimentos, lo cual, según la propia Ley, lejos de ser un tope es un piso para los Adultos Mayores y su situación económica.¹⁷⁹ El monto de la Pensión Alimentaria se puede ver claramente como un apoyo que incrementa su importancia de manera proporcional a la situación del beneficiado; en otras palabras, se tiene que ponderar la situación de cada individuo y sus necesidades. Si este tiene algún otro u otros ingreso(s), quizás el monto no sea más que un apoyo extra, mientras que para quienes no tienen ingresos, podría hacer la diferencia en su calidad de vida, entre comer y no comer ciertas cosas y poder mantener una dieta apta para la edad y condiciones de vida.

Sin embargo Duhau, en su evaluación, no comparte que se logren del todo resultados integrales entre los ejes que mantiene el programa. Específicamente, “resulta congruente con la cobertura de las necesidades alimentarias pero no con el objetivo de garantizar una seguridad económica básica, en particular en todos aquellos casos en que el único ingreso disponible autónomamente es el proveniente de la Pensión Alimentaria.”¹⁸⁰ Con lo que queda en claro que los Adultos Mayores no pueden depender totalmente de una pensión que le otorgue medio S. M. vigente en el D. F.

Por otra parte, el modo en que se entrega y se dispone del monto es un gran acierto. La tarjeta electrónica no permite en ningún momento tener el monto en efectivo, con lo cual, y según las encuestas de percepción, en promedio más del 90% de las compras mediante la tarjeta incluyen de manera importante alimentos, con lo cual se mejora realmente su alimentación, sea este o no, su único ingreso económico. Por otra parte, existen algunos argumentos para pensar que por el momento no existe una mejor opción que la tarjeta electrónica para entregar el monto económico del programa, ya que el manejo de otro instrumento como la tarjeta de débito, incrementa costos de operación (por ejemplo

¹⁷⁷ *Ibíd.* p. 50.

¹⁷⁸ *Ibíd.* p. 54.

¹⁷⁹ *Ibíd.* p. 44.

¹⁸⁰ *Ibíd.* p. 50.

comisiones bancarias), así como riesgos (vulnerabilidad) para los Adultos Mayores.¹⁸¹

Por lo pronto y a razón de lo que dicen las evaluaciones internas, entrevistas con funcionarios y los mismos beneficiarios de la Pensión Alimentaria, hace de la tarjeta electrónica y la transferencia a ésta del monto económico, la opción más viable, más económica y que no produce ningún gasto, ni molestias a los beneficiarios, esto más allá de ir y comprar directamente sus cosas, sólo que existan casos de que ellos mismos no puedan hacer usos de su tarjeta y que se prevé en los artículos 22, 23 y 24 del reglamento de la Pensión Alimentaria.

3.2.2.5.3 Sobre la tarjeta electrónica de la Pensión Alimentaria.

Cabe señalar que “desde mediados de 2007 Mexican Payment Systems S. A. de C. V., es la empresa a cargo de la llamada dispersión de los recursos, es decir, de transferir el monto de la pensión cada mes a las cuentas individuales de los beneficiarios, de emitir y cancelar las tarjetas ‘Paga Todo’ y de gestionar el sistema de establecimientos afiliados.”¹⁸² El papel de la empresa en cuanto a la disposición del monto de la pensión se puede resumir en tres pasos:

- a) Gestión de un sistema de atención telefónica a los derechohabientes en los cuales éstos pueden reportar problemas en el sistema, reportar el extravío, robo o daño de la tarjeta y consultar saldos.
- b) Emitir y cancelar tarjetas, respondiendo al calendario y plazos establecidos para ello por el IAAM-DF.
- b) La gestión del sistema de comercios afiliados al medio de pago, es decir la tarjeta ‘Paga Todo’.¹⁸³

En cuanto a los dos primeros puntos, existen algunas anomalías, las cuales la empresa ve como poco significativas, pero sin aclarar del todo por qué se deben y si esto es contraproducente de manera significativa hacia los beneficiarios. Sobre el aumento en el número de establecimientos afiliados al sistema (para recibir pagos con la tarjeta electrónica), este es muy bajo, pese a la alta atención que se le daba a este punto. Hasta el 2008, eran 1574 establecimientos que la recibían y de éstos, solamente 154 eran establecimientos de mercados, y en los cuales se había puesto grandes expectativas. Por último, se destaca la poca funcionalidad que tienen los informes que proporciona la empresa al IAAM-DF.¹⁸⁴

3.2.2.5.4 Sobre la Operación de la Pensión Alimentaria.

Es importante destacar el crecimiento que ha tenido este programa desde sus inicios. Resalta que en el año 2002 “el padrón de pensionados representaba casi 90% de la población de 70 años y más residente en el D. F. a junio de dicho año de acuerdo con las

¹⁸¹ Passim. pp. 45-60.

¹⁸² Duhau, Emilio. Op. Cit. p. 136.

¹⁸³ *Ibíd.*

¹⁸⁴ *Ibíd.* pp. 137-138.

proyecciones de población del CONAPO.”¹⁸⁵ A continuación se hace referencia al crecimiento de la cobertura y el presupuesto asignado para este fin en el programa.

Cuadro 3.4

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA Y DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA

AÑO	PENSIONADOS	POBLACIÓN DE 70 AÑOS Y MAS*	MONTO DE LA PENSION	PRESUPUESTO EJERCIDO	% DEL PRESUPUESTO DEL DF
2001	250000	361,398 *	600	1 224,938,000	1.88
2002	325000	373,363 *	638	2 080,249,152	2.67
2003	335498	385,737 *	668	2 605,200,000	3.34
2004	352000	373,185 **	688	2 889,600,000	3.73
2005	381500	385,454 **	709	3 188,727,500	3.88
2006	400000	398,439 **	730.05	3 415,952,133	3.82
2007	416472	411,492 **	758.55	3 706,319,614	3.79
2008	430000	424,649 **	788.85	3 830,298,225	3.46

* Población estimada al 30 de junio

** Población estimada al 31 de diciembre

Fuentes: IAAM-DF y CONAPO, proyecciones de población

Como se observa en el cuadro 3.4, para el inicio de este programa en el año 2001 se había logrado tener alrededor del 70% de los Adultos Mayores de 70 años, además se observan dos grandes inconsistencias, la primera es que hasta el año 2005 los beneficiarios estaban muy cerca de lo que era la población total mayor de 70 años, lo que se debe de aclarar es el por qué es mayor el número de beneficiarios que el de población de Adultos Mayores de 70 años estimada, y la segunda es que solamente sean estimaciones, ya que la realidad y la aleatoriedad de ésta dista mucho de lograr cifras cerradas; a lo que Duhau menciona que:

Podría estar mostrando o bien que tanto el conteo general de población de 2005 como las proyecciones elaboradas por CONAPO con base en él para los años subsecuentes, implican una subestimación de la población de 70 años y más residente en el Distrito Federal; o bien que el padrón de beneficiarios incluye un número mayor de Adultos Mayores de setenta años que los que efectivamente residen en el Distrito Federal.¹⁸⁶

Lo que muestra también este cuadro es que se ha logrado llegar a la universalidad de la Pensión Alimentaria, y que incluso se está rebasando el número de Adultos Mayores que cumplen con los requisitos. A tal situación, lo que en esta evaluación se argumenta, es que puede deberse a que las cifras están subestimadas, o también a que se está dando el beneficio a algunos Adultos Mayores que viven en áreas conurbadas del Distrito Federal. Mediante algún engaño pueden lograr cubrir el requisito de lugar de residencia o de edad. Puede que estas cifras estén demostrando la existencia de „free riders”, quienes logran hacer uso de programas sociales a los cuales no deberían tener acceso, en este caso por no tener la edad o no tener su domicilio en el D. F.

¹⁸⁵ *Ibíd.* p. 85.

¹⁸⁶ *Ibíd.* p. 86.

“En todo caso, todo parece indicar que la Pensión Alimentaria ha alcanzado un nivel universal de cobertura y que el disfrute del derecho a esta prestación no se encuentra actualmente limitado por razones financieras.”¹⁸⁷ Lo cual, se debe a que tanto el GDF, así como la ALDF han cumplido con eficiencia y puntualidad el asignar presupuesto al programa, y que tanto la SDS-DF como el IAAM-DF,^{*} han logrado hacer un trabajo eficiente en la planeación, partida presupuestaria requerida y solicitada, además de lograr reasignar presupuesto para su mejor rendimiento.¹⁸⁸

En cuanto al presupuesto, es de resaltar el buen trabajo que se hace con éste, ya que más del 95% se destina al pago de pensiones, es decir, que va directamente a cumplir con el fin que tiene la Pensión Alimentaria. Como menciona la evaluación, “El presupuesto ejercido por el IAAM-DF ascendió en 2008 a casi 4,127 millones de pesos, de los cuales casi 3,951 millones, es decir 95.7 % del total, fueron destinados al pago de la pensión alimentaria, de acuerdo con el siguiente desglose general.”¹⁸⁹ El destino de los recursos, se muestra de manera más clara en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.5

IAAM-DF - PRESUPUESTO EJERCIDO AÑO 2008		
CONCEPTO	EJERCIDO	%
SUELDOS Y PRESTACIONES	130,186,880.32	3.2
MATERIALES Y SUMINISTROS	562,944.11	0.0
HONORARIOS	31,377,388.36	0.8
SERVICIOS GENERALES	13,780,106.89	0.3
GASTO DE INVERSIÓN	81,805.00	0.0
PAGO DE LA PENSION ALIMENTARIA	3,950,947,844.02	95.7
TOTAL	4,126,936,968.70	100.0
Fuente: IAAM-DF, Dirección de Administración		

El cuadro 3.5 deja ver con claridad cómo se distribuyó el presupuesto correspondiente al año 2008 para la Pensión Alimentaria, llamando la atención que sólo el 3.2% es asignado a sueldos y prestaciones, a lo que sumándole materiales y suministros, honorarios, servicios generales y gasto de inversión, éstos no rebasan el 5% del presupuesto total.

En relación con los recursos humanos, en esta evaluación se hace un examen sobre la situación que vive el programa, ya que al crearse el IAAM-DF, este organismo en el año 2007, se vuelve el responsable de la operación. Recordemos que hasta mediado de 2007 el responsable de la mayor parte de la operación del programa transitó de “la Dirección de Promoción y Atención al Adulto Mayor de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, de la Secretaría de Salud al IAAM-DF como dirección general de la Secretaría de Desarrollo Social.”¹⁹⁰ La problemática de la situación es que

¹⁸⁷ *Ibíd.*

^{*} GDF Gobierno del Distrito Federal, ALDF Asamblea Legislativa del Distrito Federal, SDS-DF Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, IAAM-DF Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal.

¹⁸⁸ Duhau, Emilio. Op. Cit. pp. 86-87.

¹⁸⁹ *Ibíd.* p. 105.

¹⁹⁰ *Ibíd.* p. 88.

pasan las responsabilidades al nuevo Instituto, sin que los recursos humanos sean desplazados, con lo que, se requiere de nuevo personal que cubra las necesidades de manera inmediata, esto debido a que en su mayoría el personal se quedó en la Secretaría de Salud.

Dentro de la operación del programa, existen un sinnúmero de problemáticas. Entre éstas resalta la interinstitucionalidad de operación que existe en las múltiples áreas que cubre la Pensión Alimentaria, ya que pese a que se requiere coordinación entre entes públicos, ésta dista mucho de ser la ideal requerida. Como señala Duhau en la evaluación, “la asignación a esta estructura operativa de actividades relacionadas con programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, pero no del IAAM-DF, son factores concurrentes en la actual problemática de la operación de la Pensión Alimentaria en el territorio.”¹⁹¹ Otros problemas que se presentan y deben ser solucionados lo antes posible son:

- La basificación de las educadoras y el estatuto laboral de capacitadores y coordinadores
- La evolución del padrón de pensionados y su impacto en las cargas de trabajo del personal operativo.¹⁹²

A continuación daremos un recorrido por los principales procedimientos de la Pensión Alimentaria, los cuales coordina de manera general el IAAM-DF y en algunos casos participan otros entes. Cabe aclarar que todos estos procedimientos han sido formalizados en un manual del IAAM-DF o por lo menos cuentan con lineamientos que garantizan el ejercicio del derecho por parte del beneficiario.¹⁹³ Abajo se muestra una lista:

- 1.- Incorporación al padrón de beneficiarios
- 2.- Entrega de tarjeta
- 3.- Visita domiciliaria de seguimiento
- 4.- Entrega de tarjeta de reposición
- 5.- Cambio de domicilio
- 6.- Baja
- 7.- Reintegro¹⁹⁴

Se debe de aclarar que estos procedimientos intentan garantizar la transparencia y con ello garantizar el ejercicio del derecho a la Pensión Alimentaria, por lo cual, todos los movimientos requieren de una o más visitas domiciliarias. De este modo:

Todos los procedimientos relacionados con la operación de la pensión alimentaria, con excepción del de reintegro de saldo económico no devengado por causa de baja indebida, inician en alguno de los canales previstos para la presentación de solicitudes y para informar novedades en la situación del beneficiario (solicitud de incorporación, reporte de cambio de domicilio, reporte de fallecimiento, reporte de extravío o robo de la tarjeta y se completan a través de una visita domiciliaria.¹⁹⁵

¹⁹¹ *Ibíd.* p. 97.

¹⁹² *Ibíd.* pp. 97-98.

¹⁹³ *Ibíd.* pp. 113-114.

¹⁹⁴ *Ibíd.* p. 113.

¹⁹⁵ *Ibíd.* p. 114.

Existe una buena coordinación de operaciones entre el nivel central y el nivel regional, además de que en las operaciones regionales, siempre se mantiene un soporte en un conjunto de formatos, sean estos en papel y/o electrónicos, en los que se registra la actividad tanto de educadores, capacitadores y coordinadores regionales. Sobre el procedimiento de incorporación al padrón, existen números que avalan un trabajo positivo, a lo que se menciona que, “se constata que las altas correspondientes a las solicitudes presentadas entre enero y noviembre de 2008, procedieron en 85.8 % de los casos a los dos meses en promedio y 13.8 % a los tres meses, es decir que sólo 0.4 % de los procedimientos de alta requirieron de más de tres meses, y en sólo seis casos no se cumplió con el plazo máximo reglamentario de seis meses.”¹⁹⁶ Lo anterior se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.6

Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el DF
Distribución de ingresos según meses de solicitud y de alta en el padrón de beneficiarios
ALTA EN EL PADRON DE BENEFICIARIOS (ENERO-DICIEMBRE 2008)

SOLICITUD		enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	diciembre
2007	julio	2												
	agosto		1											
	septiembre		1											
	octubre	6	17	1										
	noviembre	1869	117	2	1									
	diciembre	1862	860	28										
2008	enero		1533	3185	46		1			1		1	1	
	febrero			550	3170	367	6	1	5					
	marzo				93	2354	1356	5	5	2				
	abril					435	3565	783	35	8	1	1	1	
	mayo						432	1749	1280	16	1	1		
	junio							37	3506	72	2	47	3	
	julio								307	1392	1564	14	1	
	agosto									364	2306	57	16	
	septiembre										1579	2798	58	3
	octubre											796	4479	10
	noviembre												1356	97
	diciembre													
total		3539	2529	3766	3310	3156	5360	2555	5118	1855	5453	3715	5915	110

Fuente: DOAAM - Área de Cómputo

De acuerdo a Duhau y a su evaluación, en el resto de los procedimientos, existen números que avalan una eficiencia bastante alta; un ejemplo de ello son los porcentajes de entrega de tarjetas en reposición. Durante el último trimestre del 2007, se emitieron 4204 tarjetas, de las cuales 3956 fueron entregadas. El 46.9% se entregaron en el plazo establecido (20 días como plazo de entrega), el 24.6% de las tarjetas se entregaron de 1 a 5 días después del plazo, y 28.5% tardaron más de 5 días, después del plazo.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Ibíd. p. 118.

¹⁹⁷ Ibíd. p. 123.

3.2.2.5.5 El papel de la DOAAM del IAAM-DF en la construcción de información.

“La Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) del IAAM-DF, cuenta con mecanismos para establecer las metas a cubrir anualmente, considerando la relación entre las altas y bajas previstas en el padrón de beneficiarios, así como para definir las políticas y metas operativas para cumplir con las mismas.”¹⁹⁸ Además de esta información, también genera otras bases de datos que permiten obtener varios indicadores básicos que resumen los resultados fundamentales de operación y las actividades del personal operativo;¹⁹⁹ entre estos indicadores están:

Tiempos de alta según mes de presentación de la solicitud
Bajas según causales, mes, año y delegación
Tiempos de entrega de tarjetas de reposición y
Número y distribución de visitas domiciliarias según propósito, mes, año y delegación²⁰⁰

A su vez, existen algunas otras actividades particulares que no han logrado reflejarse en la construcción de indicadores, como algunas actividades relativas a la operación. Por ejemplo, no existen indicadores de cambio de domicilio o de entrega de tarjetas. Según Duhau, lo anterior no afecta el cumplimiento de las metas de cobertura, ni tampoco afecta lo fundamental de la planeación y programación de las actividades. Ante todo, limita la capacidad para detectar problemas en la aplicación de los criterios operativos y en la definición de los mismos, no permitiendo poder definir criterios y procedimientos alternativos.²⁰¹

Es importante que la DOAAM y el propio IAAM-DF logran planear y construir bases de datos e indicadores que permitan tener la información, no sólo de algunas actividades de operación de la Pensión Alimentaria, sino de todas y cada una de ellas, con el fin de lograr tenerlas presente en la planeación y elaboración de metas que ayudarían al programa en cuanto a su crecimiento y evolución positiva. En resumen, el IAAM-DF no ha desarrollado un sistema de evaluación de la operación. Con lo cual, únicamente puede mantener un control y seguimiento, pero no le permite del todo, hacer una evaluación o contar con un instrumento, profundo y exacto, de evaluación de la operación.²⁰²

3.2.2.5.6 Con respecto a la Evaluación Interna que se hace de la Pensión Alimentaria.

Desde el año 2001, la Secretaría de Desarrollo Social del D. F. ha llevado a cabo la denominada, Encuesta de Percepción de los derechohabientes sobre la Pensión Alimentaria, con la cual, se trata de medir el impacto que tiene el programa a nivel social. No obstante de no ser del todo un sistema confiable para evaluar la operación del programa, esta encuesta sirve de algún modo para esos fines, por lo cual podría y debería de tener ciertos cambios para ser más congruente con los fines deseados. Del cuestionario, se hace referencia sobre aquellos apartados que no han sido modificados de

¹⁹⁸ *Ibíd.* p. 140.

¹⁹⁹ *Ibíd.* p. 141.

²⁰⁰ *Ibíd.* p. 141.

²⁰¹ *Ibíd.* p. 142.

²⁰² *Ibíd.* p. 143.

manera importante a lo largo del tiempo. Asimismo de las escasas o pocas modificaciones que han tenido las secciones destinadas a evaluar la operación y el impacto de la Pensión Alimentaria.²⁰³ Las secciones que componen el cuestionario se enlistan a continuación:

1. Disponibilidad de la tarjeta, trato y atención recibidas como solicitante y pensionado y uso de la tarjeta
2. Beneficios percibidos de la tarjeta (pensión)
3. Atención médica
4. Contexto familiar, condiciones de convivencia, cuidado y trato recibido
5. Actividades fuera y dentro del hogar
6. Conocimiento de derechos, percepción del gobierno y discriminación
7. Salud, autonomía funcional, actividades instrumentales de la vida diaria
8. Detección de desnutrición
9. Ingresos
10. Funcionalidad de la vivienda²⁰⁴

Para Duhua y su evaluación, los puntos a resaltar son los correspondientes a las secciones 1, 2 y 9, dado que el propósito de este análisis reside en evaluar la pertinencia y eficacia de la encuesta como instrumento para la evaluación de la operación y el impacto de la Pensión Alimentaria, Con respecto a la evaluación de la operación sólo existen 6 preguntas que pudieran arrojar elementos pertinentes para la evaluación de la operación, esto de manera muy limitada; esto resulta de que las preguntas nos son suficientes, ni probablemente las más pertinentes para recabar la información.²⁰⁵

Se entiende que la naturaleza de esta encuesta, es la de recabar información respecto a la opinión que tienen los derechohabientes sobre la Pensión Alimentaria; sin embargo, “para que la encuesta pueda arrojar elementos útiles para la evaluación de la operación de la pensión alimentaria, se requiere, lo que no es el caso en el cuestionario actual, una batería de preguntas que contemplen estos diferentes procedimientos y actividades desde la perspectiva de los derechohabientes.”²⁰⁶

En cuanto al impacto, son 9 las preguntas orientadas o que pueden ser orientadas a generar indicadores sobre la evaluación del impacto del programa. Aunque de estas preguntas se puede obtener información sobre la percepción que tienen los derechohabientes en cuanto a los beneficios e impacto que les representa el contar con la Pensión Alimentaria, estas preguntas podrían mejorar con la desagregación de algunas, o complementarse con una mejor redacción de otras. En resumen, se debe de partir de una sistematización y revisión de las preguntas y buscar mejorarlas. En general, para medir y crear indicadores sobre el impacto, así como el diseño y la operación, se menciona que:

Se debería partir de considerar las dimensiones que interesa evaluar del diseño, la operación y el impacto. Con respecto al diseño, se deberían contemplar aspectos como el medio de disposición; monto de la pensión; los medios de contacto de los derechohabientes

²⁰³ *Ibíd.*

²⁰⁴ *Ibíd.* p. 144.

²⁰⁵ *Ibíd.* pp. 144-145.

²⁰⁶ *Ibíd.* p. 146.

con el IAAM-DF y las visitas domiciliarias. En relación con la operación, uso de la tarjeta y accesibilidad y variedad de comercios afiliados; visitas domiciliarias recibidas y evaluación (problemas o satisfacción) de las mismas. En cuanto al impacto, salud, alimentación, actividades, relación con familiares, autoestima.²⁰⁷

Con respecto a la aplicación del cuestionario, existen dos cuestiones fundamentales que se evaluaron, por un lado la representatividad de la muestra y por otro, la calidad del procedimiento de la aplicación del cuestionario. Se expone que existen ciertas anomalías en la encuesta y las cuales se enlistan a continuación, pero lo más grave es que, pese a que los responsables de la operación de la Pensión Alimentaria dijeron haber recurrido a un especialista para la construcción de la muestra, no existe un documento que avale esta aseveración.

- No existe confiabilidad estadística de la muestra
- Existen problemas de representatividad en la muestra en ciertas variables
- Deficiencia en la aleatoriedad de la selección de los entrevistados
- No es claro el método de reposición de casos en que no pudo realizarse la entrevista
- Se debe de considerar la estratificación territorial para mejor representatividad²⁰⁸

Es un tanto discutible el hecho de que sean los capacitadores, y no los educadores quienes aplican la encuesta. Son los educadores quienes conocen de mejor manera el terreno, además de contar con cierta experiencia en cuanto a la interacción con la población a la que se le aplica la encuesta. Asimismo es importante considerar que si es personal ajeno al IAAM-DF y desconocido para la población, puede existir un elevado índice de rechazo, con lo que se complicaría el proceso de recolección de datos. En cuanto al procesamiento de los resultados, resulta llamativo que no exista una codificación adecuada, ya que en años anteriores al 2008, todo se codificó alfabéticamente, mientras que en 2008 algunas de sus codificaciones ya eran numéricas, además de que a algunas preguntas cerradas se agregó la alternativa „no sabe” y a otras no, lo cual, ocasiona mucha problemática en la base. Algunos de los problemas, resultado de la carencia u omisión de ciertas cuestiones en la captura, son:

- El hecho de que para algunas preguntas, se codificaron de la misma manera tanto respuestas falsas o negativas, como respuestas omitidas.
- Los „casos perdidos” se capturaban como „0” o „falso” y a veces no se capturaba
- La captura textual implica que por error se tengan más de una categoría igual
- No se pregunta directamente la edad, cuestión que complica su captura y definición
- Los ingresos son preguntados por rango y no se espera hacer esto con una recodificación teniendo en el cuestionario el ingreso en valores absolutos²⁰⁹

Podemos decir que existen deficiencias en relación a la formulación de preguntas, ya que, estas preguntas no han sido desarrolladas de manera sistemática con respecto a lo que se pretende evaluar, tanto el impacto del programa como su operación; además de que existe una mala precodificación en el cuestionario y una mala organización de la base. También sería importante trabajar en la representatividad de la muestra, y las tablas de

²⁰⁷ *Ibíd.* pp. 149-150.

²⁰⁸ *Ibíd.* pp. 150-151.

²⁰⁹ *Ibíd.* p. 152.

contingencia que resultan. Lo anterior no permite hacer un análisis más profundo sobre la aceptación y satisfacción que tienen los derechohabientes con la Pensión Alimentaria. Por lo cual, desde el punto de vista de Duhau, esta evaluación constituye un instrumento sumamente limitado y al cual se le deben hacer varias modificaciones.²¹⁰

3.2.2.5.7 Conclusiones y valoraciones globales de la Pensión Alimentaria.

Para esta evaluación resulta positivo el diseño de programas de apoyo a los Adultos Mayores como la Pensión Alimentaria. Este programa está diseñado con el propósito de mantener sus beneficios no sólo como una prestación focalizada, sino como un derecho universal para todos aquellos que cumplan con los dos únicos requisitos que se piden, contar con la edad mínima 70 años (68 años desde el 2010) y tener su residencia en el Distrito Federal con una antigüedad de por lo menos 3 años. De manera puntual, Duhau hace una crítica que hace ver lo paradigmático de este programa vuelto derecho (por Ley).

La Pensión Alimentaria constituye la primera gran innovación - y hasta la fecha probablemente la más importante - en materia de política social desarrollada por los gobiernos electos del Distrito Federal. Su diseño se apoya en una ley cuyo contenido destaca por su sencillez y por establecer de modo inequívoco la pensión alimentaria como un derecho universal de los Adultos Mayores de 70 años – 68 años a partir de septiembre del presente año- residentes en el Distrito Federal, exigible y legalmente vinculante para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y para la Asamblea Legislativa.²¹¹

El hecho de que exista un programa de Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores, indica la posibilidad de instaurar una ‚pensión universal ciudadana’ que pueda proporcionar una seguridad económica básica para esta población. “En términos de la relevancia de las necesidades atendidas, la Pensión Alimentaria ha sido establecida como un primer paso en la instauración del derecho a una pensión universal ciudadana que reconozca el aporte realizado a la sociedad por la población en edad avanzada y que busca proporcionarle una seguridad económica básica a sus beneficiarios.”²¹²

De manera positiva se evalúa el diseño de la Pensión Alimentaria al ser un elemento que permite a los derechohabientes solventar sus necesidades. Estos resultados deben ser ponderados, esto al depender de ciertas cuestiones particulares al beneficiario y su entorno (hogar y familia), y lo cual, es una cuestión compleja que debe y puede ser sólo subsanada de manera multifacética. Sobre la edad se manifiesta la importancia que tiene el que se haya reducido la edad de 70 años a 68 años, y que pese a que se entiende que los riesgos de los Adultos Mayores se incrementan en edades cercanas a los 70 años, sería importante que en un futuro se plantearan los 65 años como edad mínima requerida; no obstante, se debe tener en cuenta el incremento de la población derechohabiente que se sumaría al disminuir la edad (al menos 50,000 individuos por año).²¹³

²¹⁰ *Ibíd.* p. 154.

²¹¹ *Ibíd.* p. 155.

²¹² *Ibíd.* p. 156.

²¹³ *Ibíd.*

Otro renglón que se califica de manera positiva es el referente al Reglamento de la Ley mediante el que se dejan en claro ciertas cuestiones importantes que permiten la mejor y más clara operación del programa. Entre estas se encuentra el especificar de modo inequívoco, la gratuidad y no condicionamiento de los trámites o servicios para la obtención de la misma. Otro acierto es que el reglamento logra establecer tiempos máximos en que se deben cubrir ciertos trámites, con lo cual, se regulan de manera importante los plazos. Por otra parte, reglamenta las causas de baja del programa (10 causas en total), de las cuales algunas deben ser reformuladas por ser improcedentes.²¹⁴

Con respecto a la operación del programa, se resalta la eficiencia en el uso del presupuesto, en el que el 97% se destina al pago de la pensión y sólo el 3% es el que se destina a la operación del programa. La operación requiere de más de 1200 personas, entre educadores, capacitadores y coordinadores, por lo que el gasto destinado a cuestiones diferentes a la del pago de la pensión, resulta más que aceptable. Sin embargo, la austeridad manejada por el IAAM-DF y el programa, crea cierta inseguridad en relación con ciertas actividades que debieran ser reforzadas como lo son, el registro, el seguimiento y la evaluación del programa, además de la necesidad de recursos estratégicos, como pueden ser equipo de cómputo, líneas de teléfono, espacios y mobiliario, etc.²¹⁵ Además de que:

Los procedimientos establecidos para la operación del programa de pensión alimentaria se encuentran formalizados e incluyen protocolos de control y seguimiento que permiten detectar errores u omisiones y corregirlos. Las normas reglamentarias constituyen el referente real de las políticas y criterios operativos y son respetadas tanto por el personal que se desempeña en la estructura central como por el que forma parte de la estructura operativa (regional) del IAAM-DF y los plazos reglamentarios así como los establecidos para los procedimientos se cumplen en la gran mayoría de los casos.²¹⁶

Sobre la actividad de las visitas domiciliarias, que puede considerarse como la columna vertebral de la operación del programa, según Duhau, ésta debe ser reformulada. Existe un trabajo excesivo, que puede ser reducido, con el fin de amortiguar el exceso de derechohabientes que arrojó la disminución de la edad en el 2009. Se recomienda disminuir el número de visitas de carácter administrativo y mantener los esfuerzos en los derechohabientes en situación de vulnerabilidad. Para que las vistas domiciliarias se vuelvan más eficientes, también debe hacerse un cambio a las cuestiones reglamentarias, y poder lograr cambios de fondo.²¹⁷

Cabe resaltar que la “relación entre la planeación, la operación, el seguimiento y la evaluación del programa, la instancia a cargo de la operación, la DOAAM del IAAM-DF, cuenta con mecanismos para establecer las metas a cubrir anualmente, considerando la relación entre las altas y bajas previstas en el padrón de beneficiarios, así como para definir las políticas y metas operativas para cumplir con las mismas.”²¹⁸ En cuanto a esta

²¹⁴ *Ibíd.* pp. 157-158.

²¹⁵ *Ibíd.* pp. 158-159.

²¹⁶ *Ibíd.* p. 159.

²¹⁷ *Ibíd.* pp. 160-161.

²¹⁸ *Ibíd.* p. 162.

relación, entre la planeación, la operación y el seguimiento, pareciera que los mecanismos de control y seguimiento son óptimos, lo cual, permite cumplir con las metas de cobertura y poder prever, cuáles y cuántos recursos son necesarios para estos fines. Por otra parte, pese a que existe la „Encuesta de percepción de los Adultos Mayores con relación a la Pensión Alimentaria’, ésta resulta aún incipiente. Hace falta construir un sistema de evaluación e indicadores con la información de esta encuesta, con lo que se buscaría detectar problemas operativos y poder aplicar criterios alternativos.

En cuanto al análisis con respecto al diseño de la Pensión Alimentaria, “la evaluación no ha permitido detectar ningún problema de diseño que afecte de modo decisivo ni la universalidad de la Pensión Alimentaria, ni las condiciones para hacer efectivo y proteger el derecho a gozar de ella, ni la accesibilidad de los mecanismos previstos para que quienes cumplen con los requisitos establecidos se conviertan en beneficiarios.”²¹⁹ Sin embargo, existen algunos problemas que se detectan y que podrían obstaculizar el paso de la Pensión Alimentaria, a una ‚pensión universal ciudadana’. Estos son:

- El monto de la Pensión Alimentaria queda amordazado al reglamento
- La disposición de la pensión mediante la tarjeta electrónica puede ser perfectible
- El reglamento y ciertas normas deben ser modificadas buscando mayor claridad
- Existen claras deficiencias en las causales de baja
- Crear plazos máximos en cuanto a ciertos procedimientos²²⁰

En cuanto a la operación, también se encontraron una serie de problemas que de solucionarse, según esta evaluación, el programa sería mejor. A continuación enlistaremos los 10 problemas que están relacionados con los recursos y los procedimientos:

- El personal contratado por honorarios resulta una debilidad en el programa
- El IAAM-DF y el DOAAM no tienen el suficiente personal de base
- Existe un problema en relación con el crecimiento del padrón de beneficiarios y las visitas de seguimiento
- El personal del IAAM-DF participa en actividades de la Secretaría de Desarrollo Social
- Se deben de mejorar las condiciones de los ‚Módulos de atención a Adultos Mayores’
- El equipo de cómputo es insuficiente
- El equipo de cómputo existente no cuenta con la capacidad que se requiere
- Los módulos no cuentan con teléfonos y la DOAAM sólo tiene dos líneas
- El IAAM-DF requiere implementar un sistema de evaluación operativa adecuado
- Es insuficiente la evaluación existente como instrumento de evaluación real²²¹

²¹⁹ *Ibíd.* p. 163.

²²⁰ *Ibíd.* pp. 163-164.

²²¹ *Ibíd.* pp. 165-169.

Capítulo 4.

4 Programa 70 y más.

Introducción.

En este capítulo de la investigación nos daremos a la tarea de describir y analizar de manera profunda el „Programa 70 y más’. Al igual que en el capítulo anterior, se partirá de una descripción hacia un análisis del programa. Tanto la descripción, como la evolución del programa, así como el análisis crítico, serán fuentes importantes que logren plantear los pros y contras del programa, con el fin de que el análisis general no quede sesgado y lleno de pretensiones sin fundamentos.

Como el capítulo anterior, este también se dividirá en dos secciones, las cuales tendrán algunas particularidades que servirán para poder hacer una comparación entre programas.* La primera sección atenderá la cuestión de la descripción del Programa de 70 y más, mientras que en la segunda sección se propondrá evaluar el programa mediante las evaluaciones (internas y externas) que han hecho especialistas e instituciones de prestigio y junto con las cuales haremos uso de nuestros propios parámetros.

4.1 El Programa 70 y más.

En esta primera sección del capítulo haremos una descripción del Programa 70 y más desde un enfoque objetivo; con lo cual, nos dispondremos en esta parte sólo a describir la creación, puesta en marcha e implementaciones que se ha tenido del programa. Lo anterior mediante los objetivos, reglamentos y leyes por los que se rige, tanto el Programa 70 y más, como las instituciones de las que este depende.

4.1.1 Instituciones y/o órganos de los que depende el Programa 70 y más.

El programa 70 y más depende directamente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones de la SEDESOL operan, administran y ejecutan los recursos del Programa.²²² Esta iniciativa está estipulada en el Plan de Desarrollo 2006-2012, el cual, dentro de sus Objetivos Nacionales, específicamente en su objetivo nacional 5, señala: “Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.”²²³

* Entre el programa „Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal’ y el „Programa 70 y más’.

²²² SEDESOL. Información del programa. Instancias participantes. [En línea] disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801576#criterios> consultado en agosto de 2010.

²²³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Poder Ejecutivo Federal, p. 26. ISBN 978-970-734-184-5. [En línea] disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf consultado en agosto de 2010.

Esta idea es complementada con el objetivo nacional 7, del mismo programa de desarrollo, y el cual contiene, “garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.”²²⁴ Estos dos objetivos refieren de manera general, a la idea de mantener una vida digna en los mexicanos y otorgar igualdad y al mismo tiempo de dotar de plenitud de derechos a los ciudadanos, y que estos derechos no se pierden por llegar a ser ancianos.

Dentro del mismo plan, en su Eje 3 Igualdad de Oportunidades, se hace mención de manera más específica sobre los Adultos Mayores y el apoyo que deben de tener. En el punto 3.6, que habla sobre grupos vulnerables, dentro del objetivo 17, se menciona “la necesidad de abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.”²²⁵ Y es en la estrategia 17.3, donde se menciona que se debe “focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza. Mediante esta estrategia, se otorgará un apoyo económico bimestral a los ancianos de 70 años o más que vivan en áreas rurales con menos de 2,500 habitantes.”²²⁶

Dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2006-2012, específicamente en el Objetivo 2, se plantea de manera clara la necesidad de “abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.”²²⁷ En la Estrategia 2.2, específicamente se alude a los Adultos Mayores, y se menciona que se debe “atender desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los Adultos Mayores mediante la integración social y la equiparación de oportunidades, y promover la asistencia social a los Adultos Mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación.”²²⁸

Como se puede valorar a lo largo de los párrafos anteriores, se logra apreciar la lógica con la que se ve al Programa 70 y más, es decir, que éste, como otros programas sociales, tienden a estar sustentados en órganos, instituciones y programas más amplio a nivel federal. Una vez dilucidado el proyecto dentro del contexto a nivel nacional y de dónde deriva su sustento como programa prioritario de desarrollo, pasaremos a describir, de forma objetiva, a la SEDESOL y cómo se relaciona con el Programa 70 y más.

²²⁴ *Ibíd.* p. 25.

²²⁵ *Ibíd.* p. 214.

²²⁶ *Ibíd.* pp. 214-215.

²²⁷ SEDESOL. Matriz de Indicadores para resultados 2010 Programa 70 y más, p. 1. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/101/file/S176_MIR2010_70YMAS.pdf consultado en agosto de 2010.

²²⁸ *Ibíd.*

4.1.1.1 Secretaría de Desarrollo Social.

La SEDESOL tiene sus primeros antecedentes en los años setenta en la conformación de otros órganos de gobierno, pero es hasta principios de los noventa que surge como tal. “Con su publicación en el diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 se crea a partir de la fusión de la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), basando su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad y buscando establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.”²²⁹

Se puede ver de manera clara, que esta Institución nace y se desarrolla con el fin de combatir la pobreza extrema, tanto de campesinos e indígenas, como de individuos que vivan en zonas urbano-marginadas. Es a partir del 2001 que se da un giro en la SEDESOL, iniciando el diseño de políticas y programas de cuarta generación, incorporando los aprendizajes de etapas pasadas, y partiendo de una realidad evidente; los esfuerzos anteriores habían sido a todas luces, insuficientes.²³⁰

El problema sobre la pobreza deja de verse como una cuestión meramente monetaria, para verse como un problema multivariado, es decir, se considera que existen múltiples factores que ayudan a mantener círculos de pobreza, en cada vez mayor número de población, en el país. Se incorporan a esta visión, un sentido de pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio, las cuales, resultan ser diferentes dimensiones y lastres que no permiten el desarrollo de las personas en áreas como la económica, pero también en otras como la educación, la salud, la nutrición y la capacidad. A continuación se describen los ejes rectores de la SEDESOL:

- Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
- Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
- Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
- Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generar una Política Social con, de y para los pobres.
- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
- Proteger a las familias en condición de pobreza.
- Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
- Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
- Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
- Propiciar la integralidad de las acciones de Política Social, integrando una visión de curso de vida.
- Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.

²²⁹ SEDESOL. ¿Cuál es la historia de la SEDESOL?. [En línea] disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/atencion/04_pf_02_sobresedesol.htm consultado en agosto de 2010.

²³⁰ *Ibíd.*

Asegurar eficiencia²³¹

Con el fin de combatir la pobreza en las zonas marginadas en México, la SEDESOL tiene una serie de programas de diferentes índoles. Entre estos se encuentra el Programa 70 y más, el cual depende directamente de esta Institución, y la cual, coordina este programa y algunos otros, al mismo tiempo que realiza una coordinación con otras instancias de gobierno como es el INAPAM.

4.1.1.2 Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).

Es el 25 de junio de 2002 que nace como tal, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), ya que sus antecedentes están en el “antiguo Instituto Nacional de la Senectud (Insen), [...] creado por decreto presidencial el 22 de agosto de 1979, siendo su finalidad el proteger y atender a las personas de la tercera edad (mayores de 60 años). Este organismo se concentró en la atención médica y asistencial; sin embargo, las necesidades de los Adultos Mayores fueron en aumento, por lo que a inicios del año 2002 desaparece, y para el 25 de junio de ese mismo año surgiera el órgano público conocido como INAPAM.”²³²

La novedad de este organismo público reside en que al mismo tiempo que nace como institución pública, junto con este, surge la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, con la cual, se pretende cubrir un espectro mucho más amplio de necesidades de los Adultos Mayores, mediante la actividad interinstitucional. Se le otorga al INAPAM la coordinación, considerando a su vez, que algunos otros órganos públicos no sólo podían, sino que debían, preocuparse por los Adultos Mayores y sus necesidades. En la siguiente lista se encuentran las instituciones que por ley están obligadas a dar apoyo al INAPAM, en su apoyo a los Adultos Mayores.

Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Educación Pública
Instituciones Públicas del Sector Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Instituciones Públicas de Vivienda de Interés Social
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
Secretaría de Turismo²³³

La misión del INAPAM es promover el desarrollo humano integral de los Adultos Mayores, brindándoles empleo, ocupación, retribuciones, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, reduciendo las

²³¹ SEDESOL. ¿Quiénes somos?. Ejes Rectores de la Política Social. [En línea] disponible en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/quienessomos/ejes.htm> consultado en agosto de 2010.

²³² Wikipedia. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_las_Personas_Adultas_Mayores consultado en agosto de 2010.

²³³ Diario Oficial de la Federación. Ley de los Derechos de la Personas Adultas Mayores, 24 de junio de 2009. pp. 7-10. [En línea] disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-47.pdf> consultado en julio de 2010.

desigualdades extremas y las inequidades de género. Mientras que su visión, es la de consolidarse como el órgano rector de los programas y acciones gerontológicas, con la participación de los tres niveles de gobierno y los diferentes sectores del país.²³⁴

El INAPAM cuenta con presencia en 29 estados de la República Mexicana, así como en el D. F., en donde se encuentran las oficinas centrales. Existen las ‘delegaciones estatales’, con cobertura en 27 estados, y el Distrito Federal cuenta con ‘módulos de afiliación’. Hay 5 ‘centros de atención integral’ en el D. F. y otro en Oaxaca, 4 ‘centros culturales’ en el D. F., 3 ‘albergues’ en el D. F., uno en Guanajuato y otro en Oaxaca, 6 ‘residencias de día’ en el D. F. y otra en Zacatecas.²³⁵ Como podemos observar, hay poca presencia física del Instituto en provincia, ya que mantiene centralizadas la mayoría de sus instalaciones en el D. F., además de que en algunos estados, no existe ninguna representación del mismo.

Entre los beneficios que otorga el INAPAM para los Adultos Mayores, están los descuentos en servicios y comercios. Entre los sectores más importantes, están los de salud, alimentos, culturales, transporte y recreación. Estos beneficios son otorgados mediante la credencial de afiliación y los requisitos son los siguientes:

Requisitos para obtenerla:

1. Tener 60 años de edad cumplidos o más.
2. Original y copia de: acta de nacimiento, credencial oficial con fotografía.
3. Dos fotografías recientes tamaño infantil (color o blanco y negro), sin anteojos.²³⁶

4.1.2. Leyes y reglamentos que dan sustento al Programa 70 y más.

Dentro de esta sección se describirá de manera concreta la ley y el reglamento que otorga legalidad al Programa 70 y más. Dentro de esta descripción se hará énfasis en algunos de los puntos que se consideran de mayor interés para esta investigación, sin que por ello no sea importante mantener en perspectiva que se trata de una descripción puntual, y no la descripción amplia, de estos documentos. Cabe destacar que la Ley y el Reglamento han tenido múltiples modificaciones a lo largo del tiempo, por lo cual, en esta investigación se tratará de dar prioridad a las últimas versiones, por ser las más completas y actualizadas.

4.1.2.1 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

En el año 2002 surge a nivel federal la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, dentro de la cual, existe un espíritu de justicia social, encaminado a dar servicios y apoyo a los Adultos Mayores. El primer artículo de esta ley menciona que:

²³⁴ INAPAM. Misión. [En línea] disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=10> consultado en julio de 2010.

²³⁵ INAPAM. Módulos de Afiliación y Atención en la República Mexicana. [En línea] disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=116> consultado en julio de 2010.

²³⁶ INAPAM. Requisitos para obtener la tarjeta INAPAM. [En línea] disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=20> consultado en julio de 2010.

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de:

- I. La política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores;
- II. Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y
- III. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.²³⁷

Así, se asientan los precedentes sobre los derechos de los Adultos Mayores y la responsabilidad del Estado, instituciones públicas, demás ciudadanos y la familia ante el adulto mayor. Siendo una de las líneas más importantes, la construcción y seguimiento del desarrollo, de la Política Social y de los programas específicos que ayuden a mantener una vida digna para los Adultos Mayores, se tiene que:

Artículo 5º. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

- I. De la integridad, dignidad y preferencia:
 - a. A una vida con calidad. Es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho.
 - b. Al disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran.
 - c. A una vida libre sin violencia.
 - d. Al respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual.
 - e. A la protección contra toda forma de explotación.
 - f. A recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales.
 - g. A vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.²³⁸

De la sección I del artículo 5º, cabe resaltar, la obligación de las Instituciones Públicas a garantizar los derechos y recibir de éstas, protección con la que se pueda lograr mantener una vida con calidad (vida digna). Además, dentro de las siguientes secciones del mismo artículo, se hace mención a derechos como: la certeza jurídica, de la salud, la alimentación y la familia, de la educación, del trabajo, de la participación, de la denuncia popular, del acceso a servicios y de la asistencia social. Estos dos últimos derechos se refieren a:

- a. A ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- b. A ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades.

²³⁷ Diario Oficial de la Federación. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicado el 25 de junio de 2002. p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf> consultado en junio de 2010.

²³⁸ *Ibíd.* p.3.

c. A ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.²³⁹

Dentro de esta sección se hace mención, como derechos de los Adultos Mayores, el acceso a programas de asistencia social y a una atención integral, con lo cual, se deja en claro que, los Adultos Mayores requieren una serie de servicios y apoyos que van más allá de obtener un subsidio económico. Existen cuestiones referentes a la salud, la alimentación y otras esferas de la vida, que deben ser tomadas en cuenta por las instituciones y programas públicos que pretendan asistir a este grupo de población.

Esta ley deja en claro, en su artículo 15, la relación que tiene con el Plan Nacional de Desarrollo (específicamente con el Desarrollo Social del mismo), en el cual, se hace ver el trabajo interinstitucional que busca este tipo de Política Social, donde existen diferentes órganos públicos y niveles de los mismos, que se integran con la finalidad de buscar mayores derechos, servicios y apoyo para los Adultos Mayores. Es en los artículos 24 y 25 de esta Ley que se hace referencia al INAPAM, su creación, organización y objetivos, y los cuales refieren lo siguiente:

Artículo 24. Se crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Artículo 25. Este organismo público es rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la presente Ley.

El Instituto procurará el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, entendiéndose por éste, el proceso tendiente a brindar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.²⁴⁰

Esta Ley logra el precedente, a nivel federal, de fomentar la conformación de instituciones y programas públicos con el fin de apoyar a los Adultos Mayores a nivel nacional, no obstante, pareciera darse prioridad dentro de esta Ley a la creación del INAPAM, sin hacer mención del Programa 70 y más, el cual, se crea 5 años después. Sin embargo, se debe resaltar que la creación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores es el precedente, a nivel de leyes, del Programa 70 y más.

4.1.2.2 Reglas de Operación por las que se rige el Programa 70 y más.

El Programa 70 y más, nace como tal en 2007, a partir del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2007-2012. Sus reglas de operación, han tenido modificaciones a lo largo de su corta historia; no obstante, de estas modificaciones, nos

²³⁹ *Ibíd.* pp. 3-5.

²⁴⁰ *Ibíd.* p. 13.

basaremos en las reglas de operación más recientes y que contienen las últimas modificaciones, sin que se le dé mayor importancia a los cambios que han surgido durante los dos años que existen, entre las primeras y las últimas reglas de operación. Cabe señalar que, haremos un recorrido por los puntos de mayor relevancia de estas reglas, ya que sólo, nos interesa contextualizar el programa en esta sección de la investigación.

Dentro de las reglas de operación del Programa 70 y más, se debe de tener muy en cuenta el objetivo general, el cual destaca que se debe, “contribuir a abatir el rezago que enfrentan los adultos de 70 años y más (Adultos Mayores) mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.”²⁴¹ Destacando, que como se apunta en el título de este programa, se entenderá como adulto mayor beneficiario y que mantiene derecho a ser parte de este programa, a aquellas personas mayores de 70 años.

Con respecto a la cobertura, las reglas de operación hacen mención de que “el Programa tendrá cobertura nacional y atenderá a los Adultos Mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes de acuerdo al Catálogo autorizado por la SEDESOL (CENFEMUL).”²⁴² El programa, que en un momento dado era enfocado a comunidades de menos de 2,500 habitantes, de forma gradual fue incrementando su cobertura a comunidades de hasta 30,000 habitantes, con lo que, se amplía de manera importante su incidencia a nivel nacional, sin que por ello se deje de hacer una selección de comunidades, por cantidad de habitantes. Otra de las cuestiones a destacar, es el hecho de que los Adultos Mayores que viven en comunidades de más de 10,000 habitantes, deben de comprobar su edad y residencia, mediante documentos oficiales y no sólo con algún documento expedido por la autoridad local. Más adelante, en el cuadro 4.1, se verá de manera amplia, estos requisitos.

En el punto 4.2.8 se hace mención de manera clara que los Adultos Mayores, que migren temporalmente, podrán recibir su beneficio dentro del programa, Apoyos Económicos a los Jornaleros Agrícolas. No obstante, no se aclara dentro de las reglas de operación del Programa 70 y más, ni tampoco en las reglas de operación del programa Oportunidades, si estos apoyos pueden duplicarse o son mutuamente excluyentes uno de otro. El siguiente inciso menciona que:

Los Adultos Mayores que se encuentren registrados en el padrón del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL, podrán continuar recibiendo sus apoyos cuando éstos migren por la temporada agrícola, previa certificación de esta situación por parte del Programa de Jornaleros Agrícolas. Esta medida aplicará por un periodo máximo de tres bimestres (seis meses) pudiendo ampliarse por otro plazo igual, siempre y cuando el Programa de Atención de Jornaleros Agrícolas notifique que el Adulto Mayor mantiene su condición migratoria.²⁴³

²⁴¹ SEDESOL. Matriz de Indicadores para resultados 2010 Programa 70 y más. Op. Cit. p. 3.

²⁴² Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2010, publicado el viernes 31 de diciembre de 2009. pp. 2-3. [En línea] disponible en: http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_70_y_mas.pdf consultado en junio de 2010.

²⁴³ *Ibíd.* p. 9.

Por otra parte, uno de los puntos a destacar es el 4.2.11.3, que se refiere a la atención a discapacitados, ya que, debe de entenderse que los Adultos Mayores son un grupo de población con gran riesgo de sufrir una discapacidad, sumando con ello vulnerabilidad y exclusión. Este punto refiere lo siguiente:

En coordinación con los programas de la SEDESOL y dependencias de los tres órdenes de gobierno, así como con organizaciones e instituciones sociales o privadas, se impulsarán proyectos de adecuación de infraestructura que permitan generar espacios seguros y pertinentes para los Adultos Mayores. Asimismo, se buscará la elaboración o recepción por donación, de aparatos o artículos que mejoren las capacidades motora y sensorial de los Adultos Mayores.²⁴⁴

Por último, pero quizás uno de los puntos más destacables dentro de las reglas de operación, es el gasto en operación al que tiene derecho el programa. El punto 4.3 ilustra que “para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, contraloría social y evaluación externa del Programa, la SEDESOL podrá destinar recursos de hasta el 7% del presupuesto asignado al Programa.”²⁴⁵ Con lo cual, queda regulado el gasto operativo de manera importante, dejando ver la importancia de que los recursos lleguen a los beneficiarios, y no se gaste una buena cantidad en cuestiones ajenas a su objetivo primordial, los Adultos Mayores.

4.1.3 Cómo nace y qué fines tiene el Programa 70 y más.

Dadas las situaciones de envejecimiento de la población en el siglo XXI, en el año 2007 se crea el Programa 70 y más, el cual, tiene como objetivo prioritario, “mejorar las condiciones de vida que enfrentan los Adultos Mayores de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos económicos y acciones orientadas a fomentar su participación en grupos de crecimiento, jornadas informativas, así como facilitar el acceso a servicios.”²⁴⁶ Este programa es aprobado como prioritario para el desarrollo social, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND). “El Programa se encuentra enmarcado en el Objetivo 17 del Eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo (Igualdad de Oportunidades), el que establece que se debe abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.”²⁴⁷

Dentro del PND se puntualiza que “el Programa se enfoca en la consolidación de una red de protección social que brinda asistencia a los beneficiarios en condiciones de vulnerabilidad, a efecto de fomentar su desarrollo personal y su reincorporación a la vida familiar y comunitaria. En particular, otorga un apoyo económico a los Adultos Mayores

²⁴⁴ *Ibíd.* p. 10.

²⁴⁵ *Ibíd.*

²⁴⁶ SEDESOL. Programa de 70 y más, Objetivo. [En línea] disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=97> consultado en agosto de 2010.

²⁴⁷ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2010. Op. Cit. p. 2.

de 70 años y más en localidades de hasta 30,000 habitantes.”²⁴⁸ Para dicha tarea, este programa es de orden institucional y el cual, busca incidir de manera positiva en distintas esferas de la vida de los Adultos Mayores.

4.1.3.1 Criterios y requisitos para ser beneficiario del Programa 70 y más.

El programa 70 y más trabaja en localidades de menos de 30,000 habitantes, por lo que Adultos Mayores de 70 años, pero que no estén dentro de estas localidades, no podrá ser beneficiados con el mismo. Lo anterior podrá cambiar solamente si en algún momento el criterio de selección de localidades se amplíen, o existan otros criterios de selección. De manera específica los criterios y requisitos se muestran en el cuadro 4.1, destacando que cumplir con estos criterios y requisitos, no garantiza el acceso al beneficio, sino sólo ser parte del padrón. A continuación se muestran los criterios y requisitos de elegibilidad al padrón:

Cuadro 4.1
Criterios y requisitos de Elegibilidad.

Criterios	Requisitos
1. Tener 70 años de edad o más	<p>1.1 Acreditar su identidad: Entregar copia fotostática y presentar original para cotejo de alguno de los documentos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Credencial de elector. ● Pasaporte. ● Cartilla del Servicio Militar Nacional. ● Constancia de identidad con fotografía, expedida por la autoridad local competente. <p>Cuando el adulto mayor habite en localidades mayores a 10,000 habitantes no se aceptará la constancia expedida por la autoridad local competente.</p> <p>1.2 Para acreditar su edad: Entregar copia fotostática y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Acta de Nacimiento ● Clave Única de Registro de Población (CURP) <p>En caso de no contar con Acta de Nacimiento o CURP, podrá acreditar la edad, al entregar copia fotostática y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos: Credencial de Elector, Pasaporte, Cartilla del Servicio Militar Nacional, o constancia de edad expedida por la autoridad local competente. No obstante lo anterior, el solicitante contará con una prórroga de hasta tres bimestres para presentar CURP o Acta de Nacimiento o presentar un documento de que están en trámite cualquiera de ellos.</p> <p>Cuando el adulto mayor habite en localidades mayores a 10,000 habitantes no se aceptará la constancia expedida por la autoridad local competente.</p>
2. Habitar en las localidades establecidas en la cobertura de estas Reglas.	<p>2.1. Para acreditar su residencia: Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Recibo de pago de energía eléctrica, agua, teléfono, impuesto predial o ● Constancia expedida por la autoridad local competente <p>Cuando el adulto mayor habite en localidades mayores a 10,000 habitantes no se aceptará la constancia expedida por la autoridad local competente.</p>
3. Aceptar la suspensión de los beneficios del Apoyo para Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en caso de ser beneficiario del mismo.	<p>3.1. Los solicitantes deberán aceptar dejar de recibir los apoyos monetarios del Apoyo para Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en caso de ser beneficiario del mismo (Anexo 2).</p>

Fuente: Reglas de Operación del Programa 70 y Más, pp. 3-4. [En línea] disponible en: http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_70_y_mas.pdf consultado en agosto de 2010.

²⁴⁸ *Ibíd.*

Se señalan tres criterios generales para ser elegible, que son la edad (70 años cumplidos o más), residencia en una localidad seleccionada (de acuerdo al Catálogo autorizado por la SEDESOL (CENFEMUL), y la cuestión de suspender el Apoyo para Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Con lo cual, queda en claro que para recibir los beneficios del Programa 70 y más, los individuos que tengan el apoyo de Oportunidades, deberán renunciar a recibir este apoyo monetario. Cabe aclarar que este apoyo monetario consta de \$295.00 pesos mensuales,²⁴⁹ y se da a los Adultos Mayores que están dentro de una familia que esté inscrita al programa Oportunidades.

Por otra parte, los requisitos se refieren a la forma en que los Adultos Mayores pueden identificarse y acreditar su edad, residencia, y en caso de que el adulto mayor reciba el Apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sea este dado de baja, para acceder al beneficio del Programa 70 y más; junto con estos requisitos, se deberá llenar por parte de las mesas de atención, el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), con el cual, se hace la solicitud de incorporación al Programa 70 y más.

El llenado de este documento se hará siempre y cuando el solicitante cumpla con todos los criterios y requisitos, de lo contrario (si le falta uno o más documentos), se le informará al solicitante, dejando pendiente su incorporación al padrón, hasta una próxima ocasión en que se presente la mesa de atención.²⁵⁰ Cabe señalar que no es del todo claro si el adulto mayor deja de recibir el apoyo del programa Oportunidades, antes de quedar debidamente beneficiado por el Programa 70 y más, o es hasta que recibe el segundo, que deja de recibir el primero. Además, debemos señalar que se debe de llenar un segundo documento denominado: Cuestionario Complementario para el Programa 70 y más, y el cual, tiene el fin de conocer la documentación, el estado de salud y otras cuestiones que el solicitante debe de proporcionar.

El llenado de estos documentos solamente son válidos para la incorporación del solicitante al padrón del Programa 70 y más. Cabe señalar que este trámite no garantiza el recibir los beneficios del programa. Después de dos bimestres, se le informará al solicitante sobre el resultado de su incorporación al padrón. Si es aceptado, se le informará de ello mediante la consulta de la información “a través de listados disponibles en alguna de las siguientes entidades o medios: Delegación, municipios, portal web de la Red Social o en la página de Internet de SEDESOL (www.sedesol.gob.mx).”²⁵¹

La listas contendrán:

- a) Nombre de las personas que cumplen los criterios y han sido incorporadas al Programa.
- b) Nombre de las personas que cumplen con los requisitos de elegibilidad y están pendientes de incorporarse al Programa. La incorporación estará sujeta a las vacantes y

²⁴⁹ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicado el 29 de diciembre de 2009, p. 8. [En línea] disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/web/resources/ArchivoContent/1293/RO_Oportunidad es_2010%20con%20links%20.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/web/resources/ArchivoContent/1293/RO_Oportunidad%20es_2010%20con%20links%20.pdf) consultado en julio de 2010.

²⁵⁰ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2010. Op. Cit. p. 6.

²⁵¹ *Ibíd.*

disponibilidad presupuestal.

c) Nombre de las personas que se identificaron como duplicados y que por tanto, no serán incorporadas al Programa. Para esta situación las personas podrán solicitar verbalmente la revisión de su caso en las Mesas de Atención.²⁵²

Una vez que el solicitante sea aceptado en el padrón, un promotor se dispondrá a llenar el formato de aceptación, con el cual, se cumple con todos los criterios y requisitos para tener derecho a ser beneficiario del Programa 70 y más. No obstante, no es del todo claro en cuánto tiempo el beneficiario podrá gozar del apoyo económico, así como de los otros servicios que presta el programa.

4.1.3.2 Prestaciones de los Adultos Mayores con el Programa 70 y más.

El Programa 70 y más, es un programa integral, que además de otorgar un apoyo monetario a los Adultos Mayores de \$500.00 pesos mensuales, intenta incidir en el desarrollo y vida plena de sus beneficiarios. Se toman en cuenta aspectos de participación social, salud, actividades productivas, etc. En el cuadro 4.2 se muestran algunos de los tipos y montos de los apoyos, a los que los Adultos Mayores tienen derecho.

Cuadro 4.2
Tipos y Montos de Apoyo.

Tipos de apoyo	Descripción	Características del apoyo	Sujetos a recibir
Apoyos económicos directos	Apoyos económicos mensuales, con entregas bimestrales	\$500.00 M.N., mensuales	Personas inscritas en el Padrón Activo de Beneficiarios
	Apoyo económico de pago de marcha	\$1,000.00 M.N.	Personas nombradas como representantes por el beneficiario; siempre y cuando este último pertenezca al Padrón Activo de Beneficiarios.
Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental	Son acciones dirigidas a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios, de acuerdo a las siguientes técnicas de participación:	Grupos de crecimiento Clubes Jornadas o sesiones informativas	Adultos mayores en lugares con cobertura de la Red Social.
Acciones para la protección social	Son servicios o apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como pueden ser:	Credencial del INAPAM Actividades productivas y ocupacionales Promover el acceso a los servicios de salud Atención a discapacidades	Adultos mayores de acuerdo a los criterios o requisitos establecidos por las instituciones que los otorgan.

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2010, p. 4. [En línea] disponible en: http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_70_y_mas.pdf consultado en julio de 2010.

Para acceder al apoyo económico, los Adulto Mayores deberá acudir a las Mesas de Atención por su apoyo económico, mismas que recibirán conforme al siguiente procedimiento:

²⁵² Ibíd. pp. 6-7.

La primera entrega del apoyo la recibirá presentando la primera sección desprendible de su Formato de Aceptación, así como su identificación oficial con fotografía.

El apoyo económico que reciba corresponderá al bimestre en que haya sido incorporado al Programa a través de su Formato de Aceptación, independientemente del bimestre en que haya sido levantada su solicitud.

El siguiente bimestre, el Adulto Mayor deberá canjear el Formato de Aceptación por la planilla de etiquetas de seguridad, y en ese momento podrá recibir el apoyo entregando la etiqueta de seguridad y presentando identificación oficial con fotografía. En caso de que la planilla de etiquetas de seguridad no esté disponible, el beneficiario podrá recibir el apoyo presentando la segunda sección desprendible. Dicha planilla deberá estar disponible al tercer bimestre.

Para recibir los apoyos subsecuentes, el Adulto Mayor deberá presentar identificación oficial con fotografía y la etiqueta de seguridad del bimestre correspondiente.

En caso de enfermedad o discapacidad para acudir a recibir personalmente el apoyo económico podrá hacerlo a través de un representante, quien al momento del pago deberá presentar:

- a) Constancia médica del beneficiario que acredite dicha circunstancia, la cual será válida por dos bimestres, debiendo renovarlo en caso de subsistir la enfermedad.
- b) Documento que acredita al Adulto Mayor como beneficiario del Programa;
- c) Identificación oficial del representante y del beneficiario.

En caso de enfermedad o discapacidad permanente del Adulto Mayor acreditada por institución oficial, el personal de la SEDESOL podrá realizar visitas al domicilio del beneficiario con el propósito de verificar el estado de salud del Adulto Mayor, quien en ese momento podrá, designar o ratificar a su representante.

En caso de fallecimiento del beneficiario, el representante podrá recibir un apoyo para gastos de marcha por única vez, el cual equivale al apoyo de un bimestre. En caso de que el beneficiario no hubiera designado a su representante, no se podrá otorgar este apoyo.

El representante deberá mostrar su identificación oficial, entregar copia y presentar original del acta de defunción.

La URP le proporcionará a la DGGPB la información acerca de los apoyos entregados, para integrar el Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales, conforme a lo establecido en el numeral 8.3 de estas Reglas.²⁵³

4.1.3.2.1 Derechos y obligaciones de los beneficiarios.

Los Adultos Mayores beneficiados por el Programa 70 y más, conjuntamente acceden a ciertos derechos, los cuales, van de la mano con ciertas obligaciones por parte de los Adultos Mayores que se benefician de los apoyos y servicios a los que tienen acceso dentro del programa. En las reglas de operación del programa se enlistan ambos, de la siguiente manera:

Derechos:

Los beneficiarios recibirán por parte de la SEDESOL:

- a) La información necesaria, de manera clara y oportuna, para participar en el Programa.
- b) Un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo, sin discriminación alguna.
- c) Atención y apoyos sin costo alguno.
- d) La reserva y privacidad de su información personal.

²⁵³ *Ibíd.* p. 7.

e) Contar con su apoyo económico a través del nombramiento de un representante, en caso del pago en marcha o en caso de que el Adulto Mayor no pueda acudir a recibir su apoyo bimestral por imposibilidad física, enfermedad o discapacidad.

Obligaciones:

a) Proporcionar, bajo protesta de decir verdad, la información que se les requiera de acuerdo a estas Reglas y sus anexos.

b) Presentarse ante el personal del Programa para actualizar sus datos, cuando se le convoque con anticipación por cualquiera de las siguientes instancias: Delegación, Municipio o Red Social.

c) No hacer uso indebido (venta, préstamo o uso con fines partidistas o electorales, entre otros) del documento que lo acredita como beneficiario del Programa.

d) Nombrar a un representante, en caso de que el Adulto Mayor no pueda acudir a recibir su apoyo por imposibilidad física, discapacidad o enfermedad.²⁵⁴

4.1.3.2.2 Motivos que causan baja del Programa 70 y más.

Al estar en claro las obligaciones que tiene el beneficiario ante el Programa 70 y más, el no acatar estas cuestiones, son motivos de la suspensión o baja del programa, por lo que es importante que los Adultos Mayores que tengan el apoyo de este programa, conozcan desde su inscripción, las reglas, los derechos, pero en especial las obligaciones, con el fin de conservar el apoyo. A continuación enlistamos los motivos de suspensión del apoyo: “se suspenderán los apoyos a los beneficiarios que no cumplan con alguna de las obligaciones estipuladas en los incisos a), b) o c) del numeral 3.6 Derechos, Obligaciones y Suspensión de los beneficiarios de estas Reglas de Operación.”²⁵⁵

4.2 Evaluaciones del Programa 70 y más.

En esta sección del capítulo se hará referencia de manera descriptiva, más que crítica, a las evaluaciones que se han hecho del Programa 70 y más. La primera de ellas es avalada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Esta institución pese a ser de orden público, su evaluación es hecha por un ente externo (que referiremos más adelante), por lo que no queda del todo claro, si se puede hablar de una evaluación pública o una privada; sin embargo, sí queda claro que es de forma externa al programa.

4.2.1 ¿Qué es el CONEVAL?

En el año 2004 se crea el CONEVAL con la finalidad de establecer lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza, y conjuntamente con esta tarea, evaluar las políticas y los programas de desarrollo social.²⁵⁶ Dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que busca coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, es la Ley General de Desarrollo Social la que establece la creación del

²⁵⁴ *Ibíd.* pp. 4-5.

²⁵⁵ *Ibíd.* p. 5.

²⁵⁶ Aparicio Ricardo, Verónica Villarespe, Carlos M. Urzúa. Pobreza en México: magnitud y perfiles. México. CONEVAL, UNAM, IIEc, Tecnológico de Monterrey, 2009, p. 14. ISBN: 978-607-02-0974-1.

CONEVAL. Aunque este es un organismo coordinado por la SEDESOL, se encuentra descentralizado, manteniendo autonomía técnica y de gestión, buscando generar información objetiva sobre las distintas acciones que se realizan en cuanto la Política Social. El CONEVAL tiene como objetivos:

Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad²⁵⁷

En cuanto a su tarea de evaluación y monitoreo de los programas sociales, “el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas.”²⁵⁸ Lo que intenta esta institución descentralizada, es ayudar a establecer mejores criterios de planeación y operación de la Política Social. Lo anterior mediante el compromiso del CONEVAL de evaluar, con el fin de mejorar el desempeño de la Política Social, y en un esfuerzo por contribuir al desarrollo de una ‘gestión por resultados’. Las evaluaciones son importantes desde el punto de vista de política pública y de rendición de cuentas.²⁵⁹

Algo que resulta importante, es que el CONEVAL no pretende que sus acciones sean aisladas del resto del Desarrollo Social, sino que sean parte de las acciones estratégicas de desarrollo; lo cual, se muestra en su vinculación con estrategias más amplias, ya que, se tiene una relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS). En el cuadro 4.3 se observa de manera concreta la relación entre el PND 2007-2012, los programas sectoriales y el CONEVAL.

Se vincula directamente con el PND 2007-2012, al ser parte de su premisa sobre el Desarrollo Humano Sustentable. Esta premisa básica se apoya en 10 objetivos nacionales, los cuales descansan en 5 ejes rectores, y dentro de 2 de ellos, está vinculado el CONEVAL; el primero de ellos es el de igualdad de oportunidades y el segundo sobre democracia efectiva y política exterior responsable. Por otra parte, la SEDESOL, mediante sus objetivos y estrategias, establece su vinculación con el papel del CONEVAL, dentro de la Política Nacional de Desarrollo Social.²⁶⁰

²⁵⁷ CONEVAL. Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea] disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/> consultado en agosto de 2010.

²⁵⁸ CONEVAL. Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp consultado en agosto de 2010.

²⁵⁹ CONEVAL. Planeación Institucional 2007-2013. p. 4. [En línea] disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/quienes/3458.pdf> consultado en junio de 2010.

²⁶⁰ *Ibíd.* pp. 8-9.

Cuadro 4.3
Vinculación del CONEVAL.



Fuente: CONEVAL. Planeación Institucional 2007-2013. p. 7. [En línea] disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/quienes/3458.pdf> consultado en junio de 2010.

4.2.1.1 La Evaluación del CONEVAL al Programa 70 y más (evaluación externa).

Específicamente, para nuestros fines de análisis, haremos uso del informe de evaluación del CONEVAL, que en el año 2008 publicó sus primeros resultados. La labor que realiza el CONEVAL resulta importante para saber, tanto cómo y cuánto, se gastan los programas e instituciones. “Por esta razón la evaluación de la política social, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al país.”²⁶¹

Uno de los primeros impedimentos para realizar una descripción más puntual de esta evaluación, es que ésta tiende a mostrar resultados generales respecto al desarrollo social, y no resultados específicos de cada uno de los programas; sin embargo, en esta sección de la investigación, nos daremos a la tarea de mostrar los resultados que muestra el CONEVAL sobre el Programa 70 y más, en diferentes secciones de sus documentos publicados en papel o en línea.

²⁶¹ CONEVAL. Evaluar la Política Social impulsa el logro de rendición de resultados y la rendición de cuentas. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1817.pdf consultado en agosto de 2010.

Cabe señalar que las secciones que más nos interesan dentro de lo evaluado, son las cuestiones relacionadas con el funcionamiento y operacionalización del programa, sin que por ello no se enfatizen algunas otras cuestiones que sean importantes para esta investigación, como aquellas que se puedan comparar con las del programa Pensión Alimentaria del capítulo 3, u otras que resalten en la misma evaluación. Además aclarando, que la evaluación realizada por el CONEVAL enfatiza el ‘impacto’.

En cuanto al impacto, el CONEVAL menciona que, las evaluaciones de impacto permiten medir los efectos que tiene un programa en sus beneficiarios con respecto a otros sujetos que tienen características similares, pero que no reciben los beneficios del mismo. Además de que la importancia de la evaluación de impacto radica en la medición de los efectos netos del programa sobre los beneficiarios, cuyos resultados permiten sacar conclusiones importantes acerca de la eficacia del programa para resolver el problema al que está enfocado.²⁶²

4.2.1.2 Datos del evaluador avalado por el CONEVAL (una evaluación externa).

El investigador encargado de coordinar la evaluación para CONEVAL fue el Dr. René Martín Zenteno Quintero quien pertenece al Colegio de la Frontera Norte, A. C., institución a la que se le encargó el proyecto; mientras que la Unidad General de Atención a Grupos Prioritarios, fue la unidad encargada de dar seguimiento a esta evaluación del CONEVAL realizada en 2008. Por último debemos destacar, que esta evaluación, la cual se contrató mediante adjudicación directa, tuvo un costo de \$105,873.47.²⁶³

A continuación haremos un recorrido por los puntos más importantes que se muestran en esta evaluación externa, en donde destacan cuestiones sobre el desempeño que tuvo el programa durante el periodo 2007-2008. Cabe destacar la falta de claridad en muchas de las cuestiones debido a que el programa solamente tenía aproximadamente, un año de labores, mientras que estas evaluaciones se pretenden y tienen una metodología aplicable, para ser realizadas cada dos años.

4.2.1.3 Descripción y fines del Programa 70 y más.

Dentro de esta sección haremos referencia a la descripción, fines y otras cuestiones, que el CONEVAL hace, en referencia al Programa de 70 y más. Esto nos permite ver cómo contextualiza al programa en su nacimiento y desarrollo. El CONEVAL describe al programa de manera concreta, tal y como lo muestra el siguiente párrafo:

²⁶² CONEVAL. Anexo 1: Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1701.pdf consultado en agosto de 2010.

²⁶³ CONEVAL. Informe de Evaluación Especifica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. p. 6. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

Este Programa busca mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en zonas rurales, opera a nivel nacional y los beneficiarios directos son aquellos adultos que tengan cumplidos 70 años o más, que vivan en localidades de hasta 2,500 habitantes (hasta 30,000 habitantes en el 2010), y que no sean beneficiarios del Programa Oportunidades en su componente de Atención a Adultos Mayores, del Programa de Atención a Adultos Mayores, ni de otros programas federales con beneficios similares. Los beneficiarios reciben un apoyo en efectivo de \$500 al mes que es entregado bimestralmente. El programa inició en 2007, con un presupuesto aprobado de 6,250 millones de pesos.²⁶⁴

De acuerdo al CONEVAL, el fin principal de este programa, es contribuir a mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años, aumentando su posibilidad de tener una alimentación adecuada, así como una serie de servicios y prestaciones básicas o esenciales,²⁶⁵ ayudando con ello, a que los Adultos Mayores se reintegren en lo social y cuenten con un mayor ingreso. Cabe señalar, que el CONEVAL puntualiza de manera tajante, sobre los resultados del programa, que apenas se está iniciando con su medición, haciendo énfasis en que el Programa de 70 y más, es nuevo.

4.2.1.4 Fortalezas y retos del Programa 70 y más.

Dentro de las fortalezas que tiene este programa, se destacan los resultados. Lo anterior pareciera ser contradictorio con lo dicho al final del párrafo anterior. Sin embargo a lo que refiere la evaluación, es a la forma en que se otorga el apoyo, además de destacar que se logran resultados de manera coordinada con otros programas y áreas prioritarias. Asimismo, se refiere a que el estudio se está realizando en relación con la situación de los Adultos Mayores beneficiados, antes y después del inicio del Programa; los puntos que CONEVAL subraya como fortalezas de este son:

Existe evidencia a nivel nacional e internacional que prueba que el apoyo económico del Programa tiene impacto en la alimentación, salud y estado de ánimo de los Adultos Mayores.

El Programa se alinea al Programa Sectorial de Desarrollo Social y al PND.

Se está elaborando un estudio de la situación inicial de los Adultos Mayores, que servirá como referencia para comparar los resultados del Programa en dos momentos diferentes.²⁶⁶

Por otra parte, entre los retos, se destaca que éstos están relacionados con la incipiente vida del programa, debiendo de aclarar y diseñar, desde las reglas de operación, hasta cuestiones tan específicas como aclarar el problema que se quiere atender. Entre los retos de este programa, el CONEVAL señala los siguientes:

El Programa no cuenta con un diagnóstico adecuado y el problema que se busca atender no está bien identificado.

El resumen narrativo de la Matriz de Indicadores no presenta una lógica vertical adecuada

²⁶⁴ CONEVAL. SEDESOL, julio de 2008. p. 101. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2061.pdf consultado en junio de 2010. Las cursivas son nuestras.

²⁶⁵ *Ibíd.* p. 102.

²⁶⁶ *Ibíd.* p. 103.

y el segundo componente no está correctamente definido. El diseño del Programa que se establece en la Matriz de Indicadores no se encuentra correctamente expresado en sus Reglas de Operación.²⁶⁷

4.2.1.5 Informe de la evaluación específica al desempeño 2008 del Programa 70 y más.

Sobre los resultados que el CONEVAL da a conocer dentro de su evaluación, no existe total claridad, esto se puede deber a que la evaluación específica al Programa 70 y más muestra resultados muy específicos sobre ciertos puntos que a continuación se analizarán, sin que se logre tener un amplio espectro de información.. Además de que esta evaluación es de orden más bien cuantitativo y responde a métodos de evaluación mucho más puntuales, en los que se hace poco análisis cualitativo. Por otra parte, debemos entender que el programa como tal, es un tanto incipiente, debido a su escaso tiempo de vida.

4.2.1.5.1 Indicadores estratégicos 2008.

Para aclarar a lo que nos referimos al mencionar la escasa o nula información que se tiene sobre este programa, en los resultados del CONEVAL, podemos observar que la información de los indicadores estratégicos no está disponible. Lo anterior, dado que aún no existe una evaluación que permita comparar el antes y el después de los siguientes indicadores: de porcentaje de Adultos Mayores que perciben mejoría en sus condiciones de vida, variación porcentual promedio del ingreso de los hogares, e índice de inclusión social. Los resultados en cuanto al porcentaje de avance, respecto a las metas de estos indicadores, se señalan como, no disponible (ND).

Cuadro 4.4
Indicadores relevantes estratégicos CONEVAL.

a) Estratégicos	% de avance con respecto a meta
Porcentaje de Adultos Mayores que perciben mejoría en sus condiciones de vida.	ND
Variación porcentual promedio del ingreso de los hogares.	ND
Índice de inclusión social	ND

Fuente: CONEVAL. Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

²⁶⁷ *Ibíd.* p. 104.

La unidad de medida de los indicadores estratégicos es un porcentaje. La frecuencia es bienal (cada 2 años), por lo cual quizás será en la evaluación del 2010, que puedan verse los resultados que para el 2008 están sin definir. No obstante, de alguna manera es importante, el querer sistematizar y hacer continuo el trabajo de evaluación del CONEVAL. Quizás esta primera aproximación a la evaluación (2008), sea el punto de arranque y comparación para subsecuentes trabajos en el ramo.

4.2.1.5.2 Indicadores de gestión 2008 del Programa 70 y más.

En cuanto indicadores relacionados con la gestión, sí existen resultados, los cuales, son excelentes: el porcentaje de cobertura de la red social, marca el 95% de avance con respecto a la meta; mientras que el porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo económico, con respecto a los que se les programó, rebasa el cien por ciento; por otro lado, el porcentaje de Adultos Mayores incorporados a los padrones, respecto a la meta bimestral programada, alcanzó el 446.6%. Estos resultados muestran, que con relación a la gestión del programa, se ha tenido éxito, sin que quede claro contra qué se está comparando o si lo programado, era una cantidad de Adultos Mayores que pudiera verse como suficiente, ya que de lo contrario, estos se verían como una sobre estimación.

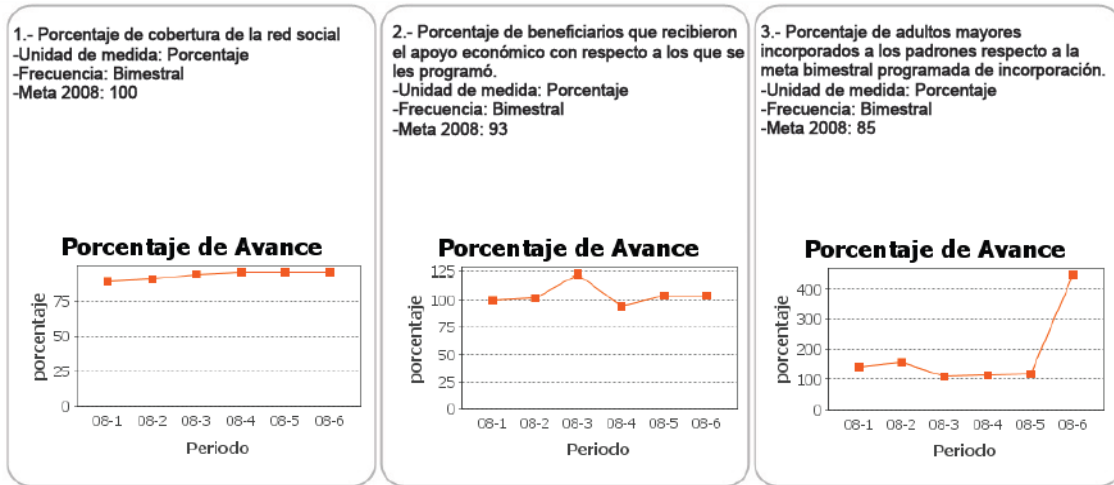
Cuadro 4.5
Indicadores relevantes gestión CONEVAL.

b) De Gestión	% de avance con respecto a meta
Porcentaje de cobertura de la red social	95.0%
Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo económico con respecto a los que se les programó.	103.8%
Porcentaje de adultos mayores incorporados a los padrones respecto a la meta bimestral programada de	446.6%

Fuente: CONEVAL. Informe de Evaluación Especifica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

La cobertura de la red social, los beneficiarios que recibieron el apoyo económico con respecto a los que se les programó, y los Adultos Mayores incorporados a los padrones respecto a la meta bimestral programada de incorporación (todos con la unidad de medida en porcentaje y una frecuencia bimestral), se muestran con avances importantes de acuerdo a lo observado en la siguiente gráfica (gráfica 4.1). Disparándose de manera notoria, los resultados del último indicador.

Gráfica 4.1
Indicadores de gestión ilustrados en gráfica.



Fuente: CONEVAL. Informe de Evaluación Especifica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. p. 3. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

4.2.1.5.3 Población cubierta 2008 del Programa 70 y más.

Según el CONEVAL, la cobertura de la población de Adultos Mayores que cuenta con las características necesarias para ser acreedores del beneficio (tener 70 años o más y habitar en una comunidad de hasta 30,000 habitantes), ha tenido interesantes avances, ya que se ha logrado cubrir un porcentaje por encima del esperado (se llegó al 122.5%). El siguiente cuadro muestra de manera completa los valores de población, tanto la potencial, como la objetivo, y la atendida, dando como resultado, el porcentaje que ya mencionamos:

Cuadro 4.6
Población 2008.

	Unidad de Medida	Valor 2008
Población Potencial	Adultos mayores de	1653989
Población Objetivo	Adultos mayores de	1520374
Población Atendida	Adultos mayores de	1863945
<u>Población Atendida</u> <u>Población Objetivo</u>	Porcentaje	122.5%

ND: No Disponible. El programa aún no ha definido o cuantificado la población.

Fuente: CONEVAL. Informe de Evaluación Especifica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. p. 4. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

Cabe destacar con relación a la cobertura del Programa de 70 y más, se dice tener una cobertura a nivel nacional. Sin embargo, esta situación pareciera no lograr ser del todo cierta, más que en el discurso, ya que se trata de un programa focalizado, por lo que resulta un tanto difícil que sea un programa incluyente. Esto puede ser debido a cuestiones de diseño, como son, la metodología, el trazo de focalización y sin duda el incipiente tiempo de vida del programa. En el Mapa 5.1, se observa lo poco claro que resulta la cobertura en cuanto a municipios, destacando que son los estados del centro del país, los de mayor cobertura.

En el siguiente mapa se aprecia con claridad que sí existe presencia del programa en las 32 entidades federativas del país, no obstante, la cobertura es muy distinta en cada una de estas. Teniendo como referencia que el programa llega a poco más de 75 mil localidades, esto significa que la cobertura es de alrededor del 75% de las localidades que existen en el país. La pregunta sería, ¿no existen Adultos Mayores pobres, excluidos y con necesidades de apoyo por parte del Estado, en el resto de las localidades? Este es el resultado de programas sociales de corte focalizado, los cuales, siempre dejan fuera a población que requiere el apoyo por criterios tan absurdos como el tamaño de la localidad donde reside.

Mapa 4.1
Cobertura del Programa de 70 y más en zonas rurales.



Fuente: CONEVAL. Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. p. 4. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

4.2.1.5.4 Presupuesto del Programa 70 y más.

Sin duda, una parte muy importante para el programa y su viabilidad es el financiamiento. En el cuadro 4.7 se nos muestra el presupuesto que obtuvo el programa 70 y más, tanto para el año 2007, como para el año 2008, esto con respecto a las dimensiones de lo aprobado, lo autorizado y lo ejercido. Mientras que para el año 2009, se hace referencia al aprobado, viendo con ello, el crecimiento que se tuvo en este rubro (lo aprobado), en relación con el 2008.

Cuadro 4.7
Presupuesto del Programa 70 y más en zonas rurales.

Año	Presupuesto		
	Aprobado	Autorizado	Ejercido
2007	0.0	6000.54	6000.54
2008	9916.44	9538.3	9536.68
2009	13176.27	0.0	0.0

Fuente: CONEVAL. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales. Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3839.pdf consultado en junio de 2010.

Es importante que el presupuesto siga creciendo año con año, lo cual va a depender primeramente, de los objetivos que se quieran obtener a través del programa; sin embargo, el énfasis que se le otorga a los resultados, específicamente de la gestión basada en resultados,²⁶⁸ la cual, es destacada por los organismos internacionales. Una de las cuestiones a subrayar, es que el Programa 70 y más, resulta ser una acción con una alta relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al mismo tiempo que está vinculado al programa sectorial, por lo cual, se puede esperar mejores resultados (coordinados y sinérgicos) y con ello mantener y por qué no, ampliar su presupuesto.²⁶⁹

4.2.1.5.5 Sobre el universalismo del Programa 70 y más.

Son pocos los espacios del Informe de la EED 2008 sobre el Programa 70 y más, en donde se haga referencia al universalismo del programa. Lo que se menciona es que debido a los resultados que muestran los indicadores, “no se justifica que el Programa sea

²⁶⁸ Lopez-Acevedo, Gladys. Gestión por Resultados y el Papel del CONEVAL. Lo que se mide se puede mejorar. p. 6. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1821.pdf consultado en junio de 2010.

²⁶⁹ CONEVAL. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales. Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3839.pdf consultado en junio de 2010.

universal.”²⁷⁰ El que sea planteado dentro del eje de igualdad de oportunidades para grupos sociales vulnerables, por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el programa sectorial de la SEDESOL, deja de lado la viabilidad de universalidad, por el momento, al apoyo que el gobierno Federal otorga a los adultos de 70 años y más.

No obstante que tanto este programa, como la Política Social Federal, están encaminados al combate de la pobreza, y no al Desarrollo Social como debiera ser, resulta positivo el que el CONEVAL haga una crítica a los criterios de selección, no obstante, de entender y mencionar que los mecanismos de selección si lo son, lo que resulta un tanto confuso.²⁷¹ Pero lo que resulta positivo sobre la viabilidad del universalismo dentro de este programa, es el camino que sigue, tanto en la ampliación del número de habitantes en las localidades seleccionadas, como el discutir la opción de entrar a zonas urbanas del país.

El universalismo daría como resultado, un crecimiento exponencial del programa, esto en cuanto al apoyo económico para todos los Adultos Mayores de 70 años en el país. Buscando este universalismo, el programa podría multiplicar sus resultados con la sinergia con que se trabaja, con distintos programas e instituciones, como IMSS-Oportunidades, Seguro Popular, LICONSA, DICONSA, etc., y con ello complementar mejores acciones. Es evidente que el Programa 70 y más, durante su primer año funcionó de manera positiva para el CONEVAL, sin dejar a un lado en la evaluación, los múltiples aspectos a mejorar. Sin embargo, la discusión sobre la posibilidad de que este programa Federal logre una universalidad en su apoyo a los Adultos Mayores dista mucho de ser un objetivo del mismo, pero no debería ser descartada la posibilidad de llegar a más y más Adultos Mayores a nivel nacional.

4.2.1.5.6 Conclusiones relevantes del evaluador externo del Programa 70 y más.

Dentro del informe de evaluación específica de desempeño 2008, avalado por el CONEVAL, pareciera ser que las conclusiones del mismo, son la parte más cualitativa, las cuales, de manera propositiva, se refieren a los aspectos y acciones que pueden mejorar al programa. Para el evaluador, es indiscutible de que existen importantes opciones de cambios, que podrían dar mayor viabilidad al programa y su finalidad. Las conclusiones que se mencionan, son las siguientes:

- Clara justificación social del programa
- Se debe de fortalecer su capacidad operativa y financiera
- Ampliar su cobertura a localidades por encima de los 30,000 habitantes
- Está pendiente el ámbito urbano en esta ampliación de la cobertura
- Coordinar y evitar la duplicidad de apoyos económicos
- Coordinar el programa con otros, del ámbito de apoyo alimentario y de salud
- Reducir la vulnerabilidad y aumentar el bienestar integral de los Adultos Mayores
- Corregir los indicadores de cobertura y las proyecciones de beneficiarios potenciales
- Llevar a cabo un estudio sobre la suficiencia de los apoyos económicos otorgados
- Acuerdo de mejorar el programa considerando las evaluaciones externas²⁷²

²⁷⁰ *Ibíd.* p. 11.

²⁷¹ *Ibíd.*

²⁷² CONEVAL. Informe de Evaluación Especifica de Desempeño 2008. Op. Cit. p. 5.

La evaluación refiere a la pertinencia de este programa en la búsqueda de mejores condiciones de vida de los Adultos Mayores, teniendo en cuenta a esta población como un grupo vulnerable. Se pide además que se fortalezca al programa, tanto en lo operativo como en lo financiero, con lo cual, se lograría el acierto de ampliar la cobertura de localidades hasta de 30,000 habitantes (cambio que se realizó 2009), y por que no, en un momento dado pasar a localidades con más habitantes y de orden urbano, incrementando el volumen de población atendida por el programa.²⁷³

4.2.1.5.7 Evaluación Específica del Desempeño 2008 del Programa 70 y más.

Dentro de la posición institucional que la SEDESOL mantiene con el Programa, y con relación a la evaluación, menciona que: la finalidad de la Evaluación Específica del Desempeño (EED), es realizar una valoración objetiva del desempeño de los Programas, bajo los preceptos de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión; este mismo documento menciona que los indicadores que SEDESOL propone en general han sido puestos muy altos.²⁷⁴ Con esta situación, se busca el crecimiento de los programas. La SEDESOL hace énfasis en la importancia y apoyo que las evaluaciones externas dan al mejoramiento de los programas; sin embargo, también hace algunas anotaciones respecto a esta evaluación, las cuales enlistaremos enseguida:

- a. Se desconoce el origen de los montos reportados para algunos indicadores, específicamente para el tercer y cuarto bimestre, con los cuales se construyeron las gráficas de porcentaje de avance. Estos indicadores no se reportan en los informes trimestrales y ni coinciden con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.
- b. El monto del presupuesto autorizado y ejercido en 2007 que se reporta en la Evaluación, no coincide con lo publicado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.
- c. El indicador “Porcentaje de Adultos Mayores que perciben mejoría en sus condiciones de vida” no es impreciso debido a que el objetivo del indicador es medir la percepción de la situación general de los beneficiarios, que se obtiene a través de la siguiente pregunta: ¿Desde que es beneficiario del programa, en general, usted está (mejor que antes, igual que antes, peor que antes, no sabe/no contestó)?
- d. El método de cuantificación de la población potencial y objetivo del programa está debidamente documentado con base en la información recabada mediante el II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Respecto a la población atendida, el Programa ha ampliado su cobertura para atender a Adultos Mayores de 70 años y más en localidades de hasta 2,500 habitantes en 2007, en localidades de hasta 20,000 habitantes en 2008, y finalmente, en localidades de hasta 30,000 habitantes en 2009.²⁷⁵

Al final de este documento se agradece al CONEVAL por el apoyo, además de hacer mención hacia la retroalimentación que se aportó, tomando en cuenta de las debilidades

²⁷³ *Ibíd.* p. 4.

²⁷⁴ CONEVAL. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales (S176), SEDESOL, Posición Institucional, Evaluación Específica de Desempeño 2008, pp. 1-2. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3840.pdf consultado en junio de 2010.

²⁷⁵ *Ibíd.* p. 3.

que se observaron mediante la evaluación, potencializando las fortalezas detectadas, y con un compromiso de trabajar hacia mejorar y evitar las deficiencias dentro del programa. De esta manera queda clara la posición de la SEDESOL, hacia la EED, hacia el trabajo de coordinación del CONEVAL, y con el trabajo de evaluación y análisis del evaluador externo, el Dr. René Martín Zenteno Quintero.²⁷⁶

4.2.2 Evaluación de Impacto del Programa 70 y más hecha por el INSP.

En esta sección de la investigación, nos daremos a la tarea de describir la evaluación de impacto que realizó el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). El periodo en que se llevó a cabo la evaluación fue entre el 2008-2009, coordinando este trabajo, la Dra. Martha María Téllez Rojo Solís. Esta evaluación fue de tipo complementaria, con apego al vigésimo cuarto lineamiento, de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. El objetivo fue el llevar a cabo la primera medición y análisis de impacto del Programa 70 y más, en zonas rurales y en los siguientes rubros: ingreso, consumo, ahorro, activos, nutrición, arreglos residenciales, autoestima, empoderamiento, empleo, uso de tiempo, atención preventiva, y uso y acceso a servicios de salud por parte de los beneficiarios.²⁷⁷

4.2.2.1 Metodología para la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.

Esta evaluación fue de corte cuantitativo, dando importancia a los resultados estadísticos que pueden obtenerse mediante cierta metodología específica relacionada con la denominada, 'regresión discontinua',* la cual hace una comparación entre dos periodos, con diferencia entre ellos de 12 meses. El método central y específico para esta evaluación, está enmarcado de manera general, dentro de la siguiente metodología detallada:

Para evaluar el impacto del Programa Adultos Mayores nos valdremos del diseño particular del mismo. Los beneficiarios del programa deben cumplir con dos requisitos básicos: tener 70 años o más y residir en localidades rurales (menos de 2,500 habitantes). A partir de estas dos variables de corte (edad y tamaño de la localidad) se propuso el diseño de regresión discontinua para estimar el efecto del programa. Por otro lado, contamos con una medición basal hecha en los meses de septiembre-noviembre de 2007 y una segunda medición en noviembre-diciembre de 2008. Esto nos permite implementar un modelo de diferencias en diferencias (DID, por sus siglas en inglés) para eliminar posibles sesgos en la medición del impacto que sobreviven al diseño de regresión discontinua.²⁷⁸

²⁷⁶ *Ibíd.*

²⁷⁷ Galiani, Sebastian y Paul Gertler (1). Informe final sobre los cambios del Programa 70 y Más. Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más), SEDESOL y Instituto Nacional de Salud Pública, p. 1. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Datos_Generales.pdf consultado en junio de 2010.

* En la regresión discontinua se recurre a una forma particular de identificación a través de variables instrumentales. Este procedimiento utiliza las discontinuidades en el proceso de asignación al programa para identificar el efecto causal.

²⁷⁸ Galiani, Sebastian y Paul Gertler. Op. Cit. p. 6.

En relación con los dos requisitos básicos con que se propuso el grupo de tratamiento (aquellos Adultos Mayores beneficiados por el programa), se crearon 3 grupos que funcionarían como grupos de control. Uno de estos fue denominado interno, el cual contó con Adultos Mayores entre 65-69 años de edad. Los otros dos grupos de control, tuvieron características similares a los dos primeros, pero con la particularidad de que no eran beneficiados por el programa y destacando que estos dos últimos grupos se localizaban en comunidades de entre 2500 y 3000 habitantes, por lo que no cumplían con el criterio de habitantes para estar dentro del Programa 70 y más (para el 2008).²⁷⁹ A continuación se muestra el Cuadro 4.8 que detalla la conformación de los grupos.

Cuadro 4.8
Estructura de grupos.

		Población	
		500-2500 (localidad tratamiento)	2500-3000 (localidad control)
edad	70-74	Tratamiento	Control Externo 1
	65-69	Control Interno	Control Externo 2

Fuente: Galiani, Sebastian y Paul Gertler (1). Informe final sobre los cambios del Programa 70 y Más. Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más). SEDESOL y INSP. p. 8. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Datos_Generales.pdf consultado en junio de 2010.

Dado que la metodología utilizada fue de orden cuantitativo, los resultados están representados de forma estadística. Cabe señalar que no es de nuestro interés mostrar en esta tesis los cuadros de resultados de las regresiones, sino más bien conocer su interpretación, la cual está plasmada en el documento ya citado. Por tal motivo, haremos un recorrido a través del análisis de los resultados, que muestra el mismo documento.

4.2.2.2 Resultado de la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.

Entre los resultados más importantes que presenta esta evaluación están los relacionados con las actividades y desarrollo del impacto que tiene el programa sobre los beneficiarios, y que por medio del DID se buscó identificar de mejor manera. Resaltan en los resultados que los Adultos Mayores de zonas rurales pertenecientes a localidades menores de 2500 habitantes, pertenecen a familias más amplias; además de que estos mismos Adultos Mayores y las localidades del grupo de tratamiento, muestran mayor pobreza y mayor

²⁷⁹ *Ibíd.* p. 7-8.

oferta de trabajo que los grupos de control.²⁸⁰ En cuanto al impacto del programa, se detecta un gran impacto en lo laboral. La evaluación menciona que:

Encontramos evidencia de un efecto sobre la oferta laboral. La proporción de beneficiarios trabajando por pago se reduce en un 18% a causa del programa, mientras que también existe un efecto anticipación que reduce un 15% la fracción de individuos trabajando por pago. Estos individuos pasan a trabajar en actividades familiares. En paralelo, las horas destinadas a trabajar por pago se reducen un 37%, y son contrarrestadas por las horas en trabajos familiares, y se observa un patrón similar en el efecto anticipación. Para los individuos tratados, las horas destinadas a viajar hacia el trabajo se reducen significativamente.²⁸¹

En el grupo de tratamiento se reduce el ingreso laboral en un 27%, esto a causa de la transferencia monetaria de \$500.00 mensuales por parte del programa, no obstante que en los hogares a los que pertenecen los Adultos Mayores beneficiados, se reduce la pobreza alimentaria entre un 86% y 89%. Los resultados permiten ver de manera general que el programa y su apoyo a los Adultos Mayores, contribuye considerablemente a mejorar el estatus económico de los Adultos Mayores en zonas rurales. Esto pese a que los Adultos Mayores dejan de trabajar por un salario, pero se logra que ellos contribuyan con otro tipo de actividad en la familia. Aunque se pierda un poco en cuanto al ingreso total, la familia logra el ajuste del ingreso laboral, ya que con la transferencia monetaria, el hogar puede incrementar su gasto total.²⁸²

En lo que respecta a cuestiones de salud, el programa es de gran apoyo para que los Adultos Mayores no sólo sean atendidos, sino que logren mejorar su estado de salud, ya que como se menciona en el informe, los Adultos Mayores que están satisfechos con la vida, gozan de mejores condiciones de salud. La mejoría en salud no sólo se refiere al nivel estrictamente médico (salud), sino a un conjunto de dimensiones que hablan de la calidad de vida del adulto mayor como son: condiciones fisiológicas, habilidades funcionales, bienestar psicológico, el soporte social, etc.²⁸³ Estas condiciones logran que los Adultos Mayores beneficiados por el programa (sus servicios y prestaciones), alcancen un mejor nivel de vida y con ello, mayor dignidad en la misma.

Lo anterior se puede interpretar a sabiendas de parte del evaluador de la subjetividad que puede existir en una autopercepción que los Adultos Mayores entrevistados informan, los indicadores que se utilizaron en esta evaluación pueden tener contras, no obstante, de que deja ver de manera general como el programa logra tener efectos importantes en la percepción, y en la salud de las personas, ya que muchos de los beneficiarios antes de esto no tenían acceso a servicios de salud.²⁸⁴ A continuación mostramos 2 gráficas que permiten ver de manera sencilla, los resultados de la autoevaluación de salud por parte de los Adultos Mayores entrevistados, además de cómo está mejorando la salud del grupo de intervención, con el paso del tiempo.

²⁸⁰ *Ibíd.* p. 19.

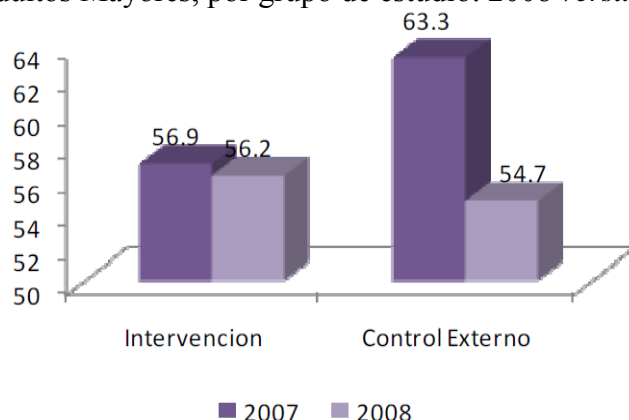
²⁸¹ *Ibíd.*

²⁸² *Ibíd.*

²⁸³ *Ibíd.* p. 48.

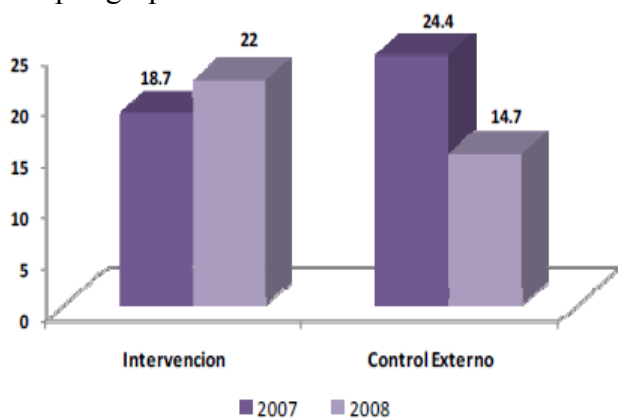
²⁸⁴ *Ibíd.*

Gráfica 4.2
 Porcentaje de autovaloración de bueno/muy bueno del estado general de salud actual de los Adultos Mayores, por grupo de estudio: 2008 *versus* 2007.



Fuente: Galiani, Sebastian y Paul Gertler(1). Informe final sobre los cambios del Programa 70 y Más. Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más). SEDESOL y INSP. p. 49. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Datos_Generales.pdf consultado en junio de 2010.

Gráfica 4.3
 Porcentaje de autovaloración de un mejor estado general de salud que hace doce meses, por grupo de estudio: 2008 *versus* 2007.



Fuente: Galiani, Sebastian y Paul Gertler (1). Informe final sobre los cambios del Programa 70 y Más. Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más). SEDESOL y INSP. p. 50. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Datos_Generales.pdf consultado en junio de 2010.

Por último cabe señalar que la percepción de los Adultos Mayores con respecto a su salud, de acuerdo a la gráfica 4.3, muestra de manera evidente una mejoría en el grupo de intervención (beneficiarios), en relación con aquellos que no reciben los beneficios del programa. Como menciona la evaluación, los “beneficiarios del programa presentaron una mejor percepción de su estado de salud en relación con el grupo control, con una diferencia, a favor, de algo más de 6%.”²⁸⁵

²⁸⁵ *Ibíd.* p. 50.

4.2.2.3 Conclusiones sobre la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.

El informe menciona el éxito que el programa tiene en cuanto a su objetivo fundamental y que es, el ofrecer a los Adultos Mayores la posibilidad de retirarse del mercado laboral, a través de una pensión no contributiva, sin que esto implique un alto costo para sus familias. Adicionalmente se contribuyó a mejorar sus condiciones de vida, al incrementar el gasto total de estos hogares. Los Adultos Mayores y los hogares a los que pertenecen, ajustan de manera exitosa su pérdida de ingreso laboral (\$200.00 pesos), ya que la transferencia monetaria logra suplir en buena medida los ingresos laborales, al mismo tiempo que las actividades que el adulto mayor desempeña dentro del núcleo familiar resultan ser positivas para la familia.²⁸⁶

Por otra parte, pese al éxito que muestra el programa, la evaluación es renuente a recomendar que éste se amplíe a localidades con mayor número de habitantes, y en particular, hacia grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, pero de manera menos enfática, se hace referencia a que el monto del apoyo podría reducirse, y todavía ser de ayuda a los hogares, no obstante, de que se resalta que el objetivo del programa es el de „mejorar’ las condiciones de vida de los Adultos Mayores beneficiados. Se destaca que el programa cumple con un doble objetivo, tanto el permitir a los Adultos Mayores retirarse de la vida laboral remunerada en el mercado, como el ayudar a mejorar la calidad de vida de la población objetivo, a través del monto otorgado.

En cuanto a la evaluación y su metodología, se menciona la importancia, para futuras evaluaciones del programa, de que existan „controles externos’ al programa. Se menciona la importancia de la comparación entre los grupos de intervención y los de control, los cuales ayudan a comparar, y ver los avances existentes en los beneficiarios del programa. De esta forma se puede distinguir la diferencia en aspectos como la salud, la nutrición, alimentación, etc. Al respecto se menciona que con respecto a la evaluación de impacto de una transferencia económica sobre los diferentes dominios de la vida de los Adultos Mayores, se debe entender que se trata de individuos con una historia de carencias y privaciones sociales y económicas que determinan, entre otras cosas, un estado de salud deficiente.²⁸⁷

Por otra parte, se da relevancia a la importancia de la intervención en la vida del adulto mayor en diferentes dimensiones (multidimensional), ya que, sin demeritar la importancia del monto monetario, las acciones que a éste acompañen en cuanto a modificar costumbres y tradiciones muy arraigadas (que afectan negativamente la vida del adulto mayor), pueden potencializar de manera positiva la calidad de vida de los Adultos Mayores beneficiados.²⁸⁸

Otro punto que se destaca en cuanto a mejorar las condiciones del adulto mayor, son las relacionadas con su hogar, la familia y las personas que se hacen cargo de ellos. El

²⁸⁶ *Ibíd.* p. 20.

²⁸⁷ *Ibíd.* p. 122.

²⁸⁸ *Ibíd.*

bienestar de las personas en edad avanzada, y más las personas con algún problema de discapacidad física, mental o funcional, depende en muchos de los casos de la familia y de quien se hace cargo de ellos; de tal forma que es importante crear acciones que mantengan lazos, redes y solidaridad intergeneracional.²⁸⁹

Es importante resaltar que aunque los resultados obtenidos a través de esta evaluación, muestran que las cuestiones de salud se ven potencializadas con los beneficios del programa, cabe remarcar que los resultados que se tienen en cuanto al uso de los servicios médicos preventivos, son poco significativos. Esto se puede deber a que el uso de estos servicios, no condicionan la transferencia económica. Y en cuanto a servicios particulares como los auditivos, visuales o dentales, los efectos pueden deberse a la misma situación de la transferencia, más también al poco tiempo de exposición del programa.²⁹⁰

No obstante, de que uno de los objetivos centrales del programa es incidir en la salud de los Adultos Mayores beneficiados, esto pareciera ser un punto que pudiera reforzarse con algunas acciones. Entre ellas está que “si el programa desea tener efectos positivos en la salud de los Adultos Mayores tendría que vincularse con otros programas sociales, como por ejemplo, el Seguro Popular.”²⁹¹ Además de que ayudaría a que los Adultos Mayores que están dentro del programa, no hicieran mayor gasto en sistemas médicos privados.

No hay duda de que el empoderamiento y la autoestima de los Adultos Mayores beneficiados por el programa y el que estos contribuyan al gasto familiar, logra incidir de manera positiva e inmediata en que los Adultos Mayores logren ser tomados en cuenta y formar parte de las decisiones de la familia, estos pese a no ser los objetivos centrales del programa son metas que deben ser tomadas en cuenta como resultados positivos, pese a que no reflejan que la autoestima del adulto mayor haya cambiado de manera importante.²⁹² En resumen se menciona que:

Los resultados de impacto del programa 70 y más sobre algunos dominios de la vida del Adultos Mayores evaluados son concluyentes. Hay marcados grados de mejora en la prevalencia de síntomas depresivos, una mejor percepción del estado de salud, el empoderamiento y en algunos aspectos de la dieta. Será necesario explorar con mayor detalle y analizar el impacto potencial sobre otras esferas de la vida del Adultos Mayores como son la utilización de servicios de salud ambulatorios y los gastos asociados a la atención de diversos problemas de salud ya que hay indicios de que la transferencia económica incidió sobre la adquisición de medicamentos y mejores alimentos.²⁹³

Los retos que el programa tiene no son con relación a la extensión de su cobertura, la cual ha incrementado con el paso de los años, sino que son, los de buscar nuevas formas de medir el impacto, no sólo de manera individual sino en los hogares, además de resaltar la importancia de coordinar acciones, en las que intervengan las instituciones de salud para potencializar los resultados. A lo que se menciona que:

²⁸⁹ *Ibíd.* pp. 122-123.

²⁹⁰ *Ibíd.* p. 123.

²⁹¹ *Ibíd.*

²⁹² *Ibíd.* p. 124.

²⁹³ *Ibíd.*

El programa 70 y más enfrenta desafíos importantes en cuanto a la extensión de su cobertura al pasar de proporcionar el apoyo a los Adultos Mayores en localidades menores de 2,500 habitantes a localidades hasta 30,000 habitantes. El impacto a corto y mediano plazo, lejos de reflejarse en el terreno de los individuos, tendrá un impacto a nivel poblacional que necesitará evaluarse en el futuro. Al mejorar la economía de los hogares pobres su impacto sobre otras esferas de la vida de los Adultos Mayores como el de su salud, harán que el programa cumpla con sus propósitos fundamentales siempre y cuando el programa promueva acciones de apoyo social complementarias y forme alianzas con el sector salud para fortalecer las acciones preventivas en las poblaciones más pobres.²⁹⁴

4.2.2.4 Sección cualitativa de la Evaluación de Impacto (INSP) del Programa 70 y más.

En la sección 3 del informe de esta evaluación se desarrolla un estudio cualitativo, el cual, pese a tener paralelismo con el resto de la investigación, tiene sus propias particularidades. Entre estas está el cambio de paradigma que dicta el seguimiento del aparato teórico, epistemológico y metodológico, de lo cual, se menciona que:

La naturaleza del paradigma cualitativo busca describir de manera densa y detallada los hallazgos aunque puede discernir entre hallazgos considerados centrales y de extremos o de excepción. Para ello, los estudios cualitativos suelen reportar no sólo los hallazgos centrales que podrían ser transferibles a poblaciones con características similares a las estudiadas, sino aquellos hallazgos de excepción, que si bien no son centrales, constituyen resultados de extremo que mostraron la consistencia suficiente como para ser reportados y tomados en cuenta, aunque siempre desde su carácter de resultados de excepción.²⁹⁵

Además, se siguen principios antropológicos para llevar a cabo este tipo de investigación, donde la percepción del individuo es el factor más importante, es decir, la autopercepción. El concepto central que guía el estudio es, ‘calidad de vida’, el cual, lo definen como: “la percepción que tiene el Adultos Mayores sobre su salud física, su estado emocional, el uso del recurso económico del Programa, el tipo relaciones existentes y de apoyo de las redes sociales familiares, y extra familiares, así como su satisfacción en los aspectos señalados, es decir, el significado o la interpretación que da el Adultos Mayores a sus condiciones de vida.”²⁹⁶

Con la evidente dificultad que resulta medir la calidad de vida de los Adultos Mayores, en esta investigación se estudiaron tres dimensiones en la vida de este grupo, con el fin de establecer de manera objetiva, los parámetros sobre qué es calidad de vida y si se posee. Las dimensiones consideradas fueron las siguientes:

²⁹⁴ *Ibíd.* p. 6.

²⁹⁵ Galiani, Sebastian y Paul Gertler (2). Estudio Cualitativo del Impacto percibido por los Beneficiarios y de los Factores Culturales que Interactúan con el Impacto del Programa, Informe final, Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más), SEDESOL y Instituto nacional de Salud Pública. p. 11. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Informe_final_cualitativo.pdf consultado en junio de 2010.

²⁹⁶ *Ibíd.* p. 9.

1. Percepción o valoración subjetiva del estado de salud físico y emocional de los Adultos Mayores.
2. Las características de las redes sociales familiares y extra familiares de los Adultos Mayores. Las redes sociales de apoyo.
3. El tipo de transferencias o apoyos interpersonales que circulaba en las redes de los Adultos Mayores. Las cuales, en este estudio se dividen de la siguiente manera.
 - a. Cognitivo. Intercambio de experiencias, transmisión de información, consejos.
 - b. Material. Flujo de recursos monetarios o materiales.
 - c. Instrumental. Apoyo en transporte, ayuda en labores domésticas, cuidado y acompañamiento.
 - d. Emocional. Expresado por la vía de cariño, confianza, empatía, sentimientos de afecto y preocupación por el otro.
3. Acceso de los Adultos Mayores a recursos monetarios y servicios necesarios que le garanticen una vejez sana y activa en la calidad de vida de los Adultos Mayores.²⁹⁷

Una vez que quedó conformado la investigación en su protocolo, se dispuso a hacer el trabajo de campo. En el cuadro 4.9, vemos que se presentan los pormenores de este estudio, entre los que encontramos: la forma en que se llevó a cabo el trabajo de campo, en qué localidades (comunidades), con qué entrevistados, el sexo de los entrevistados, cuántas entrevistas se llevaron a cabo, si estos se encuentran sanos o enfermos, si son o no beneficiarios del programa, etc. En suma, se realizaron 28 entrevistas, divididas entre 12 hombres y 12 mujeres beneficiarios, y 4 potenciales beneficiarios.

Cuadro 4.9
Planeación general del trabajo de campo cualitativo.

Localidad 1 (de 2) en Estado 1 (de 2)									
Localidad con Pocas Barreras de Acceso a Servicios de Salud									
Sanos / Con Relativa Independencia Física				Enfermos / Con Relativa Dependencia Física				Beneficiario Potencial	
Capital Social Fuerte		Capital Social Débil		Capital Social Fuerte		Capital Social Débil			
AM Hombre	AM Mujer	AM Hombre	AM Mujer	AM Hombre	AM Mujer	AM Hombre	AM Mujer	AM Hombre	AM Mujer
3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
12 Entrevistas Semi-estructuradas con AM Sanos y en Relativa independencia				12 Entrevistas Semi-estructuradas con AM con enfermedades crónicas y en Relativa dependencia a sus familiares. Entrevistas que incluyen preguntas a los Representantes legales				4 entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios potenciales	
Total = 28 entrevistas semi-estructuradas, 12 con AM con buena salud e independencia, 12 con AM con mala salud y dependencia física y sus cuidadores o representantes y 4 con potenciales beneficiarios. 1 Observación de entrega de apoyos.									

Fuente: Galiani, Sebastian y Paul Gertler (2). Estudio Cualitativo del Impacto percibido por los Beneficiarios y de los Factores Culturales que Interactúan con el Impacto del Programa, Informe final, Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y más). SEDESOL y INSP. p. 16. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Informe_final_cualitativo.pdf consultado en junio de 2010.

Las entidades federativas en que se llevó a cabo el estudio, fueron Hidalgo y Veracruz. En cada uno de estos estados, se escogieron dos comunidades y en las cuales se hizo la recolección de información utilizando los siguientes instrumentos: 121 entrevistas semi-

²⁹⁷ *Ibíd.* p. 10.

estructuradas, 8 entrevistas con actores clave, 4 observaciones de entrega de apoyo (una por comunidad), 121 diarios de campo de las entrevistas semi-estructuradas y 4 diarios de campo a nivel comunitario (uno por comunidad). Una vez recolectada la información, los evaluadores se dispusieron a llevar a cabo las transcripciones de la misma, con el fin de reportar los resultados en el informe que estamos citando.

Como se puede apreciar, la planeación y los instrumentos de recolección de información de la investigación, cumplen con un riguroso marco metodológico, no obstante de que esta planeación tiene el mismo inconveniente que se le critica a muchos estudios antropológicos, y es la escasa generalización que podría surgir de un trabajo de este tipo. Si bien es posible mostrar ciertas cuestiones que pasan en estas comunidades, es difícil garantizar que estas cuestiones pueden ser generalizables al resto de las localidades beneficiadas con el Programa 70 y más en todo el país. A continuación se observa en el cuadro 4.10 toda la información sobre los instrumentos de recolección utilizados para esta investigación cualitativa.

Cuadro 4.10
Resultados del trabajo de campo cualitativo.

Resultados de Trabajo de Campo Cualitativo							TOTAL
VERACRUZ			HIDALGO				
Entrevistas Semi- Estructuradas							
Actor Social	Ahitic	Huacango	Subtotal	Tlaxintla	San Bernardo	Subtotal	
Adulto Mayor Beneficiario (AM)	23	20	43	22	25	47	90
Adulto Mayor Beneficiario Representante	0	1	1	1	0	1	2
Representante AM Potencial Beneficiario	1	4	5	1	1	2	7
AM Suspendido	4	3	7	5	4	9	16
Total por Localidad	2	2	4	1	1	2	6
	30	30		30	31		121
Entrevistas a Actores Clave							
Actor Social Actores Clave	Ahitic	Huacango	Subtotal	Tlaxintla	San Bernardo	Subtotal	
	2	2	4	2	2	4	8
Observaciones de Entrega de Apoyo							
Categoría	Ahitic	Huacango	Subtotal	Tlaxintla	San Bernardo	Subtotal	
Localidad de Entrega y Observación	Platón Sanchez 05 Mayo 2009	Mexcatia 17 Abril 2009		Tlaxintla 03 Abril 2009	Zacualipán 30 Marzo 2009		
Observaciones	1	1	2	1	1	2	4
Diarios de Campo de Entrevistas Semi Estructuradas							
Categoría	Ahitic	Huacango	Subtotal	Tlaxintla	San Bernardo	Subtotal	
Todos los AM, Representantes y Actores Clave	32	32	64	32	33	65	129
Diarios de Campo de Comunidad							
Categoría	Ahitic	Huacango	Subtotal	Tlaxintla	San Bernardo	Subtotal	
Comunidad	1	1	2	1	1	2	4
Diarios de Campo de Observación							
Categoría	Ahitic	Huacango	Subtotal	Tlaxintla	San Bernardo	Subtotal	
Observación	1	1	2	1	1	2	4

Categorías Tabla 6. AMB (Adulto Mayor Beneficiario Entrevistado, AMB - Representante (AMB-R Adultos Mayores Beneficiarios Entrevistados de quienes tenían un representante), Representante (Representantes de AM quienes fueron entrevistados), AM Potencial Beneficiario (AMPB entrevistados) y AM Suspendido (AMS entrevistados).

Galiani, Sebastian y Paul Gertler (2). Estudio Cualitativo del Impacto percibido por los Beneficiarios y de los Factores Culturales que Interactúan con el Impacto del Programa, Informe final, Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más). SEDESOL y INSP. p. 21. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Informe_final_cualitativo.pdf consultado en junio de 2010.

4.2.2.4.1 Observación de la entrega de recursos del Programa 70 y más.

Sobre el tema de entrega de los recursos, los hallazgos centrales más importantes son: la interacción entre funcionarios del programa y beneficiarios, la interacción entre beneficiarios y las condiciones de entrega. Dentro de interacciones podemos encontrar dos tipos, por un lado la comunicación de ideas con respecto al programa y las instrucciones orientadas a la logística de organización del pago, y el pago mismo del recurso.²⁹⁸ En este apartado se da mayor importancia a las interacciones de comunicación ya que las otras son actos rutinarios de TELECOM.*

En cuanto a las interacciones de comunicación la evaluación no fue positiva, esto a partir de que el discurso introductorio resultaba ser poco eficiente, ya que se hacía sin micrófono y siempre en español, con lo que los Adultos Mayores hablantes de una lengua indígena no entendían o entendían muy poco lo que se les informaba. Por otro lado, la relación entre los funcionarios de la mesa de atención del programa, pese a su amabilidad, no contaban con gafetes o chaleco que los identificara con el programa.

El idioma resulto ser un punto fundamental, ya que en comunidades predominantemente indígenas, esto resulta ser una barrera de comunicación directa. En muchos de los casos, existen dudas que son difícilmente aclaradas. Además se notaron casos en donde la relación quedaba sesgada por falta de voluntarios intérpretes. Muchos de los Adultos Mayores quedaban con dudas y con una sensación de incertidumbre ante la incompreensión de lo que sucedía.²⁹⁹ En cuanto a las relaciones entre beneficiarios se comenta por parte de los actores clave que:

Durante las entrevistas fue declarado que en la mayoría de las entregas los Adultos Mayores se encontraban con amigos o conocidos, conversaban y era una ocasión para saludarse entre sí, puesto que muchos ya no acostumbran salir de sus casas o se encontraban ocupados en sus labores cotidianas. Dichos encuentros que desde la perspectiva de los Actores Clave constituyen un valor y fueron puestos en contexto con lo observado en los puntos de pago.³⁰⁰

En cuanto a las condiciones de entrega de los recursos, los lugares donde se hacen éstas, han tenido mejoras. Se busca lugares con techo y circunstancias propicias que sean cómodas para los Adultos Mayores. Sin embargo aún existen deficiencias inaceptables, tomando en cuenta de que se trata de una población cuyas capacidades físicas se han visto disminuidas por la edad, sus condiciones de salud no resultan ser las más óptimas y su vulnerabilidad es alta. Entre las inadecuaciones resalta la falta de asientos o que éstos eran inadecuados. Otras problemáticas que se observaron fueron la falta de equipos de sonido y el que en la mayoría de los lugares existen peldaños, lo cual era un obstáculo para los Adultos Mayores asistentes a la reunión, además de no existir en el lugar, personal de salud que pudiera resolver alguna emergencia.³⁰¹

²⁹⁸ *Ibíd.* p. 66.

* Telecomunicaciones de México.

²⁹⁹ Galiani, Sebastian y Paul Gertler (2). *Op. Cit.* pp. 67-69.

³⁰⁰ *Ibíd.* p. 71.

³⁰¹ *Ibíd.* p. 72.

Entre los hallazgos sobre la interacción entre funcionarios del programa y los beneficiarios, se encontraron casos excepcionales, en donde existen discursos partidistas en el lugar de reunión, a la hora de la entrega del pago del apoyo. También, la hora del inicio de la entrega no siempre es clara, esto debido a que en algunas ocasiones, los pagadores venían de otros puntos de pago. Otras de las particularidades tiene que ver con las luchas partidistas, cuando las autoridades locales no tienen buena voluntad de apoyo al programa de orden Federal, con lo cual, no prestan ninguna facilidad, ni de lugar, ni de personal que pueda apoyar el mejor servicios de entrega de apoyos monetarios o cualquier otro soporte que pueda ofrecerse.³⁰²

4.2.2.4.2 Conclusiones de la sección cualitativa de la Evaluación al Programa 70 y más.

Pese a que no todos los Adultos Mayores beneficiados por el programa manifestaron percibir cambios explícitos en su calidad de vida, se puede decir que, casi todos percibieron algún cambio en ella, particularmente en cuanto a su salud física, ya que han podido comprar alimentos y hacer gasto en la atención de su salud. Por otra parte, pese a la pérdida de fuerza en sus redes sociales, los Adultos Mayores manifestaron sentirse contentos de poder ser más independientes debido a contar con un ingreso propio (monto económico otorgado por el programa).³⁰³

Los Adultos Mayores relacionaron de manera directa la salud emocional con su salud física, por lo que al estar tristes, los padecimientos se agravaban. El poder hacer sus actividades diarias como trabajar en el campo, la casa, o poder comer, los hacia sentir bien emocionalmente. Entre las principales causas de sentir tristeza o estar contentos, manifestaron:

- Sentirse tristes:
 - La pérdida de parientes cercanos (en especial la pareja)
 - El abandono familiar, en algunos casos producto de la migración
 - El vivir solo y el no tener con quién platicar
- Sentirse contentos:
 - Cuando mantenían redes sociales fuertes
 - Cuando habían aprendido a vivir solos
 - Cuando tenían capacidad de comprar, resultado relacionado con el apoyo recibido y la seguridad de poder comprar alimentos de manera constante³⁰⁴

Es latente el que existen diversas formas de enfrentar el proceso de envejecimiento, ya que esto puede depender de una variedad de factores, entre los que destacan los culturales e individuales. El impacto que recibieron al ser beneficiados por el programa iba más en relación con su salud emocional que con la física, la cual, también se vio beneficiada pero no se manifestó de la misma forma, esto debido principalmente a sentirse con mayor certidumbre al tener un ingreso económico. Otro factor que los hacia sentirse contentos,

³⁰² Passim. pp. 70-74.

³⁰³ *Ibíd.* p. 74.

³⁰⁴ *Ibíd.*

era el convivir con sus pares durante las reuniones del programa.³⁰⁵

Los Adultos Mayores manifestaron sentirse tomados en cuenta y empoderados al formar parte de las decisiones de la familia y el gasto, ya que ellos podían aportar a este. Sus redes sociales dentro y fuera de la familia mejoran al ser beneficiados por el programa. Estas redes eran aún más fuertes en las comunidades indígenas. No obstante, de ser buenas las redes al interior de la familia, existen indicios de violencia y exclusión en algunos de los Adultos Mayores. En cuanto a las mujeres, éstas vieron fortalecidas sus redes, al mismo tiempo de empoderarse al tener un ingreso propio; en algunos casos por primera vez.³⁰⁶ La evaluación al programa por parte de los beneficiados fue positiva. Estos manifestaron estar contentos y agradecidos con el programa, ya que los ayudaba en su gasto. Algunas de las observaciones más destacadas en cuanto a mejorar el programa son:

- Aumentar la cantidad de dinero otorgado
- Mejorar el acceso a los servicios de salud
- Simplificar o informar adecuadamente sobre los trámites para darse de alta y obtener los Recursos del Programa
- Avisar con anticipación sobre la entrega del recurso para que el representante obtuviera a tiempo la constancia médica del beneficiario
- Asegurar el apoyo del Programa por tiempo indefinido.
- Cambiar el Programa de 70 y más, a 60 y más
- Acompañarlo de cursos o capacitaciones y construir
- Equipar las clínicas en sus localidades³⁰⁷

Los Adultos Mayores no beneficiarios del programa representó un grupo importante de entrevistados. Entre las constantes que se percibieron está, el que de alguna manera este grupo pese a ser elegible para el programa, eran excluidos, ya sea por la comunidad o por algún individuo particular, resultando con ello un grupo con mayor vulnerabilidad al no ser atendido por nadie. En relación con la accesibilidad al Programa 70 y más, la falta de información y el que algunos Adultos Mayores no recibían la ayuda para gestionar su acceso al programa, fueron respuestas constantes; además de que no les era clara la información del por qué de su rechazo, fuera por cuestiones propias o externas a ellos.³⁰⁸

Los beneficios que buscaban obtener con el programa, tanto los Adultos Mayores potenciales beneficiarios, como los beneficiados, eran de orden material en su mayoría, es decir, poder comprar alimentos, medicamentos, ropa, etc. Los actores clave reafirmaron lo positivo que resultaba el programa para los Adultos Mayores y sus comunidades en general. Uno de los puntos que llamaron la atención, es que en las comunidades donde se realizó la investigación, no se había puesto en marcha el programa de redes sociales hasta ese momento, lo anterior pese a la existencia de voluntarios para realizar ciertas actividades relacionadas con el programa.³⁰⁹

³⁰⁵ *Ibíd.* p. 75.

³⁰⁶ *Ibíd.* p. 76.

³⁰⁷ *Ibíd.* p. 77.

³⁰⁸ *Ibíd.* pp. 77-78.

³⁰⁹ *Ibíd.* p. 78.

La relación entre los funcionarios y pagadores del programa, con los beneficiarios, resultó ser distante, además de ser poco cuidadosa cuando se perdía la paciencia por parte del personal del programa. A esto se sumaba la falta de interpretes en las comunidades indígenas. Asimismo, los lugares en donde se realizan las reuniones, no son del todo adecuados en su accesibilidad y comodidad para los Adultos Mayores.³¹⁰ Algunas de las cuestiones que podrían mejorar en cuanto a la logística de las reuniones son:

- Presencia de sillas o de sillas suficientes en los puntos de pago
- El acceso a sanitarios en condiciones básicas de higiene tales como papel de baño, agua y jabón.
- La necesidad de apoyo para el acceso al lugar
- Un equipo de sonido que facilite las indicaciones para la entrega
- En algunos casos la mejor organización en la mesa de atención para evitar varias horas de espera
- Dificultad para tramitar constancias médicas para los representantes³¹¹

4.2.2.5 Recomendaciones de política pública para el Programa 70 y más.

Viendo las demandas actuales que los Adultos Mayores tienen como grupo social importante dentro su localidad, día a día, se demandan formas de apoyo combinadas y multifacéticas, por lo que el Programa 70 y más, se perfila como un modelo de intervención pública en esta nueva fase de la política social. Sobre la interrelación existente entre los servicios de salud, combate a la pobreza, trasferencias monetarias, etc., se menciona que:

Cabe considerar tal interrelación como una de las principales estrategias que sustentarán la operación de programas públicos en los siguientes ejercicios fiscales, cuya característica primordial será la astringencia de recursos presupuestarios. De ahí que resulte pertinente aprovechar el potencial colaborativo y de integración de políticas que el programa 70 y más muestra en sus actuales términos. En tal sentido, el fortalecimiento de la red social y sus integrantes es un elemento de gran valor que podría potenciar la utilidad e impacto del Programa.³¹²

A continuación enlistaremos de manera puntual, los factores que en mayor forma, tienen que ver con la orientación del programa. Estos factores son de índole de potencialidades y ventajas, y que la evaluación del programa arrojó. En caso de querer profundizar en cada uno de estos factores, se deberá consultar la página donde se encuentra de manera completa este documento y la cual se cita al final de la lista.

I. Recomendaciones de mejora relativas a la orientación general del Programa.

- 1) Incremento del ingreso y reducción de las horas diarias dedicadas a actividades de tipo laboral.

³¹⁰ *Ibíd.* p. 79.

³¹¹ *Ibíd.*

³¹² SEDESOL. Recomendaciones de la Política Pública. p. 1. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Recomendaciones_de_politica_publica.pdf consultado en julio de 2010.

- 2) Incidencia del programa 70 y más en algunas dinámicas a nivel comunitario.
 - 3) Vinculación y contacto entre programas aplicados por diferentes dependencias.
 - 4) Potencial demostrativo del Programa.
- II. Recomendaciones de mejora relativas a la operación cotidiana del Programa.
- a) Áreas de mejora para el pago de apoyos.
 - b) Mejora del proceso de registro y realización de trámites.
- III. Recomendación de Foros para la presentación del programa 70 y más y de la medición e su impacto.
- Establecimiento de organismos y mecanismos para vincular y representar la voz de las personas mayores en la formulación de políticas, planes y acciones en torno al envejecimiento y la vejez.
 - Establecer políticas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en el envejecimiento y la vejez, con estrategias y acciones tales como programas de educación gerontológico, material didáctico y de difusión.
 - Vinculación interna (local y nacional) entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil para definir, concretar y coordinar acciones en torno al envejecimiento y la vejez.
 - Planes y programas de educación gerontológico a profesionales, trabajadores, cuidadores y público en general.
 - Fomento a la investigación, vinculación con diseñadores de políticas, sociedad civil y sector privado para intercambiar información sobre investigaciones y definir líneas de acción.³¹³

³¹³ *Ibíd.* pp.2-18.

Capítulo 5.

5 Las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores.

Introducción.

El motivo para incorporar un capítulo completo sobre pensiones no contributivas nos resulta importante para los fines de esta investigación, esto a partir de que muchos países en América Latina están optando por incorporar (en distintas formas) a la Política Social las denominadas Pensiones No Contributivas (PNC), esto a partir tanto del fracaso de las pensiones contributivas existentes en la Seguridad Social como de la demanda de amplios grupos de Adultos Mayores que viven en la indigencia y con estándares de vida por de bajo de lo que podría considerarse digno. Las PNC para los Adultos Mayores resultan ser un primer paso en busca de que el Estado otorgue cierta seguridad monetaria e inclusión a los Adultos Mayores con miras a una mayor justicia social.

Específicamente en el caso de México, hoy por hoy se requieren a nivel general, importantes cambios en el Desarrollo Social y la Política Social, los cuales, se deben implementar en busca de mayor equidad y justicia social. Esta situación se agudiza en el grupo etáreo de los Adultos Mayores, el cual a nivel general, presenta grandes carencias y en muchos sentidos vulnerabilidad (económica, política, social, etc.). Por tal motivo, la propuesta que se hace en este capítulo, es la de poder construir y ver la viabilidad de las PNC para los Adultos Mayores como un apoyo económico, que permita a los beneficiarios sortear la incertidumbre que se presenta en su vida.

Con el fin de tener un amplio panorama sobre el tema de las PNC, el contexto que se presenta consta de tres niveles: el primero, a nivel mundial; el segundo, a nivel de América Latina; y el tercero, y más importante para nosotros, es el contexto de lo que sucede en México. De esta forma se podrá exponer un panorama general comparativo y analizar la contribución que tienen las PNC para los Adultos Mayores en distintos países. Cabe señalar la importancia fundamental de las PNC, las cuales pueden llegar a ser un elemento central, aunque no el único, dentro de un programa con enfoque de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México. Asimismo este tipo de pensiones, implican el mayor esfuerzo, en cuanto gasto social público se refiere.

5.1 Los Adultos Mayores y las Pensiones No Contributivas.

En México, como en el resto del mundo, existen sistemas de Seguridad Social contributivos, los cuales, entre sus obligaciones está el de otorgar una pensión en el momento de jubilación de las personas. Estas se dan normalmente cuando los individuos son Adultos Mayores; no obstante, debemos dejar en claro que estos sistemas contributivos sean públicos o privados (por ejemplo: IMSS antes y después de 1997 e ISSSTE antes y después del 2007), no son sistemas universales, debido a que solamente abarcan a grupos delimitados por cuestiones de cotización, lo cual está supeditada a tener un empleo con prestaciones de ley que les otorguen Seguridad Social. Esta característica es común a lo largo del continente americano, y sobre la cual, John Scott menciona que:

Los grandes sistemas de pensiones públicas institucionalizados a mediados del siglo XX han fracasado en la función más elemental de la seguridad social: proteger a toda la población, pero en particular a la población de menores recursos, de la indigencia al final de su vida productiva. A pesar de ello, esta prioridad no ha sido recuperada ni en las reformas a la seguridad social, ni en las estrategias recientes para la superación de la pobreza.³¹⁴

Con lo anterior, queda en claro que, existe la necesidad de encontrar cambios o reformas a los sistemas de pensiones nacionales, que no solamente se centren en las pensiones contributivas. Si bien este tipo de pensiones, de una manera general, cubren o intentan cubrir importantes grupos de población, por desgracia y casi en todas las ocasiones, son los más pobres, quienes menos posibilidades tienen de ser parte de un sistema de jubilación de tipo contributivo. Para poner un ejemplo, en el contexto mexicano de los Adultos Mayores, la población de edades superiores a los 65 años, es en promedio, 70% más pobre que el resto de la población, siendo ésta, una de las mayores inequidades existentes en América Latina.³¹⁵ Ante esta realidad, es momento de crear los mecanismos de inclusión, para que todos los Adultos Mayores de México puedan acceder a un ingreso, que les permita mantener un nivel de vida digna.

Es clara la exclusión económica y social que los Adultos Mayores sufren, pero también son excluidos de los servicios y prestaciones que proporciona el Estado. Sin embargo, debemos dejar en claro que la poca inclusión de los Adultos Mayores no es nueva en su vida, ya que como se menciona: “La población más pobre dentro de las cohortes que hoy alcanzan la tercera edad difícilmente se benefició de recurso público alguno educativo o de salud temprana. Resulta por ello particularmente grave que, al llegar al final de su vida productiva, esta cohorte se encuentre igualmente excluida de los cuantiosos subsidios públicos que se ejercen actualmente en los sistemas de pensiones en México.”³¹⁶ En otras palabras, en la etapa de vejez, se reproducen y agudizan las condiciones de desigualdad presentes a lo largo de una trayectoria de vida.

Debemos dejar en claro que aunque existe una diferencia entre las PNC y las pensiones asistenciales, para nuestros fines tomaremos como PNC a todas aquellas pensiones que no son parte de los sistemas contributivos de Seguridad Social, es decir que, pese a la distinción entre lo que se entiende y son tanto las PNC, como las pensiones asistenciales, nosotros las tomaremos como un grupo único de pensiones que resultan ser complementarias al sistema de Seguridad Social y sus pensiones contributivas, en donde la contribución, así como las cuentas individuales y los sistemas de ahorro formales, son la lógica a seguir.

³¹⁴ Scott Andretta, John Roberto (2). ¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?. México: CIDE, En: Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México, Laura Sour (editora), 1a edición, marzo 2007, p. 21.

³¹⁵ Scott Andretta, John Roberto (3). Seguridad Social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. México: CIDE, Bienestar y Política Social, Vol. 1, núm. 1, p. 61. [En línea] disponible en: http://bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2005/vol_1_num_1_3_05_es.pdf consultado en octubre de 2010.

³¹⁶ *Ibíd.* p. 62.

Los sistemas formales (Seguridad Social – pensiones contributivas), en algunos casos (países) son complementados con pensiones distributivas, solidarias y de presupuesto público, con el fin de que todos los Adultos Mayores (en especial los que no tienen acceso al sistema formal) tengan este beneficio como un derecho ciudadano. Aclarando que para nosotros, son los programas de PNC de corte universal, los que consideramos el ideal a seguir. Tomando en cuenta que las PNC pueden ser un complemento para los sistemas formales de Seguridad Social, y no ver a las PNC como un sistema que suplanta al sistema formal, es decir, que estos dos sistemas deben y pueden coexistir y funcionar paralelamente.

Dadas las problemáticas existentes, que impiden que todos los Adultos Mayores logren acceder a una pensión contributiva, es que algunas organizaciones internacionales, así como gobiernos nacionales y locales, han optado por la creación de programas de PNC para los Adultos Mayores, y que la OIT define de la siguiente manera: las PNC, como su nombre lo indica, son aquellas que no requieren la cotización previa a la Seguridad Social. Estas pueden ser de orden focalizado en el caso de algunos programas de combate a la pobreza o asistenciales, y universales en el caso de aquellas que se otorgan con criterios incluyentes como pueden ser el caso de la edad y la residencia como únicos requisitos.³¹⁷

Podríamos hacer mención de que idealmente, “las pensiones no contributivas no deben entenderse como parte de una política exclusivamente asistencialista, sino más bien como una propuesta de inversión social que tiene efectos comprobados en la dinamización económica de su entorno, convirtiendo a la persona adulta mayor en un agente de inversión de su espacio familiar y comunal.”³¹⁸ Además, de tener en cuenta que este tipo de PNC, mantiene los principios de universalidad, solidaridad, cohesión social e inclusión, lo cuales, son principios que compartimos en el ideal a obtener, en un programa de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.

Sería difícil fijar un modelo que se adaptara a las condiciones de cada caso (país), no obstante, para dar una aproximación sobre lo que se quiere, podemos recurrir a Gonzalo Martner, quien propone un ejemplo hipotético de lo que podría llegar a ser un programa de PNC, el cual, puede ajustarse en cuanto a su cobertura, la edad a la que se tendría derecho al beneficio, etc. También existen otras ventajas al ofrecer una pensión con características universales y que se mencionan a continuación:

Ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga como un derecho un piso modesto de ingresos para la vejez, financiados mediante una contribución proporcional a los ingresos de cada cual);
Asegurar un 100% de cobertura, o la proporción que se desee si no se quiere incorporar en el dispositivo a las personas más ricas; incluir automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones;

³¹⁷ Picado Chacón, Gustavo y otros. Viabilidad de las pensiones no contributivas en Perú. Proyecciones demográficas y financieras. Perú: OIT y UNFRA, 1ª edición, 2008, pp. 3-4. ISBN: 978-92-2-322264-2.

³¹⁸ Vildoso, Carmen. Prologo. Perú: Caritas y OIT, En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, abril de 2009, p. 7.

No estigmatizar a los beneficiarios, en virtud del principio del aporte y beneficio universales; fortalecer los incentivos para ahorrar para la vejez;
Eliminar la incertidumbre para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de, como es hoy, estar sujeto a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias;
Eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez.³¹⁹

Por último, debemos hacer mención a un punto importante, y es que, “el aumento de las pensiones no contributivas o pensiones ‘sociales’ a nivel mundial está relacionado con la baja cobertura de los esquemas contributivos y la necesidad de otorgar protección a los adultos mayores que quedan fuera de estos esquemas.”³²⁰ Para ilustrar las condiciones de las PNC, a continuación se expondrá un contexto internacional, dentro del cual destaca, que cada caso mantiene sus particularidades: objetivos, su carácter asistencial o universal, su carácter jurídico y legal, la población que cubren, y los requisitos de acceso. Con lo anterior, podremos vislumbrar lo que podría ser una mejor propuesta para un programa universal de PNC en México.

5.1.1 Las Pensiones No Contributivas a nivel internacional.

Para comenzar este contexto, debemos dejar en claro que existen distintas visiones en el mundo sobre las PNC existentes, por un lado en algunos casos (países) están contempladas dentro de la denominada Seguridad Social, la cual a su vez, se encuentra al interior de un modelo de Estado de Bienestar; estas PNC, cuentan con un reconocimiento legal que obliga al Estado a otorgar este beneficio a sus ciudadanos. En forma opuesta, en otros países, las PNC no pasan de ser programas asistenciales y paliativos de combate a la pobreza en la población de Adultos Mayores. Se tiene pues, un abanico amplio de formas, que intentaremos aclarar mediante algunos ejemplos representativos a nivel internacional y profundizando en América Latina, dado que estos países comparten mayores elementos con respecto al caso mexicano. Sin embargo, los ejemplos seleccionados de América Latina, solamente se utilizarán con fines comparativos, sin que se pueda ver en alguno de éstos, como el camino ideal a seguir.

Para algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, existe la idea de que para que prevalezca mayor equidad dentro de los sistemas de pensiones, éstos deben de avanzar hacia cambios o reformas que permitan sistemas multipilares (conformados por cinco pilares). Dentro de estos pilares, deben existir aquellos de orden privado, el individual y el contributivo. Además de que en todo sistema de pensiones (público o privado), a estos pilares, se le deben sumar pisos públicos en los que existan ideales de

³¹⁹ Martner, Gonzalo. Pensión básica garantizada. Chile: CEME, junio de 2002. p. 5. [En línea] disponible en: http://www.archivochile.com/Chile_actual/columnist/martner_g/1/colum01_martnerg0000030.pdf consultado en noviembre de 2010.

³²⁰ Ochoa León, Sara María. Panorama mundial de las pensiones no contributivas. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo, número 2, Septiembre 2006, p. 5. [En línea] disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%202.pdf> consultado en octubre de 2010.

solidaridad y redistribución (pilares no contributivos).

Como se puede apreciar en el cuadro 5.3, la conformación de un sistema de pensiones ideal debe de contener un piso básico no-contributivo, el cual permita ingresar a todos aquellos que no logran acceder a algún otro sistema de pensiones (entiéndase sistemas contributivos). Esta dualidad en los sistemas de pensiones, tiene como fin, que se logre el acceso universal y equitativo de todos los ciudadanos. A continuación se puede apreciar de manera más clara la idea que el Banco Mundial ha desarrollado en cuanto a un sistema de pensiones multipilares y de orden dual (tanto contributivo como no contributivo), el cual podría ser el ideal a seguir en la reforma a los sistemas de pensiones a nivel nacional.

Cuadro 5.1

Los cinco pilares del Banco Mundial (2005).

0. Pensión básica no-contributiva
1. Pensión pública relacionada con los ingresos
2. Pensión 'privada' relacionada con los ingresos (obligatorio)
3. Pensión voluntaria (personal o ocupacional)
4. Otro ahorro voluntario, servicios del gobierno, apoyo informal de la familia y la comunidad

Fuente: Larry Willmore (IIASA-Laxenburg, Austria) San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 15 de febrero de 2007, 5.3.2 Ejemplos en Latinoamérica, p. 4. [En línea] disponible en: <http://larrywillmore.net/Academia-2007.pdf> consultado en septiembre de 2010.

Se debe destacar el carácter y objetivo que tienen normalmente las PNC, las cuales “de acuerdo con el Banco Mundial, van dirigidas principalmente a tres grupos sociales: los pobres crónicos, los trabajadores del sector informal que están en riesgo de volverse pobres si dejan de trabajar, y los trabajadores del sector formal que están cubiertos por la seguridad social, pero que no cumplen con el tiempo de cotización requerido.”³²¹ No obstante, esta situación puede ser discutible desde una perspectiva universal, ya que con las PNC, se está beneficiando a los estratos más bajos, pero sin olvidar que cualquiera debe tener el derecho de acceder a ellas en un momento dado.

Por otra parte, la OIT estableció en el 2002, en el marco de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid, que se debe tener un ingreso mínimo (*básico, en nuestra perspectiva*), mediante la creación y operación de un sistema de pensiones que no requieran aportaciones de los interesados con el fin de mejorar el impacto que la Seguridad Social tenga en cuanto la reducción de la pobreza en grupos vulnerables.³²² De esta forma, no solamente se logra crear accesibilidad, sino una verdadera inclusión de grandes grupos de población que por distintas causas, han sido relegados a la indigencia al llegar a la vejez.

³²¹ *Ibíd.*

³²² *Ibíd.* p. 6. Las cursivas son nuestras.

5.1.1.1 Algunos ejemplos de Pensiones No Contributivas a nivel internacional.

Las PNC no son nuevas en el mundo y se debe de tener presente que son marcadas las diferencias que existen en cuanto a su calidad, entre países desarrollados y el resto del mundo. De manera resumida, podemos hablar de que pese a que en el caso de las pensiones, la asistencia y la Seguridad Social tienen fines comunes, la calidad entre estas, además de ser amplia, tiende a mantener el distanciamiento entre ver al apoyo, servicios, y prestaciones, como un derecho, o solamente como un programa asistencial que en cualquier momento puede terminar. En el cuadro 5.4 vemos la gama de modelos existentes en el mundo, tanto contributivos, como no contributivos, y cómo éstos caen en distintas categorías, que ilustran de manera general la diferencia entre los mismos.

Cuadro 5.2
Sistemas de seguridad social y programas de asistencia social en las Américas

Fase de aplicación	Seguridad social			Asistencia social
	Reparto ^a	Universal	Pensión mínima contributiva	Pensión mínima no contributiva ^b
En aplicación	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Brasil, Cuba, Dominica, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Panamá, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Venezuela	Canadá	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Brasil, Canadá, Cuba, Dominica, Estados Unidos de América, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Venezuela	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago
Sistemas de CCI establecidos	Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú	Argentina	Colombia, Costa Rica, México ^c , Perú	Colombia, Costa Rica, México ^c , Perú, Uruguay
Sistema CCI en fase de regulación o puesta en marcha	Ecuador, Honduras, Nicaragua		Ecuador, Honduras, Nicaragua	Ecuador, Nicaragua
Sistemas de reparto residuales	Chile, El Salvador, México ^c , República Dominicana		Chile, El Salvador, República Dominicana	Bolivia, Chile

^a Se refiere solamente a los programas de seguridad social del gobierno, no a los sistemas de seguridad social empresariales y gremiales.

^b En algunos casos se otorga mediante la prueba de necesidad. En Bolivia se otorga el BONOSOL.

^c En México, el sistema de reparto se aplica solamente a los empleados y funcionarios del sector público.

Fuente: Suárez, Rubén y Claudia Pescetto. Sistemas de proyección social para el adulto mayor en América Latina y el Caribe. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health* 17(5/6), 2005, p. 422. [En línea] disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v17n5-6/26279.pdf> p 422, consultado en octubre de 2010.

Todos los miembros de la Unión Europea tienen mínimos de ingreso para los Adultos Mayores que no logran, mediante sus propios ingresos, estar por encima de estándares de pobreza o indigencia. No obstante, mientras países como Dinamarca y los Países Bajos cuentan con pensiones públicas universales basadas en la residencia, el resto de los países mantienen a las PNC meramente como programas asistenciales, enfocados a los ciudadanos que no han cotizado para el sistema contributivo. Mientras que en países como el Reino Unido e Irlanda, se cuenta con una PNC de corte asistencial para aquellos que no logran obtener una pensión contributiva, en Suecia se tiene una pensión asistencial ligada a los recursos de los ciudadanos, que se podría ver como un modelo intermedio entre los anteriores.³²³

³²³ *Ibíd.* pp. 7-8.

Por último, queremos hacer un breve panorama descriptivo de lo que sucede en España. Desde 1994, mediante el decreto que se especifica en el artículo 41 de su Constitución política, se estableció que las pensiones tienen un carácter inamovible y que se registrarán por leyes especiales estipuladas en el Real Decreto Legislativo 1/1994, dando con ello pie a la Ley General de la Seguridad Social, donde se establecen dos tipos de pensiones, las contributivas y las no contributivas. Estas últimas, “son aquellas que garantizan la protección a las personas que no han podido tener acceso a la protección contributiva (por no haber cotizado o no haberlo hecho en cuantía suficiente) y que se encuentran en situación de necesidad, careciendo de recurso para dar cobertura a sus necesidades.”³²⁴

En España, es mediante las PNC, que se logra dar acceso a todos los ciudadanos al derecho a mantener una vida digna. Este tipo de pensión ha tendido, desde el 2003, a mantenerse constante en cuanto al número de sus beneficiarios, y que para 2008, eran más de 460,000. En el cuadro 5.5 se puede apreciar la existencia de dos tipos de poblaciones cubiertas por el programa de PNC. Por un lado están los Adultos Mayores y por otro, las que se otorgan por invalidez. Lo que no es claro es si dentro del 57.06% de las pensiones por jubilación, existen o no personas con algún tipo de invalidez, las cuales representan el 42.945% restante.

Cuadro 5.3
Pensiones no contributivas (PNCs)

AÑOS	NÚMERO DE PENSIONES POR TIPO			EVOLUCIÓN DE IMPORTES MEDIOS	
	JUBILACIÓN	INVALIDEZ	TOTAL	JUBILACIÓN	INVALIDEZ
2002	279.432	206.815	486.247	242,88	277,29
2003	282.063	207.273	489.336	251,26	287,23
2004	280.338	206.953	487.291	255,39	293,25
2005	278.556	204.696	483.242	267,35	306,15
2006	274.266	204.373	478.639	278,05	318,55
2007	267.702	201.751	469.453	290,43	330,26
2008	262.960	197.884	460.844	307,71	348,50
2009*				315,68	356,26

* Datos de enero de 2009.
Fuente: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

5.2 Algunos ejemplo en América Latina de las Pensiones No Contributivas.

En el caso de la región de Latinoamérica, existen asimismo ejemplos de lo que son programas de las PNC estipulados de forma legal, como derechos de los ciudadanos, así como programas que se mantienen dentro de un modelo asistencialista y de apoyo a los

³²⁴ Martínez, Oscar A. Estudios comparativos de las pensiones de los adultos mayores. Los casos de México y España. España: Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, enero-junio, año/vol. 6, número 001, Universidad de Santiago de Compostela, 2006, p. 108. [En línea] disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/165/16560105.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Adultos Mayores en condiciones más desfavorables; esta dicotomía mantiene en pugna la lucha porque las PNC sean vistas como un derecho ciudadano, y no como una cuestión meramente paliativa de combate a la pobreza. Siendo optimistas, como es el caso de Augusto Medina, podemos decir que: “los hechos que la realidad latinoamericana muestra es que la tendencia es ir a regular las pensiones no contributivas y en esa dinámica encontramos a países como Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana, Costa Rica que ya regulan esta figura en su normatividad interna.”³²⁵ Debemos sumar a esta lista a Perú, ya que en el artículo en donde se citan a estos países, también se menciona el anuncio presidencial que da pie a las PNC en este país.

Sin duda es difícil pensar que todos los países antes mencionados, tienen el mismo desarrollo en cuanto al tema de las PNC. Cabe señalar que encontramos países como Brasil, con amplios antecedentes en relación con las PNC, pero también encontramos países como México, donde el mayor avance en cuanto a PNC, está en programas asistenciales focalizados y en algunos programas locales de corte universal, donde resalta la Pensión Alimentaria del Distrito Federal, cuyo beneficio está estipulado por Ley desde el 2003. Un programa nacional de PNC para los Adultos Mayores, pareciera aún, un tanto distante en el caso mexicano.

No obstante de las disparidades que se pueden encontrar en los distintos casos (países), podemos asegurar, que ni siquiera en los países donde las PNC han logrado posicionarse como parte del bienestar social generalizado, se llega al 100% de cobertura. Sobre esta situación, Ochoa León menciona que: “la cobertura de la seguridad social entre los adultos mayores es más baja que en la población total. En América Latina existen grandes disparidades, Nicaragua cubre al 5% mientras que Uruguay cubre al 90%; en México la cobertura es de 20%. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, la tasa de pobreza en la población mayor de 65 años es 70% superior a la del total de la población.”³²⁶

Por otra parte, Bertranou, Solorio y Van Ginneken muestran en el siguiente cuadro, los que para ellos resultan ser los modelos de PNC más significativos de Latinoamérica. Cabe aclarar que para estos autores éstos eran los países más representativos de la zona para el año 2002. Sin embargo, su categorización nos servirá para poner en contexto algunos ejemplos, además de tener que agregar los modelos de Bolivia y Perú, como modelos de PNC consolidados. (El modelo peruano es incipiente por su escaso tiempo de vida por lo cual no lo tocaremos en esta investigación). En el cuadro 5.6, se resume la información de estos autores, y en el que se observa el total de beneficiarios de las PNC. En el cuadro se destaca que a las PNC, se les suman las denominadas pensiones asistenciales (por lo que quedan como PNCyA), pero que para nuestra investigación sumaremos como aquellas pensiones que no son contributivas.

³²⁵ Medina Otazu, Augusto. Entre el anuncio presidencial del 28 de julio del 2010 y las pensiones no contributivas. ¿A qué distancia nos encontramos?. [En línea] disponible en: personasmayores.org.pe/web/pdfs/pensiones_no_contributivas_persona_mayor.pdf consultado en diciembre de 2010.

³²⁶ Ochoa León, Sara María. Op. Cit. p. 5.

Cuadro 5.4
Población beneficiaria de PNC, 2000-2001.

Pais	Total beneficiarios PNCyA (1)	Total beneficiarios PNCyA por vejez (2)	(2)/(1)	Beneficiarios PNCyA como porcentaje del total beneficiarios de jubilaciones y pensiones	Beneficiarios PNCyA como porcentaje de la población total
Argentina	350 660	40 152	11.4	10.1	0.9
Brasil ^b					
Asistenciales	2 022 708	706 345	34.9	11.1	1.2
BPC ^c	1 209 927	403 207	33.3		
RMV ^d	812 781	303 138	37.3		
Brasil ^a					
Pensiones rurales ^e	6 024 328	4 012 127	66.6	33.0	3.5
Chile	358 813	165 373	46.1	22.6	2.3
Costa Rica	76 009	46 597	61.3	31.2	1.8
Uruguay	64 053	18 515	28.9	9.0	2.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Querino (2002); Gana (2002); Durán-Valverde (2002) y Saldain y Lorenzelli (2002).

Notas:

- ^a Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.
- ^b Prestaciones en Brasil por concepto "emisión" (autorizaciones de pago).
- ^c BPC = *Benefício de Prestação Continuada*. No requiere cotizaciones previas y reemplaza a la RMV a partir de 1996.
- ^d RMV = *Renda Mensal Vitalicia*. Requería al menos 12 meses de cotizaciones.
- ^e Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

A continuación daremos una serie de datos sobre los distintos países donde se hace mayor énfasis en la importancia de las PNC. Lo anterior con el fin de poner en un contexto la existencia de este tipo de apoyos por parte del Estado en países con condiciones similares a México. Con lo cual se puede pensar, que si bien en las reformas al sistema de pensiones (1997 IMSS y 2007 ISSSTE) se copió el modelo Chileno, por qué no, estos otros modelos, puedan servir también para proponer un programa de PNC en México, a nivel federal. Cabe señalar, que por no ser un fin de esta investigación el describir ampliamente cada programa en los distintos países, solamente se hará un breve contexto sobre cada caso.

5.2.1 Pensiones No Contributivas en Argentina.

En Argentina el Gasto Social se mantiene alrededor del 20% del PIB desde la última década del siglo XX, siendo con ello uno de los países con mayor porcentaje del Gasto Social dentro del gasto público total.³²⁷ Dentro de las diferentes funciones que tiene el Gasto Social, éste se puede "clasificar en aquellos que son de disposición general para el

³²⁷ Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, 2010, p. 24. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/38382/Manual65-GastoSocial.pdf> consultado en noviembre de 2010.

público (universales) y programas específicamente destinados a los pobres, representando 8% y 1% del PIB, respectivamente.”³²⁸ Se hace patente que la pobreza es tomada en cuenta para su combate, pero que se da prioridad a los programas de corte universal, y es dentro de la llamada protección social, que están las denominadas PNC. Estas pensiones nacen:

Al reformarse el sistema previsional en 1994, el programa de pensiones no contributivas (PNC) fue separado de los programas contributivos, los cuales fueron reorganizados bajo el denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). A partir de enero de 1996, el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación y, desde entonces, del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.³²⁹

En la Comisión Nacional de Pensiones No Contributivas, se entregan las PNC a diferentes grupos vulnerables, y dentro de las cuales está la denominada, ‘pensión por vejez’, la cual se otorga a los Adultos Mayores de 70 años. Estas pensiones “son un derecho que tienen aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo.”³³⁰

Con lo anterior vemos que, pese a que las PNC en Argentina, son un derecho universal legalmente previsto en sus leyes mediante decretos, éstas cubren solamente a aquellos Adultos Mayores en condición de vulnerabilidad y que no tienen ningún otro tipo de ingreso o pensión contributiva. Las PNC en este país parecieran estar más cercanas al asistencialismo paliativo del combate a la pobreza e indigencia, ya que no son para todos los ciudadanos que cumplen cierta edad.

El universalismo dentro de este tipo de programa está muy lejos de ser una realidad, sin embargo la prioridad de mantener a los Adultos Mayores de 70 años lejos de la pobreza e indigencia, puede ser un primer paso hacia una visión universal de pensiones no contributivas. En el siguiente cuadro, se observan los requisitos para ser beneficiario de las PNC por parte de los Adultos Mayores en Argentina. Resalta el que los individuos que deseen acceder a este beneficio deberán acreditar el no contar con ingreso alguno, incluyendo el no contar con familiares que estén obligados a prestar alimentación y que estén en condición de hacerlo (cuenten con suficientes ingresos), cabe destacar además, que no se hace mención de otras dimensiones necesarias para los Adultos Mayores para mantener una vida digna.

³²⁸ Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka. Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudios del Programa de Pensiones No Contributivas. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, p. 31. ISBN 92-2-313259-2.

³²⁹ *Ibíd.* p. 36.

³³⁰ *Ibíd.*

Cuadro 5.5
Argentina 2000.

Características y condiciones de adquisición de los beneficios asistenciales.

Tipo de pensión asistencial	Características generales	Condiciones comunes de adquisición	Condiciones específicas de adquisición
Invalidez	Se otorga al incapacitado en forma total (76% o más) y permanente para el desempleo de funciones laborales	No estar amparado por ningún tipo de beneficio previsional o de retiro.	No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos. Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continuada en el país.
Madres de 7 hijos	Se otorga a las madres de 7 o más hijos nacidos vivos, propios o adoptados	No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar.	Extranjeras deben acreditar 15 años de residencia continuada en el país.
Vejez	Pensión asistencial de vejez		Mayores de 70 años. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos. Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continuada en el país.

Fuente: Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka. Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudios del Programa de Pensiones No Contributivas. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, p. 37. ISBN 92-2-313259-2.

En el siguiente cuadro, podemos apreciar de manera clara, como Bertranou y Grushka hacen una descripción sobre las diferentes PNC que existen en Argentina, las cuales resultan ser de características muy disímiles entre sí. A su vez podemos observar que las ‚pensiones por vejez’ solamente llegan al 11% del total de las PNC. Cabe aclarar que este cuadro representa el sistema de pensiones en el año 2000, con lo cual, solamente podemos tener una aproximación de la actualidad.

Cuadro 5.6
Programa de PNC, diciembre 2000.

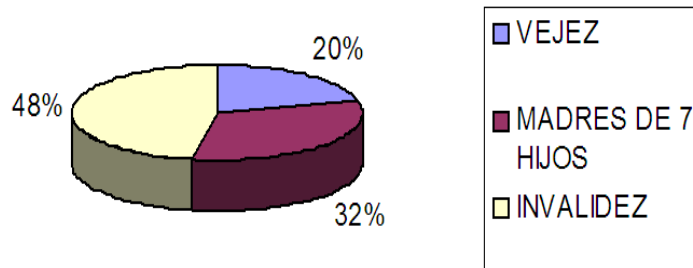
Tipos de beneficios, total de beneficiarios y legislación.

Tipo de pensión		Miles de pensionados	Porcentaje	Legislación inicial
Graciables del Congreso		171	49	Ley 13337/48
Asistenciales	Invalidez	73	21	Decreto 432/97
	Madres de 7 hijos	51	15	Ley 23746/89
	Vejez	40	11	Ley 13478/48
Excombatientes de Malvinas		14	4	Ley 23848/90
Familiares de desaparecidos		1	0.3	Ley 23466/86
Leyes especiales		1	0.2	Ley 14125/52
Total		351	100.0	–

Fuente: Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka. Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudios del Programa de Pensiones No Contributivas. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, p. 37. ISBN 92-2-313259-2.

Ya para 2007, el porcentaje de PNC otorgadas al grupo de Adultos Mayores de 70 años en Argentina, llegó a representar una quinta parte del total de pensiones repartidas, creciendo un 9% desde el 2000. La siguiente gráfica señala la distribución de las pensiones asistenciales en Argentina a Junio de 2007.

Gráfica 5.1
**Porcentual de Pensiones Asistenciales
 (a Junio 2007)**

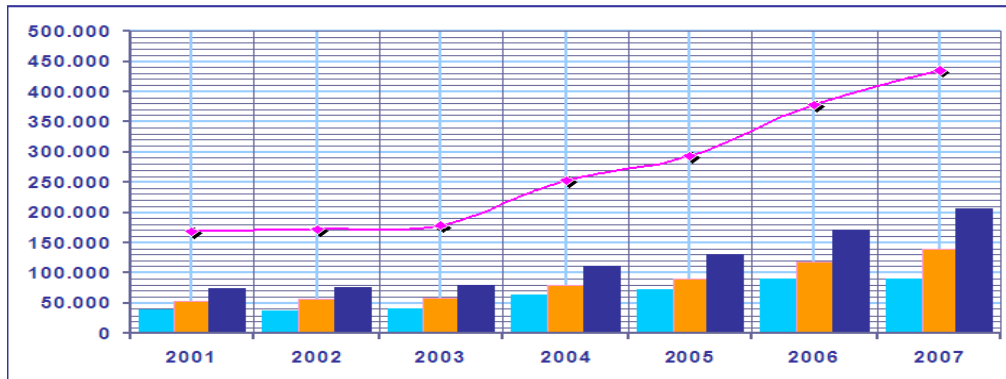


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. [En línea] disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/logros.asp> consultada en noviembre de 2010.

A continuación en el cuadro 5.7, se aprecia la evolución que han tenido las PNC del año 2000 al 2007. Se aprecia un incremento significativo de las ‘pensiones por vejez’, notando que entre el año 2001 y el 2002, hubo un descenso en cuanto al número de Adultos Mayores con una PNC, pero que desde el 2004, se ha mantenido un incremento constante.

Cuadro 5.7
Evolución de las PNC en Argentina 2000-2007.

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
VEJEZ	40.015	39.337	37.935	40.476	62.820	73.768	88.836	89.217
MADRES DE 7 HIJOS	61.004	63.769	66.450	66.649	79.433	90.132	118.446	140.410
INVALIDEZ	72.991	75.353	77.038	79.581	111.276	129.544	170.273	205.868
TOTAL	164.010	168.449	171.423	178.706	253.529	293.444	377.555	435.485



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. [En línea] disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/logros.asp> consultada en noviembre de 2010.

La ayuda económica que otorgan las PNC para los Adultos Mayores de 70 años en Argentina, pasó de \$105.00 pesos argentinos en el año 2000,³³¹ a \$371.00 pesos argentinos para el año 2007³³² (cantidad mayor a US\$90.00 dólares, cambio de diciembre de 2010). Lo cual, representa un incremento considerable para los beneficiarios, sin que por ello no se requiera incrementarlas más. En este país no sólo crece el número de beneficiarios, sino que a su vez crece significativamente el monto económico de las PNC.

El programa de las PNC de Argentina mantiene un camino ascendente en cuanto a sus logros. Este tipo de pensiones tienen como objetivo central el combate a la pobreza y la indigencia; y pese a que por ley, este beneficio es un derecho ciudadano, en realidad sólo está disponible para individuos en condiciones de vulnerabilidad social, y que se les ayuda con el fin de que no caigan en la pobreza e indigencia. A esto se puede agregar el comentario de Bertranou y Grushka que mencionan que “las pensiones no contributivas administradas por el gobierno nacional en Argentina constituyen un programa de relevancia tanto por el nivel de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda del fisco. En general, el objetivo del programa es ser de naturaleza asistencial, aunque algunas de sus prestaciones no tienen plenamente dicho objetivo.”³³³

5.2.2 Pensiones No Contributivas en Brasil.

No cabe duda que Brasil es uno de los países en América Latina con mayor cobertura de Adultos Mayores beneficiados por alguna institución de Seguridad Social. Pese a tener antecedentes anteriores en cuanto a programas de PNC, nos remitiremos a la última década del siglo XX, por ser en este tiempo, cuando de acuerdo con Schwarzer y Querino, “Brasil alcanzó una comparativamente alta tasa de cobertura relacionada con beneficios a las personas mayores. De acuerdo con la encuesta de hogares PNAD de 1999, el 77.3% de las personas de 60 años o más recibían un beneficio de una institución de seguridad social, incluyendo pensiones sociales asistenciales y cajas de trabajadores públicos.”³³⁴

Durante esta década que se desarrolla una nueva Política Social en el país, y en particular se intenta incluir a grupos que hasta entonces se encontraban excluidos de la Seguridad Social. En el caso de los Adultos Mayores, existen dos programas que permitieron que durante esta década se incrementaran las tasas de cobertura de la Seguridad Social, las pensiones asistenciales y el programa de Previsión Rural. Ambos fueron destinados a apoyar a los Adultos Mayores que no lograban cumplir con los criterios necesarios para ser acreedores de una pensión contributiva. Si bien, desde mediados del siglo XX existen antecedentes sobre programas de PNC en Brasil, estos fueron reformados durante la última década del siglo pasado.

³³¹ Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka. Op. Cit. p. 39.

³³² Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. [En línea] disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/logros.asp> consultada en noviembre de 2010.

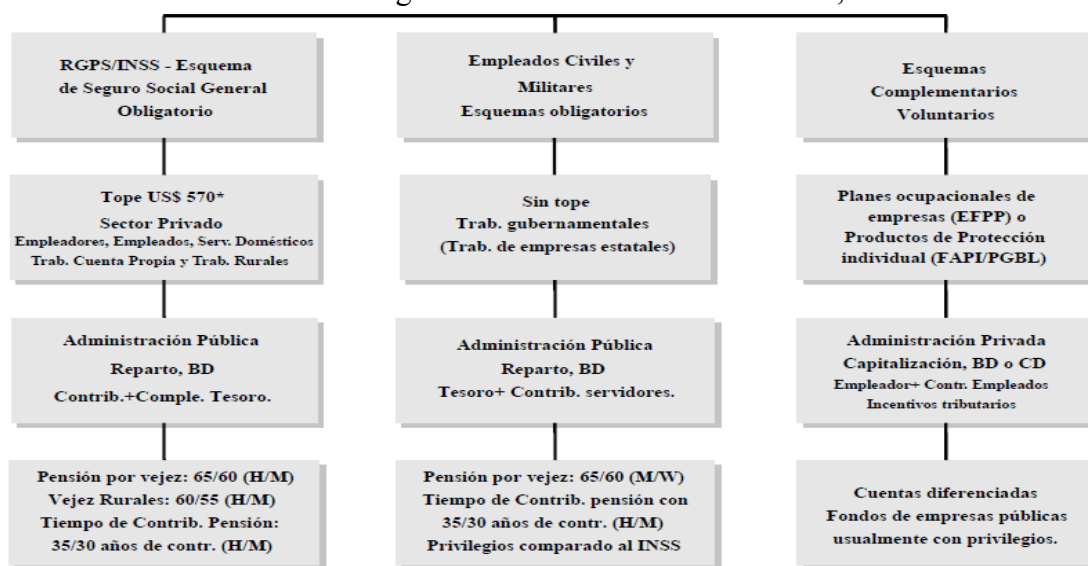
³³³ Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka. Op Cit. p. 56.

³³⁴ Schwarzer, Helmut y Ana Carolina Querino. Beneficios sociales y los pobres en Brasil: Programas de Pensiones no Contributivas. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, pp. 63-64. ISBN 92-2-313259-2.

Uno de los avances relevantes de la política social de Brasil en los 90s, introducido con la Ley LOAS, fue una reforma del esquema de pensiones de asistencia social, que permitió la implementación de pensiones de asistencia social modernas, conocidas como „Beneficio de Prestação Continuada’ (BPC). El BPC vino a sustituir los RMV mencionados anteriormente, y se inició efectivamente el día uno de enero de 1996, consistiendo en una transferencia mensual de un salario mínimo.³³⁵

Brasil tiene el esquema más amplio de pensiones no contributivas, las cuales, están divididas en dos componentes; el primero es el de una pensión de asistencia social, y el segundo es una pensión para los trabajadores rurales. La primera es otorgada para los ciudadanos que están en condiciones de indigencia y que tienen 67 años de edad o más; mientras que la segunda que tiene un monto igual a un salario mínimo nacional, se otorga con relación al tiempo de trabajo en el sector rural. Cabe señalar que este último tipo de pensión no se puede considerar del todo como una PNC, ya que se requiere de haber cotizado en el sistema laboral rural en alguna ocasión y de acuerdo a esto, será el monto de la pensión. Aún así, se puede ver una gran ventaja en que los sistemas de pensiones en Brasil tuvieron el acierto, desde 1988, de introducir al sistema de pensiones, a los amplios sectores rurales, mediante las reformas a la Constitución nacional. Con estos cambios, vastos sectores fueron beneficiados. En el cuadro 5.10 observamos que la vejez rural está incorporada al sistema contributivo.

Cuadro 5.8
Estructura del Seguro Social Contributivo en Brasil, 2001.



* R\$ 1.483 a R\$ 2,60/US\$ (en Nov. 2001). Tope válido para contribuciones y beneficios.

BD: Beneficios Definidos, CD: Contribuciones Definidas.

Fuente: Schwarzer, Helmut y Ana Carolina Querino. Beneficios sociales y los pobres en Brasil: Programas de Pensiones no Contributivas. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), Santiago, 2002, p. 69. ISBN 92-2-313259-2.

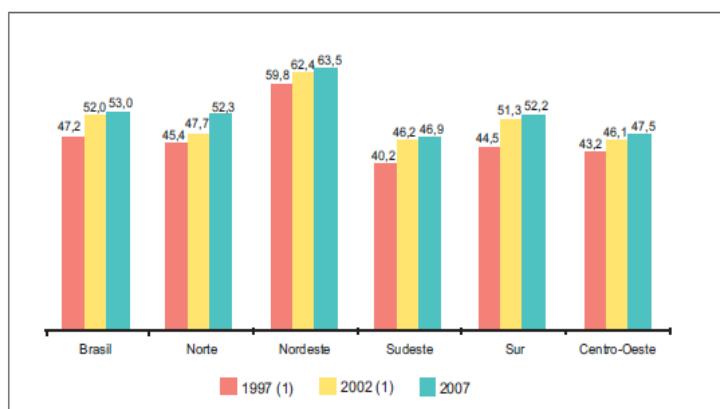
³³⁵ *Ibíd.* p. 88.

En Brasil las pensiones asistenciales para Adultos Mayores representan alrededor del 11.1%, mientras que las pensiones rurales para Adultos Mayores son de 33% del total de pensiones para Adultos Mayores en el país.³³⁶ Es decir, que pese a que se tiene un amplio mercado laboral informal, las PNC cumplen con el papel de garantizarles a los Adultos Mayores una pensión, ya sea por el programa Previdencia Rural (PR) o por el Beneficio de Prestação Continuada (BPC), los cuales no requieren de cotizaciones. Debemos aclarar que estas prestaciones benefician en su mayoría a las áreas rurales del país. El monto económico con que los Adultos Mayores se benefician es de unos US\$87.00 dólares mensuales, tanto para los Adultos Mayores de 65 años en el PR, como para los mayores de 67 años en el BPC. De esta manera, se logra cubrir alrededor de 9 millones de Adultos Mayores con estos beneficios.³³⁷

Estos programas son financiados mediante las rentas generales, y una pequeña parte, con la recaudación en áreas urbanas sobre la comercialización primaria de productos agrícolas de las áreas rurales. Se debe de tener en cuenta, que para lograr financiar a los nueve millones de Adultos Mayores beneficiados por estos programas, se requiere de apenas el 1% del PIB de Brasil. A ese costo, se impone destacar el gran logro que se genera en el alivio de la pobreza e indigencia de las personas de la tercera edad.³³⁸ Cabe subrayar la importancia que tiene la contribución de los Adultos Mayores, al gasto de sus hogares. En la gráfica 5.10 vemos cómo éstos contribuyen con más del 50% del aporte económico necesario en sus hogares.

Gráfica 5.2

Brasil: Hogares con contribución de renta de mayores de más de 50% de rendimiento familiar según las grandes regiones – 1997/2007



Fuente: Encuesta Nacional de Domicilios 1997 / 2007.

(1) Excluye la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

³³⁶ Picado Chacón, Gustavo y otros. Op. Cit. p. 12.

³³⁷ Clark, Fiona. Experiencia de las Pensiones No Contributivas en América Latina. Perú: Caritas y OIT, En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, abril de 2009, p. 19.

³³⁸ *Ibíd.*

No cabe duda, las PNC en Brasil han sido un logro en el bienestar social de los Adultos Mayores. Sin embargo, pese a la amplia cobertura que tienen y que están reconocidas como un derecho ciudadano por las leyes brasileñas, pareciera ser que estos programas tienen como objetivo principal el mitigar la pobreza e indigencia de los Adultos Mayores, y están lejos de ser un derecho ciudadano para todos. Es importante destacar que si el costo fiscal que tienen las 9 millones de PNC, requiere del 1% del PIB nacional, ¿por qué no cubrir de manera total a los Adultos Mayores que para el año 2010 sumaron casi 13.5 millones? El siguiente cuadro muestra la distribución por edades en Brasil, a partir de los 65 años.

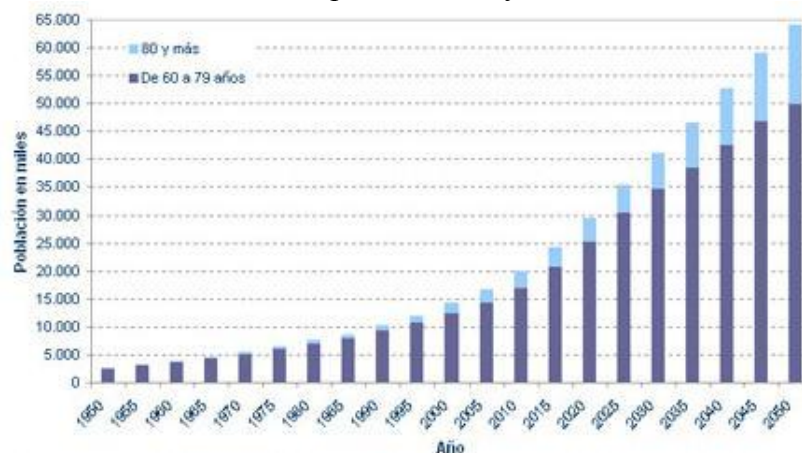
Cuadro 5.9
Población por tramos de edad, porcentajes respecto al total y sexo en Brasil, 2010

Tramos de edad	Miles	% respecto al total de la población	Sexo			
			Hombres		Mujeres	
			Miles	%	Miles	%
Total	195.420	100%	96.197	49,2%	99.223	50,8%
65 y más	13.480	6,9%	5.869	43,5%	7.611	56,5%
60 y más	19.839	10,2%	8.831	44,5%	11.008	55,5%
60-69	10.967	5,6%	5.063	46,2%	5.904	53,8%
70-79	5.994	3,1%	2.613	43,6%	3.381	56,4%
80 y más	2.878	1,5%	1.155	40,1%	1.723	59,9%

Fuente: Naciones Unidas. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Proyecciones Mundiales de Población: Revisión 2008, <http://esa.un.org/unpp> consultada en febrero 2010.

Por último debemos destacar que Brasil es uno de los países más envejecidos, no sólo de la región, sino de todo el mundo, por lo que la cobertura y programas para Adultos Mayores es de vital importancia. La grafica 5.11 resalta este hecho.

Gráfica 5.3
Evolución de la población mayor, 1950-2050.



Fuente: Naciones Unidas. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Proyecciones Mundiales de Población: Revisión 2008, <http://esa.un.org/unpp> consultada en febrero 2010.

5.2.3 Pensiones No Contributivas en Chile.

Chile fue mundialmente conocido por su reforma al sistema de pensiones a principios de los años ochenta del siglo XX. Lo que llamó la atención de todos fue su sistema contributivo, el cual fue copiado, como modelo reformador de sistemas de pensiones contributivos, por toda la zona latinoamericana e incluso en otras partes del mundo. Lo que no se dio a conocer con la misma intensidad y pasó desapercibido por muchos, fue la existencia de un ‚pilar no contributivo’ dentro de la reforma. En la mayoría de los casos en que se duplicó el modelo chileno, este pilar quedó fuera. Sobre el pilar no contributivo del sistema de pensiones chileno, se dice que:

Este componente ha venido siendo observado con mayor atención a partir de numerosos estudios que tanto la OIT como otras agencias gubernamentales e internacionales han promovido recientemente. El objeto de tal preocupación ha sido, por un lado, modernizar el sistema de seguridad social otorgándole mayor integración, eficiencia y equidad; mientras que, por otro, aumentar la cobertura hacia aquellos trabajadores excluidos de la protección contributiva.³³⁹

Llama la atención que las PNC en Chile fueron una parte muy importante en la reforma al sistema de pensiones. En realidad se crearon en el año 1975 con el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), el cual, buscaba extender los beneficios del sistema previsional a los ciudadanos que al llegar a la edad de retiro, no lograban ser elegibles para recibir una pensión contributiva. Cabe resaltar que el papel del Estado en cuanto a las PNC (PASIS) se reforzó a partir de su reforma de los 80’s, incluso ha crecido, ya que el presupuesto asignado para el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales en el año 2000, representó el 2.3% del Gasto Social y el 5.5% del gasto público previsional.³⁴⁰

Uno de los principales puntos que llevó al Estado chileno a decidirse sobre la reforma al sistema de pensiones, fue el que su compromiso disminuyera con el paso del tiempo. Sin embargo, este compromiso se mantiene, lo cual se aprecia en el cuadro 5.12. El gobierno chileno menciona al respecto, “no obstante que la reforma previsional de 1981 pretendía limitar la participación del Estado en funciones de regulador, fiscalizador, supervisor y garante del sistema de AFP, la transición previsional ha perpetuado su alta participación por la variedad de compromisos fiscales que ha debido asumir.”³⁴¹

³³⁹ Bertranou, Fabio; Pamela Gana y Javi Vázquez. Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma previsional. Chile: OIT Notas, No. 3, mayo del 2005, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/Tercer%20numero.pdf> consultado noviembre de 2010.

³⁴⁰ Gana Cornejo, Pamela. Red Latinoamericana de Gerontología. Las Pensiones No Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS). Viernes, 1º de mayo de 2004. [En línea] disponible en: <http://www.gerontologia.org/noticia.php?id=184> consultado en octubre de 2010.

³⁴¹ Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Superintendencia de AFP, Gobierno de Chile. Reforma al Sistema de Pensiones en Chile, Informe de Diagnostico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, Tema 5, Los Compromisos Fiscales, p. 3. [En línea] disponible en: www.cepchile.cl/dms/archivo.../aarenas_presentacion_al_consejoasesor.pdf consultado en octubre de 2010.

Cuadro 5.10
Compromisos Fiscales con el Sistema de Pensiones: 1981 - 2004

Compromisos	Naturaleza	Temporalidad	% PIB (Promedio 1981 - 2004)
Déficit Operacional	Administración y pago de pensiones a pasivos del régimen público civil de pensiones.	Transitorio	3,3
Bonos de Reconocimiento	Administración, cálculo y pago de las contribuciones realizadas en el régimen de reparto a pensionados trasladados al sistema de AFP	Transitorio	0,6
Pensiones Asistenciales	Pago de pensiones no contributivas a quienes no están cubiertos por los regímenes contributivos y que carecen de recursos	Permanente	0,4
Pensiones Mínimas	Pago de pensión mínima a quienes registren 20 años de cotizaciones e insuficiencia de fondos para financiarla	Permanente	0,02
Déficit Pensiones FFAA y Carabineros	Administración y pago de pensiones a los pasivos del sistema	Permanente	1,4
Déficit Total			5,7

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como mencionan Bertranou, Gana y Vázquez, las PNC (PASIS) son poco considerables en cuanto a sus beneficiarios, a comparación de las pensiones de vejez (sistema público de pensiones anterior a la reforma). Sin embargo, las PNC aumentaron de un 7.7% en 1990, al 19% en el 2003 y estas siguen teniendo un crecimiento. Además de estos datos, también se observa en el cuadro 5.11, que la importancia de las pensiones otorgadas por el PASIS pasó de un 6.8% en 1990 a un 14.4% para los Adultos Mayores en 2003. A esto debemos sumar que para el 2005, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile señala que, los beneficiados de estas pensiones superaron a los 175 Adultos Mayores beneficiados por estas.³⁴²

Cuadro 5.11
DISTRIBUCIÓN DE PENSIONADOS DE VEJEZ, SOBREVIVENCIA Y ASISTENCIAL

(en porcentajes, población de 65 años o más)

Tipo de pensión	1990	1996	2003
SOBRE TOTAL DE PENSIONADOS			
Pensión de Vejez	92.3	65.7	63.3
Pensión de Supervivencia	n.d.	18.0	17.7
Pensión Asistencial (PASIS)	7.7	16.3	19.0
Total pensionados de 65 años o más	100.0	100.0	100.0
SOBRE TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS O MÁS			
Pensión de Vejez	73.2	53.5	48.1
Pensión de Supervivencia	n.d.	14.6	13.4
Pensión Asistencial (PASIS)	6.8	14.6	14.4
Total pensionados de 65 años o más	80.0	82.7	76.0

Fuente: Elaboración de los autores con base en la encuesta CASEN (varios años).

³⁴² *Ibíd.*

Los requisitos para acceder a una pensión del programa PASIS por vejez son: “tener 65 años o más, ser carente de recursos y no ser beneficiario del sistema de previsión social. Se entenderá a un individuo como carente de recurso a todo aquel que no tenga ingresos propios, o de poseerlos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima establecida en el artículo 26 de la Ley N° 15.386, y sujeto a la condición de que el ingreso promedio mensual del grupo familiar sea inferior a dicho monto.”³⁴³

Para remplazar al programa PASIS, en julio de 2008 surgen en Chile las Pensiones Básicas Solidarias (PBS). Éstas están enfocadas explícitamente para aquellos que nunca han cotizado y a los cuales, en 2009 el Estado chileno les entregaba 75 mil pesos chilenos mensualmente (US\$160.00 dólares aproximadamente a diciembre de 2010). La pensión asistencial PASIS para este mismo año fue de \$48 mil pesos chilenos mensuales (US\$102.00 dólares aproximadamente a diciembre de 2010). Los requisitos para recibir este último tipo de beneficio mencionado, son los siguientes:

- Las personas de 65 años de edad, hombres y mujeres.
- Que pertenezcan al 40% más pobre de la población, siendo la Ficha de Protección Social el instrumento que se utilizará, durante los dos primeros años, para determinarlo. El número de beneficiarios aumentará en un 5% cada año cada, hasta cubrir al 60% más vulnerable de la población.
- Tener un periodo mínimo de 20 años de permanencia (continuos o discontinuos) en el país.³⁴⁴

El sistema de Pensiones Básicas Solidarias además de remplazar al sistema PASIS, también intentará gradualmente remplazar al Programa de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMG), con lo cual quedará como único programa que tenga como fin, entregar PNC a los Adultos Mayores. Cabe resaltar que el programa de PBS tiene previsto otorgar el beneficio a todos aquellos individuos que hayan cotizado en algún momento al sistema previsional con anterioridad, pero que tengan una pensión menor a la estipulada como pensión máxima con aporte solidario y la cual aumentará de manera gradual, para que en el año 2011 llegue a los \$255 mil pesos chilenos mensuales (\$242.00 dólares aproximadamente a diciembre de 2010). Cabe señalar que este será el tope máximo al que los ciudadanos chilenos podrán aspirar. Para aclarar un poco más esta cuestión, referirse al cuadro 5.12, donde se observa cómo aumenta tanto el monto económico otorgado, como la cobertura de población de Adultos Mayores.

³⁴³ Gana Cornejo, Pamela A. Las Pensiones No Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS). Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, p. 127. ISBN 92-2-313259-2.

³⁴⁴ BCN (Biblioteca del Congreso nacional de Chile). Reforma previsional: las pensiones solidarias, 29 de julio de 2009. [En línea] disponible en: <http://www.bcn.cl/guias/reforma-previsional-las-pensiones-solidarias> consultado en octubre de 2010.

Cuadro 5.12
Vigencia, monto y acreditación de los beneficios de la PBS.

Período de entrada en vigencia	PBS de Vejez e Invalidez	PMAS*	Acreditación	Cobertura
1.07.2008	\$ 60.000	\$ 70.000	11.734 ptos. o menos en la Ficha de Protección Social	40%
1.07.2009	\$ 75.000	\$ 120.000	12.185 ptos. o menos en la Ficha de Protección Social	45%
1.07.2010	\$ 75.000 + IPC	\$ 150.000	De acuerdo a reglamento	50%
1.07.2011	\$ 75.000 + IPC 2 años	\$ 200.000	De acuerdo a reglamento	55%
1.07.2012	\$ 75.000 + IPC 3 años	\$ 255.000	De acuerdo a reglamento	60%

* Pensión Máxima con Aporte Solidario para Vejez e Invalidez.

Fuente: CORPSeguros. Sistemas de Pensiones Solidarias, p. 4. [En línea] disponible en: http://www.corpseguros.cl/publico/triptico_sistema%20pensionesCS.pdf consultado en octubre de 2010.

Para el año 2009 se entregaban alrededor de 480 mil PBS, de las cuales poco más de 290 mil correspondían a los Adultos Mayores y el resto a las pensiones por invalidez.³⁴⁵ Para el financiamiento de las PBS, se estableció la existencia de un fondo con este fin y que a continuación se describe de manera resumida:

El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se constituyó el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$604,5 millones. Su creación responde al nuevo escenario demográfico caracterizado por una mayor esperanza de vida y un aumento de la población de tercera edad, lo que implica un desafío para el Estado por cuanto se proyectan mayores costos previsionales futuros, sumado a la necesidad de garantizar pensiones básicas solidarias a quienes no han logrado ahorrar lo suficiente para su jubilación.³⁴⁶

Este fondo se va incrementando a la vez que se invierte y tiene rendimientos, con lo que se deja ver la previsión por parte del Estado chileno en cuanto a las PNC. Además, debemos resaltar la dinámica y cambios en cuanto a las cuestiones jurídico-legales para tener al sistema de PNC al día, ya que existen dos cuestiones que presionan la situación chilena en relación con los Adultos Mayores. Por un lado está la demanda que el envejecimiento de amplios grupos poblacionales exige, y por otro lado está la poca respuesta que tiene el sistema de pensiones contributivo hacia los Adultos Mayores, ya que la gran mayoría de la población que se jubila, no logra alcanzar una pensión mayor a la mínima garantizada por el Estado.

El hecho de que la reforma al sistema de pensiones chileno contará con un pilar de PNC fue sin duda un acierto, el cual, pudo o debió ser copiado en las diversas reformas que siguieron a ésta en América Latina. El criterio de las pensiones otorgadas por el PASIS y

³⁴⁵ Diario electrónico ,radio.uchile.cl'. Chile: Gobierno iniciará pago de pensiones de Reforma Previsional, lunes 30 de junio de 2008. [En línea] disponible en: <http://radio.uchile.cl/noticias/45988/> consultado en noviembre de 2010.

³⁴⁶ Ministerio de Hacienda de Chile. Fondos de Reserva de Pensiones (descripción general). [En línea] disponible en: http://www.hacienda.cl/fondos_soberanos/fondo_de_reserva_de_pensiones.php consultado en noviembre de 2010.

el PBS son de corte asistencialista y de combate a la pobreza de aquellos que no logran acceder al sistema contributivo, el cual a lo largo de casi tres décadas no ha probado su efectividad. En relación a esto, la OIT menciona que “para el caso de Chile, tanto la efectividad para reducir la pobreza como su viabilidad financiera han sido debidamente demostradas. De esta manera, el componente no contributivo tiene la base para ser adecuadamente reconocido como una parte fundamental del sistema de pensiones.”³⁴⁷

5.2.4 Pensiones No Contributivas en Costa Rica.

En Costa Rica las PNC no son nuevas ya que “el Régimen no contributivo de pensiones fue creado en 1974 con un programa de pensiones administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social a título de programa adicional al seguro de pensiones contributivas IVM. Los beneficios comprenden prestaciones económicas y sociales, dirigidas a proteger a los adultos mayores pobres, [...] entre otros, que no disfruten de beneficios contributivos.”³⁴⁸ Lo que buscan este tipo de pensiones es contribuir a la redistribución de la riqueza y buscar la mayor equidad posible entre los ciudadanos, dotando de un ascenso social a quienes no cuentan con ingresos y prestaciones, de orden social y económico, que les permita mejorar el nivel de vida.

Cabe destacar que para el año 2007, el monto medio de este tipo de pensiones era cercano a los US\$90.00 dólares mensuales, además de una serie de prestaciones sociales en la búsqueda de una cobertura integral para los ciudadanos que tengan este beneficio. Entre estas prestaciones están: un Seguro de Salud, la participación en programas de capacitación, recreación para Adultos Mayores, así como descuentos comerciales.³⁴⁹ Para el año 2002, el sistema de PNC de Costa Rica logró cubrir alrededor del 31.2% del total de quienes tenían una pensión (contributiva o no contributiva), con lo que se ubica en los primeros lugares de cobertura a nivel de América Latina.³⁵⁰

Los fondos con los que se financia las PNC se componen de, un 20% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según lo establece la Ley 5662 del 23 de diciembre de 1974, a lo que se suman los recursos de la Ley 7972 (cargas tributarias a licores y cigarros) y la Ley de la Lotería número 7395, además, existen transferencias del Ministerio de hacienda en conformidad a la Ley de Protección al Trabajo en su artículo 77, y algunas otras fuentes no especificadas. Una de las importantes aportaciones al sistema de PNC por parte del modelo costarricense ha sido que la Política Social es de base universal e integral, con lo que los resultados son más notorios en el Desarrollo Social, el cual, se puede comparar con el de países desarrollados;³⁵¹ ya que como menciona Mesa-Lago:

³⁴⁷ OIT. Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma previsional. Chile: OIT, Seguridad Social y reformas del Sistema de pensiones en Chile, No. 3, mayo de 2006, p. 4. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/Tercer%20numero.pdf> consultado en noviembre de 2010.

³⁴⁸ Clark, Fiona. Op. Cit. p. 21.

³⁴⁹ *Ibíd.*

³⁵⁰ Picado Chacón, Gustavo y otros. Op. Cit. p. 12.

³⁵¹ Durán Valverde, Fabio. Los Programas de Asistencia Social en Costa Rica: el Régimen No Contributivo de Pensiones. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, p. 173.

La universalización de dichas pensiones a todos los pobres en 2007-2008 aumentará la cobertura de este quintil en ambos países, pero es necesaria una mejor focalización. En Costa Rica, 40% de las pensiones no contributivas la recibían hogares no pobres en 2000 debido a instrumentos no precisos de calificación del ingreso familiar y de la línea de pobreza; dicho porcentaje se redujo a 26% en 2008, pero del total de hogares que recibieron la pensión no contributiva, 32% eran de ingreso medio, mientras que 27% de la población anciana pobre no estaba cubierta.³⁵²

No obstante del discurso universalista e integral de la Política Social en Costa Rica, se puede ver de manera explícita que lo que se busca es el combate a la pobreza mediante la compensación social. Es a los ciudadanos con necesidades evidentes, a quienes se les otorgan estas pensiones, pese a que un número no despreciable de Adultos Mayores que no están en los quintiles más pobres, también han recibido las PNC. Cabe añadir que esta situación se debe a una mala focalización de los recursos por parte de las instituciones encargadas de realizar la selección de beneficiarios. Queda en entredicho la universalidad de la Política Social costarricense, ya que ha tendido a dar un giro hacia lo asistencial y la focalización.

5.2.5 Pensiones No Contributivas en Uruguay.

Uruguay es considerado uno de los países con mayor Gasto Social en Latinoamérica. En el año de 1999, llegó a representar el 20% del PIB.³⁵³ En Uruguay se pagan pensiones asistenciales a los Adultos Mayores. Este programa tiene amplios antecedentes, los cuales datan de 1919, y ha permanecido hasta la actualidad sin grandes modificaciones. Sin embargo uno de los cambios significativos que se han dado, es el de la edad mínima requerida para ser beneficiario. En 1996, esta edad pasó de 65, a la de 70 años. Este cambio se dio debido al importante aumento que desde los años 80's del siglo XX se registró en cuanto a población envejecida. La cobertura de pensiones a los Adultos Mayores de 65 años en el país cubre a por lo menos un 87% de la población (sumando todo tipo de pensiones).³⁵⁴

Para el año 2002, el monto de una PNC para los Adultos Mayores, equivalía a unos US\$135.00 dólares. Esta cantidad representaba un 60% del monto promedio de una pensión contributiva.³⁵⁵ En el siguiente cuadro, podemos encontrar información sobre

ISBN 92-2-313259-2.

³⁵² Mesa-Lago, Carmelo. Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas CEPAL, Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, No. 150, 2009, p. 23. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/37582/sps150-seguridad-social-pensiones-ALC.pdf> consultado en septiembre de 2010.

³⁵³ Saldain, Rodolfo y Marcos Lorenzelli. Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas en Uruguay. Chile: OIT, En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores), 2002, p. 127. ISBN 92-2-313259-2.

³⁵⁴ Ferreira-Coimbra, Natalia y Álvaro Forteza. Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002. Santiago de Chile: OIT, 2004, pp. 65-66. ISBN: 92-2-31547-97-9. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro009.pdf> consultado en octubre de 2010.

³⁵⁵ Ochoa León, Sara María. Op. Cit. p. 18.

quiénes son beneficiarios de estas PNC y los requisitos de postulación a la misma. Particularmente se observa que se toma en cuenta también a personas extranjeras que logren demostrar una residencia mínima de 15 años. Asimismo es necesario ser carente de recursos o en su defecto, que los recursos recibidos sean menores a la pensión mínima. En este último caso, la PNC solamente cubre el faltante para llegar a dicho monto.

Cuadro 5.13
La PNC para Adultos Mayores en Uruguay.

Nombre del Programa	Pensión Asistencial de Ancianidad (Pensión a la Vejez, BPS)
Temática Destinatario Zona Geográfica Fuente de Información Descripción	Pensiones no contributivas Adulto mayor General Banco de Previsión Social (BPS) El valor objetivo de la pensión –correspondiente al equivalente en pesos de US\$135 de enero de 2002– se ajusta periódicamente de acuerdo a la evolución del Índice Medio de Salarios. Este monto será percibido por el beneficiario en su totalidad, si el beneficiario no es poseedor de ningún ingreso adicional. En el caso en que el beneficiario posea algún ingreso inferior al valor estipulado de la pensión, sólo se le pagará un complemento que le permita alcanzar dicho valor.
Beneficiarios	Personas mayores de 70 años que carecen de recursos económicos y no reciben otra prestación de pasividad.
Requisitos de Postulación	Tener 70 años o más. Residir en Uruguay (para que los extranjeros puedan tener acceso a la pensión deben acreditar un período de residencia no menor a 15 años). Ser carente de recursos económicos, lo cual es relevado mediante una investigación por parte de los servicios del BPS en lo que refiere a su condición y a la de sus familiares. No ser mantenido por medio de una pensión alimenticia obligatoria provista por algún familiar.

Fuente: Ferreira-Coimbra, Natalia y Álvaro Forteza. Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002. OIT, Santiago, Chile, 2004, p. 99. ISBN: 92-2-31547-97-9. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro009.pdf> consultado en octubre de 2010.

El financiamiento para el pago de las PNC está a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), en el cual, no se recibe ningún tipo de tributo específico, sino que se está bajo las Rentas Generales (impuesto generales) mediante transferencias de títulos de asistencia financiera.³⁵⁶ Según el BPS, de las casi 70 mil PNC totales, las PNC destinadas a Adultos Mayores, fueron en el año 2001, poco más de 18 mil. Para el 2006, las PNC totales destinadas, incrementaron a más de 200 mil, sin que se tenga un dato sobre cuántas se otorgaron por vejez.³⁵⁷ El programa desde un principio fue dirigido a personas en situación de indigencia. Las pensiones son de corte asistencial e intentan crear un piso esencial de ingresos para quienes no lo logran por otros medios. Cabe resaltar que la cobertura de pensiones para Adultos Mayores en Uruguay es de las más altas en la zona, por lo que se puede decir que se cumplen con los objetivos, sin que éstos sean los ideales.

³⁵⁶ Saldain, Rodolfo y Marcos Lorenzelli. Op. Cit. p. 237.

³⁵⁷ OIT. Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de Reforma. Chile: OIT, 1ª edición, 2007, p. 38. ISBN 978-92-2-320553-9. [En línea] disponible en: <http://www.bps.gub.uy/documentos/folleto/asignaciones%20familiares.pdf> consultado el octubre de 2010.

5.2.6 Pensiones No Contributivas en Bolivia.

Bolivia, en comparación con los países antes mencionados, es un país con menos historia dentro del tema de la Seguridad Social y las PNC; es en 1997 que inicia su programa „Bonosol,‘ dirigido a la población de 65 años o más. En el año 2007, este programa entregaba \$1800.00 bolivianos anuales (US\$220.00 dólares), lo cual, cumplió durante los diez años de vida que tuvo.³⁵⁸ Para el año 2008, el llamado Bonosol desaparece y se implementa en su lugar, la „Renta Dignidad’, la cual cubre a las personas mayores de 60 años, con lo que se amplía el universo de población, además de que el monto mensual que entrega es de \$200 bolivianos (US\$27.00 dólares aproximadamente en diciembre de 2010) para aquellos Adultos Mayores que no tengan una renta de jubilación, y de \$150.00 bolivianos para los que sí la tengan.³⁵⁹ Este beneficio está regulado en la Ley 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), promulgada el 28 de noviembre de 2007.³⁶⁰

Cabe señalar que “Bolivia es el único país en la región en asegurar el derecho universal a la seguridad social con una pensión básica social universal para todas las personas mayores,”³⁶¹ destacando que este pilar no contributivo, se suma de manera universal a aquellas personas que sí tienen acceso a una pensión bajo el pilar contributivo. Una cuestión que debemos señalar, es que si el beneficiario no lograra cobrar la pensión mensualmente por cualquier motivo, tendrá un año para cobrarla de manera íntegra, ya que de lo contrario, después del año, empezará a perder un mes de pensión por cada mes que se atrase. Los requisitos para acceder a la Renta Dignidad son los siguientes:

- Tener 60 años o más
- Ser boliviano o nacionalizado.
- Vivir en el país.
- Cédula de identidad o, R.U.N. o Libreta de Servicio Militar
- 2 fotocopias a colores de cualquiera de estos documentos³⁶²

Se puede hablar de que la Renta Dignidad para Adultos Mayores cubre el 100% de la población mayor de 60 años, no obstante de que algunas de las personas pueden tener algún problema para registrarse. Para el año 2008, en Bolivia existían alrededor de 722 mil personas con más de 60 años,³⁶³ y según estadísticas oficiales, en el año 2010 se entregaron arriba de 832 mil pensiones de vejez, tal y como se muestra en el cuadro 5.14.

³⁵⁸ Clark, Fiona. Op. Cit. pp. 18-22.

³⁵⁹ Splinder. Evo anula el Bonosol y crea la Renta de BS 200 al mes, 15 de octubre de 2007. [En línea] disponible en: <http://vivabolivia.splinder.com/post/14291239> consultado en octubre de 2010.

³⁶⁰ SIAM. La Renta Dignidad reduce la brecha de ingreso que causó el IDH. FAM-Bolivia, Boletín informativo No. 3, marzo de 2008, p. 3. [En línea] disponible en: [http://www.siam.fam.bo/documentos/BOLETIN%20SIAdultos Mayores%203.pdf](http://www.siam.fam.bo/documentos/BOLETIN%20SIAdultos%20Mayores%203.pdf) consultado en octubre de 2010.

³⁶¹ Clark, Fiona. Op. Cit. p. 18.

³⁶² ILA. Microjustice for all, Introducción. [En línea] disponible en: http://www.microjustice4all.org/web/pdf/AnexosB/6_2.pdf consultado en octubre de 2010.

³⁶³ Portal Mayores. Portal especializado en Gerontología y Geriatría. [En línea] disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/index.html> consultado en septiembre de 2010.

Cuadro 5.14

Beneficiarios. Acumulado (Del 01 de Febrero de 2008 al 30 de Noviembre de 2010).

BENEFICIARIOS(*) PAGADOS DE LA RENTA DIGNIDAD			
DEPARTAMENTO	GENERO		TOTAL
	HOMBRES	MUJERES	
CHUQUISACA	29,790	35,603	65,393
LA PAZ	123,348	141,931	265,279
COCHABAMBA	64,823	85,204	150,027
ORURO	21,993	28,030	50,023
POTOSI	35,390	48,895	84,285
TARIJA	21,092	25,524	46,616
SANTA CRUZ	68,947	72,034	140,981
BENI	13,371	12,889	26,260
PANDO	1,825	1,314	3,139
TOTAL	380,579	451,424	832,003

(*) Por Ubicación Geográfica de Registro del Beneficiario y que han recibido por lo menos un pago.

Fuente: Autoridad de fiscalización y control social de pensiones Bolivia. [En línea] disponible en: <http://www.ap.gob.bo/Estadisticas+y+Publicaciones/Estadisticas+Mensuales/Renta+Dignidad+y+Bonosol/> consultado en noviembre de 2010.

La universalidad que muestra el caso boliviano en la cobertura que tiene la Renta Dignidad es de suma importancia, y puede servir de ejemplo para el resto de América Latina; es en el único país en que se cumple con el discurso universalista, sin que ninguna persona quede fuera del programa, aun si ha logrado mediante sus esfuerzos personales tener otra pensión o cualquier otro ingreso. Además de que cubre a todo el rango de los Adultos Mayores, ya que su edad mínima de ingreso al beneficio es de 60 años. El hecho de que la Renta Dignidad ayude a quienes viven en condiciones de pobreza o indigencia es importante, sí, pero lo más importante es el objetivo universal de cobertura de este programa social.

5.3 Ejemplos de las Pensiones No Contributivas en México.

En la última década han existido esfuerzos por lograr que los Adultos Mayores tengan un apoyo económico. Lo que se busca en la mayoría de los casos es el combate a la pobreza, pero pocas veces se busca contar con una pensión no contributiva para Adultos Mayores de corte universal y que esté bajo criterios legales y jurídicos como un derecho ciudadano. Muchos de estos esfuerzos son a nivel estatal, y por su parte, la SEDESOL ha logrado crear PNC mediante algunos programas a nivel Federal (nacional). Estos son de corte focalizado y asistencialistas como veremos más adelante. De las PNC a nivel estatal, destacan tres esfuerzos que sobresalen por tener resguardo legal en una Ley, y sobre los cuales menciona Román Morales:

Existe la pensión alimentaria de adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal, establecida por ley en noviembre de 2003. Son casi quinientas mil personas que reciben una pensión de entre 800 y 900 pesos mensuales. Otras dos experiencias mediante ley son las de Chiapas, con la ley denominada Amanecer; y otra en Veracruz con una pensión alimenticia, entre estas dos iniciativas atienden a cerca de doscientas cincuenta mil personas con una transferencia directa que no implica contribución por parte del beneficiado a través de impuestos, aunque obviamente los fondos son fiscales.³⁶⁴

³⁶⁴ Román Morales, Luis Ignacio (coordinador de la cátedra). ¿Salud, pensiones y básicos para todos?.

Por su parte, los programas de SEDESOL convergen en el año 2007 en el Programa 70 y más, el cual, está enfocado a lograr que las personas mayores de 70 años logren mejorar sus condiciones de vida mediante un subsidio económico acompañado de algunas otras prestaciones sociales. Estas PNC son exclusivas para áreas rurales y enfocadas a las comunidades más pobres del país, sin que por ello, se garantice que se cumple el objetivo de otorgar el beneficio a los más pobres. Con respecto a estos programas focalizados, Valencia Lomelí y Foust mencionan que:

Estos programas tienen la virtud de llegar a población excluida de instituciones sociales, pero por definición, estos programas son de corte temporal, no incluyen un enfoque de derechos -es decir, no son exigibles en términos estrictos- y además generan beneficios lejanos a los observados en las instituciones de seguridad social. No se trata, entonces, de servicios semejantes para todos los ciudadanos.³⁶⁵

A continuación haremos una breve descripción de los programas, Amanecer de Chipas y de la Pensión Alimentaria de Veracruz. Lo anterior nos permitirá conocer la evolución de estos programas y detectar lineamientos para un programa de PNC para todos los Adultos Mayores de México. Además de que el resto de las entidades del país puedan tomar estos ejemplos y los hagan suyos a nivel local, o los puedan gestionar a nivel Federal, con el fin de que el tema esté presente en la agenda nacional. Cabe destacar que no se hará mención tanto de la „Pensión Alimentaria del Distrito Federal’ y del „Programa 70 y más’, ya que pese a la importancia de estos programas en cuanto al tema de las PNC en México, se debe de tener presente, que a estos programas ya se les vio de manera profunda con anterioridad (capítulos 3 y 4).

5.3.1 Otros programas de apoyo económico para los Adultos Mayores en México.

Pese a que existen 18 estados (sumando el Distrito Federal)* con algún programa social enfocado a otorgar PNC para Adultos Mayores, en esta sección nos abocaremos solamente a mencionar de manera general los casos de Chiapas y Veracruz, por ser los que cuentan con una Ley que avala estos programas de PNC, además de existir información confiable sobre los mismos. Según CONEVAL en los últimos años, ha habido un incremento de las PNC para Adultos Mayores de 65 años o más, que no trabajan o no tienen algún otro tipo de ingreso. De un 20% en 1992, se ha llegado a un 53.8% en el 2008.³⁶⁶

Guadalajara, México: ITESO, Cátedra Konrad Adenauer, Febrero de 2010, p. 12. [En línea] disponible en: http://www.cka.com.mx/conferencias10/25feb10_relatoria.pdf consultado en diciembre de 2010.

³⁶⁵ Valencia Lomelí, Enrique y David Foust Rodríguez. ¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México? Guadalajara, México: ITESO, En: Enrique Valencia Lomelí (coordinador). *Perspectivas del Universalismo en México*, 2010, p. 12. ISBN 978-607-7808-27-5.

* NOTA: En siete de estos casos, dada la presentación del Programa, no tenemos claro si se trata de transferencias entregadas periódicamente, con una regularidad establecida; indicamos esta duda en forma de asterisco al identificar el nombre del Programa. La inconsistencia en esta información no afecta sustancialmente la contabilidad total de los “pensionados”, porque estos programas sólo cubren a 106,000 personas. Las fuentes de información son las páginas web de las entidades.

³⁶⁶ Valencia Lomelí, Enrique y David Foust Rodríguez. Op. Cit. p. 12.

La importancia que tiene el tema de las PNC en México debe ser una prioridad en el debate nacional. Es importante destacar que, pese a los logros de programas focalizados y asistenciales como los del Programa 70 y más, y los logros en cuanto universalidad de la Pensión Alimentaria del D. F., “cerca del 95% de los adultos mayores en zonas rurales no cuentan con seguridad social, por lo que esta población vulnerable depende para su sobrevivencia de los mecanismos informales e inciertos de protección social.”³⁶⁷ Mientras no exista una pensión no contributiva de corte universal a nivel nacional, se resalta la importancia de las acciones locales que se puedan tener al respecto.

5.3.1.1 Las Pensiones No Contributivas en Chiapas.

En febrero del año 2007, da inicio el Programa Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre (AMANECER).³⁶⁸ Queda bajo el mandato del artículo 4º de la Constitución del Estado de Chiapas, el cual, se reformó con el fin de darle claridad a las garantías individuales y sociales constitucionales de México. Se agregó la sección en la que se especifican las protecciones que tienen los Adultos Mayores. El artículo menciona que: “El Estado garantizará que los habitantes mayores de 64 años, reciban una aportación económica para complementar su manutención, en los términos y condiciones del acuerdo que para tal efecto emita el Ejecutivo.”³⁶⁹ Los requisitos para acceder al programa AMANECER son:

- Tener 64 años de edad o más
- Credencial de elector (original y copia)
- Acta de nacimiento (original y copia)
- Comprobante de domicilio (original y copia)³⁷⁰

Este programa está bajo el resguardo del Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, y que además creó en diciembre de 2008, el Instituto Amanecer, con la finalidad de auxiliar al poder ejecutivo en la administración y operación de la entrega de recursos para los Adultos Mayores.³⁷¹ Para febrero del año 2010, ya se contaba con más de \$235 mil afiliados al programa AMANECER, y que a partir de este mismo mes empezaron a recibir, \$550.00 pesos al mes (US\$45.00 dólares aproximadamente para diciembre de 2010). Este apoyo económico se otorga con el fin de elevar la calidad de vida de los

³⁶⁷ Baca Rivera, Fernando Renoir. Una lectura política sobre la Pensión no Contributiva a los Adultos Mayores en México. Encuentro de egresados del Colegio de la Frontera Norte, septiembre de 2009, p. 8. [En línea] disponible en: <http://docencia.colef.mx/system/file/Fernando%20Renoir%20Baca%20Rivera.pdf> consultado en octubre de 2010.

³⁶⁸ López, Isai; Rubén Zúñiga; Rosario González Chay; Amilcar Garcia; Antonio Zebadua. Diario del Sur, 16 de febrero de 2007. [En línea] <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n173437.htm> consultado en octubre de 2010.

³⁶⁹ Constitución Política del Estado de Chiapas. Título II, artículo 4º, p. 2. [En línea] disponible en: http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/pdf/constitucion_politica_chiapas.pdf

³⁷⁰ Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto AMANECER [En línea] disponible en: <http://www.chiapas.gob.mx/guia-servicios/servicio/1060> consultado en octubre de 2010.

³⁷¹ Instituto Amanecer. Manual de Inducción. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, junio de 2009. p. 7. <http://www.normateca.chiapas.gob.mx/doc/instituto-amanecer/Manual%20Induccion%20Inst%20Amanecer> consultado en octubre de 2010.

Adultos Mayores.³⁷² Cabe señalar que el monto económico es sólo una parte de este programa de corte multidimensional, ya que entre los objetivos que se tienen, están:

- Instrumentar un programa que contribuya a dar dignidad y seguridad a los AM.
- Acercar los servicios de medicina preventiva y atención de primer nivel a los AM en situación de vulnerabilidad.
- Prevenir y atender oportunamente la discapacidad en los AM.
- Mejorar el estado nutricional de los AM para elevar su calidad de vida.
- Mejorar la calidad de vida de los AM, a través del ejercicio físico guiado.
- Mejorar la salud mental de los AM.
- Disminuir y erradicar el analfabetismo en los AM.
- Garantizar a los AM el disfrute pleno de sus derechos.
- Fortalecer los programas de entrega de actas de nacimiento para los AM.
- Promover la reinserción funcional a la vida social y laboral de los AM.
- Conseguir precios accesibles y movilización segura en el transporte urbano.
- Conseguir tarifas especiales para los AM, a bajo costo o gratuitas, en los centros públicos y privados de entretenimiento, recreación, cultura y deporte, hospedaje en hoteles y centros turísticos.³⁷³

Siendo un programa local (estatal), se debe reflexionar sobre cómo se logra atender a los Adultos Mayores a 64 años, ya que se busca tener un enfoque multidimensional de apoyo. En relación a la salud, se hace énfasis en que la atención se hará solamente en el primer nivel, lo cual, resulta un tanto deficiente para las necesidades de los Adultos Mayores, que en muchos de los casos padecen de enfermedades crónico degenerativas y necesitan atención especializada de segundo y tercer nivel. Por lo tanto, solamente se puede hablar de una cobertura en cuestiones de salud mínimas, y no básicas o esenciales. No obstante el esfuerzo que se hace con el programa AMANECER, sin duda es un importante apoyo a los Adultos Mayores, éste se puede mejorar.

5.3.1.2 Las Pensiones No Contributivas en Veracruz.

En Veracruz, en el año 2005 se expidió la Ley 233, que reconoce los derechos de las personas Adultos Mayores de 70 años, residentes de este estado, y que no cuenten con ingresos o con la protección social por parte de algún sistema de Seguridad Social (ISSSTE, IMSS, PEMEX, CFE, Fuerzas Armadas, etc.). Es mediante este programa del DIF estatal que, los Adultos Mayores que cumplan con los requisitos, reciben un apoyo económico equivalente a la mitad de salario mínimo vigente en la capital del estado (equivalente a \$28.73 pesos aproximadamente para diciembre de 2010).³⁷⁴ Este se entrega de manera trimestral, acumulando las cantidades mensuales.

³⁷² Diario de Chiapas, martes 16 de febrero de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.diariodechiapas.com/noticias/20100216260/metropoli/amanecer-beneficia-a-235-mil-679-adultos-mayores-en-chiapas> consultado en octubre de 2010.

³⁷³ Desarrollo Social y Combate a la Desigualdad. Chiapas. Plan de Desarrollo de Chiapas Solidario 2007-2012, pp. 76-78. [En línea] disponible en: <http://www.chiapas.gob.mx/media/plan/EJE2.pdf> consultado en octubre de 2010.

³⁷⁴ Reglas de Operación del Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 4 de enero de 2010, Núm. Ext. 3, p. 1. [En línea] disponible en: <http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/DECRETOS/250.pdf> consultado en agosto de 2010.

Para octubre del año 2010, la „Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años’ del estado de Veracruz, contó con alrededor de los 36 mil beneficiarios, los cuales recibieron \$2451 pesos trimestrales (que equivale a \$817 pesos mensuales).³⁷⁵ Cabe señalar que estimaciones del año 2010, señalaron que hay más de 240 mil Adultos Mayores de 70 años en Veracruz, por lo que la cobertura no representa un porcentaje significativo del total de esta población,³⁷⁶ además, cabe destacar que Veracruz está por encima de la media de proporción de ancianos con respecto al total de población.³⁷⁷ La cobertura tiene presencia en todos los municipios del estado, y los requisitos para que los Adultos Mayores accedan al programa son:

- a) Datos generales: Proporcionar los datos necesarios para el llenado del FORMATO;
- b) Identidad: Entregar una copia de cualquiera de los siguientes documentos: credencial de elector, credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) y, en caso de no contar con alguno de éstos, se recibirá una «constancia de identidad» con fotografía expedida por el ayuntamiento, en la que se consigne su nombre completo y domicilio, conforme a lo señalado en el REGLAMENTO;
- c) Edad: Entregar una copia certificada del acta de nacimiento o una copia certificada de la fe de bautizo y, en caso de carecer de estos documentos, se aceptará la constancia de apreciación clínica de edad expedida por alguna institución del sector salud en la que se acredite que cuenta con la edad requerida por el PROGRAMA, la cual deberá consignar nombre, firma y cédula profesional del médico que la emita y sello de la institución; y
- d) Residencia: Entregar original del documento que acredite su residencia en la cabecera municipal o localidad, que será expedido por el ayuntamiento o agente o subagente municipal según corresponda, la cual no deberá tener una antigüedad mayor a seis meses a la fecha en que se realiza la inscripción.³⁷⁸

Dentro del requisito de edad, cabe destacar, que si no se tiene algún documento que acredite que se cuenta con la edad requerida (copia certificada de la fe de bautizo), podrá hacerse uso de la apreciación de una institución del sector salud que asegure la edad del ciudadano. De esta forma, muchos ciudadanos podrán acceder al beneficio y no quedarán excluidos por no contar con un documento que avale su edad, con lo que el programa otorga realmente inclusión de grupos vulnerables de Adultos Mayores. Entre las cuestiones que podemos ver como negativas, está que la elegibilidad de los beneficiarios se encuentra supeditada a ciertos criterios de selección, ya que el número de beneficiarios está sujeto al presupuesto que se le asigne al programa. Los criterios son los siguientes:

- a) Antigüedad de inscripción del SOLICITANTE en el PROGRAMA;
- b) Situación de desamparo, alta vulnerabilidad, discapacidad o abandono que enfrente el SOLICITANTE;

³⁷⁵ Periódico y Agencia de noticias: Imagen del Golfo, 4 de octubre de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=203631> consultado en noviembre de 2010.

³⁷⁶ H. Cámara de Diputados. Primer Informe Trimestral 2010, Programa de Subsidios del Ramo Administrativo 20. México: Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, p. 31. http://www.sedesol.gob.mx/archivos/110/file/Primer_Informe_Trimestral_2010_Sedesol_con_Anexos.pdf consultado en octubre de 2010.

³⁷⁷ Periódico y Agencia de noticias: Imagen del Golfo, 19 de febrero de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=162397> consultado en octubre de 2010.

³⁷⁸ *Ibíd.* p. 5.

- c) Que no tenga trabajo u ocupación remunerada; y
- d) Que el SOLICITANTE no reciba apoyo institucional de dependencias o ENTIDADES públicas federales, estatales o municipales a través de algún programa similar.³⁷⁹

En cuanto a las reglas de operación del programa, se señala cuáles son los derechos y las obligaciones que tienen los beneficiarios. Entre los derechos resalta que el beneficiario recibirá un trato digno, lo cual es muy importante en cuanto a un derecho ciudadano que se otorga por Ley, mientras que entre las obligaciones, resaltan las concernientes a recibir la pensión. Se puede hacer de manera personal o mediante un representante que cuente con una carta poder simple y la copia de la credencial de elector (no queda claro si también sirve algún otra identificación). Lo anterior cuando el interesado no pueda acudir por enfermedad o imposibilidad física; además en caso de que el adulto mayor viva en un asilo, casa hogar o estancia y que no sea capaz de recibir, ejercer y/o administrar la pensión por sí mismo, la institución que lo tenga, se hará cargo de ésta.³⁸⁰

Otras cuestiones que llaman la atención dentro de las reglas de operación son: las causas de baja de los beneficiarios, entre las que están, el fallecimiento, cambiarse de estado de residencia, faltar a la verdad y/o no acudir a recibir el beneficio (monto económico). El reingreso al programa por volver a radicar en el estado o por poder volver a recoger el beneficio, obliga a tener que hacer los trámites nuevamente y quedar en lista de espera.³⁸¹

Por último, debemos poner en entredicho las características de este apoyo, que si bien no tiene ninguna característica de ser universal, sí logra estar amparado mediante una Ley, no obstante que en las reglas de operación ya citadas anteriormente, se menciona en su artículo 2º transitorio que: debido al cierre de la administración pública estatal 2004–2010, la entrega de pensiones correspondientes al tercer (julio, agosto, septiembre) y cuarto (octubre, noviembre y diciembre) trimestres se efectuará en el mes de septiembre de 2010.³⁸² En suma de lo anterior y de que esta pensión está determinada por el presupuesto asignado, su continuidad y viabilidad no son del todo claras, por lo que sería importante establecer sus límites y alcances de manera más precisa.

³⁷⁹ *Ibíd.* p. 6.

³⁸⁰ *Ibíd.* p. 7.

³⁸¹ *Ibíd.* pp. 8-9.

³⁸² *Ibíd.* p. 15.

Capítulo 6.

6 Las Propuestas de Universalismo Básico para Adultos Mayores en México.

Introducción.

El presente capítulo intenta hacer un recuento sobre el Universalismo Básico, su relación en cuanto a los programas para Adultos Mayores y su viabilidad de inserción en la Política Social mexicana. Trataremos de ir de las cuestiones generales sobre el tema, cómo contestar de manera explícita, ¿qué es el Universalismo Básico?, para después darnos a la tarea de describir las características que tienen los programas orientados por este enfoque, tanto en sus fines y orientaciones, como en su posible adaptación al caso de los Adultos Mayores en México. Se complementará este capítulo insertando otras cuestiones relacionadas a lo que debe ser explicado sobre el tema, particularmente desde la perspectiva de su viabilidad al caso de nuestro país.

Una vez que se defina el Universalismo Básico, debemos aportar datos que lo fundamenten como una buena propuesta de Política Social para los Adultos Mayores a nivel nacional; mostraremos los adelantos que se tienen en el país sobre programas con un enfoque similar al Universalismo Básico o por lo menos, a las Pensiones No Contributivas, las cuales pueden servir de base para un modelo integral de Universalismo Básico para Adultos Mayores. A continuación se recreará lo que podría ser un modelo de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México, teniendo en cuenta un piso básico o esencial de servicios y prestaciones, y cómo éste podría evolucionar, mediante la ampliación de cobertura y progresividad en sus prestaciones.

Enseguida fundamentaremos nuestra propuesta de implementación de las Pensiones No Contributivas y un programa con enfoque de Universalismo Básico para los Adultos Mayores a nivel nacional, esto mediante tres perspectivas sobre lo que podría requerir en costos, cobertura y otras cuestiones, así como la discusión sobre la edad mínima para acceder a este beneficio. Por último, trataremos de manera concreta lo que podría ser un modelo multidimensional de Universalismo Básico para Adultos Mayores, con el fin de lograr la integralidad que requiere el modelo. Nuestra propuesta no intenta profundizar en el mismo, sino, lo que se pretende es lograr resumir la justificación de implantar este tipo de Política Social.

Lo que se busca mediante esta propuesta, es lograr plantear un programa de Política Social atractivo, tanto para los Adultos Mayores beneficiados, como para los actores e instituciones que pudieran incidir en el tema y en la progresión de herramientas que logran implementar por Ley el derecho a servicios y prestaciones otorgadas por el Estado mediante un piso básico o esencial, entregadas dentro de un programa universal con enfoque integral. Ya que lo que en todo momento nos debemos preguntar es: ¿Qué a cierta edad, los mexicanos dejan de tener derechos como ciudadanos?. Para dar respuesta, es necesario fundamentar el Universalismo Básico para los Adultos Mayores como una propuesta llena de justicia social.

6.1 ¿Qué es el Universalismo Básico?

La idea de Universalismo Básico es un concepto que en la realidad debe verse como una construcción compleja, en la que se conjugan dos conceptos, el universalismo y lo básico. Estos no siempre están juntos, pero al ser unidos crean un concepto mucho más amplio y de condiciones óptimas. En la realidad, dentro de la Política Social siempre han existido servicios o beneficios universales (es el caso de ciertos servicios de salud y ciertos servicios en la educación). Sin embargo estos servicios mantienen una calidad mínima que no garantiza una buena calidad de vida (vida digna). Por lo que al hablarse de universalismo y sumarle la idea de básico, se dejan atrás las ideas minimalistas tan difundidas en la Política Social de fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

Asimismo, se deben de separar las ideas que existen sobre necesidades mínimas y necesidades básicas, ya que “el concepto mínimo tiene una connotación de menor, al menos en su más ínfima acepción, e identificada con niveles de satisfacción de necesidades que se aproximan a la desprotección social.”³⁸³ Por su parte, “el concepto de básico expresa algo fundamental, principal, primordial, que sirve de base de sustentación indispensable y fecunda a lo cual se suma. Por tanto, constituye el prerequisite o condición previa suficiente para el ejercicio de la ciudadanía en su acepción amplia.”³⁸⁴

Lo básico como fundamental es dinámico, ya que como oferta de bienes y servicios debe evolucionar en calidad y diversificación por lo menos tan rápidamente como las exigencias con respecto a los derechos, las demandas ciudadanas y los adelantos técnicos disponibles que vuelvan atractivas las instituciones públicas encargadas de las prestaciones para la mayoría de la población por atender. Claro que si existen grupos sociales con capacidad económica excedentaria, deberían encontrar respuesta en las mismas instituciones para evitar que hubiera instituciones de primera para ciudadanos de primera e instituciones de segunda para ciudadanos de segunda. Este piso básico que otorga los bienes y servicios básicos debería ser una manifestación políticamente legítima apoyada en leyes y en el respeto a la ciudadanía.

La universalidad dentro de la Política Social no es nueva, por lo menos no en el discurso. Los servicios y beneficios por parte del Estado, como son la educación, la salud y otros, se les considera como derechos universales, para todos; por desgracia, la realidad dista mucho de lograr esa universalidad y que en el mejor de los casos es probable que los criterios de selectividad bien aplicados apunten más bien al diseño de programas cuasi-universales, que están muy lejos de otorgar servicios o prestaciones de calidad para mantener una vida digna por parte de quienes requieran de estos. No se trata de encontrar en la realidad algo inexistente, sino de encontrar ejemplos de universalismo que vayan más allá de otorgar, por parte del Estado, servicios y beneficios mínimos que sólo mantengan a las personas en una condición de sobrevivencia. Así por ejemplo:

³⁸³ Solís San Vicente Silvia. Las necesidades sociales: el acercamiento a su construcción. México D. F.: UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social / Plaza y Valdés, En: Solís San Vicente Silvia y Carlos Arteaga Basurto (coord.). Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico, 2005, p. 44. ISBN: 9707223960.

³⁸⁴ *Ibíd.* pp. 44-45.

La concepción universalista se materializó, así, especialmente en los regímenes de bienestar universalistas que aseguran una cobertura prácticamente generalizada de los principales seguros que enfrentan los riesgos de enfermedad, desempleo y vejez, y una mayor igualdad en los beneficios aportados en ellos. Por ejemplo, el grado de universalismo de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), en los indicadores propuestos por Esping-Andersen para hace sólo tres décadas (1990: 70) fue poco más de 90% en 1980.³⁸⁵

Esta construcción no debe ser interpretada como propia solamente para países europeos, ya que como menciona Fiona Clark, con relación a América Latina: “el punto de partida es el derecho universal a la seguridad social y la obligación de los Estados de asegurar que este derecho se cumpla (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, Naciones Unidas 1948), en virtud de los cuales toda persona mayor debería tener acceso a una pensión, obligación que pocos países en la región están cumpliendo.”³⁸⁶ Es decir, que este universalismo, como propuesta nueva, mantiene vínculos con una serie de fundamentos existentes desde hace más de medio siglo.

No se trata de sacar de la manga propuestas inviables, sino el recomponer el Desarrollo Social y la Política Social como fuentes de bienestar social para toda la población, en la que quede de lado la desigualdad en el acceso a servicios y prestaciones que otorga el Estado. Se debe de ver este cambio como un proceso lento y con limitantes temporales, financieras, administrativas, etc., pero que sin duda es necesario. Podemos decir en términos generales que el Universalismo Básico busca:

- i) cobertura, promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de la salud en grupos poblacionales que se encuentran en etapas vulnerables del ciclo de vida (niños, madres, adultos mayores, desempleados);
- ii) acceso a servicios de calidad homogénea garantizados por el Estado a todos los miembros de estos grupos, pudiendo su organización y/o provisión ser pública o privada; e
- iii) inclusión de un número de prestaciones que, aunque limitado y diferenciado según las necesidades de cada país, privilegie prioridades sanitarias y soluciones costo-efectivas basadas en evidencias epidemiológicas. Estas prestaciones se ampliarán en la medida en que sean sostenibles, socialmente consensuadas y viables institucionalmente.³⁸⁷

En un proyecto de Política Social con enfoque de Universalismo Básico, se debe de tomar en cuenta la importancia de ciertos grupos de población con mayor vulnerabilidad, la cual puede ser causada por ciertos factores, y por los cuales son propensos a riesgos en sus vidas. Martínez y Campillo mencionan que, “dentro de un esquema de universalismo

³⁸⁵ Valencia Lomelí, Enrique y David Foust Rodríguez ¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?. Guadalajara, México: ITESO, En: Perspectivas del universalismo en México. Valencia Lomelí, Enrique (coordinador), Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, Perspectivas del universalismo, Fundación Konrad Adenauer, 2010, pp. 8-9. ISBN 978-607-7808-27-5.

³⁸⁶ Clark, Fiona. Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina. Perú: OIT- Andina y otros, En: Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú, Varios, 2009, p. 16. ISBN XXXXX.

³⁸⁷ Filgueira, Fernando y otros. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Molina, Carlos Gerardo (editor), 2006, p. 44. ISBN: 1597820342.

básico, las transferencias deben dirigirse a los grupos más vulnerables de la sociedad como son los desempleados, los niños y/o jóvenes que estudian, así como los adultos mayores; garantizando de esta forma la inclusión social y equidad bajo una visión más universalista.³⁸⁸ El Universalismo Básico como Política Social, debe de contener ciertas características que lo hagan mejor que las políticas focalizadas y asistenciales. A la vez debe ser viable en distintos contextos (países), independientemente de que existan distintas características, nivel de desarrollo, nivel de financiamiento, etc.

6.1.1 Características del Universalismo Básico.

Existen un gran número de características que podría contener una Política Social de corte universalista. Éstas pueden partir desde las cuestiones muy generales, como pueden ser los ejes rectores; por lo cual, en esta investigación intentaremos hacer un análisis sobre las cuestiones más generales que ayuden a ver el camino hacia lo que podría ser una propuesta para el caso mexicano. Una de las características que se deben tomar en cuenta sobre el Universalismo Básico, es que sus acciones se deben de concebir como una política para todos, es decir, como un modelo universal e incluyente, en el que todos los ciudadanos tengan derecho a hacer uso de los servicios y prestaciones que se contengan en un programa de esta índole. Para Filgueira y otros especialistas, las características fundamentales del Universalismo Básico son:

- El universalismo básico como visión
- Aportes del universalismo básico
- El universalismo básico como concepto de aplicación gradual con múltiples estrategias
- Umbral del universalismo básico
- El papel del Estado frente al universalismo básico
- Prestaciones esenciales del universalismo básico
- Universalismo básico: viejas y nuevas prestaciones
- Alcance del universalismo básico
- Calidad de las prestaciones
- Viabilidad del universalismo básico³⁸⁹

Sobre estas características, haremos algunas anotaciones que las clarifiquen. Primeramente se debe tener en cuenta, que cada una de éstas se interpreta en forma interconectada, ya que se realizan idealmente, en un contexto sinérgico. La visión del Universalismo Básico, es darle a la ciudadanía, el reconocimiento de sus derechos fundamentales, con lo cual, se estarían rebasando las ideas asistenciales de la Política Social tradicional. Entre las aportaciones que el Universalismo Básico hace, están la creación de sociedades incluyentes y con una ciudadanía más participativa, en la que la equidad es fundamental como medio de integración y en la que se tienen derechos y se busca que estos estén reconocidos por el Estado, mediante leyes, pero que también considera las obligaciones, como los impuestos y las contribuciones.

³⁸⁸ Martínez Martínez, Oscar Alfonso y Claudia Campillo Toledano. El papel de los programas de transferencias condicionadas dentro del universalismo básico. Guadalajara, México: ITESO, En: Perspectivas del universalismo en México. Valencia Lomelí, Enrique (coordinador), Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, Perspectivas del universalismo, 2010, p. 209. ISBN 978-607-7808-27-5.

³⁸⁹ Filgueira y otros. Op. Cit. pp. 40-48.

El Universalismo Básico debe verse, no como una construcción total e inamovible en el tiempo, más bien, se debe de ver como un edificio social, en el que los primeros cimientos son fundamentales (fuertes y bien cimentados), con el fin de que con el paso del tiempo se puedan ampliar las prestaciones esenciales contenidas; no es un modelo único y estático, sino un modelo flexible, evolutivo y adaptable. Debe ser un modelo que pueda adaptarse al contexto en donde se implemente, en el que existan cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales, institucionales, etc., las cuales puedan ser tomadas en cuenta, además de que se debe adaptar a la especificidad en cada caso, es decir, ver si se necesita planear o solamente modificar y mejorar lo ya existente.

El Estado debe de tener un papel central en una propuesta de Universalismo Básico. Éste debe de tomar en sus manos al Desarrollo Social, y no dejar que el mercado o la familia, sean quienes asuman estas obligaciones. El Estado debe asumir su responsabilidad como garante de los servicios y prestaciones básicas, de manera universal, las cuales deben ser de calidad, en la búsqueda de una vida digna. En cuanto a las prestaciones esenciales, éstas deben de dotar a los ciudadanos, de satisfactores esenciales. No obstante, de que estas prestaciones pueden y deben ser discutidas, en relación con el presupuesto y la viabilidad de las mismas. No se puede, o debe plantear, un piso básico de servicios y prestaciones, que no puedan ser viables a través del tiempo y de las nuevas demandas, como por ejemplo, el crecimiento de la población.

En relación a las viejas y nuevas prestaciones, éstas dependerán del grado de desarrollo existente. Es decir, se deberá partir de lo ya establecido y sumar a ello, lo necesario para poder avanzar hacia una visión de derechos sociales, la creación de oportunidades para todos, y lograr una equidad ciudadana. Asimismo, las nuevas prestaciones dependerán de las demandas sociales existentes y de los cambios demográficos. La propuesta es buscar sumar esfuerzos, para lograr un Desarrollo Social integral y con equidad.

El Universalismo Básico también debe verse como una cuestión relacionada con su alcance, el cual, debe incluir a todos, no obstante de que se puedan tener prioridades, como son los grupos con mayor vulnerabilidad, y entre los que podemos encontrar a los Adultos Mayores. La calidad de los servicios y prestaciones otorgados, se deben de ajustar en base a las características particulares a cada caso (país). Es una cuestión cultural, que debe ver en las necesidades y demandas de los ciudadanos, el norte a seguir. Deben ser de calidad básica o esencial, en las que se debe tener cuidado de no caer en lo que puede reconocerse como falso universalismo o el universalismo ineficaz, de lo que se dice lo siguiente:

El universalismo básico no debe caer en el error del falso universalismo ni del universalismo ineficaz. En el primero, la retórica universal esconde una oferta y acceso segmentado a bienes de calidad diferencial, que terminan beneficiando más a quienes tienen mejores condiciones para acceder a estos servicios. En el segundo, la oferta efectivamente universal carece de calidad y, además, puede quedarse tan sólo en el acceso, sin asegurar los impactos buscados en la población.³⁹⁰

³⁹⁰ Ibíd. pp. 46-47.

La viabilidad de las prestaciones es una de las cuestiones más importantes, ya que, ¿de qué sirven los esfuerzos por reconocer, a nivel legal, los derechos sociales, si no se otorgan en la realidad?. Esto es lo que pasa en la Política Social tradicional, donde constitucionalmente se estipulan una serie de derechos que el Estado no logra otorgar. Entre las cuestiones que deben verse como prioritarias en cuanto a la viabilidad, están: la viabilidad fiscal, la financiera, la política-institucional y la logística. Es mediante las características anteriormente enlistadas que se logrará optimizar la inclusión social y con ello minimizar riesgos e incertidumbres. Además, el Universalismo Básico debe trascender generacionalmente e igualar las oportunidades en cualquier periodo del ciclo de vida de las personas.³⁹¹

Las características fundamentales del Universalismo Básico, pudieran verse como ideales a seguir en la construcción de un modelo de este tipo, dentro de la Política Social de cualquier país; no obstante, este modelo debe en todo momento, mantenerse conectado con la realidad y el contexto específico en el que se quiera implementar. Lo anterior mediante una planeación y discusión, sobre la viabilidad de un modelo universal de servicios y prestaciones esenciales para toda la ciudadanía, o cuando menos para los Adultos Mayores, es decir, para aquellos que cumplan con la edad mínima requerida para acceder al programa y sus beneficios. Para dejar en claro las características generales, debemos describir los fines y las orientaciones que busca el Universalismo Básico como modelo de Política Social.

6.1.2 Fines y Orientaciones del Universalismo Básico.

Si bien podría pensarse que los fines del Universalismo Básico son proporcionar a los ciudadanos, servicios y prestaciones de nivel básico de manea gratuita por parte del Estado, esto no podría considerarse del todo como el fin, ya que desde una visión amplia, podría verse esta situación como el resultado del ejercicio de los derechos sociales por parte de los ciudadanos en un país. Los fines son mucho más amplios que el simple hecho de recibir un servicio o prestación en la búsqueda de mejores condiciones de vida, como lo menciona Gerardo Molina: los fines del Universalismo Básico son el fortalecimiento de la ciudadanía y el desarrollo de la equidad,³⁹² ya que mediante éstos, se le suma al ciudadano, verdaderos factores esenciales, en la búsqueda de una vida digna. El individuo que logre ejercer su capacidad como ciudadano (participación, exigencia de derechos y ejercicio de obligaciones) puede sentirse incluido en un modelo equitativo.

Este mismo autor comenta sobre la viabilidad que, las orientaciones que deben seguirse, son una visión de corto, mediano y largo plazo, así como la rectoría del Estado en la implementación y operación del Universalismo Básico.³⁹³ Asimismo podemos recalcar sobre la viabilidad, que una buena planeación de los servicios y prestaciones, es medular.

³⁹¹ *Ibíd.* pp. 48-49.

³⁹² Molina, Carlos Gerardo. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Curso de gerencia Social. Las Políticas Sociales como Gestión Pública del Riesgo Social: Alternativas y Riesgos. Montevideo, Uruguay: INDES, marzo de 2006, p. 10. [En línea] disponible en: <http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/molina2.pdf> consultado en noviembre de 2010.

³⁹³ *Ibíd.*

Si el piso básico o esencial es muy alto, éste resultará ser poco o nulamente viable para cumplir la visión a mediano y largo plazo, mientras que en el corto plazo se deben de cubrir las prioridades de la población. Además, el Estado debe asumir su compromiso ante la sociedad y no esperar atender solamente a quienes caen en un estado de pobreza. Se debe hacer un trabajo preventivo y no paliativo. En palabras de Rebecca Grynspan:

El Estado debe ser el garante de un conjunto de prestaciones esenciales que aseguren una vida mínimamente aceptable según los parámetros de la ciudadanía social. En sus intervenciones, el Estado asegurará no sólo la provisión de los servicios básicos, sino que, además, garantizará la creación y funcionamiento de las instituciones indispensables para posibilitar y asegurar continuamente la protección social universal, asegurando la provisión de un paquete de prestaciones básicas.³⁹⁴

Si bien en el párrafo anterior se puede ver que se quiere „asegurar una vida mínimamente aceptable”, ésta debe estar relacionada a los parámetros que son aceptables para la ciudadanía social, con lo cual, los servicios necesitan ser elevados hacia lo que nosotros llamamos, un piso básico o esencial, que lleve a una vida digna. El Universalismo Básico requiere para su implementación, tener una tarea indispensable como prioridad (población objetivo), por lo cual, a continuación veremos cómo se relacionan cuestiones sobre el Universalismo Básico y la población específica de los Adultos Mayores.

6.2 El Universalismo Básico enfocado para los Adultos Mayores en México.

Adentrándonos en el tema de los Adultos Mayores, podemos hacer mención de la necesidad imperante de que este grupo de población sea atendido por el Estado, en vez de dejar en manos de las familias o de los propios individuos, la responsabilidad de mantener una vida digna; este grupo, que en las últimas décadas y durante las siguientes, seguirá creciendo. Además, la esperanza de vida se está alargando, por lo que se tendrá la ventaja o desventaja de vivir más tiempo, ya que no todos los Adultos Mayores podrán gozar de condiciones óptimas, de salud (física o mental), económicas (no tener ingresos o tenerlos de manera insuficiente), sociales (abandono y exclusión), etc.

Se debe plantear la manera en que todos los Adultos Mayores tengan derecho a las Pensiones No Contributivas a través de un programa universal, el cual, no sólo cubra el rubro económico (apoyo monetario), sino que logre cubrir otras necesidades básicas o esenciales del Adulto Mayor requeridas en su vida diaria, como son: atención médica, medicamentos, asistencia legal, etc. Con lo anterior no se quiere minimizar la importancia que tiene el apoyo monetario, ya que como se menciona:

En lo que se refiere al grupo poblacional de los adultos mayores de 65 años y más, las transferencias deben operar sin importar su estatus económico, así como cuántos están en el mismo techo. Este ingreso permitirá ayudar a la economía del hogar, sobre todo en la compra de aparatos y equipo propios de las necesidades de salud en la vejez y en lo referente a la alimentación; en caso de que los adultos mayores vivan solos y reciban o no

³⁹⁴ Grynspan, Rebecca. Universalismo Básico y Estado. Principios y desafíos. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Molina, Carlos Gerardo (editor), 2006, p. 77. ISBN: 1597820342.

una pensión, la transferencia permitiría reducir los niveles de dependencia económica que existe con los familiares al tener un ingreso que les ayude a solventar los principales gastos del hogar sobre todo los alimentarios e indirectos (pago de luz, agua, gas entre otros); de igual forma podrá tener efectos substanciales en la salud al tener un ingreso que les permita adquirir las medicinas que son prioritarias en su bienestar.³⁹⁵

Queda entonces en claro, que pese a que se debe de dar prioridad a los Adultos Mayores que mantengan condiciones precarias de vida, así como a aquellos que no cuenten con otros ingresos, o formas de sustentar una vida digna, dentro del Universalismo Básico se debe de mantener la premisa, de servicios y prestaciones universales. Es decir, el acceso debe estar abierto a todos los ciudadanos, por el simple hecho de serlo, ya que como derecho social, el apoyo debe ser igualmente otorgado a todo aquel que lo solicite. Es importante aclarar que la prioridad es otorgar un apoyo a los Adultos Mayores en condiciones de vulnerabilidad, pero esta prioridad no debe de estar peleada con el principio de universalidad.

La discrecionalidad no debe ser un criterio dentro del Universalismo Básico para los Adultos Mayores, ya que se debe de sobre entender, que quienes logren mediante sus medios y esfuerzos tener otro ingreso, pensión o apoyo, no pueden ni deben ser vistos como individuos excluidos. Para dar paso a la implementación y crecimiento de este tipo de programas, el planteamiento de Evelyne Huber es prudente y señala que:

Se debe comenzar con una red básica de seguridad con cobertura universal, o una red básica de seguridad para todos, que más adelante se hará más generosa a medida que pueda aumentarse la ganancia. Comenzando con la red de seguridad para los ancianos, el pilar debería ser una pensión de ciudadanía básica, con una tasa plana, que permita a un individuo cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda y atención de la salud. Pensión de “ciudadanía” significa que el derecho a esta pensión es un derecho de ciudadanía, no un derecho adquirido a través de contribuciones específicas.³⁹⁶

Por lo anterior, resulta fundamental que el Estado y las instituciones públicas redoblen esfuerzos hacia los Adultos Mayores y las necesidades que éstos tienen ante la vida diaria como: fuentes de ingresos, atención médica, medicamentos, asistencia legal, etc. En México existen distintos programas de apoyo para los Adultos Mayores, entre los que destacan dos. A nivel Federal se tiene el „Programa 70 años y más’ de la Secretaria de Desarrollo Social y a nivel local, el de la „Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal’, resaltando que este último se convirtió en Ley en el Distrito Federal en el 2003 y “a partir de esta experiencia se han ido generando rápidamente nuevos programas en sólo seis años: en total, dieciocho estados contaban en 2009 con un programa o ley para los adultos mayores, que incluyen transferencias monetarias en forma de pensiones alimenticias o humanitarias, asistencia alimentaria, ayudas o estímulos económicos y becas.”³⁹⁷

³⁹⁵ *Ibíd.* p. 218.

³⁹⁶ Huber, Evelyne. Un nuevo enfoque para la Seguridad Social en la región. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Molina, Carlos Gerardo (editor), 2006, p. 173. ISBN: 1597820342.

³⁹⁷ Valencia Lomelí, Enrique y David Foust Rodríguez. Op. Cit. p. 14.

Valencia y Foust, hacen referencia a los adelantos que se han tenido en México, en materia de programas de apoyo para los Adultos Mayores. Destacan, la cantidad de Adultos Mayores que se benefician de este tipo de programas, acercándose al medio millón de Adultos Mayores en el Distrito Federal, y a poco más de medio millón de Adultos Mayores, en otras 17 entidades del país. También enfatizan lo logrado por el programa Federal de la SEDESOL, con más de un millón y medio de personas incorporadas. A continuación se muestra de manera más amplia esta información:

- La Pensión Alimentaria de Adultos Mayores de 70, en el Distrito Federal, establecida mediante la Ley que otorga el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta años, residentes en el Distrito Federal, del 18 de noviembre de 2003. Bajo esta Ley, 470,000 personas recibían la pensión en 2009.
- Otras dos experiencias cobijadas bajo una Ley son, las de Chiapas (Amanecer: Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre, con 214,000 incluidos) y de Veracruz (Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70, Ley 223, con 28,700 pensionados).
- En otros quince estados de la República se han ido generando otros programas más, que cobijan a 275,000 personas más.
- El Programa Oportunidades generó un nuevo componente para adultos de 70 y más años, que pertenecen a las familias beneficiarias. En el año 2006, ya había incluido a 803,000 personas, aunque para fines de 2007, se redujo la inscripción a 219,000, y para fines de 2008, se tenía ya sólo, un poco más de 63,600 adultos mayores recibiendo el beneficio. La reducción se debió muy probablemente a la generación de un nuevo programa de la SEDESOL.
- La SEDESOL generó a partir del 2007, el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales, y que para fines de 2008, había ya incorporado a un millón 692 ancianos.³⁹⁸

No obstante, de estos claros adelantos hacia la cobertura de los Adultos Mayores (de 70 años y más en la mayoría de los casos, 68 años y más, para el Distrito Federal y algunos a partir de una menor edad), no debemos pensar que el camino hacia el Universalismo Básico está en marcha. Sin embargo, estos programas pueden ser utilizados para lograr un acercamiento a una cobertura universal. Jusidman y Marín sostienen que, “la implementación del universalismo en México encontraría en la perspectiva de derechos humanos a un fuerte aliado. Presentan los postulados básicos del enfoque de derechos, señalan la necesidad de avanzar en la definición de pisos básicos de realización de estos derechos, como muestra del compromiso de los estados para ir mejorando de manera progresiva los niveles de vida de sus poblaciones.”³⁹⁹

A lo que podríamos decir que, es importante que los distintos niveles de gobierno y sus experiencias, logren encontrar un camino único, sosteniendo en forma coordinada, todas las acciones que se lleven a cabo, ya que el Universalismo Básico debe verse como la suma de acciones. Es decir, que se deben tomar en cuenta, tanto las acciones locales, como las federales, en la búsqueda del bienestar de las personas de la tercera edad. Además se debe analizar cómo pueden éstas ser sinérgicas, y delegar las

³⁹⁸ *Ibíd.* p. 15.

³⁹⁹ *Ibíd.* p. 17.

responsabilidades que cada nivel de gobierno e institución puedan y deban tomar, buscando proporcionar, un bienestar integral. De tal forma, que es necesario considerar lo que se ha hecho por el bienestar de los ancianos en el país (a nivel nacional o local), apreciar las cosas positivas, implementarlas y utilizarlas, con el fin de implementar un modelo, a nivel nacional, de Universalismo Básico para los Adultos Mayores.

6.2.1 Adelantos del Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.

México, como muchos países en el mundo, ofrecen, por lo menos en discurso, una cobertura universal. Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconocen garantías, libertades y derechos sociales; no obstante, la realidad es muy diferente, ya que son la segmentación, la inequidad y la exclusión, los factores que distinguen al bienestar social en el país, por lo que pareciera estar muy lejos el reconocimiento de una ciudadanía social amplia. Como mencionan Valencia y Foust:

El régimen de bienestar mexicano está muy alejado de la visión universalista definida: nos encontramos con servicios sociales segmentados y desiguales provistos para sólo una parte de los ciudadanos, financiados por contribuciones y por todos los ciudadanos, en una sociedad profundamente desigual. Incluso podemos decir que varios de los servicios sociales existentes, debido a su segmentación y a la estratificación generada, acentúan la desigualdad primaria o de mercado.⁴⁰⁰

La Seguridad Social desde sus inicios, en la época posrevolucionaria, ha sido ligada al empleo. Los sistemas de Seguridad Social públicos se conformaron para quienes tuvieran un empleo con prestaciones de ley, mientras que el resto de la población quedó bajo un régimen de bienestar social residual, focalizado y con servicios insuficientes. Como menciona John Scott, “la Seguridad Social en México no ha logrado cumplir con su función más elemental: asegurar a toda la población, pero en particular a la población más vulnerable, contra contingencias de salud, y contra caídas drásticas del ingreso al final de su vida productiva.”⁴⁰¹ Un avance hacia la cobertura de amplias capas de población antes excluidas, son las transferencias monetarias (pensiones no contributivas), las cuales, en la última década han crecido de manera importante para los Adultos Mayores, especialmente para los mayores de 70 años.

En México, no se puede decir que los Adultos Mayores son el único grupo de población que requiere de un programa basado en el Universalismo Básico, ya que como menciona Ana María Tepichín, “Es bastante sugerente la propuesta de que el universalismo básico tenga como base el ciclo de vida y pueda afianzar algún tipo de respuesta para cada momento del ciclo.”⁴⁰² Por desgracia esta afirmación está muy lejos de ser una realidad,

⁴⁰⁰ *Ibíd.* p. 11.

⁴⁰¹ Scott Andretta, John Roberto (3). Seguridad Social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. México: CIDE, Bienestar y Política Social, Vol. 1, núm. 1, pp. 59-60. [En línea] disponible en: http://bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2005/vol_1_num_1_3_05_es.pdf consultado en octubre de 2010.

⁴⁰² Tepichín Valle, Ana María. El dilema entre el bienestar de las familias y la introducción de la perspectiva de género en política social: bondades del universalismo para resolverlo. Guadalajara, México: ITESO, En: Perspectivas del universalismo en México. Valencia Lomelí, Enrique (coordinador). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, 2010, p. 67. ISBN 978-607-7808-27-5.

ya que pese a que en el discurso existen servicios sociales universales (por ejemplo: salud y educación que son donde hay más cobertura), en la realidad, se está muy lejos de llegar a todos y aún más lejos están, de ser servicios de calidad que puedan otorgar una vida digna.

Es evidente la falta de coordinación entre las distintas políticas sociales, no obstante y como ya lo mencionamos, no se pretende iniciar desde cero, un programa de Universalismo Básico, sino que se debe hacer uso de lo ya existente en cuanto a Política Social y Desarrollo Social. En capítulos anteriores vimos cómo existen algunos programas a nivel Federal y local que asisten de algún modo al grupo de población de los Adultos Mayores. Existen programas aislados de pensiones no contributivas, asistencia médica y dotación de medicamentos, asistencia social, así como apoyo legal y jurídico; sin embargo, son pocos los programas integrales que buscan al mismo tiempo, otorgar un monto económico y complementarlo con otros servicios para los Adultos Mayores. Además, estos programas tienen una cobertura segmentada o focalizada y en el mejor de los casos son universales, pero con una obligación territorial delimitada.

Podemos mencionar a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal, como el avance más significativo en cuanto a una visión integral de Universalismo Básico, ya que integra además de una Ley una serie de servicios y prestaciones, que consisten en: una pensión no contributiva, servicios médicos y medicamentos gratuitos, así como visitas domiciliarias para aquellas personas que no pueden asistir al servicio, asesoría jurídica-legal en caso de maltrato o padecer algún otro problema que lo requiera, contando además con el servicio gratuito en el transporte público. Este programa puede ser un buen modelo para diseñar, planear y llevar a cabo una cobertura universal de Adultos Mayores en México, en lugar de focalizar y mantener políticas sociales segmentadas, las cuales se duplican ya que tienen el mismo fin.

6.3 Un modelo de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.

Como ya hemos visto anteriormente, existe una cobertura amplia de los Adultos Mayores de 70 años y más (grupo de población al que se dirige la mayoría de los programas de este tipo). Esta cobertura se logra mediante los más de 100 sistemas de pensiones contributivos y a los que se suman los sistemas no contributivos. Estos últimos, no dejan de ser sistemas segmentados y aislados, ya que estos sistemas de pensiones en México, no cuentan con ninguna organización que permita hablar de una cobertura universal o casi universal. Valencia y Foust mencionan que según estimaciones de CONAPO para el 2008, en México había aproximadamente 3.91 millones de Adultos Mayores de 70 años y más, de los cuales, alrededor de 2.7 millones estaban cubiertos por las Pensiones No Contributivas, y alrededor de 1 millón, por los sistemas contributivos; más no es claro, quiénes gozan de una duplicidad, al tener ambos tipos de beneficio, y cuántos son, los que quedan excluidos de cualquier sistema.⁴⁰³

Es difícil hacer una selección de la población de Adultos Mayores, de entre los que están en vulnerabilidad, y los que no, ya que como siempre, la focalización puede incluir a

⁴⁰³ Valencia Lomelí, Enrique y David Foust Rodríguez. Op. Cit. p. 15.

quienes no lo requieren y excluir a quienes sí. La selectividad se llevaría a cabo desde el umbral de edad, en el que todo aquel que cumpla y compruebe la edad requerida (sean estos 70 años o menos). Para lo que sería una buena base comenzar un programa para Adultos Mayores de 70 años y más, ya que según estimaciones de CONAPO, en el país existían en el 2010, un poco más de 4 millones. Esta cantidad se duplica si tomamos en cuenta a toda la población mayor de 60 años, con lo que el universo se hace más amplio, complejo y costoso.⁴⁰⁴

Un programa nacional de Pensiones No Contributivas puede verse como el inicio de lo que podría ser un programa con enfoque de Universalismo Básico en México. Para que cumpla con esta visión, se debe de tener en cuenta que existen otras necesidades completarías a lo monetario, por lo que se debe advertir que las Pensiones No Contributivas deben de asegurar a todos los ciudadanos en estado de jubilación y necesidad, además de una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios.⁴⁰⁵ Es importante señalar que estos servicios y prestaciones deben en todo momento ser de una calidad que permita la significación de los mismos, no se trata de prestaciones asistenciales, sino de un derecho social garantizado para todos los ciudadanos que cumplan con la edad mínima requerida.

El Universalismo Básico puede ser una opción, si bien no para acabar del todo con la desigualdad, sí para dar pie a una mayor igualdad social en cuanto a derechos sociales y el bienestar social esencial requerido para los Adultos Mayores, además de crear un panorama de certidumbre para toda la población en general. Una pensión básica para todos los Adultos Mayores podría llevar a reducir la vulnerabilidad y la exclusión social. Las Pensiones No Contributivas y demás mecanismos institucionales, que acompañen a estos servicios y prestaciones, deben estar fincados en los principios de universalidad, solidaridad, sustentabilidad financiera, ciudadanía y calidad de servicios, los cuales son principios contenidos en el modelo de Universalismo Básico.

Debemos dejar en claro que este tipo de modelo de Pensiones No Contributivas, no intenta suplir en ningún momento a los sistemas contributivos. Cuando se tenga una pensión por esfuerzo propio, la complementan. En otros casos, será un ingreso extra que ayude a mejorar las condiciones de vida (se tenga o no ingreso de otro tipo) y en la mayoría de los casos, tendrá el fin, de no dejar que las personas caigan en niveles de pobreza e indigencia, sin poder sostener una vida digna. Debemos dejar en claro que el tipo de Pensiones No Contributivas que nosotros estamos sugiriendo como idóneo, mediante un modelo de Universalismo Básico, es el que Picado Chacón describe a continuación:

⁴⁰⁴ Consejo Nacional de Población (CONAPO). República Mexicana: Población al 1° de enero de cada año por sexo y edad, 2005-2051. Bases de datos nacional. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234 consultado en noviembre de 2010.

⁴⁰⁵ Pensiones No Contributivas, 11-02-2005 (actualización), p. 1. [En línea] disponible en: http://fccortes.galeon.com/index_archivos/nocontribjubilacion/nocontribjubilacion.pdf consultado el octubre de 2010.

Pensión universal: Es la versión más simple de pensión no contributiva, los beneficiarios son todas aquellas personas que cumplen con ciertos criterios de residencia o ciudadanía en el país o región que otorga la pensión, y han alcanzado una edad previamente establecida; el monto monetario otorgado es uniforme para todos los beneficiarios. La concesión no está sujeta a comprobación de ingresos, condición que convierte su administración en sencilla y de costos reducidos. Puede cubrirse el 100% de la población objetivo de manera automática, sin generar la estigmatización de los receptores.

El apoyo político a la pensión universal es amplio, y ésta evita el desincentivo de ahorrar para la vejez y contribuir con la seguridad social o los sistemas contributivos de pensiones. El pago de impuestos concede el derecho a este beneficio, en consecuencia, para evitar la evasión y los desincentivos al empleo y al ahorro, se privilegian los impuestos al consumo.⁴⁰⁶

De lo que podemos destacar sobre la pensión universal, es que beneficia a todos los ciudadanos que cumplen con cierta edad, previamente establecida. Además el monto económico de la pensión, es uniforme para todos; no debe generar estigmas, y puede y debe verse, como un sistema de apoyo para los Adultos Mayores, paralelo a los sistemas contributivos. Para que este sistema o modelo de Universalismo Básico, enfocado a los Adultos Mayores, no se vea como un gasto demasiado oneroso, se debe de plantear una serie inicial de servicios y prestaciones básicas o esenciales, y que con el tiempo pueden aumentar en cuanto a su cantidad.

6.3.1 Una propuesta de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.

Entrando de lleno al tema de los Adultos Mayores en México, los apoyos, beneficios o prestaciones que se deben de ejercer como parte del Universalismo Básico, deben de contener una serie de puntos, que en un principio, deben ser tomados como un piso básico de prestaciones que cumplan con una serie de requisitos mínimos que son:

- Tener 70 años o más comprobables mediante un documento oficial o testigos.
- Ser ciudadano mexicano y comprobarlo de algún modo.

Estos requisitos deberían ser vistos como prioritarios para poder acceder al beneficio de este programa; no obstante, se debe de tener en cuenta la complejidad que estas cuestiones tan básicas podrían presentar, tanto para los individuos, como para el programa. En el caso de los ciudadanos elegibles, la falta de documentos oficiales o testigos que avalen su edad, puede dificultar su comprobación. Mientras que el programa se podrá ver en dificultades, al tener que mantener a una cantidad de los denominados, „free riders”, que son aquellos que no cumplen con el requisito de edad y engañan al programa, con tal de ser beneficiados; lo cual, podría en cierto momento controlarse (por lo menos en una gran proporción), por medio de las bases existentes del IFE y el CURP, entre otras, y además, castigando a quienes sean detectados con esta anomalía. Muchas personas se abstendrían de intentar un fraude, si la sanción fuera, no poder tener derecho al programa, aún cuando ya se contara con la edad mínima establecida.

⁴⁰⁶ Picado Chacón, Gustavo y otros. Viabilidad de las pensiones no contributivas en Perú. Proyecciones demográficas y financieras. Perú: OIT y UNFRA, 1ª edición, 2008, p. 9. ISBN: 978-92-2-322264-2.

Debemos tener en cuenta el caso de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años del estado de Veracruz,* donde si los ciudadanos no pueden acreditar su edad mediante algún documento, oficial o no, se acepta una constancia de „apreciación clínica’, que avala que el individuo tiene la edad requerida. Los casos en que se tengan problemas con la documentación, o con alguna otra circunstancia, deberán ser tomados como casos especiales, los cuales se examinarán a profundidad, con el fin de que ningún ciudadano que solicite el apoyo universal, y tenga derecho al mismo, quede fuera del beneficio por cuestiones burocráticas o de otra índole.

Como se puede ver, los requisitos de acceso a este programa, resultan ser de lo más sencillos, ya que el espíritu de la universalidad, así lo requiere. Este espíritu se puede definir en el que todo aquel ciudadano, por el simple hecho de llegar a la edad definida en el programa, tiene el derecho a obtener los beneficios por parte del Estado para su manutención, y poder cubrir sus necesidades básicas o esenciales, que le permitan mantener una vida digna. Las prestaciones a las que se puedan acceder dentro de un programa con atributos del Universalismo Básico, se describirán a continuación.

6.3.1.1 Las prestaciones del Universalismo Básico para Adultos Mayores en México.

En un principio, la prestación de los servicios y beneficios, pudieran ser los que se delimiten como básicos o esenciales para que un Adulto Mayor, no pase a un estado de vulnerabilidad o sobrevivencia. Es decir, que el ideal será poder comenzar con algunas estrategias claves, que logren una vida digna para el Adulto Mayor. El programa podría entrar en acción, ofreciendo los servicios indispensables, sin confundirlos, con los mínimos tan criticados por esta investigación. Además, sin que en ningún momento, éste sea el objetivo final sino verlo como el principio, estando abiertos a planear la forma en que se puede ir creciendo conforme a las siguientes dos vertientes:

- Crecimiento en cantidad de adultos mayores beneficiados
- Crecimiento en servicios, prestaciones y beneficios otorgados

A continuación ahondaremos sobre estas dos cuestiones, pero antes debemos aclarar, que el crecimiento del programa de Universalismo Básico para Adultos Mayores en México, estaría supeditado al presupuesto con que se financiará éste. En cuanto a la cantidad de Adultos Mayores que se beneficiarían, el aumento podría darse de acuerdo a los siguientes lineamientos. Primeramente se debe intentar lograr una cobertura lo más cercana al 100%, esto, de los Adultos Mayores que cumplan tanto con la edad que se delimite, así como con el resto de los requisitos y procedimientos para su incorporación. Se puede tomar la edad de 70 años como lo hacen varios programas de Pensiones No Contributivas en México y el mundo. Posteriormente, quizás se pueda ir tratando de bajar el límite mínimo de edad para el acceso, lo cual permite ampliar el número de población de Adultos Mayores cubiertos por el programa.

En cuanto a los servicios, prestaciones y beneficios, podemos enlistar los servicios y prestaciones que pueden ser los esenciales para los Adultos Mayores. Desde su inicio, se

* Ver el inciso 5.3.1.2 de este trabajo.

puede empezar con un enfoque multidimensional, no considerando al monto económico, como el único. Quienes cuentan con pensiones contributivas, y a la vez tienen acceso a otros servicios y prestaciones, suman certidumbre a su vida y enriquecen el sentido complementario o integral del programa. A continuación sugerimos la multidimensionalidad que debe contener un programa de Universalismo Básico para Adultos Mayores en México.

Multidimensionalidad de la pensión universal

- El aspecto monetario
- El aspecto de servicios médicos y medicamentos
- El aspecto de seguimiento al adulto mayor

Estas tres dimensiones pueden ser las fundamentales para crear un programa integral, a partir del cual, se puede dignificar la vida de muchos de los Adultos Mayores más pobres. Muchos más, como aquellos que ya cuentan con otros apoyos, pensiones o ingresos se verán beneficiados a través de mejoras en sus condiciones de vida. Gasparani hace mención de que en otros países ya se están haciendo esfuerzos en los sectores de salud y sistemas de protección social para lograr coberturas, pensiones y/o prestaciones universales para los Adultos Mayores. Este autor lo refiere como un piso de protección y que nosotros le otorgamos la categoría de „básico o esencial’, el cual busca proporcionar los estándares necesarios, para mantener una vida digna. México, puede y debe construir un piso de protección básica o esencial.⁴⁰⁷

Una vez que el programa de Universalismo Básico para Adultos Mayores se afiance, estas prestaciones esenciales podrían ir aumentando, para pasar a un siguiente nivel que lo podríamos llamar un Universalismo Básico ampliado. Mediante este siguiente nivel, se lograría poder dar a este grupo de población, las herramientas y prestaciones que les permitan acceder a un grado de justicia y equidad social, así como a un empoderamiento ciudadano, en el que no solamente su familia, sino la sociedad misma, los reconozca como parte del entramado social. El reconocimiento de sus derechos les permitiría gozar de una vida digna de manera amplia. A continuación enlistamos las prestaciones, servicios y/o beneficios a los que deberían hacerse acreedores los Adultos Mayores, mediante un programa de Universalismo Básico ampliado, el cual se entiende que podría ser cubierto con el tiempo, y no de inicio:

Un piso ampliado de prestaciones básicas:

- Apoyo económico
- Servicios médicos
- Medicinas gratuitas (cuadro básico)
- Servicios jurídicos
- Asistencia social (visitas domiciliarias)
- Servicios educativos y de capacitación para desarrollar actividades remuneradas
- Asistencia especializada en caso de ser un adulto mayor con discapacidad o incapacidad (sea esta física, mental o de otra índole)

⁴⁰⁷ Gasparini y otros. Un piso de protección social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales. Argentina: CEDLAS / Universidad Nacional de la Plata / OIT, versión preliminar 2007, p. 2. [En línea] disponible en: <http://eurosocialesalud.eu/files/docs/00510.pdf> consultado en octubre de 2010.

6.3.2 La cobertura y progresividad del modelo de Universalismo Básico en México.

El principio de cobertura del Universalismo Básico es sencillo, ya que como menciona Nohra Rey de Marulanda, la propuesta llamada Universalismo Básico, “promueve la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía.”⁴⁰⁸ La cobertura de un programa con enfoque de Universalismo Básico en México, deberá lograr una cobertura universal de los Adultos Mayores (respetando la edad mínima del programa), sin que se deba de ver esta situación como algo automático, pero que pudiera lograrse en el corto plazo, y en donde aún los Adultos Mayores que viven en zonas apartadas del país, lograsen acceder a este derecho ciudadano. En contraste, en los programas focalizados, el hecho de vivir en zonas apartadas, les excluye del Desarrollo Social.

Los atributos con los que debe contar el ciudadano son simples, primeramente, el tener la edad requerida y en segundo lugar, ser ciudadano mexicano o tener un tiempo de residencia. El cumplimiento de este último criterio, se deberá determinar de acuerdo a ciertos parámetros legales. Esta cobertura deberá incluir los estándares básicos de servicios y prestaciones que permitan a los Adultos Mayores mantener un piso esencial que les ayude a lograr una vida digna, es decir, que se les garanticen ciertos servicios y prestaciones, los cuales deben ser de una buena calidad homogénea.

Por su parte, la progresividad del Universalismo Básico requiere de un mayor esfuerzo después de la implementación: en un primer momento del programa se puede y debe cubrir a todos los Adultos Mayores con cierta edad. Posteriormente se logrará reducir la edad de acceso y con ello cubrir a un universo mayor de Adultos Mayores. Además, la progresividad va relacionada también en cuanto al número de servicios y prestaciones, las que se pueden incrementar con el paso del tiempo, teniendo en consideración costo, presupuesto, demanda, etc. Es importante discutir cuáles son los servicios y las prestaciones clave para los Adultos Mayores, y con ellas armar un piso básico o esencial para que puedan mantener una vida digna.

6.3.3 Desafíos del Universalismo Básico en México.

Entre los principales desafíos que tiene el Universalismo Básico como paradigma de la Política Social en México, están los cinco siguientes: 1) lograr imponer una nueva visión, de largo plazo y con miras a otorgar derechos ciudadanos previstos por la Ley; como cualquier paradigma novedoso, resulta una incógnita, por lo que se debe recurrir a los múltiples ejemplos internacionales sobre el tema, y mostrar sus beneficios.

- 2) el Estado como garante de la cobertura universal de las prestaciones esenciales
- 3) cómo mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sociales públicos
- 4) cómo llegar a quienes realmente lo necesitan

⁴⁰⁸ Rey de Marulanda, Nohra. Prefacio. EUA: BID, En: Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Molina, Carlos Gerardo (editor), 2006, p. v. ISBN: 1597820342.

5) cómo asegurar una visión de largo plazo con resultados⁴⁰⁹

Sobre la cuestión de que el Estado debe ser el garante de la cobertura universal de ciertas prestaciones esenciales, el desafío es que el Estado ha ido reduciendo sus responsabilidades y obligaciones en la esfera del bienestar social de los ciudadanos. Además de ir del discurso universalista a la acción real de cobertura universal, terminando con la focalización y el corporativismo de las acciones en el Desarrollo Social; para estos fines el Estado debe transformarse y renovarse, dando como resultado un Estado social responsable y con mayor compromiso social.

Con relación a la calidad y eficiencia de los servicios sociales públicos que éste debe de prestar, estos deben ser de buena calidad, una calidad que mantenga la dignidad de quienes hagan uso de ellos, dejando atrás las cuestiones de los mínimos sociales y pasar a las básicas o esenciales. En este caso, el Estado puede delegar ciertos servicios al mercado y la sociedad, donde él pasaría a ser regulador de los mismos, cuidando que se cumplan con ciertas normatividades y especificaciones básicas, no mínimas. El ideal que se busca es mejorar la eficiencia y la eficacia en los servicios que se prestan dentro del Universalismo Básico.

Se debe intentar llegar a quienes más lo necesitan, sí, pero el universalismo propone llegar a todos. La selección de algunos casos podría manejarse en cuanto a servicios y prestaciones especiales, que no a todos se les deban de otorgar. Éstas estarán condicionadas para grupos de Adultos Mayores con vulnerabilidad, exclusión, pobreza extrema, indigencia, etc., es decir, grupos prioritarios de Adultos Mayores que se encuentran en circunstancias por debajo de las condiciones de vida digna y requieren de prestaciones, más allá de las básicas o esenciales.

Por su parte, el cambio de visión en el largo plazo, consiste en desplazar el horizonte temporal, transitando a los programas permanentes y haciendo de la intervención estatal, una constante que no esté ligada a compromisos político-temporales (periodos en el poder), sino que al ser vistos como Ley, los derechos ciudadanos sean parte de todas las agendas políticas, ligando proyectos y programas en el corto, mediano y largo plazo. La administración de programas con enfoque en el Universalismo Básico debe de responder a la justicia, homogeneidad e inclusión social, que ayuden a crear un desarrollo sostenible, en que la dinámica de la planeación y evaluación, sean las directrices.

6.4 Financiamiento del Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México.

Sin duda que es el impacto económico que este programa tendría en el Gasto Social y de manera general en el gasto público una de las cuestiones controversiales que dificultarían el inicio de un programa con enfoque de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México. No lo podemos ver como una cuestión sencilla, ya que sin el logro de convenios políticos sobre el presupuesto no se podría llevar a cabo. Entre las cuestiones importantes a destacar está lo que se debería invertir en el programa, tanto para dar inicio al mismo como para sustentarlo con el paso del tiempo. Además se debe de tomar en

⁴⁰⁹ Filgueira, Fernando y otros. Op. Cit. pp. 29-36.

cuenta, que con los cambios demográficos (envejecimiento de la población), este programa tendría que ir aumentando su presupuesto durante las próximas cuatro décadas. Se estima que es hasta mediados del siglo XXI que la población de Adultos Mayores se estabilizará, para poco a poco, comenzar a descender, sin que por ello se vea a este momento, como el fin de los programas universales.

Como podemos ver abajo en el cuadro 6.1, el número de Adultos Mayores en México estará en ascenso durante este medio siglo (2000-2050). Se observa que en el 2010 existían aproximadamente 4.32 millones de Adultos Mayores de 70 años y más. Esta tendencia de aumento, que ha existido durante esta pasada década, según las proyecciones, se mantendrá. Para mediados del siglo XXI, se estima que los Adultos Mayores de 70 años llegarán a sumar, casi 20 millones de personas (las tendencias pronostican que esta población crecerá más de 4 veces). Y si tomamos en cuenta las edades de 65 años y 60 años como límites inferiores, la tendencia también es a la alza, lo que daría como resultado a una población de más de 35 millones de Adultos Mayores para el 2050. Para cuando estemos finalizando la mitad del siglo XXI, en México, más de una cuarta parte de la población, serán Adultos Mayores.

Cuadro 6.1

Cuadro Población de adultos mayores de 60, 65 y 70 años y más en México, 2006-2050. (Millones de personas).				
Años	Población total	60 años y más	65 años y más	70 años y más
2006	106.99	8.34	5.73	3.69
2007	108.06	8.64	5.94	3.84
2008	109.10	8.96	6.16	4.00
2009	110.12	9.31	6.40	4.15
2010	111.12	9.67	6.64	4.32
2015	115.89	11.85	8.04	5.23
2020	120.24	14.70	9.92	6.37
2025	124.00	18.08	12.39	7.92
2030	126.96	21.81	15.30	9.96
2035	129.00	25.74	18.48	12.35
2040	130.10	29.56	21.77	14.92
2045	130.32	33.01	24.87	17.52
2050	129.70	35.96	27.58	19.89

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del CONAPO.

La proyección poblacional se obtuvo del CONAPO y corresponde a la población del 1 de enero de cada año. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

Ahora bien, regresando a la cuestión financiera; no obstante, de las visiones negativas sobre un cambio en la Política Social a nivel nacional en cuanto a los Adultos Mayores, también existen algunas visiones, estudios y especialistas en Política Social que defienden la viabilidad de las Pensiones No Contributivas y la visión del Universalismo Básico en México. Los ejemplos que vimos en otros países e incluso a nivel local en

México, pueden hacer ver las ventajas que se encuentran en esta forma de hacer Política Social. Una visión positiva sobre el Universalismo Básico para Adultos Mayores, resulta ser apenas un inicio en la discusión sobre el tema. A continuación veremos tres ejemplos que dan a conocer el camino que se pueden tomar en cuanto al financiamiento de un programa de este tipo.

6.4.1 Una visión general desde la Organización Internacional del Trabajo.

Para empezar debemos aclarar que esta visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), está más relacionada a las reformas en la Seguridad Social e integra dentro de sus pilares a las Pensiones No Contributivas en América Latina, la cual va encadenada directamente con la caída de empleo, y que según algunas estadísticas generales, sólo cuatro de cada diez Adultos Mayores de 70 años reciben un ingreso por pensión o por jubilación en la zona, por lo cual, se tiene que avanzar hacia los requerimientos de un nuevo acuerdo social para universalizar la protección social.

La sugerencia de la universalización de la Seguridad Social en los países latinoamericanos es el resultado de observar que el empleo no es el mecanismo exclusivo de acceso a la misma ni en el corto ni en el mediano plazo, además de requerir mayor solidaridad e incentivos, tomando también en cuenta los cambios demográficos y epidemiológicos, así como contextualizarlos a lo que sucede en cada uno de los casos (países).⁴¹⁰ Estamos de acuerdo con Andras Uthoff y la OIT en que:

Desde una perspectiva de sustentabilidad fiscal, conciliar las propuestas para la extensión y universalización de la protección social, con las posibilidades reales de hacerlo, es un campo que requiere mucho esfuerzo. [...] *Creemos que...* hay avances en esta línea, por ejemplo, con la estimación de los esfuerzos de gasto social necesarios para universalizar las pensiones (Uthoff, 2006) o el piso mínimo de protección social (OIT, 2008b).⁴¹¹

Por lo que se puede percibir son un gran avance las Pensiones No Contributivas acompañadas de algunos otros servicios y prestaciones en beneficio de los Adultos Mayores que existen en otros países como Brasil, Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Bolivia, que se puede extender a la protección de amplios grupos de población vulnerable. Estos cambios se sugieren por parte de la OIT sobre cuestiones específicas, las cuales, van en relación con reformar los sistemas de pensiones contributivos y añadirles un pilar no contributivo, a lo que la tendencia es hacia la unificación de sistemas nacionales de pensiones, con lo que se busca sumar solidaridad, equidad y justicia social.⁴¹²

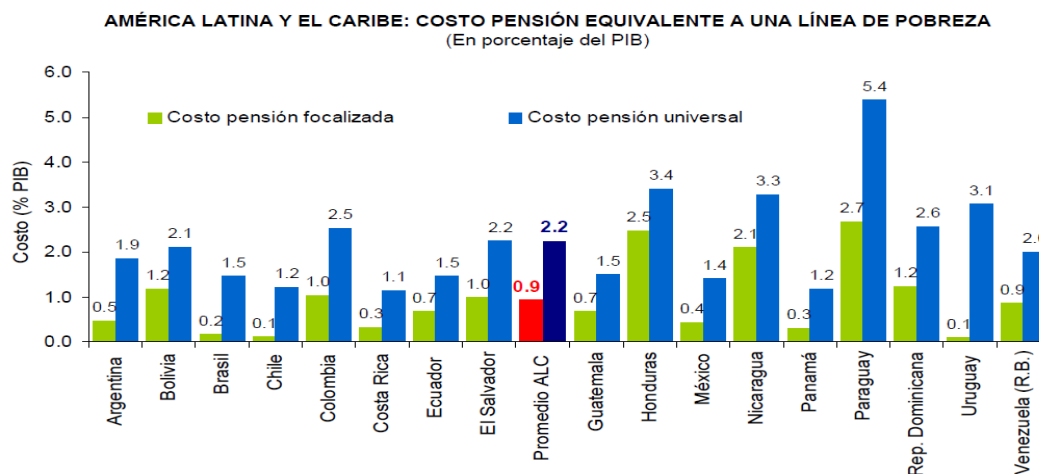
⁴¹⁰ Passim. Titelman, Daniel. Reformas de Pensiones en el Contexto Social de la Región, CEPAL, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Reunión Técnica de la Comisión Americana, México Distrito Federal: CADAM, 25 y 26 de abril de 2007. [En línea] disponible en: http://www.ciss.org.mx/cadam/pdf/es/daniel_titelman.pdf consultado en octubre de 2010.

⁴¹¹ CEPAL, Panorama Social en América Latina, documento informativo, 2009, p. 10. [En línea] disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/Política_SocialE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf consultado en diciembre de 2010. Las cursivas son nuestras.

⁴¹² Titelman, Daniel. Op. Cit. p. 18.

En los últimos años, el tema de las Pensiones No Contributiva para Adultos Mayores ha sido bastante difundido y estudiado en toda América Latina (ya existen muchos sistemas de este tipo en la zona y en varios países quieren seguir esta inercia). Como nos muestra Daniel Titelman en la siguiente gráfica (6.1), se hizo una estimación para el año 2007, del costo que representarían las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores de 65 años y más, en 20 países de América Latina. De acuerdo a este estudio, podemos resaltar que el costo promedio para la zona en cuanto las Pensiones No Contributivas, se estimó en un costo aproximado del 2.2% del PIB. A manera de comparación para el caso mexicano, mientras que en el año 2007, las pensiones focalizadas tuvieron un costo aproximado del 0.4%, sostener un programa universal de pensiones, hubiera tenido un costo del 1.4% del PIB.

Gráfica 6.1
Pensiones no contributivas para mayores de 65 años para reducir la pobreza en 50%



Fuente: Titelman, Daniel. Reformas de Pensiones en el Contexto Social de la Región, CEPAL, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Reunión Técnica de la Comisión Americana, México Distrito Federal: CADAM, 25 y 26 de abril de 2007, p. 19. [En línea] disponible en: http://www.ciss.org.mx/cadam/pdf/es/daniel_titelman.pdf consultado en octubre de 2010.

Las estadísticas y sus resultados con relación a las PNC para Adultos Mayores a los 65 años en México, logran respaldar una viabilidad financiera ya que según este estudio, para lograr otorgar una pensión universal para este grupo de población, se sumaría un punto porcentual del PIB, al costo de tener un programa focalizado. Lo cual pareciera muy factible de desembolsar para el gasto público, ya que los promedios de Gasto Social con respecto al PIB, son cercanos al 20%. No obstante, como señala Gerardo Ordóñez, “en México actualmente se destina el 20 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto social, cuando el promedio en Latinoamérica es de casi el 40 por ciento, por lo que sugirió que el país y cualquier gobierno local se pusiera como ideal asignar al menos un 35 por ciento de su PIB a las políticas sociales.”⁴¹³

⁴¹³ Torres Delgado, Sergio. Diario Cambio de Michoacán, jueves 6 de enero de 2011. [En línea] disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=119535> consultado en enero de 2011.

Esta visión, en la que se compara a México con otros países de América Latina, donde en algunos casos ya existen las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores y en otros se está estudiando la posibilidad de introducirlas, permite ver cómo el caso mexicano tiene posibilidades, aún con el Gasto Social que se destina actualmente. Sin embargo, debemos estar consientes de que siguen existiendo dudas en la visión de la OIT, respecto a la sustentabilidad de los programas en el mediano y largo plazo. Al respecto, los modelos que a continuación se presentan, podrán aportar un mayor respaldo a la viabilidad de una Política Social en México, para Adultos Mayores, bajo el modelo del Universalismo Básico.

6.4.2 El modelo de Pensión Universal implementado por John Scott.

Desde la investigación académica, uno de los más destacados defensores de la implementación de un modelo de pensión universal a nivel nacional es el Dr. John Roberto Scott Andretta.* El investigador, a lo largo de su trabajo, ha creado y defendido las posibilidades de un modelo de pensión universal o de Pensiones No Contributivas para los Adultos Mayores, que si bien, implicaría un costo para el gasto público, también traería una serie de efectos positivos para la Política Social en el país, para la sociedad y en especial para los Adultos Mayores. A este grupo, se les reconoce como una población altamente vulnerable, excluida del desarrollo y con alto riesgo de caer en pobreza e indigencia, sino es que ya están viviendo bajo estas circunstancias poco favorables, lo cual los mantiene alejados de la posibilidad de lograr una vida digna.

El especialista en Política Social señala las bondades que puede tener una pensión universal para los Adultos Mayores. Un programa de este tipo, tendría mejores resultados que los que tienen los programas focalizados o selectivos, en los que se cometen frecuentemente errores de exclusión entre los Adultos Mayores de los estratos más bajos (pobres). Además, se podrían eliminar costos y desincentivos del esquema anterior, y sería fiscalmente sostenible para el próximo medio siglo, esto bajo una trayectoria razonable de crecimiento económico del país.⁴¹⁴ Para entender a profundidad el tema de la exclusión en México sobre los Adultos Mayores podemos mencionar lo que Rubio y Garfías señalan sobre el tema:

A pesar de los esfuerzos por cubrir la insuficiencia de la seguridad social por medio de programas sociales dirigidos a la población adulta mayor, más del 40 por ciento de las personas de 70 años y más no gozan de la seguridad de un ingreso proveniente de una pensión o jubilación o de un programa social. Particularmente preocupante es la población pobre que permanece excluida; alrededor del 35 por ciento de los adultos mayores que no reciben ingresos por jubilaciones o transferencias de programas sociales se encuentran en los dos quintiles más pobres de la población. Una mayor proporción de la población excluida son mujeres, y como se esperaría, residentes de localidades urbanas. Aunque

* Profesor-Investigador, División de Economía, CIDE. (1991-presente) Consejero Académico, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2010-2014). [En línea] disponible en: <http://www.cide.mx/investigador/curriculum.php?IdInvestigador=42> consultado en octubre de 2010.

⁴¹⁴ Scott Andretta, John Roberto (2). ¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?. México: CIDE, En: Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México, Laura Sour (editora), 1ª edición, marzo 2007, p. 12.

gracias a los programas sociales se ha cubierto a una parte importante de la población rural, alrededor del 25 por ciento de los adultos mayores todavía no cuentan con un ingreso seguro para su vejez.⁴¹⁵

Entre los ejemplos internacionales, se puede hacer referencia al modelo de Nueva Zelanda, por lo ideal que resulta. En este país existe una pensión universal de tipo no contributiva desde 1940. En este modelo, el Estado se preocupa de que todos tengan una pensión garantizada por el hecho de ser ciudadanos de este país (una residencia de por lo menos 10 años) y se otorga con una edad mínima de 65 años, siendo evidente que se privilegia la equidad y la universalidad. Sus características particulares son:

- i) Ser no contributivas: se financian con impuestos generales (sobre el consumo o sobre los ingresos).
- ii) Entregar beneficios definidos, universales e iguales para todos: en Nueva Zelanda, cumplidos los 65 años y bajo ciertas condiciones de residencia, se otorga una pensión universal garantizada por el Estado.
- iii) Ser de reparto: se pagan con los impuestos de la actual generación.
- iv) Ser de administración pública.
- v) Ser universal para todos los residentes: no excluye a nadie y es parejo para todos.
- vi) El sector privado cumple un papel fundamental, pues se le encarga el diseño de un sistema de ahorro voluntario y complementario para los que deseen obtener beneficios mayores que los que garantiza el Estado.⁴¹⁶

John Scott reconoce las virtudes que tiene la universalidad y que a nivel internacional también se han reconocido. Entre las que él analiza, se encuentran las siguientes:

Primero, el garantizar una cobertura prácticamente completa de la población pobre -en contraste con los errores de exclusión inevitables en cualquier mecanismo de focalización administrativa, incluyendo Oportunidades- es la única estrategia que maximiza el impacto sobre la pobreza extrema en la tercera edad y garantizaría su eliminación si cuenta con un presupuesto suficiente.

Segundo, en contraste con una pensión focalizada, una pensión universal no afectaría los incentivos laborales, de ahorro privado, o de incorporación a los sistemas públicos contributivos de seguridad social, al no condicionarse al ingreso de los beneficiarios. Finalmente, una pensión universal prácticamente eliminaría los costos administrativos, al no suponer costosos procesos de identificación y seguimiento („recertificación”) del padrón de beneficiarios.⁴¹⁷

En cuanto al concepto de universalidad, pareciera ser éste el ideal a seguir, más debe ir acompañado del concepto de equidad, ya que de lo contrario, se puede encontrar una

⁴¹⁵ Rubio, Gloria M. y Francisco Garfias. Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales 161, mayo de 2010, p. 39. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39750/sps161-adultos.pdf> consultado en diciembre de 2010.

⁴¹⁶ Uthoff, Andras. Mercado de Trabajo y sistemas de pensiones. Revista de la CEPAL, No. 78, diciembre de 2002, p. 44. [En línea] disponible en: http://white.oit.org.pe/ssos/acervo/pdf/lcg2187e_uthoff2.pdf consultado en diciembre de 2010.

⁴¹⁷ Scott Andretta, John Roberto (2). Op. Cit. p. 9.

cobertura amplia o muy cercana al total de los Adultos Mayores con una pensión o apoyo económico de algún tipo; no obstante, se puede reconocer una gran inequidad en un universo segmentado por los distintos sistemas. En este contexto, se puede recapitular la inequidad que existe en el subsidio mensual que tiene los diferentes sistemas de pensiones en el país (tanto sistemas contributivos como no contributivos), como se muestra en la tabla 6.1, donde cómo media se toman las pensiones del IMSS en su antiguo régimen (antes de la reforma del año 1997).

Tabla 6.1
Subsidio público medio mensual por pensiones (2003)
(gasto público neto de contribuciones de los beneficiarios).

	Pesos	% IMSS
Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales (Sedesol, 2005)	175	8.3%
Apoyos para Adultos Mayores en <i>Oportunidades</i> (Proyecto de Presupuesto, 2006)	250	11.9%
Programa de Apoyo a Adultos Mayores (Cd. de México, 2005)	668	31.7%
Pensionados IMSS (obligaciones bajo antiguo régimen)	2 105	100%
Pensionados ISSSTE	3 281	156%
Pensionados PEMEX	8 250	393%
Pensionados IMSS- <i>Patrón</i> (Rég. de Jubilaciones y Pensiones, 2004)	12 552	596%
Pensionados de Luz y Fuerza	17 556	834%

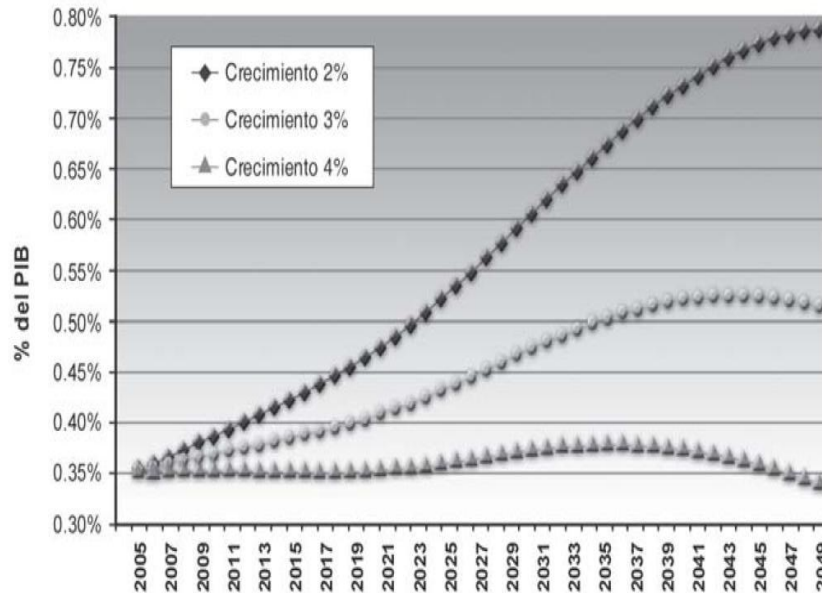
Fuente: Cálculo del autor a partir de información presentada en Banco Mundial, 2004, México Public Expenditure Review (tabla 2.13), página de Internet de Sedesol y Gobierno del D. F., e IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera de los Riesgos del IMSS (Junio 2005), Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

En la tabla anterior, se observa la alta inequidad dentro de los distintos sistemas de pensiones o algunos otros apoyos económicos que subsidia el Estado. Encontramos como algunos trabajadores de PEMEX, trabajadores del IMSS-*Patrón*, así como los de la extinta Compañía de Luz y Fuerza, están muy por encima del promedio de pensiones que se otorgan a los trabajadores comunes que cotizan para el IMSS y el ISSSTE. En contraste, es ofensiva la diferencia negativa que tienen los apoyos de la SEDESOL a los Adultos Mayores, sin que por ello, no se deba de reconocer el esfuerzo que el gobierno Federal otorga para las Pensiones No Contributivas.

John Scott hace una proyección sobre la viabilidad de una pensión básica universal para Adultos Mayores de 70 años o más, donde sus escenarios económicos y de crecimiento tratan de ser lo más bajos posibles (2%, 3% y 4% del PIB nacional). En la gráfica 6.2 observamos como aún en el caso de que el crecimiento fuera del 2% anual, una pensión de medio Salario Mínimo (\$668.00 pesos para el año 2007) sería viable con menos del 1% del PIB, siendo este sin duda, un modelo muy atractivo para desarrollar las Pensiones No Contributivas para los Adultos Mayores de 70 años.

Gráfica 6.2

Costo fiscal de la pensión universal (\$668.00/mes en 2005) para la población de 70 años o más bajo escenarios alternativos de crecimiento anual del PIB: 2005-2050.



Fuente: Estimaciones del autor (John Roberto Scott Andretta) a partir de proyecciones poblacionales de CONAPO (2000-2050). Scott Andretta, John Roberto (2). ¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?. México: CIDE, En: Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México, Laura Sour (editora), 1ª edición, marzo 2007, p. 11.

Dentro del este modelo, la universalidad siempre está acompañada de la equidad; ya que como se puede percibir, una pensión universal de este tipo estaría otorgando por lo menos un 20% de recursos de la misma al quintil más pobre de la población, con lo que estas transferencias serían más progresivas (pro-pobre) que cualquier distribución del Gasto Social y sus programas actuales, como los programas focalizados y segmentados, que en muchas de las ocasiones son regresivos, es decir, no logran tener efectos sobre los más pobres o vulnerables, con lo que los círculos negativos de exclusión se reproducen.⁴¹⁸

Existen algunos estudios que toman como modelo de referencia, el realizado por John Scott. Entre estos, está el de la OCDE-México, y el cual reafirma que, mediante una tasa de crecimiento del 3% del PIB per cápita, el costo de la pensión universal para Adultos Mayores de 70 años, significaría un máximo de 0.5% del PIB para mediados del siglo XXI. Además señalan que a partir de ese momento (año 2050), el costo comenzaría a disminuir. Incluso hacen referencia a que una tasa anual de crecimiento del 2%, también lograría las metas indicadas, con un costo del 0.8% de PIB, es decir, por debajo del 1% del PIB que establece John Scott en su estudio.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Scott Andretta, John Roberto (2). Op. Cit. p. 11.

⁴¹⁹ Peña Velázquez, José Enrique. Iniciativa para el otorgamiento de una pensión universal a nivel nacional. IMEF, México: Comité Técnico Nacional de Seguridad Social, No 12-2007, 2007, p. 7. [En línea] disponible en: <http://serviciosestrategicos.com/archivos/2dotrim07/5.pdf> consultado en noviembre de 2010.

La factibilidad que esta propuesta tiene, es sin duda, poco cuestionable a nivel teórico. No obstante, aunque la propuesta tiene por lo menos 5 años, a nivel Federal se mantienen los programas de combate a la pobreza y los focalizados, en los que la selección de la población beneficiada es negativa y poco solidaria con los más pobres. Peña Velázquez enfatiza en que, “ojalá cristalice y se realice, pues es un modelo incluyente y de tendencias universales, no contributivo y basamento de la generación de pensiones de retiro para todos los que están fuera de esta prestación, como lo pregonan algunos especialistas. Orientado a todos los individuos por su condición de ciudadanos y no solamente por su condición de trabajadores.”⁴²⁰

6.4.3 Una visión desde el modelo de Pensión Universal implementado por el CEDIA.

En el año 2006, el Centro de Diagnóstico, Información y Análisis (CEDIA) de la Cámara de Diputados en México, llevó a cabo una investigación sobre las pensiones universales, el cual tiene como título: “Costo fiscal, viabilidad financiera, impacto distributivo y financiamiento del programa de Pensión Universal para los Adultos Mayores, 2006-2050.”⁴²¹ Este estudio pareciera ser el intento más importante a nivel de gobierno, que se ha realizado en cuanto al tema de proporcionar Pensiones No Contributivas para los Adultos Mayores a nivel nacional. El objetivo general de esta investigación fue, “estudiar la población de adultos mayores del país, desde la óptica demográfica y socioeconómica, para poder identificar el impacto económico del otorgamiento de una pensión universal para este estrato poblacional.”⁴²²

Los antecedentes en el país sobre las Pensiones No Contributivas deja mucho que desear; por una parte a nivel Federal, para el año 2006 existían dos programas que proporcionaban a los Adultos Mayores un apoyo económico (antecedentes del Programa 70 y más), los cuales, tenían como características generales que eran focalizados y decían tener un alcance nacional, pero que solamente cubrían a los Adultos Mayores con alta y muy alta vulnerabilidad. La prestación económica que otorgaban era muy baja y por lo tanto no lograban eliminar la pobreza alimentaria en que viven los Adultos Mayores. Por otra parte, al programa del Distrito Federal para Adultos Mayores (Pensión Alimentaria), una de las críticas que más le resaltaron, fue la de ser regresivo. Es decir, que se les asigna la pensión a gran parte de Adultos Mayores que se encuentran dentro de los quintiles más altos (con mayores ingresos). De los puntos que se le reconocieron como positivos, fue que con el monto de la prestación, sí se puede abatir la pobreza.⁴²³

Entre las cuestiones más destacadas que los legisladores de las LIX y LX Legislaturas de la Cámara de Diputados han propuesto están las distintas iniciativas sobre una pensión

⁴²⁰ *Ibíd.*

⁴²¹ Reyes Tépach, Marcial. Costo fiscal, viabilidad financiera, impacto distributivo y financiamiento del programa de Pensión Universal para los Adultos Mayores, 2006-2050. México: Cámara de Diputados LX legislatura, CEDIA, Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Economía, octubre 2006, pp. 72. [En línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-10-06.pdf> consultado en octubre de 2010.

⁴²² *Ibíd.* p. 4.

⁴²³ *Ibíd.* pp. 12-13.

universal. Cada una cuenta con características propias, las cuales van desde la focalización hasta la universalización de una pensión para los Adultos Mayores. Además de variar en algunos elementos, como por ejemplo la edad a la que se tiene derecho al beneficio. Por otro lado, comparten ideas en relación a que deben ser inclusivas y equitativas, donde el monto sea el mismo para todos los Adultos Mayores beneficiados. Además de que esta pensión tendría como administrador a una dependencia del gobierno Federal. Las propuestas consideraban los siguientes tres rubros:

- A. Iniciativa de reforma constitucional
- B. Iniciativas para crear una ley para otorgar una pensión para los adultos mayores o reformar el marco legal vigente para crear la figura de la pensión para los adultos mayores
- C. Iniciativas que crean fondos, reforman los fondos ya existentes, o crean fideicomisos para apoyar a los adultos mayores.⁴²⁴

Podemos resaltar que para el año 2010, no habían sido aún aprobados los cambios que aquí se proponían. Asimismo podemos resaltar, entre las iniciativas de reforma constitucional, la referente a lograr añadir al artículo 4º constitucional, un inciso referente a la población mayor de 70 años, en el cual se hace por disposición constitucional que: “toda persona mayor de 70 años que no cuente con una jubilación por parte de un instituto de Seguridad Social, tiene derecho a una pensión por parte del Estado, la que no podrá ser inferior a la que se otorgue al rango más bajo por jubilación, los institutos de Seguridad Social.”⁴²⁵ Sin embargo, esta iniciativa tenía un enfoque focalizado y la propuesta era cubrir solamente a aquellos Adultos Mayores que no tuvieran una pensión contributiva, con lo que la universalidad es muy discutible.

Con respecto a las iniciativas para crear una Ley de Pensión para Adultos Mayores, éstas tienen un enfoque general, por lo cual, no se logran ver los rasgos más importantes que estos programas deben tener. Han habido iniciativas para crear leyes y también para reformar algunas que puedan incluir un programa de esta naturaleza. Las cuatro iniciativas que a continuación enlistamos se presentaron durante las LIX y LX legislaturas:

- La iniciativa del Dip. Fed. Juan Manuel Vega Rayet de la fracción parlamentaria del PRI, propone reformar la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, con la finalidad de crear el Fondo para Adultos en Plenitud. Éste cubriría a los Adultos Mayores en condiciones de pobreza. La edad mínima para acceder serían los 60 años y el monto propuesto era de 30 S. M. (no especificado si del D. F.) por semestre.
- La iniciativa del Dip. Fed. Miguel Alonso Raya propone crear una ley para las pensiones de los Adultos Mayores de tipo focalizado, que beneficiaría a aquellos en situación de pobreza que tuvieran 70 años o más y tres años de residencia en el país.
- La iniciativa del Dip. Fed. Miguel Ángel Navarro Quintero, de la fracción parlamentaria del PRD, propone una iniciativa para crear una Ley para las pensiones de los adultos mayores. Esta pensión sería de orden universal para todos aquellos Adultos Mayores que cumplieran con la edad mínima de 70 años.
- La iniciativa de la Dip. Fed. Clara Brugada Molina de la fracción parlamentaria del PRD, propuso reformar la Ley de los Derechos de lo Adultos Mayores para crear la Pensión

⁴²⁴ Ibíd. p. 13.

⁴²⁵ Ibíd. p. 14.

Social para los Adultos Mayores. Tendría un enfoque universal para todos aquellos con una edad mínima de 70 años y que cumpliera con una residencia de por lo menos 3 años en el país. El monto sería equivalente al 50% de el S. M. vigente en el D. F.⁴²⁶

Y por último, con respecto a crear fondos, reformar los fondos ya existentes o crear fideicomisos para el apoyo de los Adultos Mayores, las iniciativas han sido diversas. Esto tanto en la forma, como en sus bases. Destacan la creación de recursos o fideicomisos con fines de otorgar pensiones, así como atribuir responsabilidades a los gobiernos locales (municipales) sobre el tema. Sin embargo no ha existido un avance en cuanto a este tema, ya que las iniciativas no han pasado o son frenadas por motivos desconocidos. Lo importante de esta investigación es el valor que se le otorga al presupuesto y al gasto fiscal que implicaría una propuesta nacional de pensión universal.

6.4.3.1 El costo fiscal de una pensión universal para Adultos Mayores en México.

Una vez analizados los elementos de la construcción de un programa de Pensiones No Contributivas o de pensiones universales, y por lo cual quizás, no logra ser aprobada por el Congreso de la Unión, es la cuestión del costo fiscal para el gobierno Federal; una iniciativa de Ley sobre el tema debe considerar los costos que implicaría este programa, en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de hacerlo sustentable. Por lo cual, a continuación, haremos una revisión sobre ciertos supuestos de las estimaciones y proyecciones que el CEDIA realizó.

- Se consideró una pensión universal, es decir, se otorgaría a toda la población de adultos mayores de México que comprueben la nacionalidad mexicana y la residencia mínima de tres años;
- El horizonte de la estimación fue para el periodo 2006-2030 o 2006-2050, dependiendo de la disponibilidad de la información;
- Se tomaron tres diferentes edades de la población beneficiaria: 60 años y más, 65 años y más, y 70 años y más;
- El monto mensual de la prestación es equivalente al 50% de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal para el año 2006; además, para mantener constante en el tiempo el poder de compra de la pensión, se consideró que su incremento monetario anual estaría en función del comportamiento del nivel general de precios, considerándose tres escenarios inflacionarios: 3, 4 ó 5% anual en promedio;
- La distribución de la pensión universal se hizo a nivel nacional, por entidad federativa y con perspectiva de género.
- Se estimó el costo administrativo del programa, equivalente al 5% anual del presupuesto que se asignaría para el programa de pensiones.⁴²⁷

Dentro del modelo construido a partir de los supuestos anteriores, se trabajó en distintos escenarios en los que se entrecruzaban la edad mínima de acceso al beneficio (60 años, 65 años y 70 años) y los supuestos de crecimiento inflacionarios (los cuales se plantearon en el 3%, 4% y 5%); el cruce de estas dos variables lograba un total de 9 escenarios, de los cuales, para fines de simplificar la lectura de los resultados, quedaron en tres escenarios, que a continuación enlistamos:

⁴²⁶ *Ibíd.* pp. 14-16.

⁴²⁷ *Ibíd.* p. 19.

- El de los costos fiscales más bajos: que corresponde a la población de 70 años y más, suponiendo que el monto de la pensión se incrementaría al 3% anual en promedio;
- El de los costos fiscales intermedios: corresponde a la población de 65 años y más, suponiendo que el monto de la pensión se incrementaría en 4% anual en promedio; y
- El de los costos fiscales más altos: que corresponde a la población de 60 años y más, suponiendo que el monto de la pensión se incrementaría al 5% anual en promedio.⁴²⁸

6.4.3.2 Estimaciones de una pensión universal para Adultos Mayores en México.

En el cuadro 6.2 observamos las proyecciones que realizó el CEDIA con datos de la CONAPO, en las que se describen los distintos escenarios que se podrían tener en el corto, mediano y largo plazo, en relación con los niveles de inflación (3%, 4% y 5%) que podrían existir, claro está, siempre y cuando existan ciertos parámetros de estabilidad en el país y que no existan grandes crisis o inflaciones más allá del 5%. Además el cuadro describe lo que los beneficiarios (Adultos Mayores de 70 años y más) podrían estar recibiendo como monto económico, sea éste anual o mensual.

Cuadro 6.2

Cuadro 6.2 Prestación anual y mensual que recibiría cada beneficiario que forme parte del programa de pensión universal para adultos mayores en México, 2006-2050. (Pesos por beneficiario).						
Año	Prestación anual por beneficiario.			Prestación mensual por beneficiario.		
	3% de inflación	4% de inflación	5% de inflación	3% de inflación	4% de inflación	5% de inflación
2006	8,882.3	8,882.3	8,882.3	740.2	740.2	740.2
2007	9,148.8	9,237.6	9,326.4	762.4	769.8	777.2
2008	9,423.2	9,607.1	9,792.7	785.3	800.6	816.1
2009	9,705.9	9,991.4	10,282.4	808.8	832.6	856.9
2010	9,997.1	10,391.0	10,796.5	833.1	865.9	899.7
2015	11,589.4	12,642.3	13,779.4	965.8	1,053.5	1,148.3
2020	13,435.3	15,381.3	17,586.3	1,119.6	1,281.8	1,465.5
2025	15,575.2	18,713.7	22,445.1	1,297.9	1,559.5	1,870.4
2030	18,055.9	22,768.0	28,646.3	1,504.7	1,897.3	2,387.2
2035	20,931.7	27,700.8	36,560.8	1,744.3	2,308.4	3,046.7
2040	24,265.6	33,702.3	46,661.8	2,022.1	2,808.5	3,888.5
2045	28,130.5	41,003.9	59,553.6	2,344.2	3,417.0	4,962.8
2050	32,610.9	49,887.6	76,007.2	2,717.6	4,157.3	6,333.9

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del CONAPO y del *Anexo del VI Informe de Gobierno, 2006*.

1/ La proyección poblacional se obtuvo del CONAPO y corresponde a la población del 1 de enero de cada año. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

2/ La información del salario mínimo para el Distrito Federal para el año 2006 se obtuvo del *Anexo del VI Informe de Gobierno, 2006*.

⁴²⁸ *Ibíd.* p. 20.

Las proyecciones que se realizaron, estiman que para lograr pagar los costos fiscales que implicaría conseguir cubrir a los beneficiarios del programa (Adultos Mayores) para el año 2010, se requeriría de aproximadamente \$43 mil 154 millones de pesos, en el escenario con los costos fiscales más bajos. Mientras que se incrementaría a \$104 mil 440 millones de pesos, en el escenario con los costos fiscales más altos. Para ver la evolución de estos escenarios a través del tiempo, de manera más sencilla, podemos atender al cuadro 6.3, el cual hace referencia a los escenarios relacionados con las distintas edades (60 años, 65 años y 70 años respectivamente), donde el escenario con mayor costo corresponde a la cobertura de este programa de pensión universal para los Adultos Mayores de 60 años, y donde observamos que los costos son mayores en más del doble con relación a lo que se necesita para cubrir a la población de Adultos Mayores de más 70 años.

Cuadro 6.3

Cuadro Costo fiscal anual para las finanzas públicas del país por la aplicación de un programa de pensión universal para adultos mayores en México, sin incluir costos de administración, 2006-2050. (Millones de pesos).									
Año	Población de 60 años y más			Población de 65 años y más			Población de 70 años y más		
	3% de inflación.	4% de inflación.	5% de inflación.	3% de inflación.	4% de inflación.	5% de inflación.	3% de inflación.	4% de inflación.	5% de inflación.
2006	74,035.1	74,035.1	74,035.1	50,888.3	50,888.3	50,888.3	32,818.6	32,818.6	32,818.6
2007	79,057.5	79,825.1	80,592.6	54,366.4	54,894.2	55,422.1	35,156.9	35,498.3	35,839.6
2008	84,457.9	86,105.9	87,769.7	58,087.2	59,220.6	60,365.0	37,653.2	38,387.8	39,129.6
2009	90,332.9	92,989.6	95,697.8	62,075.6	63,901.2	65,762.3	40,315.8	41,501.5	42,710.2
2010	96,706.7	100,517.3	104,439.5	66,355.0	68,969.6	71,660.8	43,154.1	44,854.5	46,604.7
2015	137,376.3	149,856.9	163,335.5	93,158.9	101,622.4	110,762.6	60,563.7	66,066.0	72,008.1
2020	197,531.6	226,142.4	258,562.5	133,269.7	152,572.8	174,445.8	85,552.7	97,944.3	111,985.7
2025	281,523.1	338,251.8	405,698.5	192,947.7	231,828.0	278,054.0	123,308.6	148,156.1	177,698.1
2030	393,828.0	496,607.6	624,822.2	276,197.9	348,278.9	438,197.8	179,871.1	226,813.2	285,371.9
2035	538,883.1	713,151.6	941,249.3	386,825.3	511,920.1	675,655.0	258,519.8	342,122.1	451,548.1
2040	717,285.5	996,230.7	1,379,312.1	528,287.1	733,732.8	1,015,875.7	362,036.3	502,828.7	696,181.8
2045	928,588.1	1,353,541.5	1,965,866.4	699,732.9	1,019,954.5	1,481,368.9	492,717.5	718,201.7	1,043,107.0
2050	1,172,562.1	1,793,762.3	2,732,921.3	899,525.6	1,376,076.5	2,096,548.0	648,494.8	992,054.6	1,511,464.0

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del CONAPO y del Anexo del VI Informe de Gobierno, 2006.

1/ La proyección poblacional se obtuvo del CONAPO y corresponde a la población del 1 de enero de cada año. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

2/ La información del salario mínimo para el Distrito Federal para el año 2006 se obtuvo del Anexo del VI Informe de Gobierno, 2006.

Una de las cuestiones que se deben tomar en cuenta en los distintos escenarios, y que en el cuadro anterior se aclara que no se ha considerado dentro de los costos fiscales, son los costos administrativos que podría tener un programa de esta índole. No obstante, es importante destacar dos cuestiones con relación a este costo; primeramente, que el costo administrativo en un programa universal es mucho menor que en un programa de corte focalizado, y en segundo lugar debemos plantear que existen instancias como la SEDESOL, que podrían asumir la administración del programa sin que los costos se

disparen, al contar ya, con una importante infraestructura y personal dentro de sus distintas áreas quienes podrían asumir las tareas que implica un programa de esta índole.

El costo administrativo de los programas universales, debe de llegar a ser de alrededor del 5% del costo del programa, es decir, se maximiza la eficiencia y eficacia del programa que llegará a los beneficiarios, y se disminuye el gasto en la administración del programa. Víctor Brodersohn menciona las ventajas en cuanto a los costos administrativos de los programas universales, en relación con los focalizados. Los segundos, son dos o tres veces más altos que los primeros,⁴²⁹ con lo que un programa de pensiones universales puede ser muy exitoso, y con bajos costos administrativos. En el cuadro 6.4, se observan los costos administrativos de los distintos escenarios, y que representan aproximadamente un 5% de los costos totales del programa.

Cuadro 6.4

Cuadro Costo de administración por la aplicación de un programa de pensión universal para adultos mayores en México, 2006-2050. (Millones de pesos).									
Año	Población de 60 años y más			Población de 65 años y más			Población de 70 años y más		
	3% de inflación.	4% de inflación.	5% de inflación.	3% de inflación.	4% de inflación.	5% de inflación.	3% de inflación.	4% de inflación.	5% de inflación.
2006	3,701.8	3,701.8	3,701.8	2,544.4	2,544.4	2,544.4	1,640.9	1,640.9	1,640.9
2007	3,952.9	3,991.3	4,029.6	2,718.3	2,744.7	2,771.1	1,757.8	1,774.9	1,792.0
2008	4,222.9	4,305.3	4,388.5	2,904.4	2,961.0	3,018.2	1,882.7	1,919.4	1,956.5
2009	4,516.6	4,649.5	4,784.9	3,103.8	3,195.1	3,288.1	2,015.8	2,075.1	2,135.5
2010	4,835.3	5,025.9	5,222.0	3,317.7	3,448.5	3,583.0	2,157.7	2,242.7	2,330.2
2015	6,868.8	7,492.8	8,166.8	4,657.9	5,081.1	5,538.1	3,028.2	3,303.3	3,600.4
2020	9,876.6	11,307.1	12,928.1	6,663.5	7,628.6	8,722.3	4,277.6	4,897.2	5,599.3
2025	14,076.2	16,912.6	20,284.9	9,647.4	11,591.4	13,902.7	6,165.4	7,407.8	8,884.9
2030	19,691.4	24,830.4	31,241.1	13,809.9	17,413.9	21,909.9	8,993.6	11,340.7	14,268.6
2035	26,944.2	35,657.6	47,062.5	19,341.3	25,596.0	33,782.8	12,926.0	17,106.1	22,577.4
2040	35,864.3	49,811.5	68,965.6	26,414.4	36,686.6	50,793.8	18,101.8	25,141.4	34,809.1
2045	46,429.4	67,677.1	98,293.3	34,986.6	50,997.7	74,068.4	24,635.9	35,910.1	52,155.3
2050	58,628.1	89,688.1	136,646.1	44,976.3	68,803.8	104,827.4	32,424.7	49,602.7	75,573.2

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del CONAPO y del VI Informe de Gobierno, 2006.

1/ La proyección poblacional se obtuvo del CONAPO y corresponde a la población del 1 de enero de cada año. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

2/ La información del salario mínimo se obtuvo del Anexo del VI Informe de Gobierno, 2006.

3/ El costo de administración de este programa es equivalente al 5% del costos fiscal anual agregado, tal como lo proponen las iniciativas analizadas.

Si comparamos la proporción del costo que implicaría la administración del programa, en relación con el gasto de la pensión universal para los Adultos Mayores de 70 años en el escenario más bajo, podemos constatar que el gasto administrativo estaría por debajo de

⁴²⁹ Brodersohn, Víctor. Focalización de programas de superación de la pobreza. Montevideo Uruguay: Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF, En: Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina, pp. 16-17. [En línea] disponible en: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/UT3_Lectura%203.pdf consultado en noviembre de 2010.

un 5%, con lo cual, comprobamos que los gastos administrativos se reducen de manera importante en los programas universales, en contraste con aquellos de corte focalizado. Sin que por ello queramos decir que no se puede hacer uso de visiones focalizadoras en casos particulares, dentro de un programa con enfoque de Universalismo Básico para Adultos Mayores.

En el cuadro 6.5 podemos observar el incremento del ingreso corriente promedio, en el año 2006, de los hogares donde el jefe de familia era un Adulto Mayor. Tomando en cuenta que en promedio, en el área rural, los ingresos son más bajos que en la zona urbana, si se observa el decil más bajo, el incremento para áreas rurales fue de \$930.00 pesos, el cual se incrementaría con la pensión universal, en más de dos terceras partes (\$1600.00 pesos). Lo anterior se traduce en que existiría un incremento importante en los deciles más bajos, mientras que en los deciles más altos de ingreso, la pensión universal tendría un valor, relativamente menor.

Cuadro 6.5

Cuadro Estimación del ingreso mensual de los hogares cuyo jefe de familia es un adulto mayor, considerando su ingreso corriente más la pensión universal, 2006. (Pesos por hogar).							
Deciles	Ingreso corriente mensual			Pensión universal mensual.	Ingreso mensual de los adultos mayores considerando su ingreso corriente más la pensión universal.		
	Nacional	Urbano	Rural		Nacional	Urbano	Rural
I	1,512.94	2,100.71	930.81	740.20	2,253.14	2,840.91	1,671.01
II	2,829.71	3,644.96	1,639.46	740.20	3,569.91	4,385.16	2,379.66
III	3,905.78	4,686.21	2,291.03	740.20	4,645.98	5,426.41	3,031.23
IV	4,870.56	5,733.43	2,850.37	740.20	5,610.76	6,473.63	3,590.57
V	5,967.09	6,875.32	3,512.16	740.20	6,707.29	7,615.52	4,252.36
VI	7,258.93	8,415.95	4,235.93	740.20	7,999.13	9,156.15	4,976.13
VII	9,062.40	10,367.46	5,093.04	740.20	9,802.60	11,107.66	5,833.24
VIII	11,610.31	13,202.17	6,579.46	740.20	12,350.51	13,942.37	7,319.66
IX	16,204.40	18,177.85	8,541.94	740.20	16,944.60	18,918.05	9,282.14
X	39,198.18	43,713.46	17,923.74	740.20	39,938.38	44,453.66	18,663.94
Total	10,352.12	12,154.31	5,273.13	740.20	11,092.32	12,894.51	6,013.33

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH 2004*. México. ISBN 970-13-4512-6. Páginas 126, 127 y 128.

1/ Para obtener el ingreso corriente de los hogares cuyo jefe de familia es un adulto mayor y para el año 2006, se calculó el ingreso corriente de los hogares cuyo jefe de familia es un adulto mayor de la ENIGH-2004 y se le aplicó la inflación acumulada para los años 2005 y 2006. De acuerdo a los *Criterios Generales de Política Económica 2006*, la inflación aculada en este periodo será de 6.5%.

2/ La Pensión universal para adultos mayores se estimó para el año 2006 y es equivalente al 50% del salario mínimo general vigente en el D.F.

3/ El ingreso mensual de los hogares cuyo jefe de familia es un adulto mayor se obtuvo de sumar el ingreso corriente de este tipo de hogares más la pensión universal para adultos mayores.

En cuanto las estimaciones que se hicieron por parte del CEDIA, las relacionadas a la distribución por entidad federativa resultan ser muy importantes; en ellas podemos observar cuáles son las entidades en las que se debe de poner mayor atención, debido a su alta proporción de Adultos Mayores de 70 años, y a los cuales se les otorgaría una pensión equivalente a medio S. M. vigente en el D. F. Son el Distrito Federal, el Estado de México y Veracruz, las entidades donde mayor gasto se requeriría. Los cuadros que se presentan a continuación consideran dos escenarios inflacionarios. Primeramente está el cuadro 6.6a, el cual supone una inflación del 3% anual (el mejor escenario), y en segundo lugar, el cuadro 6.6b, supone una inflación del 5% anual. En ambos, la proyección estima el costo de una pensión universal para los años del 2006 al 2030.

Cuadro 6.6a

Cuadro Distribución por entidad federativa de la pensión universal para adultos mayores de 70 años y más, suponiendo que el monto de la pensión es equivalente a medio salario mínimo vigente en el DF y un incremento promedio de la inflación del 3% anual, 2006 - 2030.									
Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
Distrito Federal	3,607.24	3,819.33	4,043.27	4,280.63	4,532.66	6,079.00	8,294.58	11,497.51	15,905.25
Estado de Mex.	3,524.62	3,818.71	4,136.22	4,479.22	4,849.67	7,226.59	10,881.11	16,700.85	25,734.86
Veracruz	2,544.57	2,731.02	2,929.44	3,140.10	3,363.23	4,701.33	6,548.49	9,225.37	13,059.44
Jalisco	2,294.93	2,438.11	2,591.94	2,757.41	2,935.38	4,056.76	5,696.17	8,123.35	11,614.07
Puebla	1,813.88	1,935.67	2,064.22	2,199.73	2,342.64	3,196.43	4,389.57	6,167.52	8,809.99
Michoacán	1,529.67	1,624.40	1,724.15	1,828.99	1,939.34	2,590.83	3,475.65	4,757.70	6,618.96
Guanajuato	1,527.57	1,625.08	1,728.89	1,839.24	1,956.44	2,669.20	3,688.68	5,239.60	7,580.66
Oaxaca	1,357.33	1,451.04	1,549.68	1,653.38	1,762.12	2,391.93	3,217.37	4,379.39	6,031.05
Nuevo León	1,287.84	1,387.18	1,494.36	1,609.76	1,733.74	2,504.70	3,613.98	5,283.67	7,812.29
Guerrero	1,055.01	1,129.83	1,208.63	1,291.22	1,377.71	1,876.67	2,529.96	3,464.71	4,817.13
Chihuahua	1,000.06	1,084.81	1,175.62	1,272.72	1,376.30	2,005.05	2,878.62	4,190.87	6,241.74
Tamaulipas	971.94	1,046.87	1,126.84	1,211.94	1,302.29	1,845.30	2,599.87	3,739.57	5,510.73
Chiapas	917.31	992.90	1,074.39	1,162.01	1,256.07	1,843.25	2,697.25	4,003.38	5,994.19
Sinaloa	858.79	921.95	989.95	1,062.94	1,141.25	1,623.51	2,311.31	3,344.33	4,868.10
San Luis Potosí	842.03	900.28	961.91	1,026.99	1,095.59	1,497.64	2,036.87	2,820.82	3,982.82
Hidalgo	785.64	838.77	895.51	956.08	1,020.78	1,418.95	1,992.76	2,866.06	4,188.48
Coahuila	748.57	805.94	867.59	933.66	1,004.34	1,438.00	2,054.70	2,977.82	4,370.55
Sonora	741.37	799.37	861.44	927.83	998.55	1,430.78	2,053.50	3,020.62	4,495.12
Baja California	665.04	723.38	786.51	854.78	928.50	1,400.38	2,125.18	3,301.11	5,199.88
Yucatán	611.30	648.89	689.31	732.79	779.54	1,077.37	1,525.47	2,190.80	3,131.29
Morelos	593.39	636.18	681.35	728.98	779.33	1,082.21	1,517.84	2,195.38	3,231.14
Zacatecas	534.03	566.69	601.12	637.44	675.53	897.64	1,189.68	1,603.31	2,216.09
Durango	508.39	545.79	585.30	626.93	670.56	922.64	1,253.15	1,727.50	2,426.13
Tabasco	484.06	523.58	565.93	611.12	659.34	956.10	1,392.78	2,085.89	3,173.21
Querétaro	402.93	432.19	463.69	497.60	534.14	765.76	1,119.12	1,692.91	2,614.20
Nayarit	357.00	381.09	406.84	434.22	463.33	639.05	883.87	1,245.25	1,766.28
Tlaxcala	331.08	353.14	376.46	401.06	427.10	585.18	816.22	1,184.80	1,779.10
Aguascalientes	281.54	300.95	321.78	344.30	368.68	525.28	766.86	1,149.98	1,742.19
Campeche	197.27	211.62	227.07	243.55	261.24	371.53	537.69	800.84	1,208.88
Colima	182.46	194.98	208.61	223.35	239.30	341.91	498.31	745.63	1,127.30
Quintana Roo	145.75	161.60	179.08	198.31	219.46	361.73	597.64	1,002.00	1,692.81
Baja California Sur	116.00	125.61	136.05	147.48	159.92	241.06	368.44	580.03	927.19
Total	32,818.60	35,156.94	37,653.15	40,315.77	43,154.08	60,563.75	85,552.68	123,308.58	179,871.14

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del CONAPO.

La proyección poblacional se obtuvo del CONAPO y corresponde a la población del 1° de enero de cada año. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

Cuadro 6.6b

Cuadro Distribución por entidad federativa de la pensión universal para adultos mayores de 70 años y más, suponiendo que el monto de la pensión es equivalente a medio salario mínimo vigente en el DF y un incremento promedio de la inflación del 5% anual, 2006 - 2030.									
Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030
Distrito Federal	3,607.24	3,893.49	4,201.82	4,534.86	4,895.10	7,227.72	10,857.34	16,568.88	25,234.24
Estado de Mex.	3,524.62	3,892.85	4,298.41	4,745.24	5,237.45	8,592.15	14,243.02	24,067.33	40,829.26
Veracruz	2,544.57	2,784.05	3,044.31	3,326.59	3,632.16	5,589.71	8,571.76	13,294.54	20,719.27
Jalisco	2,294.93	2,485.45	2,693.57	2,921.17	3,170.10	4,823.34	7,456.10	11,706.44	18,426.13
Puebla	1,813.88	1,973.25	2,145.16	2,330.38	2,529.96	3,800.44	5,745.81	8,887.91	13,977.36
Michoacán	1,529.67	1,655.94	1,791.76	1,937.61	2,094.41	3,080.40	4,549.52	6,856.25	10,501.22
Guanajuato	1,527.57	1,656.63	1,796.68	1,948.48	2,112.88	3,173.58	4,828.37	7,550.70	12,026.98
Oaxaca	1,357.33	1,479.22	1,610.44	1,751.57	1,903.02	2,843.92	4,211.44	6,311.08	9,568.47
Nuevo León	1,287.84	1,414.12	1,552.96	1,705.36	1,872.37	2,978.00	4,730.59	7,614.22	12,394.48
Guerrero	1,055.01	1,151.77	1,256.03	1,367.91	1,487.88	2,231.29	3,311.63	4,992.94	7,642.55
Chihuahua	1,000.06	1,105.87	1,221.72	1,348.31	1,486.35	2,383.93	3,768.02	6,039.40	9,902.74
Tamaulipas	971.94	1,067.19	1,171.03	1,283.92	1,406.43	2,193.99	3,403.15	5,389.03	8,742.97
Chiapas	917.31	1,012.18	1,116.52	1,231.03	1,356.50	2,191.55	3,530.62	5,769.21	9,510.00
Sinaloa	858.79	939.85	1,028.77	1,126.07	1,232.51	1,930.30	3,025.43	4,819.46	7,723.42
San Luis Potosí	842.03	917.76	999.63	1,087.99	1,183.20	1,780.64	2,666.20	4,065.04	6,318.89
Hidalgo	785.64	855.06	930.62	1,012.87	1,102.41	1,687.08	2,608.46	4,130.24	6,645.17
Coahuila	748.57	821.59	901.61	989.11	1,084.65	1,709.73	2,689.53	4,291.28	6,934.04
Sonora	741.37	814.90	895.22	982.93	1,078.40	1,701.14	2,687.97	4,352.96	7,131.67
Baja California	665.04	737.43	817.35	905.55	1,002.75	1,665.00	2,781.79	4,757.18	8,249.79
Yucatán	611.30	661.49	716.34	776.31	841.88	1,280.96	1,996.79	3,157.13	4,967.90
Morelos	593.39	648.53	708.06	772.28	841.65	1,286.70	1,986.80	3,163.73	5,126.31
Zacatecas	534.03	577.70	624.69	675.29	729.55	1,067.27	1,557.25	2,310.50	3,515.90
Durango	508.39	556.39	608.25	664.16	724.17	1,096.99	1,640.33	2,489.48	3,849.15
Tabasco	484.06	533.75	588.12	647.42	712.06	1,136.77	1,823.11	3,005.94	5,034.42
Querétaro	402.93	440.58	481.87	527.16	576.85	910.46	1,464.89	2,439.63	4,147.53
Nayarit	357.00	388.49	422.79	460.01	500.37	759.81	1,156.95	1,794.51	2,802.27
Tlaxcala	331.08	360.00	391.22	424.88	461.25	695.76	1,068.41	1,707.40	2,822.61
Aguascalientes	281.54	306.79	334.40	364.75	398.16	624.54	1,003.79	1,657.21	2,764.05
Campeche	197.27	215.73	235.98	258.02	282.13	441.74	703.82	1,154.08	1,917.93
Colima	182.46	198.76	216.79	236.62	258.44	406.52	652.28	1,074.52	1,788.50
Quintana Roo	145.75	164.74	186.10	210.09	237.00	430.08	782.29	1,443.96	2,685.71
Baja California Sur	116.00	128.05	141.39	156.24	172.71	286.61	482.27	835.88	1,471.02
Total	32,818.60	35,839.60	39,129.61	42,710.16	46,604.75	72,008.11	111,985.72	177,698.07	285,371.94

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del CONAPO.

La proyección poblacional se obtuvo del CONAPO y corresponde a la población del 1° de enero de cada año. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

6.4.3.3 Viabilidad financiera de la pensión universal para Adultos Mayores en México.

Haciendo uso del discurso de John Scott, el CEDIA hace notar la viabilidad financiera que podría tener una pensión universal para los Adultos Mayores en México. La máxima viabilidad se encuentra al tomar como universo de beneficiarios a los Adultos Mayores que tengan 70 años o más. Además, se hace referencia a lo ya citado anteriormente, en relación con las tres virtudes que se le reconocen al Universalismo Básico a nivel internacional, y las cuales son: la garantía de una cobertura completa de los Adultos Mayores en el país; la reducción de los costos administrativos; y al dejar de ser una transferencia condicionada, entre otras cosas, no se afecta al ahorro privado. Para John Scott la viabilidad es más que evidente, y a lo que el especialista menciona que:

El costo anual de ofrecer una pensión básica universal en el ámbito nacional sería hoy del orden de 28,471 millones de pesos, o 0.35% del PIB. Aunque se proyectan casi 20 millones de adultos mayores para el 2050, con una tasa media de crecimiento del PIB *per cápita* de 3% el costo alcanzaría un máximo de 0.5% del PIB hacia mediados del siglo, con una trayectoria decreciente a partir de entonces. Con una tasa de crecimiento del 2% también se llegaría a un punto de inflexión en medio siglo, pero el nivel máximo en esos años sería de 0.8%.

Estas trayectorias sustentables se explican porque la pensión se estipula como un monto fijo en términos reales, por lo que, con crecimiento positivo, eventualmente el programa absorbería una proporción decreciente del PIB, a pesar de la transición demográfica. Esto sucede, en otras palabras, porque la pensión está diseñada como un instrumento para erradicar la pobreza *absoluta* (alimentaria) en la tercera edad.⁴³⁰

6.4.3.4 Características del programa de pensión universal (la visión del CEDIA).

El CEDIA hace una recopilación de las principales características que debería tener un programa de pensión universal para los Adultos Mayores. En ésta, se da seguimiento a muchos de los planteamientos que hace John Scott, y los cuales nosotros también compartimos como una visión idónea. Una de las características más importantes que debe tener un programa para Adultos Mayores, es la característica de la universalidad. Por medio de esta cualidad, se garantiza la cobertura completa de la población de Adultos Mayores (aplicando una edad mínima para acceder al programa), con lo que se lograrían, costos bajos y una transferencia no condicionada, sin afectar cuestiones sobre el ahorro e incentivos de otro tipo.⁴³¹

Sobre el impacto distributivo, es difícil ponerse de acuerdo, ya que se indica que no es clara la progresividad o regresividad de las Pensiones No Contributivas a nivel nacional, no obstante que en algunos estados la progresividad es clara. Sobre el tema podemos mencionar el acierto de otorgar una pensión universal para los Adultos Mayores, al ser este beneficio visto como un derecho ciudadano. Por otra parte, respecto al financiamiento y la viabilidad de un programa con estas características, de acuerdo a sus propias estimaciones y basándose también en las de John Scott, el costo sería de

⁴³⁰ Scott Andretta, John Roberto (2). Op. Cit. pp. 76-78.

⁴³¹ Reyes Tépac, Marcial. Op. Cit. p. 40.

alrededor del 0.5% del PIB, si la economía creciera en promedio 3% per capita anual.⁴³²

El costo fiscal del programa requiere una estabilidad macroeconómica en el largo plazo, con el fin de no hacer que el programa sea inviable; además se debe tener en cuenta y discutir la edad de los beneficiarios, ya que como se muestra anteriormente, el costo se incrementaría proporcionalmente al bajar la edad; por otra parte, una de las cuestiones en las que existe mayor congruencia, es en el monto de la prestación económica, la cual se estima que debe ser del 50% de un S. M. vigente en el D. F., buscando que éste, mantenga su poder adquisitivo con el paso del tiempo.⁴³³

El financiamiento es uno de los temas con mayores dificultades, ya que siempre hace falta mayor presupuesto para las distintas necesidades del país, además de que el presupuesto programable ya está comprometido. La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, pondrían ser el único camino para un programa universal de pensiones. Una opción que surge a través del estudio del CEDIA, es mejorar la recaudación tributaria del IVA y el ISR. En cuanto a la administración del programa, este quedaría en manos de una dependencia del gobierno federal, pudiendo ser la SEDESOL o el INAPAM, con lo cual, automáticamente se eliminarían todos los programas asistenciales que tengan los mismos fines, sean estos federales o locales (estatales), logrando una mayor inclusión y equidad, mediante una pensión uniforme para todos los Adultos Mayores (tomando una edad como límite mínimo).⁴³⁴

6.5 Obstáculos a los que se enfrenta el Universalismo Básico en su presupuesto.

En México existen antecedentes importante sobre las Pensiones No Contributivas para los Adultos Mayores, no obstante, solamente el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal cumple con los parámetros del Universalismo Básico; es decir, es el único programa integral en el que se brindan algunos otros servicios y prestaciones a los ancianos. Al resto de los programas se les puede reconocer los esfuerzos que cada uno hace en pro de esta población, pero aunque intentan brindar esta cobertura amplia de servicios y prestaciones, su énfasis está en el monto económico, dejando el resto de las cuestiones en un plano secundario, con lo cual, su integralidad es discutible.

Existen una gran cantidad de aristas que obstaculizan en México, un cambio de visión hacia el Universalismo Básico para los Adultos Mayores. Si bien podríamos enlistarlas, no podríamos hacer un estudio profundo de ellas, ya que harían que esta investigación se ampliara demasiado y que probablemente pudiera desviarse de los objetivos que marcamos desde un principio en este trabajo. Para ello, solamente dedicaremos esta sección a dar a conocer de manera general los que nos parecen, los obstáculos más importantes, haciendo solamente una breve descripción de algunos de estos.

⁴³² *Ibíd.*

⁴³³ *Ibíd.* pp. 40-41.

⁴³⁴ *Ibíd.* p. 41.

Se reconocen dos cuestiones importantes en nuestros planteamientos de una pensión universal para los Adultos Mayores mediante una visión de Universalismo Básico; en primer lugar, los avances que existen tanto a nivel internacional, como los que se tienen en México en relación a cuestiones relativas a una visión de Universalismo Básico para Adultos Mayores (servicios, prestaciones y Pensiones No Contributivas); y en segundo lugar, los múltiples obstáculos que podemos encontrar para la instauración de un programa de esta índole y de envergadura nacional. A continuación se enlistan los principales obstáculos que se pueden ver ligadas a que avance o no la Política Social de los Adultos Mayores hacia el Universalismo Básico.

- Obstáculo Institucional
- Obstáculo Político
- Obstáculo Financiero o de costo del gasto público

Podemos y debemos considerar las necesidades, urgencias y obstáculos en el corto plazo (o para el inicio de un programa de Universalismo Básico para los Adultos Mayores), sin que se vean resultados de inmediato, por lo cual, es importante que podamos ver hacia el futuro, donde el premio es para las generaciones que envejezcan en el futuro, ganando un piso básico o esencial de bienestar visto como derecho ciudadano, y para lo cual, se deben de hacer ciertos esfuerzos y sacrificios por parte de los distintos actores que convergen en el tema, pues es claro que no hay recetas mágicas para lograr construir un nuevo orden social, el cual sea más humano e incluyente para los Adultos Mayores y en el que todos los ciudadanos puedan tener la certidumbre (por derecho), de poder mantener una vida digna durante la vejez.⁴³⁵

Plantearémos que el Universalismo Básico comienza a ser discutido como fuente de bienestar en México a nivel académico, por lo cual, es necesario que se discuta a fondo este planteamiento de la Política Social y se pueda con esto llevar a la mesa de políticos, funcionarios e instituciones públicas con miras a dar un cambio en la visión que hasta hoy predomina (el asistencialismo focalizado). El Universalismo Básico como nuevo paradigma dentro la Política Social requiere de su plena discusión y fundamentación, para después poder llevarlo a la planeación, gestión y puesta en marcha de programas. Ya que como propone Martínez Mendizábal, “el particular reto de la academia lo veo en construir una propuesta lo más acabada posible e intentar su inserción en el ámbito de la gestión pública donde deja de ser un actor con poder de decisión.”⁴³⁶

Para Alberto Aziz Nassif, en México existen algunos obstáculos en el cambio de visión y de poder llevar a la realidad programas con enfoque de Universalismo Básico, entre los que destacan, la estructura corporativa que durante décadas predominó y que hoy en día pese a sus transformaciones y nuevas formas, mantiene una estructura dual de beneficios sociales, donde con los cambios (internos y externos del país), la recomposición siguió manteniendo el dualismo imperante (incluidos y excluidos). Además de que la democracia o el camino hacia ella, no han logrado mitigar la desigualdad (hablemos

⁴³⁵ Filgueira, Fernando y otros. Op. Cit. p. 21.

⁴³⁶ Martínez Mendizábal, David. Tres interrogantes para el paradigma del universalismo básico. México: VII Seminario sobre Política Social, Universidad de Guadalajara, p. 2. [En línea] disponible en: <http://investigacion.leon.uia.mx/PDFs/david/ponenciauniversalismo.pdf> consultado en octubre de 2010.

entonces de una ciudadanía precaria), en la que las distintas corrientes políticas no logran poner los intereses ciudadanos por encima de los propios.⁴³⁷

De este dualismo estructural surge parte del problema institucional, en el que existen a nivel público una cantidad de instituciones a nivel Federal y local (en entidades federativas y municipios), que por lo menos duplican las acciones. Es decir, no existe lógica y mucho menos, sinergia entre ellas; todas y cada una crean intentos de programas sociales que buscan el bienestar de los Adultos Mayores, pero que por desgracia, no logran en la mayoría de los casos afianzar las acciones. En los pocos casos en que se logra (como en el D. F.), es porque se ha llevado a una instancia de Ley, y con ello se ha reconocido el derecho ciudadano.

Otro gran obstáculo es lograr, que quienes toman las decisiones en las instancias públicas, puedan ver las ventajas que tiene el Universalismo Básico. Es hacer notar, que la Política Social de orden vertical (de arriba para abajo), de focalización (o selectividad), y de asistencialismo (no vistas como derechos ciudadanos), no ha logrado los resultados esperados; es necesario por ello, un nuevo rumbo hacia una Política Social de orden horizontal y participativo, universal, y con un sustento legal en el que se pase de una ayuda asistencial, a otorgar un derecho social a todos los ciudadanos. La creación de ciudadanía y la participación de ésta, sería una de las fuentes de bienestar más importantes para los Adultos Mayores, además de contribuir a su empoderamiento. Asimismo, les daría cierta certidumbre de ingreso, servicios y prestaciones que les permita dejar de ser un grupo vulnerable o excluido.

Como menciona Alberto Aziz Nassif, el problema mayor no es la cuestión técnica o de capacidad, sino una situación eminentemente política; ya que si bien se mantiene un discurso progresista en cuestiones sociales por parte de todas las facciones políticas, lo cierto es que los partidos de derecha están enfocados a no llevar a cabo reformas profundas (la reforma energética, la reforma fiscal, etc.), con las cuales, quizás se lograrían mayores ingresos y con ello, financiamiento para el Gasto Social necesario en el país.⁴³⁸ Para lograr verdaderos avances, se debe de marchar hacia lo que propone Dagmar Raczynski, que si bien no propone un enfoque sobre Universalismo Básico, sí estamos en total acuerdo con lo que propuso en el 2002, en cuanto a la política pública y en específico en cuanto a Política Social. Ella menciona lo siguiente:

Postulamos que hoy, a diferencia de diez años atrás, el terreno está más maduro para compartir o socializar los aprendizajes, dar un salto cualitativo que modifique efectivamente la práctica y gestión de la política y los programas. No obstante, avanzar en esta línea no es fácil. El tema central, desde nuestro punto de vista, no es solo más recursos, más programas, más intentos de coordinación institucional, más instituciones sino que se plasma en el cómo se ejecutan las políticas y los programas.⁴³⁹

⁴³⁷ Aziz Nassif, Alberto. El universalismo básico: ¿Una consigna normativa o una aspiración que busca un nuevo modelo?. Guadalajara, México: ITESO, En: Enrique Valencia Lomeli (coordinador), 2010, pp. 27-29. ISBN 978-607-7808-27-5.

⁴³⁸ *Ibíd.* p. 36.

⁴³⁹ Raczynski, Dagmar. Equidad, Inversión Social y Pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la política y los programas sociales. MIDEPLAN-CEPAL, 23-24 de mayo de 2002, El documento

Al llegar al punto del presupuesto debemos poner énfasis en que existen cantidad de visiones que se contraponen al Universalismo Básico o a cualquier forma de programa universal. Lo anterior por creer que son mucho más costosos que la focalización; pero no se trata de plantear mayor demanda del presupuesto, sino de su buen uso, ya que como menciona Dagmar Raczynski (cita anterior), lo importante es la ejecución correcta de los programas. Para lo cual, un elemento clave en la capacidad de recaudar impuestos, es el beneficio social del gasto público; es decir, la forma como el aparato gubernamental le devuelve a la sociedad los recursos que le exige por la vía de los impuestos.⁴⁴⁰ Que mejor forma de devolver a los ciudadanos, que la de otorgar la certidumbre de bienestar social con servicios y prestaciones por parte del Estado, buscando combatir la pobreza e indigencia, pero también retribuyendo mediante un piso básico a los Adultos Mayores. Lo que proponen el Universalismo Básico y esta investigación, es entender que:

Los costos fiscales de una estrategia como la planteada no son menores y están bastante lejos del alcance y las capacidades de los países con menores recursos. Pero lo que aquí se plantea no es una prescripción única e inmediata. Las etapas demográficas, el desarrollo del mercado laboral y las capacidades fiscales de los países especificarán rutas, prioridades y ritmos. Lo que se procura establecer aquí es un conjunto de direcciones e instrumentos estratégicos orientados al futuro, no una receta prescriptiva.⁴⁴¹

Cambiar el paradigma de la Política Social en México quizá reconozca en la cuestión del gasto que implicaría uno de los mayores obstáculos para llevar a la realidad una propuesta sobre Universalismo Básico para Adultos Mayores, no obstante, el verdadero reto se refiere más a la voluntad política y a sus intereses, que a lo presupuestario; de acuerdo con Peña Velazquez, “ojala que en el futuro se hiciera el esfuerzo gubernamental por subrayar que todos los programas existentes de pensiones mínimas, no pertenecen a ningún partido político o candidato, sino a México, el cual se financia a través de los impuestos de la población para apoyar a las familias que más lo requieren.”⁴⁴²

No se trata de crear un programa lejano a las posibilidades del país. Al inicio lo que se requiere es de un piso básico o esencial de servicios y prestaciones que sean incluyentes y que otorguen certidumbre a todos los Adultos Mayores en las cuestiones más básicas como ingreso, salud, servicios legales, etc. Por lo que a continuación se hace un esfuerzo por plantear de forma realista, los elementos con los que podría iniciar un programa de esta índole. Este programa universal para Adultos Mayores no intenta ser novedoso ni descubrir el hilo negro de la Política Social, sino que pretende hacer una propuesta lógica de la construcción ideal que investigadores y especialistas en el tema han logrado realizar.

se apoya en el estudio „Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales”, 2001. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/noticias/discursos/0/10250/Raczynski.pdf> consultado en diciembre de 2010.

⁴⁴⁰ Scott Andretta, John Roberto. La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público. México: CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Público, sin fecha, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Gasto/Scott.pdf> consultado en noviembre de 2010.

⁴⁴¹ CEPAL, Panorama Social en América Latina, documento informativo. Op. Cit. p. 65.

⁴⁴² Peña Velazquez, José Enrique. Op. Cit. p. 3.

6.6 Un modelo de Universalismo Básico para los Adultos Mayores en México (resumen).

La propuesta tendría que tener viabilidad financiera, ya que éste es uno de los principales obstáculos que los oponentes a la Política Social universal y la creación de las Pensiones No Contributivas para todos los Adultos Mayores de México, defienden. Además, la propuesta inicial requiere ser atractiva para quienes toman las decisiones en las instancias de gobierno (poder Ejecutivo y poder Federal), con el fin de que la lleven a cabo, tanto para la creación de un programa a nivel nacional, como para lograr hacer que exista por Ley, un decreto que logre institucionalizar el Universalismo Básico para Adultos Mayores, el cual podría ser muy cercano al programa existente en el Distrito Federal (Pensión Alimentaria). Las características básicas (no mínimas) serían las siguientes:

1. Ser un programa con visión universal, es decir, que todo ciudadano, por el simple hecho de serlo, goce de los beneficios que pueda otorgar un piso básico o esencial de servicios y prestaciones. Los requisitos para gozar de este programa serían el de contar con la edad requerida, así como ser ciudadano mexicano. Las personas con residencia de cierto tiempo en el país, deberán acreditar el tiempo en el país, así como algunos otros requisitos menores.

2. La edad mínima de los Adultos Mayores, con que el programa podría iniciar, sería de 70 años a nivel nacional, sin que por ello, esta edad mínima no pueda con el tiempo, lograr reducirse, como fue el caso del programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal. Ésta, después de algunos años, pasó de 70 a 68 años de edad. El hecho de plantear una edad menor, en un principio sería poco viable ya que el gasto se incrementa proporcionalmente, a medida que el universo de beneficiarios se amplía.

3. Este programa debe tener las siguientes características:

- Ser Universal
- Contar con un piso básico o esencial de prestaciones (no mínimo)
- Ser Incluyente
- Ser Solidario
- Ser Equitativo
- Ser un derecho por Ley para todos los ciudadanos

4. Además debe contener un piso básico o esencial de servicios y prestaciones entre las que estas las siguientes:

- Un Pensión No Contributiva o Pensión Universal equivalente al 50% del Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal
- Servicios de salud gratuitos en todos los niveles
 - ✓ Primer nivel: Servicios básicos
 - ✓ Segundo nivel: Especialidades básicas
 - ✓ Tercer nivel: Internamiento y subespecialidades
- Medicamentos gratuitos
- Apoyo jurídico-legal
- Seguimiento de las condiciones de vida de los Adultos Mayores

5. Poder contar con programas de apoyos especializados para los Adultos Mayores en condiciones de vulnerabilidad, exclusión, pobreza extrema, indigencia, dependencia (física o mental), invalidez o incapacidad, etc. Este tipo específico de población debe contar con un trato especializado para lograr que puedan acceder a una vida digna, pudiendo complementar la pensión universal, con este tipo de programas que sí pueden ser focalizados o selectivos.

6. Debe ser un programa dinámico, abierto a evolucionar con el paso de los años en dos vertientes: las prestaciones básicas o esenciales pueden incrementarse hasta lograr cubrir todos los aspectos que requiere un Adultos Mayor para mantener una vida digna; y la edad mínima requerida, puede disminuir conforme pase el tiempo. Estos dos incrementos favorables para los Adultos Mayores podrán ser mejorados, siempre y cuando el presupuesto lo permita.

7. La regulación de este programa puede estar a cargo de una institución del orden Federal como la SEDESOL, a la cual, pueden auxiliar en las diferentes acciones: la Secretaría de Salud, los DIF's (nacional y estatales), el INAPAM, la PGR, así como las distintas instancias federales, estatales y municipales que puedan contribuir al mejor desarrollo de las acciones interdisciplinarias y sinérgicas en la búsqueda del bienestar del Adulto Mayor.

Conclusiones.

La presente investigación tuvo como objetivo metodológico, ser de orden exploratorio, descriptivo y analítico, por lo cual, no se pretendió en ningún momento hacer un descubrimiento como tal o comprobar una hipótesis, sino más bien, cumplir con los objetivos trazados mediante el uso de planteamientos lógicos, los cuales pudieran proporcionar un contexto amplio sobre la situación de los programas sociales tanto a nivel internacional como a nivel nacional, de apoyo a la población de los Adultos Mayores y de cómo éstos, pueden y deben dar un giro al paradigma dominante actual de la Política Social. Nos interesa describir puntualmente tanto la situación social del Adulto Mayor como la naturaleza de los programas públicos que lo atienden no como un fin en sí mismo sino como un medio para preguntarnos por los efectos que producen ambos sobre la cohesión de la sociedad mexicana en general y, de este modo, plantear una base para el desarrollo futuro de un modelo alternativo de intervención que considere ambos objetivos, el micro y el macro-social.

La alternativa que se visualiza, está en los programas de cobertura universal e incluyentes, específicamente de tipo del Universalismo Básico, el cual está fundamentado en derechos asentados en la Ley, dejando atrás los programas focalizados y asistencialistas que aún imperan como tradición dominante del Desarrollo Social en México. Si la crítica a los programas focalizados esbozada aquí y si la experiencia nacional e internacional expuesta enseguida resultan convincentes, entonces debería ser una prioridad de la Política Social, y por qué no, de la política pública a nivel nacional el que todos los Adultos Mayores tengan acceso, por derecho ciudadano, a las Pensiones No Contributivas, entre otros servicios y prestaciones que proporcione el Estado.

Decidimos que por la diversidad de los temas que se abarcan en este trabajo, antes de tratar de dar una conclusión general, debemos esbozar una serie de conclusiones por capítulo que nos permita profundizar y no perder ideas importantes que ayuden a proyectar la riqueza del tema. Además, el trabajo no intenta plantear el fin de una discusión sobre los temas de, Adultos Mayores, derechos ciudadanos o el Universalismo Básico, lo que se quiere es, abrir la discusión hacia nuevas propuestas en la Política Social mexicana, analizando los pros y contras de las mismas.

Capítulo 1.

A nivel general, existen importantes avances teórico-conceptuales en relación con el tema de ciudadanía, no obstante, al profundizar buscando cuestiones relacionadas con la justicia social y la equidad de los ciudadanos, el tema deja de ser tan claro, y ni hablar de lo que sucede al conectarlo con ideas alrededor de los Adultos Mayores. Si bien se hace mención de manera puntual sobre este particular grupo de edad, son pocas las referencias específicas y claras sobre los derechos sociales a que tienen acceso como ciudadanos. Podemos ver entonces que hace falta que los especialistas profundicen su debate sobre estos temas y que las instituciones y la sociedad organizada participen también para alcanzar un mayor desarrollo en relación a estos temas.

Se deben impulsar acciones para lograr que el discurso se haga realidad; ya que si bien, en lo abstracto, los derechos ciudadanos son una idea concreta existente en todo Estado-nación moderno, para muchos países y sus ciudadanos, especialmente para los Adultos Mayores, la realidad no es congruente con aquélla. Existen derechos, como los constitucionales y los Derechos Humanos que dan por hecho la existencia de derechos sociales; no obstante, en una realidad concreta, éstos son un simple discurso lejano de los ciudadanos. La realidad debe aproximar soportes al ejercicio de la ciudadanía, donde, se tengan derechos pero también obligaciones ante el Estado.

La Política Social del siglo XXI debe dar un giro al paradigma dominante, ya que después de décadas de políticas sociales y programas focalizados-asistencialistas que intentan paliar la pobreza con pocos resultados, el Universalismo Básico y su perspectiva de justicia social-equidad, proporcionan un mejor panorama, el cual, no sólo es distinto, sino más incluyente. Hoy, la Política Social de características universales y multidimensionales puede ser una mejor respuesta al Desarrollo Social, especialmente con grupos de población definidos, entre los que encontramos a los Adultos Mayores, para los cuales se busca otorgar mayor certidumbre y una vida digna.

El hecho de que generalmente los Adultos Mayores sufran de algún tipo de vulnerabilidad y exclusión social extrema, nos deja ver la necesidad de que existan leyes que en la realidad les otorguen una protección multidimensional. Los Adultos Mayores deben mantenerse integrados o reintegrados a la dinámica de la sociedad a la que pertenecen, donde la vulnerabilidad y la exclusión social extrema sean un pasaje coyuntural y no un estilo de vida, el cual solamente permita la sobrevivencia. Al sumar vulnerabilidades en la trayectoria de vida, es casi inevitable que los Adultos Mayores mantengan carencias económicas y sociales creadoras de círculos viciosos, de los que no se logra salir por medios propios.

Se debe buscar una definición más integral que describa a los Adultos Mayores, la cual permita dejar a un lado, las acepciones negativas y estigmas hacia este grupo de población. Una definición multidimensional debe de abarcar tanto cuestiones, biológicas, sociales y culturales, que permita empoderar a las personas que alcanzan las últimas etapas de vida, donde la tercera edad y la cuarta edad, son conceptos que podrían permitir redefinir lo que son los ancianos o viejos. En esta redefinición, culturalmente también se necesita cambiar la visión que tiene el resto de la sociedad (niños, jóvenes y adultos) hacia los Adultos Mayores. Pero también necesita cambiar la propia noción que tiene los adultos mayores de sí mismos, buscando empoderarse y dejar atrás los estigmas.

Capítulo 2.

Si bien en todo el mundo los cambios en la estructura demográfica se dan tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, es importante resaltar el hecho de que son pocos los países desarrollados que están preparados para enfrentar con éxito estos cambios. Además de que en estos países, los cambios sustantivos se dieron de manera mucho más lenta que lo que sucede en países en desarrollo, como es el caso de México. El aumento de la población de Adultos Mayores, debe ir acompañado de programas de Política Social

y de Seguridad Social, que permitan ver al Estado y a los distintos niveles de gobierno, como actores concientes de los cambios demográficos y de las necesidades de su población.

Pese a que en México los cambios que dan pie a la denominada transición demográfica, iniciaron durante la tercera década del siglo XX (primeras fases), no es hasta finales del siglo XX que se comienza a tomar conciencia del envejecimiento de la población (últimas fases). De tal forma que, pese a estudios y proyecciones hechas por el CONAPO, existe una incipiente política poblacional en el país. Los cambios demográficos nos llevan a tener que replantear el papel de los Adultos Mayores en la sociedad mexicana, a su vez del cómo la familia, la sociedad y en mayor medida las instituciones públicas, deben hacer frente a estos cambios en cantidad y calidad.

Existe una tendencia a que los seres humanos alcancen mayores edades en sus vidas, lo cual, podría ser bien visto, como un éxito de la ciencia; no obstante, el que la Esperanza de Vida se amplíe, es una situación que se acompaña de efectos negativos para una sociedad, ya que si bien se vive mayor número de años, esto no quiere decir que esta prolongación de la vida, tenga una buena calidad. Esto trae consigo que mayor cantidad de Adultos Mayores vivan hasta edades en donde las enfermedades crónico degenerativas, las discapacidades físicas, así como los factores de pobreza, indigencia, vulnerabilidad y exclusión social los hacen vivir en condiciones por debajo de los estándares de una vida digna.

México, como muchos otros países, han transitado por estos cambios demográficos sin la mayor cultura y conciencia del fenómeno de envejecimiento de su sociedad. El que hoy, el fenómeno del envejecimiento sea visto como un problema y además, de que se trate con considerable urgencia, se debe a la escasa o nula planeación para poder enfrentar este cambio. Los cambios que se comenzaron a dar durante el siglo XX, de forma lenta, hoy se dan de forma exponencial, por la velocidad con que la población de Adultos Mayores se está incrementando; por lo que las necesidades de esta población no pueden ser resueltas mediante políticas focalizadas y asistencialistas. Se requieren cambios profundos en la visión de la política pública.

La situación que vive la población de Adultos Mayores, en general, es poco favorable. Aunque, no puede verse a todos los ancianos como un universo homogéneo en México, ya que no todos tienen una misma situación y contexto de vida, la generalidad que enmarcan las estadísticas sobre el tema, hacen ver un panorama poco alentador para el grueso de este grupo de población. Es necesario que la gerontología ponga en marcha cambios en la perspectiva y visión que se tiene del envejecimiento de los mexicanos, ya que aspectos sociales, económicos y de salud, hacen que la dependencia de los Adultos Mayores de sus familias y/o del Estado sea cada vez mayor, como es el caso de quienes ingresan a la denominada cuarta edad.

Capítulo 3.

El programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el D. F. tiene varias ventajas que lo hacen destacar del resto de la Política Social en México. Entre las cuestiones positivas de este programa están el que la cultura de la universalidad permea transversalmente todos sus objetivos, además de que si no es el único, sí fue el primer programa para Adultos Mayores que trabaja con una visión de Derechos Sociales o Derechos Ciudadanos, y no como un programa asistencialista. Fue desde el año 2003, que se concreta y publica la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 Años (hoy 68 años) Residentes en el D. F..

El programa de la Pensión Alimentaria atiende hoy en día, de manera universal en el Distrito Federal, a todos los Adultos Mayores de 68 años. Este programa tiene un enfoque multidimensional, logrando desarrollar acciones pro Adultos Mayores, las cuales van más allá del otorgamiento de un monto económico o de las denominadas Pensiones No Contributivas. Se otorga una serie de servicios y prestaciones que ayudan a los individuos beneficiados a empoderarse económicamente teniendo un ingreso fijo mensual, el cual les ayuda a no caer en la indigencia o en estados poco dignos de vida, y a lo que se les suman servicios médicos y medicamentos, servicios jurídico-legales, además de algunos otros servicios que se ofrecen de forma gratuita.

La cobertura de este programa es universal, no sólo en el discurso, pues la realidad está muy cerca de cumplir este objetivo. Se debe destacar que los Adultos Mayores en el D. F., una vez que alcanzan la edad requerida, cuentan con la certeza de poder hacer uso de su derecho a la Pensión Alimentaria. Dos cuestiones que se deben tomar en cuenta para mejorar la cobertura y acceso al programa, son: primero, que si bien ya se tiene como requisito del programa, el contar con documentos que avalen la edad del individuo para acceder al beneficio, es importante el que se depuren las bases de datos y se haga una mejor investigación sobre los posibles beneficiarios, con el fin de que no existan los llamados „free-riders”; y segundo, que se agilicen los trámites y el tiempo de espera para los que desean acceder al programa.

Si bien el programa de la Pensión Alimentaria del D. F., no es considerado como una Política Social con un enfoque basado en el Universalismo Básico, ya que no se encontró alguna fuente de información que los relacione, ellos se pueden ver como caminos paralelos con objetivos, si no iguales, sí muy similares. Ambos tienen como objetivos centrales, un enfoque de servicios multidimensionales, así como la cobertura universal. El hecho de manejar cuestiones más allá del monto económico (Pensiones No Contributivas), como los servicios adicionales a los que se tiene derecho, hacen que los individuos logren una mayor certidumbre en cuanto a lo económico, lo social y en el aspecto de su salud.

El programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el D. F., puede y debe verse como un avance en la Política Social mexicana hacia la universalidad y multidimensionalidad, debiendo ser reproducido este programa a nivel nacional por sus virtudes. El universalismo debe verse como un objetivo central de

cobertura, ya que si bien se entiende la prioridad de que algunos sujetos puedan estar en condiciones coyunturales de vulnerabilidad y exclusión, todos los Adultos Mayores por Derecho Ciudadano deben poder acceder a este tipo de programas, sin que sus esfuerzos personales o ingreso los limiten a ser retribuidos por el Estado.

Capítulo 4.

El Programa 70 y más, tiene entre sus desventajas, seguir los lineamientos de la focalización y el asistencialismo del combate a la pobreza en México; no obstante, hay señales de un progreso importante en corto plazo, sobre todo en su cobertura, ya que se pasó de beneficiar a Adultos Mayores con residencia en comunidades rurales pequeñas (máximo de 2500 habitantes en el 2007), a ampliar su espacio de beneficiarios a comunidades más amplias (de hasta 30,000 habitantes en el 2009). Este dato resalta el que pronto se pueda seguir ampliando el beneficio a comunidades rurales con más habitantes o incluso llegar a comunidades urbanas.

No obstante de que el Programa 70 y más, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mantiene fuertes vínculos con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, este factor, en lugar de ser un punto a su favor, podría frenar la ampliación de su cobertura, porque los Objetivos Nacionales están relacionados con el combate a la pobreza y el apoyo a grupos vulnerables (Adultos Mayores de 70 años y más). De tal forma, que hasta el momento, no se tiene contemplado el hacer de éste, un programa universal. Serían necesarios algunos cambios o reformas, tanto a nivel institucional dentro de la SEDESOL, como de las reglas de operación del Programa 70 y más, para lograr un programa de corte universal.

Asimismo, se deben lograr establecer de mejor forma las acciones interinstitucionales, las cuales no son del todo claras, en busca del bienestar social de los Adultos Mayores. Se habla de que la SEDESOL es la institución que opera el programa, pero no es del todo claro, el papel que juega el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores o las Instituciones Públicas del Sector Salud. El Programa 70 y más mantiene en discurso gran parte de lo que deberían ser sus acciones, haciendo que los servicios y prestaciones que se proporcionan a los Adultos Mayores y su acceso a las mismas sea un tanto difícil de entender el cómo se coordinan, si es que existe algún tipo de coordinación.

Si bien el Programa 70 y más nace, entre otras razones, como reacción del gobierno Federal a los múltiples éxitos de la Pensión Alimentaria en el Distrito Federal, en contraste con el escaso impacto de sus propios programas, los ejes rectores de este nuevo intento, resultan de igual forma, poco favorables. No sólo es el problema de insistir en la focalización y el asistencialismo, sino que el apoyo económico para los Adultos Mayores es de \$500.00 pesos mensuales. Si se compara con el apoyo que otorga la Pensión Alimentaria en el Distrito Federal, que es de \$833.00 pesos, y el cual se actualiza mediante el incremento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, el apoyo del programa federal, resulta mucho menor.

El Programa 70 y más, contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los Adultos Mayores beneficiados, específicamente en cuanto al monto económico, el cual ayuda a mejorar la alimentación y cubrir ciertos gastos básicos. Sin embargo, no existe evidencia de que el resto de las dimensiones que se dicen cubrir, como el fomentar la participación de los Adultos Mayores en grupos sociales, las campañas para aminorar el deterioro de su salud física y mental, así como el facilitar el acceso a ciertos servicios, sean de calidad y tengan un impacto positivo en la calidad de vida. Sería importante ver el costo que implicaría un programa de estas características, pero de cobertura universal.

Capítulo 5.

Existen diferentes tipos de Pensiones No Contributivas para los Adultos Mayores, las cuales, podemos dividir en dos grupos importantes: aquéllas de orden asistencialista y focalizadas, y aquéllas que se otorgan como un derecho ciudadano y universal. Son las de este último tipo, las que mayores bondades presentan, porque no se puede dar crédito a cualquier tipo de apoyo para los Adultos Mayores. Lo que se debe crear, son vínculos, para que estos programas de combate a la pobreza de los ancianos, lleguen a ser discutidos por los Estados y gobiernos, logrando establecer leyes y con ello derechos ciudadanos, en lugar de mantener programas paliativos que incentiven la indigencia para obtener el beneficio.

Los antecedentes de las Pensiones No Contributivas en el mundo, datan desde mediados del siglo XX. Pese a su escasa difusión en México como elemento de la Seguridad Social, son un componente importante del llamado Estado de Bienestar, principalmente para países desarrollados o que por lo menos, para aquellos que tienen un Estado de Bienestar bien construido. En el caso mexicano, al tener un mal logrado Estado de Bienestar, una Seguridad Social para grupos privilegiados y un insuficiente presupuesto en cuanto a Desarrollo Social y Política Social, las Pensiones No Contributivas no logran ser un componente importante, ya sea como una cuestión asistencial, y mucho menos como un derecho ciudadano.

En América Latina existen varios casos de las llamadas, Pensiones No Contributivas. Estos casos en su mayoría, no pasan de ser un beneficio asistencialista y focalizado, ya que pese a que su discurso está cargado hacia la universalidad y los derechos ciudadanos, el requisito para acceder al beneficio, en la mayoría de éstos, es ser pobre, indigente o no contar con algún otro ingreso o apoyo. De tal forma que estos programas no dejan de ser simples paliativos para que los Adultos Mayores, en circunstancias negativas de su vida, puedan subsanar sus necesidades mínimas, sin que con ello se rompan los círculos viciosos de la pobreza y el asistencialismo del Estado.

En México existen las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores en distintas formas y entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, ninguno de estos beneficios logra la universalidad de cobertura a nivel nacional, ya que el único esfuerzo del gobierno Federal para otorgar este tipo de pensiones, solamente cubre a los Adultos Mayores en comunidades de hasta 30,000 habitantes, (es de corte asistencialista y focalizado). Por otra parte están los esfuerzos en distintas entidades federativas (18 en total), destacando

entre ellos la Pensión Alimentaria del D. F., tanto por estar muy cercano a cubrir realmente la universalidad de la población mayor a 68 años, como por tener una Ley que la delinea.

Se debe de ver a las llamadas Pensiones No Contributivas como la dimensión más importante dentro de un programa con enfoque de Universalismo Básico para los Adultos Mayores, ya que si bien las otras dimensiones de servicios y prestaciones son importantes, el hecho es que las Pensiones No Contributivas representan el mayor costo directo para poder otorgar este tipo de programa. Por lo que lograr una pensión universal para Adultos Mayores a nivel nacional, podría ser el primer paso para crear una Política Social con enfoque de Universalismo Básico, que al mismo tiempo otorgue un monto económico, y ofrezca buenos servicios de tipo social, legal, médico, etc.

Capítulo 6.

El Universalismo Básico puede ser definido como un nuevo paradigma de la Política Social en América Latina, incluyendo entre sus principios: la universalidad, la equidad, la inclusión y la multidimensionalidad de los servicios y prestaciones. Los derechos sociales y una Ley que los fundamente, son cuestiones necesarias para que pueda ser viable el enfoque de Universalismo Básico. Se debe avanzar en cuestiones del desarrollo de la ciudadanía en todas sus dimensiones, civil, política y social, con el fin de empoderar al ciudadano, es decir, con el fin de poder hacer exigibles sus derechos sociales ante el Estado, quien tiene obligaciones como garante de servicios y prestaciones.

Para la población de Adultos Mayores en México, un programa integral e inclusivo con un enfoque de Universalismo Básico, puede ser la respuesta a la incertidumbre con que la población en general vive, debido a que se encuentra en sus últimas etapas de vida (tercera y cuarta edad), así como a la escasez de cobertura por parte de la Seguridad Social contributiva. El que el Universalismo Básico logre crear un piso básico de servicios y prestaciones, haría que se incrementara de manera exponencial la inclusión de los Adultos Mayores entre su familia y la sociedad, creando una conciencia ciudadana solidaria e incluyente, entre Adultos Mayores, y entre éstos y otros grupos de edad de la población.

El Universalismo Básico pudiera ser una nueva alternativa de apoyo para grupos de población altamente vulnerables y excluidos, tanto de la vida social, como del desarrollo del país. Éstas son características que gran parte de la población de Adultos Mayores en México sufren, lo cual, pudiera ser una oportunidad para otorgar beneficios con el enfoque de Universalismo Básico y ver sus bondades como programa social. Además de los beneficios directos para esta población, existirían ventajas que se darían a nivel de sociedad de manera sinérgica, al lograr que el adulto mayor deje de verse como una carga para la familia y la sociedad en general, y sea un ciudadano con derechos reales.

En México existen programas para Adultos Mayores, que pueden servir en la planeación y proyección del Universalismo Básico. Entre estos están el programa de la Pensión Alimentaria del D. F. y el Programa 70 y más. El primero de ellos puede servir como

modelo de planeación, gestión y operación de un programa con enfoque universal; mientras que el segundo puede apoyar en cuanto a la institucionalidad (SEDESOL) y la infraestructura que se requiere. El resto de programas e instituciones relacionadas a los Adultos Mayores, también pueden ofrecer aportes, además de facilitar la relación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

El que los estudios sobre la viabilidad de las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores en México, tanto de especialistas en el tema, como por parte de organismos públicos, demuestren la factibilidad económica de ofrecer un programa de esta índole, pudiera dar pie a crear un programa con miras al Universalismo Básico. Esta visión multidimensional, que va más allá de un monto monetario como beneficio, puede hacer uso de varios servicios que ya son otorgados, si no de manera universal, sí de manera amplia, como son los servicios de salud para los Adultos Mayores (cubiertos por el Seguro Popular), y las de desarrollo social (cubiertas por el DIF o el INAPAM), etc.

Conclusiones generales.

Los Adultos Mayores en México requieren más y mejores servicios y prestaciones por parte del Estado, siendo éste un grupo con múltiples necesidades, y el cual tiene pocas oportunidades de lograr mantener un nivel de vida digno durante sus últimas fases de vida (tercera y cuarta edad). En la mayoría de los casos, los problemas y padecimientos para esta población no comienzan al ingresar a las etapas de senectud, sino que vienen arrastrando lastres desde etapas anteriores en sus vidas. Bien se podría intentar otorgar mayor justicia social a este grupo de población, ya que se debe reconocer la necesidad de mayor certidumbre por parte de todos, al llegar a estas edades.

El envejecimiento de la población en México ha ido en aumento desde finales del siglo XX, lo cual genera un problema en la estructura poblacional, incidiendo en las más diversas esferas, como son, la social, la política, la económica, etc. Una sociedad envejecida tiende a modificar sus necesidades y su comportamiento en relación a la dependencia. Se sabe que muchos Adultos Mayores requieren de ciertos servicios y prestaciones, los cuales les permita mantener un estado físico, mental, económico, social y emocional de plenitud. Para lograr que estos beneficios lleguen a la ciudadanía, es necesario un mayor compromiso del Estado y las instituciones públicas.

La cuestión de demandar mayores derechos ciudadanos para los Adultos Mayores no representa un beneficio exclusivo para este grupo de población, ya que si bien son los beneficiarios directos, también se benefician los familiares y demás personas que apoyan la manutención y el cuidado de los Adultos Mayores. Además de que permite que la ciudadanía en general, pueda tener mayor certidumbre de no quedar desamparada al llegar a estas últimas etapas de vida, por lo que podría verse como un derecho universal para toda la población en México. El único requisito sería llegar a la edad requerida para tener los servicios y prestaciones que la Ley debiera otorgar como derecho a cada ciudadano.

Ver en los derechos sociales, el ideal a llegar por parte de los ciudadanos como principio de derechos ciudadanos, implica que, el Estado debe mantener el compromiso de establecer una nueva concepción de ciudadanía, la cual debería ser mucho más participativa y activa, donde no solamente el discurso de tener derechos (políticos y civiles) sea el fondo de esta nueva concepción, sino que los derechos sociales deben transmitir al individuo el hecho de que está siendo tomado en cuenta como sujeto con obligaciones sí, pero también con derechos a participar de manera digna en diferentes esferas de la vida, esto mediante ciertos servicios y prestaciones por parte del Estado.

La universalidad debe estar inmersa en las obligaciones del ciudadano hacia el Estado pero también dentro de los derechos a los que el ciudadano debe tener acceso. El dejar atrás visiones minimalistas, asistencialistas y focalizadoras, puede crear una nueva visión de la Política Social, de la ciudadanía y de los derechos ciudadanos, así como presentar mejores formas de atender a la población por parte del Estado. Al existir una visión universal dentro de los programas sociales, se crea mayor certidumbre, equidad y justicia social, a su vez, que se abandona la división marcada entre quienes son beneficiados y quienes no, creando con ello mayores posibilidades de solidaridad y cohesión social.

Tanto la vulnerabilidad como la exclusión de los Adultos Mayores, son sin duda, un problema que se agudiza con el aumento de los denominados círculos de pobreza en nuestro país; no obstante, el hecho de que los Adultos Mayores sean pobres, no es el único proceso negativo en sus vidas. De manera transversal, el hecho de no tener acceso, tanto a servicios médicos y medicamentos, como el no contar con asesoría legal para solventar diversas dificultades (como el abandono, el despojo, el robo y la violencia), entre otras cuestiones, hacen que la vulnerabilidad y la exclusión sean factores en su estilo de vida, los cuales existen desde antes de su vejez, pero que en esta etapa se agudizan.

El lograr proveer un piso básico de servicios y prestaciones, los cuales, incentiven al adulto mayor a sentirse parte de la sociedad y de su entorno más cercano (familia, amistades y comunidad), ayuda a crear un cierto grado de empoderamiento en este grupo de población. Si bien en algunos casos el anciano es todavía visto como un individuo con prestigio y poder en la toma de decisiones, en la mayoría de los casos el adulto mayor ha perdido su lugar como sujeto importante a nivel social. Al no contar con un ingreso e acceso a instituciones que lo procuren, el anciano de hoy en día, muchas veces se vuelve una carga y no se le integra al desarrollo de su familia y de su entorno social.

En sociedades como la nuestra, donde la mujer mantiene en lo general, un perfil laboral/económico más bajo que el del hombre, debido al hecho de dedicarse al hogar y cuidado de los hijos, no puede lograr ni el ahorro necesario para una vejez digna ni mucho menos el cotizar dentro de la Seguridad Social o juntar lo suficiente para una pensión. Un programa de apoyo económico universal para los Adultos Mayores lograría que la brecha de género quede de lado, además de que podría empoderar a la mujer al tener un ingreso propio, que en algunas ocasiones pudiera significar el primer ingreso monetario propio de su vida.

Las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores son una realidad cada vez más recurrente en toda América Latina, y que pese a los logros de los diferentes países en cuanto a este tema, en muchas de las ocasiones éstos quedan acotados por mantener un perfil como programas de combate a la pobreza y la indigencia. Con lo cual, se está muy lejos de ver una universalidad real, ya que quien no es pobre tendría que llegar a serlo para acceder a estos beneficios. En México, el único programa federal que existe de Pensiones No Contributivas, el Programa 70 y más, igualmente tiene un corte de combate a la pobreza y de solamente asistir a un grupo focalizado de Adultos Mayores.

Si bien el Universalismo Básico para Adultos Mayores es un programa hipotético de la Política Social, ya que no existe un modelo de éste en la realidad, puede servir de parámetro para la construcción de distintas realidades, las cuales dependerán de los contextos y desarrollo particular de cada caso o país. Si bien en la realidad, ningún país ofrece un programa que se apegue a este modelo teórico, en México existe el programa de „Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal’, el cual, cumple de manera importante con los parámetros que marca el Universalismo Básico (entre ellos la multidimensionalidad de sus beneficios), y el cual, podría intentar replicarse a nivel nacional.

Es papel del Trabajo Social poder intervenir en la generación de programas sociales con mejores enfoques que los que existen en la actualidad. No se trata de inventar nuevas formas de hacer la intervención social, sino tan sólo el poder diagnosticar los programas existentes y hacer gestión dentro de las instituciones y actores clave, en la búsqueda de una nueva visión de la Política Social, la cual intente ser incluyente y generadora de derechos. Son los Adultos Mayores sin duda, un grupo con múltiples vulnerabilidades y escasas oportunidades de lograr acceso a una vida digna, por lo que la intervención directa del Estado es necesaria para brindar un piso básico de servicios y prestaciones para un grupo, hasta hoy excluido.

Bibliografía.

Libros y revistas.

Aparicio Ricardo, Verónica Villarespe, Carlos M. Urzúa. Pobreza en México: magnitud y perfiles. México: CONEVAL, UNAM, IIEc, Tecnológico de Monterrey, 2009, pp. 293. ISBN: 978-607-02-0974-1.

Arriaga Álvarez, Emilio Gerardo. Senderos de la Investigación Científica, un planteamiento inicial. Toluca, México: Bonobos Editores, 2ª Edición, 2008. pp. 108.

Bertranou, Fabio M. y Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (editores). Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Chile: OIT, 2002, pp. 264. ISBN 92-2-313259-2.

Cañs, Jordi. Metodología del análisis comparativo. España: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 21, 1997, pp. 201.

Caritas Perú y OIT. Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Perú: caritas Perú y OIT, abril de 2009, pp. 137.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. Evaluación de proyectos sociales. México: Editorial Siglo XXI, sexta edición, 2003, pp.318. ISBN: 968-23-1768-x.

Delgado de Cantú, Gloria M. México, estructuras política, económica y social. México: Pearson Educación de México S. A., 2da Edición, 2003, pp. 452.

Denman, Catalina A. y Jesús A. Haro (compiladores). Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social. México: El Colegio de Sonora, 2000, pp. 362. ISBN: 968-6755-32-2.

Franco, Rolando. Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina. México: ENTS-UNAM y Plaza y Valdés Editores, En: La política social en transición, Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coordinadores), 1ª Edición, 2001, pp. 12-32. ISBN: 968-856-924-0.

García Chávez, Leandro Román. Los Sistemas de Pensiones en México. Las Reformas a los Sistemas Públicos de Pensiones, el caso del IMSS y el ISSSTE, el Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y las alternativas de Universalidad para los Adultos Mayores. México D. F: UNAM, Tesis de Licenciatura, 2008, pp. 223.

García Ramírez, José Carlos. Los derechos y los años. Otro modo de pensar y hacer política en Latinoamérica: los adultos mayores. México: Plaza y Valdés editores, 2006, pp. 251. ISBN: 970-722-510-6.

Lassonde, Louise. Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI?. México: FCE, 1997, pp. 262. ISBN 968-16-5278-9.

Leal Carretero, Fernando. ¿Qué es crítico?. Apuntes para la historia de un término. México: COMIE/UAM. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. VIII, Núm. 17, enero-abril, 2003, pp. 245-265.

Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Ciudadanía y clase social. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, Traducción Antonio Bonanno, 1ª Edición, 2004, pp. 154. ISBN: 950-03-7192-8.

Mejía Rebeca y Sergio Antonio Sandoval (coord.). Tras las vetas de a investigación cualitativa. Perspectiva y acercamiento desde la práctica. Jalisco, México: Editorial ITESO, 2003, pp. 265. ISBN: 968-6101-86-1.

Molina, Carlos Gerardo (editor). Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, Carlos Gerardo Molina (editor), 2006, pp. 388. ISBN: 1597820342.

Pereira, Gustavo. Medios, capacidades y justicia distributiva. Filosofía contemporánea. México: MUNAM-IIF, 2004, p. 398.

Picado Chacón, Gustavo y otros. Viabilidad de las pensiones no contributivas en Perú. Proyecciones demográficas y financieras. Perú: OIT y UNFRA, 1ª edición, 2008, pp. 81. ISBN: 978-92-2-322264-2.

Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. Metodología de la investigación cualitativa. España: Universidad de Deusto, 2003, pp. 333.

Scott Andretta, John Roberto (2). ¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?. México: CIDE, En: Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México, Laura Sour (editora), 1ª edición, marzo 2007, pp. 21-32.

Solís San Vicente Silvia. Las necesidades sociales: el acercamiento a su construcción. México D. F.: UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social / Plaza y Valdés, En: Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico. Solís San Vicente Silvia y Carlos Arteaga Basurto (coord.), 2005, pp. 420. ISBN: 9707223960.

Solís San Vicente, Silvia. Reflexiones sobre la transición de la Política Social en México. México: ENTS-UNAM, En: „Revista de Trabajo Social”, revista trimestral invierno 2000, pp. 24-31.

Solís, Patricio. El ingreso a la cuarta edad en México: Una aproximación a su intensidad, calendario e implicaciones en el apoyo familiar y social a los ancianos. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, En: Revista Papeles de Población, enero-marzo, número 019, pp. 43-63.

Valencia Lomelí, Enrique (coordinador). Perspectivas del universalismo en México. Guadalajara, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, 2010, pp. 287. ISBN 978-607-7808-27-5.

Cybergrafía.

Baca Rivera, Fernando Renoir. Una lectura política sobre la Pensión no Contributiva a los Adultos Mayores en México. Encuentro de egresados del Colegio de la Frontera Norte, septiembre de 2009. [En línea] disponible en: <http://docencia.colef.mx/system/file/Fernando%20Renoir%20Baca%20Rivera.pdf> consultado en octubre de 2010.

Batthyány, Karina. Derechos sociales, ciudadanía y género. Capítulo 2. [En línea] disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/bathhya/pdf/cap2.pdf> consultado en octubre de 2009.

BCN (Biblioteca del Congreso nacional de Chile). Reforma previsional: las pensiones solidarias, 29 de julio de 2009. [En línea] disponible en: <http://www.bcn.cl/guias/reforma-previsional-las-pensiones-solidarias> consultado en octubre de 2010.

Bertranou, Fabio; Pamela Gana y Javi Vázquez. Pensiones no contributivas. Su relevancia en el reforma previsional. Chile: OIT, Notas, No. 3, mayo del 2005. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/Tercer%20numero.pdf> consultado noviembre de 2010.

Biblioteca virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. [En línea] disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2008a/382/QUE%20ES%20EL%20BONO%20DEMOGRAFICO.htm> consultado en enero de 2010.

Brodersohn, Víctor. Focalización de programas de superación de la pobreza. Montevideo, Uruguay: Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. En: Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. [En línea] disponible en: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/UT3_Lectura%203.pdf consultado en noviembre de 2010.

CEPAL, Panorama Social en América Latina, documento informativo, 2009. [En línea] disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/Política_SocialE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf consultado en diciembre de 2010.

CONAPO. 11 de julio. Día mundial de la población. Carpeta informativa 2005. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2005. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/carpeta2005.pdf> consultado en enero 2010.

CONAPO. Aprovechas las oportunidades que brinda el bono demográfico. México: Secretaría General del Consejo Nacional de Población. Informe de ejecución 2004-2005 del Programa Nacional de Población 2001-2006. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2005/04.pdf> consultado 14 de enero de 2010.

CONAPO. El envejecimiento de la población en México. Transición demográfica en México. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> consultado en enero de 2010.

CONAPO. Glosario. México: Consejo Nacional de Población. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342 consultado en enero de 2010.

CONAPO. Hay en México 7.9 millones de adultos mayores. México: Comunicado 43/04, 2004. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/43.pdf> consultado en marzo de 2010.

CONAPO. Informe de ejecución 2004-2005 del Programa Nacional de Población 2001-2006. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2005/04.pdf> consultado en enero de 2010.

CONAPO. República Mexicana: Población al 1° de enero de cada año por sexo y edad, 2005-2051. Bases de datos nacional. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234 consultado en noviembre de 2010.

CONEVAL. Anexo 1: Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1701.pdf consultado en agosto de 2010.

CONEVAL. Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea] disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/> consultado en agosto de 2010.

CONEVAL. Evaluar la Política Social impulsa el logro de rendición de resultados y la rendición de cuentas. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1817.pdf consultado en agosto de 2010.

CONEVAL. Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3838.pdf consultado en junio de 2010.

CONEVAL. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales. Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3839.pdf consultado en junio de 2010.

CONEVAL. Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp consultado en agosto de 2010.

CONEVAL. Planeación Institucional 2007-2013. [En línea] disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/quienes/3458.pdf> consultado en junio de 2010.

CONEVAL. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (S176), SEDESOL, Posición Institucional, Evaluación Específica de Desempeño 2008. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3840.pdf consultado en junio de 2010.

CONEVAL. SEDESOL, julio de 2008. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2061.pdf consultado en junio de 2010.

Constitución Política del Estado de Chiapas. Título II, artículo 4o. [En línea] disponible en: http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/pdf/constitucion_politica_chiapas.pdf

De la Peña Esteban Iñaki J. Impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y de dependencia. Estado de México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población UAEM, Año 9, No. 35, enero - marzo 2003. ISBN 1405-7425.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU, diciembre de 1948. [En línea] disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm> consultado en octubre de 2009.

Decreto de la Ley que establece el Derechos a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicada el 31 de diciembre de 2003, Capítulo IV, Artículo 32. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/reglamento_de_la_ley_que_establece_el_derecho_a_la_pension.pdf consultado en mayo de 2010.

Desarrollo Social y Combate a la Desigualdad. Chiapas. Plan de Desarrollo de Chiapas Solidario 2007-2012. [En línea] disponible en: <http://www.chiapas.gob.mx/media/plan/EJE2.pdf> consultado en octubre de 2010.

Diario de Chiapas, martes 16 de febrero de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.diariodechiapas.com/noticias/20100216260/metropoli/amanecer-beneficia-a-235-mil-679-adultos-mayores-en-chiapas> consultado en octubre de 2010.

Diario electrónico 'radio.uchile.cl'. Chile: Gobierno iniciará pago de pensiones de Reforma Previsional, lunes 30 de junio de 2008. [En línea] disponible en: <http://radio.uchile.cl/noticias/45988/> consultado en noviembre de 2010.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicado el 29 de diciembre de 2009. [En línea] disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/web/resources/ArchivoContent/1293/RO_Oportunidades_2010%20con%20links%20.pdf consultado en julio de 2010.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2010, publicado el viernes 31 de diciembre de 2009. [En línea] disponible en: http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_70_y_mas.pdf consultado en junio de 2010.

Diario Oficial de la Federación. Ley de los Derechos de la Personas Adultas Mayores, 24 de junio de 2009. [En línea] disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-47.pdf> consultado en julio de 2010.

Diario Oficial de la Federación. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicado el 25 de junio de 2002. [En línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf> consultado en junio de 2010.

Dias, María Clara. De la ética del discurso a la moral del respeto universal: una investigación filosófica acerca de la fundamentación de los derechos humanos. Bogota, Colombia, 1994. [En línea] disponible en: <http://www.ifcs.ufrj.br/cefm/publicacoes/derechoshumanos.pdf> consultado en octubre de 2009.

Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. España. [En línea] disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/> consultado en marzo de 2009.

Duhau, Emilio. Evaluación del diseño y la operación de la Pensión Alimentaria, México: UAM, Azcapotzalco, Departamento de Sociología, mayo de 2009. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_pension_alimentaria.pdf consultado en agosto de 2010.

Encuesta de Percepción sobre Beneficios y Evaluación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. Situación y riesgos de las personas adultas mayores de setenta años en el Distrito Federal. Informe General de Resultados, marzo de 2008. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/estadisticas/adultos_mayores/ENCUESTA_ADULTO_MAYOR_2007.pdf consultado en junio de 2010.

Estudio de percepción 2005 sobre la operación y beneficios de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. México D. F., Secretaria de Salud, Servicios de Salud Pública, Dirección de Promoción de la Salud y Atención al Adulto Mayor. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/estadisticas/adultos_mayores/Encuesta_Anuual_de_Percepcion_2005.pdf consultado en julio de 2010.

Exclusión Social: definición y aspectos clave de la exclusión social. [En línea] disponible en: http://www.rekursosmujeres.org/contenido_tema.php?temaid=6 consultado en marzo de 2009.

Ferreira-Coimbra, Natalia y Álvaro Forteza. Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002. Santiago, Chile: OIT, 2004. ISBN: 92-2-31547-97-9. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro009.pdf> consultado en octubre de 2010.

Fleury, Sonia. Políticas Sociales y Ciudadanía. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollos, No. 11, septiembre de 2002. [En línea] disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales11.pdf> consultado en febrero de 2010.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicada el 31 de diciembre de 2007. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/enero07_31_25bis2.pdf consultado en mayo de 2010.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 765. 25 de enero de 2010. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/gaceta_25_ene.pdf consultado en mayo de 2010.

Galiani, Sebastian y Paul Gertler (1). Informe final sobre los cambios del Programa 70 y Más. Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más), SEDESOL y Instituto nacional de Salud Pública. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Datos_Generales.pdf consultado en junio de 2010.

Galiani, Sebastian y Paul Gertler (2). Estudio Cualitativo del Impacto percibido por los Beneficiarios y de los Factores Culturales que Interactúan con el Impacto del Programa, Informe final, Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y Más), SEDESOL y Instituto nacional de Salud Pública. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Informe_final_cualitativo.pdf consultado en junio de 2010.

Gana Cornejo, Pamela. Red Latinoamericana de Gerontología. Las Pensiones No Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS). Viernes, 1o de mayo de 2004. [En línea] disponible en: <http://www.gerontologia.org/noticia.php?id=184> consultado en octubre de 2010.

Gasparini y otros. Un piso de protección social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales. Argentina: CEDLAS / Universidad Nacional de la Plata / OIT, versión preliminar 2007. [En línea] disponible en: <http://eurosocialesalud.eu/files/docs/00510.pdf> consultado en octubre de 2010.

Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Introducción, México Distrito Federal. [En línea] disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Developmento_DF_010607c.pdf consultado en junio de 2010.

Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto AMANECER [En línea] disponible en: <http://www.chiapas.gob.mx/guia-servicios/servicio/1060> consultado en octubre de 2010.

Gordon R., Sara. Ciurana y derechos sociales: ¿criterios distributivos?. México D. F.: ISS-UNAM, (Este artículo es una versión modificada del trabajo que aparecerá publicado en la Revista Mexicana de Sociología). [En línea] disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/gordon.pdf> consultado en octubre de 2009.

H. Cámara de Diputados. Primer Informe Trimestral 2010, Programa de Subsidios del Ramo Administrativo 20. México: Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/110/file/Primer_Informe_Trimestral_2010_Sedesol_con_Anexos.pdf consultado en octubre de 2010.

IAAM-DF. ¿Quiénes somos?. Portal ciudadano del Gobierno del Distrito Federal. [En línea] disponible en: <http://www.iaam.df.gob.mx/iaam/> consultado en junio de 2010.

IAAM-DF. Manual Administrativo. Dirección General del IAAM-DF. [En línea] disponible en: http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/manuales/IAAM/4_Cambio_Dom_IAAM_08_02-4.pdf consultado en abril de 2010.

IAAM-DF. Modulo de Atención al Adulto Mayor. [En línea] disponible en: http://www.adultomayor.df.gob.mx/modulos_atencion.html consultado en abril de 2010.

IAAM-DF. Noticias. Llega a 464 mil 998 beneficiarios la pensión alimentaria para Adultos Mayores. México, Distrito Federal, 28 de diciembre de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.adultomayor.df.gob.mx/pdf/Pensión%20Alimentaria.pdf> consultado en marzo de 2010.

ILA. Microjustice for all, Introducción. [En línea] disponible en: http://www.microjustice4all.org/web/pdf/AnexosB/6_2.pdf consultado en octubre de 2010.

INAPAM. Misión. [En línea] disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=10> consultado en julio de 2010.

INAPAM. Módulos de Afiliación y Atención en la República Mexicana. [En línea] disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=116> consultado en julio de 2010.

INAPAM. Requisitos para obtener la tarjeta INAPAM. [En línea] disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=20> consultado en julio de 2010.

Informe de Actividades del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Informe de Actividades, fecha de publicación enero de 2010. [En línea] disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/informe_feb_2010.pdf consultado en junio de 2010.

Instituto Amanecer. Manual de Inducción. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, junio de 2009. <http://www.normateca.chiapas.gob.mx/doc/instituto-amanecer/Manual%20Induccion%20Inst%20Amanecer> consultado en octubre de 2010.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. [En línea] disponible en: <http://www.sds.df.gob.mx/sector/faq.htm#vinculo1> consultado en junio de 2010.

Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de noviembre de 2003. http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/ley_que_establece_el_derecho_a_la_pension_alimentaria_para.pdf consultado en abril de 2010.

López, Isai; Rubén Zúñiga; Rosario González Chay; Amilcar Garcia; Antonio Zebadua. Diario del Sur, 16 de febrero de 2007. [En línea] <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n173437.htm> consultado en octubre de 2010.

Lopez-Acevedo, Gladys. Gestión por Resultados y el Papel del CONEVAL. Lo que se mide se puede mejorar. [En línea] disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1821.pdf consultado en junio de 2010.

Martínez Mendizábal, David. Tres interrogantes para el paradigma del universalismo básico. México, VII Seminario sobre Política Social, Universidad de Guadalajara. [En línea] disponible en: <http://investigacion.leon.uia.mx/PDFs/david/ponenciauniversalismo.pdf> consultado en octubre de 2010.

Martínez, Oscar A. Estudios comparativos de las pensiones de los adultos mayores. Los casos de México y España. España: Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, enero-junio, año/vol. 6, número 001, Universidad de Santiago de Compostela, 2006. [En línea] disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/165/16560105.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, 2010. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/38382/Manual65-GastoSocial.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Martner, Gonzalo. Pensión básica garantizada. Chile: CEME, junio de 2002. [En línea] disponible en: http://www.archivochile.com/Chile_actual/columnist/martner_g/1/colum01_martnerg0000030.pdf consultado en noviembre de 2010.

Medina Otazu, Augusto. Entre el anuncio presidencial del 28 de julio del 2010 y las pensiones no contributivas. ¿A qué distancia nos encontramos?. [En línea] disponible en: personasmayores.org.pe/web/pdfs/pensiones_no_contributivas_persona_mayor.pdf consultado en diciembre de 2010.

Mesa-Lago, Carmelo. Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas CEPAL, Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, No. 150, 2009. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/37582/sps150-seguridad-social-pensiones-ALC.pdf> consultado en septiembre de 2010.

Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. [En línea] disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/logros.asp> consultada en noviembre de 2010.

Ministerio de Hacienda de Chile. Fondos de Reserva de Pensiones (descripción general) [En línea] disponible en: http://www.hacienda.cl/fondos_soberanos/fondo_de_reserva_de_pensiones.php consultado en noviembre de 2010.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Superintendencia de AFP, Gobierno de Chile. Reforma al Sistema de Pensiones en Chile, Informe de Diagnostico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, Tema 5: Los Compromisos Fiscales. [En línea] disponible en: www.cephile.cl/dms/archivo.../aarenas_presentacion_al_consejoasesor.pdf consultado en octubre de 2010.

Molina, Carlos Gerardo. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Curso de gerencia Social. Las Políticas Sociales como Gestión Pública del Riesgo Social: Alternativas y Riesgos. Montevideo, Uruguay: INDES, marzo de 2006. [En línea] disponible en: <http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/molina2.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Nyamu-Musembi, Celestine. Discerniendo sobre la ciudadanía formal y sustantiva. Justicia de género en el África subsahariana. IDRC. [En línea] disponible en: http://www.idrc.ca/es/ev-111816-201-1-DO_TOPIC.html consultado en octubre de 2009.

Ochoa León, Sara María. Panorama mundial de las pensiones no contributivas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo, México, número 2, Septiembre 2006. [En línea] disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%202.pdf> consultado en octubre de 2010.

OIT. Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de Reforma. Chile: OIT, 1ª edición, 2007. ISBN 978-92-2-320553-9. [En línea] disponible en: <http://www.bps.gub.uy/documentos/folleto/asignaciones%20familiares.pdf> consultado el octubre de 2010.

OIT. Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma previsional. Chile: OIT, Seguridad Social y reformas del Sistema de pensiones en Chile, No. 3, mayo de 2006. [En línea] disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/Tercer%20numero.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Partida Bush, Virgilio. La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. México: CONAPO, 2004. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2004/sdm23.pdf> consultado en marzo de 2010.

Pensiones No Contributivas, 11-02-2005 (actualización). [En línea] disponible en: http://fccortes.galeon.com/index_archivos/nocontribjubilacion/nocontribjubilacion.pdf consultado el octubre de 2010.

Peña Velázquez, José Enrique. Iniciativa para el otorgamiento de una pensión universal a nivel nacional. IMEF, Comité Técnico Nacional de Seguridad Social, No 12-2007. México, 2007. [En línea] disponible en: <http://serviciosestrategicos.com/archivos/2dotrim07/5.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Periódico y Agencia de noticias: Imagen del Golfo, 19 de febrero de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=162397> consultado en octubre de 2010.

Periódico y Agencia de noticias: Imagen del Golfo, 4 de octubre de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=203631> consultado en noviembre de 2010.

Pirámides de población. Manual clásico de economía, EMVI. [En línea] disponible en: http://www.eumed.net/cursecon/2/piramides_de_poblacion.htm consultado en enero de 2010.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Poder Ejecutivo Federal. ISBN 978-970-734-184-5. [En línea] disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf consultado en agosto de 2010.

Portal Mayores. Portal especializado en Gerontología y Geriátrica. [En línea] disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/index.html> consultado en septiembre de 2010.

¿Que es la equidad?. [En línea] disponible en: <http://www.misrespuestas.com/que-es-la-equidad.html> consultado en octubre de 2009.

Raczynski, Dagmar. Equidad, Inversión Social y Pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la política y los programas sociales. MIDEPLAN-CEPAL, 23-24 de mayo de 2002. El documento se apoya en el estudio „Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales’ 2001. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/noticias/discursos/0/10250/Raczynski.pdf> consultado en diciembre de 2010.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica. [En línea] disponible en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral2/89-112.pdf> consultado en octubre de 2009.

Reglas de Operación del Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 4 de enero de 2010, Núm. Ext. 3. [En línea] disponible en: <http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/DECRETOS/250.pdf> consultado en agosto de 2010.

Reyes Romo, Felipe. Ciudadanía: el icono que cambia. En: „Crisol Plural”, 2 de junio de 2009. [En línea] disponible en: <http://crisolplural.com/2009/07/02/ciudadania-el-icono-que-cambia/> consultado noviembre de 2009.

Reyes Tépath, Marcial. Costo fiscal, viabilidad financiera, impacto distributivo y financiamiento del programa de Pensión Universal para los Adultos Mayores, 2006-2050. México: Cámara de Diputados LX legislatura, CEDIA, Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Economía, octubre 2006. [En línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-10-06.pdf> consultado en octubre de 2010.

Román Morales, Luis Ignacio (coordinador de la cátedra). ¿Salud, pensiones y básicos para todos?. ITESO, Guadalajara, México, Cátedra Konrad Adenauer, Febrero de 2010. [En línea] disponible en: http://www.cka.com.mx/conferencias10/25feb10_relatoria.pdf consultado en diciembre de 2010.

Rubio, Gloria M. y Francisco Garfias. Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales 161, mayo de 2010. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39750/sps161-adultos.pdf> consultado en diciembre de 2010.

Scott Andretta, John Roberto. La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público. México: CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Público, sin fecha. [En línea] disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Gasto/Scott.pdf> consultado en noviembre de 2010.

Scott Andretta, John Roberto (3). Seguridad Social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. México: CIDE, Bienestar y Política Social, Vol. 1, núm. 1. [En línea] disponible en: http://bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2005/vol_1_num_1_3_05_es.pdf consultado en octubre de 2010.

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. ¿Qué es la Política Social?. [En línea] disponible en: <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/2009/ATRIBUCIONESsds.pdf> consultado en junio de 2010.

SEDESOL. ¿Cuál es la historia de la SEDESOL?. [En línea] disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/atencion/04_pf_02_sobresedesol.htm consultado en agosto de 2010.

SEDESOL. ¿Quiénes somos?. Ejes Rectores de la Política Social. [En línea] disponible en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/quienessomos/ejes.htm> consultado en agosto de 2010.

SEDESOL. Información del programa. Instancias participantes. [En línea] disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801576#criterios> consultado en agosto de 2010.

SEDESOL. Matriz de Indicadores para resultados 2010 Programa 70 y más. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/101/file/S176_MIR2010_70YMAS.pdf consultado en agosto de 2010.

SEDESOL. Programa de 70 y más, Objetivo. [En línea] disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=97> consultado en agosto de 2010.

SEDESOL. Recomendaciones de la Política Pública. [En línea] disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802549/file/Recomendaciones_de_politica_publica.pdf consultado en julio de 2010.

SIAM. La Renta Dignidad reduce la brecha de ingreso que causó el IDH. Bolivia: FAM-Bolivia, Boletín informativo No. 3, marzo de 2008. [En línea] disponible en: <http://www.siam.fam.bo/documentos/BOLETIN%20SIAdultos Mayores%203.pdf> consultado en octubre de 2010.

Splinder. Evo anula el Bonosol y crea la Renta de BS 200 al mes, 15 de octubre de 2007. [En línea] disponible en: <http://vivabolivia.splinder.com/post/14291239> consultado en octubre de 2010.

Tercera Fase de Atención al Adulto. Definición de anciano. UAM. [En línea] disponible en: <http://cbs.xoc.uam.mx/3rafase/adulto.htm> consultado en abril de 2009.

Titelman, Daniel. Reformas de Pensiones en el Contexto Social de la Región, México Distrito Federal: CEPAL, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Reunión Técnica de la Comisión Americana, CADAM, 25 y 26 de abril de 2007. [En línea] disponible en: http://www.ciss.org.mx/cadam/pdf/es/daniel_titelman.pdf consultado en octubre de 2010.

Torres Delgado, Sergio. Diario Cambio de Michoacán, jueves 6 de enero de 2011. [En línea] disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=119535> consultado en enero de 2011.

Uthoff, Andras. Mercado de Trabajo y sistemas de pensiones. Revista de la CEPAL, No. 78, diciembre de 2002. [En línea] disponible en: http://white.oit.org.pe/ssos/acervo/pdf/lcg2187e_uthoff2.pdf consultado en diciembre de 2010.

Valenzuela, Jesús Emilio. Foro de discusión sobre la ciudadanía. México. [En línea] disponible en: http://www.itesm.mx/va/FEV/ago04/foro_ciudadania/definiciones.htm consultado en febrero de 2009.

Wikipedia. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_las_Personas_Adultas_Mayores consultado en agosto de 2010.

Wikipedia. Transición Demográfica. Fases de la teoría de la transición demográfica. [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Transici%C3%B3n_demogr%C3%A1fica consultado en enero de 2010.

Zúñiga Elena y Daniel Vega. Envejecimiento de la Población de México. Reto del siglo XXI. México: Consejo Nacional de Población, 1ª edición, 2004. ISBN: 970-628-824-4. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=340&Itemid=15 consultado en enero de 2010.

Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Envejecimiento de la población en México. Retos del siglo XXI. Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2004. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> consultado en marzo de 2010.