



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN

APOYO A LOS ADULTOS MAYORES EN EL D.F., EN EL
PERÍODO 2000 – 2008: NUEVA POLÍTICA SOCIAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA
P R E S E N T A:
S O N I A M A R T I N E Z R U B I O
M A R G A R I T A E L I Z A B E T H A L C A N T A R A S O L A C H E



FES Aragón

ASESORA:
LIC. TERESA DE JESÚS PÉREZ GUTIÉRREZ

MÉXICO

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS DE MARGARITA

A DIOS:

Gracias Señor por iluminar siempre mi camino,
por permitirme llegar a este momento con salud
y darme la capacidad de reconocer mis fortalezas
y debilidades.

A ELISA Y ROSALIO:

Agradezco con todo mi corazón a los dos maravillosos
seres humanos, que me dieron la vida, su amor y esfuerzo.
por las noches que pasaron en vela cuando he enfermado,
por respetar y apoyar mis decisiones. Pero sobre todo por
atreverse conmigo a realizar este gran anhelo, enseñándome
siempre que una persona realizada es la que enfrenta con
valentía los retos.

A ELOY, LOURDES, GUADALUPE, MARCO ANTONIO Y HUGO:

Con todo mi cariño a las personas que más quiero, mis
hermanos, de quienes me siento profundamente orgullosa,
con quienes he compartido alegrías, tristezas, éxitos y peleas.
Gracias por que sus palabras y acciones me condujeron
A alcanzar esta meta, que también es suya.

A MI AMIGA SONIA MARTINEZ RUBIO

Por el cariño e identidad que sentimos por una carrera tan hermosa como la Sociología,
te agradezco que la realización de este proyecto

haya sido una gran experiencia, que estará siempre presente.

A MIS CUÑADOS

Mi más sincero agradecimiento que en todo momento me ofrecieron su apoyo incondicional.

A JESUS, FELIPE, MYLEDI, ANA, IVAN Y FERNANDA

Gracias peques por sus sonrisas y por que sus palabras de aliento son mi mejor estímulo.

A LA LIC. TERESA DE JESUS PEREZ GUTIERREZ.

A usted profesora le agradezco mucho su apoyo intelectual que guió e hizo posible este proyecto y por motivarnos a seguir preparándonos.

A FAMILIARES

Gracias por los valiosos momentos que me han apoyaron.

A MIS AMIGOS

A todos los que con cualidades y defectos me llaman con cariño amiga, y que a pesar del tiempo y la distancia están brindándome su apoyo en las buenas y en las malas.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Orgullosa y honrada le doy las gracias a la Máxima Casa de Estudios, abrimme sus puertas, prepararme en sus aulas, así mismo a los profesores que contribuyeron en mi formación profesional, todo ello me hace consciente de la enorme responsabilidad que conlleva ser egresada, adquiriendo así un compromiso social.

DEDICATORIAS DE SONIA

A MIS PADRES:

Irma y Jorge, quienes me dieron la vida pero sobre todo, me enseñaron a enfrentarla, éste logro es de ustedes... ya que a su lado nunca existieron cosas inalcanzables y nunca me enseñaron la palabra imposible por el contrario siempre conté y seguiré contando con su apoyo incondicional. Gracias papá y mamá por darme la carrera y creer en mí, **LOS QUIERO CON TODO MI CORAZÓN.**

A MI ENTRAÑABLE COMPAÑERO DE BATALLAS Y ALEGRÍAS.

ISAÍ DANIEL.

Gracias mi vida, por estar en todo momento conmigo, y no solo por la compañía si no por formar parte de mis proyectos de vida, por enseñarme los matices del mundo pero sobre todo por ser el cómplice de mis locuras y ser gran parte de mi felicidad, no puedo concebir éste logro sin tu apoyo, dedicación, paciencia, conocimiento, en resumen te has convertido en el motor de mi vida.

A MIS HERMANAS SARA Y DELIA:

A pesar de las pequeñas rencillas que hemos tenido las quiero mucho pero sobre todo **GRACIAS**, por enseñarme, que a pesar de las adversidades, sí se puede lograr lo que uno se propone y en mi tienen una fiel admiradora, pese a que son más chicas que yo, me han enseñado el verdadero sentido de la vida que es el luchar y siempre llegar al final.

A MI QUERIDO Y ÚNICO SOBRINO MIGUEL:

Quizá en éste momento por ser tan pequeño no entiendas estas palabras, sin embargo, espero en un futuro lo leas y recuerdes lo mucho que te quiero, y que en muchas ocasiones con esa cara de pícaro me robaste una sonrisa y me hiciste recordar lo maravillosa que es la infancia.

A LA FAMILIA CARREON.

GRACIAS. Sra. Martha, Sr. Daniel y Karla, por preocuparse por mi, por aceptar que formará parte de su familia, pero sobre todo, por motivarme a salir adelante y enfrentar las adversidades que se presenten, cada uno con su muy particular forma de ser siempre he sabido que cuento con ustedes. Gracias por celebrar mis logros. **LOS QUIERO.**

A MI AMIGA MARGARITA.

Quien forma parte de éste proyecto, *GRACIAS* por aceptar emprenderlo conmigo, gracias por tu paciencia, dedicación, se que a veces te hice sacar canas vedes, pero por fin concluimos con este pendiente, agradezco el haber encontrado no solo a una compañera de proyecto si no que encontré a un extraordinario ser humano.

A MI QUERIDA AMIGA LORE.

Por fin, concluí éste pendiente, *GRACIAS* por ser mi incondicional y saber que no importa la distancia o lo que hagamos en nuestras vidas, se que siempre estarás apoyándome y echándome porras. **TE QUIERO MUCHO.**

A MI QUERIDA NATY.

Quien a pesar de la distancia se que siempre contaré con su apoyo, *GRACIAS* amiga por estar conmigo en la buenas y las malas.

A NUESTRA ASESORA

LIC. TERESA DE JESUS PEREZ GUTIERREZ.

Por su tiempo, por haber guiado el desarrollo de este trabajo y llegar a la culminación del mismo, GRACIAS por ayudarnos a convertir el sueño en realidad.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Estudios Superiores Aragón que me dieron la oportunidad de formar parte de ella.
¡Gracias!*

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
A. Problematización.....	6
B. Preguntas de investigación.....	16
C. Hipótesis de investigación y objetivos.....	17
D. Metodología.....	17
<u>CAPITULO 1.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL Y SUS EFECTOS EN AMÉRICA LATINA, 1980- 2000.</u>	21
1.1 Incremento de la pobreza en América Latina, 1980 – 2000.....	37
1.2 Incremento de la pobreza en México1980 -2000.....	43
1.3 Formación de grupos vulnerables y neoliberalismo.....	55
<u>CAPITULO 2.- LAS NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESPUÉS DE UN ESTADO BENEFACTOR</u>	61
2.1 Consideraciones teóricas: política social.....	77
2.2 Políticas focalizadas: compensatorias y asistenciales.....	81
2.3 Acciones Afirmativas en México: grupos vulnerables.....	92
2.4 Pros y contras de Acciones Afirmativas.....	109
<u>CAPITULO 3.- SITUACIÓN DE RIESGO DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL D.F..</u>	121
3.1 El incremento de la población de Adultos Mayores como un problema estructural: nuevo reto al que se enfrentará el Estado mexicano.....	124
3.2 Políticas públicas dirigidas a Adultos Mayores en el D. F. 2000- 2008.....	136
3.3 Efectividad de las políticas públicas a través de acciones afirmativas dirigidas a los Adultos Mayores en el D. F 2000- 2008.....	148
CONCLUSIONES.....	175
ANEXOS	183
BIBLIOGRAFIA.....	199

INTRODUCCION

Históricamente el hombre ha tenido una serie de necesidades que ha tenido que cubrir según la etapa de desarrollo, las cuales son: desde las más básicas e individuales hasta las que son de tipo social¹ pero para poder darles satisfacción, se ha visto obligado a enfrentarse a una serie de retos, a medida que la sociedad avanza, por ejemplo: El hombre deja de ser nómada para convertirse en un ser sedentario, cuando comienza a tener relación con otros hombres, pero sobre todo de tener cierta conciencia de esa relación para lo cual necesita la regulación de esa conducta, social como lo explica Sánchez Vázquez: “El hombre deja atrás su naturaleza puramente natural, instintiva y tiene ya una naturaleza social; es decir, forma parte de una colectividad (gens, varias familias emparentadas entre si, o tribu, constituida por varias gens)”² que requiere organización como la sociedad compleja que se empieza a vislumbrar.

Mientras que en la época antigua sus necesidades del individuo estaban determinadas por la subsistencia ante el mundo hostil (que representaba la naturaleza, por ser desconocido y por la escasa población), es decir la naturaleza se imponía al hombre, en cambio para él mismo, en la época contemporánea sus necesidades se determinan ya no por subsistir a ese mundo hostil, pues ya se tiene conocimiento sobre él, tanto que la explotación de sus recursos ha sido desmedida provocando su deterioro; sin embargo, el único proceso de la naturaleza en el que no ha podido irrumpir, es el tiempo, de envejecimiento.

Actualmente el envejecimiento de la población se convierte en uno de los problemas y retos a los que se enfrenta la sociedad, así como la satisfacción de necesidades del grupo creciente como es el caso de la población adulta mayor, y como mencionamos anteriormente se dificulta por la misma estructura compleja de

¹ Es una necesidad de la sociedad, entendida no como totalidad, medio o tendencia de desarrollo de las necesidades individuales del correspondiente particular, ni tampoco como necesidad personal, “socializada” sino como un sistema de necesidades general por encima de los individuos y sus necesidades personales. Heller Ágnes, Teoría de las necesidades en Marx, Barcelona, 1998, 3ª ed. pág. 76

² Sánchez Vázquez, Adolfo. Ética, México 1969, quincuagésima primera ed. pág. 35

la sociedad contemporánea como son: las condiciones socioeconómicas, la globalización de la cultura, la apertura de barreras comerciales, y política económica neoliberal. En este sentido, la presente investigación que tiene como título: *Apoyo a los adultos mayores en el D.F., en el período 2000 – 2008 nueva política social*, se vincula a este problema estructural en sociedades contemporáneas, México no es la excepción el envejecimiento demográfico, como es expuesto en la problematización tiene que ver con una serie de factores como: el incremento de la esperanza de vida, los avances de la ciencia que permiten las mejoras en el servicio de salud, y la disminución en la mortalidad, resulta ser una situación problemática, tomando en cuenta su situación económica, política, social y cultural.

En este caso, planteamos diversas preguntas que dirigirán cada uno de los puntos de esta investigación como: ¿Qué acciones diseñó el modelo económico neoliberal para combatir sus efectos sociales y económicos en grupos vulnerables como el de los Adultos Mayores?, ¿Cuál es la participación del Gobierno del D.F. para resolver la situación de riesgo de los Adultos Mayores en el período 2000 - 2008?, ¿Cuáles son las políticas destinadas a los Adultos Mayores de carácter integral en el D.F.?, ¿Cómo las políticas públicas implementadas actualmente, dirigidas a los Adultos Mayores garantizan sus Derechos?

La tesis de se conformo a partir de tres capítulos, siendo el primero: La implementación del modelo económico neoliberal y sus efectos en América Latina, 1980 – 2000, en el que se explica detalladamente, el marco histórico en el que pone en práctica en los países de América Latina el modelo económico conocido como neoliberalismo, exponiendo y describiendo desde su definición y características propiamente no sólo como en la cuestión económica, sino como un proyecto civilizatorio como la caída de los precios del petróleo, y los efectos de la crisis del capitalismo mundial, provocaron severas consecuencias en las economías latinoamericanas, al incrementarse la deuda externa y así mismo la

dependencia económica con respecto a los países cuya hegemonía económica, establecían los parámetros de la economía de libre mercado

Para señalar este proceso histórico podemos mencionar el golpe de estado en Chile al entonces presidente Salvador Allende, el 11 de septiembre de 1973, así como el papel que tienen los organismos internacionales, como: Organización Mundial de Comercio (OMC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, y la decisión que tomaron los Estados nacionales de realizar un programa de ajuste estructural (en términos del mercado), y la aceptación del plan Brady.

En el segundo punto de este capítulo se explican las características del incremento de la pobreza en México de 1980 al 2000, ya que en la década de los ochenta se muestra los cambios más fuertes de la crisis económica, como uno de las características más relevantes encontramos las diferentes devaluaciones del peso mexicano, así como la transición de un modelo económico cuyo Estado era de tipo intervencionista a un modelo en donde el éste ya no intervendría ni mucho menos regulaba la economía.

Formación de grupos vulnerables y neoliberalismo es el tercer y último punto de este capítulo, en este apartado se exponen los efectos negativos de la implementación de esta política económica y la formación de grupos considerados como vulnerables, al impactar más fuertemente los cambios económicos sobre todo por las reformas que trajeron la abolición de los derechos sociales como la seguridad social, mismas que fueron aplicadas durante la inserción de este orden económico y cuyas características los hace sujetos a experimentar más duramente de riesgo social, como es el caso de las mujeres, niños, indígenas y por supuesto de los Adultos mayores.

En el segundo capítulo titulado: Las nuevas políticas públicas después de un Estado Benefactor el método empleado, fue análisis descriptivo y comparativo,

así también es importante mencionar que tanto en el primer capítulo como en este la fuentes bibliográficas como hemerográficas fueron tanto primarias como secundarias; en cuanto a los datos que se presentan en el segundo capítulo se fundamentan mediante cuadros estadísticos de instituciones como Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Por otro lado se incluye el marco teórico, pues en el mismo se emplea la teoría y se conceptualizan los términos: Estado Benefactor, políticas públicas, acciones afirmativas. Lo que permitirá interpretar y comprender las nuevas condiciones que dan origen a la actual situación de los derechos sociales, políticos y económicos. Cuyo primer punto desarrollado serán las políticas focalizadas cuyas características son asistenciales y compensatorias, en este punto se define focalizar como: “Concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende entender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población a fin de evaluar el impacto o beneficio potencial per cápita”³

Se exponen las políticas públicas que a diferencia de aquellas aplicadas en el Estado de Bienestar (universales), las políticas en el neoliberalismo son focalizadas, es decir se establecen los criterios de elegibilidad, cuyos apoyos por parte del Estado se restringen, caracterizándose especialmente por resultar discriminatorias, porque como se explica con detalle resultan compensatorias al cubrir con subsidios su situación de desventaja, y asistenciales al generar más dependencia de la población objetivo.

Acciones Afirmativas en México y grupos vulnerables, es el segundo punto de este capítulo, en el mismo se proporciona la conceptualización de este tipo de políticas, haciendo referencia a sus características, las acciones afirmativas son definidas

³ CEPAL, La política de la equidad, Santiago de Chile, 1997. pág.92

como: “La acción afirmativa americana es una política de trato preferencial: la cual se concibe como una política correctora y de compensación capaz de crear, o de recrear “iguales oportunidades, o sea, iguales posiciones de partida para todos”, dichas medidas a diferencia de las políticas focalizadas tienen como objetivo eliminar la discriminación para acceder a las mismas oportunidades y resultados para cada grupo vulnerable.

En el último punto de este capítulo que se titula: “Pros y contras de Acciones Afirmativas”, se explican cuales son los argumentos a favor de estas políticas, y los argumentos en contra, en este sentido se realiza una crítica tomando en consideración una serie de preguntas que se realizan con respecto a la aplicabilidad y efectividad no solo para los grupos vulnerables, sino a la sociedad en su conjunto, en donde el análisis realizado hace referencia a la necesidad de implementar al mismo tiempo que la acción afirmativa, una acción transformativa al generar modificaciones en la cultura de las nuevas generaciones.

Para finalizar, el tercer y último capítulo que tiene como título: “Situación de riesgo de los Adultos Mayores en el D. F”, se empleó la encuesta, la cual se realizó a 80 Adultos mayores de 60 años a más de 80 años.

En cuanto al primer punto de éste capítulo cuyo, título es: “El incremento de la población de Adultos Mayores como un problema estructural: nuevo reto al que se enfrentará el Estado mexicano”, analiza el incremento de adultos mayores en el país, específicamente en el D. F, señalando la necesidad de una reforma tanto en la política y en la economía que permita ofrecer la satisfacción de necesidades del grupo vulnerable en cuestión, es por esto que se enlistan las acciones que de manera particular y colectiva han emprendido los gobiernos de los estados latinoamericanos, sin embargo, el papel concientizador que juegan tanto la primera como la segunda asamblea mundial sobre envejecimiento llevadas a cabo en Viena 1982 y Madrid 2002, respectivamente para generar un cambio estructural, que representa el incremento de la población adulta mayor.

El segundo punto se exponen tanto las políticas públicas de nivel federal como la aplicada en el D.F. El cual esta titulado: “Políticas públicas dirigidas a Adultos Mayores en el D. F 2000- 2008”, en el mismo nos permite analizar el funcionamiento y características de la política implementada desde el año 2001 por el gobierno del DF, el cual se llama. “Programa de Pensión Alimentaría para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal”, en la que su característica principal es la tendencia universalista, estableciendo progresivamente otros programas de atención al Adulto Mayor como resulta las visitas médicas incorporadas en el año 2005.

Por otro lado se diferencia del programa implementado a nivel federal conocido como “Setenta y más” de más reciente creación, su característica principal es que tiene características de las políticas focalizadas, que son rasgo de la política social del modelo económico neoliberal, en donde existe de igual forma diferencia en el monto económico que reciben los Adultos Mayores beneficiarios del programa aplicado en el D.F.

Por último el punto: “Efectividad de las políticas públicas a través de acciones afirmativas dirigidas a los Adultos Mayores en el D. F 2000- 2008” permite a través de la triangulación de la interpretación de los resultados obtenidos de la encuesta y estadística, determinar si realmente la participación del estado del año 2000 al 2008 resuelve la situación de riesgo, por otro lado la verificación de que las políticas públicas realmente garantiza los derechos del Adulto mayor, y sobre todo que las políticas destinadas a los Adultos mayores son de carácter integral en el D.F.

A. PROBLEMATIZACIÓN

El desarrollo social económico de un país, de acuerdo con R. D. Hansen implica: “Una mejor utilización de los recursos naturales y humanos, modificaciones en la estructura de una economía y una mejor capacidad para incrementar la

producción por medio del proceso ahorro – inversión, esto significa que el desarrollo de un país se ve reflejada en la calidad de vida de sus habitantes, ya que existe una mejor y adecuada cobertura de aspectos tales como: la educación, seguridad social, vivienda, vestido, trabajo, alimentación y cultura, todo esto con igualdad de oportunidades. ⁴”

Cuestión que no se aplica a países Latinoamericanos, como es el caso de México, en donde no se ha alcanzado este nivel de desarrollo, impactando a la población en su conjunto, ya que, la cobertura de necesidades básicas no va a la par del crecimiento demográfico, así como el proceso de envejecimiento en nuestro país ocurrirá en un lapso menor al observado en países desarrollados, generándose con ello desigualdad entre la población como lo son las mujeres, niños, indígenas, discapacitados y Adultos Mayores, todos ellos denominados grupos vulnerables “término referido a un segmento específico de la población que se encuentran en situación de “riesgo social”, debido a factores propios de su ambiente doméstico o comunitario”⁵. Los grupos vulnerables son más propensos a experimentar diversas formas de daño por acción u omisión de terceros al tener desempeños deficientes en esferas claves para la inserción social. Otra característica con la que cuenta este grupo es la dependencia, término que se aplica a aquellas personas que no son autónomas económicamente, en este sentido, se hacen destinatarios de programas sectoriales.

La población de Adultos Mayores en México actualmente y de acuerdo con el censo de población del año 2000 es de 6 948 457, de los cuales, alrededor de 3.7 millones son mujeres de 60 años o más y 3.3 millones son hombres en este mismo tramo de edad.⁶

⁴ Roger D. Hansen. La política del Desarrollo mexicano. Edit. Siglo XXI pág. 60

⁵ UAM, Azcapotzalco. Grupos que se encuentran en una situación de extrema pobreza, “Políticas Sociales y nuevos Actores” pág.13

⁶ *Ibíd.* pág. 3

La población de Adultos Mayores en México actualmente se incrementó debido a la disminución de la mortalidad, el cual ha sido uno de los logros del siglo XX gracias a la cobertura de programas y servicios de salud lo que permitió el aumento en la esperanza de vida.

Ya que en 1930 los hombres vivían en promedio 33 años y las mujeres 35 años; para el 2000 la expectativa de vida de las mujeres es de 82 años de edad y para el hombre es de 80 años.

“En el periodo comprendido entre 1970 y 2000 la población en su conjunto se incrementó a una tasa de 2.4% promedio anual, mientras que la del grupo de edad de 60 años o más fue de 3.2%. Este mayor ritmo de crecimiento propició que los Adultos Mayores aumentarán su presencia tanto en términos absolutos como relativos: en 1970 este grupo contaba con 2.7 millones de individuos, para el año 2000 aumentó a casi 6.9 millones de personas con lo que la proporción de Adultos Mayores pasó de 5.6% a 7.1% en ese lapso⁷”

La situación socioeconómica de los Adultos Mayores de acuerdo al censo de población del año 2000, muestra que “el ingreso de las familias con un Adulto Mayor es de 5 mil pesos mensuales de los cuales \$ 2 741 proviene de las personas que encabezan dicha familia y el dinero restante es adquirido mediante pensiones otorgadas por otros miembros de la familia, transferencias del Estado, becas, rentas e intereses bancarios⁸”.

Entre las principales actividades realizadas por Adultos Mayores de acuerdo a su porcentaje son las siguientes: trabajadores agropecuarios con un 39.6 % con un ingreso de 826 pesos mensuales, artesanos y obreros el 14.5 % con un ingreso de 2380 pesos y comerciantes y dependientes el 13.3 % con un ingreso de 2766

⁷ Según las previsiones del Consejo Nacional de Población espera que para el año 2025 la proporción de personas de 60 años o más sea cerca de 15% y para el 2050 de alrededor de 28% (CONAPO, 2002)

⁸ INEGI XII Censo General de Población y vivienda, 2000. Base de datos de la muestra censal.

pesos mensuales y sólo el 20 % son profesionistas con un ingreso mensual de 11 178 pesos, según el censo general de población y vivienda del año 2000.

Respecto a las prestaciones laborales, “sólo 16.1% de los jefes de los hogares que se insertan en el mercado laboral y tienen 60 años o más recibe reparto de utilidades, una tercera parte (34%) recibe vacaciones pagadas y 44.3% aguinaldo; respecto a los jefes con menos de 60 años, se observa un mejor nivel de prestaciones, casi dos terceras partes (64.8%) recibe aguinaldo, y la diferencia con los jefes de mayor edad (de 60 años o más) es de 20 puntos porcentuales, la cual se incrementa en 13 y 21 puntos porcentuales en los rubros de reparto de utilidades y vacaciones pagadas, respectivamente”⁹.

Como parte de las prestaciones laborales a las que tienen derecho los Adultos Mayores se encuentra los servicios médicos ya que este es fundamental debido a la precariedad económica en la que se encuentran la mayoría de la población de los Adultos Mayores. Las instituciones responsables de brindar este servicio son el IMSS, ISSSTE (incluye ISSSTE federal y estatal ISSSTEZAC, ISSEMYM), Instituciones públicas (PEMEX, SDN, SM y SSA “seguro popular”)¹⁰ de acuerdo al cuadro que aparece a continuación:

En donde el 50.6 % de personas de 60 años o más cuentan con derechohabencia.¹¹

Otra de las prestaciones que reciben algunos de los Adultos Mayores después de su actividad laboral, es el sistema de pensiones en donde sólo el 28% de la población total de Adulto Mayores cuentan con este “privilegio”.

⁹ INEGI XII Censo General de Población y vivienda, 2000. Base de datos de la muestra censal.

¹⁰ INEGI, IMSS. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004.

¹¹ Se debe señalar que la condición de derechohabiente a los servicios de salud para el grupo de adultos mayores no es homogénea entre subgrupos, ya que a medida que se incrementan los años, disminuye la proporción de población con esta prestación. Así, 53.7% de la población de 65 a 69 años, es derechohabiente, mientras que las personas de 85 años o más este porcentaje se reduce alrededor de 12 puntos porcentuales. En otras palabras, esto significa que 60.5% de los adultos mas envejecidos carece de esta prestación, con lo que la atención a sus problemas de salud (a los que son especialmente propensos en estas edades) deberán ser enfrentados por ellos mismos o por sus familiares, a través del uso de servicios médicos en instituciones que brindan servicios de salud a la población abierta o aquellas de carácter privado.

La situación laboral actual de los Adultos Mayores, según datos obtenidos por el censo de población del año 2000 refleja que los 9 millones aproximadamente de Adultos Mayores de 60 años o más sólo 3.3 millones realiza alguna actividad económica lo que equivale al 36.5% de la población total adulta; lo que quiere decir que dos terceras partes de la población de 60 años o más no desempeñan una actividad laboral, esto se debe a la falta de oportunidades que el mercado laboral ofrece, así como condiciones favorables para su desempeño conforme a sus necesidades específicas, no obstante en noviembre de 1978 por resolución de H. Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, se reforma el Artículo 123 fracción 1 en donde se dice “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.”¹²

En los últimos años se ha observado un intenso movimiento contra los sistemas en algunas empresas, limitando la edad máxima en que podía contratarse a un trabajador, pues se llegó al absurdo de sostener que los individuos con 45 años ó 50 años de edad ya no podían ser contratados en las empresas. Esta disposición gestó un gran malestar, pues “existen muchas personas de la edad referida que se encuentran perfectamente aptas para trabajar (...)”¹³

Como lo expresa la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 133 Fracción 1: “queda prohibido a los patrones negarse a aceptar trabajadores por razón de EDAD o de su sexo.”

Aunada a esta situación de los Adultos Mayores en cuestión laboral se publica La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal el 7 de marzo del 2000 en la Gaceta oficial del D.F. y en su Artículo primero se

¹² Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Título sexto del Trabajo y de la Previsión social. Artículo 123. Fracción 1. pág.90

¹³ Guerrero, Euquerio. Manual del Derecho del Trabajo. Capítulo XIV. Prohibiciones a los patrones y a los trabajadores: Edad Avanzada. 1999. pág. 7

establece que la ley es de orden público, de interés y de observancia general en el D. F.

Por otro lado, en dicha Ley se establece el Derecho a la Asistencia Social, situación para la que no hay programas gubernamentales que cubran esta necesidad y derecho; Derecho a la no Discriminación¹⁴, en donde no hay un órgano o institución encargada de hacer cumplir este derecho; Derecho a la Salud, cuyas instituciones encargadas principalmente son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y recientemente el seguro popular para aquellos Adultos Mayores que no son derechohabientes, por último el Derecho a la Vivienda misma que permite resolver unas de sus necesidades primarias como son la protección, privacidad, saneamiento y seguridad.

En cada uno de los Derechos mencionados en la Ley para las Personas Adultas Mayores se manifiesta alguna forma de discriminación; por ejemplo: en el sector salud el Adulto Mayor es objeto de discriminación ya que conforme avanza la edad tiene menos posibilidades de ser atendido en una situación pública de acuerdo con el Censo de población del 2000.

Esta condición económica y social de los Adultos Mayores en México se ha visto agravada por las transformaciones estructurales que se han dado en el país como es la implementación del modelo económico neoliberal¹⁵, en donde la intervención

¹⁴ “A la discriminación se le define como un trato desigual y desfavorable que niega derechos o beneficios a miembros de una categoría social particular, sea imponiendo cargas especiales u otorgando favores exclusivos a personas que pertenecen a otra clase distinta. Se le considera como el comportamiento negativo con respecto a miembros de un grupo diferente, hacia el cual se tienen prejuicios y estereotipos determinados, la ONU la define como la actitud de negar a individuos o grupos con igualdad en el trato que ellos desearían disfrutar, o de conservar sus tradiciones religiosas y culturales” Torres, Sergio Gabriel y Marrazzo, Laura Marcela. Discriminación y delincuencia. Edit. AD HOC Buenos Aires, Argentina, 2000. pág. 15 - 20

¹⁵ Tal estrategia económica parte del supuesto de que las sociedades se desarrollan a partir de un intercambio de mercancías como servicios y hombres; que se regirán bajo las leyes de la oferta y la demanda en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado. Esto es lo que define al neoliberalismo; la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine quienes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización. Se manifiesta, además en que las fronteras nacionales de la información y la cultura comienzan a desaparecer y

del Estado es mínima en lo social y en la regulación económica caso contrario al modelo económico Sustitución de importaciones en la década de los cuarenta y cincuenta, el cual regulaba e intervenía en la economía a través de las empresas públicas, las cuales fueron desplazadas o privatizadas. Como se menciona en el libro *Las políticas sociales de México en los años noventa*: “La estrategia económica global fortalece a las grandes empresas, las cuales son las que pueden emprender la reconversión industrial competir en el mercado internacional, pues desplazan a medianas y pequeñas empresas incapaz de costear dichos proceso, o lo emprenden pero no logran sostenerse en el mercado internacional, por lo cual terminan por cerrar y con ello provocan un aumento considerable en las tasas de desempleo”¹⁶.

Este factor es importante en el incremento de la pobreza en la población, en el neoliberalismo que dirige por el crecimiento económico también es cierto que es acompañado de desempleo, en función de endeudamiento y no a partir de ahorro-inversión, la incorrecta distribución del ingreso, aunado a las constantes devaluaciones hacen casi imposible la ocupación de un adulto mayor en el mercado laboral.

En este sentido el autor R. Casas señala: “La implementación de políticas neoliberales en un primera instancia no incluyeron programas orientados a enfrentar los efectos sociales del modelo, sin embargo a penas cumplido un lustro, se empezaron a evidenciar sus efectos sociales negativos y con objeto de hacerles frente, se inicio el establecimiento de diversos programas de amortiguamiento. Surge así el programa Nacional de Solidaridad (1988-1994) y en los últimos años el denominado programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA)”¹⁷ y en los últimos años, el programa Oportunidades.

empieza a gestar una integración cultural cada vez mayor entre sociedades disímiles. Casas et al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Edit. FLACSO, UNAM, pág. 7

¹⁶ R. Casas et al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Edit. FLACSO, UNAM, pág. 16

¹⁷ Op cit pág.25

En los cuales existen amplias diferencias entre cada uno de las políticas públicas¹⁸, sin embargo, entre cada uno se revela la concepción de las políticas sociales del neoliberalismo.

Mismas que no han combatido la pobreza en los grupos vulnerables, sino por el contrario no generan condiciones favorables, así como al no incorporarlos al mundo productivo.

Como resultado de esta nueva visión surgen políticas sociales de apoyo y promoción a determinados grupos minoritarios como son las mujeres, niños, discapacitados y adultos mayores, denominadas acciones afirmativas y en la terminología europea como discriminación positiva o acción positiva.

Para disminuir la situación de riesgo y pobreza generadas históricamente que viven, los grupos vulnerables antes mencionados e incrementadas a partir del modelo económico actual, el gobierno del D. F. en el período 2000 – 2006 , con Andrés Manuel López Obrador entonces jefe de Gobierno crea “El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social”¹⁹, constituido por 13 subprogramas: prevención al delito, apoyos a Adultos Mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados.

¹⁸ “Es definida como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales. Puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectara el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. Huenchuan Navarro, Sandra. Centro latinoamericano caribeño de demografía CELADE, CEPAL, Chile, abril 2004. Pag. 27

¹⁹ Informe de Actividades de la Secretaría de Desarrollo Social (http://www.sds.df.gob.mx/archivo/informes/trimestrales/inf_trim_dic_mar_06.pdf) 05/12/028

El Apoyo integral a los Adultos Mayores, es destinado a personas mayores de 70 años el cual se pone en práctica a través del programa de “pensión alimentaría y servicios medico gratuito”. Este programa se aplica en las 1352 unidades territoriales en que se encuentra dividida la ciudad. Con el se pretende llevar hasta las colonias, barrios, especialmente aquellos que habitan en zonas de mediana, alta, y muy alta marginación, En dicho periodo de igual forma se crea el programa “Oportunidades”, pero, éste a nivel Federal, en donde se establece apoyo a estos grupos específicos de la población, entre ellos, el de los Adultos Mayores, en este caso, esta investigación se enfoca al programa llevado a cabo en el D.F.

El “Programa de pensión Alimentaría” da inicio en marzo del 2001, cuyo objetivo es: elevar las condiciones de vida y de salud de los adultos de 70 años o más que viven en las zonas de mayor marginación del Distrito Federal. El cual consiste en un apoyo de 600 pesos mensuales para la compra de productos básicos. El apoyo será depositado en vale electrónico (Tarjeta Sí Vale) utilizable en tiendas de autoservicio localizadas en el Distrito Federal. (Chedraui, 7 Eleven, Casa Ley, Soriana, Hemsá, Super Maz, Super San Francisco de Asís, Tiendas Garcés, Wal – Mart, Organizaciones Benavides, H-E-B, Comercial Mexicana y gigante) al igual que atención médica, medicamentos gratuitos en los Centros de Salud del Distrito Federal, transporte público gratuito y ayudas fiscales. Los requisitos que se piden para solicitar este apoyo son: tener un tiempo de residencia mínimo de 3 años en el Distrito Federal, comprobar que se tiene edad para ingresar al subprograma, comprobar su domicilio actual (con recibo de luz, agua, predial, credencial de elector o del INAPAM antes INSEN), firmar un convenio de aceptación del subprograma, nombrar un representante, si así lo desea.

Este programa ha tenido cambios, pues se mandó propuestas para convertirlo en “Ley en febrero del 2003, la cual fue aprobada el 30 de octubre del mismo año”²⁰; también existe la propuesta hecha por la Diputada del PRD Martha Delgado Peralta, de extenderlo a personas Adultas Mayores de 60 años. En el 2005 el

²⁰ Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el distrito federal. (http://www.enlace.df.gob.mx/revista/pdf/desde_asamblea_04.pdf) 05/12/08

entonces Secretario de Gobierno Alejandro Encinas informó que se aumentaría la cobertura de pensión alimentaria de 374 mil a 381 mil 500 tarjetas, con una inversión de \$ 2 mil 899 millones, financiada con recursos fiscales.

Todos estos tipos de programas tratan de amortiguar el impacto del ajuste estructural sobre los sectores más pobres y vulnerables de la población. A los programas compensatorios les corresponde actuar como auxiliares, dentro de una política estratégica orientada a superar la pobreza, lograr un reparto equitativo del ingreso y elevar el bienestar colectivo. Nunca deben convertirse en el eje y motor de la estrategia de desarrollo social. Si el gobierno no entiende que las medidas compensatorias deben ser coyunturales, su acción, en vez de ser eficaz en el combate contra la pobreza, estará privilegiando la aplicación de planes que actúan sobre la superficie del fenómeno, que sólo la maquillan o atenúan, pero que no la erradican.

En nuestro país, tanto la política compensatoria como los programas que la acompañan no han servido para reducir la pobreza; y mucho menos para erradicar las causas que la originan, sin embargo, esto de ningún modo significa que hayan carecido de importancia o que hayan sido inútiles o inconvenientes, sino que solo han sido temporales y partidistas, y como se había dicho anteriormente para aligerar el impacto del ajuste estructural sobre los sectores más pobres de la población, o dicho en palabras del célebre aforismo chino según el cual "al hombre no hay que darle el pez, sino enseñarle a pescar", cobra nueva vigencia, aunque tiene escasa aplicación en la actualidad.

La historia reciente, muestra que el "asistencialismo" es una subversión del proceso de desarrollo, creando y consolidando situaciones de dependencia, clientelismo y consumo permanente de "servicios" que van en contra de la autonomía personal y colectiva. Como tal, el asistencialismo fomenta una situación de antidesarrollo y de dominio populista. Ya que se les confiere una relevancia desmedida a programas que no combaten las raíces de la pobreza, al privilegiar en exceso a la política compensatoria, no se entiende que los subsidios directos reportan un beneficio importante, pero transitorio, tanto para el Gobierno como

para la población que los recibe. Las transferencias directas, cuando no se les dosifica o cuando se les sobredimensiona, causan efectos perversos que resulta difícil corregir. Una de esas consecuencias consiste en que tiende a recrear el fenómeno que supuestamente pretende combatir. Es decir, propende a reproducir el número de pobres, pues, debido a que los recursos se dirigen a apuntalar el ingreso monetario de los grupos más débiles, y no a capacitar para el trabajo, los sectores pobres no se entrenan para ejercer un oficio especializado, sino que se convierten en receptores pasivos de la ayuda que les da el Estado. Los pobres no reciben apoyo para salir de su condición. Sólo perciben un auxilio que, en el mejor de los casos, les permite sobrevivir y perpetuar su indigencia. Por otra parte, estimulan la dependencia del individuo y los grupos con respecto del Estado.

Uno de los efectos más nocivos del modo como se reparte durante largo tiempo, es la subordinación individual y colectiva al Estado paternal. Los pobres pueden caer en el error en esperar pasivamente que el Estado resuelva sus problemas, sin que exista un compromiso activo de la comunidad excluida para buscar las soluciones adecuadas a la miseria que padecen. Este modelo termina no propiciando la participación ciudadana, ni la solidaridad de la sociedad. En virtud de la irresponsabilidad que el paternalismo fomenta, la pobreza pareciera ser un problema frente al cual los sectores que la sufren y los demás grupos sociales, no tienen ningún compromiso. Por ende, es necesario hacer las siguientes preguntas, mismas que propician un acercamiento con la realidad que vive el grupo de 80 adultos mayores encuestados en esta investigación.

B. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:

- ¿Qué acciones diseñó el modelo económico neoliberal para combatir sus efectos sociales y económicos en grupos vulnerables como el de los Adultos Mayores?
- ¿Cuál es la participación del Gobierno del D.F. para resolver la situación de riesgo de los Adultos Mayores en el período 2000 - 2008?
- ¿Cuáles son las políticas destinadas a los Adultos Mayores de carácter integral, en el D.F.?

- ¿Cómo las políticas públicas implementadas actualmente, dirigidas a los Adultos Mayores garantizan sus Derechos?

C. HIPÓTESIS:

“ El gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000 – 2008 gestionó acciones afirmativas en torno a los Adultos Mayores, para reducir su situación de vulnerabilidad a través de la pensión alimenticia y servicio médico gratuito. ”

OBJETIVOS:

- Determinar la eficacia alimentaria, de las políticas públicas destinadas a los Adultos Mayores en el D.F. en el período 2000 – 2008.
- Evaluar los resultados obtenidos en las políticas públicas destinadas a los Adultos Mayores.
- Determinar la relación entre políticas públicas y los Derechos de los Adultos Mayores.
- Analizar la efectividad de las medidas tomadas por el modelo económico neoliberal para combatir sus efectos socioeconómicos en grupos vulnerables.

D. METODOLOGÍA

La propuesta metodológica se aborda a partir de tres niveles de análisis: El primero, el modelo económico Neoliberal; segundo agentes institucionales (Gobierno Federal y Gobierno del Distrito Federal) y tercero, adultos mayores como actores sociales.

En el modelo económico neoliberal es necesario realizar una revisión sociohistórica lo que permitirá comprender los efectos económicos, políticos y

sociales que causaron dicho modelo a nivel Latinoamérica, para después acotarlo a México y en particular el Distrito Federal. Los recursos utilizados para dicho análisis fueron la revisión bibliográfica y hemerográficas de primera y segunda fuente, así como la consulta de documentos de sitios web y que para algunos datos expuestos en este capítulo se sustentaron los argumentos mediante cuadros estadísticos de instituciones como INEGI Y CONAPO.

El segundo nivel, se efectuó a partir de una estrategia de punto intermedio, cuyo análisis es comparativo y descriptivo mediante la conceptualización teórica de las políticas públicas aplicadas tanto a nivel Federal como en el D.F., señalando sus características para subsanar las consecuencias y efectos de los cambios estructurales a partir de la implementación del modelo neoliberal, cuyos recursos de investigación fueron: la revisión de fuentes documentales primarias.

El tercer nivel de tipo micro se aborda mediante la aplicación y análisis de un cuestionario, titulado: APOYO A LOS ADULTOS MAYORES EN EL D.F., EN EL PERIODO 2000 – 2008: NUEVA POLÍTICA SOCIAL, en el cual las preguntas fueron abiertas, cuya aplicación fue cara a cara y cerradas, tanto dicotómicas como de opción múltiple, a 80 adultos mayores residentes en el DF²¹, que tiene como objetivo analizar el nivel de satisfacción de la política pública aplicada desde el 2001, para reducir su condición de vulnerabilidad.

Para seleccionar el criterio muestral y la aplicación del instrumento se consideró uno de tipo no probabilístico, como es el muestreo por cuota:“(…) que parte, igualmente, de la segmentación de la población de interés en grupos a partir de variables sociodemográficas relacionadas con los objetivos de la investigación.”²² Es importante mencionar que dicha muestra no es representativa con respecto al

²¹ Cabe mencionar que el diseño de la muestra contemplaba la delegación Benito Juárez, por ser la que tiene mayor porcentaje de adultos mayores (12%) y por tener una administración panista, de tal forma que se pudiese realizar un comparativo de resultados de ambas delegaciones (Iztapalapa y Benito Juárez), pero no se autorizó la aplicación del cuestionario por parte del área de desarrollo social de esta última.

²² Cea D´Ancona, Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social. Edit. Síntesis, SA, Madrid, 2001, tercera reimpresión, pág. 196.

universo de referencia poblacional, el cual es de 923 mil²³, sin embargo, permite inferir aproximaciones con respecto a las percepciones del adulto mayor como actor social.

La funcionalidad de éste tipo de muestreo es que se el investigador tiene la libertad para encuestar en el momento y el lugar, que determine de acuerdo a las posibilidades existentes, así como, la accesibilidad de la unidad de análisis, representando facilidad de tiempo y economía.

En cuanto a la unidad de análisis, corresponde a adultos mayores de 60 años, tanto de género femenino como masculino residentes en la Delegación Iztapalapa, inscritos en el Centro de Atención al Adulto Mayor (CAM), Aculco, quienes son beneficiarios del programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores de 70 años residentes en el D.F.”

Cabe mencionar que ésta investigación es de tipo exploratorio, ya que, entre la literatura revisada con respecto al tema sólo se encontraron artículos periodísticos relacionados con el tema, como lo menciona Sampieri: “los estudios exploratorios se efectúan, normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio”²⁴

²³ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Estadísticas a propósito del día Internacional de las personas de Edad. México, 1 de Octubre de 2008.

²⁴ Hernández Sampieri, Roberto. Et. Al. Metodología de la Investigación, Mc Graw Hill, México 2000, 2da. Ed. pág. 58

CONCEPTO	DEFINICIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES
Acción Afirmativa.	<p>La acción afirmativa americana es una política de trato preferencial: la cual se concibe como una política correctora y de compensación capaz de crear, o de recrear "iguales oportunidades, o sea, iguales posiciones de partida para todos." (Sartori, Giovanni. La sociedad multiétnica, pluralismo multiculturalismo y extranjeros, ed. Taurus, Madrid, 2001, pág. 113)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Política de trato preferencial. - Política correctora. - Política compensatoria. - Igualdad de oportunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilegio por edad. - Privilegio por sexo. - Zonificada. - Estratificación. - Dignificación. - Autodescubrimiento. - Autoafirmación. - Suministro de alimento. - Servicios médicos. - Transporte público. - Derechos. - Ley de los Adultos Mayores.
Vulnerabilidad	<p>La vulnerabilidad se refiere a grupos específicos de población que se encuentran en situación de "riesgo social", debido a factores propios de su ambiente doméstico o comunitario. Los grupos vulnerables son más propensos a experimentar diversas formas de daño por acción u omisión de terceros o a tener desempeños deficientes en esferas claves para la inserción social. Por otra parte Guiddens menciona: "La total penetración de los sistemas abstractos en la vida ordinaria crea riesgos que el individuo ha de hacer frente desde una posición nada ventajosa. La mayor interdependencia, incluyendo los sistemas globales independientes, supone una mayor vulnerabilidad cuando sucesos desfavorables afectan a esos sistemas como un todo"</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Riesgo social. - Factores domésticos. - Inserción social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Discriminación (étnica, sexual, generacional, clase.) - Falta de servicio médicos. - Sin servicio de salubridad. - Sin familia. - En situación de calle. - Viven en asilos. - Sin asistencia social. - Dependencia. - Sin pensión. - Sin jubilación. - Maltrato. - Abandono. - Mala alimentación. - Explotación. - Exclusión. - Condiciones físicas. - Rechazo. - Oportunidad laboral. - Siguen laborando. - No laboran. - Sin oportunidad de créditos. - Productividad.

Operacionalización basada: Pons, Igmacio. Programación de la investigación social. Cuadernos metodológicos CIS. No. 8.

CAPITULO 1.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL Y SUS EFECTOS EN AMÉRICA LATINA, 1980-2000.

El neoliberalismo es una nueva teoría que a partir de los años setenta, ochenta y noventa comienza a impulsarse a nivel mundial. Tal estrategia económica parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres; que se regirá bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional, y no de un mercado regulado. Esto es lo que define el neoliberalismo: la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine quienes puede exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización.

Anteriormente estaba en boga la "Teoría Keynesiana" donde la propuesta económica giraba fundamentalmente a través de la participación del Estado, quien le permitía así a los pobladores o a los inversionistas menores lograr las bases sustanciales para su propuesta económica.

Dada la situación de endeudamiento que se presentó con los Estados Nacionales, a partir de los años setenta, con el alza del dólar y la crisis del petróleo; la producción internacional comenzó a tomar un giro, la teoría clásica keynesiana comienza a hacer revisada y, se producen nuevas propuestas de carácter teórico, donde aparece el llamado "Neoliberalismo", que no es más que una recuperación del viejo liberalismo, el cual planteaba una propuesta del mercado libre (el dejar hacer y dejar pasar).¹

¹ Expresión francesa que literalmente significa "dejar hacer" y que se emplea en economía para indicar una posición totalmente opuesta al intervencionismo estatal. En Francia, durante la segunda mitad del siglo XVIII, se utilizó frecuentemente la frase "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer, dejar pasar), como un lema que simbolizaba la oposición de los fisiócratas a los rígidos controles estatales propios del mercantilismo. Retomada la idea por Adam Smith y los economistas clásicos ingleses, el laissez faire pasó a representar una síntesis de las ideas políticas y económicas liberales que abogaban por la libertad económica, el fin de la discrecionalidad de los gobernantes, el constitucionalismo y la ausencia de intervención estatal en el comercio exterior y en las prácticas mercantiles. Diccionario de economía y finanzas.

Los grandes Estados altamente industrializados, proponen la teoría liberal, los cuales poseían una serie de políticas proteccionistas desde el punto de vista de la producción, de los aranceles y de la relación del peso monetario, comienzan a exigir a aquellos Estados menos desarrollados a nivel mundial que permitan la apertura de sus mercados, es decir, que se flexibilicen las relaciones internacionales, sometiendo a una revisión de sus políticas proteccionista, para confirmar el derecho de poder competir a nivel mundial.

Se plantea entonces, la "competencia mundializada" de los productores, en la que aquellos países que poseen un desarrollo altamente tecnificado y una amplia capacidad productiva en la relación internacional, van a tener una situación favorable, pues podrán gracias a su gran capacidad, invadir cualquier mercado, mientras que los productores menores quedarán en una posición de minoría, la cual los impulsará a integrarse a ese gran mercado homogeneizado por los grandes productores internacionales, es decir, por las grandes potencias.

En efecto, los neoliberales consideran que la libertad económica es, de por sí, un componente importantísimo de la libertad general. Y que, como tal, constituye un fin en sí misma. Pero además, la libertad económica genera también libertad política y otras libertades por cuanto separa al poder político del poder económico y permite que uno controle y contrarreste al otro.

Esta incompatibilidad entre la ausencia de libertad económica y la presencia de libertad global puede demostrarse también teóricamente, si no bastasen las muestras de la evidencia histórica. Y ello explica por qué el neoliberalismo no sólo se opone radicalmente al marxismo - leninismo (sistema en el cual se pierde toda libertad económica y toda otra libertad), sino que adversa también las posiciones más atenuadas en cuanto a intervención y control estatal de la economía. Cada vez que se golpea parcialmente a la libertad económica, se golpea también a otras libertades.

El neoliberalismo se manifiesta en sus políticas de ajuste y apertura que, con diversas connotaciones, se aplican en los países latinoamericanos. En donde, sus

principales características son: el dominio del mercado, recortes en el gasto público para los servicios sociales, desregularización (medio que elimina parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios), privatización y la eliminación del bien común o comunidad.

Éste modelo económico restringe la intervención del Estado hasta despojarlo de la responsabilidad de garantizar los bienes mínimos que se merece todo ciudadano o persona; elimina los programas generales de creación de oportunidades para todos y los sustituye por apoyos ocasionales a grupos focalizados; privatiza empresas con el criterio de que la administración es mejor en último término para todos; abre sin restricciones las fronteras para mercancías, capitales y flujos financieros y deja sin suficiente protección a los productores más pequeños y débiles; hace silencio sobre el problema de la deuda externa cuyo pago obliga a recortar drásticamente la inversión social; subordina la complejidad de la hacienda pública al ajuste de las variables macroeconómicas: presupuesto fiscal equilibrado, reducción de la inflación y la balanza de pago estable; pretendiendo que de allí se sigue todo bien común en el largo plazo, y sin atender los nuevos problemas de la población que emergen de estos ajustes y que tienen que ser atendidos simultáneamente por una política de Estado.

Estos elementos, sin embargo, están lejos de compensar los inmensos desequilibrios y perturbaciones que causa el neoliberalismo en términos de multiplicación de masa urbanas sin trabajo o que subsisten en empleos inestables y poco productivos, de quiebras de miles de pequeñas y medianas empresas; de destrucción y desplazamiento forzado de poblaciones indígenas y campesinas; de expansión del narcotráfico basado en sectores rurales cuyos productos tradicionales quedan fuera de competencia; de desaparición de la seguridad alimentaria; de aumento de la criminalidad empujada no pocas veces por el hambre; de desestabilización de las economías nacionales por los flujos libres de la especulación internacional; de desajustes en comunidades locales por proyectos de multinacionales que prescinden de los pobladores.

Estos factores son entre otros: La mala distribución de la riqueza y del ingreso: la inequidad económica o desigualdad social impide a casi la mitad de los habitantes de Latinoamérica y el Caribe, alcanzar las condiciones materiales necesarias para vivir con dignidad y alcanzar el ejercicio efectivo de sus derechos.

El neoliberalismo, hoy día, al oponerse a la intervención redistributiva del Estado, perpetúa y acrecienta la desigualdad socioeconómica tradicional.

El neoliberalismo introduce el criterio, de que solamente el mercado posee la virtud de asignar eficientemente los recursos y fijar a los diversos actores sociales los niveles de ingresos.

Un efecto negativo en sentido social, es que el Estado al tener que guiar la transición económica, presta menor atención a cuestiones sociales (recorte en el gasto público). Ante las presiones de los neoliberales y el peso de la nueva estrategia económica, tiende a dejar en manos privadas la supervisión y el financiamiento de la política social, con lo que aumentan los costos de educación y salud. Según Jacques Attali: “la crisis que pertenece a la transición y a la globalización se produce por el aumento de costos de los servicios de educación y salud, no sólo por la crisis de los energéticos”².

De 1980 a 1990, desde que se aplicó la estrategia neoliberal, “América Latina pasó por una década perdida, caracterizada por el empobrecimiento de los sectores asalariados, agrícola y burocrático, que se manifestó no sólo en la reducción de los ingresos, si no también en el hecho de que la gente no puede satisfacer como antes, sus necesidades de alimentación, vivienda y servicios”.³

Frente a las consecuencias negativas que trajo consigo el neoliberalismo, los mismos promotores de esta economía han planteado propuestas de cómo avanzar en el desarrollo económico y social, logrando una política económica y política social que se compaginen. De esta manera instituciones como:

² Casas Guerrero, Rosalba. Las políticas sociales de México en los años noventa. FLACSO. pag.17

³ CEPAL, Proyecto Regional para la Superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, 1993, pág.11

El Banco Mundial y el Fondo Monetario son los portavoces de la estrategia neoliberal que el mundo han asumido (junto con otras instancias) la responsabilidad de acercar el desarrollo económico y social. Sus metas son diversas: consolidar la globalización bajo las reglas de la competencia, de tener el deterioro social, conservar los márgenes de gobernabilidad de los distintos Estados y consolidar los equilibrios políticos existentes. En consecuencia, resulta importante conocer sus propuestas con el fin de visualizar la prospectiva y las reformas que plantean para la estrategia neoliberal.

Por otro lado, en México el neoliberalismo se concretiza en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, es por eso que analizaremos sus antecedentes; en el último año de Gobierno del presidente Miguel de la Madrid se profundizó la crisis en el país, abarcando aspectos económicos sociales y políticos.

Desde 1982, no solo dejó de recibir importantes sumas de crédito externo para financiar su desarrollo, también fue sometido al pago obligado del servicio de la deuda externa y no ser repudiado por la comunidad financiera internacional. Durante el sexenio de Miguel de La Madrid, la economía dejó de crecer, en los hechos para así poder pagar los compromisos del endeudamiento externo. De ahí, que la clave que daría continuidad a la reproducción económica solo podría devenir de encarar el problema de la deuda externa. Para crecer el país debería pagar menos.

La combinación del estancamiento productivo, inflación, disminución real de salarios y crecimiento demográfico estimularon tendencias regresivas en la distribución del ingreso. Este puede comprobarse en la evolución negativa del PIB por habitante. Hacia finales del gobierno de Miguel de la Madrid los niveles de la producción global eran prácticamente los mismos, las desigualdades sociales se agrandaron y la inflación alcanzó promedios históricos. Mientras esto pasaba en México, en el vecino país del norte se presentaba una recuperación productiva y una disminución en las tasas inflacionarias. La distancia de nuestra economía respecto a la norteamericana se agrandó aun más.

¿Pero que permitió la continuidad de la marcha económica durante los años más agudos de la crisis? Para responder a esta cuestión es importante valorar las diversas tendencias en el aparato productivo y en la demanda global.⁴ Durante estos años de crisis la economía continuó a pesar de todo, su marcha.

El comportamiento de la economía nacional en 1982 a 1988 no se dirigió por la misma pendiente, tuvo variaciones opuestas que es necesario explicar. El período puede ser subdividido en los siguientes segmentos.

- Coyuntura depresiva 1982 1983.
- Recuperación insipiente 1984 1985.
- La recaída de 1986
- Crecimiento mínimo hiperinflación y de profundización de la política de ajuste estabilizador 1987 1988 (pacto de solidad económica)

En el primer año de Miguel de la Madrid la producción nacional experimentó una importante caída continua la marcha descendente iniciada en 1982. La disminución de los ingresos derivados de la exportación petrolera y el problema de la deuda externa contribuyeron a dicha caída. Los ingresos derivados de las exportaciones petroleras en 1983 bajaron respecto al año anterior.

En 1983 continuo la caída del producto nacional, una disminución que no se presentaba desde los años de la gran depresión 1929 – 1933.

La devaluación del peso frente al dólar provocó en el lapso de 1982 a 1984, efectos encontrados en el sector externo en la economía. Por un lado, generó una caída significativa de las importaciones. En 1984 y 1985 se presentó un comportamiento positivo en la economía mexicana, sin embargo no alcanzó a superar los niveles previos a la crisis, es decir los observados en 1981.

⁴ La demanda agregada, desde el punto de vista macroeconómico es la suma del consumo total más inversión total, más la diferencia entre importaciones y exportaciones.

Durante 1982 – 1983, la economía fue sometida para cubrir el servicio de la deuda externa: a un esquema en que las exportaciones desempeñaron un rol importante. Tales criterios de política se mantuvieron entre 1984 y 1985.

El sector exportador, 1984 -1985, continuo cubriendo al servicio de la deuda externa a pesar de las tendencias desfavorables. En 1986, descendió de nueva cuenta la actividad productiva. El panorama económico se pareció al observado en 1982: una recesión combinada con una aguda inflación. La razón principal de la caída del PIB debe adjudicarse al desplome en el precio del petróleo.

“Para el Banco de México la recaída se debió: el precio promedio del crudo mexicano en 1986 fue 11.8 dólares por barril, 44.6 por ciento del nivel promedio que tuvo en 1985, como consecuencia de ello, así como de la caída de las exportaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos, el valor de las exportaciones se redujo 8.5 miles de millones de dólares... la caída de los ingresos petroleros en 1986 tuvo efectos decisivos en la economía. Agudizó en forma extraordinaria las dificultades que se habían venido padeciendo en años recientes en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas”⁵

Otro elemento adicional explicativo de la recesión económica de 1986, se localizó en la continua transferencia de recursos al exterior por el servicio de la deuda externa. Por si esto fuera poco, según el mismo Banco de México, a lo anterior se adicionó “la nula disponibilidad de financiamiento externo que, contra lo esperado, se prolongó prácticamente durante todo el año”⁶

La petrolización de nuestra economía, el enorme crecimiento de nuestra deuda externa y la profunda crisis que sacudió al país a principios de la década de los 80, durante el gobierno de José López Portillo, sirvieron de extraordinario pretexto a

⁵ Informe Anual del Banco de México sobre la situación económica del país al que se refiere la Fracción XXI del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Institución, 1986. pág.17

⁶ El Banco de México se había presupuestado con un crédito externo por 4 000 millones de dólares, Informe anual, Banco de México 1986, pág. 18.

los neoliberales para empezar a aplicar en México las recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM).

Esos organismos financieros al servicio del imperialismo norteamericano, aprovechando la situación de crisis creada por ellos mismos al propiciar una política generalizada de endeudamiento, más allá de las posibilidades reales de los países subdesarrollados, particularmente de los de América Latina, les impusieron su proyecto neocolonial. El nuevo proyecto, proponía superar la profunda crisis económica que aquejaba al país, lograr un crecimiento sostenido de la economía y mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inicia, con el pretexto de que la crisis se había presentado porque el Estado estaba obeso y que por ello no podía cumplir con su función fundamental que es la de proporcionar bienestar a los mexicanos, la aplicación en nuestro país del proyecto neoliberal. La primera medida consistió en realizar el proceso llamado, eufemísticamente, de desincorporación de empresas públicas por las siguientes vías: la extinción, la fusión, la liquidación, la transferencia a las entidades federativas y municipios, la venta a los trabajadores de la empresa que se desincorpora, y sobre todo, la venta a los empresarios privados nacionales y extranjeros.

El 3 de diciembre de 1982, apenas dos días después de haber tomado posesión como presidente de la República, Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión, un par de iniciativas para modificar la Constitución.⁷

Dichas propuestas fueron aprobadas y entre las modificaciones realizadas es indispensable destacar las relativas al los artículos 25 y 134 constitucionales.

En el nuevo artículo 25 se incluyeron tesis ajenas y contrarias al proyecto emanado de la Revolución Mexicana. Al definir al Estado como rector se le suprimió, en la práctica, su papel de productor directo de bienes y servicios y en

⁷Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 4a edición, LV legislatura, 1994. Tomo III, pág. 252-263 y 1106-1119.

contra partida se le dejó solamente la facultad de dictar las normas, a partir de las cuales deberían desarrollar sus actividades los particulares, es decir, se sentaron las bases para convertir al Estado mexicano en algo similar al Estado policía que propone el neoliberalismo.

Partiendo del principio que establece que en derecho constitucional lo que no está expresamente facultado no lo puede realizar la autoridad, se realizaron las modificaciones al artículo 134 de nuestra Carta Magna para incluir en dicho ordenamiento el sustento jurídico del gobierno mexicano para vender las empresas del Estado, sustento que no estaba incluido en ningún otro artículo constitucional.

Al amparo de estas y otras modificaciones legales, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se produjeron los siguientes hechos: “si durante el primer año de ese régimen, el gobierno federal participaba en 45 ramas de la economía, para el último solamente lo hacía en 23; si en 1982 tenía 1155 empresas: 744 de participación estatal mayoritaria, 231 fideicomisos públicos, 102 organismos descentralizados y 78 empresas de participación estatal minoritaria, en 1988 tenía solamente 412; de las 705 empresas desincorporadas 219, es decir, el 30 por ciento, fueron vendidas”.⁸ El gobierno federal proporcionó la información anterior en un documento en el que se establecía que sólo se había procedido a desincorporar empresas que no eran estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional, “que el 18 por ciento de las empresas vendidas tenían como nuevo dueño al sector social, es decir, a los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores y que en más del 90 por ciento de los casos los compradores habían sido inversionistas nacionales”.⁹

A pesar de que también informó de los ingresos totales obtenidos por las ventas, no proporcionó el monto de lo que correspondía a cada una de ellas y qué porcentaje del total correspondió al sector social, cual al capital privado nacional y

⁸ La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados 1983-1988. México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1988. pág. 60.

⁹ La venta de empresas del sector público... op. cit. pág. 72.

cual al extranjero. Esos importantes datos hubieran evidenciado, como en realidad sucedió, que el monto mayor correspondía al capital externo.

El gobierno de Miguel de la Madrid afirmó que a partir de su gobierno se podría iniciar una mejor etapa de la historia del país, que las bases sólidas se estaban firmando a partir de una readecuación presupuestal y disciplina estricta del gasto público. Las principales líneas de su política económica fueron el saneamiento de las finanzas públicas; el redimensionamiento del sector público; la apertura económica; la reconversión industrial; y, la contención salarial.

Además, casi al finalizar su gestión, en diciembre de 1987, propuso a los sectores productivos del país la suscripción de un Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que obligaba al gobierno a no incrementar los precios de los bienes y servicios que proporcionaba a través de sus empresas; establecía, violando los derechos de los trabajadores, el tope a los incrementos salariales y solamente recomendaba al sector privado el no incremento de sus precios por encima de los costos reales. Con ello, decía, se estabilizaría la economía, esta empezaría a crecer y los trabajadores irían recuperando, poco a poco, el poder adquisitivo de sus salarios.

Sin embargo, los resultados de esa política económica no pudieron ser más desastrosos, se continuó incrementando la deuda externa pública y total, la inflación creció a tasas muy elevadas.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el proyecto neoliberal se fue profundizando y se plantearon ya con más claridad los principales postulados de la política económica gubernamental y se fue definiendo con mayor descaro el rumbo antinacional y antipopular.

Carlos Salinas vendió empresas del Estado con el argumento de que había que vender bienes para remediar males, que con los ingresos provenientes de esa venta, se resolverían problemas fundamentales para el pueblo: agua potable, drenaje, alcantarillado, vivienda, etc.

Sin embargo, es muy significativo que el monto obtenido por el gobierno de Salinas de Gortari por la venta de empresas, que fue de “64 mil millones 894 mil 306 pesos”,¹⁰

Lo anterior refleja que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado durante ese sexenio y que supuestamente tenía el propósito de resolver los problemas más lacerantes de los sectores más desprotegidos de la sociedad, como decía la propaganda oficial, fue solamente una nueva forma para engañar a los mexicanos. El propósito de esa política populista era el de evitar que el pueblo protestara por la política privatizadora de los bienes de la nación; fue una estrategia bien montada para hacerle creer que en verdad, lo obtenido por la venta de las empresas era para resolver los problemas de la población de menores recursos, que era para ayudar a los que menos tienen.

Era evidente que a pesar de que Salinas de Gortari seguía aplicando el mismo proyecto que Miguel de la Madrid, lo estaba haciendo con mayor profundidad. Ahora ya no se trataba de un Estado obeso e ineficiente, sino de la aplicación de un proyecto denominado por el propio Salinas como “liberalismo social” que trataba de hacernos creer que recogía lo mejor de nuestra historia: el liberalismo de la época de Juárez y el contenido social de la Revolución Mexicana de 1910. Sin embargo, el análisis de los postulados de ese proyecto remitía necesariamente a las tesis en boga en materia económica, las tesis impulsadas por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en los Estados Unidos: el neoliberalismo.

Al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en materia de reformas jurídicas de carácter económico, le correspondió promover las constitucionales al artículo 27: “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo

¹⁰ Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 204.

la propiedad privada”¹¹, para dar fin al reparto agrario, privatizar los ejidos y propiciar la compra de tierra por parte de los capitalistas nacionales y extranjeros; y al artículo 28: “en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las practicas monopolicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a titulo de protección a la industria”¹², para dar autonomía al Banco de México.

Por lo que respecta a la autonomía del Banco de México, esta decisión se produjo involucrando aspectos económicos, pero también políticos, ya que le permitió al gobierno de Salinas dejar por varios años al frente de dicha institución a un funcionario que compartía su política monetaria y crediticia y a través de esa designación pretendía influir en la marcha de la economía del país.

En cuanto a las leyes secundarias, impulsó modificaciones a casi todas ellas, para suprimir el derecho del Estado y de algunos sectores como el de las cooperativas, para actuar en forma exclusiva en ciertas actividades económicas; para abrir las puertas a fin de que el capital extranjero pudiera participar en esas áreas y, en general, para desregular la actividad económica en favor de los intereses del gran capital.

Otra medida legislativa, consistió en convertir a Petróleos Mexicanos (PEMEX) en una empresa controladora de varias empresas, que a partir de la modificación legal se llaman, PEMEX petroquímica, PEMEX exploración, etc.

Por lo que respecta a los reglamentos que corresponde modificar al titular del Poder Ejecutivo federal aplicó la misma política y continuó con los cambios iniciados por el gobierno anterior para suprimir de la relación de productos

¹¹ Véase Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos

¹² Op. Cid.

petroquímicos básicos la gran mayoría de éstos, convirtiendo a través de un decreto a decenas de ellos en secundarios y reduciéndolos finalmente a ocho.¹³

Durante este sexenio de Carlos Salinas de Gortari también se suscribió del Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos lo que representa no sólo un acuerdo comercial para suprimir barreras arancelarias, sino el inicio de una política de integración subordinada al imperialismo norteamericano.

Al amparo de los objetivos y compromisos adquiridos con la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC), se modificaron muchas leyes y se tomaron importantes decisiones que resultaron contrarias al interés nacional y al de diversos sectores como el de la micro, pequeña y mediana industria, el agrícola y el laboral, ya que los empresarios y productores mexicanos fueron puestos en clara desventaja frente a los monopolios del exterior y los trabajadores resintieron los efectos de una política gubernamental, que apartándose de la ley, aplicó medidas para favorecer los requerimientos del capital financiero internacional. No importó en ningún momento, que para aplicar esa política antinacional y antipopular, se tuviera que actuar, inclusive, en oposición flagrante a lo establecido por las normas constitucionales de nuestro país.

Uno de los ejemplos más claros, de modificaciones anticonstitucionales a la legislación del país, es el relativo a la Ley de Energía. Inicialmente se incluyó en el texto del Tratado de Libre Comercio (TLC), la figura de los productores independientes, posteriormente, esa figura fue incluida en la Ley de Energía, aunque en ambos casos era contraria a lo establecido en la parte final del párrafo sexto del artículo 27 de la Carta Magna que señala que "Corresponde

¹³ El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, por un decreto presidencial de octubre de 1986, convirtió en secundarios 36 de los 70 productos petroquímicos básicos. En agosto de 1989 y en agosto de 1992, Carlos Salinas de Gortari, a través de sendos decretos, convirtió en petroquímicos secundarios 14 básicos en el primero y 12 en el segundo, o sea, que a través de 3 decretos presidenciales se reducen de 70 a 8 los productos de la petroquímica básica, convirtiendo a 62 de ellos en secundarios. Adicionalmente, en la última de estas reclasificaciones, algunos productos definidos como petroquímicos secundarios fueron excluidos de la relación y por tanto, a partir de ese momento, fue posible que participaran en su producción los inversionistas privados, nacionales y extranjeros.

exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público."

El Tratado de Libre Comercio (TLC), que profundizó la apertura comercial iniciada en el sexenio anterior; la privatización de grandes y productivas empresas estatales como los bancos y la telefonía; y, la entrada en grandes proporciones de inversión extranjera, gran parte de ella de cartera, fueron los ejes centrales de la política del sexenio de Carlos Salinas.

Ya para el gobierno del Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) le ha correspondido también, promover modificaciones negativas en el plano legislativo. En el terreno constitucional, la relativa al párrafo cuarto del artículo 28 para suprimir del listado de áreas estratégicas, la comunicación vía satelital y los ferrocarriles, para incluirlas sólo como prioritarias, con el objetivo de permitir la participación del capital privado en ellas o de plano, para entregárselas totalmente. En las llamadas de carácter secundario, para modificar la Ley del Seguro Social con el propósito de crear las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y a fines de marzo de 1997, la relativa a la legislación financiera y bancaria, entre otras cosas, para permitir que el capital extranjero pueda detentar el control de los bancos que tengan un capital contable mayor al 6 por ciento del total nacional de la banca mexicana.

"En esa situación se encuentran tres bancos que concentran, en conjunto, el 56.8 por ciento de ese capital: Banamex con el 25.9 por ciento; Bancomer con el 21.6 por ciento y Serfín con el 9.3 por ciento"¹⁴. Esta propuesta representa un retroceso de más de 30 años, ya que en 1965 fue el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz el que propuso medidas legislativas para impedir que la banca mexicana pudiera subordinarse o quedar controlada por el exterior, de que el capital extranjero, a través de la banca, se convirtiera en un factor determinante de la política económica del país.

¹⁴ Podrían extranjeros controlar los grandes bancos mexicanos en El Universal, México, viernes 27 de marzo de 1998. (Con datos de Banamex, Bolsa Mexicana de Valores y bancos).

El sexenio de Ernesto Zedillo, se puede caracterizar por su incapacidad para llevar a cabo aspectos fundamentales de su proyecto. Propuso convertir su propuesta económica en política económica de Estado, pero jamás pudo lograr el consenso con las otras fuerzas políticas para modificar el marco legal constitucional, necesario para tal fin.

Además Zedillo como candidato se planteó¹⁵ como retos, lo que ahora podemos afirmar que son propuestas incumplidas.

Por otro lado un somero balance de lo obtenido en el sexenio nos lleva a las siguientes conclusiones: la inflación sigue siendo un pesado lastre para la economía del país; la deuda pública externa ha seguido creciendo y rebasó por primera vez la barrera de los 100 mil millones de dólares y la pobreza extrema, la pérdida del poder adquisitivo del salario que durante este sexenio se espera pierda más del 30 por ciento, con lo que sumando los tres sexenios habría perdido más del 80 por ciento y el desempleo, continuaron su avance afectando a un mayor número de mexicanos.

En estos resultados tuvo una gran influencia la crisis financiera de 1994, que se produjo apenas unas semanas después que el actual gobierno iniciara su gestión. Dicha crisis conocida como el error de diciembre que generó el llamado efecto tequila, reflejó los efectos de la apertura comercial y la suscripción del Tratado de Libre Comercio y de la política antiinflacionaria sustentada en bases falsas y en perjuicio de los trabajadores; las consecuencias de abrir la puerta de par en par al capital extranjero, gran parte de él de carácter especulativo; las consecuencias de la política de privatizaciones que desmanteló el sector estatal de la economía; los resultados de la política de los pactos, que después de siete años fueron incapaces de mejorar el poder adquisitivo del salario y que por el contrario contribuyeron a la gran concentración de la riqueza y de la injusta distribución del ingreso; en fin, los profundamente negativos resultados de aplicar un proyecto

¹⁵ Acerca del tema ver Zedillo, Ernesto. Propuestas y compromisos. México, Editorial Limusa, 1994.

neoliberal antinacional y antipopular, que sólo ha servido para beneficiar al gran capital nacional y a los monopolios extranjeros.

Posteriormente el gobierno de (Vicente Fox Quesada) al continuar aplicando dicho proyecto ha contribuido, además, a generar otros problemas que ahora se están presentando en nuestra economía y que se suman a los anteriores. Entre estos signos preocupantes está el incremento de las exportaciones, el decremento de las importaciones y el consecuente aumento del déficit en la balanza comercial; la inestabilidad cambiaria y de la Bolsa Mexicana de Valores y la ausencia de certidumbre acerca del futuro económico del país.

Estos resultados reflejan que la política económica neoliberal aplicada por Ernesto Zedillo no fue capaz de resolver los problemas de la nación, ni tampoco de satisfacer las necesidades de la población.

Todo lo señalado en el párrafo anterior, evidencia que los ofrecimientos de campaña, de hacer crecer la economía y de proporcionar bienestar a las familias mexicanas, no pudieron ser cumplidos, porque el proyecto neoliberal no permite que existan las condiciones objetivas para hacerlos realidad.

Sintetizando, podemos afirmar que después de más de tres lustros de soportar esa política depredadora que ha hecho más dependiente a México respecto del capital financiero internacional y a su pueblo más pobre debido a la cada vez más injusta distribución del ingreso y la riqueza, podemos afirmar que el neoliberalismo que nos fue impuesto bajo el supuesto de que a partir de él era posible superar la crisis de nuestro país, nos ha llevado a una situación insostenible que de agudizarse podría ser el preludio de profundas conmociones sociales de resultados impredecibles.

La verdad es que la política neoliberal aplicada en México a partir de 1982 no sólo no ha logrado ninguno de los objetivos que se propuso, ya que la crisis aún está presente en la economía nacional, el crecimiento sostenido no ha podido lograrse y la población es ahora más miserable que cuando se inició la aplicación de esa

política contraria a los intereses nacionales y populares, sino que ella misma ha demostrado su incapacidad para enfrentar los retos del presente

El hecho concreto es que el neoliberalismo en México, al igual que ha sucedido en el mundo entero, ha entrado a su vez en crisis, la cual sólo podrá remontarse si se le sustituye por un proyecto que, recogiendo las mejores tradiciones de nuestro pueblo y las más valiosas experiencias de los avances conseguidos a lo largo de nuestra historia, particularmente en el presente siglo, se articule tomando en cuenta las nuevas condiciones políticas y económicas del mundo actual y nos conduzca a un desarrollo económico con independencia del exterior y a la elevación de las condiciones de vida del pueblo.

1.1 Incremento de la pobreza en América Latina, 1980 – 2000.

A partir de la década de 1980 América Latina sufrió la caída en sus exportaciones y en los precios del petróleo, trayendo consigo desestabilización en las economías ya que las tasas de interés internacionales aumentaron con lo que la deuda externa en países en desarrollo se volvió insostenible, por esta razón se crean programas de ajuste estructural¹⁶ con la finalidad de contrarrestar la crisis afectando de manera significativa los avances logrados en la economía latinoamericana puesto que ésta experimentó un importante crecimiento económico y pese la distribución del ingreso continuaba siendo muy desigual.

Bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional, los países deudores (150 países), se ven obligados a renunciar a la soberanía económica y el control de las políticas fiscales y monetarias, para crear un gobierno paralelo “Los países que no se ajusten a los objetivos de desempeño, del FMI son incluidos en la lista negra”¹⁷

¹⁶ “En economía, especialmente para la escuela neoclásica, esa norma es el equilibrio de los mercados, o más precisamente, ya que no vivimos en un mundo de equilibrio general, de determinados mercados considerados estratégicos: se habla entonces de “los grandes equilibrios macroeconómicos”. F. Calcagno, Alfredo. Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASO), Buenos Aires, Argentina.2001. pág. 191

¹⁷ Chossudovsky, Michel. Globalización de la pobreza, Edit. Siglo XXI, pág. 27

Como parte de esta forma de gobierno se crea el programa de Ajuste Estructural el cual esta integrado por Organización Mundial de Comercio (OMC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, los cuales por medio de los tratados internacionales vigilan que se cumplan las cláusulas del programa de ajuste estructural, la liberalización del comercio, privatización y el régimen de inversión exterior violando los derechos y la soberanía de los Estados, como condición para el financiamiento y renegociación de la deuda externa; sin lugar a duda esta aumenta la dependencia económica de los países latinoamericanos hacia los organismos internacionales, no permitiendo administrar los recursos monetarios y humanos de forma autónoma, sino por el contrario dichos organismos condicionan la forma de administración y gobierno a través de tratados internacionales de los países en vía de desarrollo, los propios organismos financieros internacionales y los principales gobernantes de los países acreedores se dieron a la tarea de buscar soluciones al pago de la deuda externa, por ejemplo en marzo de 1989 aparece la propuesta del secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady.¹⁸

Para Brady había llegado el momento en 1989, de que los organismos financieros y la banca internacional modificaran sus métodos para enfrentar la deuda externa. Pero aún con los cambios se debería continuar con las políticas económicas privatizadoras y neoliberales en los países deudores¹⁹.

La negociación de los países deudores, precisa el conocimiento del Plan Brady, de señalar sus alcances, límites y contradicciones. La importancia del planteamiento del funcionario internacional salta a la vista; en primer lugar, por las implicaciones de sus pronunciamientos en la búsqueda de salidas al problema de la deuda,

¹⁸ Cfr. Nicholas Brady, Secretario del Tesoro de Estados Unidos, intervención en el comité de Bretton Woods el 11 de marzo de 1989, Excelsior, 19 de marzo de 1989.

¹⁹ “Permítanme reiterar – decía Brady- que creemos firmemente que los principios de la estrategia actual siguen siendo válidos. Creemos no obstante que ha llegado el momento que los miembros de la comunidad financiera internacional analicen nuevos métodos... El primero y el más importante lugar, las naciones deudoras deben enfocar atención particular en la adopción de políticas que mejor puedan alentar los flujos de inversiones y promuevan el capital de capitales que han huido. Esto requiere de políticas sanas de crecimiento que alienten la confianza tanto en los inversionistas internacionales como nacionales.” *Ibíd.* pág.15

especialmente en los ámbitos financieros; en segundo, por el peso específico de la opinión del gobierno norteamericano en los marcos de las renegociaciones del débito, especialmente el de México.

Para Brady un punto clave en la evolución del problema de la deuda surgió en 1982: “Al su parecer, solo la comunidad internacional podría enfrentarlo”.²⁰ Para este funcionario norteamericano, los horizontes del problema se extendían, del restringido espacio de lo financiero, a los amplios e inciertos límites de reestructuración capitalista mundial..

En opinión de Brady, “los progresos resientes, de aquel entonces, en la estrategia de administración de la deuda se resumían en cuatro puntos:

- El crecimiento, condiciones esenciales para la resolución de los problemas de la deuda.
- Que las naciones deudoras no alcanzaran niveles suficientes de crecimiento económico sin reformas;
- Que las naciones deudoras tienen una necesidad, que no ha cesado, de recursos;
- Que las soluciones de los problemas de cada país debían adoptarse sobre la base de cada caso”.²¹

Con esta visión, la suerte del pago de la deuda estuvo condicionada al crecimiento y las reformas estructurales, pese a que esto no ocurrió como se había planteado, por el contrario se incremento el nivel de dependencia al exterior y sobre todo con el país vecino, generando un estancamiento para los países latinoamericanos.

²⁰ “Estos últimos siete años – según Brady- hemos enfrentado un desafío importante en lo que se refiere al problema de la deuda internacional. La situación es, de hecho una acumulación compleja de mirada de problemas [...]en última instancia, la solución depende de un gran esfuerzo cooperativo por parte de la comunidad internacional. Requiere de movilización de los recursos mundiales y de la dedicación de su voluntad [...] en 1985. se hizo un análisis, (donde) formulamos juntos una nueva estrategia, centrada en el crecimiento económico. ”Ibíd. pág.15

²¹ Ibid. pág.16

Otro rasgo sobresaliente del planteamiento Brady fue su reconocimiento implícito de variaciones en las tendencias del capitalismo mundial, especialmente, a raíz de la crisis de la deuda de 1982. Tal aparición reforzó la idea de que el capital financiero internacional llegó en ese entonces, a un límite de sus posibilidades de financiar la acumulación de capital en los países periféricos.

La llamada reforma estructural de los países deudores fue impuesta por el estallido de la crisis de la deuda de 1982. Para crecer o medio crecer, los deudores tenían inevitablemente que pagar. Esto implicaría cambiar, en los marcos de la llamada economía mixta, los ejes de la acumulación del capital estatal y el capital privado. La reforma estructural, se impulsaría bajo las políticas privatizadoras, disminuyendo el papel de las industrias nacionales. Además, el manejo global del problema de la deuda externa se fue dando desde los intereses del capital financiero internacional, se rechazó la solución de conjunto al tratarse la situación de cada país deudor como caso particular.

Una de las preocupaciones centrales residió en que las tendencias negativas descritas de los países deudores se trasladaran a las instituciones internacionales, con lo que se debilitaría su posición financiera.

En resumen, el propósito del plan Brady, dependía de la condicionalidad de que los países deudores aplicasen políticas económicas acordes al capital financiero internacional y de otras fracciones no financieras del capital privado mundial. Sus dos metas fundamentales consistieron: primero, en asegurar los intereses de los acreedores e impedir el traslado de la crisis de la deuda a los sectores sociales de los países acreedores, impedir una mayor politización o humanización de la cuestión de la deuda, especialmente cuando se interesaba en que no se diera, una centralización obligatoria de la reestructuración de la deuda. Alargamos el comentario sobre el Plan Brady, debido a que éste planteamiento determinó, sin lugar a duda, los resultados de reestructuración de la deuda externa del Gobierno del presidente Salinas de Gortari alcanzados en 1988- 1990, en el caso mexicano, que más adelante se detallará.

Por otra parte, la pobreza y marginación en Latinoamérica se cristalizó en la detención del crecimiento y desarrollo económico y a su vez social de sus habitantes en la década de los 80, el indicador que deja ver este efecto es el creciente desempleo, siendo una manifestación de las irregularidades de la política económica aplicada, al no responder a la demanda de mayores fuentes de trabajo, con salarios, sueldos y prestaciones, que garanticen mejores niveles de vida para los trabajadores y sus familias.

Se observa una política económica tendiente a concentrar la riqueza en grupos selectos nacionales, en beneficiar al capital privado extranjero, es parte de una reestructuración económica que tenga capacidad de respuesta a la maquinaria globalizadora, no a los intereses de la mayoría de la población.

El perjuicio que se genera en los países latinoamericanos con esta reestructuración, crea un panorama sociopolítico que tiende a agudizarse nuevamente, la realidad supera en mucho la estructura política, a pesar de la presencia de los diferentes partidos políticos, poco pueden ofrecer éstos al electorado, son demasiadas las necesidades que se tienen, por ello es incongruente los presuntos “mejores niveles de vida” de la población que dicen existen, en este sentido la estrategia económica implementada por los países latinoamericanos es de orden global la cual fortalece en mayor medida a las grandes empresas mismas que son las que pueden emprender la reconversión industrial y generar competencia, con esta situación se genera el desplazamiento a medianas y pequeñas empresas incapaces de costear el proceso de competencia en el mercado internacional.

Otro indicador que muestra el incremento de la pobreza en América Latina son las constantes devaluaciones sufridas en los últimos años en dichos países, siendo las más fuertes y significativas: “Brasil, México y Argentina, las cuales han tenido efectos considerables como El efecto zamba al devaluarse el 13 de enero de 1999 el real 8% y en marzo del mismo año un 85%; en el caso de México al entrar en vigor el tratado de libre comercio con América del Norte, una de sus peores crisis

financieras provocada por 30 millones de dólares en su cuenta corriente y se derrumbó el mercado cambiario lo que provocó la fuerte devaluación de la moneda, de \$3.00 a \$6.00 pesos mexicanos generando el efecto tequila, por otro lado en Argentina en 1996, con secuelas de la crisis económica mexicana inicia una serie de despidos masivos generando una tasa de desempleo abierto del 13% el cual se conoce como efecto tango”²².

El empobrecimiento latinoamericano se ha visto agravado a partir de 1980 por que ha reactivado la economía a través de los préstamos multimillonarios que han elevado el monto de la deuda externa en estos países y con ello la dependencia económica por ejemplo en el caso de México. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta el decenio de 1960, el gobierno mexicano no dependió de manera significativa de préstamos extranjeros. Las razones fueron diversas, pero pueden señalarse dos especialmente importantes. En primer lugar, no sufrieron déficit importante en las finanzas públicas en este período a pesar de un aumento sustancial de las inversiones públicas en fomento industrial, agrícola y en la modernización de comunicaciones y transportes. En segundo lugar, en estos años la economía mexicana logró una expansión notable y sostenida. Enrique Cárdenas, quien ha calificado los años de 1946 a 1962 como “el período más exitoso de industrialización y crecimiento económico de México en el siglo XX. Señala que no hubo cuellos de botella financieros, públicos ni privados: los déficit públicos, relativamente reducidos hasta 1957, fueron cubiertos con crédito bancario doméstico y emisión de bonos”²³. Cárdenas, retomando a Solís Leopoldo, señala:

“La política fiscal fue más bien ortodoxa, en el sentido de que siempre buscó superávit fiscales o presupuestos balanceados. A partir de los años cuarenta, al menos 20% del déficit público, cuando lo hubo, fue financiado por bancos comerciales privados. A partir de 1955 los déficit públicos fueron financiados

²² Méndez Medina, Carlos H. Latinoamérica y los efectos de la globalización: Tango, Samba y Tequila. pág.35

²³ Cárdenas, Enrique. La política en México 1950-1994, México, 1996.Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México. pág.21

enteramente por el sistema bancario, en la forma de tenencia de bonos gubernamentales, excluyendo al Banco de México, el cual incluso redujo sus tenencias de valores del gobierno, en esos años”²⁴.

Por otro lado los países latinoamericanos que tienen los efectos más fuertes de la pobreza generan un crecimiento demográfico acelerado que representa para estos países la negación de los derechos fundamentales como educación, alimentación, empleo, atención médica, vivienda, servicios sociales lo que constituye un obstáculo para obtener mejores condiciones de vida.

1.2 INCREMENTO DE LA POBREZA EN MÉXICO 1980 – 2008

La pobreza en México, que de manera similar a los otros país latinoamericanos, durante los últimos 30 años ha estado relacionada a la dependencia cuyo término indica una sometimiento de los intereses nacionales a los de países desarrollados, al igual que instituciones como lo son Banco: Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sin embargo también ha tenido que ver con los cambios que ha experimentado el capitalismo mundial, tal es el caso del proceso de globalización económica.

Pero esa dependencia es en todos los ámbitos en gran parte, el cultural, el científico y principalmente en el económico, es decir, existe una dependencia estructural, que de acuerdo con Méndez Morales: “La dependencia que sufre nuestro país respecto al extranjero, en especial de Estados Unidos, es una dependencia estructural, porque abarca todos los ámbitos de la vida económica y social del país”²⁵

²⁴ Solis, Leopoldo. La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, México, edit. Siglo XXI, 11ªed. pág. 30

²⁵ Méndez, Morales José Silvestre, Problemas Económicos de México, Mac Graw Hill, México 1997, pág.296

De tal forma, que para determinar cómo se incrementó la pobreza en México, hasta llegar a lo que actualmente se conoce como extrema pobreza²⁶ que se centra en la descripción de modelos económicos: Sustitución de Importaciones, cuya agudización se le denominó Desarrollo Estabilizador; auge del Estado Benefactor Mexicano, así como El desarrollo compartido (también conocido como economía mixta) y por último el neoliberalismo, cada uno con sus respectivas características, lo cual expondrá el proceso de endeudamiento, debido a factores decisivos como: la situación bancaria e inversiones y las constates devaluaciones del peso mexicano. El segundo aspecto se centrará en el incremento del número de pobres en México.

Esto es de suma importancia, ya que facilitará la comprensión del por qué de la formación de grupos vulnerables tema a desarrollarse en el siguiente punto, y así mismo el diseño de medidas de combate a la pobreza a través de las políticas sociales, mismas que se analizarán en el segundo capítulo.

Así pues daremos inicio con el primer aspecto, mismo que tiene relación con los modelos económicos, el primero: Sustitución de Importaciones, se caracteriza por crearse después de uno de los periodos históricos más importantes, como lo es la segunda guerra mundial, lo que le permitió a México producir bienes que anteriormente importaba, y que en esos momentos produciría para consumo interno.

La intervención en la economía por parte del Estado fue la una de sus características principales “favoreciendo” a la sociedad en su conjunto al generarse infraestructura, e iniciando su programa de industrialización, dicha intervención se caracterizaba por la regulación de precios de bienes y servicios, así como de ingresos; la generación de empresas paraestatales que permitían la acumulación del capital, además de producir de bienes de consumo básicos,

²⁶ Término que describe las condiciones de vida son consideradas infrahumanas al sobrevivir con 30 dólares mensuales de acuerdo a la línea de pobreza de la CEPAL

especialmente textiles, bebidas, alimentos y productos metalúrgicos, ya que se fomentó la industria siderurgia, obras de electrificación la construcción de carreteras permitiendo agrandar las barreras para el comercio, autopistas, la construcción de hospitales.

Otra de las características del mismo modelo fue el proteccionismo en diferentes rubros: “Protección arancelaria, gravando los productos manufactureros extranjeros; Protección fiscal, reduciendo o suprimiendo impuestos a los industriales; Política de precios, (reduciendo los precios de los servicios públicos, (electricidad; agua, etc.) a las industrias”²⁷

Así en sentido económico las altas tasas de inversiones fueron financiadas primordialmente por la reinversión de utilidades por parte de la burguesía industrial que estaba obteniendo altas tasas de ganancias por contar con un mercado interno muy protegido, además la generación de mano de obra, gracias al fenómeno de la migración (personas provenientes del interior de la república), que llegaron en cantidades considerables a las ciudades cuyas necesidades les obligaban a aceptar ingresos con salarios bajos, sin embargo se requirieron fuentes adicionales de capital, sobre todo para la importaciones de equipo y para el financiamiento de infraestructura básica, los fondos para estos objetivos se obtuvieron en parte importante de la banca oficial de desarrollo y otra parte más reducida del financiamiento externo.

El gobierno y la banca de fomento, en particular Nacional Financiera, apoyaron eficazmente una serie de proyectos estratégicos de desarrollo industrial tanto en el ámbito de siderurgia y metalurgia, como la naciente industria química y el sector de producción de bienes de consumo durables. Fue en estos rubros que se obtuvo mayor cantidad de préstamos externos y es menester subrayar que Nacional Financiera sirvió como intermediaria oficial que garantizaba un buen número de los créditos otorgados por organismos extranjeros de financiamiento.

²⁷ Orduna Diez, M. Pilar. Cuadernos de Estudios Empresariales .De la economía Política a la Política Económica,ISSN, N° 2, pág.131

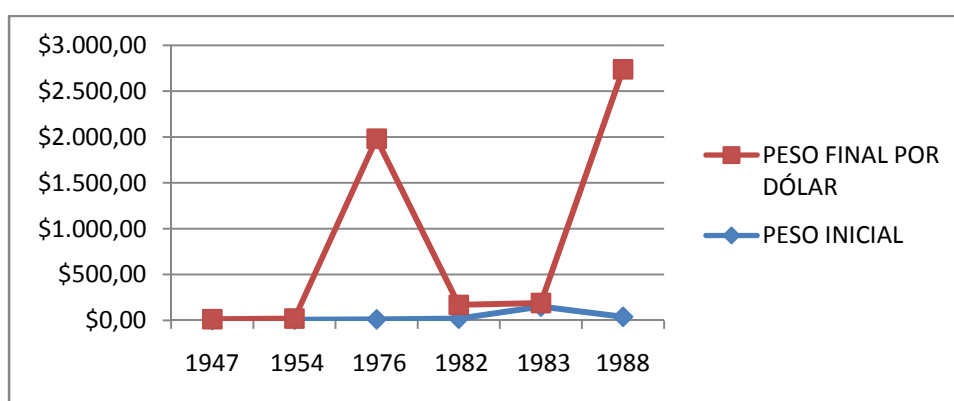
Así, por ejemplo, “entre 1942 y 1955 ayudó a gestionar unos 300 millones de dólares en préstamos del Export-Import Bank de los Estados Unidos (Ex-Im Bank) para facilitar la importación de bienes de capital y equipo destinados a la empresa de Ferrocarriles Nacionales de México, a la administración de Caminos, a la Comisión Federal de Electricidad, Pemex, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes y un buen número de empresas adicionales que recibieron créditos menores. Después de 1955 este financiamiento se aceleró, con créditos para importación de equipo para transportes, energía eléctrica e industria”²⁸.

El control de la economía también se vio cristalizada a través de sus empresas públicas que generó un crecimiento hacia adentro pero sin desarrollo, el cual trajo al mismo tiempo problemas como: el incremento de la deuda externa por un lado y por el otro el desequilibrio en la asignación de recursos financieros pues no se designó en la misma proporción al sector agrícola que a la industria, de esta manera la dependencia del país aumenta con respecto a la distribución y administración de los recursos, tecnología, financiamiento y comercialización de productos, al agudizarse el modelo de sustitución de importaciones en la década de los 50 se le denominó desarrollo estabilizador este modelo tuvo otras desventajas como la falta de control en el aparato burocrático, el crecimiento desordenado de organismos, empresas, comisiones y fideicomisos que representaban un gasto público excesivo y que evidencio por otro lado la incapacidad de gobierno para seguir manteniendo el crecimiento que había experimentado el país años atrás ya que su administración se mostro ineficiente y poco competitiva internacionalmente ficiendo el crecimiento en el endeudamiento y no en un proceso ahorro – inversión.

Ya para la década de los 70 surge un nuevo modelo conocido como desarrollo compartido, también conocido como economía mixta, éste por su parte intentó reafirmar la soberanía en el aprovechamiento de los recursos naturales, en este

²⁸Sesión plenaria: La economía del primer franquismo 1939-1959, (<http://www.unizar.es/eueez/cahe/torres.pd>) 15/12/05 Torres Villanueva, Eugenio.VII Congreso de la Asociación de Historia Económica, Zaragoza, 19, 20 y 21 de septiembre de 2000.

lapso el Estado vuelve a intervenir en la economía , pero con menos responsabilidad, delegando la responsabilidad al sector privado lo cual ocasionó problemas, pues se incrementó el burocratismo y la fricción entre el sector publico y privado por la lenta participación de este ultimo, la crisis se materializó en la drástica contracción de la inversión privada en el endeudamiento del sector público en la fuga de capitales y en una secesión con inflación que se acentuó por la crisis generada internacionalmente en 1974 y donde el gobierno toma la decisión de devaluar nuestra moneda a partir de estos años. La serie de devaluaciones que sufrió el peso mexicano son:



Cuadro realizado por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Con datos obtenidos en: Historia de la economía mexicana (<http://www.economia.com.mx/mexico.htm>,) 12/03/08

Posteriormente con este modelo económico de desarrollo compartido el Estado intentó aumentar el numero de empleos, el mejoramiento de la distribución del ingreso por consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida la reducción de la dependencia externa la estabilidad de los precios el cual consistía en establecer una cambio fijo con relación al dólar lo que produjo un nuevo endeudamiento con dos objetivos el primero asegurara la balanza de pagos y comercial y el segundo mantener el nivel de reservas, de esta manera compensar los escasos ingresos fiscales para seguir financiando la inversión pública, que por el contrario de lo planteado en un principio solo provocó la reducción de empleos y con ello la disminución en las garantías sociales y al mismo tiempo la reducción del ingreso per cápita.

Para 1972 los mayores clientes de los bancos norteamericanos eran las entidades públicas mexicanas (Gobierno Federal y estatal y empresas paraestatales) pero les seguían bastante de cerca clientes del sector privado mexicano y, en último lugar, sucursales de empresas transnacionales.

Al mismo tiempo, numerosos problemas estructurales se agudizaron notoriamente, entre ellos el atraso de la agricultura mexicana (que se intensificó notablemente) y la falta de planificación del desarrollo regional industrial, que resultaba cada vez más desequilibrado. Debe agregarse, que estos factores condujeron a una mayor centralización del poder económico y político en la capital con consecuencias que hoy en día se consideran terriblemente difíciles de resolver. Claro está, ello no era simplemente resultado de la incapacidad de técnicos y empresarios sino que era también reflejo de los enormes vicios de un régimen político unipartidista que, además, alentaba una cultura de privilegios y subsidios para los amigos del gobierno (en particular la burguesía industrial, los banqueros y los dirigentes sindicales) y una cultura política y económica que estimulaba a gran número de empresarios a la falta de respeto y observancia de normas y leyes en términos equitativos.

Si bien el endeudamiento había despegado en los años de 1960, debe enfatizarse que fue en el decenio de 1970-1980 que se produjo el incremento más notable de la deuda externa en la historia del país. “Las cifras del incremento de la deuda externa pública consolidada mexicana demuestran la extraordinaria rapidez del proceso, aumentando de aproximadamente 7 mil millones de dólares hacia 1970, doblando a 14 mil millones de dólares en 1974, subiendo a 29 mil millones en 1977, hasta alcanzar la suma descomunal de cerca de 80 mil millones hacia principios de 1982. Curiosamente, la proporción relativa de deuda pública y privada no se modificó, alcanzando aproximadamente 70% para el sector público

y casi 30% para el sector privado durante el gran auge de endeudamiento externo entre 1972 y 1982”²⁹.

Los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo cargan, sin duda, con la responsabilidad principal por alentar este proceso de endeudamiento, pero también es cierto que tuvieron numerosos aliados. En primer lugar, altos funcionarios de Hacienda y directivos de empresas estatales buscaron financiamiento externo con el objetivo ostensible de mantener tasas de crecimiento de la economía relativamente altas y para sostener la expansión de las empresas paraestatales que alcanzaron su edad de oro en este decenio.

El economista José Manuel Quijano, quien efectuó un análisis profundo de las finanzas mexicanas en el decenio de 1970-80, “señaló que un elemento importante a tener en cuenta fue la aparición de un fuerte déficit gubernamental que despegó a partir del sexenio del presidente Luis Echeverría”³⁰.

Ya en 1982 el Estado toma un papel no intervencionista y tomo características tales como estancamiento permanente de economía descenso vertiginoso de los ingresos de la mayor parte población una recuperación creciente de la tasa de ganancia de la burguesía una desregulación acelerada de la economía expresada en el descenso del gasto público y del gasto social desincorporación de las empresas paraestatales una reducción del monto y cambio en la asignación de las transferencias, pasividad de la clase obrera y trabajadores en general una declarada apertura a la democratización sin abandona de la mano dura y junto a ella una insuficiente recuperación de la izquierda y por otro lado la derecha aseguraba la hegemonía de un partido.

Con respecto a la economía, se visualiza una creciente irresponsabilidad en relación al manejo de la banca estatal y privada ayudándonos a explicar el porqué estas empresas se encontraron en situación virtual de quiebra a partir de la

²⁹Cárdenas, Enrique. La política en México 1950-1994, México, 1996.Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México. pág.21

³⁰ Quijano; José Manuel. Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera, 1981, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla. pág. 140

primera devaluación de agosto de 1982, dicha crisis, se dio el 20 de agosto, cuando el entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, anunció a la comunidad financiera internacional que: “el gobierno mexicano ya no estaba en condiciones de cubrir el servicio completo de su deuda externa debido al aumento súbito de las tasas de interés cobradas y por la enorme fuga de capitales privados de México”³¹.

“Desde principios de agosto de 1982, las autoridades financieras mexicanas le hicieron saber al FMI que sólo quedaban 180 millones de dólares en las arcas del Banco de México pero que el gobierno tenía que pagar la suma de 300 millones de dólares a diversos banqueros acreedores el 23 de agosto: por lo tanto, el peligro de una devaluación y/o moratoria era claro. Debe subrayarse, sin embargo, que era realmente increíble que un gran deudor como México tuviera un nivel tan bajo de reservas en medio de una situación financiera internacional tan delicada. Ello indica que tanto las autoridades monetarias mexicanas como las del FMI que por su mandato debían estar revisando estas variables constantemente habían estado jugando a la ruleta rusa con las finanzas nacionales e internacionales”³².

Para el sexenio de Miguel de la Madrid, quien asumió el poder en diciembre de 1982 decidió aceptar los actos de la administración de López Portillo pero, al mismo tiempo, quiso implementar un programa de austeridad y ajuste que iba a contrapelo de las políticas de su predecesor. Como consecuencia, su administración y en particular el nuevo equipo de jóvenes tecnócratas que fueron encargados de implementar la política económica se vio obligada a llevar a cabo una serie de políticas contradictorias, pues por una parte cargaba con el legado de un Estado económicamente fuerte e intervencionista y, por otra parte, tenía el

³¹ Silva-Herzog Flores, Jesús (2005), Recuerdos de la nacionalización bancaria (testimonio), en Del Angel-Mobarak, Gustavo et al., Cuando el Estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México, Fondo de Cultura Económica, México.pág.21

³² La crisis de la deuda mexicana y el Banco Mundial, ALAI, América Latina en Movimiento, (<http://alainet.org/active/11834&lang=es>) 15/03/06. Toussaint, Eric.

objetivo de cumplir aligerar ese peso, promoviendo una rápida liberalización, al tiempo que se cumplieran con las metas financieras recetadas por el FMI, en particular el pago íntegro del servicio de la deuda externa. El costo financiero de estos diversos objetivos era extremadamente alto. En primer lugar, el pagar los intereses y amortización de la enorme deuda implicó que el gobierno de De la Madrid tuviera que disponer de virtualmente todos los ingresos netos de Pemex para satisfacer a los banqueros internacionales, sin posibilidad alguna de reinvertir estos fondos en el país. En segundo lugar, destinó fondos fiscales ordinarios para el programa de rescates que fue establecido para apuntalar a las empresas privadas mexicana endeudadas que fueron beneficiadas con esquemas muy favorables para obtener divisas fuertes con que reducir sus deudas. En tercer lugar, con objeto de cubrir los crecientes déficit públicos del gobierno federal y de las numerosas empresas paraestatales, la administración De la Madrid resolvió reducir radicalmente los salarios de los empleados públicos al tiempo que fue recortando programas sociales.

Entonces fue que numerosos prestamistas mexicanos hicieron su agosto, convirtiéndose pronto en algunos de los individuos más ricos del país: entre ellos pueden citarse, por ejemplo, los casos de Roberto Hernández y Alfredo Harp Helú, quienes eran dueños de una pequeña casa de bolsa que ganó enorme cantidad de beneficios con el reciclaje de deuda interna. Y lo mismo puede decirse de Carlos Slim Helú, quien también obtuvo grandes ganancias de las operaciones con papel gubernamental en esos años.

Mientras se instrumentaban un paquete de medidas, “el crecimiento económico se tornó negativo para luego recuperarse ligeramente en 1985 y luego caer en 1986 con el descenso abrupto de los precios del petróleo”³³.

La política económica fracasó en sus propósitos de ajuste y de estabilización en los años de 1983 – 1988. La crisis y la política económica consiguieron

³³ Austvik, Ole Gunnar. El dólar y los precios del petróleo: las fluctuaciones de tipo cambiario como fuente de desequilibrio en el mercado del petróleo crudo. México, El Colegio de México, 1987, pág.21

reestructurar la participación de los capitales en la actividad económica al fortalecer los sectores privados, especialmente los financieros; y al reorientar los esfuerzos productivos hacia el mercado internacional.

La política de Miguel de la Madrid fue incapaz de conseguir tasas estables de crecimiento y de controlar la inflación. En términos sociales las consecuencias de dichas políticas resultaron devastadoras para los estratos de menores ingresos. A lo anterior se adicionó la enorme fuga de riqueza nacional al exterior por concepto del servicio de deuda pública. Entre 1982 y 1988 la nación fue obligada a pagar 90 mil millones de dólares. Para ello fue necesario: empobrecer a la población trabajadora, al reducir sus salarios en términos reales; contraer el mercado interno para elevar las exportaciones; premiar al capital especulativo y castigar al productivo.

Para 1989 hasta 1994 el Plan de Desarrollo (PND), presentado por el Ejecutivo Federal el 31 de mayo de 1989, reconoció los cambios internacionales explicando que desde los setenta ya habían aparecido síntomas del movimiento³⁴. El aparecimiento de nuevas potencias que configurarían un mundo más multipolar, la creación y la consolidación de nuevas organizaciones y alianzas entre países. Un mundo de mayor competencia económica, influenciado por procesos de modernización y de reducciones en las relaciones entre el Estado y el mercado.

La evolución y situación económica social del país, en 1989, en el Plan de Nacional de Desarrollo (PND), reconocía rasgos interesantes. En materia de distribución de ingresos, por ejemplo se afirmaba que el 20 por ciento de las familias percibían ingresos menores al salario mínimo y para más del 15 por ciento de la población el consumo básico era inferior a la mitad del que se estimaba necesario para satisfacer las necesidades básicas, en el campo los niveles de miseria se acentuaba en todos los aspectos.

³⁴ México. Poder ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1984 – 1994: Informe de ejecución 1994. pág. 5

La correlación entre las dificultades económicas, de los ochenta, y el deterioro social eran reconocidas en dicho Plan gubernamental, decía: “el estancamiento de la actividad económica y la escasez de recursos han propiciado un deterioro de los nivel de vida de la mayor parte de la población”³⁵

Posteriormente, la economía siguió bastante estancada hasta 1990 cuando se produjo un renovado ingresos de capitales (gran parte de ellos capitales golondrinas, de inversores mexicanos que trajeron una parte de sus fondos de regreso para adquirir empresas estatales en venta). Ahora bien, es incorrecto argumentar que el programa implementado era simplemente una receta del Fondo Monetario Internacional. Era algo más: en primer término, constituía un plan bastante sistemático de parte de la nueva tecnocracia del gobierno mexicano de forzar la apertura de la economía nacional. En segundo término constituía un parte de un proyecto para asegurar buenas relaciones entre Washington y México con base al pago puntual del servicio de la gigantesca deuda. En este sentido, puede considerarse que la estrategia adoptada en este período que vendría en llamarse la estrategia neoliberal fue forjado con base a acuerdos estrechos entre tecnócratas mexicanos y norteamericanos, entre banqueros privados internacionales y el FMI.

Si nos preguntamos acerca de las causas del estancamiento económico en estos años, pueden señalarse diversas variables, entre las cuales destacan las siguientes: la dureza del ajuste fiscal, las políticas de reducción de salarios reales, la transferencia de los recursos petroleros para el pago de la deuda y la continúa fuga de capitales. Ahora bien, si intentamos medir cual era el costo mayor de la crisis, no existe duda de que la mayor fue el pago del servicio de la deuda externa, la cual requirió un pago de cerca de diez mil millones de dólares al año a banca internacional. En este sentido, es claro que tienen razón los críticos del Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes argumentan que esta institución multilateral demostró que deseaba complacer fundamentalmente a los banqueros internacionales pues ciertamente no asistió a los contribuyentes mexicanos y a las

³⁵ Ibidem, pág. 20

clases trabajadoras, quienes fueron los que cargaron con el pago de la crisis. Como ha sido tan frecuente en las últimas décadas en América Latina, resulta que para evitar pérdidas para los ricos (nacionales o extranjeros) se obliga a los pobres a pagar cada vez más.

En tanto la situación económica siguió empeorando, en parte debido a la recesión económica interna, en parte a las secuelas del terremoto de 1985, en parte al descenso cada vez más acentuado de los precios internacionales del petróleo y a la sangría del pago del servicio de la deuda, el gobierno se vio obligado de nuevo a solicitar a los banqueros internacionales que alargaran los plazos del pago del capital de una parte de la deuda próxima a vencerse. Ello se concertó en el acuerdo del 20 de marzo de 1987 por el cual la banca privada internacional ofreció darse un nuevo autopréstamo de 6 mil millones de dólares, que permitió sortear la crisis del momento conjuntamente con una serie de créditos de las agencias multilaterales y del gobierno de los Estados Unidos.

Pero el seguir pagando todos los intereses y reestructurando indefinidamente el capital total sin obtener ninguna rebaja de la deuda externa (que seguía creciendo por las recapitalizaciones) no podía ser una solución viable para México. De allí que no sería extraño que después del triunfo electoral muy discutido de Carlos Salinas de Gortari en 1988, la nueva administración buscara desesperadamente un acuerdo distinto con la banca norteamericana que permitiera un mayor alivio y, finalmente, lanzar un proceso de crecimiento económico. De allí que México fuera el primer país del Tercer Mundo que entrara al llamado Plan Brady, el cual partió de una propuesta del secretario del Tesoro de los Estados Unidos para lograr una última reestructuración de la deuda externa, que se esperaba sería definitiva.

Los indicadores del incremento de la pobreza en la población mexicana son diversos, sobre todo a partir de 1980 cuando el Estado ya no interviene fuertemente en la economía como se acaba de mencionar, la transición de una ruptura del Estado benefactor a un Estado mínimo bajo el modelo económico

neoliberal, en donde, la sociedad civil cumple la función que en Estado benefactor lo caracterizaba; mostrando el incremento del desempleo a la paridad de un crecimiento demográfico, tanto por migración como la natalidad lo cual reduce la posibilidad de que el Estado mínimo pueda garantizar bienes y servicios a sus habitantes, formándose grupos vulnerables con características específicas.

1.3 Formación de grupos vulnerables y neoliberalismo

Para la realización de este punto, fue fundamental revisar y comprender como se ha desarrollado económicamente nuestro país, tomando en cuenta el papel que las reformas estructurales han jugado en el incremento en los niveles de pobreza y a su vez de grupos específicos de la población que por características inherentes los hace más propensos a experimentarlas.

Los efectos de la pobreza en el neoliberalismo impactan de manera diversa entre los distintos sectores de la población, acentuando aquellos grupos que por sus características específicas lo experimentan con mayor fuerza. Tal es el caso de los Adultos Mayores, y cuyo común denominador de los grupos vulnerables se da a partir de la falta de cobertura de necesidades y el disfrute de derechos sociales.

Pero, ¿Qué es la vulnerabilidad?, existen distintas definiciones del concepto, para lo cual mencionaremos las más importantes: El Plan Nacional de Desarrollo (PND) define la vulnerabilidad como: “el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y/o culturales. Considera como vulnerables a diversos grupos de la población entre los que se encuentran los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo.”³⁶

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo, “Grupos Vulnerables”, Informe 2003, pág. 98

Otra definición es a la que hace alusión El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) el cual menciona: "la vulnerabilidad como un fenómeno de desajustes sociales que ha crecido y se ha arraigado en nuestras sociedades. La acumulación de desventajas, es multicausal y adquiere varias dimensiones. Denota carencia o ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, e insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar situaciones en desventaja, estructurales o coyunturales."³⁷

En cuestión alimentaria la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) define: "un grupo vulnerable al que padece de inseguridad alimentaria o corre riesgo de padecerla. El grado de vulnerabilidad de una persona, un hogar o un grupo de personas está determinado por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad para afrontar o resistir situaciones problemáticas."³⁸

Una acepción más completa es la que a continuación presentaremos, ya que hacen mención a la relación de vulnerabilidad con la situación de pobreza, la cual establece: "En general, los grupos mencionados, alimentariamente por definición, viven en condiciones de pobreza extrema. Los ingresos de los pobres extremos no les permiten adquirir una cantidad suficiente de alimentos para poder desempeñar sus actividades económicas y sociales satisfactoriamente. En consecuencia estos ingresos tampoco les alcanzan para atender el resto de sus necesidades básicas como salud, vivienda y educación."³⁹

³⁷ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Primer Foro Nacional, Situación actual y perspectivas de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México, 2004. pág. 2

³⁸ Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación (FAO), Directrices relativas a los sistemas nacionales de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (siciav): antecedentes y principios. pág. 25

³⁹ Fernando Cortés Cáceres, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely Pardo, Hadid Vera Llamas, Evolución y características de las pobreza en México en la última década del siglo XX, Secretaría de Desarrollo Social, México, agosto de 2002, pág. 6

“Esto es, la pobreza extrema configura una situación de vulnerabilidad. Si bien la vulnerabilidad de quienes padecen pobreza alimentaria es crítica, también son vulnerables aquellos que se clasifican en pobreza de capacidades. Estudios del Banco Mundial revelan que la vulnerabilidad de las personas y las familias ante situaciones adversas es intrínseca a la pobreza, Cuando los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios de salud, vestido, calzado, vivienda, transportes y educación.”⁴⁰

Por otro lado el concepto de vulnerabilidad para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cual es utilizado para referirse a: “riesgo, fragilidad, indefensión daño.”⁴¹

Ahora bien, la participación del Estado a través del gobierno en acciones de política macroeconómica se transfieren y propagan mediante mecanismos de transmisión específicos que inciden en los niveles de desigualdad y vulnerabilidad de la población a la pobreza.⁴² La dirección y el carácter de estos mecanismos dependen de las características particulares de la estructura o sector económico relevante, del marco institucional existente y de la red de protección social disponible para la población, elementos que son particulares y específicos en cada economía.

El objetivo final, de estas acciones, a su vez, es una modificación en los niveles de bienestar de la población, que ocurren generalmente debido a impactos negativos en sus flujos de ingreso y/o niveles de consumo, en un contexto donde los mecanismos de aseguramiento y la red de protección social son limitados.

Entre el punto inicial y el final actúan los mecanismos de transmisión, que constituyen el proceso mediante el cual las variables activadas por el aspecto

⁴⁰ Ibid. Pág. 7

⁴¹ Villa, M. Vignoli, R, Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. CEPAL, Santiago, Chile, 2002. pág. 28

⁴² Estas referencias a los mecanismos de transmisión se desarrollan en CEPAL, 2003.

macroeconómico en cuestión terminan por afectar los patrones de ingreso y/o consumo de la población y, en consecuencia, los niveles de pobreza, desigualdad y/o vulnerabilidad social. Su identificación requiere analizar las distintas fuentes de ingresos de los segmentos de la población afectados, como salarios, ingresos por autoempleo, otro tipo de compensación laboral, transferencias públicas por seguridad social, modificaciones fiscales, ingresos por cualquier otro tipo de activo. También se deben considerar modificaciones del precio de los bienes y servicios consumidos. Y finalmente, analizar el marco de protección social y aseguramiento existente que interactúa con las variables relevantes.

La noción de vulnerabilidad social se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: la existencia de algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal (grupos en riesgo social), el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo o condición étnica) que se supone les origina riesgos o problemas comunes.

La identificación de grupos vulnerables tiene inobjetable méritos y es de frecuente empleo en las políticas públicas, preferentemente en las intersectoriales (como las de corte generacional o las relativas a las condiciones de género); sin embargo, deja abierta la posibilidad de individualizar tantos grupos vulnerables como riesgos existan y su gran heterogeneidad interna se convierte en un obstáculo para la eficaz acción de las políticas.

La noción de vulnerabilidad social, si bien puede desembocar en una clasificación de grupos, precede a tal ejercicio de identificación, puesto que exige especificar riesgos y determinar tanto la capacidad de respuesta de las unidades de referencia como su habilidad para adaptarse activamente.

Una primera observación que merece el examen de la vulnerabilidad social es que los riesgos, la capacidad de defensa y las habilidades adaptativas presentan una gran variedad y complejidad, por lo que a menudo es difícil distinguir entre estos componentes. La fragilidad institucional y la falta de equidad socioeconómica suelen considerarse riesgos, pues obstaculizan el desarrollo socioeconómico y socavan la cohesión social.

Una segunda nota de cautela apunta a que los riesgos sociales pueden ser ambiguos, no sólo por el posible carácter potencial de las adversidades que conllevan, sino también porque todo reto abre opciones.

Una tercera precaución atañe a la medición de la vulnerabilidad social, que es susceptible de cuantificarse o cualificarse mediante diversos indicadores. Aun cuando la literatura sobre esta materia es abundante, y se cuenta con numerosas experiencias de aplicación, no existe un procedimiento o indicador universal de vulnerabilidad social; esto se debe, en gran medida, a la naturaleza polisémica de la noción de vulnerabilidad, pues se es vulnerable a uno o más riesgos. Por lo mismo, aludir a los contenidos de la noción de vulnerabilidad significa precisar riesgos, comprender sus mecanismos e identificar los aspectos que lesiona y reconocer tanto las defensas y respuestas posibles como las adaptaciones pertinentes y factibles.

Un ejemplo es cómo los sectores medios han visto disminuidos sus ingresos o su participación en el ingreso, de modo que no sólo los pobres e indigentes sufren por la volatilidad de la región y por las tendencias a la concentración del ingreso. Un vasto contingente que no es pobre según sus ingresos es, sin embargo, vulnerable.

La cuestión es que la política neoliberal aplicada en México después de 1982 no sólo no ha logrado ninguno de los objetivos que se propuso, ya que la crisis aún está presente en la economía nacional, el crecimiento sostenido no ha podido lograrse y la población es ahora más vulnerable que cuando se inició la aplicación

de esa política, contraria a los intereses nacionales y populares, sino que ella misma ha demostrado su incapacidad para enfrentar los retos del presente.

Ahora bien, las políticas contra la vulnerabilidad se sustentan en un enfoque de los derechos constituye un fundamento incuestionable, pues se convierten en medio para cumplir mandatos consensuados por la comunidad nacional o internacional. Con todo, si éste fuese el único apoyo de las intervenciones contra la vulnerabilidad, su alcance sería insuficiente, ya que no todos los riesgos sociodemográficos responden al incumplimiento o a la educación sobre derechos; varios derivan de una dinámica demográfica a escala agregada, desconectada de la discusión y de la realidad del cumplimiento de los derechos de las personas, los hogares o las comunidades. Otros surgen por el avance en el acatamiento de determinados derechos; tal es el caso de los vinculados a la extensión de la vida y el envejecimiento.

Capítulo 2.- Las nuevas políticas públicas después de un Estado Benefactor.

En nuestros días se considera que las políticas públicas, en distinta expresión y magnitud, forman parte de una de las tareas obligatorias de los Estados y sus gobiernos. Sin embargo, no siempre ha sido así. Las tareas originarias del Estado fueron la defensa de la soberanía, el orden y la seguridad interna, la formulación de las leyes y la impartición de justicia. Tanto la salud como la educación, consideradas hoy de primer orden y a las que prácticamente todos los Estados dedican importantes recursos, fueron actividades dejadas en manos de organizaciones sociales, principalmente religiosas.

En Inglaterra se establecen las primeras leyes de protección a los pobres desde el siglo XVII, aunque adquieren relevancia las emitidas en 1834 como "leyes de pobres"⁶⁷. Sin embargo, las primeras políticas de seguridad social debidamente establecidas y con un respaldo jurídico fueron las que se fijaron en la época del canciller prusiano "Otto von Bismarck en 1883"⁶⁸. Paradójicamente, sería un

⁶⁷ El término *leyes de pobres* (*poor laws*) hace referencia a toda una serie de normas y prácticas que, conjuntamente, formaban un sistema de ayuda legal a los pobres ingleses financiado con impuestos. Estas normas establecían los colectivos a los que se dirigían las ayudas, el tipo de subsidios y su financiación, y también la forma de gestionar todo el sistema. Aunque a lo largo del período durante el que estuvieron vigentes las *leyes de pobres* se produjeron algunos cambios en sus características esenciales, puede decirse que sus principios inspiradores estuvieron presentes en la legislación inglesa hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX. Las *leyes de pobres* de Inglaterra derivan de las normas y prácticas con las que desde la primera mitad del siglo XVI se había intentado suprimir el *vagabundeo*. El sistema de *caridad institucionalizada* que surge en estos momentos proporciona ayudas a los pobres pero les prohíbe mendigar fuera de sus parroquias de origen: los mendigos quedaban confinados dentro de áreas específicas y el salirse de las mismas estaba fuertemente penalizado. Todas estas normas fueron recopiladas en el reinado de Isabel I y dieron origen a la primera ley oficial de pobres conocida como *Ley de Isabel* del año 1601. Esta ley estableció los principios de un sistema nacional de ayuda legal y obligatoria a los pobres y constituyó la base de lo que más tarde se conocería como *antigua ley de pobres*. La polémica que se desató estos años en Inglaterra en torno a la ley de pobres llegó al punto de que antes de que apareciera el *Informe* se publicó un volumen de 400 páginas de *Extractos* que incluía los informes preliminares de los ayudantes de los comisionados (subcomisionados). Por otro lado, el interés por las recomendaciones del *Informe* de 1834 se extendió más allá de la promulgación de la Ley de Enmienda a la Ley de Pobres y su influencia puede apreciarse en las discusiones de la Comisión de la Ley de Pobres de 1905. Véase Himmelfarb, Gertrude, *La idea de la pobreza: Inglaterra a principios de la época industrial*, ed. Fondo de Cultura. Económica, 1988. pág.184.

⁶⁸ Nacido en el seno de una familia terrateniente prusiana, en 1862 accedió al cargo de Canciller de Prusia. Desde este cargo dirigió el proceso de unificación alemán que culminó con la guerra franco-prusiana de 1870. La victoria prusiana dio paso a la constitución del Reich alemán en 1871. A partir de ahí, Bismarck se consideró satisfecho y orientó su política internacional al mantenimiento del *status quo* internacional. Favorecido por el desarrollo económico alemán, Bismarck jugó el papel de árbitro en las relaciones

gobierno conservador el que establecería las primeras políticas de seguridad social que comprendía la atención médica, el pago de los salarios por causas de accidentes y el establecimiento de un sistema de ahorro social para cubrir los retiros por vejez e incapacidad de los trabajadores. Estas decisiones fueron motivadas, por un lado, por la necesidad de contar con un sistema de atención médica que por igual cubriera tanto a los ricos como a los pobres, igualmente indefensos ante cierto tipo de enfermedades transmisibles para las cuales no había defensa si no se hacía por igual para unos y otros; y, por otra parte, para contener a los grupos y partidos de inspiración socialista que comenzaban a amenazar con tomar el gobierno por la vía electoral por el amplio apoyo con que contaban en la sociedad, debido sobre todo a las condiciones de explotación a que eran sometidos los trabajadores. En Inglaterra las disposiciones sobre la seguridad social, si bien en parte siguieron el modelo prusiano, se adoptaron como resultado de las reivindicaciones de las luchas obreras.

La educación, antes reservada a las clases de altos ingresos y estatus social, adquiriría, por su parte, en el mismo siglo XIX la responsiva estatal en diversas partes del mundo, principalmente en los países europeos. En Inglaterra, en 1870, se firmaría el Acta de Educación Elemental mediante la cual el Estado adquiriría como responsabilidad propia la impartición de la educación básica y en el siglo siguiente se ampliaría a la educación secundaria y superior.

Diversas sociedades seguirían el mismo camino, sobre todo al demandar la creciente industrialización de personas más capacitadas en todos los campos del conocimiento. Los aspectos más sensibles, como la salud, la educación y la seguridad social, serían los que inicialmente asumiría el Estado como una obligación propia. Si bien las primeras inicialmente se orientaban a los "pobres", con el estigma que ello significaba, su extensión a toda la sociedad daría lugar a lo

internacionales durante casi 20 años. El centro de su política fue mantener a Francia aislada, consciente de las ansias de revancha del país vecino tras la pérdida de Alsacia y Lorena en 1870. Para ello construyó diversos acuerdos, conocidos como sistemas *bismarckianos*.

que hoy llamamos políticas sociales universales. La atención a los discapacitados física y mentalmente, así como el de las familias consideradas en condiciones de indigencia, atendidos por organizaciones caritativas y religiosas, pasarían después a ser considerados como un problema atendible con políticas sociales con responsabilidad de las instancias de gobierno.

El llamado "Estado de bienestar", que tomó como una preocupación central del Estado la creación de condiciones mínimas de vida aceptables por todos, surgiría en Europa en el siglo XX. Sus antecedentes estaban dados por las experiencias de la seguridad social del siglo XIX y los movimientos de los trabajadores que lucharon por mayores beneficios; sin embargo, su principal motor fue el temor a la expansión socialista que, con el apoyo de la entonces Unión Soviética, amenazaba con extenderse por toda Europa. La pobreza resultante de la destrucción ocasionada por la guerra constituía un campo de cultivo atractivo para los movimientos revolucionarios de inspiración socialista.

Los nuevos gobiernos se vieron obligados a frenar con diversas medidas esas pretensiones, al igual que lo había hecho Bismarck décadas atrás, con políticas que aseguraran mejores condiciones de vida a toda la población. El resultado fue la expansión de los servicios de salud, de educación, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, el establecimiento de redes sociales que evitaran que la población vulnerable cayera por su condición en situaciones de pobreza y el establecimiento de garantías mínimas de ingresos salariales a la población.

Los movimientos de los trabajadores, sumados a las corrientes conservadoras, opuestas al totalitarismo soviético y a su expansión imperialista, así como a la preocupación de los Estados Unidos por esta expansión que había ya absorbido a los países de la Europa central, aceleraron la creación de ese Estado en el que el bienestar formaba parte de su esencia y razón de ser.

La preocupación por la pobreza por parte de las autoridades de gobierno y de la misma sociedad nace de la concepción del desarrollo económico adoptado. En una visión esquemática se pueden identificar dos grandes corrientes en este

sentido. Una establece que la pobreza es una situación que será erradicada en la medida en que se favorezcan las condiciones para el crecimiento económico, de manera tal que sólo es cuestión de esperar a que la riqueza generada se vaya distribuyendo, por las mismas leyes del mercado, a toda la población. Es una concepción que se puede llamar "liberal", y que parte de las teorías de Adam Smith, entre otros economistas del siglo XIX. La otra establece que las leyes del mercado tienen demasiadas imperfecciones como para dejar que sean las que cumplan con la función de distribuir la riqueza, por lo que el Estado debe tener una participación más activa en la economía para favorecer esta distribución de manera más justa y equitativa; considera que siempre serán los dueños del capital los que resulten más favorecidos, al apoderarse de la riqueza producida por los trabajadores. Esta concepción la podríamos llamar "socialista" o de intervención estatal, cuyos orígenes están en los socialistas utópicos y en Carlos Marx, también del siglo XIX.

En México, las políticas sociales como tarea obligatoria del Estado tienen su origen en la Constitución de 1917. Por primera vez se establecen los derechos sociales a la educación "artículo 3"⁶⁹, a la protección laboral "artículo 123"⁷⁰ y al acceso a la tierra "artículo 27"⁷¹. Posteriormente, en 1983, se decretaron otros derechos como el de la salud y el acceso a la vivienda. Con el establecimiento de

⁶⁹ El artículo 3º establece que la educación básica debe ser gratuita, laica y obligatoria, tendiente al desarrollo armónico de las capacidades del individuo, fomentará el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia. El Estado deberá impartir la educación en forma gratuita. En la actualidad la educación básica, abarca los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Los valores que promueve la educación en el país son la justicia, amor a la patria, solidaridad, igualdad y fraternidad.

⁷⁰ El artículo 123, contiene las determinaciones sobre el trabajo y la previsión social; otorga derechos y obligaciones a los trabajadores.

Entre los derechos que han conquistado los trabajadores se encuentran; horario máximo de trabajo diurno de ocho horas, el nocturno de siete; las horas extras se pagaran doble; tienen derecho a recibir reparto de utilidades; para cada seis días de trabajo, deberán disfrutar de uno de descanso; tendrán derecho a huelga; obtendrán seguridad social para sus enfermedades y accidentes; así mismo los familiares tendrán derecho a recibir asistencia médica.

⁷¹ El artículo 27 declara que las tierras y las aguas que forman parte del territorio de la nación y los recursos del subsuelo son en primera instancia propiedad de la misma. Toda explotación de la tierra, estará bajo la administración del Estado.

la paz y la consolidación del nuevo régimen comenzarían los esfuerzos en materia social para cumplir con esas obligaciones. En materia educativa si bien desde Valentín Gómez Farías (1833) se realizó un esfuerzo por la educación pública, que continuaría con Gabino Barreda (1867) y posteriormente con Justo Sierra (1900), es hasta los gobiernos posrevolucionarios cuando se establecen no sólo la gratuidad, sino la obligatoriedad. Destacan los esfuerzos de José Vasconcelos (1921), primer secretario de educación pública, de Narciso Bassols (1931) y de Jaime Torres Bodet (1958).

Ahora bien, el Estado mexicano sólo adquiere su carácter abiertamente interventor, y por ende "benefactor", después de la Revolución de 1910, cuando en la nueva Constitución de 1917 se instituyen los preceptos que legitiman su papel interventor: atribución de enormes poderes al Ejecutivo (artículo 89); convalidación de su papel rector en el proceso productivo (artículos 25, 26 y 28); regulación de la propiedad y distribución de la tierra, dominio directo de recursos naturales tales como el petróleo (artículo 27); y, con el propósito de "proteger" al trabajador, intervención como "arbitro" de las relaciones entre patrón y obrero, y establecimiento de políticas sociales y de bienestar (artículo 123).

Después de la intensa lucha social del período revolucionario, en la década de los 20 el grupo que accedió al poder inició el proceso de reconstrucción del Estado que se centró principalmente en la institucionalización de las relaciones con la sociedad; en 1929, se creó el partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), instrumento de control político que en su primera etapa tuvo como objetivo institucionalizar la lucha por el poder entre los diferentes grupos y facciones de los caudillos revolucionarios; al mismo tiempo, se promulgó la Ley Federal del Trabajo como instrumento para "regularizar" las relaciones entre patrones y obreros.

En los años 30, hicieron su aparición los primeros instrumentos de intervención estatal sobre la economía, y en este aspecto la influencia de otros países es evidente: la NEP en la URSS, el *New Deal* Estadounidense. En México, este proyecto se vio reforzado por un fuerte contenido ideológico "nacionalista", que

algunos intelectuales como Vicente Lombardo Toledano se encargaron de teorizar como "vía específicamente mexicana".

“En esa época se crea la Secretaría de Economía, surgen bancos e instituciones de crédito gubernamentales (Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, Nacional Financiera en 1933, Banco Ejidal en 1939), aparecen las primeras empresas estatales (Ferrocarriles en 1937, Pemex en 1938) y se inicia la planificación al elaborarse el primer plan sexenal (1933)”⁷².

Más tarde, ya consolidada la estructura política, durante la década de los 40, el Estado diseña un proyecto de crecimiento económico (modelo de sustitución de importaciones) que, revestido de una imagen protectora de justicia social, tuvo como meta la industrialización basada en la transferencia de recursos provenientes del campo (en particular, de la explotación del trabajo campesino). El detalle consiste en que, aunque se trataba de una economía dirigida, se dejó en manos de la iniciativa privada el desarrollo de las actividades productivas.

Otros esfuerzos importantes en materia social serían las grandes reparticiones de tierras iniciadas por Lázaro Cárdenas; y el establecimiento de las leyes laborales que establecerían las jornadas máximas de trabajo y las prestaciones sociales. El derecho a la protección de los menores por parte de las instituciones del Estado se establece en 1980, en el artículo 4º. Constitucional; este mismo artículo se modifica en 1984 para establecer el derecho a una vivienda digna y decorosa y el derecho a la salud, con lo que se cerraría el círculo de las políticas sociales de carácter amplio y obligatorio para el Estado mexicano. El problema ha sido, como en otros casos de nuestra Constitución, la falta de su cumplimiento.

⁷² El plan sexenal se sustenta en el papel intervencionista y regulador del Estado mexicano en la sociedad y la economía, como lo muestran claramente las declaraciones del secretario del Partido Nacional Revolucionario durante su II Convención: "el Estado mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. Es decir, franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público". Espino, José Ayala. Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982, FCE, México, 1988, pag. 140).

Este proyecto tuvo como base un pacto social entre los factores de la producción. Ambos, patrón y trabajador, aceptaron el tutelaje del Estado: el primero porque era el principal beneficiario (a través de todas las políticas que se instituyeron para estimular el crecimiento de la industria), el segundo porque el Estado, revistiéndose de una imagen paternalista, se autodenominó protector del trabajador.

El Estado, al mismo tiempo que adoptaba una retórica populista (obrerista y agrarista), "instrumentaba políticas de bienestar social, fundaba toda una serie de instituciones que tenían como objeto proporcionar ciertos servicios sociales y asistenciales a los trabajadores"⁷³ y creaba también las condiciones favorables para que la burguesía, que hasta aquel entonces había sido débil y numéricamente escasa, se desarrollara y fortaleciera: construyó la infraestructura necesaria para la industria, hubo exención de impuestos, servicios subsidiados, mano de obra controlada y barata, protecciones arancelarias. Desde aquel tiempo, se estableció entre los dos sectores hegemónicos (burocracia y burguesía) una relación muy estrecha y, aunque por momentos ha podido ocurrir que la segunda quisiera sacudirse de la tutela de la primera, los conflictos surgidos entre ambas han sido más bien verbales que auténticos, ya que la burguesía ha gozado de ventajas inmensas bajo el ala protectora del Estado. Esta relación sigue siendo determinante, incluso en la actual reestructuración en la que la acción del Estado se retrae en beneficio del *laissez faire* económico.

El proyecto de gestión que la burocracia presentó como "vía nacionalista hacia el desarrollo", prevaleció hasta 1982. "A nombre del crecimiento económico y del progreso, y a pesar de la retórica populista que pretendía haber logrado el bienestar social, este proyecto produjo una sociedad extremadamente desigual en la que, después de cierto auge en los años 60 (en 1960, el ingreso anual per

⁷³ Revueltas, Andrea. Las Reformas del Estado en México: Del estado Benefactor al Estado Neoliberal. Política y Cultura, invierno, no. 003, UAM- Xochimilco, D.F. pág. 220

cápita se había elevado a algo más de 300 dólares)⁷⁴, la riqueza tendió a concentrarse en “una minoría cada vez más reducida”⁷⁵.

Por otra parte, el proyecto de industrialización (sustitución de importaciones), eminentemente proteccionista, no logró ir más allá de las primeras etapas; su implantación resultó muy costosa, sus productos fueron de mala calidad y, a causa de los bajos ingresos de las mayorías, no se consiguió crear un mercado interno amplio. Por lo demás, “se consolidó una burguesía con escaso espíritu de empresa, acostumbrada a las ganancias fáciles y a depender de la protección del Estado. Este proyecto favoreció también el surgimiento de una inmensa burocracia”⁷⁶. Este modelo comenzó a manifestar sus primeros síntomas de agotamiento a finales de la década de los 60, pero no se modificó sino hasta mediados de la década de los 80.

Por muchos años se consideró que esas políticas sociales eran suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población, pues el peso más importante para lograrlo se les daba a las políticas económicas que buscaban el desarrollo del país. Estas políticas pusieron el mayor énfasis en la industrialización, por lo que a partir de la década de los años cuarenta se inició un proceso que favoreció el desarrollo de la industria a costa del campo. Los costos fueron altos para la

⁷⁴ Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México, Diana, México, 1966, pág. 25.

⁷⁵ Al analizar en 1971 el crecimiento económico mexicano, Roger Hansen afirmaba: "El grado de desigualdad del ingreso en México, hasta principios de la séptima década, fue mayor que en la mayoría de los demás países latinoamericanos". Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, México, pág. 101. "De 1950 a 1963 el aumento del ingreso familiar medio fue de 4.1% anual, pero sólo el 30% de las familias en los estratos superiores registraron una mejoría absoluta y relativa. El 70% restante deterioró su posición relativa, de éstos los más rezagados son los que integran el 40% de la población con los niveles más bajos de ingreso". Labastida Martín del Campo, Julio. Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio, en El perfil de México en 1980, Siglo XXI, México, 1973, pág. 120-21.

⁷⁶ La política de sustitución de importaciones no funcionó por tres razones principales: primero, pretendió hacer al país menos dependiente de las importaciones y simplemente cambió su composición: antes se importaban bienes manufacturados para el consumo, después se importó fundamentalmente maquinaria e insumos para manufacturar los bienes en el país; segundo, para crear un empresariado nacional se cerró el mercado a la competencia, lo que terminó por beneficiar a las compañías extranjeras instaladas en el país; tercero, esta política favoreció la concentración del ingreso en los grupos empresariales, sin incrementar sustancialmente la capacidad de consumo de los sectores asalariados. (Véase Julio Labastida Martín del Campo, op. cit., pág. 151).

población rural, que pronto se vio empobrecida y obligada a emigrar a las ciudades para obtener trabajo y los ingresos suficientes para sobrevivir.

Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obra que en grandes corrientes fluyó, en la década de los sesenta y setenta, hacia la ciudad de México y a otras grandes ciudades como la de Monterrey y Guadalajara. No obstante, esa capacidad para generar empleos urbanos fue disminuyendo y comenzó el surgimiento de cinturones de miseria en los alrededores de los centros urbanos, mientras en el campo el empobrecimiento continuó de manera acelerada. Las primeras manifestaciones de la crisis del modelo económico por el deterioro de las condiciones de vida se comenzaron a dar por la vía política con el movimiento ferrocarrilero (1959), el de los médicos (1964) y años más tarde el estudiantil de 1968. Esta situación modificó radicalmente la posición del gobierno respecto al crecimiento económico y comenzarían políticas públicas más agresivas con pretensiones de redistribuir el ingreso y ampliar efectivamente los servicios sociales básicos, como la educación, la salud, el acceso a la vivienda y a los servicios básicos como el agua, el drenaje y la electricidad.

Hasta ese entonces las políticas públicas desempeñaron un papel secundario en el modelo de desarrollo, pues se concebía que el bienestar de la población fuera el resultado natural del crecimiento económico. El gobierno se concentró en los grandes proyectos hidroeléctricos como el Lerma - Chapala y el Papaloapan en los años cincuenta y sesenta, que al mismo tiempo que buscaban incorporar tierras al riego, producirían la energía eléctrica que la creciente industria demandaba; colateralmente se buscaba el desarrollo social de las regiones en las que se ubicaban los proyectos con la introducción de los servicios básicos. Si bien este modelo permitió ese enorme crecimiento económico al que calificaron como el "milagro mexicano" y la incorporación de muchas hectáreas de tierra al riego, la creación de importantes obras de infraestructura carretera entre otras cosas, no impulsó de igual manera el bienestar de la población. Las señales para el cambio

de modelo económico serían interpretadas a partir de 1970, con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

Con esquemas llamados "populistas", el gobierno de Echeverría establece un conjunto de políticas públicas que comprenderían derechos laborales (creación del INFONAVIT y FONACOT); impulso a las actividades agroindustriales (Fondo Nacional de Fomento Ejidal -FONAFE) y el establecimiento de los Programas Integrales de Desarrollo Rural - PIDER (1973) ; crecimiento de la oferta pública educativa en todos los niveles y de la infraestructura de salud, entre otros aspectos de la política social. Sin embargo, también se incurrió en un derroche de recursos, difíciles de cuantificar, y en enfrentamientos políticos con los empresarios que resultarían en la fuga de capitales ante la inestabilidad económica y política generada. Por otro lado, se había sembrado la semilla de un problema que años más tarde estallaría: la deuda pública externa.

En un contexto de fuertes presagios de inestabilidad del país asumió la presidencia de la república José López Portillo en 1976. La preocupación institucional por los problemas sociales tomaría nueva fuerza y el gobierno crearía como un elemento central de su política social el programa llamado "COPLAMAR (1977)"⁷⁷. Al amparo de este programa se realizarían los mapas de la pobreza más detallados del país y los estudios sobre la pobreza que aún se utilizan en muchos

⁷⁷ En 1974 se implementa el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria. En 1977, el gobierno crea a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), como parte de una política para abatir la marginación. De esta forma, en 1979 se aprovecha la experiencia adquirida por el IMSS al integrar sus servicios a Coplamar, por lo que surge el Programa IMSS-Coplamar con el fin de extender los servicios de salud a todo el territorio nacional. El 20 de abril de 1983, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, desaparece COPLAMAR y se establece que el Programa IMSS-Coplamar esté administrado en su totalidad por el IMSS. Por lo tanto, se conforma el Comité de Operación del Programa IMSS-Coplamar; órgano responsable de evaluar sistemáticamente la operación del Programa y de cooperar con otras dependencias de la Administración Pública Federal vinculadas al desarrollo rural y con las principales organizaciones indígenas y campesinas del país.

En marzo de 1984, se descentralizan los servicios de salud y se transfieren 911 unidades médicas rurales y 23 hospitales rurales a los gobiernos de 14 estados de la República. De tal forma, la operación del Programa IMSS-Coplamar se reduce a 17 estados: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luís Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A partir de 1989, en estos estados donde permaneció vigente, se amplió la infraestructura del Programa IMSS-Coplamar y cambió su nombre por el de IMSS-Solidaridad.

de sus aspectos; “también surgirían programas exitosos como el originariamente llamado IMSS - COPLAMAR (IMSS - Solidaridad)”⁷⁸ y la creación del sistema de tiendas rurales DICONSA. Al final de este gobierno se creó el programa llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980), de efímera vida.

La enorme disponibilidad de recursos provenientes del petróleo, y de las fuentes financieras internacionales vía deuda pública, hizo posible una multitud de acciones en materia educativa y de servicios, aunque también hubo sonados fracasos que llevaría a López Portillo a expresar que este era un país de "cínicos" por la enorme simulación de las dependencias involucradas en los programas sociales; y, en su último informe de gobierno, a pedir "perdón" a los pobres por no haberlos podido sacar de su situación. En tanto, la deuda externa se había incrementado de manera sustantiva, mientras los recursos provenientes del petróleo comenzaban a disminuir como resultado de la caída de los precios, y las tasas de interés que se cobraban por la deuda había iniciado su carrera ascendente. En 1982 iniciaría la crisis de la deuda externa mexicana que provocaría un cambio radical en las políticas sociales, sobre todo a partir de la limitación de recursos fiscales, la drástica caída de los salarios y el desempleo.

El conjunto de programas sociales que de manera desordenada se habían acumulado y que provenían principalmente del PIDER (Programa Integral de Desarrollo Rural) y del COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), fueron agrupados en los llamados Programas de Desarrollo Regional, que buscaban al mismo tiempo atender los problemas y las necesidades más urgentes de la población, como la educación y la salud, y descentralizar parte de las decisiones, hasta entonces fuertemente concentradas en las autoridades federales.

⁷⁸ En 1997 se crea el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con la finalidad de afrontar importantes rezagos del medio rural, en materia de salud, educación y principalmente desnutrición. El 6 de marzo de 2002, de acuerdo a la política social del Gobierno Federal de promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, se renombró al PROGRESA como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). En este contexto, el Consejo Técnico del IMSS aprobó el cambio de nombre del Programa IMSS-Solidaridad por el de IMSS-Oportunidades, debido a que otorga el componente salud a los beneficiarios del PDHO.

Se había iniciado la llamada década perdida por el nulo crecimiento económico y con sus profundas repercusiones sociales, y comenzaba la era de los cambios estructurales y ajustes económicos forzados por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Muchos de los programas integrantes de la política social serían financiados por estos organismos, sobre todo el Banco, con la intención de atenuar los efectos sociales de los ajustes y de proveer de dólares al país para que pudiera cumplir con sus compromisos con el exterior en materia de deuda pública.

Uno de los programas sociales más importantes lo fue el de generación de empleo temporal, que simplemente disfrazaba la forma de hacer llegar recursos de sobrevivencia a la población más pobre, principalmente del medio rural; este programa resurgiría nuevamente ante la crisis de 1994 y continúa hasta el presente año de 2001, lo que significa una muestra de la continuidad de la crisis y de la recurrencia a las políticas asistenciales para enfrentarla.

El inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari estuvo marcado por el arranque del Programa Nacional de Solidaridad. De un comienzo modesto, pues se partía de los recursos inicialmente asignados a los programas regionales de la administración pasada, llegó a multiplicarse por más de 10 veces y constituyó el eje articulador de las políticas sociales del país. Más que un programa en sí, Solidaridad constituyó un conjunto de más de 30 programas, algunos de los cuales por su importancia y magnitud rebasaban cualquier otro programa social del pasado. Solidaridad constituyó un eje articulador de políticas sociales, que en muchas ocasiones perdían sus límites, tanto de lo social como de sus atribuciones con relación a otras dependencias federales y con respecto a los gobiernos estatales y municipales.

En su primer Informe de gobierno (noviembre de 1989), el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la reforma del Estado; más tarde, en abril de 1990, hizo una exposición más amplia y razonada sobre esta medida⁷⁹. En ese texto, que

⁷⁹ Carlos Salinas de Gortari. Reformando al Estado, Nexos, No. 148, abril de 1990, pág. 27-32.

puede considerarse como una crítica a la gestión estatal precedente, se señalaban los efectos nocivos del burocratismo al afirmar que "el ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social, indispensable en el periodo de reconstrucción, en el despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad dejó de ser útil para tornarse crecientemente en un obstáculo a la dinámica que su propia acción generó"; o bien al aseverar que "nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño"⁸⁰.

De hecho, el tema estaba ya en el aire. "Desde la década de los 70, en los países industrializados se empezó a hablar de la necesidad de reformar o reestructurar el Estado cuando, bajo la influencia de la ideología neoliberal, se pensó que las causas de la crisis imperante se encontraban en las políticas seguidas por el Estado benefactor"⁸¹, cuyo exceso de gasto generaba déficit e inflación. Por lo tanto, si el problema era el Estado, había que reformarlo y reducirlo, al igual que sus funciones. En particular, la crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía: el Estado debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado.

⁸⁰ Ibid., pag.30

⁸¹ Para Pierre Rosanvallon hay que comprender al Estado benefactor "dentro de la evolución del Estado-nación moderno", ya que es el heredero (la "profundización y la ampliación") del Estado-protector clásico tal y como fue concebido y forjado del siglo XIV al XVIII. El Estado benefactor, mucho más complejo que el Estado protector, "no sólo tiene la función de proteger los logros (la vida o la propiedad), sino que apunta también a acciones positivas (redistribuir la riqueza, reglamentar las relaciones sociales, tomar a su cargo ciertos servicios colectivos, etc.)". Forjada por pensadores liberales hostiles al crecimiento de las atribuciones del Estado, la expresión *Etat-providence* aparece en francés durante el segundo Imperio (1850-70). El término inglés *welfare state* (Estado de bienestar, o benefactor) es mucho más reciente, puesto que data de los años 1940. La expresión alemana correspondiente, *Wohlfahrtsstaat* fue utilizada a partir de 1870 por los "socialistas de cátedra", aunque también se hablaba de *Sozialstaat* (Estado social) para calificar las reformas emprendidas por Bismarck en los años 1870. Fue en Alemania donde aparecieron los primeros elementos de política social que abrieron el camino al Estado benefactor moderno. Rosanvallon, Pierre. La crise de l'Etat-providence, París, Seuil, 1984, pág. 20,22 y 141).

Las ideas neoliberales pronto fueron adoptadas por los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) e incorporadas a las estrategias aplicadas a los países "en vías de desarrollo". Para los técnicos de estas instituciones, los estados del Tercer Mundo adolecían de los mismos aspectos negativos que los países desarrollados: excesivo intervencionismo y, por consiguiente, excesivo crecimiento del aparato estatal, enorme burocratización, gastos deficitarios, etc., agravados además por la corrupción, la ineficiencia y el derroche de las élites gobernantes. Razón por la cual, en países como México había que "adelgazar" al Estado: en lo administrativo, reducir el gasto público, el personal estatal, los gastos sociales; en lo económico, privatizar las empresas nacionalizadas, abandonar el proteccionismo que había creado una industria costosa y de baja calidad; en lo social, renunciar a las prácticas paternalistas y populistas.

Si bien durante el sexenio salinista la reestructuración del Estado mexicano se aceleró y profundizó, las transformaciones en curso habían empezado a gestarse a finales de 1982. El colapso financiero de aquel año no sólo marcó el agotamiento de un modelo de crecimiento (sustitución de importaciones), sino que puso de manifiesto el desgaste del sistema político que domina desde hace más de 70 años y, por añadidura, intensificó la dependencia del país con respecto al exterior; a partir de entonces, "las estrategias estatales han seguido los dictados de los organismos internacionales (BM, FMI), los cuales intervienen mediante mecanismos complejos como los programas de ajustes que imponen políticas y estrategias de carácter global, así como una gran austeridad en el gasto público que tuvo como efecto una severa caída del nivel de vida para las mayorías, pues el gasto social pasó del 4.4% de PIB en 1975 a 2.5% en 1985"⁸².

Para legitimarse, la élite gobernante adoptó las propuestas neoliberales asumiéndolas como programa de gobierno; "para que fueran aceptadas por la

⁸² Nora Lustig. Crisis económica y niveles de vida en México, 1982-1985, Estudios económicos, No. 2, 1987. pág.22

sociedad, a pesar de un fuerte costo social, su puesta en marcha fue acompañada de un gran despliegue publicitario en el que intervinieron todos los medios de comunicación (periódicos, revistas, radio, televisión) y en el que participaron tanto ideólogos estrechamente ligados a los tecnócratas que gobiernan desde 1982 como analistas e intelectuales⁸³. Predominaron las posiciones triunfalistas (tras el fracaso del modelo anterior, el país por fin iba a entrar a la era de la modernidad), las verdades a medias (la forzosa ineficacia de las empresas estatales, por ejemplo) y las falsas oposiciones (el Estado de bienestar es malo, el Estado liberal es bueno).

Las nuevas estrategias han tenido como objetivo la reestructuración del Estado (que, en forma paradójica, es llevada a cabo por la élite gobernante sin la participación de la sociedad e implica, a la larga, una reducción de la soberanía estatal y el desmantelamiento de las bases tradicionales de su poder), así como la instauración de un nuevo modelo económico al pasar de uno proteccionista y nacionalista a otro abierto al exterior. Por su envergadura, estas reformas tienen repercusiones en todos los niveles de la realidad social (en lo económico, lo político y lo social) y conciernen tanto a las bases estructurales del sistema político (partido de Estado y corporativismo) como a las ideológicas (nacionalismo, agrarismo, obrerismo) del Estado posrevolucionario.

Para ubicar la naturaleza y los alcances de estos cambios, es preciso tomar en cuenta el contexto internacional dominado por el ideario neoliberal en que se producen, y el contexto interno que precedió la profunda crisis que se desencadenó en 1982. En la medida en que el Estado ha desempeñado y sigue desempeñando todavía en México un papel central, trataremos de señalar en el presente ensayo la manera como fue actuando y consolidándose en el presente siglo y las transformaciones en curso.

⁸³ Entre ellos, mencionemos a González Pedrero, Enrique. La reforma del Estado, *Nexos*, No. 146, febrero de 1990), Reyes Heróles, Jesús. Reforma del Estado y modernización, *Nexos*, No. 151, julio de 1990, Córdoba, José. Diez lecciones de la reforma económica mexicana, *Nexos*, No. 158, febrero de 1991), David Ibarra "El Estado y el mercado"

Es así como el Estado que fue conformándose después de la Revolución de 1910-1920 período en el que la estructura estatal llegó casi a su desintegración y terminó por consolidarse a finales de los años 30, tuvo como antecedentes que permitieron su reconstitución, por una parte, la sólida tradición de Estado fuerte, centralizado e interventor que observamos ya entre los aztecas, la Colonia y el porfirismo; por la otra, el predominio de una vigorosa ideología estatista que ha considerado al Estado como un instrumento racionalizador, único capaz de organizar a la nación y de hacerla progresar, el único apto, pues, para llevar a cabo la superación del "atraso" ancestral y lograr la modernización del país. Estas ideas y creencias terminaron por conformar una verdadera estatolatría que ayudó a ocultar otras facetas menos gloriosas del Estado como su capacidad de represión, los intereses particulares (corrupción), la burocratización que lo vuelve ineficiente, etc.

Puede decirse que la conformación del Estado interventor moderno mexicano (que, sin embargo, en muchos aspectos no ha logrado superar ciertos rasgos tradicionales) comienza a partir de la Independencia y es fruto de un proceso continuo-discontinuo que atraviesa por varias etapas: la Independencia (1821), durante la cual el país adquiere formalmente el estatuto de nación; la Reforma, que promulga una Constitución de corte liberal (1857) que estatuye la vigencia de un Estado mínimo, así como la separación del Estado y la Iglesia; el Porfirismo (1877-1911), período en que, si bien se conservan los preceptos constitucionales liberales para la economía (Estado no intervencionista y favorable al *laissez faire*), se fortalece y consolida el aparato estatal, el cual interviene para crear la infraestructura necesaria al desarrollo de enclaves capitalistas (estrechamente ligados a intereses exteriores), y actúa sobre el todo social, estableciendo ciertas prácticas en el ejercicio del poder, como la mediatización de la naciente clase trabajadora, la manipulación de la prensa, la cooptación de los intelectuales, etc.

La intervención del Estado en la economía no ha desaparecido: es cierto que éste ha dejado de ser patrón al privatizar empresas y que ha liberado la economía al

desreglamentar los intercambios mercantiles. Pero sí sigue interviniendo a través de rígidas políticas monetarias y financieras, lo que repercute de una manera negativa sobre la producción nacional, en particular la micro y pequeña industria.

A través del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), mantiene un control de precios y salarios que tiene efectos benéficos sobre la inflación pero limita la capacidad de modernización industrial y contrae el mercado interno. Además, es preciso recordar que el éxito del PECE se logra a través de las viejas estructuras corporativas del Estado posrevolucionario: las cúpulas empresariales y sindicales.

Por su parte, las políticas sociales del antiguo Estado benefactor, que en muchos casos tuvieron un tinte populista, se han modificado: ya no se ejercen a través de diversas dependencias gubernamentales (Salubridad, Educación, Infonavit, etc.) y mediante estrategias globales, sino que se han concentrado en Pronasol, obedecen a consideraciones más bien inmediatistas o electorales y dependen directamente de la Presidencia, lo cual permite calificarlo de neopopulista.

Por último, en contrapartida, se resiente la ausencia de intervención estatal en la elaboración de programas industriales y educativos que permitieran la inserción de la economía nacional y de los recursos humanos dentro de los requerimientos económicos y técnicos del porvenir. En efecto, la brutal apertura comercial dejó la producción nacional a merced del libre juego del mercado internacional, y aquí sí hubiera sido positiva una intervención estatal para llevar a cabo una apertura paulatina y prudente que lograra preparar la economía mexicana a una tremenda competencia externa.

2.1 CONSIDERACIONES TEÓRICAS: POLITICA SOCIAL

La importancia de la conceptualización de la política social no es una tarea fácil ya que tiene diferentes connotaciones como se analiza y describe en el segundo capítulo, la cual se cita a continuación, la primera y más corriente de acuerdo con

su autora es: “relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales”⁸⁴ pero tenemos otra de tipo asistencial la cual menciona: “las intervenciones como expresión de una visión caritativa, altruista, de beneficencia y la política social aparece como aquel conjunto de ayudas sociales que los gobiernos nacionales y locales adoptan a partir de consideraciones ético-políticas de apoyo a los pobres, a los necesitados, a los enfermos, a los indigentes, sin embargo se encontramos que para Richard Titmuss no tiene un significado exacto, pero se utiliza para hacer referencia a: “ la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos ... la parte más importante está formada por la seguridad social, asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política (o nacional), la política de vivienda”⁸⁵

Se hace mención los dos criterios por los cuales existen: “ El primero, el cual parte del entendido que una política pública es aquella que se construye a partir de los diferentes elementos públicos en la búsqueda de un objetivo específico, con el fin de buscar el logro de bienestar común; y el segundo criterio, mucho más estructurado, donde se concluye que una política pública parte de la estructuración de acción construidas participativamente en torno de determinado interés común y que trasciende los intereses privados o corporativos”⁸⁶ cabe señalar su caracterización como focalizadas y asistenciales en el modelo económico neoliberal por un lado y la aplicación de políticas de acción afirmativa por el otro.

Lo cual nos permite comprender la aplicabilidad y efectividad de éstas por parte del gobierno del DF destinadas a los adultos mayores y su posterior aplicación a nivel federal.

⁸⁴ Montagut Teresa. Política Social, una introducción, España 2004, Ed. Ariel, pág. 20

⁸⁵ M Titmuss Richard, Política Social, España 1981, Ariel pág. 37

⁸⁶ De acuerdo a Lahera P. Eugenio, Políticas y Políticas Públicas, UN-CEPAL serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, 2004 en www.planeación.cundinamarca.gov.co/BancoMedios.pdf

De ésta manera los adultos mayores, no pueden entenderse aisladamente del conjunto de los procesos y estructuras que configuran la sociedad industrial. Los posibles modos de experimentar la vejez son creados y sostenidos dentro del marco social del capitalismo industrial, puesto que en éste, un factor determinante para las relaciones de producción es la edad cronológica, en el que las relaciones económicas desempeñan un papel fundamental, esta perspectiva también proporciona una base analítica muy clara para examinar las relaciones sociales dentro del grupo definido como adulto mayor.

En este sentido la capacidad productiva del hombre no necesariamente se ve interrumpida por su edad cronológica, ya que desde el punto de vista geriátrico⁸⁷, la edad cronológica es aquella: "Representa el número de años transcurridos desde el nacimiento: de un individuo; es lo que determina la vejez de un individuo. Se caracteriza por la inclusión de un cuadro de estadios en el desarrollo del hombre, infancia, plenitud, la edad madura y la vejez, por tanto hay una relación entre los acontecimientos más relevantes de la vida de los individuos y su edad calendario"⁸⁸ para esta rama de la medicina se considera que el hombre también tiene una edad fisiológica la cual define como: "El Estado de funcionamiento orgánico es el que determina en los individuos su edad biológica y por tanto, el grado de funcionalidad y de deterioro de sus órganos y tejidos. Los cambios orgánicos se producen de manera gradual: la disminución de la agilidad y la fuerza física es paulatina e inapreciable al inicio del proceso mientras que las modificaciones alcanzan su auge en el momento que afectan el normal desarrollo de las actividades de la vida cotidiana o interfieren en ellas: utilización de gafas, cansancio en el ejercicio, etc." Y la edad social: "Establece y designa el rol

⁸⁷ Geriatria. Cuando hablamos de Geriatria nos referimos a una rama de la medicina, es decir una especialidad médica como pudiera ser la Cardiología o la Pediatría. Tiene unas particularidades que la hacen hoy en día muy necesaria y atractiva, derivadas de lo que es su razón fundamental: el anciano. La Geriatria debe atender al anciano tanto en situación de salud como de enfermedad. Debe prestar atención tanto a los aspectos clínicos presentes en sus enfermedades como a la prevención de las mismas. De forma especial y particular los aspectos sociales que pueden influir en la salud del anciano como son la soledad, el aislamiento, la dependencia..., deben formar parte del trabajo y actuación del médico geriatra.

⁸⁸ García Hernández, Misericordia. Enfermería geriátrica, 2ª edición. Pag.22

individual que se debe desempeñar en la sociedad en que cada individuo se desenvuelve, esta forma de clasificar puede considerarse discriminatoria, ya que no tiene en cuenta las actitudes y aptitudes personales frente a la resolución de las actividades de la vida cotidiana y sólo está marcada por el cese de la actividad laboral. Sin embargo los límites de la edad social pueden ser cambiantes según las necesidades económicas, sociales y políticas del momento”

En sociología existen diversas teorías que bien pueden explicar la situación de vulnerabilidad del adulto mayor como lo son: la teoría funcionalista e interaccionismo simbólico, sin embargo, son conceptos marxistas los que se emplean para explicar el porqué de la situación vulnerable del adulto mayor en un contexto capitalismo neoliberal. Ya que desde dicho paradigma la crisis capitalista surge por sus mismas contradicciones, una de las manifestaciones de dicha contradicción es el modelo económico neoliberal, en donde las fuerzas productivas pasan directamente a manos del mercado incrementando la clase proletaria, y al no ser satisfechas sus necesidades el mismo Estado, a partir de su políticas sociales intenta darles solución.

Por lo tanto la situación de vulnerabilidad del adulto mayor se incrementa puesto que en la tercera edad se fija en torno a la retirada del mercado laboral y este a su vez es un producto de juicios sociopolíticos los adultos mayores se muestran como una categoría socialmente construida como resultado de las estructuras sociales del capitalismo, cuestión señalada en el primer capítulo de la presente tesis, en donde mencionamos la crisis estructural después de la década de los años setenta e inicios de los ochenta.

El enfoque de la economía política tiene como uno de sus conceptos centrales la idea de dependencia estructural, según la cual el acceso restringido a una amplia variedad de recursos sociales, en especial ingresos, contribuye al desarrollo de un status dependiente, que se refleja en el gran porcentaje de adultos mayores que viven en situación de vulnerabilidad.

A las personas mayores se les discrimina por parte de políticas económicas y sociales que benefician a los empleados jóvenes y a los acomodados, la pobreza y el status dependiente de los adultos mayores están, relacionados con los bajos recursos y el acceso que hayan tenido de éstos como el sistema de pensiones o jubilación, a lo largo del ciclo de la vida, según sea el caso

A lo largo del tiempo han existido distintos cambios los cuales han significado que solo en unas pocas décadas los modelos culturales de la vejez y las opciones políticas que se relacionan con ellas se han modificado. Las luchas por mejorar el modo de vida en la tercera edad no se acallan fácilmente por el simple hecho de la llamada crisis del Estado de Bienestar. Las diferencias de clase dentro de la tercera edad hacen difícil que se desarrolle una solidaridad relacionada con la edad como tal. Pero, en cualquier caso, la tercera edad se ha convertido en un tema políticamente volátil, por esta razón no resulta fácil una alternativa política que defienda la reducción de los niveles de Bienestar público, incluida la provisión de esquemas de pensiones públicas.

La economía política de la vejez sostiene que las políticas sociales contribuyen a la marginación de los adultos mayores aunado a ello no sólo existe exclusión en la estructura económica de la sociedad capitalista, sino también de la superestructura ideológica, por una parte al ser sujetos de discriminación por condiciones de su edad.

2.2 POLITICAS FOCALIZADAS: ASISTENCIALES Y COMPENSATORIAS.

En el presente inciso explicaremos cómo, los cambios económicos traen consigo problemas que se pretenden solucionar con diferentes acciones y medidas que por su propia naturaleza no logran abatir las condiciones socioeconómicas y culturales de grupos históricamente excluidos, denominados vulnerables expuestos con detalle a continuación.

Las acciones y medidas a las que hacemos alusión, son las políticas focalizadas pertenecientes a la primera generación de reformas estructurales y sectoriales de acuerdo con el proyecto de ajuste estructural (en términos de mercado mencionado en el primer capítulo de esta tesis) y cuyas características son: el asistencialismo y la compensación, propias de la política social del neoliberalismo, como respuesta a los recortes presupuestales, las cuales permiten redefinir y proporcionar credibilidad al Estado en la relación actual de éste último con la sociedad y la economía, mismas que serán explicadas en el transcurso de este apartado.

Anteriormente el denominado Estado Benefactor adoptó mediante políticas sociales de tipo proteccionista y universal, acciones para dar cobertura de las principales necesidades de la población, las cuales consistían en cubrir un número creciente de servicios tales como: educación, salud y trabajo, todos derechos constitucionales, cuya solvencia se obtenía: de acuerdo con María de Jesús López Amador “Del 50% del producto interno bruto tanto en México como en la mayoría de los países”⁸⁹, que se vieron interrumpidas y con ellas las funciones del Estado social de derecho, por el incremento de la pobreza provocado por los cambios en la estructura capitalista mundial, y en lugar se han conformado políticas sociales con serias restricciones y de tipo focalizado asistencial y compensatorio por la implementación de la política neoliberal que al mismo tiempo incrementó el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema.

De acuerdo con cifras sobre la pobreza del Banco Mundial, se menciona que: “el número de pobres en los países en desarrollo es mayor del que se pensaba, siendo unas 1.4 miles de millones de personas. Nuevas estimaciones confirman

⁸⁹ Calva, José Luis. El proyecto neoliberal: Las nuevas condiciones de la política social ; Distribución del ingreso y políticas sociales II; Seminario Nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Capítulo XXIII, Junio 1995, primera edición, pág. 192

que entre 1990 y 2005, el número de personas que vive en extrema pobreza ha disminuido de 1.8 a 1.4 miles de millones”⁹⁰

Las cifras para México en los meses que lleva la gestión del presidente Felipe Calderón Hinojosa, también resultan a la alza, según datos proporcionados por la ONU se menciona que: “Por primera vez en 12 años, un incremento en el número de habitantes que viven en pobreza extrema, que afecta a las personas que no cuentan con un ingreso suficiente para comprar alimentos. El alza en los precios de granos, carnes, vegetales y comida procesada es una de las causas que explican el repunte, pero también lo son la disminución en el ritmo de actividad económica y la escasa oferta de empleos fijos y con prestaciones sociales”.

La cifra de mexicanos en esa condición, oficialmente llamada pobreza alimentaria, creció de: “14.4 millones a 19 millones de personas de finales de 2006 a este año, debido”⁹¹ a la crisis de precios en los alimentos y la escasez de oportunidades para hallar un ingreso fijo, según se desprende de datos oficiales y de estimaciones contenidas en un informe del Congreso.

Para comprender mejor de lo que estamos hablando es necesario explicar las características principales de la política focalizada, asistencial y compensatoria, por lo que este apartado estará dividido en 4 momentos, en tanto iniciaremos con la conceptualización de política social, a partir de 3 definiciones de autores, retomando la de Richard Titmuss como eje; un segundo momento la conceptualización de focalización como un proceso de selección de una población objetivo, cuyos criterios de selección estriban en la situación económica, población que vive en extrema pobreza.

El tercer momento está enfocado a la explicación del carácter asistencial de la política focalizada, misma que muestra como el asistencialismo implica la

⁹⁰ Naciones Unidas en Colombia. Centro de información para Colombia, Ecuador y Venezuela. (www.nacionesunidas.org.co/index) 09/12/08. Colombia, 09/12/08.

⁹¹ La Jornada. (www.jornada.unam.mx) /2008/08/31

generación de dependencia de la población, con apoyos que resultan únicamente paliativos cuyas soluciones resultan ser efímeras y a corto plazo, cuando en realidad las condiciones de vida de dicha población requiere de soluciones definitivas y a largo plazo.

Por último expondremos la compensación como característica de la focalización, la asignación de gasto público precisamente a personas u hogares que efectivamente lo necesiten, es una respuesta a las medidas de ajuste económico, la focalización es una manera de proteger de recortes presupuestales a los pobres en extrema pobreza, mediante la acción pública, distintos programas de asignación de gasto público asignado para reducir la pobreza tiene la focalización una de sus características determinantes.

Por lo tanto podemos establecer que la necesidad de crear una política social es indispensable para cada momento histórico, porque depende de éste para su diseño, la definición de la política social no es tarea fácil ya que su conceptualización es variada, retomaremos tres, la primera y más corriente de acuerdo con su autora es: “relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales”⁹² pero tenemos otra de tipo asistencial la cual menciona: “las intervenciones como expresión de una visión caritativa, altruista, de beneficencia y la política social aparece como aquel conjunto de ayudas sociales que los gobiernos nacionales y locales adoptan a partir de consideraciones ético-políticas de apoyo a los pobres, a los necesitados, a los enfermos, a los indigentes,”⁹³ Sin embargo, se encontramos que para Richard Titmuss no tiene un significado exacto, pero se utiliza para hacer referencia a: “ la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o

⁹² Montagut, Teresa. Política Social, una introducción, España 2004, Ed. Ariel, pág. 20

⁹³ Herrera Gómez, Las políticas sociales en las sociedades complejas. España 2003, Ed. Ariel, pág. 24

ingresos (...) la parte más importante está formada por la seguridad social, asistencia pública o nacional, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda”⁹⁴

Es importante señalar la tipología de la política social, de las teorías del Estado asistencial como lo son: “El modelo residual y de política social de bienestar: en el cual se hace patente la satisfacción de necesidades a través de instituciones de bienestar social; únicamente cuando el mercado privado y la familia no cubren dichas satisfacciones; Modelo basado en logros personales resultado laborales, este modelo sostiene que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad, los cual tiene que ver con el esfuerzo y la recompensa, es decir los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad y por último tenemos el tercer modelo el cual es institucional redistributivo este se basa en el principio de necesidad, se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico y en parte en principio de igualdad social”⁹⁵ Véase “Tipologías de Estado de Bienestar (anexo 1)”

Estos tres modelos se han aplicado a la sociedad inglesa (véase comparativo según la clasificación anglosajona y el caso latino, anexo 2), lo cual quiere decir que no se han llevado a la practica en el caso mexicano, sin embargo el tercer modelo hace alusión a un sistema institucional redistributivo tiene similitud en el caso de México en cuanto que se basan en un principio de necesidad. Aquí lo importante es reconocer que lo anteriormente expuesto es el resultado de un desplazamiento de funciones del Estado después de la configuración de una economía de mercado, ya que en la conformación de ésta surgen otros componentes político-ideológicos.

⁹⁴ M Titmuss, Richard, Política Social, España 1981, Ariel pág. 37

⁹⁵ Op. Cit. pag.38-39

En caso de los cambios sociales y el sistema económico rasgos del modelo de política social redistributivo encontramos que los mecanismos para hacer efectivo ese impacto directo de bienestar a los ciudadanos son tanto los programas sociales como las políticas públicas, focalizadas para ello es necesario definir.

Los programas sociales por su parte son los grandes lineamientos estratégicos, de planificación y legales, de la política social en el un Estado revierte en esencia de su función social al conjunto de disposiciones gubernamentales a través de diferentes instituciones que permiten proveer a miembros de la sociedad bienestar mediante servicios e ingresos y evitar las consecuencias que trae consigo los cambios en las economías de los países.

Otro término que tenemos que definir es el de programa social: los programas sociales serán entonces la instrumentación y operacionalización sistemática de esas estrategias, normas y leyes en que se expresa la política estatal los programas sociales son acciones concretas cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad de vida y el modo de vida de un población o sociedad.

Los programas sociales abordan a la calidad y el modo de vida de una población por ser ellos indicadores del bienestar social, en cuanto a la disponibilidad de servicio y bienes como la de satisfacción de necesidades individuales y sociales

También podemos mencionar que las políticas públicas existen con base a dos criterios: “ El primero, el cual parte del entendido que una política pública es aquella que se construye a partir de los diferentes elementos públicos en la búsqueda de un objetivo específico, con el fin de buscar el logro de bienestar común; y el segundo criterio, mucho más estructurado, donde se concluye que una política pública parte de la estructuración de acción construidas

participativamente en torno de determinado interés común y que trasciende los intereses privados o corporativos”⁹⁶

Ahora bien ¿Cómo se aprecia ese cambio de intervencionismo de la política social del Estado de bienestar a un Estado cuya intervención en el impacto directo de bienestar a la ciudadanía es reducido? Gracias a la política focalizada, aquí surge otra pregunta ¿Por qué focalizar? U otra ¿Para qué focalizar? Estas preguntas son la directriz de esta parte de la tesis, pues resulta que para el Estado mexicano le es complicado destinar la misma parte del producto interno bruto nacional en la misma proporción a los diferentes sectores de desarrollo, y no por que el país no tenga los recursos para hacerlo.

La política social aplicada en el presente modelo económico, y que podemos definirla como: “la identificación de individuos y grupos de población que sean elegibles para recibir beneficios generalmente con base en criterios de nivel de ingreso” Identificar con mayor precisión posible a los beneficiarios subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra, evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto prioridad a los más necesitados y equidad) entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son sociablemente desiguales, otra definición de focalizar es: “Concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende entender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población a fin de evaluar el impacto o beneficio potencial per cápita”⁹⁷

Los factores que intervinieron en este proceso se han expuesto, en este sentido el mismo neoliberalismo ha tenido que hacer frente a los embates económicos mismos poniendo en práctica políticas sociales cuya característica primordial es que tienen un carácter asistencialista y compensatorio.

⁹⁶ De acuerdo a Lahera P. Eugenio, *Políticas y Políticas Públicas*, UN-CEPAL serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, 2004 en www.planeación.cundinamarca.gov.co/BancoMedios

⁹⁷ Cuadernos de la CEPAL, 1º edición, 1997,pág.93

La focalización como una estrategia para combatir la pobreza resulta discriminatoria y no ataca las causas estructurales y no permite reconocer lo complejo en los factores que intervienen en la generación de la pobreza y exclusión social, discriminatoria al favorecer solo a una parte de la población (objetivo) creando aún más las desigualdades ya que este tipo de estrategia no combate a la pobreza margina al resto de la población que no tiene las mismas posibilidades de apoyo de la población objetivo además por otro lado los fondos asignados de la política social focalizados son escasos, a través de programas sectoriales, que corresponden a distintas dimensiones de la vida cotidiana de las personas como lo son: desde la salud, alimentación, vivienda, educación, y otro tipo de subsidios.

La aplicación de una política focalizada se realiza en función de criterios de asignación, como lo mencionamos, los recursos para ésta son escasos de esta manera éstos se ven distribuidas en pocas familias considerados como población en extrema pobreza de esta manera se busca que el mayor número de recursos se destinen a quienes de acuerdo a este criterio más los necesita, este tipo de medidas permite al Estado adecuarse a la dinámica actual de economía global y neoliberal, cuya intervención de éste, en la economía, es limitada.

El otro cuestionamiento que se le hace a las políticas focalizadas en nuestro país también tienen un carácter populista, que van de acuerdo no al apoyo a estos sectores más desprotegidos, sino por que dejan ver a éstos como una forma de beneficiarse políticamente o responder a interés particular es decir los programas sociales en nuestro país se aplican de acuerdo al momento histórico, y por otro lado su carácter asistencialista y compensatorio que no corrigen su situación de pobreza extrema que genera su situación de vulnerabilidad.

Esta misma situación ha suscitado que no se combate este problema sino que se mantenga latente, lo cual permite contener u ocultar el verdadero problema, que

es la falta de oportunidades de desarrollo que ofrezca la seguridad de acceder a oportunidades para la población en general y no por que se tengan que cubrir una serie de requisitos o características particulares, por lo que denota un inconveniente más que es la exclusión sobre la exclusión aunado a que dicha política se lleva a cabo durante un periodo, es decir cuenta con un ciclo de vida, desarrollado en diferentes etapas, como lo son: diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación, rediseño del programa. diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación.

Para medir la efectividad de la pobreza para combatir la pobreza tiene que ver con la medición a través de la reducción del índice de pobreza a partir de su aplicación. Tiene muchos puntos criticables, ya que estas no generan de ninguna manera el desarrollo integral de las personas.

Los criterios para llevar a cabo una asignación de recursos se focaliza cuando: los recursos son limitados hay crecientes necesidades insatisfechas, procuración de proyectos sociales y su eficacia. El argumento utilizado a favor de la puesta en marcha de programas focalizados era simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es preciso concentrar el esfuerzo en aquellos que tienen menos.

Las políticas focalizadas permiten también, de acuerdo con esta postura, identificar con precisión las carencias de los distintos grupos de población necesitada. Había una crítica velada o no, hacia las malas prácticas de los estados de bienestar, acusados de proteger más a los sectores medios que a los más necesitados.

Para garantizar que los programas llegaran a los beneficiarios con el menor costo posible, era necesario contar con una buena administración, De ahí que los defensores de las políticas focalizadas propusieran como uno de los grandes desafíos el tema de la gerencia social, que ponía el acento en la medición del costo beneficio y se preocupa menos por los contenidos de los programas destinados a los sectores con mayor carencia.

La intención de la focalización del impacto social de un programa social, está orientada a maximizar la utilidad social neta del programa, es decir a la atención social con el mínimo gasto posible y en tal sentido no es ilógico pensar que si se atiende a menos usuarios debido a la focalización, más alta será esta utilidad social neta.

Por su parte el asistencialismo en estas políticas focalizadas es otro inconveniente de este tipo de políticas pues resulta estigmatizante para quienes está dirigido y estigmatizado para sí mismo como lo expresa Gassi Estela: “se dijo su cliente se identificó, alternativamente como vago, débil, marginal, inadaptado o careciente, se le atribuye la capacidad de generar dependencia y/o subordinación política y clientelización, gasta inútil y adormecedor de conciencias un desestímulo al esfuerzo propio un medio de control social”⁹⁸ esta dependencia representa al mismo tiempo la incapacidad que tiene el mercado de incorporar a su dinámica a las personas que conforman dichos grupos y permitirles que combatan por ellos mismos sus condiciones de exclusión e inequidad, pues se les considera que generadora dependencia y subordinación de los grupos beneficiarios a los programas asistencialistas, como su nombre lo indica asistencialista significar que el Estado asista a la población más vulnerable cuando la economía de los diferentes países se encuentra en condiciones adversas, por lo tanto a los grupos beneficiarios que impide desarrollar sus capacidades y obtener los recursos por sus propios medios y así alcanzar un desarrollo autónomo.

Este asistencialismo consiste en una forma de intervención del Estado para con un grupo vulnerable mismo que le permite asignar subsidios que sirven como paliativos a las condiciones de pobreza extrema y que al mismo tiempo pretenden compensar los efectos producidos por dicha situación, por lo tanto las políticas focalizadas asistenciales y compensatorias, en si mismas producen más problemas que soluciones, pues no hay una corrección de la situación en

⁹⁸ Gassi, Estela. Políticas y Problemas Sociales en la Sociedad Neoliberal, Buenos Aires 1º edición, Espacio 2003, pág. 223.

desventaja que poseen, pues dichas soluciones se caracterizan como se manifestó por tener un carácter temporal y no definitivo.

Compensatoria es otra característica de las ya mencionadas políticas pues a través de éstas se trata de hacer creer al grupo vulnerable que el Estado verdaderamente está preocupado por la situación que los aqueja, y que se están llevando a cabo medidas (aun que éstas sean tanto focalizadas como existencialistas) que modificarán sus estándares de vida, que de alguna manera son una población privilegiada, ya que son motivo de la realización de políticas que no están diseñadas para la población en general sino para la parte de la población que necesita que se ocupen de ella diferentes instituciones cuando no debiera caracterizársele así como si fuese un premio sino que por el simple hecho de ser ciudadanos ya son sujetos de derechos sociales.

Lo cual indica que la política focalizada asistencial y compensatoria muestra y demuestra que al no ser acreedor de un desarrollo autónomo e integral se le proporcionarán a los diferentes grupos vulnerables mediante programas sociales la satisfacción de algunas de las necesidades básicas, como lo son: la salud, educación, y alimento.

Y que al llevarlas a la práctica se muestran su verdadera realidad ni cubren todas sus necesidades, primero el criterio de selección para ser considerado población objetivo dentro del mismo grupo vulnerable, segundo los recursos no son suficientes para cubrir las necesidades de los mismos grupos vulnerables, tercero, los requisitos administrativos y el cuarto la dependencia generada por el mismo proceso de asistencialismo y compensación tampoco las que intentan cubrir logran hacerlo al cien por ciento, pues son innumerables los ejemplos que dan razón de esto como lo veremos en el siguiente inciso, al exponer el tema de acciones afirmativas en México y grupos vulnerables.

2.3 ACCIONES AFIRMATIVAS EN MÉXICO: GRUPOS VULNERABLES.

Dado que la temática que nos ocupa el día de hoy es amplísima, “El Derecho y principio general de Igualdad” debemos limitarnos al análisis de un tema más específico.

Por esta razón, nos pareció interesante adentrarnos en el estudio de las llamadas “Acciones afirmativas”, ya que se trata de un tema de esencial importancia práctica en el siglo XXI, el cual está siendo actualmente debatido.

En primer lugar, realizaremos una breve mención referente a la evolución de la concepción tradicional de la igualdad y cómo se llega al tema que nos ocupa, este es, las acciones afirmativas.

En segundo término, nos detendremos en el estudio más específico de dichas medidas, teniendo especialmente en cuenta el tema de la limitación y el cuidado con que se debe actuar al aplicar estas acciones o al analizar su legitimidad; como se verá en pros y contras.

A partir de las revoluciones de finales del siglo XVIII, principalmente en Francia y Estados Unidos, se consagra la noción de igualdad como principio del ordenamiento jurídico. “En este período se construye una concepción jurídica o formal de la igualdad la cual parte del presupuesto básico y abstracto de que esta es el estado natural, promoviéndose de esta manera un Estado abstencionista al que le bastaba reconocer dicha igualdad en la ley”⁹⁹.

Debido a cambios tanto sociales como económicos acontecidos en el siglo XIX comienza a cuestionarse la concepción meramente formal de igualdad; “...constatándose en la realidad que esta no era suficiente para otorgar y

⁹⁹ Sanchis, L. Prieto. Estudios sobre derechos fundamentales, Edit. Madrid, Debate, 1990, pág. 91 -92.

garantizar las mismas oportunidades tanto a los socialmente desfavorecidos como a los privilegiados”¹⁰⁰.

En este ámbito se inicia la transformación tanto de la concepción del Estado como de la noción de igualdad. “Surge así el Estado social y Democrático de Derecho reconociendo una nueva realidad en la cual se advierte que no todos los hombres viven libres e iguales en derechos y existiendo diversos obstáculos que impiden la vigencia efectiva de este concepto, el Estado asume la obligación de superarlos, a los efectos de alcanzar dichos objetivos, como bien sostiene el Dr. Risso Ferrand”¹⁰¹.

Es en este contexto que surge la noción de igualdad material, la que exige que sean debidamente valoradas las desigualdades concretas existentes en la sociedad.

Como resultado de esta nueva visión surgen políticas sociales de apoyo y promoción de determinados grupos sociales desfavorecidos. Estas políticas son consideradas por el Dr. Joaquim Barbosa tentativas de concretización de la igualdad material. Se denominan como acciones afirmativas y en la terminología europea como discriminación positiva o acción positiva, términos que anteriormente ya mencionamos y se seguirán viendo a lo largo de esta tesis.

“Estas políticas son una clara manifestación del abandono de la postura tradicional de neutralidad que tenía el Estado pasando a intervenir en cuanto sea necesario para asegurar un mínimo de vigencia real y efectiva de los derechos fundamentales, como afirma el Dr. Risso Ferrand”¹⁰².

El origen de estas políticas sociales lo encontramos en los Estados Unidos, donde fueron desarrolladas como un mecanismo, tendiente a combatir la marginación

¹⁰⁰ R. D. Workin. Los Derechos en Serio, Edit. Madrid, Gedisa 1988. pág. 25.

¹⁰¹ Ferrand, Risso. Jiménez de Arechaga. Introducción al Derecho, Edit. FCU. pág. 101

¹⁰² Ibid. pág. 90

social y económica del negro que se daba, más que nada, en los ambientes de trabajo y en cuanto a las oportunidades de ingreso o mejora en centros educativos.

Posteriormente, estas medidas fueron extendidas a mujeres y otras minorías étnicas como los indios y los físicamente incapacitados. A raíz de esta primera manifestación norteamericana, tales políticas comienzan a practicarse en otros lugares del mundo como Europa, Latinoamérica, Asia y África, con las adaptaciones necesarias que requiere cada país.

Inicialmente, las acciones afirmativas fueron consideradas como un mero instrumento del Estado para que personas con poder decisorio en las áreas públicas y privadas, tomaran en consideración en sus decisiones relativas a temas sensibles, como el acceso a la educación y al trabajo, factores como la raza, sexo, y origen nacional de las personas.

Para, a la ONU en el año 2001 define a las acciones afirmativas como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en uno o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva”¹⁰³. Continúa afirmando dicho autor que tales políticas están siempre destinadas a un grupo determinado que se compone por personas que tienen un carácter común en el que se basa su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja respecto a los demás.

El constitucionalista nacional Risso Ferrand entiende por acción afirmativa a la “posibilidad de establecer procedimientos de ingreso, evaluación, etc. diferenciados para proteger a grupos minoritarios que se encuentran en posiciones desfavorables” Y continúa “El principal problema que presentan estas soluciones

¹⁰³ Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de la intolerancia. Resolución de la Subcomisión de Derechos Humanos 2001/11. 25ª sesión, 15 de agosto de 2001

es, justamente, que implican también una desigualdad de trato contrario y perjudicial respecto a otros sujetos”¹⁰⁴.

Por su parte, Joaquín García Morillo define a las acciones afirmativas como “prácticas que consisten en otorgar a ciertos grupos sociales que están en una situación de desventaja respecto a la mayoría de la población, un trato favorable que les permita de esta manera superar la situación de inferioridad real”¹⁰⁵.

Dicho autor realiza una distinción entre lo que es la acción afirmativa y la discriminación inversa. La acción afirmativa consistiría en desarrollar actuaciones públicas a favor de un determinado grupo social pero sin que eso perjudique a nadie.

Por su parte, la discriminación inversa, implicaría que en determinadas situaciones se discrimine favorablemente a los integrantes de un grupo frente a otros o se les reserve a esos integrantes una CUOTA determinada, excluyendo a las personas que no pertenezcan a ese grupo. Según García Morillo, con el que concordamos en este punto, será esencial determinar en cada caso concreto la admisibilidad constitucional de la medida, dilucidar su efecto real y analizar si este es efectivamente favorecer la integración de determinados sectores desfavorecidos, o, si por el contrario, darles una protección basada en presupuestos de inferioridad de ciertos colectivos.

Otro concepto de acción afirmativa es el que nos da Pérez Portilla quien sostiene que “(...) pese a las dificultades que existen para dar un concepto único y depurado de las acciones afirmativas, es una característica común la búsqueda a

¹⁰⁴ Risso Ferrand, Jimenez de Arechaga. Introducción al Derecho, Edit. FCU. pág.100

¹⁰⁵ García Morillo, Joaquín. El derecho a la libertad personal : (detención, privación y restricción de libertad), Valencia, 1995 pág. 20

la igualdad material. Estas medidas reconocen e intentan neutralizar las diferencias existentes en la sociedad”¹⁰⁶.

Las acciones afirmativas serían entonces según esta autora, medidas temporales que tienen el fin de establecer la igualdad de oportunidades en la práctica y permitir mentalizar a las personas y corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales discriminatorios. Continúa la Dra. Pérez Portilla diciendo que “las acciones positivas van dirigidas a colectivos y tratan de invertir la situación de desigualdad material en la que se encuentran. Estos grupos deben contar con rasgos que, por su propia naturaleza no reflejen ninguna inferioridad desde una perspectiva individual, sino que vinculen al beneficiado con un colectivo socialmente discriminado”¹⁰⁷

Siguiendo esta línea de pensamiento, las características de las acciones afirmativas sería: temporalidad, una vez que el colectivo supere la situación de inferioridad social en la que se encontraba, deben cesar o suspenderse.

Los rasgos que dan lugar a las acciones afirmativas deben ser transparentes e inmodificables, ya que la acción se dirige a la eliminación de un estigma.

La finalidad debe ser proporcional con los medios a utilizar y con las consecuencias jurídicas de la diferenciación. Los beneficios de la medida han de ser alcanzados sin perjudicar gravemente a terceros excluidos del trato preferente. Por un lado, pueden tomarse medidas moderadas, que mueven obstáculos fundamentalmente históricos pero sin implicar un impedimento de acceso a los individuos que no forman parte del colectivo beneficiado aunque sí representan un obstáculo que antes de la aplicación de la medida no existía. Otro tipo de medidas serían las cuotas fijas reservadas. En estas últimas, la proporcionalidad de la medida está dada por la temporalidad de la misma.

¹⁰⁶ Pérez Portilla, Karla. Derecho internacional de los Derechos Humanos, Edit. Porrúa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002, pág.159

¹⁰⁷ Ibid. pág. 200 -205.

Según Pérez Portilla, las acciones afirmativas deben atender a los problemas presentes, eliminando cualquier dejo de diferenciación social existente en el pasado. No debe ser una manera de corregir errores del pasado sino de eliminar situaciones intolerables del presente.

Ahora bien ¿Cómo determinar qué grupos están suficientemente desfavorecidos para merecer un trato especial? La respuesta a esto resulta de suma importancia, ya que a nivel de Derecho Comparado la legislación normalmente comienza por una política de acción afirmativa dirigida a un grupo en particular desfavorecido, y termina extendiéndose a otros grupos; planteándose el problema de la incorporación de un número excesivo de personas a dichas políticas sociales.

Además, suele suceder que la acción afirmativa tenga por objeto beneficiar a algunas personas sin que hayan sido víctima de discriminaciones pasadas o actuales.

Incluso dentro de los discriminados parece ser que quien mejor aprovecha las medidas es el segmento más afortunado de los grupos beneficiarios. Este hecho se conoce como “teoría de las dos clases y puede ser ejemplificado de la siguiente manera: supongamos una acción afirmativa destinada a las mujeres. Dicha teoría postula que con frecuencia se beneficiarán un mayor número de mujeres blancas de clase media que mujeres de una clase inferior de otro origen étnico”¹⁰⁸.

Por tanto, la ejecución de una acción positiva, puede dar lugar a la creación de una minoría discriminada más, dentro de la mayoría. No cabe duda de que plantea un grave problema escoger y definir los grupos que han de beneficiarse de los programas de acción afirmativa. Ello muestra la importancia de no basarse únicamente en la pertenencia a un grupo, sino de tener en cuenta otros factores,

¹⁰⁸ J. de Lucas. La igualdad ante la ley El Derecho y la justicia, Ed. E. Garzón y F.J. Laporta, Madrid, 1997 pág.180

tales como los de caracteres socioeconómicos, para cerciorarse de quién merece beneficiarse por estas acciones.

Es así que resalta la necesidad de considerar la acción afirmativa desde un punto de vista más individual, ofreciendo oportunidades de acuerdo con las necesidades de cada persona en lugar de hacerlo, solamente, debido a la pertenencia a determinado grupo.

Empero esta afirmación debe ser relativizada ya que para seleccionar una medida será necesario el análisis respecto al colectivo socialmente discriminado. Por ejemplo, una mujer aisladamente considerada no supone inferioridad alguna respecto del resto de los ciudadanos, Sin embargo, la discriminación que la sociedad ejerce sobre el colectivo “mujer”, hace que las medidas a favor de las mismas sean necesarias.”De no mediar la minusvaloración de la sociedad para con la mujer la medida no tendría razón de ser”¹⁰⁹.

En síntesis, el análisis debe realizarse desde una doble perspectiva, atendiendo al aspecto individual y social del sujeto objeto de la acción. Otro factor a considerar, es el hecho que toda acción positiva se caracteriza por tener un contenido político, respecto a cómo se enfrenta la discriminación. Así la acción afirmativa dependerá de la ideología del gobierno de turno.

Es por esto que resulta justificable la utilización de políticas afirmativas, sólo si su fin es remediar una discriminación profundamente arraigada, a través de criterios transparentes y objetivos tales como el sexo o raza. La igualdad no puede devenir en un principio de voluntad política, principio ambiguo regido por situaciones coyunturales y subjetivas.

¹⁰⁹ Barrére Unzueta, Ma. Angeles. Discriminación Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres, Madrid, 1997, pág. 205-209.

Si bien no se ha logrado concretar un concepto sistemático de las acciones afirmativas y practicas análogas, su utilización ha sido cuestionada debido a que intenta incentivar la igualdad y proscribir la discriminación a través de otra discriminación.

La asistencia social dirigida a los grupos vulnerables representa una de las formas de relación entre individuos basada en la ayuda mutua. La asistencia, además de su perfil ético, es identificada como parte de las responsabilidades del Estado moderno ante la pobreza y la exclusión social.”La asistencia social se perfila entonces como la intervención pública destinada a brindar protección social a grupos vulnerables que no están cubiertos por sistemas de seguridad social, ni cuentan con los ingresos suficientes que les permita enfrentar su condición de vulnerabilidad.

México ha venido realizando progresivos esfuerzos para asistir a esos grupos sociales en cuanto a necesidades básicas¹¹⁰. “La introducción de políticas públicas de tipo asistencial tiene origen, al igual que en Europa, en la aceptación de la igualdad legal y la preservación de libertades y derechos individuales”¹¹¹.

Las primeras acciones gubernamentales en México tuvieron lugar durante la Reforma y el Porfiriato, primeramente con una limitada intervención del Estado, pero impulsada principalmente por una sociedad benevolente que inició el desplazamiento de la filantropía asociada a la caridad religiosa, “hacia una responsabilidad compartida con el del Estado y algunas instituciones públicas. Como política, la asistencia, en tanto que *beneficencia pública*, consistía en socorrer, corregir y educar por medio de la ayuda proporcionada en hospicios,

¹¹⁰ Como ya se mencionó anteriormente, las necesidades consideradas básicas son alimentación, salud, educación y vivienda.

¹¹¹ Comisión Económica para América Latina, Régimen de bienestar y reforma social en México, Santiago de Chile, 2004, pag.12.

asilos y correccionales, previniendo los riesgos de orden social que representaba la pobreza masiva”¹¹².

Posteriormente como resultado de la Revolución Mexicana, el asistencialismo abandona el enfoque caritativo e inicia su construcción como responsabilidad colectiva. “La atención de las necesidades básicas se postula como derechos. Así los rubros de educación, salud alimentación y vivienda se garantizaban constitucionalmente a todos. Se transita de la beneficencia a la asistencia pública”¹¹³.

Durante el desarrollo industrial en México, comenzó a restringirse la responsabilidad del Estado ante la pobreza. En este periodo de industrialización se consolidaron las instituciones asistenciales, marcando una fuerte división entre asistencia y seguridad social, ya que se suponía que, el crecimiento económico resolvería los problemas de pobreza.

La discusión sobre las responsabilidades públicas se resolvió con el fortalecimiento del Estado revolucionario, que priorizó la necesidad de una política más amplia e integral y con una participación estatal más activa. La intervención del Estado se concreta al finalizar 1937, con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública. Con esta medida, el Estado mexicano reconoció que debía sustituirse el concepto de beneficencia por el de asistencia pública para proporcionar servicios de salud preventivos y curativos a los más pobres, como la ampliación de campañas sanitarias y de vacunación y, especialmente de atención materno- infantil¹¹⁴.

¹¹² Guadarrama Gloria, Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social”, Colegio Mexiquense, México, 2001, 88-89.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem pág.108

Las medidas de protección social tuvieron un fuerte impulso con el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien introdujo un cambio radical en la concepción de cómo la sociedad debía enfrentar las necesidades sociales. La asistencia pública buscaría extender sus beneficios a todo el país, además de vigilar la asistencia privada y así adecuarla a esta disposición. “Cuando se registró la intervención estatal en el ámbito asistencial esta privilegió algunas necesidades y limitó la cobertura de los servicios asistenciales a ciertos grupos, ya que el papel del Estado era estimular las aptitudes de las personas y no atrofiarlas concediendo facilidades a los pobres, es decir, la beneficencia podía ser contraproducente”¹¹⁵.

“Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) la selectividad se vio como una medida necesaria ante la escasez de recursos y como el medio para que estos llegaran sin desviaciones a los más pobres, asimismo privilegiaba a grupos vulnerables como las mujeres embarazadas y los niños. Como no había evaluación de programas, no se apreciaban los beneficios y tampoco a las personas beneficiadas, reduciendo la visión del gobierno con respecto a su responsabilidad y la realidad de la pobreza.”¹¹⁶

Entre estos años, específicamente en 1943 se realizó el Primer Congreso Nacional de Asistencia Pública el cual impulsó la participación de la beneficencia privada y se planearon nuevas estrategias en la asistencia pública, se estableció que ambas debían sectorizarse y adquirir cierta temporalidad y dotarlas de una metodología para la elaboración de programas. En consecuencia, la asistencia adquirió un carácter fragmentario en el ámbito de las políticas sociales: “funcionaba bajo un esquema de atención selectivo dirigido a los más pobres, con cobertura restringida de beneficios y centrada fundamentalmente en la salud y alimentación básica dirigida a la protección de la infancia. Tomando en cuenta que la selectividad de la asistencia social se afianzó para obreros, profesores, burócratas y militares, esta misma discrecionalidad representó la exclusión de

¹¹⁵ Santiago Zorrilla Arena, 50 años de política social en México de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, México, pág. 1988, 87.

¹¹⁶ *Ibidem* pág. 108

amplios sectores de la población que no contaron con ningún tipo de apoyo, especialmente en las zonas indígenas, rurales y las urbano-marginales”.¹¹⁷

Junto con el enfoque sectorial y fragmentado de los programas asistenciales, otro de los elementos que obstaculizó la integración de las políticas sociales fue el desarrollo industrial del país. Esto se ilustra con la aseveración del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), quien opinaba no debía confundirse la justicia con la limosna. La primera se basaba en la industrialización, ya que quienes trabajaban tenían derecho a prestaciones de seguridad social y salud.

Al igual que su antecesor, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) retomó las ideas sobre el desarrollo prevalecientes en la esfera internacional. Estas consideraban que el crecimiento industrial favorecía automáticamente a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se dio mayor importancia a la educación, tanto para resolver los problemas nacionales, como por el valor que las clases medias concedían a la educación como instrumento de movilidad social, esto explica tanto el interés del gobierno en los asuntos educativos y los conflictos magisteriales que caracterizaron la relación entre el Estado y la sociedad en ese periodo. “Por ello impulsó una amplia cruzada a favor de la educación a la cual se integraron los apoyos asistenciales, asumiendo un carácter complementario y desarrollándose como una parte de la política educativa.”¹¹⁸

¹¹⁷ Barba Solano, Carlos. Régimen de bienestar y reforma social en México, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, Serie Políticas Sociales, No. 92. pág. 26.

¹¹⁸ López Mateos, Adolfo. Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República, México, Secretaría de Gobernación, 1959-1964.

En 1961, se creó el organismo más importante de asistencia social del gobierno federal, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI). Esta institución dirigió su atención a la protección de los menores, ofreciéndoles alimentación complementaria, servicios de salud y educación primaria. Conforme a este esquema, los desayunos escolares configuraron una estrategia suplementaria para el éxito escolar, programa que operaba desde los años veinte. Aunque son innegables los beneficios de una asistencia alimentaria (como el desayuno escolar) integrada a la salud y a la educación, estas ventajas se han visto contrarrestadas por las condiciones de pobreza que se colocaron en un plano secundario, un ejemplo de ello es que desde: “(...) 1958 el 60 por ciento de los niños que asistían a la escuela recibían desayunos escolares. Cabe mencionar que esta situación prevalece hasta nuestros días, ya que se deja fuera de la asistencia alimentaria a un sector importante de la población infantil vulnerable, entre 0 y 4 años de edad.”¹¹⁹

En 1968 se creó el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), para brindar asistencia médica y educativa a la infancia. Se aprecia que durante la segunda mitad de la década de 1970, “la asistencia social se mantuvo dirigida a la educación y a la salud pública, es decir, no estaba presente una concepción de política de salud que integrara acciones amplias a toda la población que, como se sabe, se restringían a las personas adscritas a la seguridad social (IMSS e ISSSTE).”¹²⁰

Conforme se amplió la cobertura asistencial, se diversificaban las acciones sociales ya que los programas requerían retomar las medidas meramente asistenciales y motivar a los menos favorecidos a superar sus condiciones. En consecuencia el Estado transitó hacia el enfoque del desarrollo integral del individuo, la familia y la comunidad, así como la planificación familiar, el control de

¹¹⁹ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, “Decreto de Creación”, (<http://www.dif.gob.mx/dif/interior/marcojuridico/decreto.html>) 11/07/05

¹²⁰ Ibidem.

la natalidad, la asistencia jurídica, la educación preescolar, la literatura infantil y la asesoría psicológica, se integraron a los programas asistenciales.

En esa multiplicidad de intenciones se dejó al Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y al Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) la atención dirigida a la infancia desvalida, a la vez que se promovía el desarrollo comunitario, complementándolo con acciones asistenciales de grupos voluntarios y de organizaciones de beneficencia. En 1976, el INPI se transformó en Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI). Durante la década de 1970 esta institución fue el pilar de la asistencia social en el país.

En 1977 a fin de optimizar y racionalizar los recursos ya existentes para la atención de la niñez, se fusionaron el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) dentro “del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el propósito de ampliar y coordinar los programas públicos de asistencia a los menores y a las familias necesitadas en el territorio nacional. Por su parte, la beneficencia privada a través de fundaciones y asociaciones civiles, realizaban sus labores de asistencia”¹²¹.

Por otra parte, desde la década de 1940, las esposas de presidentes, gobernadores y altos funcionarios públicos integraron grupos voluntarios que realizaron actividades significativas de asistencia, como la recaudación de fondos, actividades recreativas a los menores, entre otras. “A partir de 1977 la participación de la primera dama adquirió un carácter institucional en la presidencia del patronato del DIF, que es la máxima autoridad del Sistema e

¹²¹ Santiago Zorrilla Arena, 50 años de política social en México de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, México, 1988, pág.108.

integra a los titulares de algunas secretarías de Estado como vocales, lo cual posiciona a la primera dama como la presidenta”¹²².

En 1982 mediante un decreto presidencial se asignó al DIF la responsabilidad de la asistencia social en México, en él se establece que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, depende de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta estructura fue ratificada en la Ley General de Salud de 1984. Conforme se consolidó la política de salud, la asistencia a la población vulnerable perdió cierta importancia.

La infraestructura física y los recursos financieros y humanos del DIF eran insuficientes para atender la demanda, lo cual obligó a la institución a acotar su atención a los niños, mujeres, ancianos y minusválidos.

En la medida en que se aplicaron criterios selectivos se requirió de normatividad y legalidad para la elección de beneficiarios, programas y bienes asistenciales. Por lo tanto se emitieron leyes de asistencia social, reglamentos y estatutos para las asociaciones privadas, fundaciones y patronatos, que delimitan grupos de beneficiarios y tipos de beneficios. En 1986 se publicó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, que define bases y modalidades de acceso de servicios de asistencia, y establece la concurrencia de la federación y de las entidades federativas, los beneficios y los beneficiarios en esta materia. Con este ordenamiento jurídico determinan los receptores de servicios de asistencia social, las normas técnicas y de vigilancia de la Ley.

¹²² Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema Nacional de Asistencia Social, (<http://www.dif.gob.mx/dif/interior/dif.html>) 16/02/09

En suma entre 1980 y 1990, la asistencia social transitó de la discrecionalidad a la institucionalización, de la centralización a la descentralización, pero conserva la selectividad, además de fomentar la labor asistencial entre las organizaciones no gubernamentales.

Al finalizar la década de 1990, se instrumentó una nueva estrategia de combate a la pobreza: “El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa se orientó a la población más pobre, mediante acciones focalizadas. PRONASOL organizando en tres vertientes: bienestar social, solidaridad para la producción y desarrollo regional”¹²³.

En cuanto al bienestar social, incluyó programas con orientación asistencial a los niños pobres, los cuales cubrían básicamente las necesidades de educación, salud y alimentación, se incluyeron también programas como el de Mujeres en Solidaridad y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “Para PRONASOL los proyectos productivos y de desarrollo local fueron prioritarios. Se considera que este programa estableció una nueva relación Estado-sociedad y una infraestructura social que propició vías más directas para hacer llegar los recursos a los más pobres sin recurrir a las estructuras burocráticas gubernamentales”.¹²⁴

La crisis económica de 1994-1995 tuvo efectos negativos entre la mayoría de la población, ocasionando el aumento de la pobreza, por tal motivo: “el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 redefinió sus instrumentos de política social, primero con el programas de Alimentación y Nutrición Familiar, antecedente inmediato del programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que inició la

¹²³ Guadarrama, Gloria. El debate sobre caridad y Derecho en la asistencia social en México. Caminos y opciones para la política social, Colegio Mexicquense, Consejo Estatal de población, 2001. pág.129

¹²⁴ Cordera Campos, Rolando, Lomelí Vanegas, Leonardo. La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen Ejecutivo y consideraciones finales, SEDESOL, cuadernos de desarrollo humano, núm. 26, 2005, pág. 15-16.

coordinación de los esfuerzos nacionales para erradicar la pobreza extrema, que en 1996 se estimaba en 14 millones de personas”¹²⁵.

Entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se pretende que los individuos se desenvuelvan en condiciones equitativas, para que todos los mexicanos mejoren su calidad de vida combatiendo la pobreza extrema. Por ello, se han establecido estrategias dirigidas a las mujeres que sufren violencia, a niños, niñas y adolescentes víctimas del maltrato, adultos mayores, migrantes y a personas con discapacidad, principalmente.

Por lo que respecta a los Adultos Mayores, las políticas sociales dirigidas a ellos, en México, han girado en torno a grandes debates que se formulan por medio de algunas interrogantes rectoras: ¿qué tanta responsabilidad directa tiene el Estado en la acción y hasta dónde puede intervenir la iniciativa privada? En el caso de las acciones del mercado, ¿Cuánta autonomía puede mantenerse y cuánta regulación debe esperarse por parte del Estado?, ¿En qué medida es responsabilidad individual y familiar el bienestar de los adultos mayores?, ¿Hasta qué punto se requiere la solidaridad social? De las respuestas a estas preguntas han surgido los tres grandes enfoques de las políticas públicas: “pobreza e integración social, enfoque de derechos y requerimientos para la vida”.¹²⁶

El primero de los enfoques de las políticas públicas se denomina “pobreza e integración social” y considera a la vejez como una etapa de carencias en lo económico, físico y social; es decir, con falta de ingresos, autonomía y papeles sociales; de allí que sostiene que la protección y atención de las personas mayores son responsabilidad del Estado.

¹²⁵ Ibidem. pág. 17

¹²⁶ Jusidman, Clara, Pérez Molina, Ivett. Políticas Públicas para los Adultos Mayores, en “Memorias del Segundo Congreso Internacional Avances en Gerontología”, INAPAM, México, noviembre 2005.

Cuando el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), ahora INAPAM, se creó, la posición imperante era la de pobreza e integración social. Por ello, su objetivo primordial era proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, así como estudiar sus problemas para lograr soluciones adecuadas.

Los primeros pasos se dirigieron a programas asistenciales, económicos, sociales, educativos, psicológicos y de investigación, por medio de acciones como la tarjeta INSEN: “la bolsa de trabajo, los albergues, residencias de día y clubes de la tercera edad, la procuraduría de la defensa del anciano, los centros culturales, los primeros cursos de capacitación y educación para la salud, los programas de enseñanza y algunas actividades recreativas, vacacionales, sociales, culturales y de apoyo psicológico”¹²⁷.

En la década de los ochenta, derivada de las políticas económicas imperantes, comenzó a predominar una consideración distinta acerca de las obligaciones del Estado bajo la premisa de que las personas adultas mayores debían sostenerse con sus propios recursos, resultado de los ahorros que lograran acumular durante su etapa laboral activa para ese momento de su vida, así como del apoyo de sus familiares. El Estado solamente protegería a los más pobres y excluidos. Esto trajo como consecuencia la fragmentación de algunos programas y el intento de reducir y reorientar los gastos del aparato gubernamental. Lo anterior llevó, entre otros aspectos, a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)¹²⁸, concebido para las futuras generaciones de pensionados, por lo que la política social sufrió cierta inconsistencia al tratar de trasladar ciertos deberes del Estado al sector privado.

México se adhirió a las propuestas de atención a la vejez sugeridas en la primera Asamblea Mundial de Envejecimiento de Viena, en 1982, que proclamaba como principio fundamental que “la formulación y ejecución de políticas relativas al

¹²⁷ Instituto Nacional de la Senectud, Acción y proyección, INSEN, México, octubre 1982.

¹²⁸ Barba Solano, Carlos, Régimen de Bienestar y Reforma Social en México, Serie Políticas Sociales núm. 92, División de Desarrollo Social CEPAL, Santiago de Chile, julio 2004.

envejecimiento son un derecho soberano y una responsabilidad de cada Estado,¹²⁹ sobre la base del bienestar de la población como objetivo del desarrollo.

La consecuencia inmediata de estos preceptos fue una modificación del enfoque de derechos que condujo a un cambio estructural en el diseño de la política pública de vejez. Dicho cambio consistió en traspasar la esfera individual en la atención e incluir los derechos sociales al trabajo, estudio, asistencia, salud, seguridad, recreación y medio ambiente saludable, para cuya instauración se requieren acuerdos específicos y coordinación entre otros actores sociales, además del Estado. Este enfoque se concentra sobre todo en el concepto de calidad de vida al tener una visión integral de la atención a la vejez y crear las condiciones para su desarrollo humano.

2.4 PROS Y CONTRAS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Es indiscutible que las condiciones están dadas en el caso de los diferentes grupos vulnerables en nuestro país, para que sean sujetos de la política de acción afirmativa, cuyo objetivo es la eliminación de la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones, para obtener el acceso de las mismas oportunidades de desarrollo y sobre todo al reconocimiento de los propios derechos como todos los ciudadanos y que les permite construir mejores condiciones de vida, debido a lo alarmante de los datos que se obtienen sobre discriminación, tan solo en México como lo podemos ver en la encuesta sobre discriminación publicada en mayo del año 2005, por la Secretaría de Desarrollo Social. Resulta claro que el objetivo principal de la acción afirmativa es establecer una sociedad más igualitaria. Sin embargo, existen diversos ideales de igualdad a veces contradictorios y conflictivos. Dos ideales de igualdad que son especialmente pertinentes son la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados.

¹²⁹ Naciones Unidas, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, Viena, 1982.

Esto nos hace reflexionar sobre la necesidad de implementar acciones afirmativas como políticas diseñadas para dar solución a la discriminación como problemática social y en respuesta a la configuración económica, política, social y por supuesto cultural del modelo económico neoliberal, con respecto al goce de las diferentes oportunidades de desarrollo y a la obtención de resultados como cualquier otro grupo, por ello es importante mencionar que estas políticas, se crean precisamente como acciones que permitan la transición de una sociedad excluyente a una sociedad incluyente.

Sin embargo dichas medidas tienen algunos aspectos que no logran concretar el objetivo por el cual fueron diseñadas, por lo tanto se quedan en el intento y limitan su capacidad y potencialidad de transformación, como mencionaremos más adelante al describir y explicar los pros y contras de dichas acciones.

Para tal efecto se plantearon varias preguntas como las siguientes: ¿Los estudiosos de la acción afirmativa han identificado todos los criterios, que caracterizan a los grupos, sujetos de acción afirmativa? ¿Cuáles son las aportaciones de ésta, para la eliminación o en su defecto la disminución de la vulnerabilidad y/o discriminación de los grupos más desprotegidos? ¿Cómo contribuye al bienestar social, con base a la inclusión en el sector productivo? o por el contrario, establecer ¿cuáles son las dificultades, fallas o vicisitudes que presentan las acciones afirmativas ya implementadas, en el sector productivo? ¿Realmente son aplicables en México? Y sobre todo ¿Después de su carácter temporal logran proporcionar las mismas oportunidades para obtener los mismos resultados como otros grupos de la sociedad?

Referente a la ventaja que tienen las personas de un grupo discriminado más conscientes de su situación en cuanto al manejo de información sobre las mismas acciones afirmativas, diseñadas para sí; un tercer aspecto es la subjetividad al estar caracterizadas por alguna ideología del gobierno en turno que permite en el caso de México cubrir estadísticas de logros sexenales, por lo tanto tiene un

carácter temporal; el cuarto las acciones afirmativas suelen ser asimilacionista, ya que como menciona Fidel Tubino: “introducen a los excluidos a los esquemas de pensamiento y formas de expresión y formas de vida hegemónicas, en el cual se le da continuidad incurriendo nuevamente a la falta de libertad para asumirse con todas las características que los hace sujetos de discriminación”¹³⁰. Y por último la especificación de cuotas para los diferentes grupos discriminados.

Así también expondremos los aspectos a favor que las caracteriza como medidas importantes en la lucha contra la discriminación, y que como se mencionará podrían convertirse en soluciones correctivas y de igual forma se describen y explican con el fin de señalar la contribución de las acciones afirmativas para la formación de una sociedad incluyente y democrática, a través de sus alcances y beneficios que tendrían el diseño y aplicación de dichas medidas en la sociedad, al igual a los argumentos en contra se desarrollarán a partir de cinco aspectos

En primer lugar, generan espacios potenciales para evidenciar a la discriminación como parte de la vulnerabilidad de un grupo, lo que permitiría dar origen a reales políticas destinadas a formar una cultura antidiscriminación e inclusión; En segundo lugar las acciones afirmativas promueven la convivencia dignificante al buscar el reconocimiento y aceptación y el acceso de las mismas oportunidades para los grupos discriminados; en tercer lugar la promoción y la realización de reformas para la inclusión al sector productivo de los grupos históricamente excluidos como las mujeres y personas con capacidades diferentes; cuarto la existencia de las condiciones para su aplicabilidad en México, ya que se cuenta con los recursos humanos, intelectuales, económicos y políticos haría posible el cambio de una cultura discriminatoria y excluyente a una cultura antidiscriminatoria e incluyente. Y por último la fuerza transformadora si la aplicación de la acción afirmativa está complementada con acciones transformativas, que permitan combatir las estructuras simbólicas, puesto que las

¹³⁰ Tubino, Fidel. Acciones Afirmativas: de multiculturales a interculturales. Edit. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2007.pág. 141

acciones afirmativas pueden establecer nuevas relaciones sociales e iniciar transformaciones reales en las ya tradicionales relaciones sociales.

Para dar inicio con los pros y contras de las acciones afirmativas identificamos como un punto en contra el aspecto teórico-conceptual, pues desde ese momento encontramos un problema al omitir criterios de discriminación, es decir, lo que hace que se reduzcan las acciones para grupos destinatarios, como es el caso del grupo que es motivo de la realización de la presente tesis que son los Adultos mayores.

Por lo tanto es necesario establecer una definición que como la expresada por Raquel Osborne en su artículo "Grupos minoritarios y acción positiva: las mujeres y la política de igualdad"¹³¹ en el cual por supuesto haciendo hincapié en la situación de discriminación en el caso de las mujeres, pero cuya definición retomada de José Ignacio Casas, no se limita a criterios como lo son la raza, el género o la nacionalidad, sino que establece la corrección de aquellas situaciones en las que se lleva a cabo la discriminación, y que las medidas necesarias para combatirla es el término: acción positiva, manejado como sinónimo de acción afirmativa y que lo define de la siguiente manera: " El establecimiento de medidas temporales, que con el fin de establecer igualdad de oportunidades en la práctica permitan mentalizar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios"¹³² o lo manifestado por la bibliografía internacional: la cual establece que los destinatarios sólo podrían ser tales en tanto pertenecieran a aquellos colectivos históricamente situados en desventaja respecto del conjunto de la sociedad donde se insertan.

Lo anterior, siempre que esta desventaja fuese atribuible a una discriminación basada en condiciones propias de los sujetos como: el género o la adscripción a una determinada etnia, y/o en situaciones irreversibles, como el ciclo de vida o la

¹³¹ Osborne, Raquel .Grupos minoritarios y acción positiva: las mujeres y las políticas de igualdad, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). pág. 53

¹³² CASAS, José Ignacio. Guía Didáctica. Madrid: Ministerio de asuntos sociales (Instituto de la Mujer), sin fecha, pág. 2 - 5

discapacidad. Con este criterio, la pobreza o la ruralidad, el nivel de escolaridad o la situación laboral, no serían por sí solos condición suficiente para la conformación de un grupo sujeto de acción afirmativa: no son atributos inherentes a los sujetos y se trata de situaciones susceptibles de modificación, y en sentido sí es aceptable los límites en los criterios para considerar a grupo sujeto de acción afirmativa, esto destacaría, por ejemplo a las políticas compensatorias en el sector educacional, o respecto del mercado laboral como medidas de acción afirmativa, salvo que las mismas incluyan explícitamente en sus criterios como el género, etnia, la edad o la discapacidad.

El segundo aspecto que identificamos en contra, es importante señalar, ya que incluso, dentro de los mismos grupos discriminados existe una autoexclusión no intencional, pues cabe mencionar que la falta de conciencia sobre la vulnerabilidad y exclusión a la falta de conocimiento de las acciones implementadas para combatir su situación desfavorable es un factor determinante, ya que al parecer los miembros del grupo que aprovechan más y disfrutan mejor de la aplicación de dichas políticas son las personas que tienen más en claro su situación en desventaja, es decir las personas que están más conscientes de sus derechos por el manejo de información que éstas poseen de dichas políticas, ya que por sus propias condiciones tienen la oportunidad de establecer mayor contacto con decisiones políticas, en las cuales se ven afectadas o beneficiadas, según sea el caso y por el contrario la población que desconoce que su situación de vulnerabilidad y discriminación, las asimila como si fuese inherente a ellas y por lo tanto desconocer que existen medidas de acción diseñadas para combatir dicha situación por lo tanto, falta generar y aplicar más medidas del tipo de concientización.

En este caso no basta con proporcionar una serie de información que no comprendan sino que se realicen de tal forma que dicha información sea procesada y transmitida por diferentes canales, como campañas por diferentes medios masivos de comunicación como la radio y la televisión en donde el

lenguaje sea por todos los actores sociales conocido y que las tecnologías de la información cumplan la función para las cuales existen.

El tercer aspecto a resaltar tiene muchas implicaciones, ya que tiene que ver directamente con la relación sujeto-objeto, y su carácter valorativo, es decir con la relación Estado y política de acción afirmativa, cuya postura debiera ser objetiva y en tal caso se observa una tendencia subjetiva en su aplicabilidad, al estar caracterizadas por la ideología del gobierno en turno como lo podemos observar en los discursos como temas centrales que permite en el caso de México obtener el visto bueno de la ciudadanía; otra implicación es el cubrir estadísticas de logros sexenales.

Lo podemos observar por ejemplo en los informes de gobierno en donde se exponen una serie de datos referentes a las medidas y programas implementados para combatir situaciones de riesgo o incluso la creación de oportunidades de desarrollo con el fin de presentar los logros en el sector educativo o sector productivo, sin embargo, esto no quiere decir que en realidad se combata la discriminación y la falta de oportunidades para todos.

Una implicación más es la temporalidad si hablamos de logros del gobierno en turno en los diferentes niveles por ejemplo en nuestro país, es claro que las medidas de acción afirmativa son temporales y por lo tanto transitorias, lo que indica que no hay una continuidad entre un gobierno y otro, esto es insuficiente por que no se logra atacar las causas sino disimular los efectos, suprimiendo algunas tensiones sociales, esto hace referencia a una solución superficial del problema, el cual sigue latente por sus soluciones a corto plazo, sin embargo las soluciones cada vez más se complejiza por la falta de reconocimiento como un derecho y como una obligación ciudadana

El cuarto punto en contra para la acción afirmativa es que resulta asimilacionista, adjetivo que implica la aceptación y adjudicación de una ideología, en este caso la

promovida por la cultura occidental por parte de una persona o grupo de personas y que es un término empleado por Fidel Tubino, la consiste en hacer que se introduzcan a los miembros del grupo excluido a esquemas de pensamiento, formas de expresión y modos de vida hegemónicos, esto nos obliga a pensar que resulta contradictoria al no permitir se incluyan o integren dichos grupos libremente, es decir tomando en cuenta sus propios esquemas de pensamiento, formas de expresión y modos de vida, aquí el problema es que no existe una aceptación real del grupo discriminado y peor aún se tiende a que el mismo grupo al asimilar niegue de alguna forma sus propias características que lo hacen diferente y que los hace sujetos a discriminación y limitándolos nuevamente.

Para finalizar tenemos el quinto punto en contra de las acciones afirmativas y es el establecimiento de un sistema de cuotas, que funciona tomando en cuenta una serie de negociaciones en el cual se observan una serie de condicionamientos, pues el grupo beneficiado o destinatarios de las acciones afirmativas para poder acceder a las mismas oportunidades, estas cuotas consisten en que un número determinado de personas miembros son los que pueden acceder a ciertos cargos ya destinados para miembros de grupos no considerados discriminados, por ejemplo: la incursión y participación de las mujeres en la política, se lleva a cabo mediante este sistema en el cual sólo se adjudican estos espacios mediante los espacios ya destinados es decir si están contemplados veinte lugares para cargos de representación, lo que impide una competencia libre y justa.

Por consiguiente después de haber expuesto los aspectos en contra, presentaremos las características de las mencionadas políticas que podrían convertirlas en acciones efectivas y radicales ante las prácticas discriminatorias y excluyentes. Por lo tanto las políticas afirmativas deben tener fundamentos que justifiquen su adopción, así el presente rubro pretende identificar estos aspectos positivos son un punto de partida para la realización de modificaciones tanto en el diseño como en su aplicación que conlleven a la erradicación de la discriminación o como en el inicio se mencionó los cambios en la estructura simbólica.

En primer lugar podemos exhibir como un punto a favor de las acciones afirmativas la creación de espacios que potencialmente permiten mostrar y evidenciar las tensiones sociales generadas a raíz de prácticas discriminatorias con respecto a la inequidad e intolerancia por que hace de conocimiento público como se ejerce la discriminación en todas sus manifestaciones, en este caso podemos citar como referencia la creación de la CONAPRED (Consejo Nacional para prevenir la Discriminación aprobada por el congreso de la unión el 29 de abril del 2003, cuyo objetivo: "es la promoción de políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad"¹³³

De igual forma estas tensiones sociales son difundidas por organizaciones no gubernamentales, en las que los y las activistas de las ONG han sido indispensables, pero sobre todo por la generación crítica de cultura homogénea, así como por los cuestionamientos a los patrones de conducta que generan el problema, tomando en consideración el papel que juegan todas las instituciones en la reproducción de estas conductas, así como la proyección de los efectos de ésta y traduciéndolos en ejemplos en la vida cotidiana.

El siguiente punto a favor de las acciones afirmativas, es el que tiene que ver con la promoción de la convivencia dignificante, palabra que implícitamente promueve el acercamiento, conocimiento y aceptación de las particularidades que hacen diferente al otro, es decir busca la aceptación de la diferencia mediante el trato cotidiano, trabajo que de igual forma, han empezado a promover y realizar las instituciones públicas y privadas; nacionales e internacionales como lo establecido en la "Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento"¹³⁴ En donde se propone la convivencia intergeneracional, cuyo objetivo principal es el acercamiento de personas de diferentes edades lo que permite dar a conocer las características particulares de los adultos mayores. Lo que a su vez permite la

¹³³ Consejo nacional para prevenir la discriminación. (<http://www.conapred.org.mx/acerca/objetivos.html>)
12/05/09

¹³⁴ Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid, 8 a 12 de abril de 2002

valoración de este grupo vulnerable y otorgarle un trato decoroso mutuo, en donde las organizaciones no gubernamentales realizan el trabajo de concientización constante y las comisiones de gobierno como la de género de la asamblea legislativa en nuestro país promovido por diferentes medios.

El tercer aspecto que podría convertir a las acciones afirmativas en soluciones transformativas es la realización de reformas mediante la promulgación de leyes para la inclusión al ámbito laboral de los grupos históricamente excluidos como las mujeres, personas con capacidades diferentes y adultos mayores, por ejemplo: Como lo expresa la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 133 Fracción 1: “queda prohibido a los patrones negarse a aceptar trabajadores por razón de EDAD o de su sexo.”¹³⁵

Aunada a esta situación en el caso de los Adultos Mayores, en cuestión laboral se pública “La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal” el 7 de marzo del 2000 en la Gaceta oficial del D.F. y en su artículo primero se establece que la ley es de orden público, de interés y de observancia general en el D. F.

Por otro lado, en dicha Ley se establece: “el Derecho a la Asistencia Social, situación para la que no hay programas gubernamentales que cubran esta necesidad y derecho; Derecho a la no Discriminación”¹³⁶, en donde no hay un órgano o institución encargada de hacer cumplir este derecho. Como lo podemos observar en políticas diseñadas a partir de incentivación a las empresas que proporcionan las mismas oportunidades de trabajo a diferentes grupos vulnerables como los discapacitados, mujeres, y adultas mayores. tanto para los hombres las

¹³⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal del Trabajo. Artículo 131, Fracción 1.

¹³⁶ “A la discriminación se le define como un trato desigual y desfavorable que niega derechos o beneficios a miembros de una categoría social particular, sea imponiendo cargas especiales u otorgando favores exclusivos a personas que pertenecen a otra clase distinta. Se le considera como el comportamiento negativo con respecto a miembros de un grupo diferente, hacia el cual se tienen prejuicios y estereotipos determinados, la ONU la define como la actitud de negar a individuos o grupos con igualdad en el trato que ellos desearían disfrutar, o de conservar sus tradiciones religiosas y culturales” Sergio Gabriel Torres y Laura Marcela Marrazzo. Discriminación y delincuencia. Edit. AD HOC Buenos Aires, Argentina, 2000. pág. 15 - 20

reformas a las leyes que defienden los derechos sociales como el trabajo; o por otro lado la sanciones a las que se hacen acreedoras las empresas que no respeten las leyes y no accedan a brindar las mismas oportunidades por discriminación.

Las acciones afirmativas y política de empleo por ejemplo parte del Estado: “el Ejecutivo Federal publicó el 8 de marzo de 2007, el decreto a través del cual se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes personas físicas o morales del impuesto sobre la renta, que empleen a personas que tengan 64 años o más de edad; o padezcan discapacidad motriz, que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; mental; auditiva o de lenguaje, en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o tratándose de invidentes”¹³⁷

El cuarto aspecto está relacionado con la existencia de las condiciones para su aplicabilidad, es decir se cuenta con los recursos intelectuales, humanos, económicos y políticos que son necesarios para llevar a cabo la aplicabilidad de las acciones afirmativas, en este sentido los recursos intelectuales existen tanto en las instituciones públicas como privadas mismas que con sus investigaciones y estudios han realizado aportaciones a la política de acción afirmativa así el cómo ésta puede ser más eficaz y efectiva.

Por otro lado se cuenta con los recursos económicos y humanos ya que se destina del presupuesto el porcentaje para la aplicación de programas sociales de igual manera se cuenta con los recursos humanos e infraestructura para su diseño, desarrollo y aplicación (se entiende por recursos humanos como el potencial humano destinado a la realización de una actividad que traiga consigo productividad) los recursos económicos se cubren en el momento que se destina el presupuesto que permita la solvencia de las diferentes medidas como campañas, convenciones, programas, etc. Y de acuerdo al Proyecto de

¹³⁷ Senado de la República. LXI Legislatura
(www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/08/221&documento) 12/05/09

presupuesto de egresos de la Federación (PPEF) 2009 en el cual establece que: “El presupuesto para Sedesol aumentaría 114.1 por ciento en términos reales entre el 2006 y 2009; a su vez el incremento que se propone 2008 a 2009 es de 25.9 por ciento”¹³⁸. Los recursos políticos se establecen desde el momento en que se identifica la población objetivo y sus necesidades, para aplicar el instrumento de apoyo.

Para finalizar encontramos que la acción afirmativa tiene la capacidad de solución real y transformadora si su aplicación está complementada con acciones que transiten las estructuras simbólicas establecidas, a nuevas estructuras simbólicas. En este sentido es necesario e importante realizar una reflexión sobre que la razón de ser del mismo concepto, pues a la par de la aplicación de acciones afirmativas en estos momentos es necesario replantearnos la necesidad de un nuevo tipo de educación dirigida a las generaciones actuales y venideras de los niños y adolescentes en sus centros educativos y desde sus hogares para combatir por todos los frentes el problema de la discriminación y exclusión.

Estas medidas que permitan combatir las estructuras simbólicas, puesto que las acciones afirmativas pueden establecer nuevas relaciones sociales e iniciar transformaciones reales en las ya tradicionales relaciones sociales. Por lo tanto retomaremos el término de acción afirmativa expuesto en el inciso anterior para referirnos: “El establecimiento de medidas temporales, que con el fin de establecer igualdad de oportunidades en la práctica permitan mentalizar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios.”¹³⁹

En este sentido, es necesario e importante realizar una reflexión sobre que la razón de ser del mismo concepto, pues a la par de la aplicación de acciones afirmativas en estos momentos en nuestro país es necesario replantearnos la

¹³⁸ Op. Cit. pág. 20

¹³⁹ Casas, José Ignacio. Guía Didáctica. Madrid: Ministerio de asuntos sociales (Instituto de la Mujer), sin fecha, pág. 2-5

necesidad de un nuevo tipo de educación dirigida a las generaciones actuales y venideras de los niños y adolescentes en sus centros educativos y desde sus hogares para combatir por todos los frentes el problema de la discriminación y exclusión.

De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada por el Congreso de la Unión el 29 de abril de 2003, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año, discriminación es “toda distinción, exclusión o restricción, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra análoga, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”.

CAPITULO 3.- SITUACIÓN DE RIESGO DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL D. F.

Para la legislación mexicana la cual establece que los adultos mayores tienen derecho a disfrutar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio, al desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir la protección que establecen las disposiciones legales de carácter laboral, sin embargo los adultos mayores como uno de los grupos vulnerables se enfrentarán a diversas situaciones de riesgo debido a factores biológicos, sociales, culturales y políticos ya que dicho grupo es más propenso a experimentar una serie de desventajas por acción u omisión de terceros, al desempeñar deficientemente diversas actividades claves para la inserción social, en otras palabras los adultos mayores se encuentran en riesgo social, puesto que características específicas de su edad son inherentes a la misma, como lo son: la pérdida de la capacidad motriz; la pérdida de autonomía y autoridad en núcleo familiar, entre otras, las cuales se ven acentuadas por las deficiencias de cobertura y calidad en materia de seguridad social y atención a la salud.

En otro sentido el papel de las ayudas familiares con respecto a la seguridad económica es un asunto que cada vez adquiere mayor reconocimiento; siendo relativamente frecuente encontrar en los censos de población la composición de ingresos de las personas y hogares en condición de pobreza. En algunos casos, esta inclusión se realiza bajo el amplio término de “ayuda económico de familiares” o de “apoyo gubernamental”

Dentro de estas ayudas familiares se distinguen dos, por un lado ayudas familiares dentro del país y ayudas familiares de fuera del país. En todos los casos, sin embargo alude a un mismo fin, ayudas en forma de dinero en efectivo a aquellos que, de no mediar dicha transferencia, tendrían un probable riesgo de quedar en la pobreza. En la vejez, las ayudas familiares adquieren un significado diferente a las demás etapas del ciclo de vida, debido a que en esta edad la

obtención de recursos para satisfacer las necesidades provienen de fuentes que no siempre son asimilables a aquellas de las restantes generaciones.

Esto es así porque a medida que avanza la edad el ingreso por remuneraciones al trabajo va perdiendo importancia, y al revés de lo que ocurre en países desarrollados con sistemas de seguridad social más evolucionados, sólo una media proporción descansa únicamente en ingresos obtenidos por concepto de jubilación o pensión. En este contexto, tal como afirma Wong y Espinoza: “el apoyo familiar gana importancia relativa, sobre todo entre los grupos con bajos ingresos y que no cuentan con apoyo institucional”¹⁴⁰.

Un estudio referido al caso mexicano demuestra, por ejemplo, que: “una proporción bastante significativa alrededor del 30% de los hogares encabezados por personas adultas mayores de 65 años depende total o parcialmente de las transferencias informales de ingreso”¹⁴¹. Una proyección más reciente al respecto revela que en el año 2000, entre las fuentes de ingreso más comunes de las personas adultas mayores en México, se encuentra: “la ayuda familiar con un 33.7% y aquellos que dependen exclusivamente de ayudas familiares alcanzan casi al 10%”¹⁴². Este dato se mantiene al analizar los ingresos de este grupo de edad, de acuerdo a la Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de México del año 2000 que revela: “más de 600 mil hogares con personas mayores, 16 de cada cien reciben ayuda de familiares dentro del país y 300 mil reciben de familiares que se encuentran en el extranjero”¹⁴³

Los adultos mayores, dentro de la producción de bienes y servicios cumplen un papel importante, puesto que casi la mitad de la población de sesenta a sesenta y

¹⁴⁰Wong M. y Espinoza R. Ingreso y bienes de la población de edad media y avanzada en México, 2003 *Papeles de Población* No. 37.pág.10

¹⁴¹ Tuiran R. y Wong R. (1993) Transferencias familiares de ingresos, SOMEDE, México (MIMEO), pág. 28

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Hernández D. Hogares, Pobreza y Vejez. Desigualdad y pobreza en la población mayor, Demos Carta Demográfica sobre México, 2001, No. 14, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

cuatro años dentro del país se encuentra en la actividad económica, esta significativa proporción de adultos mayores que laboran deja entrever que lejos de constituir una acción voluntaria, puede atribuirse tanto a la baja cobertura de la seguridad social como al escaso monto de las jubilaciones percibidas por aquellos que cuentan con tal protección.

Es bien sabido que las condiciones del adulto mayor con respecto al resto de la población tiene distintas limitaciones propias de su edad, situación a la que tendrá que enfrentarse el Estado mexicano, puesto que el ritmo de envejecimiento demográfico de este grupo en particular es mayor al grueso de la población, reto al que se enfrentará el Estado mexicano.

Frente a esta problemática organizaciones internacionales en beneficio de la calidad de vida de la población adulta mayor, han llevado a cabo reuniones en donde se ha visualizado el incremento demográfico, y por consecuencia la necesidad de dignificar a este grupo en particular, mediante el diseño de estrategias y planes de acción, mismas que tendrán que adaptarse a la estructura socioeconómica de cada país.

Como respuesta ante la situación que prevalece en este sector de la sociedad en México, específicamente en el DF, se da inicio a los apoyos por parte del gobierno del Distrito.

En este sentido la finalidad de mostrar la dinámica que tiene el “Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal”, permitirá ser analizado no obstante se hará alusión al programa implementado a nivel federal de “Setenta y más”.

3.1 El incremento de la población de Adultos Mayores como un problema Estructural: nuevo reto al que se enfrentará el Estado mexicano.

Los cambios demográficos han sido de gran magnitud y de una velocidad tal, que la estructura económica de este país ha sido incapaz de reaccionar a las demandas de la población en materia de empleo y seguridad social, para mencionar sólo algunos de los problemas más importantes de los nuevos escenarios nacionales en materia social.

El desarrollo económico a su vez ha generado importantes cambios en las características demográficas de la población, en la medida en que modifica sus condiciones de existencia al ampliar su esperanza de vida, generar condiciones para incrementar su movilidad espacial y conectar sus expectativas en el futuro con las de un mundo cada vez más inestable.

Cuando nos referimos a México como una sociedad compleja y de múltiples contrastes, inmersa en un largo proceso de ajustes económicos que, al menos en las tres más recientes décadas, han llevado, entre otras cosas, a la búsqueda de potenciar la planta productiva en todos los órdenes, resulta inevitable señalar la ausencia de una estrategia o visión general que busque elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Existen muchos retos que el Estado mexicano deberá enfrentar en un futuro cercano, entre ellos podemos mencionar algunos como: Brindar certeza y no incertidumbre tanto a las personas que vivimos en el país como a los que nos visitan; la procuración e impartición de justicia de manera transparente; la protección de los derechos humanos; devolver la confianza y credibilidad ante las instituciones, sin embargo debe prestar mayor atención por su dimensión estructural y especialmente por ser parte fundamental de esta tesis, como lo es el incremento de la población de adultos mayores en nuestro país, lo que implica el diseño de la política social que esté orientada a una sociedad donde la población económicamente disminuirá.

En un primer período que en México llega hasta los años 40, se observan elevados niveles de natalidad y mortalidad que dan como resultado tasas de crecimiento moderado. En una siguiente etapa y como producto de la caída de la mortalidad y el mantenimiento de elevadas tasas de natalidad, el crecimiento llega a magnitudes elevadas no documentadas con anterioridad en el país, lo que da origen a lo que se ha calificado como una explosión demográfica y que se manifiesta en una estructura de la población que puede denominarse cuasi-estable ya que junto con el crecimiento en su volumen total, la distribución relativa por edad permanece prácticamente sin modificaciones¹⁴⁴.

La estructura por edad se modifica radicalmente al disminuir a lo largo del tiempo la base de la pirámide de edad e incrementarse la participación relativa de la cúspide. En las etapas de cambio demográfico acelerado en que transcurre la transición demográfica, las dos condiciones asociadas a éste: un desarrollo tecnológico que influencia la fecundidad o la mortalidad y una estructura institucional que permite la difusión de los avances técnicos, se cumplen en este país.

La situación demográfica de México a partir de los años 30 empieza a sufrir cambios significativos en el descenso en las tasas de mortalidad al interior de la sociedad, acentuándose en los años setenta con la disminución en las tasas de fecundidad, cambios que se ven reflejados en la actualidad en el crecimiento paulatino de las personas adultas mayores en la disminución de los niños.

Al experimentar cambios demográficos al igual que cambios sociales, económicos y político del siglo XX, de manera no aislada entre sí, destacándose el proceso de envejecimiento demográfico entre la población en edades avanzadas, pues como

¹⁴⁴ Esta característica de cuasi-estabilidad permitió que estimaciones de la fecundidad o la mortalidad pudieran derivarse a partir de métodos indirectos basados en la teoría de las poblaciones estables. Al respecto puede verse el Manual IV de las Naciones Unidas: Métodos para establecer mediciones demográficas fundamentales a partir de datos incompletos. Estudios sobre población, n° 42. Naciones Unidas. Nueva York, 1968.

se sabe, en el año 2000 México se consideraba un país de jóvenes de acuerdo con el Censo General de Población y vivienda, del mismo año, pues un 50% de la población contaba con 22 años o menos.

En este sentido tan solo de la población total del país los estudios sobre demografía establecen que: “México ocupa el lugar número 11 en el mundo y tercero de América por el monto de su población, superado por países como Estados Unidos de América y Brasil de igual forma se menciona que: “Se estima que en 2008 la esperanza de vida al nacimiento de la población mexicana es de 75.1 años; 77.5 años en las mujeres; 72.7 en los varones”.¹⁴⁵

Otras estimaciones más recientes arrojan que el país registra que la población en nuestro país es de: “107 millones, de los cuales el 50.8% son mujeres y 49.2% son hombres, en los años sesenta la tasa de crecimiento promedio anual fue de 3.4 para el periodo 2005-2008 es de 0.87 por ciento; En el año 2008, ocho entidades concentran poco más de la mitad de la población total. Las entidades con mayor número de habitantes son el estado de México (14. millones de habitantes) y el Distrito Federal (8.8 millones). Asimismo, las cinco zonas metropolitanas mayores agrupan 30.2 % de la población nacional”¹⁴⁶

De acuerdo con la trayectoria seguida por la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional en las últimas tres décadas ha provocado transformaciones en la cuestión demográfica y lo seguirá haciendo en los próximos años, así podemos observar proyecciones que la composición de la pirámide de población en México entrará de lleno y completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y aun perfil envejecido, por lo que al tomar como base la trayectoria que asumen las proyecciones de población del CONAPO, se prevé que la tasa de crecimiento natural, es decir, la diferencia entre la tasa de natalidad y la de

¹⁴⁵ INEGI. Estadísticas a propósito del día Mundial de la población. 11 de julio de 2008. pág. 5

¹⁴⁶ Op cit . pág. 9

mortalidad declinará de 1.8 por ciento en la actualidad a 1.3 por ciento en 2010 y a 0,6 por ciento en 2030. Se anticipa que hacia el final del horizonte de proyección, por primera vez desde la culminación de la revolución mexicana, se iniciará un ciclo de crecimiento demográfico.

Cuando se habla de cerca de dos tercios de la población en condiciones de no satisfacer un mínimo de bienestar y dignidad personal, familiar y comunitaria, estamos ante escenarios que denotan desequilibrios en la integración social, cultural, ambiental y económica.

Cuando se insiste, desde diversas esferas de los sectores público y privado, que es a través de la modernización que se pueden encontrar indicadores económicos característicos de una sociedad en vías de alcanzar un orden superior, estamos ante discursos que enmascaran una política que, sin recurrir a mayores argumentos, insisten en erigirse a si mismos como la única vía para dar certeza en los procesos de construcción ya no del presente sino del futuro y de sus imágenes, en el largo plazo.

Cuando para hablar del futuro que como población podemos integrar a fin de dar cuenta de los retos, necesidades y oportunidades del presente y del mañana, es necesario remitirse a las recomendaciones de organismos supranacionales, estamos ante la pérdida de la construcción del futuro, del cambio y de la posible toma de decisiones con visión nacional.

En la búsqueda de respuestas a estas contradicciones así como de algunos elementos componentes de futuros posibles, el diálogo puede aportar una plataforma para la reflexión e integración de acciones de mayor impacto social. En ello, esta colaboración tiene posibilidades de jugar el rol de impulsar el debate que evite el desencuentro y las discrepancias acerca de los futuros de la población, de la sociedad en su conjunto al menos en un rubro de suma importancia: la población adulta, conocida bajo la categoría: adulto mayor.

En este sentido, y particularmente en el caso de la ciudad de México, las categorías que se refieren a sujetos sociales específicos (jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, entre otros) necesitan ser reelaboradas a fin de constituir sujetos sociodemográfico en espacios históricos y concretos. Se trataría, pues, de categorías sociales, que surgen ya no de procesos de abstracción, sino de una dimensión social que permite la “visibilidad” de los componentes que producen la diferenciación y desigualdad social”¹⁴⁷.

La ciudad de México tiene un carácter metropolitano cuando, por la conurbación con municipios del Estado de México, a partir de 1940 pasa de 1’700,000 habitantes a casi 17’000,000 en 1995. Esta dinámica demográfica en la ciudad se convierte en uno de los más grandes problemas del país, cuando se hace más que evidente la crisis económica, social y política del proyecto industrializador.

La ciudad de México se convierte en el espejo fehaciente de la pobreza y la desigualdad, con el riesgo de pérdida de identidades arrolladas por la sociedad de masas. Hace menos de una década, compartía con Tokio y Nueva York los primeros lugares en concentración de personas, con enormes problemas y carencias en todos los órdenes.

La ciudad de México constituye uno de los ejemplos más importantes de degradación del hombre y su entorno inmediato. Se ha perdido la determinación de salvaguardar el patrimonio básico y se reducen las formas más elementales de solidaridad. Los programas de desarrollo de la ciudad no están exentos de los estilos personales de las autoridades de administración y gobierno.

La esperanza de vida al nacimiento, indicador utilitario tradicional para referir

¹⁴⁷ Zemelman Merino, Hugo (1982) Problemas en la explicación del comportamiento reproductivo (sobre las mediaciones), en Reflexiones teórico – metodológicas sobre investigación en población. Colegio de México, México. pág. 29

éxitos de políticas neomalthusianas (la modernización es el objetivo y, la dinámica de la población, el obstáculo) alcanzará casi los 80.años en 2020¹⁴⁸.

Los factores que han permitido el aumento en la esperanza de vida en la población son: caída de la mortalidad, la mejora en servicios de salud, el descenso de la natalidad, la demanda y utilización de métodos anticonceptivos.

En el caso del descenso de la mortalidad, ha estado ocurriendo de manera gradual desde la década de los treinta, señalando el punto de inicio de la transición demográfica. Como parte de esos cambios estructurales, hoy en día México, no sólo cuenta con una población mucho más numerosa, sino que sus habitantes viven un mayor número de años. En el siglo pasado, la esperanza de vida era de 30 años (29.6 para hombres y 30.3 para mujeres) y la mortalidad infantil estaba por encima de las 220 defunciones de menores de un año por mil nacidos vivos. En esa época, la población del país todavía pagaba un pesado tributo a las enfermedades de carácter infeccioso: de las diez principales padecimientos responsables de la mortalidad, ocho eran de ese tipo.

Por el contrario, al finalizar el siglo XX, la esperanza de vida de los mexicanos asciende a 75 años (72.8 para hombres y 77.3 para mujeres), es decir, 45 años más, y la mortalidad infantil se redujo a cerca de la décima parte, en cuanto que en la actualidad sólo una de las diez principales causas de muerte en México es de tipo infeccioso.

Por su parte el descenso de la mortalidad a lo largo de este siglo ha tenido importantes consecuencias y profundas ramificaciones en distintos órdenes, tanto en la familia y la comunidad, como en la sociedad en su conjunto. “Se prevé que entre el año 2000 y el 2050 la esperanza de vida al nacimiento aumentará de 75 a 84 años, de acuerdo con las hipótesis planteadas por las proyecciones de

¹⁴⁸ Partida Bush, Virgilio. Situación actual y perspectivas demográficas, Consejo Nacional de población, México, 2000. pág. 22.

población vigentes, hecho que seguramente hará cada vez más usual la interacción de personas emparentadas entre sí, pertenecientes a cuatro o hasta cinco generaciones sucesivas”¹⁴⁹.

En este caso el descenso de la fecundidad, la sociedad ha logrado modificar prácticas culturales respecto a su ámbito reproductivo, hecho que ha sido valorado que permite apelar al control individual de la capacidad reproductiva.

“Estas acciones que han constituido el núcleo central de la política de población han mostrado sus limitaciones ya que si el fin último de esta política es la mejora en las condiciones de vida, en la situación actual no puede decirse que haya cumplido con sus objetivos, ya que la proporción de mexicanos en la pobreza y especialmente en la pobreza extrema es cada vez mayor”¹⁵⁰.

El incremento en la esperanza de vida y a su vez el consecuente envejecimiento demográfico traerán consigo nuevos retos que debe enfrentar el Estado mexicano evaluando permanentemente los criterios de asignación de los recursos presupuestales, con el fin de asegurar el mayor beneficio social posible y su aplicación eficiente.

Es relativamente fácil sistematizar el conocimiento acumulado por los especialistas para explicar la situación demográfica de México al finalizar el siglo XX, e identificar los elementos centrales que influyeron sobre las variables

¹⁴⁹ El alargamiento de la sobrevivencia ha permitido que la "muerte" se considere hoy en día "cosa de mayores". En el ámbito familiar, el descenso de la mortalidad ha dado lugar a: (i) un aumento considerable del número de años que los matrimonios se mantienen intactos sin ser disueltos por la muerte de uno de los cónyuges; (ii) una disminución significativa de la probabilidad de que los padres sufrieran la muerte temprana de uno (o más) de los hijos; (iii) una reducción en la proporción de menores que experimentan la muerte de alguno de sus familiares más cercanos (padres, hermanos, primos, etc.); y (iv) un incremento del "tiempo familiar" o del potencial de interacción de varias generaciones sucesivas emparentadas entre sí, lo que puede ejemplificarse mediante la sobrevivencia cada vez mayor de los abuelos durante la niñez, la adolescencia y la juventud temprana de los nietos.

¹⁵⁰ Entre 1984 y 1997, los mexicanos en extrema pobreza, pasaron de 11 a poco más de 20 millones. Esto, según las cifras de instituciones oficiales como el INEGI o el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ya que estimaciones de investigaciones de la pobreza ubican este número por encima de 30 millones.

fundamentales que definen la dinámica poblacional del país, en virtud de que en los años recientes se ha producido y analizado un gran volumen de información sociodemográfica de gran confiabilidad¹⁵¹.

Ahora bien, desde la época en que las preocupaciones producto de la dinámica demográfica estaban asociadas a la elevada fecundidad y por ende, a un crecimiento sostenido de la base de la pirámide de edades, hasta hoy, a esta preocupación se suma el crecimiento de los adultos mayores. Y, ya sea que el asunto que nos preocupa en este inciso se origina en la cúspide de la pirámide, al relacionar la dinámica de la población con la del sistema económico, se hace evidente que la solución de los problemas asociados con el crecimiento, estructura o distribución de la población corresponde al ámbito de la economía política ya que no son problemas que se reduzcan a lo demográfico aunque su origen sea el crecimiento de la población.

En años recientes al análisis de las consecuencias del envejecimiento de la población ha ido más allá de la esfera económica concentrada en definir los sistemas de pensiones, el financiamiento de la seguridad social y el gasto público, en la medida en que la distribución de recursos en la sociedad en la práctica, tiene un referente etario y está limitada por la generación de la riqueza a que da lugar la actividad económica y se refleja en la estructura y monto del gasto público.

Por esta razón, es fundamental reconocer el papel de las políticas públicas, y no sólo las políticas explícitas de población, en la definición de los escenarios demográficos al actuar sobre cada uno de los componentes del crecimiento y distribución de la población, e identificar sus efectos contradictorios sobre el desarrollo.

¹⁵¹ Además de la información censal y la que proviene de las encuestas sociodemográficas especializadas, se ha producido información a partir del Censo de Población de 1995 y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) levantada en 1992 y 1997.

La dinámica demográfica muestra la necesidad de dedicar mayores recursos adultos mayores para satisfacer sus demandas, lo que tiene que ser cubierto con medidas fiscales y políticas sociales específicas, que afectan finalmente la tasa de ahorro.

Es fundamental hacer evidente que en el análisis de los escenarios futuros en los que cada vez será más importante la población de mayor edad, dos procesos institucionales: la jubilación y el sistema de pensiones, ambos función de políticas estatales tendrán cada vez mayor importancia.

Uno de los retos al que se enfrentará el Estado mexicano es la creación de infraestructura que permita prevenir y resolver problemas de tipo crónico degenerativos, puesto que el peso de la enfermedad y de la muerte se desplazará cada vez más hacia los grupos de mayor edad trayendo como consecuencia problemas de discapacidad y de deterioro funcional de los adultos mayores. Proyecciones de la CONAPO estiman que el número de personas de adultos mayores crecerá de 2.0 millones en el presente año 7.3 millones en 2030 y 15.9 millones en el 2050.

El envejecimiento demográfico como problema estructural obligará a la sociedad a modificar la superestructura ideológica al propiciar profundos cambios en nuestra manera de ser y de pensar y trastocará los arreglos residenciales y domésticos, las relaciones sociales y familiares, así como las relaciones de género e intergeneracionales. Otros muchos ámbitos de nuestra vida cotidiana también se verán alterados. Así, por ejemplo, en los servicios se requerirán menos guarderías, menos escuelas de educación básica y menos establecimientos obstétricos y pediátricos, y seguramente, más hospitales, más asilos y albergues y más servicios de recreación para ancianos, así como más geriatras y especialistas en la atención de la vejez.

Como se advertirá, el envejecimiento demográfico impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura económica y social y una cuantiosa reasignación de recursos para atender las demandas de los adultos mayores en materia de salud, seguridad social y política por ejemplo: “La propia recomposición del electorado lo propiciará: si en la actualidad los adultos mayores representan alrededor de ocho por ciento de la población en edad de votar, treinta años más tarde su peso relativo ascenderá a más de 17 por ciento; y en el año 2050 se elevará a 30 por ciento.”¹⁵² En consecuencia, las agendas del poder ejecutivo y de las cámaras, así como las plataformas de las organizaciones sociales y los partidos, buscarán adaptarse a esta nueva realidad demográfica y, en consecuencia, la atención de la vejez adquirirá una creciente importancia política.

Como consecuencia del envejecimiento surge la incertidumbre de que la sociedad pueda ser capaz de generar los recursos económicos suficientes para satisfacer las demandas de una población cada vez mayor de personas envejecidas. Por ello cuando se trata este tema es importante mencionar a la seguridad social.

La seguridad social está basada en cuatro importantes principios: “universalidad, suficiencia, uniformidad y solidaridad, los cuales en conjunto significan que la seguridad social debe procurar la cobertura de la población, otorgándole un nivel mínimo de beneficios y prestaciones que le permita satisfacer sus necesidades fundamentales”¹⁵³.

Estos principios están hoy puestos en tela de juicio, no sólo por la administración federal en turno y la administración en general de empresas del sector privado que se ha incorporado a puestos de decisión en los gobiernos estatales y locales, señalando reiteradamente la necesidad de modificar (cancelar) toda una serie de garantías sociales que se asientan en contratos colectivos de trabajo y transitar a una nueva cultura laboral.

¹⁵² Fuente: Estimaciones y proyecciones de CONAPO

¹⁵³ Kroepfly Saury, Marcelo de Jesús. El envejecimiento demográfico y los sistemas de pensiones, Consejo Nacional de Población, México, 2001. pág.13.

En torno a la seguridad social se ha desarrollado un debate amplio e inacabado. Sin embargo, se insiste en la supuesta existencia en torno a un consenso claro en la visión de crisis que se vive y crece casi exponencialmente hasta llegar a escenarios catastrofistas, alcanzando en ellos la quiebra financiera de la principal institución de seguridad social en México: el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El interés creciente por estudiar las implicaciones económicas del proceso de envejecimiento ha sido originado por el cambio demográfico descrito en los párrafos anteriores y la incapacidad de la economía y los sistemas de seguridad social para generar los recursos suficientes para responder a una nueva estructura de la población.

Tomando en cuenta este perfil inicial de la población mayor de 60 años ¿qué acciones se pueden vislumbrar para el presente y futuro, como el proyectado? Esta interrogante abre una serie de iniciativas desde la esfera de gobierno federal y local así como de las organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales bajo un referente básico: el adulto mayor es un actor con alta incidencia en la integración familiar y comunitaria que se desenvuelve en un contexto de inequidad y exclusión social.

¿Cómo desplegar las políticas de gobierno en materia de desarrollo social para este grupo poblacional? La respuesta se ha emprendido se desprende de la reconstrucción de la identidad social del adulto mayor. Aquí nos situamos, junto con Hugo Zemelman¹⁵⁴, “en la ubicación de los sujetos sociales a partir de dos cualidades que los grandes sistemas explicativos dominantes han negado: la indeterminación y la plasticidad para la propia constitución dentro de la enorme complejidad y la pluralidad de la modernidad actual que da formas a la vida metropolitana”. Es decir, el reconocimiento de que los sujetos sociales se

¹⁵⁴ Zemelman. Hugo, coord., Subjetividad: umbrales del pensamiento social, Antrophos/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Coordinación de Humanidades, Barcelona, pág. 22-23

constituyen como tales en el entramado de sentidos y significados de su cotidianidad siempre cambiante en donde se pone en movimiento su identidad, su singularidad individual, su relación con el otro, con el saber hacer incorporado, de las tradiciones e inercias que emergen de la memoria, pero también junto con toda la creatividad e invención de que es capaz.

La prolongación de la vida humana después de cierta edad es la prolongación de una vida con incapacidades en la que diversas esferas de la vida cotidiana se ven involucradas: el trabajo, el uso del tiempo libre, las relaciones interpersonales tanto en la familia como fuera de la familia, entre otras.

Cuando estas incapacidades se originan en una enfermedad, la familia es el espacio de atención y cuidado de los adultos mayores y lo será cada vez más cuando las políticas sociales transfieren a las familias lo que antes era una responsabilidad de las instituciones.

La reestructuración de los sistemas de seguridad social que eliminan de tajo cualquier principio de solidaridad y trasladan al adulto mayor la responsabilidad de su sobrevivencia sin reconocer con justicia sus aportes durante su vida productiva, trae consigo un efecto importante sobre sus condiciones de vida que debe ser enfrentado desde ahora por políticas públicas que consideren sus especificidades.

Ante la disminución de las esferas de influencia del Estado y la reorientación de sus acciones hacía la defensa del capital y básicamente del capital especulativo, habrá que definir que institución asume el papel de organismo promotor de las políticas de población en este país, que entre otras cosas incluyan la problemática de los adultos mayores. Por lo pronto, en el actual modelo económico los viejos igual que los pobres sobran.

Puede esperarse que el crecimiento de los adultos mayores haga también que se incremente su participación política de tal manera que su voto y su acceso a los espacios de decisión hagan que se preste atención a sus problemas.

3.2 Políticas públicas dirigidas a Adultos Mayores en el D. F 2000- 2008.

El presente punto tiene como objetivo la identificación de las políticas públicas implementadas destinadas a adultos mayores por el gobierno del DF del año 2000 al 2008, antes bien, haremos mención de algunas acciones que se han implementado en países de Latinoamérica, que de igual forma están destinadas a este grupo de la sociedad.

Posteriormente analizaremos con mayor detalle las políticas públicas destinadas a los adultos mayores en el Distrito Federal del 2000 al 2008, como es el caso del “Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal”, señalando las características que permiten diferenciarle del programa implementado a nivel federal de “Setenta y más”.

En este sentido, para afrontar los desafíos del envejecimiento, los países están avanzando en la creación y desarrollo de legislaciones, políticas, programas y asambleas, éstas últimas como principales generadoras y promotoras de acciones afirmativas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor como ya hemos expuesto en la introducción de este capítulo. En comparación con el año 2003, hay nuevos indicios de política pública y más intervenciones en este ámbito, y aunque persisten las diferencias de situaciones y logros entre países y subregiones que, en algunos casos, responden a la heterogeneidad interna de las sociedades y a las características de sus procesos de desarrollo.

Así mientras en los países con una población más envejecida los niveles de protección suelen ser más extendidos, en los que se encuentran en plena transición, los desafíos que impone la población adulta mayor coexisten con rezagos derivados de la pobreza y exclusión de otros grupos sociales.

Podemos decir que desde 1982 los gobiernos de los diferentes países han empezado a prestar atención a su población adulta mayor, por razones una de tipo cuantitativo, es decir el incremento de la población que es considerada adulta mayor de acuerdo con su edad cronológica: "Representa el número de años transcurridos desde el nacimiento de un individuo; es lo que determina la vejez de un individuo (...) Se caracteriza por la inclusión de un cuadro de estadios en el desarrollo del hombre, infancia, plenitud, la edad madura y la vejez, por tanto hay una relación entre los acontecimientos más relevantes de la vida de los individuos y su edad calendario"¹⁵⁵, pero también por la de tipo cualitativo es decir las condiciones en cuanto a calidad de vida que tiene este grupo de la sociedad.

Otro aspecto a destacar es que por su parte los programas que existen para combatir la pobreza se dividen en tres tendencias. La que proponen los organismos financieros internacionales dirigidos por el Banco Mundial, la de las Naciones Unidas mediante su PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y la de las ONG.

Por su parte el Banco Mundial intenta completar con esos programas sus políticas de ajuste estructural, pero no analiza cómo sus lineamientos han incrementado la pobreza, manifiesta que la evolución de la pobreza se debe a que no se han seguido sus directrices. Acepta que en la reducción de la pobreza se ha logrado muy poco, y que las medidas aplicadas han dado lugar al crecimiento económico con programas asistenciales y defiende la política macroeconómica y elevar rápidamente la educación.

Paralelo a los programas de combate a la pobreza, los derechos de las personas mayores han ido cobrando importancia para los gobiernos y desde hace algunos años esta preocupación se ha traducido en la creación de marcos legales de protección. Sin embargo, existe una amplia brecha entre la situación de prometer y la factibilidad, porque persisten insuficiencias en el ejercicio efectivo de estos

¹⁵⁵ García Hernández, Misericordia. Enfermería geriátrica, 2ª edición, pág. 16

derechos y, hoy en día, una parte importante de la población adulta mayor carece de acceso a prestaciones de seguridad social, servicios de salud o servicios básicos.

En la mayoría de los casos, esta vulnerabilidad no radica en la edad, sino en una generalizada precariedad de los dispositivos de protección establecidos por los Estados, es decir la falta de verdaderas políticas públicas destinadas a adultas mayores o en su defecto la efectividad de éstas para dignificar a este grupo social, tema de la última parte de esta tesis.

En otros casos, son expresión de una abierta desigualdad en función de los ingresos o bien de una escasa consideración de las necesidades de este grupo social como un asunto de política pública, producto de la arraigada concepción de que los problemas de la vejez son de orden privado y no objeto de solidaridad colectiva o de una cultura de prevención.

Como en cualquier otra esfera de la política pública, la forma de enfrentar los desafíos que plantea el envejecimiento depende de decisiones sobre los mecanismos y las posibilidades de cohesión social en la sociedad, por ejemplo el caso de Colombia como un país cuyo contexto social ha sido de inseguridad por cuestiones de guerrilla, y de actividades relacionadas con narcotráfico e inestabilidad económica que ha experimentando como el resto de los países de Latinoamérica, sin embargo en las últimas dos décadas el gobierno colombiano ha implementado acciones en materia de política pública con respecto a la población mayor, manifestándolo en su constitución política en “el artículo 46°:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y

comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”¹⁵⁶

De esta manera se trata de afianzar la relación recíproca entre las generaciones actuales y avanzar sin comprometer el futuro de las venideras. En este contexto, es fundamental evaluar la situación presente, enfrentar los rezagos que persisten y avanzar gradualmente en la expansión de la protección social, de tal modo que llegue a cubrir a toda la población.

En varios países, las leyes establecen la creación de consejos que son entes rectores para la formulación y aplicación de políticas públicas por ejemplo, por mencionar algunos: Costa Rica (Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor), El Salvador (Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores), Guatemala (Consejo Nacional para la Protección a las Personas de la Tercera Edad y el Comité Nacional de Protección a la Vejez, que actúa como asesor del primero), México (Consejo Ciudadano de Adultos Mayores) y la República Dominicana (Consejo Nacional de la Persona Envejeciente), entre otros. Todas estas instituciones están compuestas o tienen una directiva formada por los demás ministerios o secretarías de Estado, así como por organizaciones académicas y organizaciones de la sociedad civil de personas mayores.

En el Brasil por ejemplo, la ley 8.842 (4 de enero de 1994) establece la creación de un Consejo Nacional y de instituciones similares en los estados y municipios. El decreto 5.109 (2004) reglamenta y dispone sobre la composición, estructura, competencias y funcionamiento del Consejo Nacional, otorgándole el papel de elaborar las normas y prioridades de la política nacional y controlar su cumplimiento. Lo relevante de este Consejo es su composición bipartita: por una parte, el Estado y, por otra, las organizaciones de la sociedad civil, que participan con prerrogativas mucho más amplias que en el resto de los países, llegando incluso a dirigirlo durante un determinado período.

¹⁵⁶ Constitución política de Colombia 1991 preámbulo el pueblo de Colombia (<http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>) 15/06/09

También existen legislaciones que crean instituciones específicas para la atención de las personas mayores, como en Chile¹⁵⁷, la República Bolivariana de Venezuela y México. En el segundo país, la ley de servicios sociales crea un órgano rector, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), que debe ejecutar las políticas y planes, así como ejercer las funciones de control, seguimiento y evaluación, además de tomar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos de las personas mayores. Al igual que en el Brasil, en la República Bolivariana de Venezuela la ley crea órganos estatales y municipales llamados Centros de Servicios Sociales instancias de gestión de los estados y municipios que actúan bajo la coordinación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS).

Una modalidad institucional consiste en que un determinado ministerio asuma como órgano rector, por ejemplo: en el Ecuador, la ley establece que el Ministerio de Bienestar Social es el encargado de la protección de las personas mayores, que creó a su alero la Procuraduría General del Anciano, para la protección de los derechos económicos, sociales y reclamos legales.

En México, por su parte, la ley crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) antes INSEN, durante más de dos décadas, el Instituto Nacional de la Senectud, creado por Decreto Presidencial el 22 de agosto de 1979, se dedicó a proteger y atender a las personas de 60 años y más. Esencialmente su actividad se enfocó al aspecto médico-asistencial. Sin embargo, las necesidades los adultos mayores han sido cada vez mayores por lo que el 17 de enero del 2002, también por Decreto Presidencial, pasó a formar parte del sector que encabeza la Secretaría de Desarrollo Social y modifica su nombre por Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (INAPLEN).

¹⁵⁷ En Chile, la ley 19.828 crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor y regula todos los aspectos relacionados con su funcionamiento.

De esta forma la ley de los derechos de las personas adultas mayores que da origen al INAPAM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del 2002, tiene como objetivo: "Garantizar el ejercicio de los derechos de las personas de edad, así como su cumplimiento, mediante la política pública nacional para la observancia de los derechos en la vejez"¹⁵⁸

Así el INAPAM que de acuerdo a la ley antes mencionada establece: "Este organismo público es rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, tendiendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la presente ley"¹⁵⁹. Sus principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas de la tercera edad, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Por ello dirige sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación.

La necesidad de prestar atención al tema de los derechos del adulto mayor en nuestro país, permite visualizar el fenómeno en sus diferentes dimensiones y que obliga a hacer cambios, pues la curva demográfica alerta sobre el crecimiento de nuestra población objetivo, como bien señala el INAPAM: "en México diariamente 799 personas cumplen 60 años."¹⁶⁰

Por lo tanto la mayoría de las leyes especiales otorgan algunas responsabilidades a diferentes ministerios o secretarías de Estado, respecto de los temas de salud, trabajo, educación y transporte, entre otros. En México la ley a nivel federal y local enumera las obligaciones de cada una de las secretarías, indicando sus deberes relativos y las personas mayores que deberían ser incluidas en sus políticas sectoriales, las cuales son las siguientes dependencias:

¹⁵⁸ Título cuarto, de la política pública nacional de las personas adultas mayores, capítulo uno, artículo 10, de la fracción I a la XX, Ley de derechos de los adultos mayores.

¹⁵⁹ Título quinto, del Instituto nacional de las personas adultas mayores, capítulo uno, artículo 25

¹⁶⁰ INAPAM Instituto nacional de las Personas Adultas Mayores (www.inapam.gob.mx) 21/07/08

- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Sistema Nacional DIF, IMSS e ISSSTE.

En cuanto a la infraestructura los adultos mayores reciben los servicios del INAPAM a través de:

- 31 Delegaciones estatales.
- 1 mil 342 Subdelegaciones municipales.
- 139 Coordinaciones Municipales.
- 7 mil 843 Clubes de la Tercera Edad a nivel nacional.
- 4 Centros Culturales.
- 13 Unidades Gerontológicas.
- 4 Centros de Atención Integral en el Distrito Federal.
- 7 Albergues.
- Unidades móviles promotoras de servicios y empleo a la comunidad.
- 5 Departamentos de Asesoría Jurídica en igual número de entidades.

Ahora bien, entre las políticas públicas implementadas por el gobierno del DF, podemos señalar las que se aplican desde el año 2000, y cuya operación es a partir de programas sociales como es el caso del “Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal” misma que tiene como objetivo general el dar cumplimiento a lo estipulado en la “Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años, existe para personas adultas mayores de más de setenta años” proporcionando a los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal el derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, contribuyendo así a su seguridad social, tranquilidad y protección ante las incertidumbres económicas, con la finalidad de atenuar las desigualdades sociales que enfrentan este grupo en la sociedad”.

Apoyo que fue entregado por primera vez a 150,000 personas de ese rango de edad a finales de febrero del 2001, distribuidas en zonas de alta y muy alta marginación y en octubre del 2002 incrementó su cobertura universal que se va manteniendo con la inscripción de nuevos beneficiarios cada mes, a finales del

año 2005 su población beneficiaria tuvo un incremento significativo de 385,000 adultos mayores. Así para alcanzar una meta física para el 2008 de 430,000 adultos mayores que recibieron el beneficio económico de la pensión alimentaria en las 16 delegaciones del Distrito Federal.¹⁶¹

Las características de la pensión alimentaria nacional no son las mismas que en el Distrito Federal, es decir varía tanto cuantitativa como cualitativamente, empezando por el carácter universal que tiene la política en el Distrito Federal, no aplica a nivel Federal, puesto que en el programa “Setenta y más” existen criterios de elegibilidad, es decir tiene carácter focalizador, cabe señalar que éste no es aplicable en el D. F; uno de los motivos es no ser beneficiario de otro programa de apoyo, como se establece en los requisitos del programa federal: “No ser beneficiario del componente adulto mayor del Programa de Desarrollo de Oportunidades”¹⁶². Por otro lado esta entidad (Distrito Federal), inicia el programa de apoyo a los adultos mayores,

Sin embargo en la información que proporciona la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, encontramos que existen beneficiarios del programa “Setenta y más”, en localidades de hasta 30, 000 habitantes¹⁶³ en delegaciones del DF como se muestra en los siguientes cuadros:

Clave de la Delegación	Nombre de la Delegación	No. De localidades beneficiarias
004	Cuajimalpa de Morelos	8
008	La Magdalena Contreras	5
009	Milpalta	81
010	Álvaro Obregón	1
011	Tláhuac	21
012	Tlalpan	36
013	Xochimilco	36

Datos obtenidos de la pagina la Secretaría de Desarrollo Social, Federal del Programa 70 y más, para identificara las localidades del hasta 30,000 hab. En el D.F.

¹⁶¹ www.sideso.df.gob.mx/documentos/

¹⁶² www.sedesol.gob.mx

¹⁶³ Requisito del programa setenta y más

Del cuadro anterior se obtiene un total de 188 localidades beneficiadas con la siguiente distribución por habitantes:

Localidades	Total
0-2,500	171
2,501-10,000	7
10,000-20,000	5
20,001-30,000	5
SUMA	188

Datos obtenidos de la pagina la Secretaría de Desarrollo Social, Federal del Programa 70 y más, para identificara las localidades del hasta 30,000 hab. En el D.F.

En cuanto al objetivo y alcances del Programa aplicado en el DF son: Dar cumplimiento a lo estipulado en la “Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal”, proporcionando a los adultos mayores el derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, contribuyendo así a su seguridad social, tranquilidad y protección ante las incertidumbres económicas, con la finalidad de atenuar las desigualdades sociales que enfrentan este grupo de la sociedad.

Mientras que el objetivo del programa “Setenta y más” establece: “El contribuir a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos económicos; acciones de promoción y participación social y servicios y apoyos gestionados en la coordinación interinstitucional”¹⁶⁴, en cuanto a los criterios de elegibilidad se presentan los siguientes: primero tener 70 años de edad o más; segundo Habitar en localidades de hasta 30 mil habitantes y no ser beneficiario del componente Adulto mayor del Programa de desarrollo Humano oportunidades.

¹⁶⁴ Op cit

Con respecto a la cobertura, este programa atiende a los adultos mayores de 70 años y más que, habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes, punto que no se considera en el programa de pensión alimentaria, implementado en el Distrito Federal, ya que como mencionamos cada mes incrementa el número de beneficiarios, cuestión a nivel Federal se establece que en el caso de tener disponibilidad presupuestaria se podrá aumentar la cobertura de atención de acuerdo a la localidad. Los documentos que solicitan “Setenta y más” son:

1. Datos Generales: proporcionar al Promotor la información necesaria para el llenado del Formato de Identificación de Beneficiarios;
2. Documentos de Identidad: Credencial de Elector, Pasaporte, Cartilla del Servicio Militar Nacional, Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) o documento con fotografía expedido por la autoridad competente, cuando la localidad de atención sea menor a 10,000 habitantes.
3. Constancias de Edad: Acta de nacimiento; Credencial de Elector; Pasaporte, Cartilla del Servicio Militar Nacional, Clave Única de Registro de Población (CURP) o constancia expedida por la autoridad competente, cuando la localidad de atención sea menor a 10,000 habitantes.
4. Constancia de Residencia: recibo de pago de Energía Eléctrica, Agua, Teléfono, Impuesto Predial o constancia expedida por la autoridad competente cuando la localidad de atención sea menor a 10,000 habitantes.

En cuanto monto que permite beneficiar a este grupo, el programa de pensión alimentaría otorga medio salario mínimo a la inflación con el único requisito de tener 70 años o más a diferencia del programa setenta y más que otorga \$ 500.00 (quinientos pesos) mensuales, en entregas bimestrales, a los beneficiarios que conforman al padrón activo, en cuanto a las reglas de operación para que los beneficiarios accedan al beneficio económico no están disponibles en la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Federal¹⁶⁵.

El programa de Pensión Alimentaría para los Adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal como el resto de los programas sociales tendrían

¹⁶⁵ SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social (www.sedesol.gob.mx) 23/06/08

como primera prioridad las zonas clasificadas como de alta muy alta marginación. En vista de las condiciones distintas del territorio nacional se trabaja con una clasificación de: zonas urbanas, semiurbanas y rurales, para las zonas urbanas y semiurbanas se propone un esquema similar al utilizado en la ciudad de México, es decir, otorgar la pensión por medio de una tarjeta electrónica y negociar con la empresa o empresas responsables una mayor apertura de aceptación del plástico, de tal manera que se reciba en otros establecimientos y no únicamente en tiendas de autoservicio.

En cuanto a las zonas rurales se propone la entrega de vales que se puedan canjear en establecimientos locales. Pero su universalización no ha ido más allá de tres años, como resultado de varios factores entre ellos, la demanda por este grupo de la sociedad que ha sido beneficiado, así como un mecanismo político de adquisición de simpatizantes.

Para la promoción e inscripción al programa hay que precisar cuales son las instancias públicas más adecuadas, con personal de campo y de acceso más fácil para la gente (INAPAM, centros DIF o planteles de educación básica o oficinas municipales).

Para los documentos que debe presentar el adulto mayor en el momento de la inscripción son: el original y copia de acta de nacimiento, o fe de bautismo, o credencial de elector, o cualquier otro documento que certifique su edad. Además original y copia de comprobante de domicilio. Como en el caso del D.F. se establecerán los casos que pueden ser exentos de estos requisitos.

Se validará los listados de solicitudes e inscribir a los solicitantes en un padrón y de acuerdo con el presupuesto se irán entregando mensualmente las tarjetas o vales.

También es necesario mencionar como el programa de pensión alimentaría se articula con estrategias que integran al Programa de Atención Integral a Personas Adultas Mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal de la Secretaría

de Desarrollo Social del Distrito Federal como lo son, por un lado “el programa de visitas médicas domiciliarias a los Adultos Mayores”. Este opera desde el primero de junio del 2005 y a la fecha, con la finalidad de mejorar la accesibilidad a los servicios de salud para los adultos mayores y de promover el domicilio como un lugar de atención primaria y cuidados a largo plazo, operado por una unidad básica de Atención Primaria (médico visitador y educadora en salud comunitaria).

En estas visitas a los adultos mayores se les realiza una valoración geriátrica y se les da seguimiento en centros de salud en los casos de los adultos mayores con autonomía y funcionalidad y aquellos que han perdido o se han deteriorado en alguna de ellas, se les programan visitas subsecuentes en domicilio. Participan en este programa, médicos generales que han sido capacitados en atención gerontogeriatrica.

Por otro lado las “Acciones de promoción del bienestar de personas adultas mayores” tiene como objetivo promover una cultura del envejecimiento, en la que se revalore y se respete a este grupo de la población, insertar en un proceso educativo y de fortalecimiento individual y colectivo a las personas adultas mayores, a los familiares y a los grupos sociales, que promuevan la participación activa y la organización de las personas adultas mayores, en la transformación de sus condiciones de vida.

Dichas acciones promueven la generación y recuperación de redes sociales y de apoyo, un diagnóstico actualizado de salud y socioeconómico de la población adulta mayor pensionada, para llevar a cabo dicha estrategia de promoción de bienestar las acciones coordinadas para la atención Integral del Adulto Mayor y la capacitación del personal del Instituto, en aspectos gerontogeriatricos se realiza la coordinación tanto institucional como interinstitucional en forma permanente.

A diferencia de la política pública implementada en el Distrito Federal “Pensión alimentaría”, la política pública implementada a nivel federal por medio del “programa setenta y más”, que inicia en el gobierno del ex presidente Vicente Fox

a través de la secretaría de desarrollo social, inicia la entrega de apoyos, por medio del cual se beneficiaron 35 mil personas de la tercera edad en el estado de Sonora.

3.3 Efectividad de las políticas públicas a través de acciones afirmativas dirigidas a los Adultos Mayores en el D.F. 2000-2008.

Para determinar la efectividad de las acciones afirmativas eje rector de las políticas públicas, en este sentido es necesario analizar la hipótesis formulada en esta investigación: El gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000 – 2008 gestiona acciones afirmativas en torno a los Adultos Mayores, para reducir su situación de vulnerabilidad a través de la pensión alimenticia y servicio médico gratuito. Todo esto mediante la interpretación de resultados obtenidos de la población objetivo, es decir, de las 80 encuestas realizadas a Adultos Mayores en la Delegación Iztapalapa.

Retomando el término de acción afirmativa es: “Una política de trato preferencial: la cual se concibe como una política correctora y de compensación capaz de crear, o de recrear iguales oportunidades, o sea, iguales posiciones de partida para todos”¹⁶⁶ Y por política pública: “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”¹⁶⁷, por ejemplo en el D.F. las instancias especializadas en este grupo vulnerable en particular son: INAPAM (anteriormente INSEN); IAAM (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el D.F); INAPRED (Instituto Nacional para Prevenir la Discriminación); La CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) y Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Esto quiere decir que México ha empezado a reaccionar ante el envejecimiento demográfico, pero considerando las circunstancias y características de la nueva

¹⁶⁶ Sartori, Giovanni. La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros. Edi. Taurus, Madrid 2001 pág. 113

¹⁶⁷ www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104

política social que al focalizar resulta asistencial y compensatoria como se establece para combatir la pobreza, y reducir su situación de vulnerabilidad, por otro lado para eliminar la discriminación, se llevan a cabo las políticas de acción afirmativa, lo cual ha sido generado y agudizado por la apertura a la economía de libre mercado, es decir la situación socioeconómica que existe en el país al implementar el modelo económico neoliberal y dar pie al cambio en la garantía y goce de derechos sociales que permitían dar cobertura a necesidades de grupos no conocidos como vulnerables en esos momentos, pero que de alguna manera requerían de apoyo por parte del Estado.

Cabe señalar que las políticas públicas en la actualidad se ven afectadas por la crisis de la economía del Estado benefactor, el costo económico que estas implican y los resultados del modelo, también menos satisfactorios de lo esperado: “la crisis del Estado de Bienestar proviene también de la propia complejidad del modelo que propone, que lo convierte en algo distante y poco operativo, lo aleja de la realidad y lo hace cada vez menos abarcable”¹⁶⁸

Es necesario y urgente que el nuevo modelo económico se adapte a nuevas circunstancias económicas caracterizadas a menores tasas de crecimiento y aún más urgente para nuestro futuro inmediato, ajustando el cálculo actual financiero al envejecimiento de la población en donde también se debe considerar las nuevas condiciones sociales producto del neoliberalismo, por lo cual es necesario diseñar y modificar las políticas públicas con el fin de que el Estado genere las condiciones de igualdad que permita al Adulto Mayor incorporarse al sector productivo sin distinción, es decir, teniendo las mismas condiciones que la ley establece con respecto a las demás personas, siempre y cuando lo desee y se encuentre en condiciones físicas, mentales y emocionales

Al incrementar la población de adultos mayores, como se mencionó crecerá la presión sobre los servicios asistenciales, las pensiones y los sistemas sanitarios,

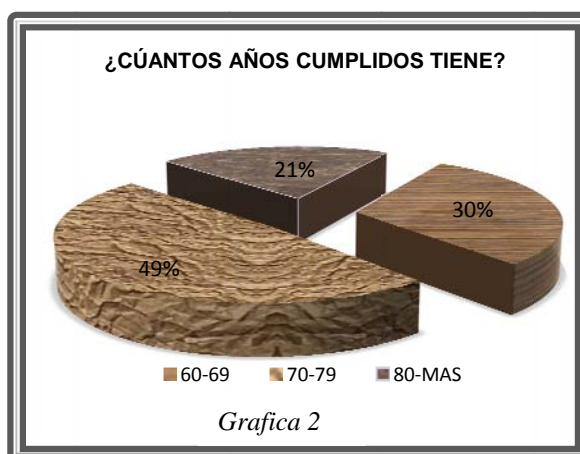
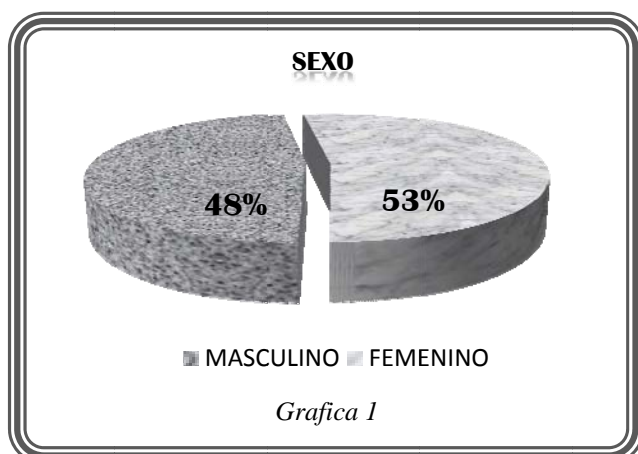
¹⁶⁸ Casilda Bejar, Ramón, et al, Pros y Contras del Estado del Bienestar, editorial Tecnos, Madrid 1996, pág. 418.

pero habrá menos personas con trabajo remunerado que ayuden a financiar tales programas, sin embargo, y pese a esto se han convertido en un grupo poderoso para el Estado y en un futuro un grupo problemático si no se atienden sus necesidades.

Las acciones que ha implementado el modelo económico neoliberal para combatir los efectos económicos y sociales con respecto a los adultos mayores, por lo tanto en el presente punto corresponde determinar si las políticas públicas son de carácter integral, así como la efectividad de éstas y la protección de sus derechos, en este caso las acciones afirmativa dirigidas a los adultos mayores en nuestro país, a través de la participación del Estado en este apartado analizará específicamente en el Distrito Federal del 2000 al 2008.

La encuesta aplicada en el D. F. Delegación Iztapalapa, en CAM (Centro de Atención al Adulto Mayor) Aculco, en la cual los puntos a encuestar fueron: características generales del Adulto mayor (sexo, edad, alfabetización y grado escolar terminado), vivienda (si es propia o rentada, servicios con los que cuenta en su domicilio) además su situación laboral y por ende los ingresos obtenidos (en este apartado nos permitimos observar quienes por necesidad económica siguen laborando o quienes por esta misma razón desean seguir haciéndolo, además nos percatamos de la situación que prevalece en nuestro país referente a las pensiones, dicha situación será uno de los retos a los que se enfrentara el Estado mexicano en un futuro), y por último el contexto general en donde observamos cuál es la percepción que prevalece, tanto para su condición de vulnerabilidad así como su visión de los programas gubernamentales en específico la tarjeta "sí vale" en dicha encuesta arrojó los siguientes datos, siendo 80 Adultos Mayores de los cuales (gráfica 1) 48 % son hombres y 53% femenino en donde, el 49% se encuentra en el grupo de 70 a 79 años de edad; 30% de 60 a 69 y 21% de 80 (como se observa en la gráfica 2) quienes estuvieron la disposición de contestar la encuesta y de permitirnos a través de comentarios saber cuales son de viva voz sus principales necesidades, inquietudes, expectativas, y por supuesto condiciones generales,

permitiéndonos conocer su nivel socioeconómico, e interpretar las respuestas y del mismo modo inferir su autoconcepto.



Gráficas realizadas por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

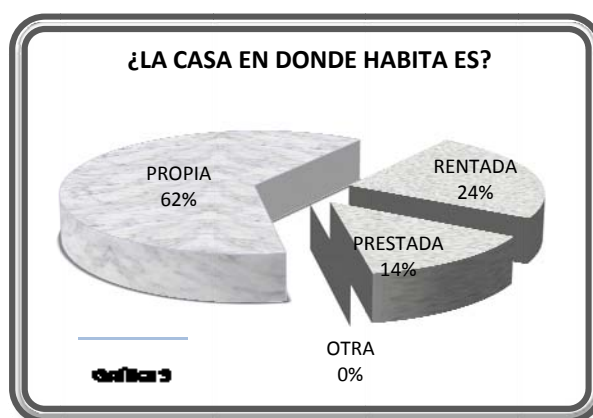
Cabe señalar que, “Entre la población de 60 años o más hay 88 hombres de cada 100 mujeres. Esta edad es marcada conforme aumenta la edad; así en el grupo de población de 60 a 64 años se encuentran 91 hombres por cada 100 mujeres, mientras que para el grupo de 85 años o más la relación es de 74 por cada 100.¹⁶⁹”

El problema con México a pesar de que se han iniciado acciones y tomado medidas, el cambio más urgente es el de la cultura, pues se carece de apertura para hablar tan solo de temas relacionados con la vejez, pues en las generaciones más jóvenes se observa como un proceso lejano al que todavía no consideran de importancia e interés.

Tomando en cuenta que el hogar es la unidad de organización doméstica en donde ocurren los procesos que permiten la reproducción cotidiana y generacional de la población en él se desarrollan las principales funciones de socialización del individuo, así, el hogar se constituye como la agrupación donde sus miembros resuelven sus necesidades primarias (alimentación y refugio).

¹⁶⁹ INEGI. Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI. 2005

Por lo que respecta a las características generales de la vivienda (gráfico 3), se observó que el significativo 24% renta lo que hace pensar que una parte de su ingreso lo destina al pago al pago de la misma, mientras que el 62% de las personas encuestadas su vivienda es propia, dato importante, porque parte de la siguiente premisa: es en donde se concentran casi todas sus actividades, además debe garantizar la disponibilidad de servicios que faciliten y mejoren las condiciones de vida en su interior si a la par de esto se cuenta con los servicios primarios como son: baño, agua potable y electricidad.

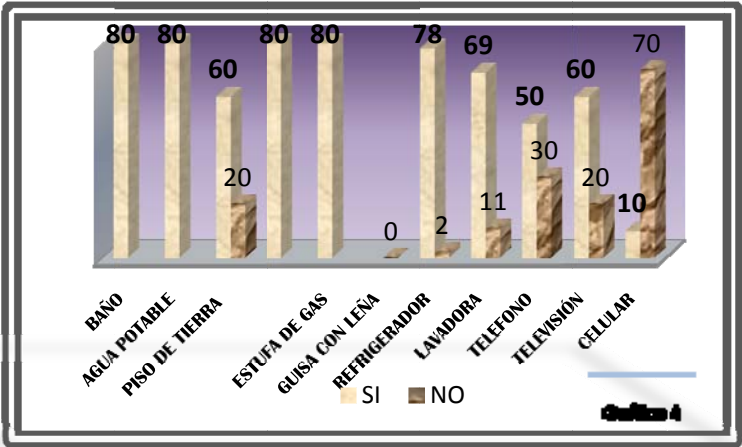


Gráfica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

La vivienda y su entorno condicionan la calidad de vida de las personas mayores, ya sea en la esfera objetiva de las condiciones de vida y del patrimonio, como en la esfera subjetiva o de percepción de bienestar. La adecuación habitacional implica reconocer la diversidad de necesidades y preferencias de las personas mayores, incluida la opción de “envejecer en casa”, como también las situaciones de fragilidad que exigen cuidados y formas especiales de residencia. Por otro lado los bienes mismos que son: lavadora, estufa, refrigeradores cuales reducen la carga de trabajo de sus habitantes o bien los que facilitan el acceso a la información o esparcimiento como lo son: teléfono, televisión y celular puesto “los servicios de bienestar social pueden constituir un instrumento de la política nacional y deberán tener como objetivo elevar al máximo la capacidad de las personas de edad para vivir en la sociedad, las 80 personas encuestadas con los servicios indispensables como baño, agua potable, estufa de gas y refrigerador (gráfico 4) . Dichos servicios deben prestarse en la comunidad y abarcar toda la gama

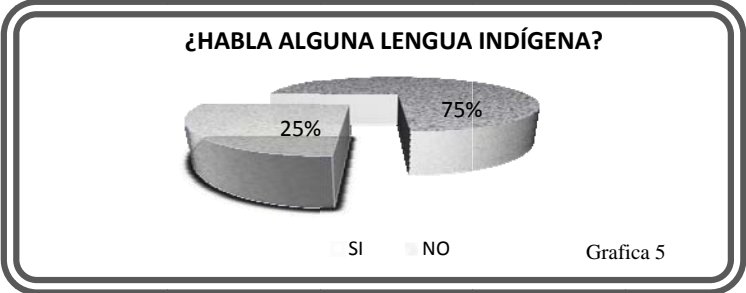
de la asistencia preventiva, de recuperación y desarrollo para las personas de edad, a fin de permitirles llevar una vida lo más independiente posible en su propio hogar y en su comunidad, y continuar siendo ciudadanos activos y útiles.”¹⁷⁰

ADECUACIÓN HABITACIONAL



Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Según el censo de población del 2000 de los 6.9 millones de adultos mayores que viven en el territorio, poco mas de 705 mil son hablantes de una lengua indígena lo que representaba en ese momento uno de cada 10, en el caso de la población objetivo 80 Adultos Mayores encuestados (Gráfico 5) un 25% si habla una lengua indígena, siendo la náhuatl y otomí las más practicadas. En nuestra encuesta el 75% no habla ninguna lengua indígena y sólo el 25% si la habla, sin embargo de estos últimos ya no la practican ya que sus familiares más cercanos como hijos y nietos no lo hacen.



Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

¹⁷⁰ Asamblea Mundial Sobre Envejecimiento, 26 de julio al 6 de agosto de 1982, Viena Austria, citado en bienestar social.

Por lo que respecta a la educación debe servir para constituir un crecimiento social y personal que de respuesta a las necesidades en la planeación del desarrollo, en un sentido personal e individual tiene fines prácticos como el de proveer conocimientos, habilidades, capacidades y hábitos ya sean para la inserción a la actividad económica, el ejercicio de un oficio o la adecuación a las condiciones del sistema productivo, es importante mencionar que el hecho de contar con los conocimientos básicos les ha permitido sentirse más independientes para realizar sus actividades, por ejemplo en la encuesta realizada en esta tesis (como se observa en el grafico 6): el 90% sabe leer y escribir y el 13% no asistió a la escuela lo que quiere decir que solo el 3% sabe leer y escribir sin haber ido a la escuela.



Grafica 6

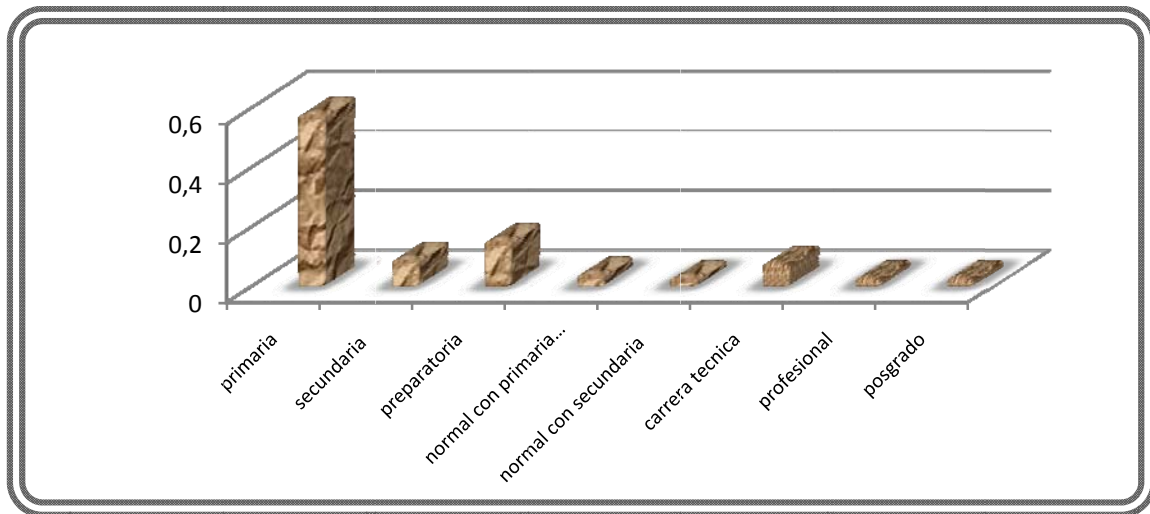
Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

En la sociedad mexicana la alfabetización y la escolaridad infieren inevitablemente o se relaciona a los grupos sociales más desfavorecidos o vulnerables.

Gran parte de la población de sesenta años o más se encuentran en el llamado rezago educativo, es decir, no completó la educación básica por ejemplo en la encuesta realizada para esta investigación el 58% sólo curso la primaria, que por el contrario 2 personas de 80 son profesionales y dos más con posgrado, claramente se observa una polaridad en cuanto a la educación (como se puede observar en el gráfico 7): “En México la escolaridad media de la población de 15 años o más de 7.3 grados aprobados, lo que revela que en promedio las personas tiene completa

la instrucción primaria y un grado o dos de la secundaria”¹⁷¹ aumentando la probabilidad de que se vean limitadas sus habilidades y actitudes que este sector requiere para tener un desempeño básico en la sociedad.

ESCOLARIDAD



Grafica 7

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Cabe mencionar que la educación como derecho humano básico debe proporcionarse sin discriminación contra las personas de edad como se establece en la ley de los derechos de las personas adultas mayores:

“**a.** A recibir de manera preferente el derecho a la educación que señala el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 17 de esta Ley.

b. Las instituciones educativas, públicas y privadas, deberán incluir en sus planes y programas los conocimientos relacionados con las personas adultas mayores; asimismo los libros de texto gratuitos y todo material educativo autorizado y supervisado por la Secretaría de Educación Pública, incorporarán Información actualizada sobre el tema del envejecimiento y las personas adultas mayores”¹⁷²

¹⁷¹ INEGI, Los Adultos Mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI en educación y trabajo, pág. 19

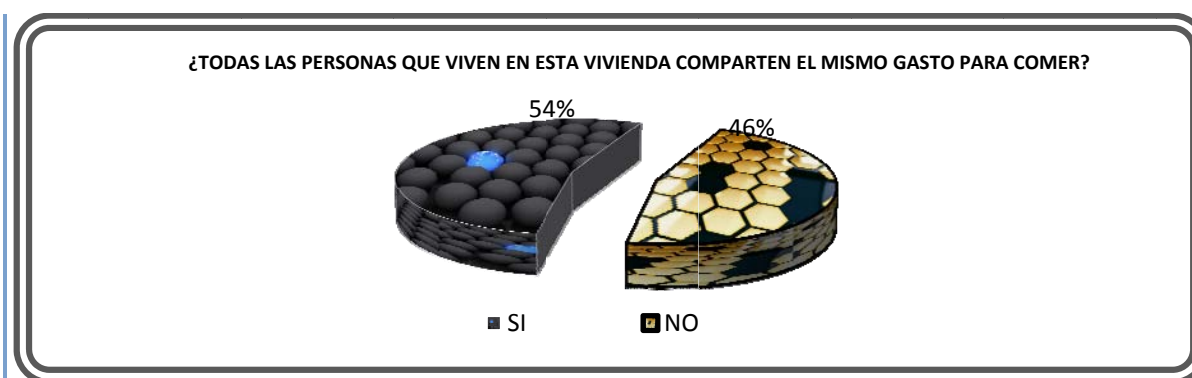
¹⁷² Título segundo, de los principios y los derechos, capítulo I, pág.37

Que de igual manera es uno de los puntos que se tocan “Plan de acción internacional de Viena sobre el Envejecimiento” (26 de julio al 6 de agosto, 1982), en su apartado sobre educación, recomendación 45 aconseja que las políticas educacionales deben reflejar el principio del derecho de los adultos mayores a la educación, mediante la asignación apropiada de recursos y con programas de enseñanza convenientes en donde establece que se debe tener cuidado en los métodos de enseñanza a las capacidades de los adultos mayores, de tal manera que puedan participar equitativamente en cualquier tipo de educación que se ofrezca y aprovecharla. La necesidad de la educación continua de adultos a todos los niveles debe encontrar reconocimiento y estímulo. Habrá de tomarse en consideración el concepto de la educación universitaria para personas de edad.

En este caso INEA, (Instituto Nacional para la educación de los Adultos) para la población adulta en general, sin ser ésta especializada en los adultos mayores, sin embargo la recientemente creada Universidad de la Tercera edad (única en su tipo en todo el territorio nacional), en la delegación Benito Juárez, en donde podrán estudiar en áreas de su interés diplomados, cursos trimestrales en materias como historia universal, historia del arte, psicología, administración de negocios, computación, idiomas y talleres de tanatología, nutrición, yoga, danza, gimnasia cerebral, entre otros. Además de contar con áreas para que puedan ejercitarse, al igual de contar con espacios cuyas rampas sustituyendo las escaleras y barandales en beneficio de las características particulares de sus estudiantes de igual manera contará con cursos para jóvenes de cómo tratar a los Adultos Mayores, dicha universidad fue inaugurada el 27 de marzo de 2009.

La inserción de los Adultos Mayores en el mercado de trabajo tiene implicaciones en su seguridad económica, esta situación le ha permitido brindar apoyo a su familia o que la familia le solicite su apoyo económico cuando se le requiere, pues una gran parte de las 80 personas encuestadas manifestó que le solicitan

solvencia económica los hijos cuando lo requieren, o les permiten vivir en casa de los mismos, ya que el 54% (Grafico 8) comparte gasto con las todas personas que viven en el mismo domicilio.

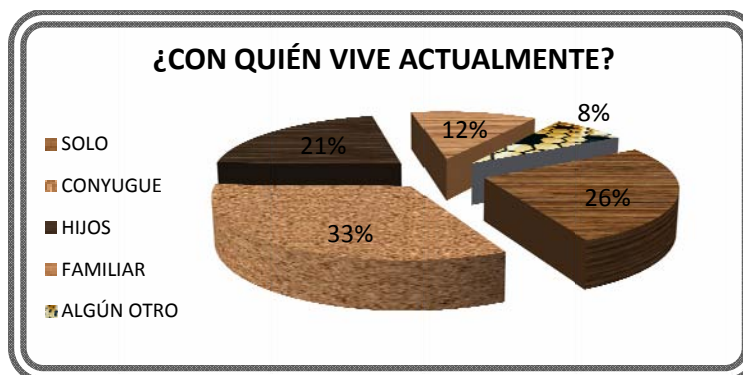


Grafica 8

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

En este sentido pudimos observar cuantos de los Adultos Mayores viven solos o comparten su domicilio con familiares como hijos, cónyuge, nietos u otros. Como se observa en las siguientes gráficas 9 y 10.

	TOTAL	PORCENTAJE
SOLO	27	34%
DE 1 A 2	17	21%
DE 5 A 7	20	25%
MÁS DE 7	16	20%
	80	100%



Grafica 9

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

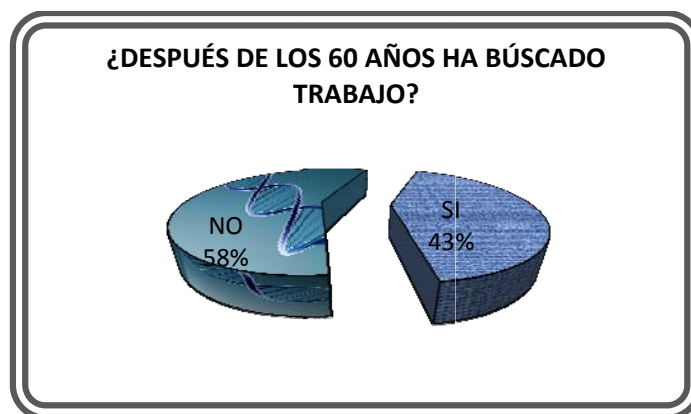
Grafica 10

Una situación que nos llamo la atención fue el caso de un señor el cual vive con 45 personas (hijos, nietos y bisnietos), al cual lo despojaron de su propiedad dejándole solo una habitación para que “viviera”.

Otro aspecto importante a destacar por el número de adultos mayores que sigue laborando, ya que aunque podríamos establecer cuáles son los motivos por los

que el adulto mayor labora, se encuentran es decir, si es por el seguir siendo productivo o por necesidad al no tener un ingreso fijo y/o adicional.

Es necesario prestar atención que la actividad en la cual se encuentran laborando los adultos mayores es la de comerciante, esto tiene una relación directa con la falta de oportunidades de empleo para este grupo de edad, al igual que condiciones propias del adulto mayor. Los datos obtenidos aquí son interesantes ya que también es significativo que el 43% de los encuestados si ha buscado trabajo después de los 60 años (como se observa en el gráfico 11), lo que hace pensar que independientemente del motivo, el adulto mayor se siente capaz de realizar actividades que conlleven una remuneración.



Grafica 11

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

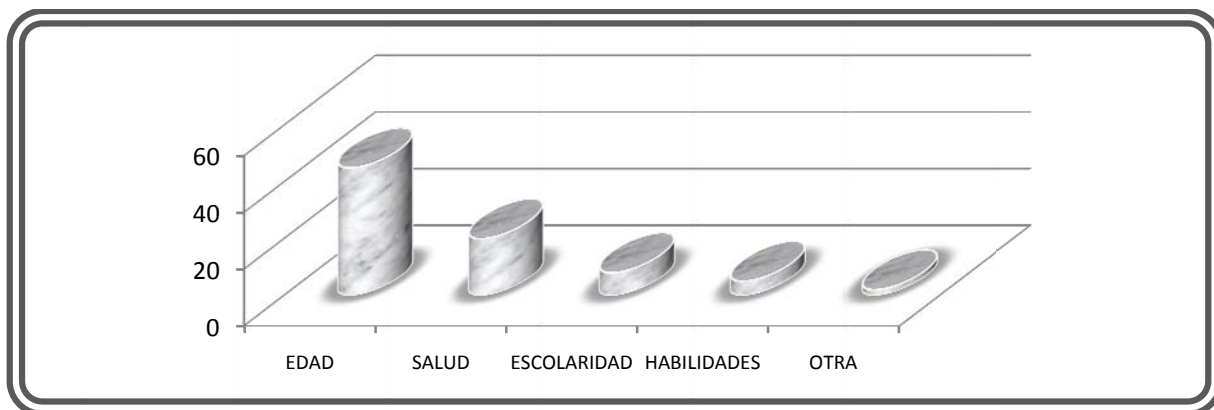
A pesar que se han realizado acciones para promover los derechos de los adultos mayores, se siguen discriminando pues en esta respuesta se puede observar que la dificultad que mayoritariamente han tenido es la edad, cuando en la ley de AM establece que la edad no es razón para negarle el trabajo.

En México la edad de retiro de la actividad laboral está regida por disposiciones legales y con variaciones según la ley que la regule (oscila entre los 60 y 65 años), por otra parte “se cree a menudo que los trabajadores de edad avanzada son menos competentes que los jóvenes, que la mayoría de las personas de más de

65 años está en hospitales o en residencias de ancianos y que una proporción alta está senil. Todas estas ideas son erróneas (...)"¹⁷³

En el mercado laboral existe desconocimiento sobre la ley federal del trabajo así como de la ley de derechos de los Adultos Mayores, ya que se caso omiso cuando este grupo vulnerable busca las mismas oportunidades laborales, puesto que de los 43% (véase gráfico 11) de los encuestados señalo que si ha buscado trabajo después de los 60 años, de éstos el 94% encontró como principal y mayor dificultad para conseguirlo "la edad" (gráfico 12), en el D.F. algunas cadenas de súper mercado han dado oportunidad a los Adultos Mayores de trabajar como los conocidos cerillos, sin embargo dicho trabajo no brinda ninguna garantía como son las prestaciones de ley, ni mucho menos servicio médico, además de ser sólo un trabajo temporal de igual manera el transporte público "metro", también ha contratado a Adultos Mayores para servicios de limpieza, en donde se les proporciona sueldo mínimo.

PRINCIPALES ELEMENTOS PARA ENCONTRAR TRABAJO



Grafica 12

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

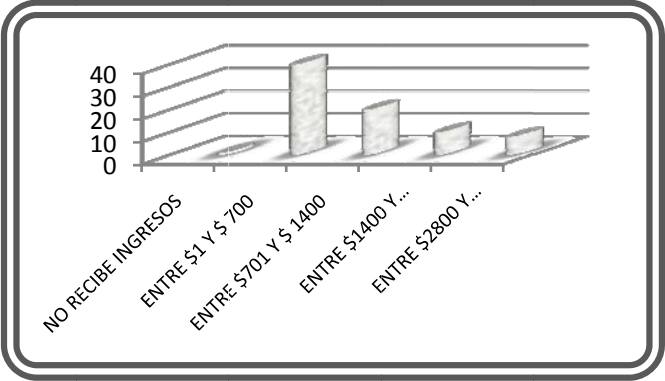
Tomando en cuenta este referente podemos observar que los adultos mayores que desean seguir laborando ya sea por necesidad o porque simplemente quieren seguir siendo productivos. Los empleadores no respetan las disposiciones legales

¹⁷³ Guidens, Antony, Sociología, Ed. Alianza, Madrid 2001, 4ª Edición, pág.225

ya que desconocen los derechos de las personas adultas mayores o en su defecto hacen caso omiso.

La inserción de los adultos mayores en el mercado laboral tiene implicaciones de seguridad económica; la baja cobertura con respecto a la seguridad social y los reducidos montos de las jubilaciones propician que algunos adultos mayores estén obligados a continuar trabajando, en éste sentido podemos decir que en nuestro país la tercera edad ya no significa una etapa para descansar si no por el contrario por los bajos ingresos que se adquieren hoy en día en esta etapa de la vida son mínimos, por lo que obliga al Adulto Mayor a seguir laborando, en nuestra encuesta pudimos observa el ingreso aproximado en las 80 personas encuestadas (gráficos 13), en las cuales podemos observar que:

NO RECIBE INGRESOS	1	1%
ENTRE \$1 Y \$ 700	40	51%
ENTRE \$701 Y \$ 1400	20	25%
ENTRE \$1400 Y MENOS DE \$2800	10	13%
ENTRE \$2800 Y MENOS DE \$5700	8	10%



Gráficos 13

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Con respecto a la jubilación produce una pérdida de ingresos que puede generar una considerable baja en calidad de vida de este grupo vulnerable, ya que representa la transición importante el pasar de la población económicamente activa a la población económicamente inactiva, además como se menciona en las recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento, en cuanto a que no se debe dejar en para último momento el proceso de jubilación, sino el prepararse para toda la vida que señala generalmente una pérdida de posición social, puede ser solitaria y desconcertante,

ya que las personas deben reestructurar. Muchas de sus rutinas diarias tienen que mantenerse.

Según las leyes del trabajo en el país, los patrones tienen la obligación de proporcionar prestaciones laborales, tales como: aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, ahorro para el retiro, la incorporación a una institución de seguridad social, entre otras. A pesar de esas disposiciones hay un gran número de personas ocupadas que no gozan de estos beneficios, lo cual se relaciona con las características del empleo formal que existen en el mercado de trabajo nacional.

La titularidad y garantía de derechos respecto de la seguridad de ingresos durante toda la vida sigue siendo un asunto pendiente en la agenda nacional, donde gran parte de la población continúa viviendo la incertidumbre económica como uno de los aspectos más preocupantes de su vida diaria.

En este sentido las legislaciones laborales fueron modificadas en la mayor parte de Latinoamérica, México es de los pocos, quizá el único país, donde la reforma laboral no ha podido efectuarse de manera legal. Igualmente, en toda la región, se impulsaron reformas a las leyes de seguridad social. En México se realizó una primera reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1995, 1997 y 2004. Se ha planteado, también, continuar con una reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Social (ISSSTE) en 2005.

En las últimas décadas, se han incrementado los desajustes de los sistemas de protección social que deberían desempeñar una función clave para revertir esta situación con respecto a la realidad a que deben dar respuesta. Como consecuencia, la protección es desigual y los riesgos de enfermedad, desempleo, discapacidad o vejez se traducen en la reducción o en la pérdida de recursos económicos para satisfacer las necesidades que toda sociedad debería garantizar como un derecho fundamental.

El propósito de los sistemas de jubilaciones y pensiones es brindar protección frente al riesgo de pérdida de ingresos y asegurar la suficiencia económica de las personas mayores. Sin embargo, y de acuerdo al último estudio del Banco Mundial, la reforma del sistema de pensiones a lo largo de más de una década le ha brindado a América Latina importantes beneficios fiscales, sociales y financieros; pero el fracaso en la extensión de acceso a la previsión social formal a un segmento más amplio de la sociedad, ha sido decepcionante.

Las prestaciones económicas tales como incapacidades y pensión, son los mecanismos establecidos para proteger a los trabajadores y sus familias. El derecho a gozar de una pensión se adquiere al ser titular, al ser beneficiario de un esquema de aseguramiento público o privado, por lo que existen pensiones en todos los grupos de edad; los menores la obtienen básicamente por ser hijos del asegurado, los jóvenes y adultos por ser los titulares o cónyuges principalmente, y los adultos mayores por ser titulares, padres del asegurado, cónyuges, viudas entre otras.

Con el objeto de construir un sistema de protección social más solidario, la CEPAL ha propuesto una serie de medidas a mediano y largo plazo. Por una parte, propuso mejorar la capacidad de las economías nacionales para crear trabajo decente para toda la población económicamente activa, con el fin de que los mercados laborales se constituyan en una verdadera puerta de entrada a los dispositivos de protección social. Por la otra, recomendó “complementar la protección originada en la vida laboral con mecanismos solidarios no contributivos”¹⁷⁴. En este marco, el desafío se centra en el desarrollo de una idea de derechos sociales que comprenda y trascienda el mercado del trabajo”.

En el rubro de la seguridad social en México las instituciones encargadas son el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), la cual es responsable de brindar

¹⁷⁴ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007 pág.23-38, Santiago de Chile. Publicaciones de Naciones Unidas.

servicios a la población ocupada en el sector privado y a sus familiares, así como a estudiantes del nivel medio superior o superior en escuelas del Sistema Educativo Nacional; ISSSTE (El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado), el cual proporciona servicios a los empleados del gobierno y a su familia. Por su parte PEMEX (Petróleos Mexicanos), SM (Secretaría de Marina); SDN (Secretaría de la Defensa Nacional), son responsables de brindar servicio de seguridad social a los trabajadores y sus familiares.

Existen además otras instituciones, generalmente de carácter privado con las que de manera voluntaria las personas y sus empleadores acuerdan la prestación de servicios de salud. Adicionalmente, a partir del 2004 las secretaría de Salud ofrece un seguro médico voluntario a las personas no inscritas en el IMSS o en el ISSSTE, el cual se conoce como seguro popular.

Con el término derechohabiente se hace referencia a las personas que están afiliadas a instituciones de seguridad social o cuentan con el seguro popular y con ello tienen garantizado el acceso a los servicios médicos y/u otras prestaciones

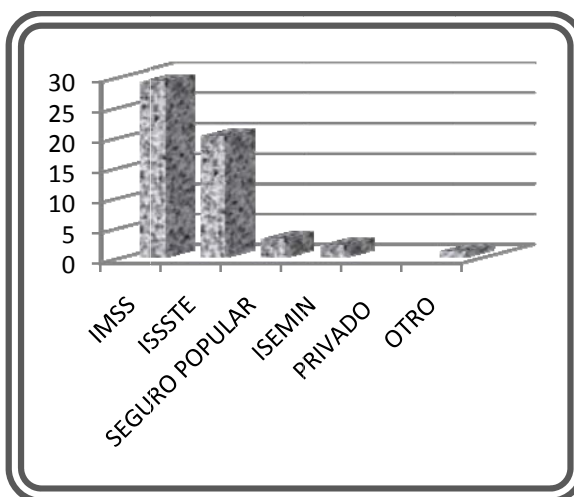
Se deben señalar que las condiciones de derechohabiencia en servicios de salud para el grupo de adultos mayores no es homogénea entre los subgrupos, ya que a medida que incrementan los años, disminuye la proporción de población con esta prestación como lo menciona el INEGI en donde el 53.7% de la población de 65 a 69 años, es de derechohabiente, mientras que las personas de 85 años o más este porcentaje se reduce alrededor de 12 puntos porcentuales, en otras palabras esto significa que 60.5% de los adultos más envejecidos carece de esta prestación con lo que la atención de los problemas de salud (a los que son especialmente propensos en estas edades) deberán ser enfrentados por ellos mismos o por sus familiares a través del uso de servicios médicos en instituciones que brinden servicios de salud a la población abierta o aquellas de carácter privado, cabe señalar que en el D.F. con la tarjeta del INAPAM, al igual que con la tarjeta de pensión alimentaria tienen acceso a servicio médico gratuito en instituciones de

gobierno de igual manera con la tarjeta del INAPAM en algunas farmacias se otorgan descuentos en algunos medicamentos.

En la encuesta realizada a 80 Adultos Mayores podemos observar que el 69% si cuenta con servicio médico en donde el IMSS e ISSSTE (en la mayoría de los casos otorgado por hijos y en un menor número las personas pensionadas) son los más frecuentes y ahora recientemente el llamado seguro popular. (Véase grafico 14 y 15)



Grafica 14



Grafica 15

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

La carga de enfermedad transmite información conjunta sobre los efectos de la mortalidad y de la discapacidad. La muerte es el evento de más alto costo social en salud pública y la discapacidad representa un costo social e individual enorme que, en la mayoría de los casos, compromete la calidad de la vida de las personas y de sus familias.

Todas las problemáticas de salud en la vejez, y de la población en su totalidad, están vinculadas a la cobertura y calidad de la atención en salud que se ofrece en el país. El sector sanitario presenta una variada gama de instituciones y mecanismos para financiar, asegurar, regular y prestar servicios, como ya se mencionó, sin embargo, un problema común son las inequidades del acceso a los

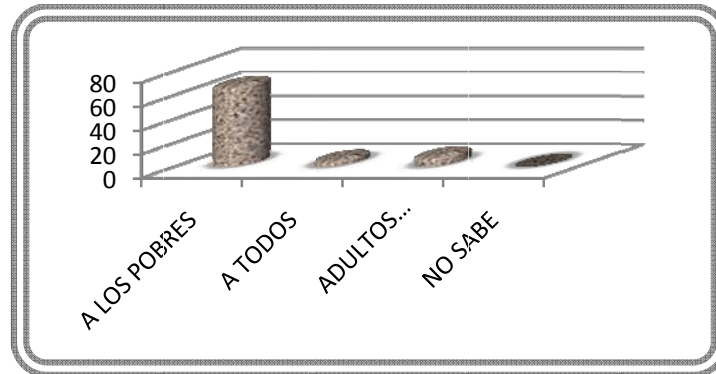
servicios sanitarios, con consecuencias concretas en la salud de la población. El envejecimiento de la población plantea un reto adicional en este sentido, debido a que ejercerá presión sobre los recursos sanitarios disponibles, en un contexto donde los países todavía tienen que resolver muchos problemas de salud básicos.

En los últimos 25 años, el gasto sanitario ha crecido sustancialmente. Sin embargo, en los países como el nuestro, el crecimiento del gasto en salud ha sido lento, persistiendo grandes desigualdades en el gasto sanitario mundial. La salud es un derecho humano fundamental, que debería disfrutarse durante toda la vida, independiente del riesgo de ingreso y de enfermedad de las personas. Sin embargo lo observado en la realidad pone de manifiesto las profundas desigualdades existentes según el nivel socioeconómico, así como brechas de acceso a la atención, sobre todo para aquellos grupos en estado de vulnerabilidad en este caso en particular los Adultos Mayores.

En cuanto a las políticas públicas aplicadas en el D.F. en particular, la significativa comienza con la tarjeta sí vale otorgada por el gobierno del D.F. quien para entonces encabezaba Andrés Manuel López Obrador, dentro de la encuesta aplicada a 80 Adultos Mayores, una de nuestras intenciones es el conocer la efectividad de dicha política, además si la gente lo ve como parte de un derecho, que como grupo vulnerable deben de estar dentro de la agenda política, o por el contrario, que dicha política solo fuera con la finalidad de captar la simpatía de este grupo y la aceptación de gente a su alrededor de los Adultos Mayores, situación que más adelante se comprobará.

Por ejemplo una de las preguntas que se les realizó a los Adultos Mayores fue *de lo que sabe, ¿a quién están dirigidos los programas sociales?* (gráfica 16) La imagen que proyectó en su campaña AMLO, era la de salvador de los pobres cuya percepción la pudimos observar en dicha pregunta ya que esta política no sólo cubría las zonas de mayor marginación si no es una política que cubre a toda la

población Adulta Mayor de 65 años o más sin importar la condición socioeconómica que este tenga.



Grafica 16

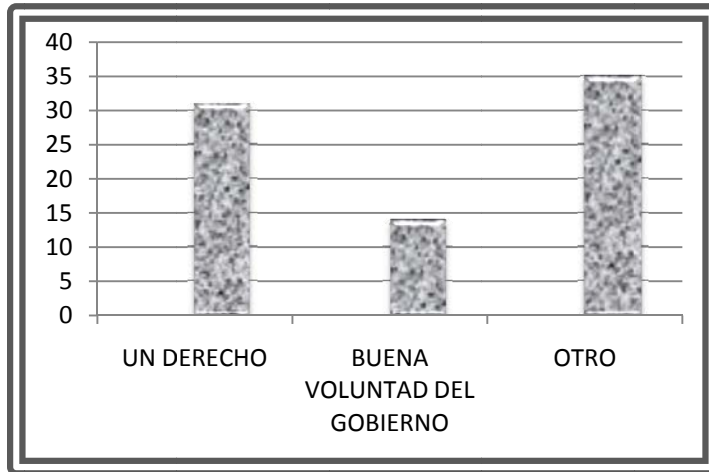
Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Un aspecto importante que consideramos es la percepción que tiene los 80 Adultos Mayores encuestados con respecto al apoyo que les otorga el gobierno del D.F. en específico con la pensión alimenticia para lo cual se les preguntó:

Existen quienes dicen que los programas sociales son un derecho de las personas. Otros dicen que hay programas sociales porque el gobierno tiene buena voluntad, de acuerdo con su forma de pensar, los programas sociales. ¿Son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno?

Y los resultados fueron (datos representados en el gráfico 17): el 39% de las personas encuestadas dijo que era un derecho, el 18% dijo que era por buena voluntad del gobierno, sin embargo, lo interesante es que en la opción (OTRO) 44% agradecía en particular a Andrés Manuel López Obrador como persona y no figura político por este apoyo, dentro de este ultimo porcentaje, las personas encuestadas decían que este apoyo económico fue otorgado por el buen corazón de este personaje, incluso hubo comentarios como: “es el protector de los pobres, AMLO si sabe lo que es la pobreza, porque el si entiende las verdaderas necesidades.”¹⁷⁵

¹⁷⁵ Opinión recabada de la encuesta aplicada a los 80 Adultos Mayores.

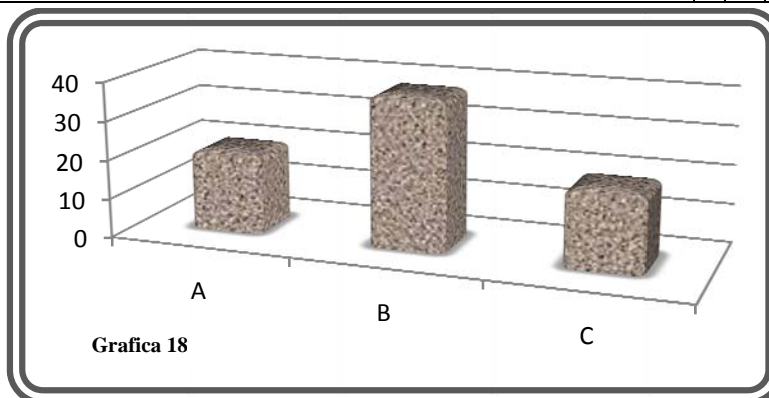


Grafica 17

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Siguiendo en la misma línea se les preguntó: *¿cuál de las siguientes ideas se acerca más a su manera de pensar?*, para lo cual se les proporcionó tres opciones: el 26% eligió A) al aceptar la ayuda de un partido, uno se compromete a votar por él, 49% optó por B) se vale votar por quien uno quiera, aunque haya recibido un regalo y C) depende, en los cuales 25% afirmó que con estos tipos de apoyos valía la pena depositar su entera confianza para que los gobernara haciendo referencia en particular AMLO. Como podemos observar (grafico 18), a pesar que el 49% dijeron que se valía votar por quien uno quisiera, si tuvo relevancia política el que en ese entonces el Gobierno del D.F. decidiera aplicar este apoyo dirigido a los Adultos Mayores.

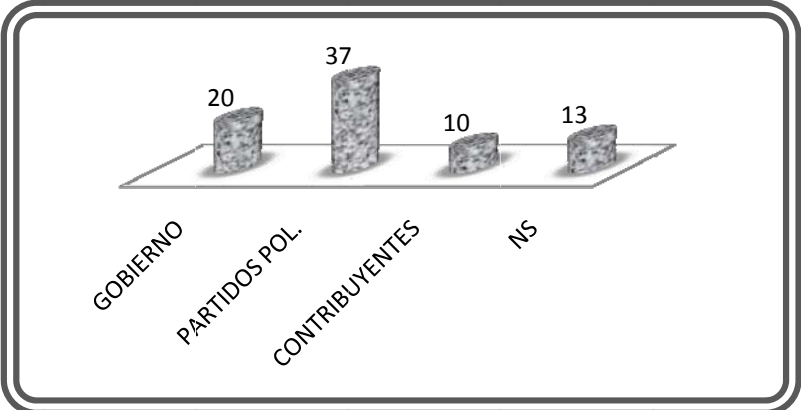
AL ACEPTAR LA AYUDA DE UN PARTIDO, UNO SE COMPROMETE A VOTAR POR EL.	A	21	26%
SE VALE VOTAR POR QUIEN UNO QUIERA, AUNQUE HAYA RECIBIDO UN REGALO	B	39	49%
DEPENDE (ESPECIFICAR)	C	20	25%



Grafica 18

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

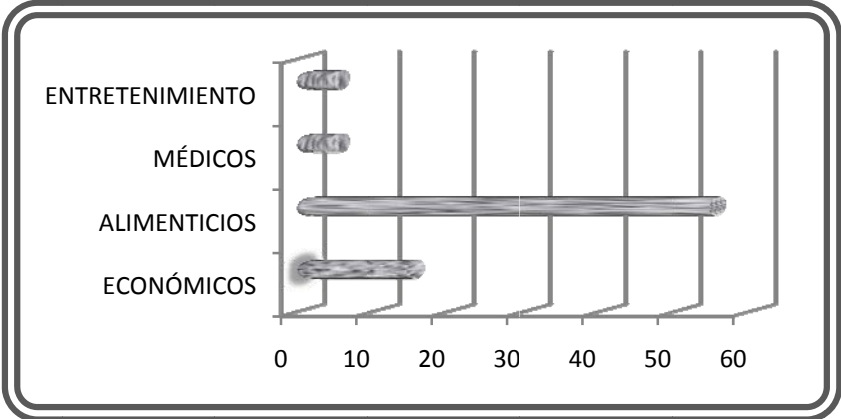
Ahora bien, dentro de la población encuestada solo 10 personas de 80 dijeron que el dinero usado para los programas sociales proviene de los contribuyentes, sin embargo 37 personas asumen que los partidos políticos son los proveedores de este gasto. (gráfico 19)



Grafica 19

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

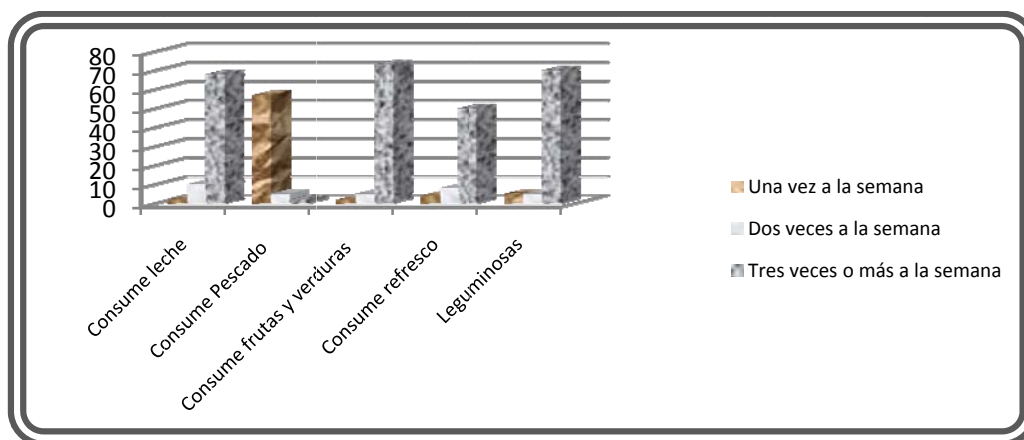
Además de conocer algunas características generales de los 80 Adultos Mayores encuestados e indagar en su percepción de la política social otorgada a éste grupo en particular, es importante analizar si es efectiva o no dicha acción empleada por el Gobierno. Para lo cuál preguntamos (grafica 20) *¿qué beneficios ha obtenido del programa en el que se encuentra actualmente?* En donde los resultados fueron: económicos 19%, alimenticios 69%, médicos 6% y entretenimiento 6%.



Grafica 20

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

La mayoría de la gente dijo que éste apoyo solo cubría una de sus necesidades primarias que era la de comer (gráficos 21) y los productos que 80% de los encuestados consumen por lo menos tres veces a la semana son leche, frutas verduras y leguminosas.

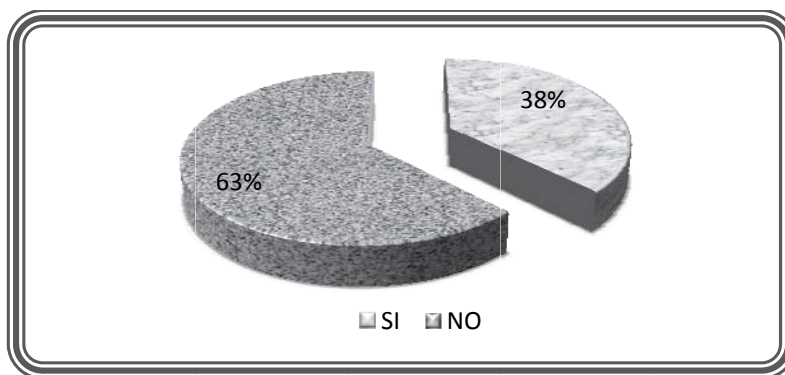


Grafica 21

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

De entretenimientos como son descuentos en entradas para obras de teatro o museos, sólo la ocupan aquellas personas que tienen alguna carrera profesional, y aquellos Adultos Mayores que no ocupan este beneficio, no sólo es por decisión propia si no que las condiciones físicas no les permite tan fácilmente el desplazamiento de un lugar a otro significando un mayor problema. Ahora bien dentro del entretenimiento podemos considerar los espacios que ha abierto el Gobierno del D.F. con actividades como danza, acondicionamiento físico, pintura, teatro, manualidades entre otras. Cabe señalar que en el caso particular CAM en donde fueron encuestados, las personas que imparten estos talleres también son Adultos Mayores, quienes reciben una cuota de recuperación por taller dado, sin recibir algún sueldo como instructores.

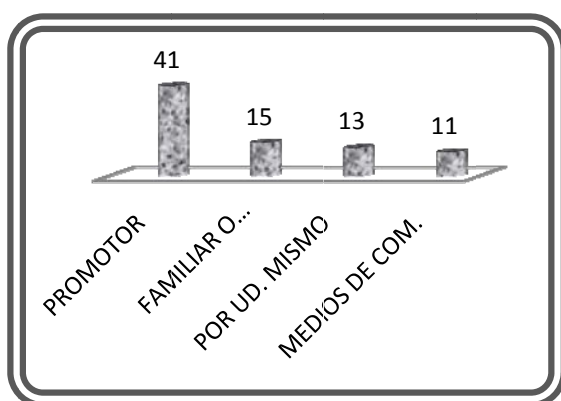
Al preguntar si *¿Está satisfecho con la ayuda proporcionada esta política social?* el 63% dijo que no y sólo el 37% mencionó que sí (grafica 22). Puesto que dijeron que los productos son cada vez más caros así como los servicios domésticos como luz y agua.



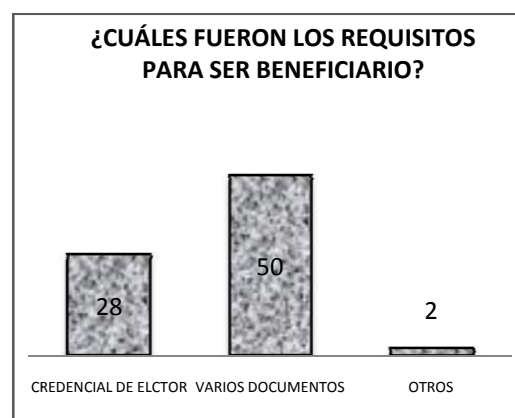
Gráfica 22

Gráfica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

El ingreso de los Adultos Mayores encuestados (grafico 23) 41 de ellos accedió al programa por medio de un promotor que en ese entonces trabajadores sociales de cada delegación asistía a los domicilios de los cuales sólo a 28 personas le solicitaron su credencial de elector y a 50 varios documentos como credencial de elector acta de nacimiento (grafica 24).



Gráfica 23



Gráfica 24

Gráfica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

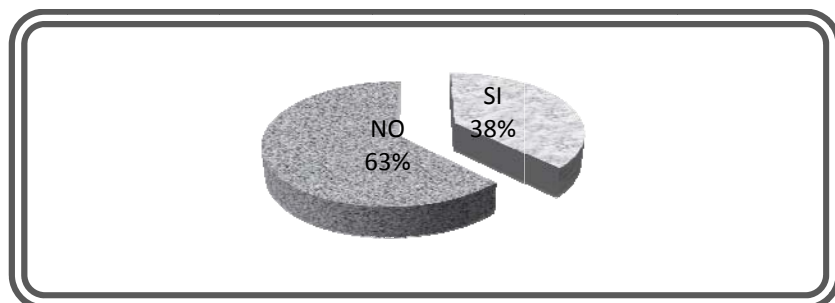
De igual manera una vez que se les fue otorgada la tarjeta sí vale en su domicilio el trabajador social les otorgo información referente al manejo de la misma, para lo cual el 81% de los Adultos Mayores encuestados sí recibió dicha información y a 19% sólo se les proporcionó una hoja informativa acerca de la tarjeta sin que les explicara de manera verbal (grafica 25).



Grafica 25

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

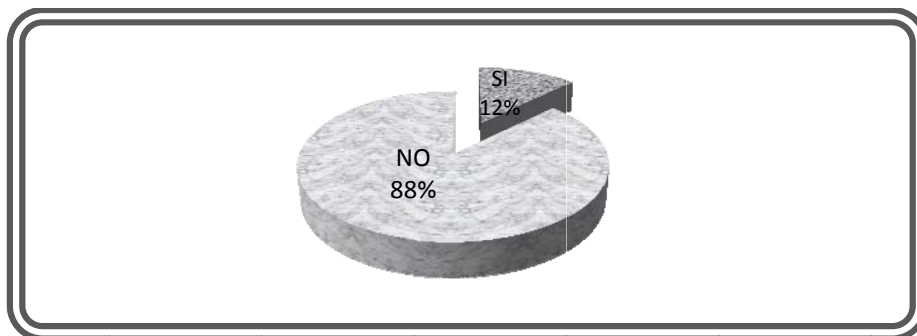
Uno de los aspectos para que una política social sea efectiva debe de ser integral para lo cuál también debe de haber divulgación acerca del tema en éste caso nos interesaba saber entre los encuestados si saben que existen derechos de los Adultos Mayores (grafico 26) 63 % no y sólo el 37% sí, es evidente que debe de haber mayor difusión y no sólo como eslogan de campaña política.



Grafica 26

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

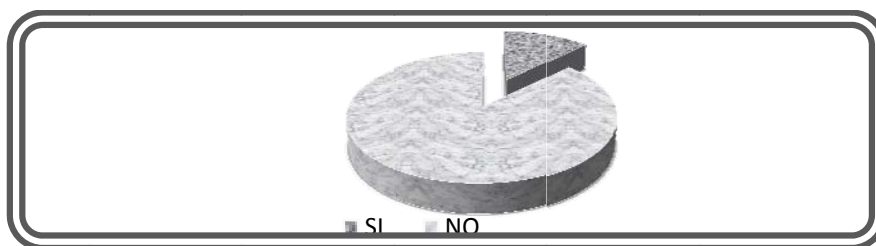
Después de habernos contestado esta pregunta les informamos de manera breve cuales eran sus derechos como Adultos Mayores para después preguntar si consideraban que son respetados dichos derechos en el cuál los resultados fueron 88% no y 12% si (grafico 27). Comentaron que por el momento quedaba sólo en buenas intenciones ya que en nuestro país ni siquiera se respetan los derechos individuales, y que aún nos hace falta recorrer un largo camino en dicha materia.



Gráfica 27

Gráfica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

En este mismo sentido el conocimiento de una ley en particular para Adultos Mayores solo el 13% dijo que si la conocía mientras 88% lo desconoce (grafico 28). Sin embargo; no conocen su contenido sólo han oído hablar de su existencia.



Gráfica 28

Gráfica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

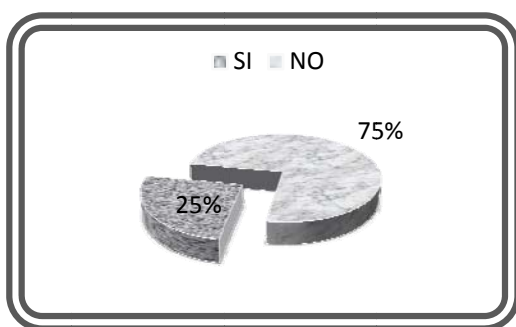
En materia de discriminación, en mayo de 2005 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación presenta la primera encuesta nacional sobre discriminación en México, en donde su muestra fue: globales 1482, Adultos Mayores 761, indígenas 765, personas con discapacidad 594 minorías religiosas 805 y mujeres 1012 sumando un total de 5608 personas encuestadas.

Los resultados fueron reveladores ya que una de las líneas de análisis fue averiguar qué grupo anteriormente señalados, se encuentra más desprotegido para lo que los “Adultos Mayores se encuentra en primer lugar con un 40.5%, seguidos por indígenas 15.6%, personas discapacitadas 14.5% y enfermos de SIDA el 10.8%”¹⁷⁶. En la misma encuesta el “88.4% de Adultos Mayores, se

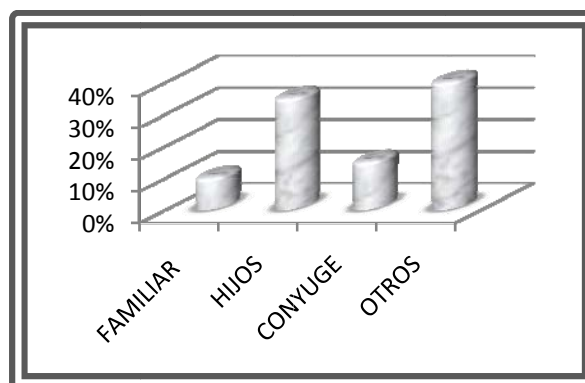
¹⁷⁶ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, mayo 2005
<http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/discriminacion>

sienten discriminados por su condición, tres de cada cuatro, consideran que una persona de edad mayor tiene pocas, o nulas, posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, 40% de los adultos mayores se siente rechazado por la sociedad, también se realiza la pregunta ¿cuál cree que es el principal problema de los adultos mayores para relacionarse con los demás? y la respuesta en primer lugar fue por la edad”.¹⁷⁷

En la entrevista realizada a 80 Adultos Mayores se les preguntó si han sufrido algún tipo de discriminación (grafico 29) para lo que el 75% dijo que y solo el 25% dijo haber sido discriminado, de este último porcentaje menciono haber sido rechazado (grafico 30) por la sociedad (transporte público son intolerantes, al pagar algún servicio, por vecinos y jóvenes) en segundo lugar por los hijos en cuarto lugar por el cónyuge y por último algún familiar entre los que se encuentran los nietos y cónyuges de sus hijos.



Grafica 29



Grafica 30

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

Se le pregunto que por qué creen que hayan sido discriminados y las respuestas fueron: por familia; porque piensan que ya no son útiles y sólo son un estorbo, además de un gasto.

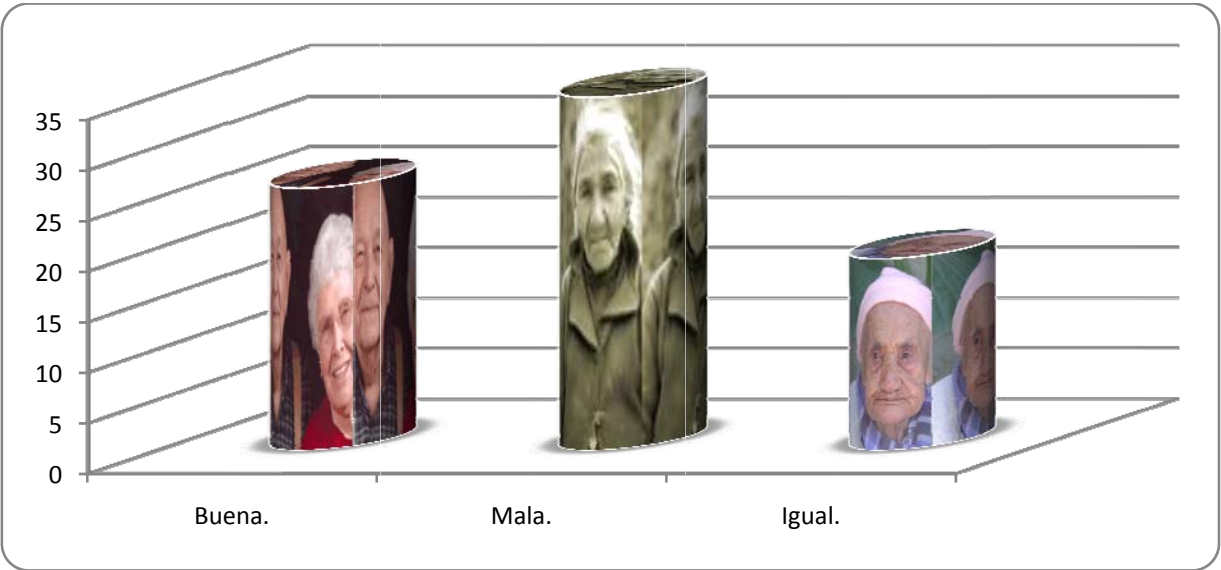
La última pregunta realizada fue, ¿cómo considera la calidad de vida de los adultos mayores? (grafico 31):

¹⁷⁷ Op. Cit.

Buena: a comparación de años pasados, en algunos aspectos como son el estilo de vida, alimentación, supervisión médica, derechos particulares para este grupo, así como una ley, es mejor ya que se están tomando en cuenta a los Adultos Mayores.

Mala: Cada vez es más difícil para el adulto mayor tener una vida digna. Y aun más en un futuro.

Igual: no han cambiado en muchos aspectos las cosas, solo que ahora por cuestiones políticas les está prestando mayor atención.



Grafica 31

Grafica realizada por: Margarita Alcántara Solache y Sonia Martínez Rubio

CONCLUSIONES

El incremento de la población adulta mayor en nuestro país es un hecho social, que le permite a la sociología analizar desde diferentes aspectos como el económico, ya que representa para México una problemática, tomando en cuenta la vulnerabilidad de su propia economía, viéndose acentuada por los cambios económicos mundiales, así como la aplicación de la política económica neoliberal, la cual se ha mostrado incapaz de generar los elementos que permitan la autonomía, participación e inclusión de los adultos mayores en el desarrollo, tan es así que en nuestro país, las políticas públicas llevadas a cabo mediante sus diferentes programas a nivel federal, solo han reforzado la discriminación y exclusión de este grupo de la sociedad.

En este sentido los resultados obtenidos en esta investigación son una aproximación a la realidad de las políticas públicas en el D.F. dirigidas a los adultos mayores. Objetivamente éstas políticas no han sido efectivas al pretender subsanar la situación de vulnerabilidad al destinar subsidios, esto mediante apoyos económicos (cuyo monto no pasa los diez pesos diarios), como el caso del programa aplicado “Setenta y más”, cuyo carácter focalizador, no corrige su situación de riesgo social, pues solo compensa y asiste, además de tomarlo como medida de combate a la pobreza, y el cual es necesario aludir por ser la política aplicada por el gobierno federal. Sin embargo la política pública que nos ocupa es la implementada en el Distrito Federal, del año 2000, al 2008, cuyas características varían con respecto a la aplicada a nivel federal.

Dicho lo anterior y de acuerdo con los objetivos planteados e hipótesis se determina que el Estado mexicano en particular el gobierno del Distrito Federal, ha implementado acciones ante este cambio estructural, es decir busca garantizar los derechos de los adultos mayores, mediante políticas públicas, de acuerdo con la “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, aprobada en junio del 2002, así como la apertura de diversas instituciones encargadas de garantizar los

derechos de este grupo en situación de riesgo, por lo que ha implementando políticas públicas de acción afirmativa, (o por lo menos es lo que se ha pretendido) cuyo real y verdadero objetivo es la eliminación de la discriminación, buscando la igualdad de oportunidades y resultados en el acceso de bienes y servicios, así como la satisfacción de diversas necesidades, mediante diversos programas sociales.

Los cuales se caracterizan por tener perfil proteccionista y universal que identificaba la política social en el Estado benefactor, sin embargo no ha logrado impactar de manera favorable. En primer lugar porque el papel del Estado se ha reducido al diseño y aplicación de políticas públicas que únicamente ha tratado de cubrir dos de las necesidades básicas que por supuesto son importantes, pero no son suficientes como el caso de alimentación y servicio médico, no así conformando una política integral que en primera instancia que de difusión sobre la situación de las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores en el DF. Al igual de informar sobre acelerado proceso de envejecimiento en nuestro país.

En segundo lugar a pesar del diseño e implementación de diferentes programas como es el caso de: “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal”, el 85% de los encuestados manifestó que no cubre totalmente sus necesidades básicas de alimentación y servicios médicos, esto se debe en gran medida por que los cambios propuestos por estas políticas públicas no serán a corto plazo, de acuerdo con encuesta realizada a los adultos mayores en el CAM Aculco, delegación Iztapalapa, ya que en el DF según datos del INEGI, en el 2008, se encuentra entre las entidades que tienen el peso más importante de adultos mayores en su estructura por edad es el DF. (10.4%) pero cuya delegación que reporta el porcentaje de población más bajo de adultos mayores, es precisamente Iztapalapa, por otro lado para que estas políticas públicas empiecen a ofrecer resultados satisfactorios se requieren que a la par de éstas se inicien acciones transformativas, con las generaciones más jóvenes, como es mencionado en el segundo capítulo.

También podemos observar de lo anterior que tiene diversas implicaciones: la primera es que el programa en cuestión en un principio ha sido diseñado en una coyuntura por tanto con intereses políticos, buscando la simpatía y por tanto preferencia del adulto mayor, y que ésta se traduzca en votos para apoyo en las elecciones, en este sentido pudimos observar que el 46% cree que el dinero que se usa para los programas sociales proviene de los partidos políticos, y no de los mismos contribuyentes, lo que indica que asumen este tipo de políticas a través de estos programas no como un derecho, sino como un recurso político, pero por otro lado el 49% menciona que se vale votar por quien uno quiera, aunque haya recibido un regalo.

La segunda implicación es que resulta populista al utilizar las necesidades de este grupo de la población y emplearlas en el discurso político, y negando lo establecido en la misma ley antes mencionada.

Otra implicación es que el gobierno del Distrito Federal cuenta 10 programas destinados a los Adultos Mayores los cuales son: Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el D.F.; Visitas médicas domiciliarias para las personas que tienen pensión alimentaria, esta consiste en la valoración gerontogeriatrica Integral con énfasis en la disfuncionalidad, perfil del estado de salud, Atención en el nivel adecuado; Redes sociales de apoyo para las personas adultas mayores; Apoyo a cuidadores primarios y Formación de acompañantes voluntarios; Prevención y atención de la violencia contra las personas adultas mayores; Recreación, cultura y actividad física; Difusión de los derechos de las personas adultas mayores; Investigación y atención. Además de las dos acciones especiales las cuales son: Creación de difusión; Formación, capacitación y asesoría y Evaluación de la calidad de la centros gerontológicos y creación de villas para personas adultas mayores.

Cabe mencionar que dichos programas se fueron incorporando en el Distrito Federal posteriormente a los programas de Pensión alimentaría y visitas médicas

domiciliarias, por lo que los resultados para determinar la eficacia de éstos serán a largo plazo, siempre y cuando haya una continuidad, aunque se cambie de partido político en administraciones venideras.

En tercer lugar el problema en realidad estriba en ignorar como el modelo económico en mención, ha provocado diversos efectos, que van desde el punto de vista social, político, económico y cultural.

Desde el aspecto social podemos observar cómo se ha polarizado la sociedad, tomando en cuenta que para este modelo el status social depende en mucho de dos cuestiones: por un lado los recursos materiales con los cuales se cuente, es decir la solvencia económica, y por el otro tiene que ver con una revolución tecnológica como es el manejo de las nuevas tecnologías, cuestión que aleja a los mayores de la actual dinámica social como es el uso de la computadora o incluso del celular, éste último utilizado por menos del 10% de los encuestados.

Instrumentos que en la actualidad permite a otros grupos de edad comunicarse entre sí y que se consideran aspectos fundamentales para sentirse autónomo y sobre todo valorado, además de hacer caso omiso de la importancia que representa la experiencia, misma que puede proporcionar este grupo de edad y que en otros países si es considerada y valorada como es el caso de Japón.

Por otro lado el aspecto político es otro punto en el que el neoliberalismo ha ocasionado algunos efectos, a través del proceso de globalización, como se observa una pérdida de soberanía, pues se carece de las decisiones y estrategias propias para iniciar un plan de crecimiento y desarrollo económico y social en el país.

En primera instancia porque tienen que ver con los parámetros que plantean los organismos internacionales, así como la legislación de leyes que el Estado ha realizado y las cuales no han sido pensando en beneficiar a la sociedad en su

conjunto, sino más bien para beneficio de la elite empresarial protegiendo sus intereses, como es mencionado en el primer capítulo, es decir subordinando la actuación de los actores políticos a intereses económicos internacionales como el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional.

Desde el aspecto económico genera vulnerabilidad de ciertos grupos de la población, por las condiciones propias de dichos grupos, así con el incremento de la pobreza y con ello la desigualdad social, al darse la acumulación del capital en el sector empresarial, cuestión que ha conllevado a la casi abolición de los derechos sociales, pues los indicadores son varios, la falta de fuentes de empleo, el tipo de empleo, la reforma en el sistema de pensiones, la nueva cultura laboral, el crédito de vivienda, así como el tipo de vivienda, la educación con el modelo de competencias y por supuesto la reformas realizadas al sistema de pensiones y jubilación.

Ya que la población adulta mayor no accede a una jubilación o pensión para enfrentar los riesgos derivados de la pérdida de ingresos en la vejez. Esto se debe, principalmente, a la fuerte orientación de tipo contributiva que han tenido los sistemas de seguridad social y que deja fuera a un importante segmento de la población compuesto, entre otros, por mujeres, campesinos, trabajadores informales y migrantes que, pese a la contribución social que haya realizado durante su vida, no cuenta con una garantía suficiente de recursos económicos en la edad avanzada. esto aunado al envejecimiento demográfico.

Desde el punto de vista cultural al ignorar valores, costumbres y tradiciones así como emplear a diversos medios masivos de comunicación para transmitir y reforzar su dinámica, al discriminar a los grupos que como el de los Adultos Mayores no cumple con los parámetros para poder ser incluido, de acuerdo con este modelo civilizatorio que resulta ser el neoliberalismo, cuya educación que promueve es únicamente informativa negando el área social y humanística cuyo fin es generar en el hombre conciencia de sí y para sí, ya que en el caso de los

adultos mayores el 88% desconoce que existe una ley para los adultos mayores por tanto el mismo 88% desconoce su contenido.

Por otro lado la educación formativa, juega un papel muy importante y complejo porque se requiere no sólo de educación que se imparte a los niños y a los jóvenes, sino a los adultos y a los mismos adultos mayores, en la que se reconozca al Adulto Mayor, con derechos y obligaciones como cualquier otro grupo de la sociedad.

Factor de gran importancia ya que el mismo adulto mayor carece de información como es precisamente el conocimiento de la legislación que protege dichos derechos, ya que en los resultados se obtuvo que el 62% no sabe que existen derechos de los adultos mayores; el 50% no conoce sus derechos como adulto mayor.

Cuarto la política pública de acción afirmativa en México, como tal no se ha logrado aplicar, ya que de acuerdo con los resultados de la encuesta, no se han logrado la igualdad de oportunidades y por consecuencia igualdad de resultados, puesto que un 94% contestó que encontró dificultades para ser contratado, así el 50% tuvo como principal dificultad, para conseguir trabajo después de los sesenta años, es precisamente la edad, Dato que se relaciona de igual forma con la encuesta realizada por la Secretaría de Desarrollo Social que de acuerdo a sus resultados el grupo que le sería más difícil conseguir un trabajo es el de los Adultos Mayores con un 48.2%.

Esto resulta un problema para la política económica en cuestión, por que representaría modificaciones en las políticas de las empresas, ya que el adulto mayor no es considerado como una fuerza potencial de trabajo como una persona de 30 años, es decir, se tiene la idea, de que por sus condiciones físicas no tendría la destreza o habilidad para competir laboralmente, que es la característica principal del neoliberalismo.

No obstante esto también tiene implicaciones en la misma estructura económica, la cual tiene que ver con la disminución de la población económicamente activa, ya que la disminución futura de los grupos más jóvenes de la población y el aumento de la población en edades laborales será el de los adultos mayores, por lo que es necesario replantearse las políticas laborales por parte de las empresas, y la intervención del Estado, pues surge la interrogante ¿Cómo se solventará el gasto que representará la manutención de la población adulta mayor, al incrementarse de la manera como se ha expuesto?

En quinto y último lugar la aplicación real de la acción afirmativa aunada a acciones transformativas como es la valoración de la figura del adulto mayor no solo por parte del Estado, sino de la sociedad en su conjunto, ya que al establecer conversaciones con cada uno de los encuestados expresaron la necesidad de ser valorados y respetados en un alto porcentaje en primer lugar por parte de los hijos el 35% mencionó haber sido discriminado; un 10% por familiares, el 15% por parte del cónyuge y un 40% por otros. Aquí es importante mencionar la configuración de las instituciones que conforman la superestructura ideológica para promover y aplicar estas acciones transformativas.

Lo que afecta necesariamente a la autoestima y por ende en la conformación del autoconcepto del adulto mayor, negándole la posibilidad de disfrutar esta época de su vida pues 67 de 80 adultos mayores se ha sentido rechazado por su edad, ya que se consideran no útiles y un estorbo para las familias. Además de considerar que generan más gasto para las familias.

Por lo tanto en el caso de nuestro país se ha pensado y llevado a la práctica soluciones que solo sirven como paliativos, al limitar los recursos tanto humanos como financieros que permitan verdaderamente contrarrestar esta situación.

Así pues podemos visualizar un futuro cercano no es muy esperanzador, si en el presente que todavía el porcentaje de personas adultas mayores no llega a su máxima expresión es complejo, el grado de dificultad del problema se

incrementará, puesto que la población mundial avanza paulatinamente hacia el envejecimiento de su estructura por edades y pese a las acciones tanto nacionales e internacionales como las dos asambleas mundiales sobre envejecimiento llevadas a cabo en Viena y Madrid en 1982 y 2002 respectivamente, en las cuales se han diseñado planes de acción para mejorar las condiciones de vida de las personas mayores, no se dejan ver los cambios.



ANEXOS

Tipologías de Estado de Bienestar

	Residual	Remunerativo	Institucional redistributivo
Cobertura	Marginal	Ocupacional	Universal
Principales destinatarios	Pobres	Trabajadores	Ciudadanos
Gama de prestaciones	Limitada	Media	Extensa
Estructura	Ad hoc	Contr./retrib.	A suma fija Homogénea
Requisitos	Prueba de medios	Participación en la Prestación	Ciudadanía
Financiación	Fiscal	Contributiva	Fiscal
Nivel de gasto Público.	Bajo	Medio	Elevado
Programas de prevención	Ausentes	Modestos	Amplios
Papel del Estado.	Mínimo	Complementario	Sustitutivo
Redistribución	Poca/vertical	Media/horizontal	Ata/vertical.

ANEXO 1.

Fuente: Casilda Bejar, Ramón. Tortosa, José María. Pros y Contras del Estado del Bienestar, edit. Tecnos, Madrid, 1996, pág. 44

Tipos de estado de Bienestar europeos.

Tipo de régimen de bienestar	Escandinavo	Bismarckiano	Anglosajón	Franja latina
	Moderno	Institucional	Residual	Rudimentario
Características (objetivo)	Pleno empleo; Estado del Bienestar como Empleador en primera Instancia y compensador en Última.	Máximo crecimiento económico: Estado del Bienestar como compensador en primera instancia y empleador en última.	Máximo crecimiento económico. Estado del Bienestar como compensador en última instancia y prioridad al empleo en la economía privada.	Intentando alcanzar el nivel de los demás; estado del Bienestar como promesa semiinstitucionalizada.
Derecho a:	Trabajo	Seguridad social.	Transferencia de renta.	Trabajo y bienestar proclamados.
	Respaldo por un concepto institucionalizado de ciudadanía social.		No existe tal respaldo	Sólo parcialmente desarrollado el concepto.
Debate sobre la renta básica (o mínima)	Marginal	Puede radicalizar de alguna forma la desvinculación entre trabajo e ingreso. Si das rentas, desestimulas la entrada en el mercado de trabajo.	Puede dar apoyo al desarrollo de un sistema "normal" de bienestar en el sentido nórdico.	Puede dar apoyo al desarrollo de un sistema normal de bienestar.

ANEXO 2

Fuente: Casilda Bejar, Ramón. Tortosa, José María. Pros y Contras del Estado del Bienestar, edit. Tecnos, Madrid, 1996, pág. 49

ANEXO 3 Marco jurídico.

Dada la importancia y la magnitud del tema sobre la situación de vulnerabilidad prevaleciente entre los Adultos Mayores en el siglo XXI, a nivel mundial han surgido distintos espacios de análisis y propuestas para modificar y prevenir las condiciones existentes en este grupo social; tal es el caso de la primera Asamblea Mundial Sobre Envejecimiento llevada a cabo en 1982 en Viena: En el cual su plan de acción se manifestaba una grave preocupación ante las persistentes violaciones de los Derechos Humanos en todas las regiones del mundo y la falta de recursos eficaces para las víctimas. Cuyo plan de acción se da como respuesta al un contexto descrito anteriormente, en 1977 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) abordó de forma directa el estudio de la problemática de las personas de edad al reconocer que era necesario organizar una asamblea mundial para atender el tema.

El 14 de diciembre de 1978 en su resolución 33/52, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que en 1982 se convocaría una Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que tendría como principal fin ser el foro “para iniciar un programa internacional de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas de edad, así como oportunidades para que esas personas contribuyeran al desarrollo de sus países”.¹

La Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento representó avances significativos tanto respecto de la óptica utilizada para asimilar la problemática del envejecimiento, como en torno a la promoción y observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

Las líneas de acción del Plan estuvieron dirigidas al fomento al empleo, la salud y la nutrición, la seguridad económica, la vivienda y la educación, materias que

¹ Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 1982, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, prólogo, párr. 1.

resulta indispensable atender para garantizar el bienestar social de las personas adultas mayores.

La Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y su Plan de Acción lograron incluir en la opinión pública internacional las cuestiones relacionadas con el envejecimiento individual y de la población; en especial, respecto de la situación imperante en los países desarrollados desde el punto de vista del bienestar social.

El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982 significó un gran paso, pues representó el primer impulso en la labor de investigación y formulación de propuestas de acción para atender la problemática del envejecimiento de la población mundial.

No obstante, la ONU que avanzaba en la enunciación de documentos en defensa de los derechos humanos de determinados grupos no retomó de inmediato la problemática de las personas mayores. Fue una entidad privada sin fines lucrativos, la Federación Internacional de la Vejez (FIV), con la colaboración de organizaciones que representaban o trabajaban en apoyo a las personas de edad avanzada, la que retomó el tema y aprovechó la cercanía del décimo aniversario de la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento para redactar la Declaración sobre Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad.

Este esfuerzo se vio consolidado el 16 de diciembre de 1991, cuando en su Resolución 46/91 la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, basados en gran medida en la Declaración de la FIV.

Reconociendo las aportaciones que las personas adultas mayores hacen a sus sociedades, la ONU alentó a los gobiernos a introducir cinco principios: “1. La independencia: incluye el acceso para la alimentación, agua, vivienda y vestido y atención sanitaria adecuada, derechos básicos en los que tiene oportunidad de un

trabajo remunerado, acceso a la educación y capacitación. 2. Participación: debieran participar activamente en la formulación y aplicación en políticas que afectan directamente a su bienestar. 3. Cuidados: beneficiarse de los cuidados de las familias, acceso a servicios sanitarios y disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales en la familia y lugares específicos en donde se les brindan cuidados particulares. 4. Autorrealización: desarrollo de sus potenciales mediante el acceso a recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos. 5. Dignidad: vivir con dignidad y seguridad, verse libre de maltrato”².

Posteriormente se realiza la segunda asamblea mundial sobre envejecimiento en el año 2002, en Madrid en donde se reafirma el compromiso de no escatimar esfuerzos para promover la democracia, reforzar el Estado de derecho y favorecer la igualdad entre hombres y mujeres, así como promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales. Nos comprometemos a eliminar todas las formas de discriminación, entre otras, la discriminación por motivos de edad.

Asimismo, se reconoce que las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades.

Se destaca la responsabilidad primordial de los gobiernos de promover y prestar servicios sociales básicos y de facilitar el acceso a ellos, teniendo presentes las necesidades específicas de las personas de edad. A tal fin, de trabajar con las autoridades locales, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los voluntarios y las organizaciones de voluntarios, las propias personas de edad y las asociaciones de personas de edad y las que se dedican a ellas, así como con las familias y las comunidades”.

El concepto de una sociedad para todas las edades, formulado como tema del Año Internacional de las Personas de Edad, que se celebró en 1999, tenía cuatro

² Blazquez, Martín Diego. Los Derechos de las personas Adultas Mayores: Perspectivas Sociales, jurídicas, políticas y filosóficas, ed. Kykinsun, 2006, pág.28

dimensiones: el desarrollo individual durante toda la vida; las relaciones multigeneracionales; la relación mutua entre el envejecimiento de la población y el desarrollo; y la situación de las personas de edad. El Año Internacional contribuyó a promover la conciencia de esos problemas, así como la investigación y la acción en materia de políticas, en todo el mundo, inclusión hecha de los esfuerzos por incorporar las cuestiones relacionadas con el envejecimiento a las actividades de todos los sectores y promover oportunidades relativas a todas las fases de la vida.

La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, son esenciales para la creación de una sociedad incluyente para todas las edades, en que las personas de edad participen plenamente y sin discriminación y en condiciones de igualdad. La lucha contra la discriminación por motivos de edad y la promoción de la dignidad de las personas de edad es fundamental para asegurar el respeto que esas personas merecen. Promover una comprensión más amplia de la función cultural, social y económica y de la constante contribución que hacen las personas de edad a la sociedad, incluida la del trabajo no remunerado.

Las personas de edad deben recibir un trato justo y digno, independientemente de la existencia de discapacidad u otras circunstancias, y ser valoradas independientemente de su contribución económica.

En años posteriores a estas asambleas distintas instituciones se han reunido para abordar el tema como a continuación se menciona:

Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile) En materia de Derechos Humanos, se establece como meta general:

Protección de los derechos humanos de las personas mayores y creación de las condiciones de seguridad económica, de participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas mayores y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo.

Para alcanzar esta meta general se definen los siguientes objetivos específicos, con las correspondientes recomendaciones para la acción:

Objetivo: Promover los derechos humanos de las personas mayores

Recomendaciones para la acción:

- a) Incorporar explícitamente los derechos de las personas mayores a nivel de políticas, leyes y regulaciones.
- b) Elaborar y proponer legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa al respecto aceptada por los Estados.
- c) Crear mecanismos de monitoreo a través de los organismos nacionales correspondientes.

En Noviembre de 2005, se lleva a cabo Reunión de Gobiernos y Expertos sobre envejecimiento en Países de América del Sur el cual fue el seguimiento de la Estrategia Regional para la implementación del Plan Internacional Madrid-2002.

En cuanto al marco jurídico nacional podemos mencionar los derechos de las personas adultas mayores es necesario partir de dos vertientes normativas distintas: en primer lugar, situando a las personas adultas mayores como un miembro más de la sociedad que como tal cuenta con todos los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico; en segundo término, partiendo de su pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad que requiere de una protección especial del Estado.

Con respecto a la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores como grupo específico (en situación de vulnerabilidad), es de destacarse que a diferencia del plano internacional, en el nivel interno existe un marco de derechos más protector. En específico, sí existen diversos ordenamientos secundarios, en el ámbito federal y local que delimitan las obligaciones que los distintos agentes del Estado tienen para con ese sector en particular: destacan la

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a nivel federal, y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, 126 en el ámbito local.

En cuanto al contenido de estas leyes, cabe destacar que en ellas se precisa que las personas adultas mayores, es decir, las beneficiarias directas del ordenamiento son aquellas que cuenten con 60 años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional o el Distrito Federal, según el caso³.

Al abordar el tema sobre los adultos mayores y su situación, es necesario hablar sobre el sector salud y las especialidades que se encargan de este sector de la sociedad, así como para los niños existen los médicos pediatras, para el caso de los mayores se encuentran la rama de la geriatría y la gerontología, las cuales se definen como:

Geriatría: “Trátase de una especialidad en la ciencia médica, encargada de estudiar las enfermedades propias de la vejez cuya patología es algo especial, es decir, en esa etapa de la senectud aparecen una diversidad de enfermedades que se han convertido en típicas de las personas que las viven, explicándolas comúnmente en razón de su edad avanzada”⁴

Gerontología: “Este es un campo vecino del geriátrico en el que, excluyendo los aspectos médicos, se estudian con profundidad, las condiciones sociales, económicas, culturales, jurídicas, laborales, recreativas, etc.”⁵ Cabe mencionar que en este campo el estudio se realiza mediante un grupo interdisciplinario.

³ Véase. “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores” en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf

⁴ Salas, Alfaro Ángel. Derecho a la Senectud, primera edición, México 1999, ed. Porrúa, pág. 13

⁵ *Ibidem*, pág. 13

Estas especialidades tienen sus antecedentes en:

Es en 1908 cuando el médico ruso Ilya Metchrikott aporta significación funcional al término conceptual gerontología compuesto por dos raíces griegas geros: que signific anciano y loghos que significa estudio ciencia o tratado; por lo tanto la gerontología se define como el estudio de la ancianidad.

Por su parte la geriatría con el estudioso del ámbito gerontológico Leo Nascher médico de origen austriaco, acuña el concepto geriatría, término compuesto por dos raíces griegas, geros: anciano e iatrikos: que significa tratamiento por lo que se define como tratamiento medico de los ancianos en 1909.

La importancia del estudio medico de los ancianos de acuerdo a Terris era no solo el preservar la salud como lo muestra en su definición: "salud es un estado total e integral de bienestar físico síquico y social, así como de preservar y conservar la capacidad para la función y no sola la evitación de la enfermedad y sus consecuencias⁶"

ANEXO 4 Geriatría y Gerontología.

La Gerontología social fue definida en 1914 por Eduardo Sthiglitz como "una ciencia que se ocupa del hombre como organismo social, que existe en un ambiente social y aceptado por éste"⁷.

Posteriormente Freeman entre otros se dedico precisamente a estudiar problemas relativos al proceso de envejecimiento desde la frontera biosicosocial de los mismos.

⁶ Monchietti, Alicia: Formas de envejecimiento que propicia la sociedad de fin de siglo. Revista Argentina de Geriatría y Gerontología, Buenos aires, Argentina, 1996, pag. 20.

⁷ Gerontología y Geriatría. Breve resumen histórico, artículo encontrado en bvs.sld.cu/revistas/res/vol12_2

A pesar de que a comienzos del siglo XX se empiezan los estudios del envejecimiento desde diversas perspectivas, se hacen con hipótesis falsas e incompletas y no es hasta los años 30 cuando se desarrollan los conceptos básicos de la gerontología.

Y si bien Morris en 1942 propuso los elementos esenciales de la Atención Geriátrica, fue tras la Segunda Guerra Mundial en 1946 cuando comenzó su desarrollo y alcanzó poco a poco el estado de campo científico independiente, lo que permitió en 1946 la aprobación en el Reino Unido de la especialidad de Geriatria y en 1947 se fundó la Sociedad Británica de Geriatria.

En la actualidad la Organización Mundial de la Salud (OMS), es la institución encargada velar por la salud pública del adulto mayor, por lo que propone estándares y recomendaciones a nivel internacional este grupo en particular, así como su atención y tratamientos, entre las que podemos mencionar se encuentran: Características de los niveles y servicios de atención al adulto mayor; Envejecimiento saludable; Evaluación geriátrica; Problemas frecuentes en el adulto mayor (maltrato); trastornos conductuales; Caídas y confusión aguda en el anciano; Enfermedades crónicas asociadas al adulto mayor; La prevención de discapacidades; Mensaje terapéutico de la tercera edad; Atención estomatológica en gerontología, entre otras.

En cuanto a los casos latinoamericanos sobre políticas públicas en materia de salud Cuba, Chile y Perú se destacan a diferencia del caso mexicano que han diseñado estrategias específicas, en cuanto a la implementación de programas enfocados a los problemas y necesidades características del adulto mayor.

El estudio de la gerontología y la geriatria en México es relativamente reciente como lo podemos ver en la impartición de las carreras relacionadas a éstos estudios tal es el caso de algunas universidades como: UAEM (Universidad Autónoma del Estado de México), Universidad Estatal Del Valle de Ecatepec, y la mas representativa la Universidad Mesoamericana de San Agustín, en Mérida Yucatán.

A diferencia del caso Argentino que desde 25 de abril de 1951 cuenta con la Sociedad Argentina de Geriátría y gerontología, la cual ha desarrollado toda una serie de investigaciones y actividades relacionadas con la difusión y propuestas para una vida digna del Adulto Mayor y no solo en el ámbito de la medicina.

Cabe señalar que los trabajos realizados en México son muy pocos con respecto a países como Perú, Chile, Argentina y Colombia, quienes no solo cuentan con la especialidad de geriatría y gerontología sino que además tienen políticas públicas integrales, en donde se hace énfasis en la calidad de vida del Adulto Mayor, y su inclusión en la dinámica social prueba de ello que dentro de su política esta el acondicionar las calles y el transporte, a sus necesidades particulares de éste grupo.

**APOYO A LOS ADULTOS MAYORES EN EL D.F., EN EL
PERIODO 2000 – 2008:
NUEVA POLÍTICA SOCIAL.**



Encuesta

El presente cuestionario busca indagar sobre algunos aspectos generales sobre la vulnerabilidad actual del adulto mayor.

Características generales del adulto mayor.

1. Sexo

MASCULINO	FEMENINO
-----------	----------
2. ¿Cuántos años cumplidos tiene?

60 – 69	70 – 79	80 – MAS
---------	---------	----------
3. ¿Es el jefe (jefa) del hogar.

SI	NO	NR
----	----	----
4. ¿Sabe escribir y leer?

SI	NO	NR
----	----	----
5. ¿Alguna vez ha ido a la escuela?

SI	NO	NR
----	----	----
6. ¿Cuál fue el ultimo año o grado que aprobó en la escuela?

NIVEL	AÑOS
Primaria	
Secundaria	
Preparatoria	
Normal con antecedente de primaria terminada	
Normal con antecedente de secundaria terminada	
Carrera técnica o comercial con antecedente primaria terminada	
Carrera técnica o comercial con antecedente de secundaria termina.	
Carrera técnica o comercial con antecedente de preparatoria terminada	
Profesional	
Posgrado	
NS	
NR	

Características generales de la vivienda.

- A) ¿Cuántas personas viven normalmente en esta vivienda contando a los niños chiquitos y a los adultos mayores? _____
- B) Todas las personas que viven en esta misma vivienda comparten un mismo gasto para comer?

SI	NO
----	----

C) entonces ¿Cuántos hogares o grupos de personas tienen gasto separado para comer, contando el de usted? _____ hogares

7. ¿habla alguna lengua indígena?

SI NO NR

8. ¿Con quién vive actualmente?

Cónyuge Hijos Algún otro familia Solo Otro

9. ¿La casa en donde habita es propiedad?

Propia Rentada Prestada Otra.

10. Me podría decir si en su hogar tienen alguna de los servicios que le mencionaré:

OPCIONES	SI	NO	NS	NR
BAÑO				
AGUA POTABLE				
PISO DE TIERRA				
PISO DE CEMENTO O FIRME				
ESTUFA DE GAS				
GUISA CON LEÑA				
REFRIGERADOR				
LAVADORA				
TELEFONO				
TELEVISIÓN				
ALGUIEN DE SU HOGAR TIENE CEL.				
ALGUIEN DE SU HOGAR TIENE QUE UTILICE				

SITUACION LABORAL

11. ¿Se encuentra laborando actualmente?

SI NO NR

¿En dónde?

Fabrica Institución de gobierno Institución Privada Comerciante Otra (especificar)

¿Después de los 60 años ha buscado algún trabajo?

SI NO ALGUNA VEZ

Encontró algún tipo de dificultad para ser contratado SI NO

- ¿cuáles?

Edad salud habilidades escolaridad otra

12. Realiza alguna actividad a cambio de un pago como:

Lavar Planchar Cocinar Cuidar niños

13. Trabaja sin pago en algún negocio familiar

SI NO NR

14. En total, ¿Aproximadamente cual es su ingreso mensual?

No recibe ingresos	
Entre \$ 1 y \$ 700	
Entre \$ 701 y \$ 1400	
Entre \$ 1400 y menos de \$ 2800	
Entre \$ 2800 y menos de \$ 5700	

¿Estaría dispuesto a seguir laborando?

SI NO

15. ¿Recibe ingresos adicionales por parte de?:

OPCIONES	NO	SI
JUBILACION		
PENSION		
FAMILIARES DE OTRO PAIS		
FAMILIARES DESDE MEXICO		
ALQUILER-RENTA		
AYUDA DE ALGUN PROGRAMA GUBERNAMENTAL		
AYUDA DE OTRA INSTITUCION		

16. ¿Cuenta con servicio médico?

IMSS ISSSTE SEGURO POPULAR ISSEMIN PRIVADO OTRO

CUAL _____

CONTEXTO GENERAL

- En su localidad, ¿Hay o no beneficiarios de programas sociales?

SI NO NS

17. De lo que usted sabe, ¿A quiénes están dirigidos los programas sociales?

OPCIONES	ORDEN DE MENCION
A QUIENES LO NECESITAN	
A LOS POBRES	
A TODOS	
A LOS ADULTOS MAYORES	
NO SABE	

18. Hay quienes dicen que los programas sociales son un derecho de las personas. Otros dicen que hay programas sociales porque el gobierno tiene buena voluntad. De acuerdo con su forma de pensar, los programas sociales ¿Son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno?

UN DERECHO	
BUENA VOLUNTAD DEL GOBIERNO	
OTRA	

19. ¿Cuál de las siguientes ideas se acerca más a su manera de pensar?

- AL ACEPTAR LA AYUDA DE UN PARTIDO, UNO SE COMPROMETE A VOTAR POR EL.
- SE VALE VOTAR POR QUIEN UNO QUIERA, AUNQUE HAYA RECIBIDO UN REGALO
- DEPENDE (ESPECIFICAR)

20. De lo que usted ha oído, ¿De donde proviene el dinero que se usa para los programas sociales?

GOBIERNO PARTIDOS POL. CONTRIBUYENTES NS

21. ¿Qué beneficios ha obtenido del programa en el que se encuentra actualmente?

ECONOMICOS ALIMENTICIOS MEDICOS Y/O ENTRETENIMIENTO

23. Esta satisfecho con esta ayuda? SI NO

24. ¿Cubre con sus necesidades básicas como la alimentación y servicios médicos? SI NO

¿Por qué? _____

22. ¿Cómo accedió a este programa? Por medio de:

UN PROMOTOR FAMILIAR O CONOCIDO POR USTED MISMO MEDIOS COM.

23. ¿En qué año empezó a ser beneficiario?

24. ¿Cuáles fueron los requisitos para ser beneficiario?

CREDENCIAL DE ELECTOR DOCTOS. VARIOS OTROS

25. ¿Le han dado información sobre los derechos que tiene como beneficiario del programa?

SI NO NS

26. ¿Y le han dado información sobre las obligaciones que tiene como beneficiario del programa?

SI NO NS

27. Sabe que existen derechos de los Adultos Mayores? SI NO NS

28. ¿Conoce sus derechos como Adulto Mayor? SI NO NS

Cómo Cuáles _____

29.- ¿Considera que Son respetados los derechos de los Adultos Mayores? SI NO

30.- ¿Sabe que existe una ley para los Adultos Mayores? SI NO

31.- ¿Conoce su contenido? SI NO

32.- ¿Ha sufrido algún tipo de discriminación? SI NO

- ¿Por quién? Familiar Hijos Cónyuge otros:

33.- ¿Ha sufrido algún tipo de maltrato? Físico Psicológico Verbal

- ¿Por quien? Familiar Hijos Cónyuge otros

34.- ¿Cuántas veces come al día? _____.

	UNA VEZ A LA SEMANA	DOS VECES A LA SEMANA	TRES VECES O MÁS A LA SEMANA
Consume leche			
Consume Pescado			
Consume frutas y verduras			
Consume refresco			
Leguminosas			

35.- ¿Utiliza algún tipo de suplemento alimenticio? SI NO Cuál. _____ -

36.- ¿Asiste alguna actividad cultural, deportiva o recreativa?

Cine Teatro Talleres gratuitos Club deportivo. ¿En donde? _____

37.- ¿Lo consideran para la toma de decisiones?

Familia En la comunidad Amigos Otros.

38.- ¿Se siente apto para realizar actividades físicas? _____.

39.- ¿Se ha sentido rechazado por su edad? SI NO

- Por quién : Amigos familiares vecinos otros

40.- ¿Por qué cree que haya sido rechazado? _____

41.- ¿Ha solicitado algún tipo de crédito? SI NO

42.- ¿Qué tipo de crédito?

Vivienda tarjeta de crédito crédito automovilístico crédito bancario otro

- ¿Cómo considera la calidad de vida de los adultos mayores?

BIBLIOGRAFÍA

- Austvik, Ole Gunnar. El dólar y los precios del petróleo: las fluctuaciones de _____ tipo cambiario como fuente de desequilibrio en el mercado del petróleo crudo. México, El Colegio de México, 1987.
- Barba Solano, Carlos, Régimen de Bienestar y Reforma Social en México, Serie Políticas Sociales núm. 92, División de Desarrollo Social CEPAL, Santiago de Chile, julio 2004.
- Barrére Unzueta, Ma. Angeles. Discriminación Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres, Madrid,1997.
- Blazquez, Martín Diego. Los Derechos de las personas Adultas Mayores: Perspectivas Sociales, jurídicas, políticas y filosóficas, ed. Kykinsun, 2006.
- Calva, José Luis. El proyecto neoliberal: Las nuevas condiciones de la política social ; Distribución del ingreso y políticas sociales II; Seminario Nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Capítulo XXIII, Junio 1995, primera edición.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal del Trabajo. Artículo 131, Fracción 1.
- Cárdenas, Enrique. La política en México 1950-1994, México, 1996.Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Cárdenas, Enrique. La política en México 1950-1994, México, 1996.Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Casas et al. Las políticas sociales de México en los años noventa. Edit. FLACSO, UNAM.
- Casas Guerrero, Rosalba. Las políticas sociales de México en los años noventa. FLACSO.
- Casas, José Ignacio. Guía Didáctica. Madrid: Ministerio de asuntos sociales (Instituto de la Mujer)
- Cea D´Ancona, Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social. Edit. Síntesis, SA, Madrid, 2001, tercera reimpresión.
- CEPAL, La política de la equidad, Santiago de Chile, 1997.
- CEPAL, Proyecto Regional para la Superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, 1993.
- Chossoudousky, Michel. Globalización de la pobreza, Edit. Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina, Régimen de bienestar y reforma social en México, Santiago de Chile, 2004.
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de la intolerancia. Resolución de la Subcomisión de Derechos Humanos 2001/11. 25ª sesión, 15 de agosto de 2001
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Título sexto del Trabajo y de la Previsión social. Artículo 123. Fracción 1.
- Cordera Campos, Rolando, Lomelí Vanegas, Leonardo. La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen Ejecutivo y consideraciones finales, SEDESOL, cuadernos de desarrollo humano, núm. 26, 2005.
- Cuadernos de la CEPAL, 1º edición, 1997.
- Espino, José Ayala. Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana,1920-1982, FCE, México, 1988.
- F. Calcagno, Alfredo. Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASO), Buenos Aires, Argentina.2001.
- Fernando Cortés Cáceres, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely Pardo, Hadid Vera Llamas, Evolución y características de las pobreza en México en la última década del siglo XX, Secretaría de Desarrollo Social, México, agosto de 2002.

- Ferrand, Risso. Jiménez de Arechaga. Introducción al Derecho, Edit. FCU.
- García Hernández, Misericordia. Enfermería geriátrica, 2ª edición.
- García Morillo, Joaquín. **El derecho a la libertad personal : (detención, privación y restricción de libertad)**, Valencia, 1995.
- Gassi, Estela. Políticas y Problemas Sociales en la Sociedad Neoliberal, Buenos Aires 1º edición, Espacio 2003.
- Guadarrama Gloria, Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social, Colegio Mexiquense, México, 2001.
- Guadarrama, Gloria. El debate sobre caridad y Derecho en la asistencia social en México. Caminos y opciones para la política social, Colegio Mexicquense, Consejo Estatal de población, 2001.
- Guerrero, Euquerio. Manual del Derecho del Trabajo. Capitulo XIV. Prohibiciones a los patrones y a los trabajadores: Edad Avanzada. 1999.
- Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, México.
- Heller Ágnes, Teoría de las necesidades en Marx, Barcelona, 1998, 3ª ed.
- Hernández D. Hogares, Pobreza y Vejez. Desigualdad y pobreza en la población mayor, Demos Carta Demográfica sobre México, 2001, No. 14, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Sampieri, Roberto. Et. Al. Metodología de la Investigación, Mc Graw Hill, México 2000, 2da. Ed. pág. 58
- Herrera Gómez, Las políticas sociales en las sociedades complejas. España 2003, Ed. Ariel.
- Himmelfarb, Gertrude, La idea de la pobreza: Inglaterra a principios de la época industrial, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1988
- Huenchuan Navarro, Sandra. Centro latinoamericano caribeño de demografía CELADE, CEPAL, Chile, abril 2004.
- INEGI XII Censo General de Población y vivienda, 2000. Base de datos de la muestra censal.
- INEGI, IMSS. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004.
- INEGI. Estadísticas a propósito del día Mundial de la población. 11 de julio de 2008.
- Instituto Nacional de la Senectud, Acción y proyección, INSEN, México, octubre 1982.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Estadísticas a propósito del día Internacional de las personas de Edad, México.
- J. de Lucas. La igualdad ante la ley El Derecho y la justicia, Ed. E. Garzón y F.J. Laporta, Madrid, 1997.
- Jusidman, Clara, Pérez Molina, Ivet. Políticas Públicas para los Adultos Mayores, en "Memorias del Segundo Congreso Internacional Avances en Gerontología", INAPAM, México, noviembre 2005.
- Kroepfly Saury, Marcelo de Jesús. El envejecimiento demográfico y los sistemas de pensiones, Consejo Nacional de Población, México, 2001.
- La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados 1983-1988. México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1988.
- Labastida Martín del Campo, Julio. Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio, en El perfil de México en 1980, Siglo XXI, México, 1973.
- López Mateos, Adolfo. Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República, México, Secretaría de Gobernación, 1959-1964.

- M Titmuss, Richard, Política Social, España 1981, Ed. Ariel.
- Manual IV de las Naciones Unidas: Métodos para establecer mediciones demográficas fundamentales a partir de datos incompletos. Estudios sobre población, n° 42. Naciones Unidas. Nueva York, 1968.
- Méndez, Morales José Silvestre, Problemas Económicos de México, Mac Graw Hill, México 1997.
- Méndez Medina, Carlos H. Latinoamérica y los efectos de la globalización: Tango, Samba y Tequila. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 4a edición, LV legislatura, 1994. Tomo III.
- México. Poder ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1984 – 1994: Informe de ejecución 1994.
- Monchietti, Alicia: Formas de envejecimiento que propicia la sociedad de fin de siglo. Revista Argentina de Geriátría y Gerontología, Buenos aires, Argentina, 1996.
- Montagut, Teresa. Política Social, una introducción, España 2004, Ed. Ariel,
- Naciones Unidas, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, Viena, 1982.
- Orduna Diez, M. Pilar. Cuadernos de Estudios Empresariales .De la economía
- Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación (FAO), Directrices relativas a los sistemas nacionales de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (siciav): antecedentes y principios.
- Osborne, Raquel .Grupos minoritarios y acción positiva: las mujeres y las políticas de igualdad, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Partida Bush, Virgilio. Situación actual y perspectivas demográficas, Consejo Nacional de población, México, 2000.
- Pérez Portilla, Karla. Derecho internacional de los Derechos Humanos, Edit. Porrúa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002.
- Plan Nacional de Desarrollo, “Grupos Vulnerables”, Informe 2003.
- Política a la Política Económica, ISSN, N° 2.
- Pons, Igmacio. Programación de la investigación social. Cuadernos metodologicos CIS. No. 8.
- Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 1982, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, prólogo, párr. 1.
- Quijano; José Manuel. Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera, 1981, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- R. Casas et al. Las políticas sociales de México en los años noventa. Edit. FLACSO, UNAM.
- R. D. Workin. Los Derechos en Serio, Edit. Madrid, Gedisa 1988.
- Revueltas, Andrea. Las Reformas del Estado en México: Del estado Benefactor al Estado Neoliberal. Política y Cultura, invierno, no. 003, UAM- Xochimilco, D.F.
- Risso Ferrand, Jimenez de Arechaga. Introducción al Derecho, Edit. FCU.
- Roger D. Hansen. La política del Desarrollo mexicano. Edit. Siglo XXI, UAM, Azcapotzalco .Grupos que se encuentran en una situación de extrema pobreza, “Políticas Sociales y nuevos Actores”
- Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Rosanvallon, Pierre. La crise de l'Etat-providence, París, Seuil, 1984.
- Salas, Alfaro Ángel. Derecho a la Senectud, primera edición, México 1999, ed. Porrúa.

- Sánchez Vázquez, Adolfo. Ética, México 1969, quincuagésima primera ed.
- Sanchis, L. Prieto. Estudios sobre derechos fundamentales, Edit. Madrid, Debate, 1990.
- Santiago Zorrilla Arena, 50 años de política social en México de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, México, 1988.
- Sartori, Giovanni. La sociedad multiétnica, pluralismo multiculturalismo y extranjeros, ed. Taurus, Madrid, 2001.
- Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid, 8 a 12 de abril de 2002
- Sergio Gabriel Torres y Laura Marcela Marrazzo. Discriminación y delincuencia . Edit. AD HOC Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Silva-Herzog Flores, Jesús (2005), Recuerdos de la nacionalización bancaria (testimonio), en Del Angel-Mobarak, Gustavo et al., Cuando el Estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Primer Foro Nacional, Situación actual y perspectivas de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México, 2004.
- Solis, Leopoldo. La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, México, edit. Siglo XXI, 11ªed.
- Torres, Sergio Gabriel y Marrazzo, Laura Marcela. Discriminación y delincuencia . Edit. AD HOC Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Tubino, Fidel. Acciones Afirmativas: de multiculturales a interculturales. Edit. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2007.
- Tuiran R. y Wong R. (1993) Transferencias familiares de ingresos, SOMEDE, México (MIMEO).
- Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México. Diana, México, 1966.
- Villa, M. Vignoli, R. Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. CEPAL, Santiago, Chile, 2002.
- Wong M. y Espinoza R. Ingreso y bienes de la población de edad media y avanzada en México, 2003 *Papeles de Población* No. 37.
- Zedillo, Ernesto. Propuestas y compromisos. México, Editorial Limusa, 1994.
- Zemelman Merino, Hugo (1982) Problemas en la explicación del comportamiento reproductivo (sobre las mediaciones), en Reflexiones teórico – metodológicas sobre investigación en población. Colegio de México, México.
- Zemelman, Hugo, coord., Subjetividad: umbrales del pensamiento social, Antrophos/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Coordinación de Humanidades, Barcelona.

HEMEROGRAFIA

- Córdoba, José. Diez lecciones de la reforma económica mexicana, *Nexos*, No. 158, febrero de 1991), David Ibarra "El Estado y el mercado
- El Universal, México, viernes 27 de marzo de 1998. (Con datos de Banamex, Bolsa Mexicana de Valores y bancos).
- Nicholas Brady, Secretario comité de Bretton Woods el 11 de marzo de 1989, Excelsior, 19 de marzo de 1989. del Tesoro de Estados Unidos.
- Nora Lustig. Crisis económica y niveles de vida en México, 1982-1985, Estudios económicos, No. 2, 1987.
- Reyes Heróles, Jesús. Reforma del Estado y modernización, *Nexos*, No. 151, julio de 1990.
- Salinas de Gortari, Carlos. Reformando al Estado, *Nexos*, No. 148, abril de 1990

SITIOS WEB.

Agencia Latinoamericana información. América Latina en movimiento (<http://alainet.org/active/11834&lang=es>).09/12/08 Toussaint, Eric. La crisis de la deuda mexicana y el Banco Mundial, (México, 2006-05-31).

Asamblea Mundial Sobre Envejecimiento, 26 de julio al 6 de agosto de 1982, Viena Austria, citado en bienestar social.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Santiago de Chile. Publicaciones de Naciones Unidas.

Consejo nacional para prevenir la discriminación. (<http://www.conapred.org.mx/acerca/objetivos.html>) 12/05/09

Constitución política de Colombia 1991 preámbulo el pueblo de Colombia (<http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>) 15/06/09

Datos obtenidos de INEGI, II Censo de población y vivienda 2005

Gerontología y Geriatría. Breve resumen histórico, artículo encontrado en (bvs.sld.cu/revistas/res/vol12_2)

Historia de la economía mexicana (<http://www.economia.com.mx/mexico.htm>.) 12/03/08

INAPAM Instituto nacional de las Personas Adultas Mayores (www.inapam.gob.mx)

INEGI, Los Adultos Mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI en educación y trabajo.

INEGI. Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI. 2005

Informe de Actividades de la Secretaría de Desarrollo Social (http://www.sds.df.gob.mx/archivo/informes/trimestrales/inf_trim_dic_mar_06.pdf) 05/12/028

La crisis de la deuda mexicana y el Banco Mundial, ALAI, América Latina en Movimiento, (<http://alainet.org/active/11834&lang=es>) 15/03/06. Toussaint, Eric.

La jornada (www.jornada.unam.mx/2008/08/31).

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf)

Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el distrito federal. (http://www.enlace.df.gob.mx/revista/pdf/desde_asamblea_04.pdf) 05/12/08

Naciones Unidas en Colombia. Centro de información para Colombia, Ecuador y Venezuela. (www.nacionesunidas.org.co/index). (Colombia, 09/12/08).

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social (www.sedesol.gob.mx) 23/06/08

Senado de la República. LXI Legislatura (www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/08/221&documento) 12/05/09

Sesión plenaria: La economía del primer franquismo 1939-1959, (<http://www.unizar.es/eueez/cahe/torres.pdf>) 15/12/05 Torres Villanueva, Eugenio.VII Congreso de la Asociación de Historia Económica, Zaragoza, 19, 20 y 21 de septiembre de 2000.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, “Decreto de Creación”, (<http://www.dif.gob.mx/dif/interior/marcojuridico/decreto.html>) 11/07/05

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema Nacional de Asistencia Social, (<http://www.dif.gob.mx/dif/interior/dif.html>) 16/02/09

UN-CEPAL serie Políticas y Políticas Públicas, Sociales (www.planeación.cundinamarca.gov.co/BancoMedios) 11/12/04 Lahera P. Eugenio, Santiago de Chile.