

“LA UNIVERSALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. ANÁLISIS DE LA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES. 2012-2018”

“SOCIAL PROGRAMS UNIVERSALIZATION: AN ELDERLY PENSION ANALYSIS 2012-2018”

*Gabriela Fuentes Reyes**

*Nicolás Valdés Sampedro**

Resumen

En este trabajo se pretende describir uno de los retos más importantes de los gobiernos: el de la política social en torno a grupos vulnerables, como es el caso del Programa de Pensión para Adultos Mayores, en el cual se debate en torno a la universalización de dicho apoyo para la garantía y exigibilidad de trasladarnos de una sociedad depositaria de paliativos y apoyos sociales intermitentes hacia una sociedad de reconocimiento de derechos para este grupo poblacional.

PALABRAS CLAVE: *Adultos Mayores, Pensión, Bienestar, Universalidad, Política Social.*

Abstract

KEY WORDS: *Elderly People, Pension, Universality, Welfare, Social Politic.*

* Doctora en Ciencias Sociales y Políticas. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. afure@hotmail.com

*Egresado de la Maestría en Derecho. Facultad de Derecho de la UAEMéx. nichvalsam@gmail.com

1. Introducción

El crecimiento del número de personas mayores en todo el mundo está creando una revolución demográfica global sin precedentes donde México no es la excepción. Se reconoce el envejecimiento de la población como fenómeno social caracterizado por el aumento en el porcentaje de personas mayores de 60 años y en la esperanza de vida.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH, 2016) existían 13, 826 779 personas con un rango de edad mayor a los 60 años, de los cuales 6, 391, 853 eran hombres y 7, 434,926 mujeres. Dicho crecimiento exponencial se analizará a detalle en la primera parte del presente artículo.

El aumento de la proporción de personas mayores es cada vez más significativo, lo cual implica nuevos retos en esta materia, particularmente, los procesos de envejecimiento, en el contexto del modelo económico actual, a través de los cuales los adultos mayores se convierten en un sector excluido y marginado de un sistema económico incapaz de redistribuir la riqueza global.

El sistema global ha generado una desigualdad económica y se consideran vulnerables a los “...sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo, lo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar”. (García Rosas y Lovera Estévez, 2009: 131)

Los grupos vulnerables se encuentran en desventajas sociales que tienen varias dimensiones, pero sobre todo ante las instituciones, entendiendo éstas últimas como las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre dan forma a la interacción humana. (North, 1993)

De ahí que las instituciones que se han ido modificando son las enmarcadas en las políticas públicas, en el caso de los adultos mayores en políticas para la vejez, definidas como las

acciones organizadas por el Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población (Huenchuan, 2003).

Por otra parte, el régimen de asistencia social es aquel que complementa la seguridad social al proteger a las personas en circunstancias adversas o que no tienen prestaciones sociales, como lo puede ser a las personas de la tercera edad cuando se encuentran desamparadas. (Castro Guzmán & Vela Domínguez , 2012)

Es por ello, que el derecho a la pensión universal ciudadana significa que todos los ciudadanos de determinada edad reciban una pensión hayan o no trabajado en el sector formal de la economía, o bien realizado aportaciones a un fondo de pensiones.

En este trabajo, se pretende reconocer la importancia de las aportaciones que a lo largo de su vida han realizado mujeres y hombres en beneficio de nuestro país, y que una de las mejores formas para reconocer esta labor es el proporcionarles una pensión universal, no como ayuda ni paliativo, sino como un derecho exigible. Razón por la cual, se intenta dar a conocer las características de la universalidad y la interpretación de los beneficios universales versus los derechos sociales.

2. Relación entre Envejecimiento y Pobreza

México se encuentra en un proceso de transición demográfica donde la presencia de personas mayores de 60 años es cada vez mayor. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población¹ (CONAPO 2014) este grupo es el que crece de manera más rápida desde hace 20 años y, en proyección, duplicará su tamaño en menos de dos décadas.

¹ CONAPO es la institución que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

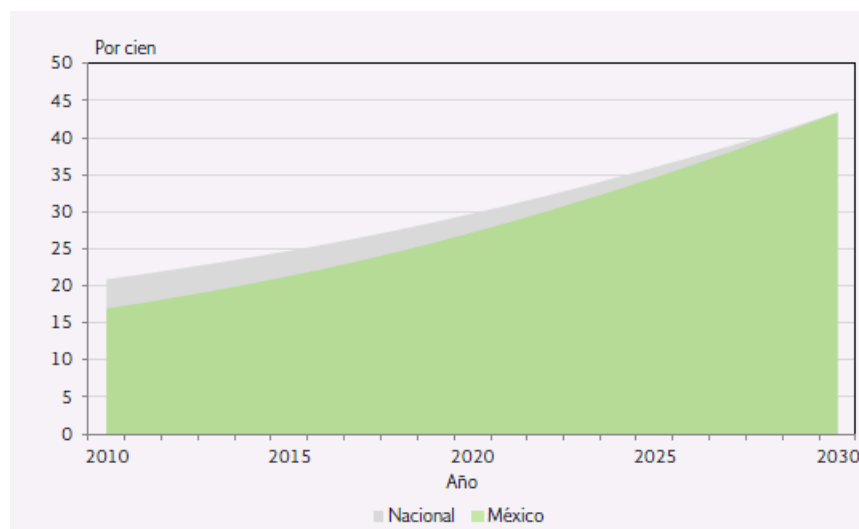
El envejecimiento demográfico provocará en el largo plazo un desequilibrio entre la población trabajadora y la de las edades avanzadas, lo que impondrá fuertes presiones a los sistemas de jubilación y a los servicios de salud.

CONAPO (2014):

El aumento de población de adultos mayores necesitará del desarrollo de programas y estrategias que estén orientados a incrementar la cobertura en seguridad social, al acceso a servicios de salud y al apoyo a las familias para que junto con las instituciones puedan enfrentar este proceso.

La población nacional crece a una tasa anual de 1.02 por ciento, las personas con 60 años o más se incrementan en 3.6 por ciento. En 2005, residían en territorio nacional 8, 188,898 adultos mayores, que representan 7.7 por ciento de la población total. Esta proporción llegará a 15.8 por ciento en 2025 y a 28.0 por ciento en 2050.

Gráfico1 Índice de Envejecimiento en México

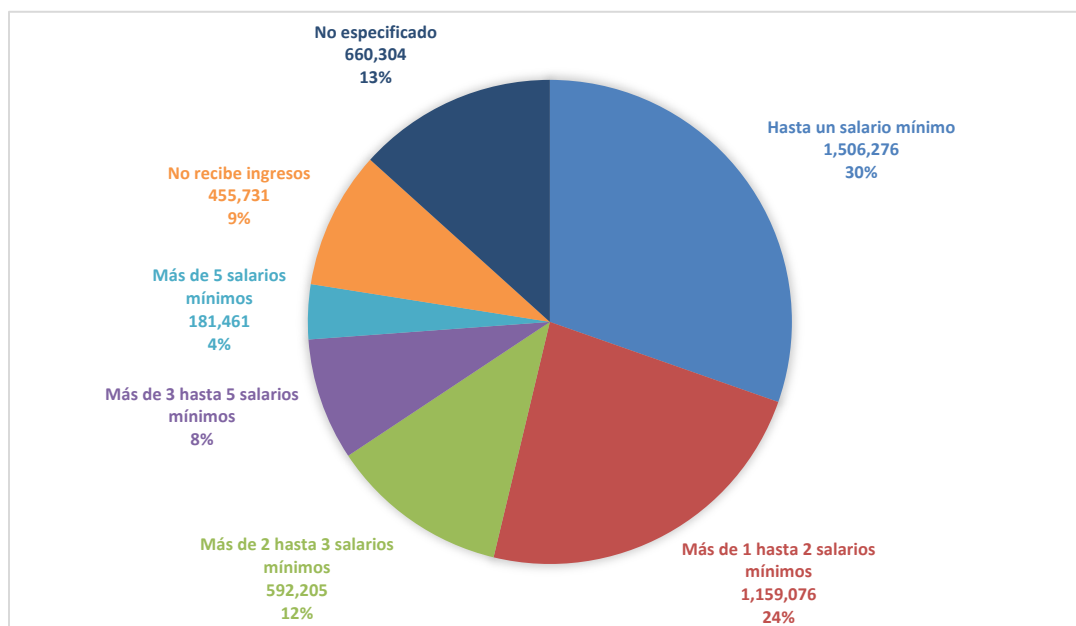


Fuente: CONAPO *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030*

De la población adulta mayor, 29.1 por ciento participa en la Población Económicamente Activa ocupada, sólo 19.5 por ciento desempeña actividades en el sector formal de la economía, 51.1 por ciento trabaja por su cuenta y 51.3 por ciento recibe por su trabajo menos de un salario mínimo.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, INEGI 2018) muestra que, al primer trimestre de 2018, existen 4,960,094 adultos mayores de 60 años económicamente activos y representa niveles de ingresos de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 1. Nivel de Ingreso de Adultos Mayores de 60 Años



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo INEGI (2018)

Como se puede observar, de acuerdo a los datos arrojados por el INEGI un 30% de los adultos mayores tiene un ingreso de 1 salario mínimo al mes, lo que significa que sigue siendo una población vulnerable.

Por otro lado, la *Evaluación Estratégica de la Protección Social en México* (CONEVAL, 2018) documentó que registra que de 2008 a 2016 un adulto mayor con pensión contributiva (Sistema de Seguridad Social) recibe en promedio 5,564 pesos al mes, mientras que los adultos mayores beneficiarios de programas de apoyo no contributivos (Asistencia Social) recibía 536 pesos en promedio, lo que refleja una fragmentación y diferenciación de la cobertura y beneficios del sistema de protección social.

Dicha diferencia se puede observar en un ejercicio de micro simulación (Antón, 2012), en la que se demuestra que los costos fiscales para favorecer a las pensiones no contributivas, tienen una repercusión fiscal grave.

La Política Social y la Seguridad Social.

El Programa de Pensión para Adultos Mayores es implementado por la Secretaría de Desarrollo Social a nivel Federal, lo que no significa que sea único en México; los gobiernos locales han implementado programas similares, siendo pionero la Ciudad de México en los años 2000-2006.

Dicho Programa tiene distintos tildes que son un escaparate de múltiples posibilidades, que por una parte abonan al capital político a los partidos gobernantes (Sánchez y Sánchez, 2009); sin embargo, el Programa de Pensión para Adultos Mayores, es parte de la política social la cual se define como “el conjunto de normas, instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la Población” (Pellat et al, 2012).

La política social no debe confundirse con la seguridad social. La primera se enfoca en aquellas formas en las que los gobiernos atienden a la población a través de los programas sociales. La segunda, en crear las condiciones de la población a través de las contribuciones deducidas del salario del trabajador. Dicho de otra manera, los seguros sociales en México fueron diseñados como un sistema de pensiones por vejez, invalidez o muerte, suponiendo que dicho monto podría crecer de forma individual; sin embargo el sistema de pensiones fue objeto de crisis en los años setenta del siglo pasado: el Estado no aseguró que los fondos pudieran dar sustentabilidad al sistema (Damián, 2016)

En el modelo del llamado Estado de Bienestar se fueron agotando los fondos económicos y el Estado mexicano atrajo créditos a través del financiamiento del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los años ochenta; de manera tal que con una Ley de Planeación aprobada en 1982 se fueron sentando las bases de la política de Desarrollo Social, lo que significó elaborar los planes y programas sectoriales de las secretarías de Estado, ateniéndose siempre al Plan Nacional de Desarrollo.

Mientras se intensificó el mercado abierto en la macroeconomía, las políticas asistencialistas se convirtieron en programas focalizados; el 25 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Secretaría de Desarrollo Social cuyo principal objetivo fue descentralizar el combate a la pobreza mediante el Programa Nacional de Solidaridad (*Pronasol*) (Pellat et al, 2012) que con el paso del tiempo se fue transformando de acuerdo al paradigma de política social de los gobernantes en turno.

A finales de la década de los 90s, el *Pronasol*, pasó a llamarse Programa de Educación, Salud y Alimentación (*Progesa*), donde se estableció una estrategia llamada “Contigo” que buscaba que los programas sociales desarrollaran también capacidades, opciones de ingreso, desarrollo del patrimonio y Protección Social (Pellat et al, 2012).

Mientras que las llamadas reformas neoliberales fracasaban en América Latina y en especial en el sistema de seguridad social, las pensiones pasaban a formar parte de cuentas individualizadas y de sistemas de ahorro para el retiro.

Es crucial que el gobierno federal tuvo que hacer frente a las diversas dificultades de ciertos grupos vulnerables con la estrategia “Vivir Mejor mediante el denominado *Programa Oportunidades* en el sexenio de 2006-2012 que posteriormente se convirtió en *Prospera* 2012-2018, programa que en los últimos tres años se llevó a cabo mediante la “*Estrategia Nacional de Inclusión*”.

Los cambios en la política social son multifactoriales y van acompañados de las reformas necesarias para lograrlo.

Es claro , que cada gobierno sentó su sello en la política social. En el año 2003 se discutió en el Congreso de la Unión la Ley General de Desarrollo Social que se aprobó en 2003 y entró en vigor en 2004.

Desde entonces, se creó un Consejo Consultivo de Desarrollo Social compuesto por las comisiones respectivas en la cámara de diputados y senadores, así como de especialistas en materia y sobre todo uno de los grandes avances es que el organismo autónomo que evalúa la política social es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(CONEVAL), encargado de sentar las métricas para la medición de la pobreza y mediante indicadores medir los programas sociales.

Por lo anterior, el diseño institucional respondió a la creación de una Comisión de Nacional de Desarrollo Social, la cual sigue vigente y agrupa a los titulares de todas las Secretarías del gabinete federal, así como representantes de los órganos legislativos y responsables de la política social a nivel estatal.

Sin embargo, a pesar de contar con instrumentos de medición y mejora de la política social, las condiciones de pobreza no mejoran, y las estimaciones del Consejo Nacional de Población consideran que la población aumenta exponencialmente a la vejez.

Casi una cuarta parte de los adultos mayores de 65 años, 1.28 millones, vive en condiciones de pobreza alimentaria, la más severa. Todos ellos no cuentan con el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y probablemente no lograrán salir de tal condición hasta el final de sus vidas.

Una razón que explica tal nivel de pobreza en los adultos mayores es la escasa cobertura de seguridad social, pues la mayoría de ellos no cuenta con algún tipo de pensión. El 60.5% de los adultos mayores más envejecidos, carece de algún tipo de prestación de seguridad social, con lo que la atención a sus problemas de salud (a los que son especialmente propensos a estas edades) deberán ser enfrentados por ellos mismos o sus familiares, a través del uso de servicios médicos en instituciones que brindan servicios de salud a la población abierta o aquéllas de carácter privado (INEGI, 2005: 37)

Al respecto, el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (2002) establece varios temas ligados a las metas, objetivos y compromisos establecidos y acordados en las principales conferencias y reuniones en la cumbre de las Naciones Unidas (...) se recomendó a los gobiernos establecer un marco desde el cual cumplan su responsabilidad con las generaciones presentes y futuras, aseguren la equidad en las generaciones, garanticen la sustentabilidad de los sistemas de protección social, apliquen estrategias múltiples de reforma

para dotar a los sistemas de pensiones de una base financiera sólida, entre otras medidas como los siguientes:

- I) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad.
- II) La atención del envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de avanzada edad.
- III) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de los denominados adultos mayores.

Además de los temas enunciados, se establece que la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, es esencial para la creación de una sociedad incluyente para todas las edades.

3. La concepción socio-jurídica del beneficio

A la luz de la teoría iusnaturalista del Derecho, los individuos por el simple hecho de nacer contraen un cúmulo de derechos y obligaciones²; sin embargo, éstos no le son otorgados *per se*, sino que pueden y deben ser reclamados.

A partir de la Revolución Francesa de 1789, dichos derechos se reconocen en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que posteriormente fueron incorporados y reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En su artículo 22, dicha Declaración dice

² En las declaraciones de derechos del siglo XVIII se refleja esta concepción, y el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que " Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”

Es así que surge la pregunta ¿Cómo es que el Estado garantiza a los individuos y a las familias un ingreso mínimo? Es razonable debatir hasta qué punto puede un gobierno volcarse sobre los problemas de la sociedad. ¿Qué pretende un gobierno al hacer política social?

Estas percepciones son fundamentales, ya que determinan el sentido de pertenencia que tienen los individuos y los grupos a la sociedad como un todo. Inciden en la exclusión las brechas sociales y sus diversas dimensiones, que abarcan la desigualdad de ingresos, la exclusión de oportunidades económicas, la pobreza, el monto y la desigualdad de recursos efectivamente destinados a la inversión social.

Además ¿cómo es que los individuos pueden reclamar estos derechos? La respuesta no es sencilla, si bien es cierto existen disposiciones que protegen las garantías individuales: de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica; también lo es que su reclamo o cumplimiento ha quedado sujeto a la esfera eminentemente jurídica, o en el peor de los casos, a una exigibilidad de papel, o a las iniciativas del gobierno en turno.

4. Razones para la universalización

Hasta el momento no se puede asegurar a ciencia cierta que las políticas de corte social estén ampliamente vinculadas con la política económica del país, ya que la historia demuestra que la generación y aplicación de programas sociales sexenales, es decir, con una visión a corto plazo, tan sólo mitiga, mas no erradica las condiciones de pobreza.

Para universalizar un beneficio social, se requieren grandes mejoras, es posible que generando más conciencia sobre el ahorro para el retiro, o construir un sistema de protección

social es importante, como bien lo menciona Rubio y Garfias (2010) *universalidad* es “el principio ético y básico a través del cual se garantiza a todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones fundamentales” para que esto se de en un clima de suficiencia presupuestal lo primero que debe hacer una política pública es analizar los costos de administración y sobre todo de selectividad.

Universalizar implica también el costo de la política pública y no sólo del beneficio, lo que trae consigo donde a mayor padrón de beneficiarios, incrementa el costo de operación, como bien mencionan los citados anteriores.

Asimismo, la combinación de intervención de acceso generalizado y de intervenciones focalizadas con criterios de selección específicos será “determinante en el logro de los objetivos de equidad. Lo anterior debe hacerse de manera que sea neutral a la inserción laboral de los individuos y de manera que no implique un “costo” por el abandono de la condición de pobreza (...)” Es imperativo establecer un esquema de aseguramiento universal en materia de salud básica y una pensión mínima, financiados mediante impuestos generales. Por razones de eficiencia, se podría establecer un co-pago en el caso del beneficio de salud, a la vez que se establezcan mecanismos para incentivar esquemas contributivos de pensión adicionales a la pensión básica

La ONU (2007) ha considerado que la estrategia para consolidar una seguridad social polarizada hacia un sistema de protección universal debe atender los siguientes aspectos:

- Una reforma de los sistemas del sector público para homogeneizarlos al sector privado, asegurando viabilidad financiera y reduciendo el costo de la seguridad social mas bajo para los trabajadores del sector privado.
- Reducción del costo para los trabajadores y patrones del componente contributivo obligatorio del sistema y aumentando el financiamiento por medio de impuestos al consumo.
- Componente contributivo voluntario de beneficios incrementales de acuerdo a las posibilidades económicas de los trabajadores.

- Un componente no contributivo que garantice la protección básica, con cobertura universal

Oliver Azuara (2005) propone un esquema similar al de la pensión universal, utilizando para su financiamiento los recursos acumulados de cuentas individuales en las que se deposite una *cuota social universal*, similar cuota social recibida por los trabajadores afiliados al IMSS. El financiamiento de dicha cuota provendría de los recursos obtenidos mediante el cobro generalizado del impuesto al valor agregado. Ahora bien, como condición inicial para esta iniciativa se requeriría la reorganización de los sistemas de pensiones vigentes, lo que en sí podría representar un ahorro neto para las finanzas públicas:

Con el objeto de liberar parte de los recursos necesarios para el financiamiento de la pensión universal, se pueden tomar las siguientes medidas:

1. Consolidar los sistemas de pensiones actuales y los pasivos a cargo del gobierno federal.
2. Lograr plena portabilidad de derechos entre sistemas cuando un individuo cambie de empleo incluso del sector público al privado.
3. Establecer una base única de beneficiarios, con el objeto de identificar los derechos que han obtenido a lo largo de su vida laboral y evitar duplicidades.

También están los que proponen la renta básica como una de las formas más idóneas para la universalización, que de acuerdo a Michael Waltzer, es uno de los grandes retos del equilibrio entre el poder político y económico en búsqueda de una justicia distributiva en la cual los bienes sociales deben ser distribuidos en razones distintas en diferentes procedimientos y agentes. (Zubiría Mutis, 2014). Lo que significa que las esferas morales y materiales son contradictorias y que es dentro de los derechos donde se debe dar cabida a la elección de bienes universal y la posible redistribución de la riqueza a través de un estado democrático derecho. Como bien menciona Zubiria, el primer mecanismo es poner límites al poder político, pero también a la concentración de la riqueza. La renta básica debe defender que toda la ciudadanía tenga un ingreso modesto, suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, sin sujeción a la residencia.

Asimismo, la renta básica se considera un ingreso pagado por el Estado a todos sus ciudadanos, sin tener en cuenta su condición económica o decisión de trabajar de manera remunerada, que en realidad costaría demasiado y puede tener efectos sobre la oferta de trabajo.

En abril de 2018, el gobierno de Finlandia decidió poner fin al programa piloto de Renta Básica Universal, dando cuenta que el comportamiento de los beneficiarios fue de conformismo y que no se aglutinaron los mecanismos de inclusión y de producción esperados (Goodman, 2018).

5. El derecho ciudadano a una pensión universal: adultos mayores

La seguridad económica de los adultos mayores se está convirtiendo en un problema social de primer orden en México. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) México es uno de los países de América Latina más rezagado en la cobertura de pensiones para mayores de 70 años “Mientras que en la región, en promedio, 4 de cada 10 ancianos tiene pensión, en México la cifra es de dos de cada 10”³ .

John Scott (2005), investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México de la Secretaría de Desarrollo social, demostró⁴ que es “factible y sostenible eliminar la pobreza en este sector de la población por medio de una pensión universal”.

La pobreza en la tercera edad en México es un problema muy urgente, es una población vulnerable (...) México destina apenas una décima parte de lo que los países de América Latina dedican, en promedio, a programas de pensiones no contributivos dirigidos hacia la población pobre. Nuestro país destina 0.04 por ciento del producto interno bruto (PIB) a ello, cuando el

³ Descuida México a viejitos, Periódico Reforma, dirección electrónica: <http://www.reforma.com>, fecha de publicación: 6 de enero de 2008.

⁴ A través de una investigación intitulada Seguridad Social y Desigualdad en México: de la polarización a la universalidad, documento publicado en BIENESTAR Y POLITICA SOCIAL. Vol 1, N° 1. Pág. 59 a 82.

promedio regional va de 0.4% a 1% del PIB. El problema es muy serio, en México las personas de la tercera edad han sido particularmente desprotegidas.⁵ (La jornada, 2007)

Una pensión universal, dice Scott (Scott, 2005:52) tiene “virtudes múltiples”: asegura la cobertura prácticamente total de la población pobre y es la única estrategia que garantiza la eliminación de la pobreza extrema. Una pensión universal no afectaría los incentivos laborales, de ahorro privado o de incorporarse a sistemas público-contributivos de seguridad social, al no condicionarse el ingreso de los beneficiarios. Finalmente, una pensión universal prácticamente eliminaría los altos costos administrativos, al no suponer procesos de identificación y seguimiento.

Hoy, de acuerdo con datos oficiales, sólo dos de cada 10 mexicanos mayores de 65 años tienen acceso a una pensión. Siete millones que viven en condiciones de extrema pobreza se encuentran excluidos de los beneficios de una pensión a la que, por simple sentido humanitario, les correspondería.

La sociedad mexicana no ha asumido esta nueva realidad que requiere de soluciones colectivas y públicas. En un país como el nuestro, que acusa severos y exasperantes rezagos sociales, siempre será necesaria la formulación y articulación de estrategias orientadas a combatirlos, pero ninguna política social irá más allá de un mero paliativo si se deja intocado el modelo económico que genera miseria, desigualdad y marginación.

En términos generales, el *apoyo social* se podría definir como el apoyo recibido o interacción entre las personas (familiares, amigos, vecinos y miembros de organizaciones sociales) con la finalidad de dar y recibir ayuda de diversa índole, básicamente apoyo espiritual, emocional, instrumental e informativo.

6. La intervención del Estado: la iniciativa de Ley de Pensión Universal para Adultos Mayores

⁵ Pensión Universal para la Tercera Edad, La Jornada, dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx>, fecha de publicación: 12 de febrero de 2007

La expresión de la concepción del Estado acerca del bienestar se materializa en los programas sociales que surgen como una pequeña parte de lo que debiera expresar una política social de atención a los grupos vulnerables, por lo que si se mantiene el esquema que se ha seguido hasta hoy, solo se puede aspirar al surgimiento de nuevos programas conforme aumenten los problemas, sin prever las condiciones sociales que harían factible la creación de una agenda para la instrumentación de una política social. Lo anterior conlleva a una atención decadente de la innegable problemática que aún persiste alrededor de los grupos vulnerables, o bien, consecuentemente se presentará el deterioro de los programas sociales existentes.

A partir de lo anterior, se determina que erróneamente la gran mayoría de las decisiones gubernamentales se han englobado de forma arbitraria dentro del concepto de política social, de manera que todas las acciones y mecanismos que se han emprendido para atender los rezagos sociales se han denominado políticas. En este sentido lo que más preocupa es que las acciones ejercidas hasta la fecha constituyen meras intenciones por resolver las necesidades más urgentes, de tal forma que la responsabilidad asumida por el Estado ha sido hasta cierto punto superficial. Es así como el bienestar ha sido relegado y no forma parte de las agendas de gobierno dentro de su gama de programas sociales.

La política social se ha concebido como un instrumento de carácter estatal para aumentar el bienestar de los ciudadanos a fin de fomentar el desarrollo y la cohesión social. No obstante el objetivo general bajo el cual se concibe actualmente a la política social, dependerá del concepto por el que se opte y de la realidad social en la que se desenvuelva, sin olvidar que a partir de la corriente teórica que se elija, será el diseño de la misma.

El motor básico de la política social es la intención de garantizar a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad un nivel de vida mínimo y el acceso a determinadas oportunidades de desarrollo. De manera general, la política social simboliza el concepto que implica tanto el proceso de generar y poner en práctica medidas para enfrentar los problemas sociales, como el estudio científico de tales medidas enmarcándolas en su mayor contexto social.

La lógica paternalista que adquirieron diversas políticas sociales en México generó resultados no del todo satisfactorios, y en algunos casos adversos a los objetivos de una

verdadera política social: la asignación de recursos al área social alimentó crecientemente los presupuestos de los cada vez más importantes grupos de interés (burocracias, líderes corporativos y clientelas), en lugar de desarrollar mejores instituciones y programas sociales que dotaran de capacidades básicas a mexicanos en la peor situación.

México no cuenta aún con una política social eficaz y eficiente en la formación de capacidades básicas para la población que no las tiene; desafortunadamente, no formó parte de las consideraciones de la agenda desde un primer momento.

En un inicio, se acuñaron los términos de asistencia social, beneficencia, o políticas para los grupos de menores ingresos, más allá de considerar estas prácticas como un capítulo obligado de política social y distinto de cualquier agenda gubernamental.

Gran parte de los programas sociales aplicables en nuestro país son de transferencias condicionadas que consisten en la entrega de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición.

A pesar de los esfuerzos institucionales, hoy día, la aplicación de una política de desarrollo social resulta necesariamente incierta, si se parte de que los criterios de medición de la pobreza pueden estar sujetos al rediseño de acuerdo a las necesidades de los gobiernos en turno; es decir, la situación de pobreza en ningún momento debe observarse a partir de indicadores, sino como una situación de exclusión.

Al respecto, en fecha 8 de septiembre de 2013, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, presentó al H. Congreso de la Unión, la iniciativa de ley que tiene como objetivo la creación de una Pensión Universal para Adultos Mayores en México.

Dicha propuesta establece lo siguiente:

Con base en los nuevos derechos que se ha propuesto incluir en nuestra Constitución, para establecer la protección universal durante la vejez, se presenta la iniciativa que nos ocupa para emitir las respectivas leyes reglamentarias y reformar diversas leyes, las cuales tienen como

objeto lograr, por un lado, que los nuevos mecanismos de seguridad social garanticen a los mexicanos una red mínima de protección de seguridad social.⁶

7. Iniciativa de Ley de la Pensión Universal

Las pensiones tienen por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva. En ese contexto, los programas universales de pensiones de vejez ayudan a mitigar la pobreza y generan menor desigualdad de ingresos.

Por su parte, el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM65 y Más,) busca atender a los adultos mayores que no cuentan con una pensión de retiro mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social y es, sin duda, el programa más importante en México de pensión a la vejez por su cobertura y presupuesto.

Dicha pensión aplicará a aquellas personas cumplan 65 años de edad en el año 2014 y no tengan el carácter de Pensionados, que residan en el territorio nacional, se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Población y tengan un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos.⁷

De acuerdo con los objetivos descritos y tomando en consideración la situación y la experiencia internacional, las características que debe tener la nueva Ley de la Pensión Universal propuesta son:

1. Universalidad. Se ha observado que los programas de protección social de carácter universal presentan ventajas significativas sobre los focalizados, tanto del lado de la eficacia para combatir la pobreza, como en los gastos administrativos para el Estado.

⁶ Iniciativa de Decreto por la que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, México, 2013.

⁷ Iniciativa de Decreto por la que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, México, 2013.

2. Equilibrio Financiero. Debe ser un esquema con una estrategia clara de mediano y largo plazo que permita distribuir eficientemente en el tiempo la carga sobre las finanzas públicas.

3. Elementos para incentivar el ahorro de largo plazo. Para garantizar un rendimiento inmediato representado por la participación gubernamental y motivar la acumulación de patrimonio.

4. Monto de la Pensión Universal. Se propone que el monto del beneficio mensual sea de 1,092 pesos, actualizados anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Esta cantidad se determina a partir de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) del mes de julio de 2013 y proviene del valor promedio de las canastas alimentarias urbana y rural por persona al mes, calculadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ponderadas por los porcentajes de población urbana y rural, estimados por el INEGI, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010. (INEGI, 2010)

5. Flexibilidad. Revisar periódicamente esa edad para que, con base en los estudios demográficos que determine la ley, se incremente en función de la esperanza de vida de la población.

6. Individualización de los beneficios. Con la finalidad de transparentar el uso y destino de los recursos, así como dotar de sostenibilidad financiera a la Pensión Universal, el Gobierno Federal aportará a un fondo financiero recursos presupuestales que serán individualizados a favor de cada mexicano.

Se prevé que los adultos mayores que, hasta el presente año, han recibido apoyos del Programa de Pensión para Adultos Mayores, continuarán recibiendo los recursos a través de la Pensión Universal, ajustándose gradualmente hasta igualar el monto establecido en términos generales para la Pensión Universal; la misma regulación aplicará para los ciudadanos mexicanos que cumplan 65 años a partir del año 2014. (SEDESOL, 2018)

La presente reforma, no modifica lo establecido por los Gobiernos de los Estados ni por el Distrito Federal, con el objetivo de que estos mantengan sus programas de adultos mayores y que sigan operando en los mismos términos.

El 24 de octubre de 2013, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó, en lo general y en lo particular, el dictamen que eleva a rango constitucional la pensión universal para adultos mayores y lo turna al Senado de la República.

En lo general se aprobó con 417 votos a favor, 19 en contra y tres abstenciones, posteriormente se rechazaron casi en su totalidad 15 reservas presentadas por el PRD (siete), PAN (tres), MC (tres) y PT (dos) y finalmente fue avalado en su totalidad por 340 votos a favor, 36 en contra y tres abstenciones.⁸

El 29 de octubre de 2013, el Senado de la República dio entrada a la minuta de la Cámara de Diputados que eleva a rango constitucional la pensión universal para adultos mayores y el seguro de desempleo. La minuta fue turnada para su estudio y dictamen a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Social y de Estudios Legislativos Primera.⁹

Actualmente dicha reforma que es de carácter constitucional, no ha sido aprobada por el Senado de la República y se encuentra en discusión, toda vez que algunos senadores, entre ellos Lorena Cuéllar Cisneros y Dolores Padierna Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, han manifestado lo siguiente:

Resulta claro que el alcance de la pensión como la propone el Ejecutivo es muy limitado, al aplicarse sólo a los adultos mayores que cumplan 65 años a partir de 2014. De acuerdo con las proyecciones de población por edad del Consejo Nacional de Población (CONAPO), sólo se aplicaría la pensión universal al 0.3% de los adultos mayores, siendo que la cobertura máxima se alcanzaría hacia 2035 con sólo 4.0% y después volvería a

⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS: Nota Número 4772, Área de Comunicación Social de la Cámara de Diputados (Notilegis), 2013.

⁹ CÁMARA DE SENADORES: Boletín-571: Recibe Senado minuta sobre pensión universal y seguro de desempleo, Área de Comunicación Social, Senado de la República, México, 2013.

decrecer. Estos datos demuestran que la propuesta del ejecutivo está muy lejos de ser una pensión universal.¹⁰

De lo anterior han solicitado lo siguiente:

ÚNICO. El Senado de la República exhorta respetuosamente a la Cámara de Diputados para que el análisis de la *iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal*, se realice con base en principios de universalidad y progresividad, eficaces, mismos que sean respetados en su financiamiento para la construcción de un verdadero sistema de seguridad social universal.¹¹

Derivado de lo antes visto, se ha solicitado a la Cámara de Diputados, a que se haga una revisión minuciosa en lo que respecta a dicha reforma. Dentro de otras observaciones más, que han sido realizadas por otros senadores.

El análisis que se ha realizado de la iniciativa, nos compete a todos los mexicanos, augurando que en el mejor de los casos más de la mitad de la población envejecida podría gozar de este derecho. Resta, por el momento observar la discusión de la misma en la Cámara de Senadores y estar atentos a las condiciones de su aprobación.

8. El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM).

Uno de los problemas que México enfrenta es la crisis de los sistemas de seguridad social contributivos. Uno de los antecedentes de las pensiones de tipo asistencial es el que surgió desde el Gobierno del Distrito Federal en 2001, donde entonces se otorgaba una pensión de \$600 para adultos mayores de 70 años con un mínimo de 3 años viviendo en la entidad federativa (Camacho y Perez, 2014:128)

¹⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS: Nota 3878-1, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2013.

¹¹ *Ibíd.*

El gobierno Federal en el año 2006 impulsó el programa de 70 y más para adultos mayores que no cumplen con otra pensión, la cual consiste en \$500 mensuales. En un principio se identificaban a los beneficiarios en poblaciones de no más de 2,500 habitantes, en el año 2008 se extendió la cobertura a poblaciones de 20,000 habitantes y en 2009 de hasta 30,000. (PPAM; 2014)

Es hasta el año 2012, que se extiende a todas las comunidades urbanas y rurales y se centra en aquellos beneficiarios que no reciben ninguna pensión contributiva; así es como hasta el año 2013 se analiza la posibilidad y ya dentro de las Reglas de Operación del Programa se reduce la edad a 65 años de edad (Secretaría de Desarrollo Social , 2013). Acompañado de la Estrategia de la *Cruzada Nacional contra el Hambre*.

De acuerdo al análisis que realizó la SEDESOL, se ubican cuatro pilares esenciales dentro de su Matriz de Indicadores de Resultados:

- Apoyos económicos
- Apoyos para la Inclusión Financiera
- Acciones para mejorar la salud física y mental
- Acceso a Servicios de Protección social

Asimismo, el PPAM es complementario del programa *Prospera*, del Servicio de Desarrollo Humano del Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores (INAPAM), del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de LICONSA, De manera tal que se crearon jornadas de salud.

Como se puede mostrar en la siguiente tabla, el apoyo económico tiene como objetivo obtener una red de protección social, en el cual en un principio se focalizó a adultos mayores sin pensión contributiva. Los fondos para el programa se obtienen de recursos fiscales y se considera que de 2012 a 2018 se proyectó que anualmente corresponde al 0.20% del Producto Interno Bruto (Camacho y Pérez, 2014:129).

El programa se contempla con niveles transversales que corresponden a la estrategia que empleó el gobierno federal en su momento para poder emprender la política social. Cabe

señalar que a partir del año 2014 se incluyeron en los criterios de selección de beneficiarios adultos mayores que tuviesen pensiones contributivas no mayores a \$1,092 pesos mensuales.

Se estima que para el año 2020 se planea agregar dos millones más de adultos mayores y para el año 2029 habrá 2.8 millones más. Si el monto de apoyo es el mismo que hasta 2018 anualmente para cubrir la pensión universal de 7.6 millones de beneficiarios se tendrá que invertir alrededor de 47.6 millones de pesos Camacho y Pérez, 2014:139

A partir del año 2017, se estableció en las Reglas de Operación del Programa contemplaron que las Delegaciones de SEDESOL en cada uno de los Estados fuesen las responsables de verificar la validez de la documentación presentada por los beneficiarios, así como de resguardar los expedientes, así como los funcionarios de hacer las visitas domiciliarias para cotejar los documentos, así como de realizar la prueba de vida.

Tabla 1. Comportamiento General del Programa Pensión para Adultos Mayores de 2012 al primer semestre de 2018.

Año	Monto de la Pensión Mensual¹²	Incorporaciones Anuales¹³	Bajas Anuales¹⁴	Apoyos cobrados¹⁵	Monto Pagado Anual¹⁶
2012	\$500	1,059,107	200,998	2,939,459	\$16,429,360,500
2013	\$525	1,978,972	354,019	4,248,053	\$23,939,303,525
2014	\$580	962,189	652,099	5,053,138	\$40,441,124,080
2015		524,578	460,768	5,263,110	\$37,671,166,720
2016		212,564	590,922	5,028,650	\$43,290,152,810
2017		48,725	796,168	4,959,499	\$35,417,426,490

¹² De acuerdo a las Reglas de Operación de cada año del Programa

¹³ Se contabilizan las reincorporaciones

¹⁴ Las bajas no necesariamente

¹⁵ Se toman en cuenta los apoyos cobrados, el número de beneficiarios oscila entre esa cantidad.

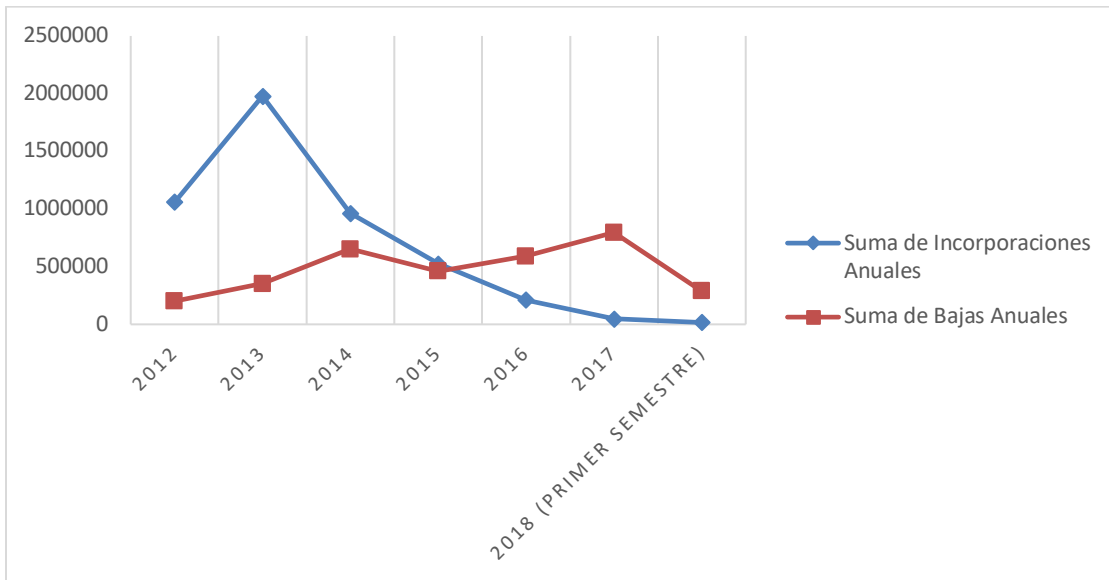
¹⁶ No se toman en cuenta los Gastos de Operación del Programa, ni los pagos de marcha.

2018 (Primer Semestre)		15,906	288,914	4,916,563	\$16,988,245,240
-----------------------------------	--	--------	---------	-----------	------------------

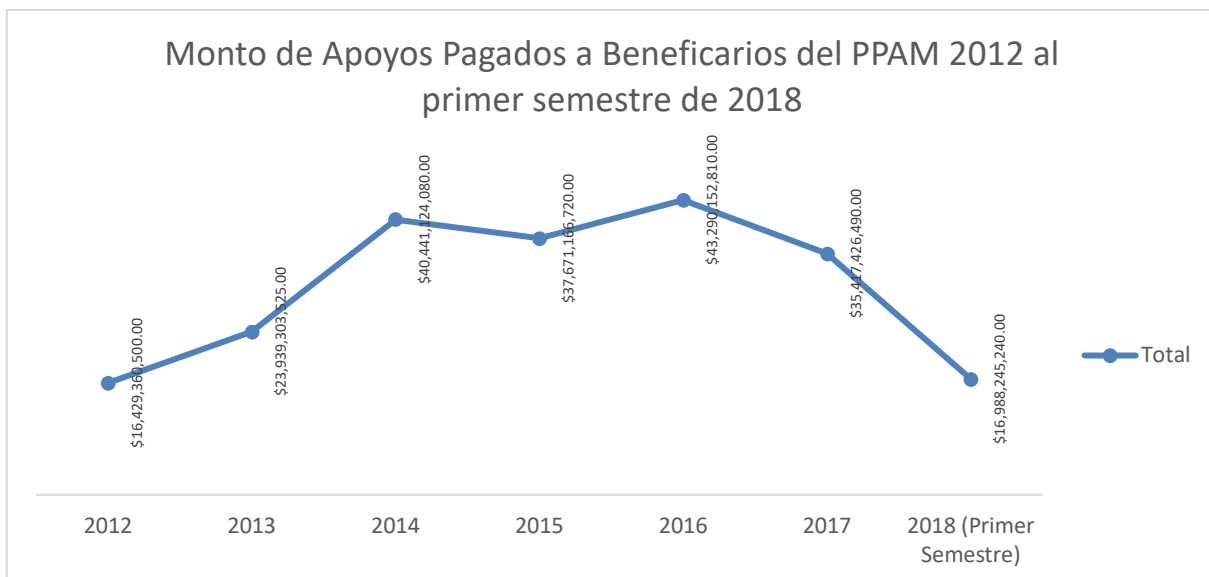
Fuente: Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, Secretaría de Desarrollo Social.

En la Selectividad y las Reglas de Operación deben concentrarse más robustamente los criterios de selectividad de los beneficiarios en ese sentido es considerar una prospectiva del crecimiento de los adultos mayores por entidad federativa y tener contacto con los gobiernos estatales para evitar la duplicidad de padrones.

Gráfico 2: Altas y Bajas del Padrón de Beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores 2012 al primer semestre de 2018



El PPAM hasta finales del sexenio ha logrado equilibrar de manera constante la relación entre bajas y altas en los padrones para así mantener un equilibrio y que lo presupuestado alcance a un nivel mayor, si bien el hecho de tener un padrón de poco más de 5 millones es necesario que las causas de baja se manifiesten de acuerdo a las altas. El Incremento en 2013 es un reflejo de la disminución de edad para acceder al apoyo.



9. A manera de conclusión

Para lograr una verdadera mejora en el desarrollo social en México, es necesario avanzar en el cumplimiento de los derechos y reducir las brechas de desigualdad económica que aún existe entre diferentes grupos sociales en el país.

En esta oportunidad nos hemos enfocado en los adultos mayores y en la urgencia de garantizar el enfoque de derecho en el desarrollo social en todos sus atributos (inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles, inviolables y progresivos), por lo que su realización y cumplimiento debe ser el objetivo en el diseño de toda política social.

Retomar el enfoque de universalidad en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores obliga a identificar, como punto de partida, la existencia de la vulnerabilidad de este grupo social y el derecho que estos tienen a demandar prestaciones y pensiones sean contributivos o no contributivos.

La universalidad de los apoyos o beneficios sociales, a partir del reconocimiento de las garantías que como ciudadanos tenemos al amparo de la Constitución Federal obedece, desafortunadamente, a la iniciativa de los gobiernos en turno para diseñar tanto políticas como programas sociales que beneficien a la ciudadanía. Sin embargo, consideramos que es

importante tomar en cuenta otras maneras de elaborar el presupuesto que dejan de lado únicamente el aspecto político, centrándose en objetivos y metas concretas dirigidas a aumentar la eficiencia y calidad del gasto público; en otras palabras, que los recursos destinados generen auténticos beneficios en la calidad de vida de la población.

Por otro lado, es necesario realizar un profundo análisis sobre lo que se encuentra dentro de la esfera de la responsabilidad del Estado, es decir, la responsabilidad del Estado llega hasta garantizar mediante el institucionalismo, la universalización y la legalización de los apoyos sociales o trasciende hasta lograr la erradicación de las condiciones de vulnerabilidad y desventaja social. Asimismo, es pertinente insistir en las dimensiones que adquiere el papel de los ciudadanos y de los grupos sociales que requieren el apoyo.

El actual sistema de pensiones permitirá asegurar una pensión de aproximadamente un salario mínimo a una cuarta parte de los adultos mayores mientras que la iniciativa de la Ley de Pensión Universal, como está actualmente beneficiaría solo al 0.3% de los adultos mayores, al considerar como beneficiarios a aquellos que cumplen 65 años en el 2014. Asimismo, para asegurar que dichos resultados se vean materializados, será necesario contar con mecanismos de medición que identifiquen y den seguimiento a los avances de dicha instancia.

El reto actual es elaborar e implementar estrategias para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores de una manera institucional que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como también diseñar instrumentos de política pública que igualen las oportunidades de toda la población.

Mediante el anterior estudio de las evidencias arrojadas por las diversas instancias y mediante un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas que atañen a la denominada tercera edad, podemos advertir que la Pensión Universal Ciudadana no es la única política que se requiere para solucionar la compleja problemática de los adultos mayores pero es una primera medida indispensable.

Referencias:

- Antón, J. I. (Segundo Semestre de 2012). Ageing, Inequality and Social Security in Mexico. a Micro-Simulación Approach. *Economía Mexicana*, XXI(2), 277-295.
- Azuara, Oliver (2005): *Análisis económico de la pensión universal en México del populismo a la realidad fiscal, documento de trabajo*, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.
<http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/Pension%20Universal%20%20Final.pdf>
- Cámara de Diputados: Nota Número 4772, Área de Comunicación Social de la Cámara de Diputados (Notilegis), 2013.
- Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, 2013.
- Cámara de Senadores: Boletín 571. Área de Comunicación Social, Senado de la República. México, 2013.
- Camacho Castro, C., & Perez-Mendoza, S. (Enero-Junio de 2014). Las pensiones en México: Desafío para los Adultos Mayores en el presente Siglo. *Economía & Administración*, 115-132.
- Castro Guzmán , M., & Vela Domínguez , M. (2012). Seguridad y Asistencia social, un análisis de los adultos mayores en México. En V. D. Castro Guzmán Martín, *Política Pública, seguridad y asistencia social. Crisis en México* (pág. 260). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Damián, A. (mayo-agosto de 2016). Seguridad Social , Pensiones y Pobreza de los Adultos Mayores en México. *Acta Sociológica*, 151-172.
- García Rosas, E., & Lovera Estévez, B. S. (2009). Globalización, vulnerabilidad y adultos mayores, tres conceptos y un solo problema. En J. C. Arzate Salgado, *Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad*. (pág. 467). México: Miguel Ángel Porrúa & UAEM.
- Huenchuan, S. (2003). Simposio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social. 51 Congreso Internacional de Americanistas. *Políticas de la Vejez en América Latina: Una Propuesta para su Análisis*. Santiago
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2005). *Los Adultos Mayores en México, (2005) Perfil Sociodemográfico al Inicio del Siglo XXI*. México: INEGI.
Los Adultos Mayores en México, Perfil Sociodemográfico al Inicio del Siglo XXI.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nebot, Manuel, Et.Al(2002). Efecto Protector del Apoyo Social en la Mortalidad en población anciana: un estudio longitudinal. *Revista Española de Salud Pública*.

Noviembre-diciembre. Vol. 76. N° 6. Ministerio de sanidad y consumo, España, 2002,

Padilla Nieto, Ernesto (2003). La pensión universal para adultos mayores: un derecho humano fundamental ponencia presentada en el Panel "*La pobreza como fuente de vulnerabilidad para el ejercicio de derechos en la vejez*" organizado por Caritas-RLG en el marco de la Reunión Regional de la Sociedad Civil sobre Envejecimiento, Santiago de Chile,

Paz Pellat, M., Ramírez Medina, E., Aguilar Chávez, A. M., & Franco Parrillat, G. (2012). *Política Social en México*. México: Fondo de Cultura Económica, Sedesol.

Pérez Nieto, Enrique G (2005). "El Estado del Bienestar y las Políticas Públicas", en Myriam Irma Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos*. El caso de los programas de desarrollo social en México: Cámara de Diputados – Porrúa, México.

Universidad Autónoma del Estado de México (1999). Revista Papeles de Población, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, año 5, n. 19, Toluca, Estado de México, enero-marzo 1999. Pág. 11.

Scott, John: (2005) "Seguridad Social y Desigualdad en México: de la polarización a la universalidad" en: *Bienestar y Política Social* , vol 1, N° 1, Pág. 59 a 82.

Sánchez y Sánchez, C. L. (2009). *El Partidismo Racional. Desempeño de Gobierno e Intercambio particularizado en la construcción del perredismo en la Ciudad de México: 2001-2006*. México: FLACSO, Tesis para obtener el grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política.

Secretaría de Desarrollo Social . (2013). *Evaluación de Diseño 2013. Programa Pensión para Adultos Mayores*. México.

Zubiría Mutis, B. (2014). Renta Básica y Estado Plurinacional: Opciones para la Justicia Global. Una reflexión desde las esferas de la justicia de Michael Walzer. *Eidos*, 64-84.

Referencias Web:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (JUNIO DE 2018) Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores. Secretaría de Desarrollo Social. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2018/SEDESOL/20_S176/20_S176_Completo.pdf

Goodman, P. (30 de Abril de 2018). Finlania termina con el ingreso básico mensual. *New York Times*, pág. On Line. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2018/04/30/finlandia-ingreso-basico-universal-desempleo>

Descuida México a viejitos, Periódico Reforma, dirección electrónica: <http://www.reforma.com>, fecha de publicación: 6 de enero de 2008.

Latin America: a Problem in Development, Hacket Memorial Lecture, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, citado por Lustig, Nora, et. al. Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad, artículo en línea: <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/8/7598/NLustig280102.pdf>

Pensión Universal para la Tercera Edad, Periódico La Jornada, dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx>, fecha de publicación: 12 de febrero de 2007.

Secretaría de Desarrollo Social (mayo de 2018). *Diseño del Programa Pensión para Adultos Mayores*. Obtenido de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/ago/Inf_Sedesol3-20130816.pdf