

Las políticas públicas y la gerontología social

María Teresa Montalvo Romero*

RESUMEN: *Las políticas públicas constituyen, hoy por hoy, el instrumento de planeación y de acercamiento del gobierno con los ciudadanos. Estas herramientas se plantean en todas las áreas y los temas que son fundamentales para lograr el bien público.*

Diversos autores han planteado etapas y características de las políticas públicas, señalando sus necesidades tanto nacionales como globales.

La participación ciudadana se ha convertido en necesidad primordial, para los tomadores de decisiones en cualquiera de las etapas de las políticas públicas.

Uno de los grupos más vulnerables en nuestra sociedad son los adultos mayores, es por eso que se torna indispensable la creación de políticas que permitan su protección y desarrollo a través de las Instituciones gubernamentales prestadoras de servicios, sobre todo en materia de salud.

Palabras clave: *políticas públicas y Gerontología.*

ABSTRACT: *Public policies are, nowadays, a means for planning and the way for governments to approach citizens. These tools exist in every area and topic that are important for public welfare.*

Some authors have expounded phases and characteristics of public policies, pointing out their needs, both national and global.

Citizenship involvement has become an essential need for decision makers in any phase of public policies.

One of the most vulnerable groups in our society is the elderly. Thus, it is essential to create policies that allow its protection and development thru governmental institutions that provide services, specially, those of health.

Key words: *Public policies and Gerontology.*

* Doctora en Derecho Público, docente de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, Profesor con perfil PROMEP.

SUMARIO: 1. Fases de las políticas públicas. 2. La participación ciudadana en las políticas públicas. 3. Las políticas públicas a través de la Gerontología social. 4. Reflexión final. Bibliografía.

1. Fases de las políticas públicas

Hablar de políticas públicas y de desarrollo regional, es hablar de las acciones que los gobiernos quieren y pueden hacer, así como de los beneficios o perjuicios que estas acciones han alcanzado en la sociedad.

Comenzaremos por analizar las políticas públicas, éstas pueden definirse como la creación de estrategias y acciones realizadas por los representantes del pueblo, mismos que son integrantes del gobierno dentro de un determinado régimen político.

Conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las Instituciones públicas -lo cual les confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.¹

Las políticas públicas pasan por diversas etapas para su creación:

1. Planteamiento
2. Análisis
3. Implementación
4. Evaluación

El gobierno, desde su gran estructura, tiene la obligación de resolver problemas de cualquier índole, de educación, salud, vivienda, empleo, seguridad, etcétera; y esto lo debe realizar a través del planteamiento de políticas públicas eficientes.

Dentro del sistema democrático en el cual vivimos existen mecanismos, como el plebiscito o la consulta popular, que permiten al gobierno conocer las necesidades de cada una de las regiones del país.

Este sería el primer paso, para poder plantear las propuestas de políticas que respondan a las demandas de la población.

¹ M. VALLÉS, Joseph, *Ciencia Política*, 6ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, España, 2006, p. 396.

En un segundo plano está el análisis, en el cual se debe definir la pertinencia de las políticas; en opinión de Joseph M. Vallés,² se han elaborado cuatro modelos basados en la relación entre los objetivos fijados y los medios disponibles:

1. Modelo basado en la selección de una política como resultado de un proceso presidido por la máxima racionalidad, es decir, por la aplicación organizada de medios para la consecución de algunos fines.

2. Modelo basado en la negociación entre las partes afectadas, sobre los efectos aceptables. El proceso se considera satisfactorio si llega a resultados razonables para la mayoría de los implicados.

3. Este modelo entiende el proceso como resultado de negociaciones permanentes entre todos los sectores afectados: sobre las definiciones que cada uno de ellos hace del problema, sobre sus objetivos particulares, sobre los costes que están dispuestos a soportar. A decir del autor, todo esto permite calificar este modelo como incrementalista, aunque en algunos casos funciona, no es válido para entender el contraste entre grandes alternativas políticas.

4. El cuarto modelo señala la posibilidad de procesos de decisión, en los que apenas existe relación entre fines y medios.

Ya la fase de implementación resulta relativamente fácil, pero es aquí donde podremos encontrar las primeras fallas, que pueden consistir en falta de presupuesto por una mala planeación, o falta de recursos humanos calificados que la apliquen o la lleven a cabo, entre otros muchos factores.

Por último, llega la evaluación, situación que se torna complicada por algunas causas, como la resistencia de los gobiernos responsables a dejarse examinar o bien, por fallas técnicas o instrumentales.

Y entonces nos enfrentamos a qué evaluar y cómo. En este momento entran al escenario los indicadores que pueden medir, entre otras cosas, el impacto, los resultados, la atención y la gestión. Necesitamos conocer, con mucha certeza, el objetivo de la política y las metas, entonces tendremos que definir su unidad de medida, crear la fórmula del indicador y aplicarlo para poder obtener resultados.

Suena complicado, pero lo es aún más si nos preguntamos quién debe evaluar, porqué ¿será adecuado que realice la evaluación la misma autoridad que

² *Ibidem*, p. 401.

la definió, analizó e implementó?, ¿debemos confiar en los resultados?, es por esto que, la mayoría de los gobiernos asignan estas tareas a organismos o instancias más independientes.

Esta evaluación puede tener, como consecuencia, la crítica severa de la oposición o la discusión benévola del gobierno, que siempre termina en debate político.

Comúnmente, no se elimina la política pública, sino que se hacen modificaciones a algunos de sus elementos.

2. La participación ciudadana en las políticas públicas

El ciudadano del presente siglo aún en la infinita diversidad de la globalidad, se presenta como un producto cultural bastante homogéneo en cuanto a sus intereses inmediatos de desarrollo humano, pero también en la competitividad, el empleo y el consumo. Poco importan ya las diferencias por cuestiones de raza, idioma, religión o inclusive la nacionalidad. El ciudadano es en sí mismo una categoría universal que trasciende las nacionalidades de antaño. La defensa de los derechos humanos trasciende hoy a las legislaciones regionales o nacionales... La soberanía popular encuentra su concreción en la autonomía ciudadana y su ejercicio va más allá del simple voto universal, del derecho a la pertenencia grupal, a las libertades cívicas y a la igualdad de género, arropándose en la legitimación popular y en la soberanía de todos.³

En la actualidad, después de hacer una evaluación, podemos afirmar que la participación de la ciudadanía ha aumentado considerablemente, se ha visto más involucrada en la problemática nacional, reclamando espacios de acción y de intervención en el proceso de creación de políticas públicas para también ser partícipes del desarrollo y crecimiento sostenibles del país.

En esta participación, la sociedad se ha organizado en diversas formas, pero una de las más conocidas y que gozan de mayor simpatía son las organizaciones no gubernamentales (ONG), lo cual nos ha demostrado que los diversos grupos de la sociedad se pueden organizar y exigir sus derechos, no sólo de manera individual sino colectiva, creándose con esto, nuevas personas jurídicas morales, las cuales tienen una magnitud diferente frente al Estado.

Podemos afirmar que este surgimiento de grupos de ciudadanos es consecuencia del nivel de conocimiento y de seriedad de algunos sectores de la

³ BALLESTEROS MESA, Sergio Víctor *et al.*, "Una gestión pública gubernamental en México que coordine múltiples espacios ciudadanos", en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, Ed. UNAM, México, 2006, p. 253.

población, pero también es la consecuencia de la falta de eficiencia y eficacia de algunas políticas gubernamentales, y entonces, estos grupos coadyuvan al Estado a la consecución del bien público temporal, a través de acciones como investigación, desarrollo de funciones para atender problemas, sobre todo de índole social, como la pobreza, el medio ambiente o los derechos humanos.

Lo anterior se convierte en una presión y exigencia real para el gobierno y, es a través de las políticas públicas, donde se puede apreciar la participación directa o indirecta en la toma de decisiones del gobierno. Esta participación le otorga legitimidad a las funciones gubernamentales.

Las políticas públicas y, en general, las acciones del gobierno, deben estar enfocadas a desarrollar, entre otras cosas: una verdadera cultura de la legalidad para fortalecer el mismo sistema, mejorar los sistemas de control internos y generar un medio de relación entre autoridades y ciudadanos para poder atender y resolver los problemas colectivos, lo anterior se puede lograr si se forma un gobierno de consenso que funciones a través de alianzas, acuerdos y coaliciones, cuando así se requiera y, de esta manera, ir fortaleciendo las instituciones.

Si las políticas se relacionan con la capacidad de gobernar, se avanza en la formación de los consensos públicos que son indispensables para alentar, tanto la elaboración, como la implementación de las propias políticas.

Es importante señalar que las políticas públicas se han modificado de acuerdo a las nuevas relaciones globales de los Estados, en opinión de Wayne Parsons:⁴

... a medida que la economía mundial cambia en función de nuevas modalidades de producción y comercio y a medida que las corporaciones transnacionales y las instituciones ejercen un mayor grado de influencia y poder, mengua la capacidad de los formuladores de las políticas nacionales de definir sus propias agendas... las políticas públicas no sólo tienen lugar en los sistemas políticos nacionales, sino también en un sistema mundial.

Este autor, identifica cinco características⁵: complejidad y diversidad; intenso patrón de interacción; permeabilidad del Estado-nación; cambios rápidos y en cascada; y fragilidad del orden y la gobernanza.

⁴ PARSONS, Wayne, *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ed. Flacso, México, 2007, p. 263.

⁵ McGrew, A. G., P. G., Lewis, et. al., *Global Politics: globalization and the Nation_State*, PolityPress, Oxford, 1992, *Cit. pos.*, PARSONS, Wayne, *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ed. Flacso, México, 2007, p. 263.

3. Las políticas públicas a través de la Gerontología social

Ya explicamos, brevemente, cómo se puede llegar a las políticas públicas eficientes y cómo se pueden, y deben, involucrar a los diferentes sectores de la población.

En esta ocasión abordaremos un ejemplo de esas políticas públicas en un caso en concreto: la Gerontología.

Por Gerontología entendemos la ciencia que estudia los procesos de envejecimiento. No se limita al estudio del hombre, sino que, más bien, es el estudio del envejecimiento en todos los seres vivos. Abarca muchas disciplinas que van, desde la investigación básica o experimental que se pueda ocupar de los aspectos biológicos del envejecer, hasta aspectos psicológicos, sociológicos, sociales.

Esquema de las políticas públicas para la atención a los adultos mayores



El plan nacional de desarrollo 2007-2012 establece, dentro de su apartado de igualdad de oportunidades, a los grupos vulnerables y, dentro de éste, a los adultos mayores.

Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar.

Establece las siguientes estrategias:

Las políticas públicas y la gerontología social

1. Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables.

2. Avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a la protección de grupos vulnerables.

3. Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza.

Mediante esta estrategia, se otorgará un apoyo económico bimestral a los ancianos de 70 años o más que vivan en áreas rurales con menos de 2,500 habitantes.

4. Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad.

Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva.

Además, se impulsarán acciones que permitan aprovechar la experiencia de estos adultos y que, al mismo tiempo, les generen un ingreso adicional, para que puedan hacerle frente al empobrecimiento progresivo que padecen, producto de desempleo o de la insuficiencia de su pensión o jubilación.

Del plan nacional se derivan los planes o programas sectoriales y este es el caso del plan nacional de salud, en el cual se ha propuesto, respecto de los adultos mayores:

- Garantizar que los individuos y las familias reciban capacitación en las unidades de salud, así como servicios en promoción de la salud y prevención de enfermedades de acuerdo a su grupo de edad y sexo.
- Fomentar la creación de entornos saludables (viviendas, escuelas, centros de trabajo, albergues, espacios de esparcimiento, unidades de salud y hospitales, sistemas de transporte, comunidades, municipios, ciudades) que estimulen los determinantes positivos de la salud.

- Identificar los riesgos diferenciales que afectan la salud de poblaciones vulnerables, como los niños, adultos mayores, discapacitados, poblaciones marginadas y migrantes, para definir e implantar estrategias para disminuir sus efectos en la salud.
- Ofrecer un conjunto de intervenciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades a la población de adultos mayores del país, favoreciendo el envejecimiento activo.
- Promover y difundir los derechos de los adultos mayores e impulsar un enfoque gerontológico integral.

En nuestro país, las instituciones tradicionales, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tienen programas que van enfocados a la Geriatría, como aquella rama de la medicina que debe atender al anciano en su situación de salud, como de enfermedad.

Estos son algunos ejemplos de programas que tienen estas instituciones y a los cuales pueden acceder sus derechohabientes.

En el caso de la Ley del Seguro Social se establecen los siguientes seguros:

1. Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Artículo 152. Los riesgos protegidos por este capítulo son el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro, en los términos y con las modalidades previstas en esta Ley.

2. Ramo de cesantía en edad avanzada

Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas, ante el Instituto, un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

3. Del ramo de vejez

Las políticas públicas y la gerontología social

Artículo 161. El ramo de vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- I. Pensión;
- II. Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este Título;
- III. Asignaciones familiares, y
- IV. Ayuda asistencial.

Dentro de los programas, el más reciente es el “Adulto mayor prevenimss”, que abarca, entre otros, los siguientes puntos:

Promoción de la salud
Nutrición
Prevención y control de enfermedades
Identificación oportuna de enfermedades
Sexualidad

En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se crea el centro de convivencia para pensionados y jubilados “convive”, es un lugar para pensionados y jubilados por el ISSSTE, que busca un encuentro para convivir, compartir experiencias, propiciar amistades y ofrecer entretenimiento.

En la Ley del ISSSTE se establece, entre otros derechos, el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, definido como:

Artículo 76. Para los efectos del seguro a que se refiere este Capítulo, es derecho de todo Trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora que elija libremente. La Cuenta Individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

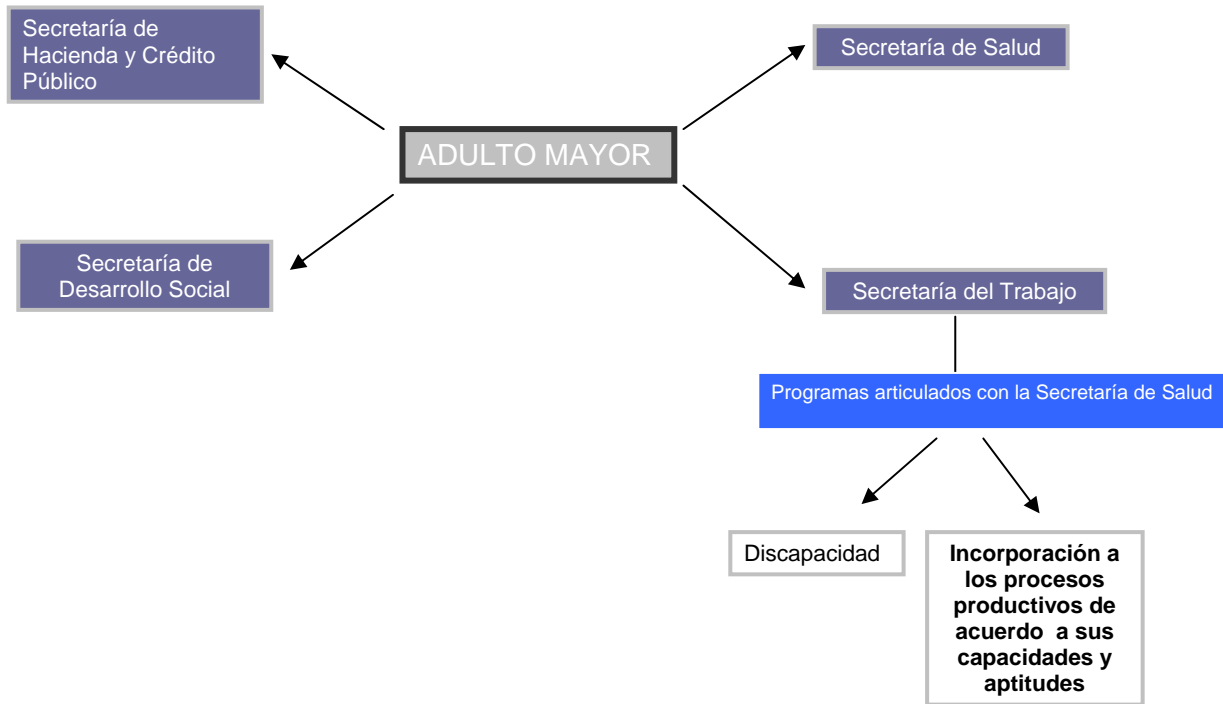
Por último, se crea el INAPAM, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (antes INSEN), dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social. Tiene como objetivo proteger, atender, ayudar y orientar a las personas adultas mayores, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Por ello, dirige sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación.

Es importante señalar que, en el año 2002, se crea la ley de los derechos de las personas adultas mayores, cuyo objeto se encuentra expresado en el siguiente artículo:

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.

En este caso, para que se cumplan las políticas públicas, tienen que intervenir una serie de instituciones y de autoridades que, en diferentes esferas, complementan sus actividades para cumplir el objetivo.



Reflexión final

Las políticas públicas constituyen una forma de ejercer la democracia establecida en el artículo 3° de nuestra Constitución Federal y de cumplir con los objetivos del Estado; sin embargo, del análisis de las acciones y estrategias gubernamentales, se

Las políticas públicas y la gerontología social

perciben escenarios en el corto y mediano plazo donde parece inevitable que las necesidades rebasen la capacidad de respuesta del Estado.

Bibliografía

- BALLESTEROS MESA, Sergio Víctor *et al.*, “Una gestión pública gubernamental en México que coordine múltiples espacios ciudadanos”, en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, México, 2006.
- M. VALLÉS, Joseph, *Ciencia Política*, 6° ed., Ed. Ariel, Barcelona, España, 2006.
- PARSONS, Wayne, *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ed. Flacso, México, 2007.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Legislación

- Ley Federal del Seguro Social.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.