

# Análisis jurídico y filosófico de los principios legales y teóricos que condicionan una política pública nacional de atención a los adultos mayores

FRANCISCO SALES HEREDIA

*En este texto, el autor reflexiona acerca del análisis previo al diseño de una política pública desde la perspectiva filosófica jurídica. Considerando que una nueva necesidad social, la atención a los adultos mayores, cada vez demandará mayores recursos públicos y privados, el autor discute los derechos sociales que pueden ampliar la seguridad social para este grupo y aporta algunas ideas acerca de cómo y qué recursos distribuir a este sector para diseñar una adecuada política pública nacional.*

La transición demográfica y epidemiológica en México ha sido y sigue siendo uno de los retos más importantes para las instituciones públicas. En los últimos 80 años se requirió un gran esfuerzo para dotar de servicios básicos a una población creciente, un reto aún no logrado del todo. Al inicio del nuevo siglo, se inicia una transición con la cual la población dejará de crecer a tasas altas y su composición será predominantemente de personas adultas y de adultos mayores. La población nacional envejecerá rápidamente en los próximos 40 años, pasando de 7% de la población total actual, a 28% de personas mayores de 60 años.

Una transición de esta naturaleza requiere un reordenamiento de las prioridades respecto a las políticas públicas en general, a manera de garantizar una seguridad social adecuada para un grupo de la población que requiere de apoyos especiales en los últimos años de su vida. De hecho, hoy en día es necesario contar con tales políticas, pues la mitad de la población actual de adultos mayores se encuentra bajo la tercera línea de pobreza oficial y con un muy bajo número de pensionados y derechohabientes.

En este artículo se ofrece una interpretación de la teoría de justicia liberal que da coherencia a los derechos sociales del Estado mexicano plasmados en las normas generales y particulares. La interpretación de esta teoría permite proponer un abanico de prioridades en lo que respecta, en este caso, a una política nacional, donde se establezca el orden a seguir en la asignación de beneficios entre los grupos representativos de la sociedad. El análisis retoma un debate acerca de los derechos sociales y su garantía por parte del Estado mexicano. A partir de este análisis se abordará el tema de si es indispensable o no una reforma legal para justificar una política nacional especial para los ancianos, tomando en cuenta que su peso poblacional relativo es cada vez mayor.

En este documento se propone una nueva política pública nacional para un grupo específico de la población, dejando en claro qué beneficios serán otorgados. Asimismo, se propone una interpretación de la norma, que per-

mita resaltar los equilibrios que deben darse entre los diversos grupos y generaciones de mexicanos para enfrentar equitativamente los costos de nuevos beneficios.

## Situación de los adultos mayores

Uno de los cambios sociales más acuciantes que enfrentará el país en los próximos años es el aumento proporcional de adultos mayores en la sociedad, buena parte de ellos pobres en términos absolutos y muchos con enfermedades crónicas que requieren de una atención continua en los últimos años de su vida.<sup>1</sup>

En la Gráfica 1 podemos observar que en las proyecciones de la dinámica poblacional, México dejará de ser un país de jóvenes para ser un país de adultos con pocos jóvenes. La experiencia nacional muestra que es necesario prever el cambio y adecuar el desarrollo nacional para garantizar los beneficios que requerirán los distintos grupos.

<sup>1</sup> Se considera a una persona como pobre si su ingreso neto es menor a la línea de pobreza determinada en curvas de consumo por el Comité Técnico de Sedesol en 2003. Tal concepción considera como pobres a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

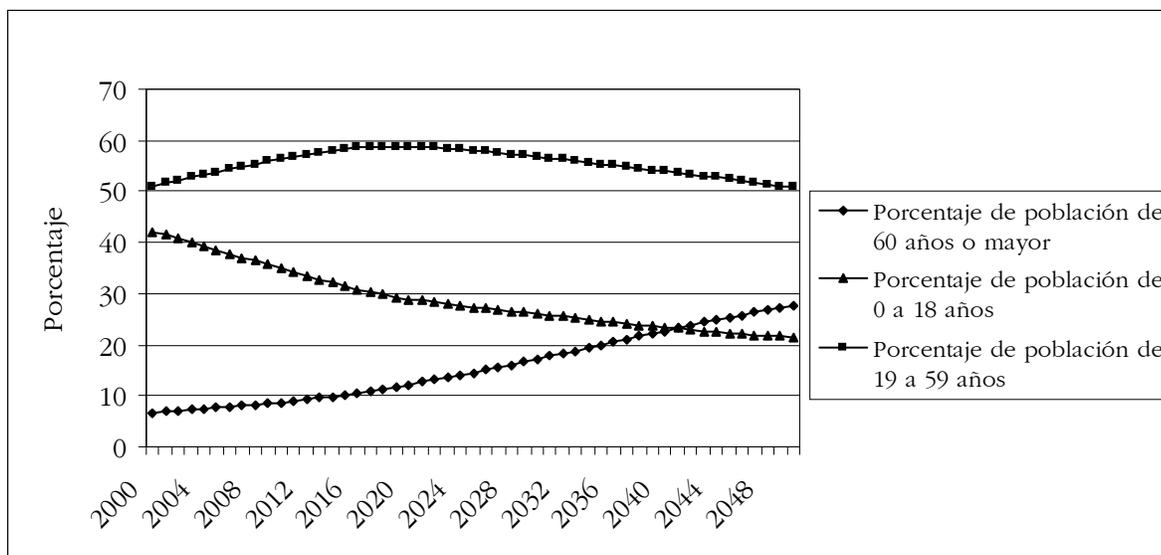
En la Gráfica 2 se muestra que más de la mitad del grupo de los adultos mayores en 2002 no contaba con los recursos suficientes para afrontar el aumento de los gastos que provienen de un consumo mayor de insumos especiales para mantener un nivel de vida saludable.

Un aumento del gasto en bienes y servicios relacionados con la sanidad empobrece aún más a los adultos mayores, especialmente si consideramos que en esas edades se necesita mayor atención. La Encuesta Nacional de Salud, 2006, muestra que el uso de los servicios médicos se incrementa de manera natural conforme aumenta la edad; un comportamiento que de hecho empieza a causar problemas en las instituciones sanitarias por el alto costo del tratamiento a las enfermedades de los ancianos (Gráfica 3).

En las proyecciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en relación con los ingresos y costos referidos al ramo de Gastos Médicos de Pensionados (GMP) se aprecia que el déficit financiero será de una magnitud considerable. Al extrapolar estas proyecciones a las del país, el costo financiero, sólo en atención médica, puede convertir la inversión en los adultos mayores en uno de los costos sociales más altos de México.

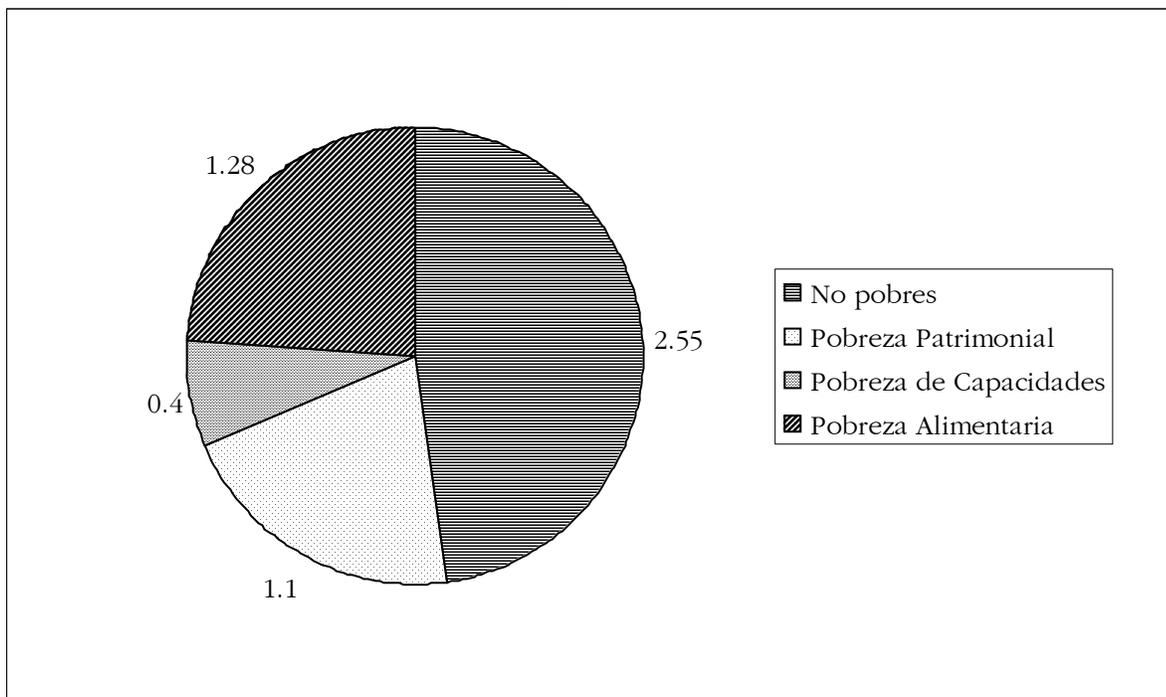
Aunado a lo anterior, en la Gráfica 4 se muestra que el número de personas pensionadas por las distintas instituciones de seguridad social del país representa sólo 31% de la población mayor

Gráfica 1  
Proyección de la dinámica demográfica



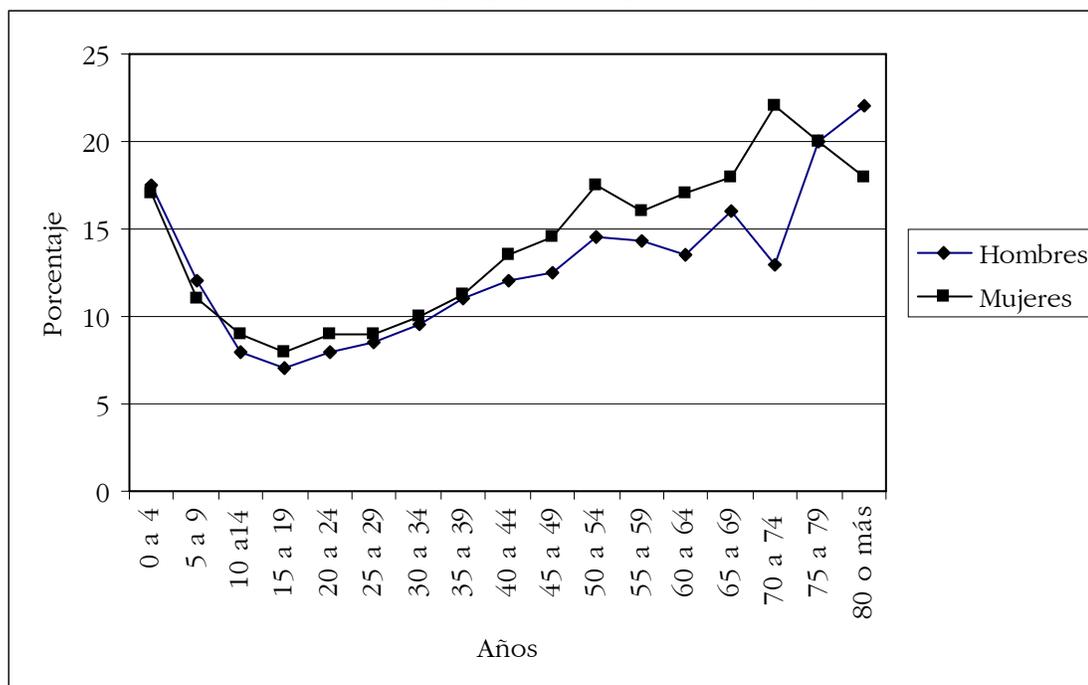
Fuente: Conapo, www.conapo.gob.mx (fecha de consulta: 20 de febrero de 2007).

Gráfica 2  
Población mayor de 65 años por condición de pobreza  
(millones de personas en 2002)



Nota: El total de las personas mayores de 65 años representaba el 5.5% de la población en 2002. Los cálculos fueron realizados por Azuara a partir de la ENIGH 2002. Las líneas en pesos de 2002 eran para Pobreza Alimentaria menos de 583 pesos; Pobreza de Capacidades, menos de 690 pesos; Pobreza Patrimonial, menos de 1 157 pesos mensuales por persona. Fuente: Oliver Azuara: *Pensión universal en México*, CIDAC y Fundación Friedrich Nauman.

Gráfica 3  
Prevalencia lápsica de algún problema de salud en las dos semanas previas a la entrevista, según grupos quinquenales de edad y sexo, 2006



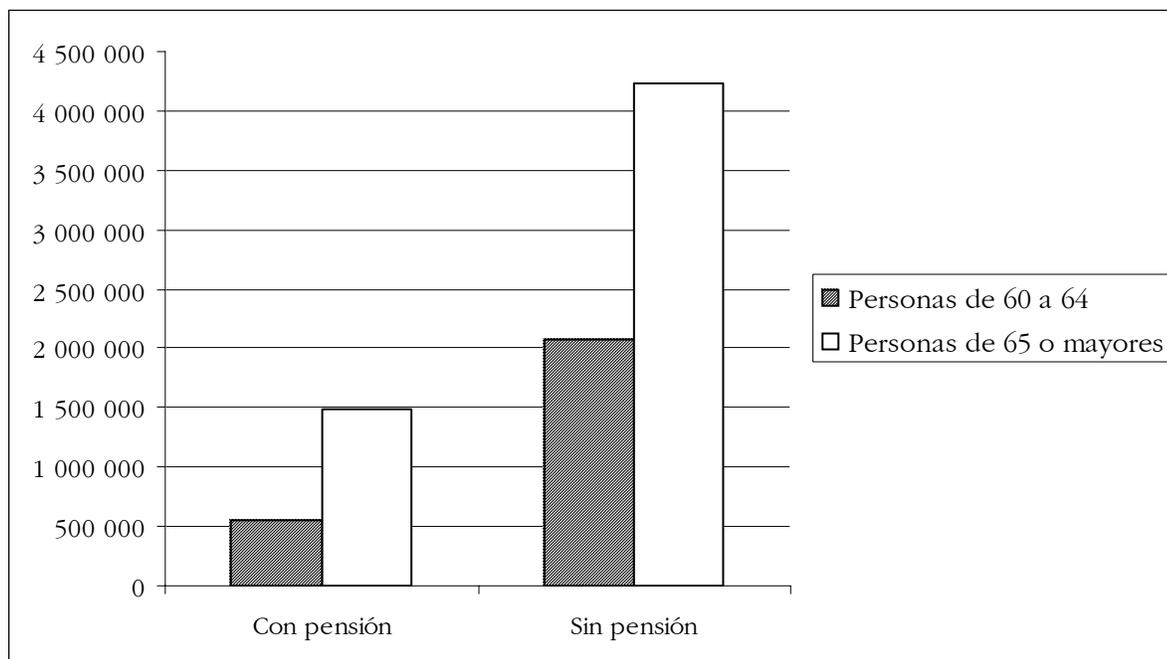
Fuente: Encuesta Nacional de Salud 2006.

Cuadro 1  
Proyección 2006-2050 de los Ingresos y Gastos del Ramo de Gastos Médicos de Pensionados del Seguro Social de Enfermedades y Maternidad

Concepto	2005	2006	2010	2020	2030	2040	2050
Ingresos	13 875	14 371	16 539	22 187	27 826	33 332	38 800
Cuotas Obreros Patronales	12 870	13 330	15 341	20 580	25 811	30 918	35 989
Contribución de Estado	685	710	817	1 095	1 374	1 646	1 916
Otros Ingresos	320	331	381	511	641	768	894
Gasto Corriente	29 514	31 859	40 807	73 218	128 522	217 432	309 783
Servicio de Personal	16 801	18 741	22 336	35 217	58 782	96 880	144 718
Gastos en Salud	8 170	8 145	10 541	21 102	45 536	88 707	125 876
RJP	4 543	4 972	7 931	16 899	24 205	31 845	39 189
Ingresos menos gastos	-15 639	-17 487	-24 269	-51 031	-100 696	-184 100	-270 983

Fuente: *Evaluación de los Riesgos Considerados en el Programa de Administración de Riesgos Institucionales 2006*, Coordinación de Administración de Riesgos Institucionales, IMSS, 2006.

Gráfica 4  
Número de pensionados por edad (2004)



Fuente: INEGI, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 20 de febrero de 2007).

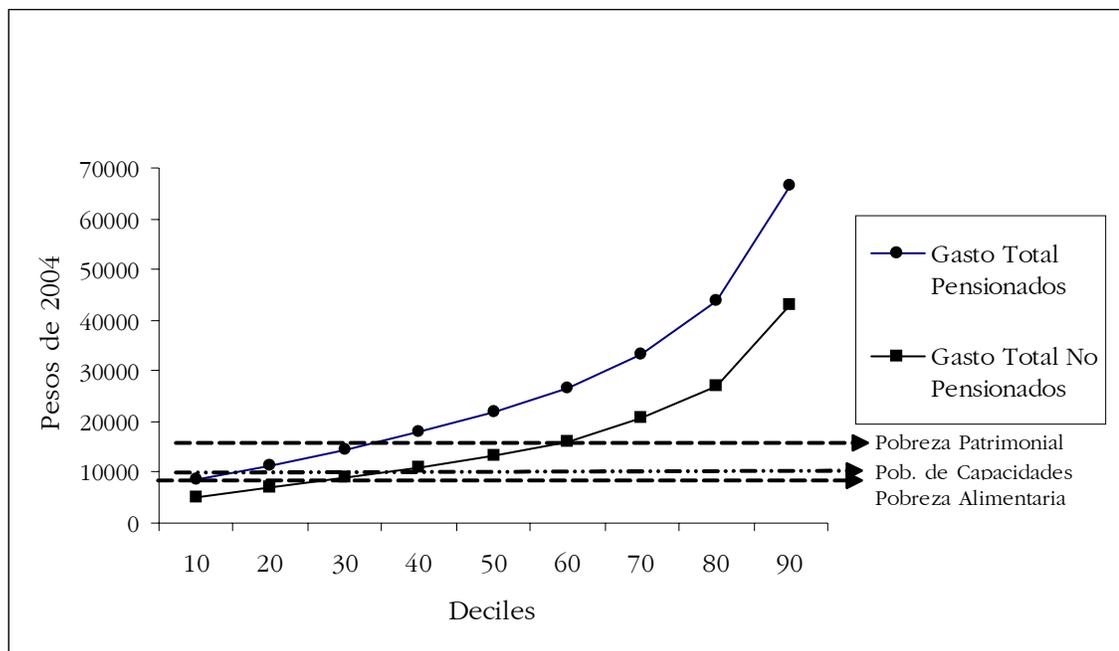
de 60 años. Los últimos datos de INEGI señalan que el IMSS pensiona a 68%, el ISSSTE a 12% y el resto de las instituciones, Pemex, Sedena y Semar a 2.2%. El resto de los pensionados están cubiertos por la seguridad social de los estados, de las universidades y por planes privados. El hecho de que más de la mitad de la población en edad de recibir una pensión no la reciba agrava la situación económica de los adultos mayores sin seguridad social, al tener que afrontar con sus recursos los costos de la atención médica.

Sin embargo, el hecho de recibir una pensión no necesariamente elimina una condición de pobreza, aunque radicalmente disminuye las probabilidades de ser pobre. En la Gráfica 5 se muestran datos sobre el gasto trimestral de las familias donde reside un adulto mayor. Es apropiado hacer este análisis, pues la familia ha sido tradicionalmente un entorno que apoya a los adultos mayores, pero esta tendencia ha cambiado. Es necesario señalar que de los 5 millones y medio

de personas mayores de 65 años, aproximadamente 841 mil hogares están conformados por una persona mayor y 522 mil hogares están conformados por dos personas mayores de 65 años. El resto de los hogares está conformado por tres o más integrantes de otras edades.

Como se puede apreciar en la gráfica, los niveles de pobreza en el grupo de los hogares con adultos mayores de 65 años que no reciben ingreso por pensión son considerablemente más altos que el grupo que recibe una pensión. Ante este panorama es evidente que la transición demográfica a la que nos enfrentamos requiere de la planeación de una serie de reformas sociales que permitan una estructura de seguridad social amplia para todos. Una estructura que implique una pensión mínima, servicios de salud y servicios sociales de atención. Es necesario reconocer que las familias cada vez son más pequeñas, que los recursos son escasos y que la urbanización obliga a viajar distancias cada vez más largas.

Gráfica 5  
Gasto trimestral promedio por familia donde reside un mayor de 60 años



Nota: Se tomaron en cuenta los hogares donde habitan una o más personas de 60 años o mayores. Las líneas en pesos de 2002 eran para Pobreza Alimentaria menos de 583 pesos; Pobreza de Capacidades, menos de 690 pesos; Pobreza Patrimonial, menos de 1 157 pesos mensuales por persona.

Fuente: Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso, 2004. Cálculos propios.

## Análisis de los principios jurídicos

En México se ha avanzado mucho en la creación de derechos sociales específicos para este grupo. Sin embargo, en un sentido, en México, como en otros países con constituciones políticas extensas que describen los ideales de justicia social a alcanzar, pero no hacen explícito cómo lograrlo, se ha caído en una *falacia normativista* cuando se habla de derechos sociales. La falacia consiste en creer que basta con que los derechos estén reconocidos en la Constitución para que éstos sean garantizados plenamente por el Estado. Para lograr lo anterior es necesario dotar de recursos y de la posibilidad de iniciar un proceso legal, por parte del ciudadano, para que los derechos sean ofrecidos y exigidos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Juan Cruz, *Los derechos sociales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2000, p. 21.

## Derechos sociales

En un sentido amplio, los derechos sociales pueden ser entendidos como derechos a prestaciones, donde los sujetos obligados, comúnmente los estados nacionales, actúan positivamente y prestan un servicio u ofrecen un bien.<sup>3</sup> A pesar de esta definición, existe un debate jurídico acerca de qué tipo de norma son los derechos sociales. El debate reside en plantear que los derechos pueden ser vinculantes o no vinculantes, dependiendo de su descripción explícita o no en la ley. En una interpretación simplista, pero cercana a la realidad, los derechos vinculantes involucran recursos y posibilidad de demandar, y los no vinculantes pueden ser aspiraciones programáticas.

Ahora bien, en la teoría constitucional mexicana y en la interpretación jurídico-filosófica, se ha determinado tradicionalmente que los derechos

<sup>3</sup> *Ibid.*, p 23.

sociales, en su mayoría, son de carácter no vinculatorio y poseen un carácter aspiracional,<sup>4</sup> con algunas excepciones. Entre las anteriores está singularmente el artículo 123 constitucional que engloba a la seguridad social.

## Constitución mexicana

La Constitución mexicana establece en su primer capítulo sobre Garantías Individuales una serie de derechos individuales para los ciudadanos de la república, derechos que el Estado debe promover, entre ellos los derechos a la salud, a la igualdad y a disfrutar de un ambiente social que permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. El artículo 25, específicamente, establece una relación cercana entre bienestar socioeconómico y los derechos individuales clásicos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>5</sup>

Lo interesante a resaltar de este artículo es la caracterización del pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Tanto la libertad como la dignidad del individuo, características sustantivas de los ciudadanos en una democracia, se relacionan con un sustrato previo de suficiencia económica, caracterizada en términos de empleo, ingreso y riqueza.

Tal sustrato no es asequible para un gran grupo de la población y es cada vez más claro que la transición poblacional de nuestro país agravará

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2006.

la situación, especialmente para el grupo vulnerable de los adultos mayores. En este caso en particular, el sustrato que permite un ejercicio ciudadano fue considerado en el artículo 123 constitucional, en sus apartados A y B respecto a la seguridad social.

El 123º, por medio de sus leyes reglamentarias, la Ley Federal del trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para el apartado A y B de este artículo, determina una serie de obligaciones de ley para los patrones y de derechos vinculantes para el Estado, una vez que la persona cotiza. La importancia del artículo 123 radica en la garantía, al sector que goza de un empleo donde cotizan patrón y trabajador, de derechos y obligaciones por medio de las leyes reglamentarias.

La fracción XXIX del apartado “A” y XI del apartado “B”, empero, caracterizan el derecho a la seguridad social para los diversos sectores de la población, aun para los que no poseen empleo.

Art. 123. Apartado A.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

Fracción. XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> *Ibidem.*

En la fracción XXIX del apartado A y en la fracción XI del apartado B, es evidente que el listado de seguros que puedan incluir las leyes de seguridad social, no son excluyentes ni limitantes; por el contrario, la redacción es incluyente, amplia y permite al legislador un equilibrio de derechos. Se trata de una redacción que establece una obligación vinculante para el Estado, una vez que se cumplan los requisitos necesarios de las leyes reglamentarias, en este caso el contrato de trabajo. La característica de vinculación la establecen los apartados A y B del artículo 123 constitucional en donde se especifica que “todo contrato de trabajo” incluirá las fracciones del articulado y que para los trabajadores de los poderes y del Distrito Federal se conformará conforme a un mínimo.

Las leyes reglamentarias, parecería entonces, que pueden incluir una serie de seguros que permitan el desarrollo de programas específicos para cubrir otras necesidades de protección y bienestar de los trabajadores. Estos seguros se fundamentan en la obligación vinculante que tiene el Estado, en principio, de garantizar el derecho social genérico de seguridad social amplio de los individuos.

Es claro, sin embargo, que el Constituyente Permanente ha sido cauteloso acerca de la extensión de derechos garantizados para los trabajadores, no sólo por razones financieras, sino también producto de una interpretación de nuestra Constitución que establece un estado liberal que garantiza derechos sociales, pero dejando un amplio espacio a la iniciativa individual, grupal y social, así como a la dirección que los gobiernos en turno decidan imprimir a la nación en estos ámbitos, para que tales derechos sean reales.

Aún así, es evidente que las leyes reglamentarias que protegen a los diversos sectores no necesariamente cubren las necesidades básicas de los adultos mayores. En la revisión somera de la situación actual realizada al inicio de este texto, puede observarse que los adultos mayores aún con pensión no tienen los ingresos suficientes para poder enfrentar el aumento de gastos que implica la vejez. Un servicio adecuado requeriría un apoyo a los familiares que se hacen cargo de las personas mayores o casas especiales donde los ancianos puedan pasar el día o ser internados

cuando sea necesario. Tales servicios son proporcionados, sólo parcialmente, por las instituciones públicas de seguridad social y en el sector privado es un servicio muy caro.

Hasta aquí, y con una breve interpretación de la Constitución, es patente que existe una tendencia en nuestros ordenamientos legales a promover ampliamente la seguridad de los trabajadores, con una salvaguarda, en el equilibrio constitucional, interpretando los derechos sociales amplios como guías programáticas. Esta interpretación permite a los gobiernos en turno, de distinta tendencia ideológica, dar énfasis distintos a los programas sociales. La Ley Reglamentaria determina la obligatoriedad de ofrecer bienes y servicios, de ahí que las reformas a las leyes de seguridad social de los diversos sectores sean tan debatidas, puesto que puede extender la responsabilidad del Estado más allá de sus posibilidades financieras, o bien, más allá de la justa distribución de los recursos públicos entre los empleados y los desempleados para los cuales no existe una ley reglamentaria que obligue al Estado a asignar recursos más allá del servicio de salud pública. Ante la magnitud de estas responsabilidades intra e intergeneracionales, no es casual que las reformas a las leyes reglamentarias de los diversos sectores involucren una negociación política muy complicada entre los diversos grupos en el poder.

### **Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores**

En años recientes se han aprobado leyes que pueden llamarse *particulares*, es decir, norman la actividad del ejecutivo y de instituciones del sector social y privado en torno a grupos específicos de la población. En el año de 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; esta ley establece sus derechos específicos y la forma en que serán garantizados. Algo cada vez más necesario por lo que hemos detallado. Sin embargo, la ley no resuelve el problema de pensiones asistenciales ni el problema creciente de la necesidad de servicios sociales atentos a este tema.

La ley determina una serie de derechos que establecen una guía de disposiciones a seguir por la sociedad en general:

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

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

Artículo 2o. La aplicación y seguimiento de esta Ley, corresponde a:

- I. El Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Estado y demás dependencias que integran la Administración Pública, así como las Entidades Federativas, los Municipios, los Órganos Desconcentrados y paraestatales, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción;
- II. La familia de las personas adultas mayores vinculada por el parentesco, de conformidad con lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables;
- III. Los ciudadanos y la sociedad civil organizada, y
- IV. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

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

I. De la integridad, dignidad y preferencia:

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

III. De la salud, la alimentación y la familia:

- a. A tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral.
- b. A tener acceso preferente a los servicios de salud, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional y en los términos que señala el artículo 18 de esta Ley, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional.
- c. A recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

Las familias tendrán derecho a recibir el apoyo subsidiario de las instituciones públicas para el cuidado y atención de las personas adultas mayores.

## VI. De la asistencia social:

- a. A ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- b. A ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades.
- c. A ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.

## VIII. De la denuncia popular:

Toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, podrán denunciar ante los órganos competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la presente Ley, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas adultas mayores.<sup>7</sup>

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores obliga a los gobiernos de distinto orden a diseñar una política pública que involucre a las instituciones de salud pública y a la sociedad en general en el proceso de atención a los adultos mayores. Una política transversal de este tipo, aún liderada por la Secretaría de Desarrollo Social, donde se incorpora el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, requiere de recursos y de planeación a largo plazo.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, por el principio de retroactividad en beneficio, determina que un ordenamiento que beneficia de manera más específica al requiriente, debe ser aplicado sobre la norma más general, lo cual obligaría, en principio, a todas las instituciones de salud a proveer de servicios a los adultos mayores.

<sup>7</sup> Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2006.

Ahora bien, tanto las leyes generales como las reglamentarias, con excepción de algunos artículos específicos de las leyes de seguridad social normadas por la Ley del Trabajo, donde el trabajador puede apelar a los tribunales para exigir que sus derechos sean respetados, caen en la falacia normativista; es decir, establecen derechos a bienes y servicios que el Estado no puede proveer, pues no posee los recursos suficientes o no es obligado a proveerlos.

Partiendo del supuesto de que el Estado no provee los bienes y servicios que la ley manda por falta de recursos financieros, parecería que se impone la pregunta de cómo distribuir los recursos escasos entre ciudadanos con diversas necesidades y preferencias. En este caso, es necesario considerar si los ancianos deberían gozar de cierta prioridad ante las necesidades de otros grupos específicos de la población, por ejemplo, las personas con discapacidad.

## Análisis de justicia distributiva

En el marco del estado de derecho, los tribunales defenderán las garantías individuales vinculantes, donde los ordenamientos establezcan las formas de demandar el cumplimiento de éstos, siendo los gobiernos los encargados de administrar el erario público y promover con él y con el poder otorgado por las leyes, los derechos sociales de los ciudadanos, iguales formalmente ante la ley. El Estado debe preocuparse entonces por tratar con igual respeto a los iguales ante la ley, pero diferentes en sus características vitales. Sin embargo, para poder hablar de igualdad ante leyes específicas, no sólo es necesario revisar las diversas particularidades de los distintos grupos con diversas prerrogativas, sino que es necesario revisar las distintas concepciones teóricas de cómo tratar con igual respeto a los que tienen diferentes necesidades, pero con iguales derechos.

Lo anterior es necesario por razones eminentemente prácticas, por ejemplo cuando una institución garante de los derechos debe tomar decisiones por razones de eficiencia, que involucrarán un equilibrio de costos y beneficios entre diversos grupos de derechohabientes, ya sea del pre-

sente o de las generaciones futuras. Es decir, en la toma de decisiones administrativas, cuando se da prioridad a un grupo sobre otro, éstas se vuelven decisiones de justicia social y deben ser sustentadas. Considerando que los diversos programas de atención a los ancianos integran una política nacional gerontológica, es necesario sustentarlos adecuadamente desde un punto de vista de justicia social.

Una forma de sustento de las políticas es la concepción del Estado sobre la igualdad y su aplicación práctica. Al discutir teóricamente las diversas concepciones de la igualdad, es común distinguir dos preguntas: primera: ¿cómo deberían distribuirse ciertos recursos entre distintos grupos con iguales derechos básicos?; segunda: ¿qué estándar de comparación entre los grupos deberíamos usar para determinar cuál de los grupos requiere mayor prioridad?

### ¿Cómo distribuir?

Para ilustrar la primera pregunta, supongamos que podemos distribuir parte de nuestros recursos finitos eficientemente entre diversos grupos de la sociedad. ¿Cómo deberíamos, entonces, distribuir tales recursos? Podemos distinguir tres respuestas a esta pregunta, que pueden ser descritas brevemente como siguen:

*Equidad o igualdad:* ningún grupo debe encontrarse en peor circunstancia que algún otro.

*Prioridad:* los recursos deben usarse para beneficiar a los diversos grupos y debe darse un mayor peso al beneficio de los que en peores circunstancias se encuentran.

*Suficiencia:* cada grupo representativo debe tener suficientes recursos.

### Equidad o igualdad

La primera de nuestras respuestas es la más usual. La igualdad de derechos es una garantía salvaguardada por la ley, y la igualdad en la oferta de servicios es una de las formas de evaluar a cualquier institución prestadora de éstos; de hecho,

los derechohabientes de las instituciones de seguridad social pueden demandar que el servicio tenga iguales características en cualquier parte donde se encuentren y que los beneficios que reciban dependan de sus necesidades particulares.

Sin embargo, el hablar de igualdad o equidad en estos términos no da respuesta, por ejemplo, a la pregunta de qué grupo tendría que sufrir un recorte de recursos si existiera una crisis presupuestaria. La respuesta de que todos por igual tendrían que sufrir los recortes, no es sostenible, cuando existen diversos grados de gravedad o de necesidad de servicios sociales.

La respuesta que dé el Estado a la interpretación de la igualdad de derechos puede ser crucial para cualquiera de los programas multianuales. Por ejemplo, en la más reciente crisis financiera del país, muchos programas redujeron enormemente sus presupuestos operativos; los que menos redujeron su presupuesto fueron los destinados a los pobres extremos.

### Prioridad

La solución al dilema planteado por nuestra primera pregunta podría provenir de una propuesta prioritaria, la cual argumenta que moralmente estamos obligados a apoyar, en primer lugar, al que se encuentra en una situación de mayor gravedad.

Esta opción tiene un origen claramente humanitario, pues nuestra primera preocupación es la de ayudar al que más lo necesita. Esta opción es clara y directa cuando podemos determinar quién se encuentra en peores circunstancias. En el caso que analizamos, el grupo de los adultos mayores, al requerir no sólo ayuda médica sino servicios sociales y sociosanitarios por una condición de gravedad natural, se convierte potencialmente en uno de los grupos que en peores circunstancias se encuentran y requerirían, dada esta concepción médico-humanitaria, en nuestra primera prioridad.

Es claro, sin embargo, que no se trata de los que en peor circunstancias se encuentran individualmente, pues podría haber casos específicos

absolutamente graves; se trata de que en términos agregados es el grupo específico conformado por un mayor número de personas con más necesidades. Sin embargo, los costos de la atención a los ancianos pueden escalar hasta grados insostenibles y no parece del todo claro cómo podemos determinar cuándo cesar nuestra atención prioritaria.

Es decir, si utilizamos el criterio de prioridad absoluta, la situación se volvería insostenible, pues las atenciones médicas en los últimos años de vida de cada vez más personas ancianas y las mismas personas contribuyendo, impedirían un esquema financiero viable. Un análisis somero de las proyecciones deficitarias, por ejemplo del IMSS (vease Cuadro 1), muestra que el desequilibrio de prioridades entre los distintos ramos afecta no sólo a los servicios de los derechohabientes actuales, sino que también pone en peligro a los derechohabientes futuros al descapitalizar al Instituto. Este tipo de análisis obliga al Estado a tomar en cuenta el nivel de prioridad que debe otorgar al grupo de ancianos.

Una forma de interpretar esta prioridad es considerar que los diversos grupos de la población requieren recursos suficientes para cubrir necesidades específicas. A este criterio se le llama *suficiencia*.

## Suficiencia

El criterio de suficiencia toma en cuenta el criterio de igualdad o equidad y da prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias. Este criterio, usado en muchas decisiones de gobierno, postula que para lograr respetar a los iguales y dar prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias, sin comprometer todos los recursos en ellos, es necesario que los grupos representativos de la sociedad reciban recursos suficientes para mantener un nivel adecuado de bienestar y seguridad y que este nivel puede ser determinado y limitado, a partir de un ejercicio de discusión objetiva de equilibrios y necesidades entre los representantes de todos los grupos interesados.

En este sentido, el nivel de recursos que debe asignarse a cada grupo debe ser determinado de acuerdo con dos ideas básicas: disponibilidad de recursos para que al menos todos los grupos reciban algo, y que estos recursos se transformen en servicios que puedan ser evaluados, tanto en su número específico y relativo, como en el impacto que cada uno de estos servicios tenga, tanto de manera individual como grupal.

Los servicios que serán ofrecidos pueden surgir de un balance entre las necesidades objetivas y las expectativas del grupo, así como del costo de tales servicios. De hecho, dado que asumimos un equilibrio entre grupos, los niveles a los que se determinen los beneficios para cada uno de ellos no podrán ser aumentados, a menos que se haga equitativamente y sólo cuando existan más recursos provenientes de mayor eficiencia o de recursos extraordinarios provenientes de fuentes externas, solamente de esta forma implicaría estricta justicia igualitaria.

Al establecer un límite de recursos otorgados a cada grupo, el objetivo institucional se dirige a minimizar o a maximizar, según sea el caso, el número de personas bajo el nivel establecido de recursos y servicios otorgado por el Estado. Las metas de éste se determinan entonces con base en la identificación de los grupos relevantes de la población que será beneficiada. Es decir, qué grupos requieren determinados recursos extras.

A pesar de que el criterio de suficiencia es el que mejor expresa, en un contexto de escasez de recursos, el mismo respeto a los iguales, requiere de un análisis acerca de qué distribuir entre los grupos. Es evidente que hasta este momento la distribución de medios económicos y servicios médicos no es suficiente para el grupo que nos interesa proteger, el de los adultos mayores. Es decir, aproximadamente 40% de los pensionados y 60% de los no pensionados requieren un apoyo monetario para evadir simplemente la pobreza, no digamos recursos extras para obtener servicios sociales que les permitan vivir dignamente. Sin embargo, no es muy claro qué debe distribuir el Estado, pues bien pueden ser recursos monetarios o servicios específicos o compañía humana.

## ¿Qué distribuir?

A la pregunta de qué distribuir, las respuestas han sido tradicionalmente: bienestar, recursos y capacidades.

Las respuestas pueden ser identificadas en las distintas etapas del Estado de Bienestar. Después de la Segunda Guerra Mundial, se pretendió crear un entorno de bienestar amplio, ofreciendo bienes y servicios que cubrieran todas las etapas de la vida, incluida la vida cultural. En la siguiente etapa, que podría llamarse de *expansión*, se amplió el sistema de salud, intentando cubrir por lo menos los bienes y servicios médicos a toda la población, pues el incremento poblacional y las crónicas crisis financieras hicieron cada vez menos probable que el Estado pudiera asumir el costo del bienestar amplio. En los últimos años, y considerando una pirámide poblacional más estable y predecible, el énfasis radica en la prevención y la promoción a la salud, redundando en una población más sana y una disminución de la demanda de servicios.

El trayecto de los servicios de salud en el país después de la crisis de los treinta muestra que las tres opciones son relevantes, pero que el último énfasis es determinante para la creación de un círculo virtuoso de la salud y la autonomía, al permitir disminuir los costos agregados al prevenir a tiempo enfermedades crónico-degenerativas, por ejemplo.

Ahora bien, la pregunta es, cómo determinar un nivel de servicios satisfactorio para los adultos mayores que incorpore nuestra discusión previa y que tome en cuenta que siendo en 2007 el 7% de la población –en 2040 el 30%–, este grupo es el que recibe hoy proporcionalmente mayores

recursos médicos dada la natural asistencia de los adultos mayores al médico.

## Nivel de servicios

Como se ha analizado anteriormente, es necesario limitar y determinar claramente los servicios que pueden ser ofrecidos a cada grupo si pretendemos mantener una distribución equitativa de los servicios a los ciudadanos. El nivel o límite de servicios sólo puede ser determinado finalmente por los representantes de los diversos grupos e interesados y el Estado, en un ejercicio de prioridades entre los grupos con criterios objetivos. Sin embargo, es necesario resaltar ciertas características que deben ser tomadas en cuenta cuando tratamos con adultos mayores.

En primer lugar se requiere una política nacional que minimice el número de los adultos mayores que se encuentran bajo un cierto nivel de bienestar y que ponga un límite a los servicios que pueden obtener, teniendo en cuenta los recursos que se poseen. En la práctica esto se traduce en definir un servicio mínimo determinado por los especialistas gerontológicos al que la mayoría de los ancianos deben tener acceso.

Con un objetivo de esta naturaleza se debe considerar establecer responsabilidades claras en el ámbito fiscal para fortalecer las capacidades de las personas, de sus familias y de la comunidad, utilizando las herramientas existentes. El énfasis en prevención médica y social debe iniciar con mucha antelación para evitar males crónicos duraderos y problemas sociales en la edad adulta; de igual manera el énfasis debe darse en la creación de redes sociales amplias.