



# **Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano**

**6 y 7 de noviembre de 2008**

**“La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para  
abrir el debate en torno a la renta básica”**

Pablo Yanes

**Buenos Aires  
Argentina**

# **LA PENSIÓN CIUDADANA UNIVERSAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: OPORTUNIDAD PARA ABRIR EL DEBATE EN TORNO A LA RENTA BÁSICA**

**Pablo Yanes**

Al finales del años 2006 en la Ciudad de México 410 mil personas de setenta años y más, independientemente de su sexo, condición socio-económica, pertenencia étnica, régimen de seguridad social, religión, filiación política o nacionalidad, tienen garantizada por ley una transferencia mensual no condicionada y vitalicia de alrededor de 65 dólares mensuales.

Lo anterior es uno de los más relevantes resultados del Gobierno del Distrito Federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y que ha colocado en la agenda pública al reconocimiento de derechos sociales, al universalismo de las políticas sociales y a la exigibilidad de los derechos como componentes estructurales de la nueva discusión sobre la cuestión social en el país.

El presente trabajo se propone contrastar las dos concepciones de política social entre el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México mediante el contraste entre el Programa Oportunidades y la Pensión Ciudadana Universal, así como apuntar como esta última es un referente básico para abrir el debate, inexistente hasta ahora en México, sobre el basic income.

## **Pensar en grande**

Es indispensable volver a pensar la política social en grande. Las casi tres décadas de ajuste neoliberal han significado un recambio conceptual de fondo en los ejes ordenadores de las políticas sociales que requiere ser cuestionado a profundidad.

Los desplazamientos teóricos y políticos de estas dos décadas han sido muy importantes. En el marco de las políticas de ajuste, desregulación y liberalización de la economía, en México se abandonaron conceptos cruciales como el de universalidad, garantía de los derechos sociales, responsabilidad del Estado, redistribución del ingreso y abatimiento de la desigualdad; y éstos fueron remplazados por los conceptos de subsidiariedad, focalización y combate a la pobreza.

En estas dos décadas no sólo se empobreció la población, también se empobreció la concepción de política social. Se pasó del tema duro de la desigualdad y la exclusión social a las políticas compensatorias de combate a la pobreza. Se transitó de la lógica de los derechos sociales a la operación de los programas focalizados. Se instauró de facto la idea de que la política social no es para la sociedad en su conjunto, sino sólo para los desfavorecidos y los excluidos del juego del mercado. Se asumió que la política social es un asunto de gobernabilidad, no de justicia, cohesión e inclusión social.

No obstante, se han ido abriendo condiciones para que ello cambie y pueda abrirse un debate que permita definir los distintos proyectos en materia de política social en el país. Esto es una clarificación conceptual y política indispensable para pensar y construir una alternativa, porque si algo han dejado en claro estas décadas de profundización de la desigualdad y del empobrecimiento es que se requiere reconstruir la política social sobre bases nuevas para poder enfrentar con éxito los temas duros de la desigualdad, la exclusión, la iniquidad, el empobrecimiento y el desgarramiento de la cohesión social.

### **¿Oportunidades o Derechos?**

A grandes rasgos y asumiendo infinidad de matices y coloraciones podemos señalar que en México tenemos básicamente dos concepciones de política social.

Una, la concepción que define el Gobierno de la Ciudad de México, cuyo sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos.

Al mismo tiempo que postula el carácter central de la igualdad reconoce a la diversidad y heterogeneidad social como un hecho fundamental de las sociedades contemporáneas. Por esto articula el ejercicio de derechos sociales (de matriz igualitaria) con la promoción de la equidad social. Así, la promoción de la equidad es indisoluble de la búsqueda de la igualdad social: no son procesos sustituibles, sino complementarios. La equidad, por ende, no es supletoria de la igualdad.

La articulación de equidad e igualdad apunta a una política pública que busca el logro de la igualdad compleja como garantía de la universalidad y, al mismo tiempo, de reconocimiento de la particularidad. Esto es, igualdad en la diferencia y diversidad con derechos.

Concibe la participación ciudadana como elemento constitutivo de la política social en una lógica de rendición cotidiana de cuentas de la autoridad y de creciente participación de la ciudadanía en una perspectiva de exigibilidad de

derechos y de involucramiento en el proceso de construcción de decisiones en materia de políticas, planes y programas.

Dos, la concepción del Gobierno Federal, que se caracteriza por ser de carácter focalista, vertebrada en torno a las políticas de combate a la pobreza, no garantista, ni universal, sino basada en el principio de subsidiariedad, diseñada con categorías de mercado (costo, beneficio, incentivos, activos, capital humano, capital social) y con sustento teórico en el individualismo metodológico y la teoría de la elección racional ( rational choice). Concibe la política social sólo como programas sociales, la desvincula de los derechos y crecientemente concibe a éstos (educación, salud) sólo como servicios. No articula política social con política económica y asume las políticas en materia de equidad desvinculadas de la construcción de la igualdad social, en una lógica exclusiva de medidas compensatorias.

Concibe la participación ciudadana en una idea abstracta de corresponsabilidad en la que se diluyen las responsabilidades del Estado y se formula una lógica de contraprestaciones por parte de la población. Se concibe lo público como una relación de juego suma cero entre Estado y sociedad. Su propuesta es el logro de la igualdad de oportunidades.

<b>GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>GOBIERNO FEDERAL</b>
IGUALDAD DE DERECHOS	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO	CORRESPONSABILIDAD
UNIVERSALIZACIÓN EN EL GOCE DE PROGRAMAS Y DERECHOS O, EN SU CASO, FOCALIZACIÓN TERRITORIAL	FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL COMO NORMA DE TODOS LOS PROGRAMAS
EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS	CONDICIONALIDAD DE LOS APOYOS
INSTITUCIONALIZACIÓN DE DERECHOS	TRANSITORIEDAD DE LOS PROGRAMAS
COBERTURA AMPLIA	COBERTURA ACOTADA
APOYOS NO INFERIORES A MEDIO SALARIO MÍNIMO	APOYOS INFERIORES Y TOPES DE INVERSIÓN POR HOGAR

Estas dos concepciones de política social nos permiten desarrollar la discusión ya no sólo en un plano abstracto o discursivo, sino aterrizado en la construcción de programas y políticas concretas en que se condensan estas concepciones. El Gobierno de la Ciudad de México se sitúa en la primera perspectiva mientras que el Gobierno Federal lo hace en la segunda. Y, en el caso de la Ciudad de México, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal ha institucionalizado el enfoque universalista y garantista al establecer como principios básicos, entre otros, el de universalidad, igualdad y exigibilidad, definidos de la siguiente manera en su artículo 4:

**Universalidad:** La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes;

**Igualdad:** Constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales;

**Exigibilidad:** Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente;

Como un ejercicio de contraste me propongo comparar las implicaciones prácticas de la concepción de política social del Gobierno Federal y del Gobierno de la Ciudad de México con la comparación entre los dos programas centrales de una y otra política: el programa Oportunidades del Gobierno Federal y la Pensión Universal Ciudadana de la Ciudad de México. DF,

El programa Oportunidades, por cierto continuidad del Progreso de la administración Zedillo, es el programa estrella de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal y a él se canalizan la mayoría de los recursos de esa Secretaría.

Oportunidades es un programa diseñado y ejecutado por el Gobierno Federal y en donde las entidades federativas son ejecutoras de las acciones en materia de salud y educación. En el Distrito Federal inició en el 2004 una modesta operación de dicho programa bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno Federal.

Es un programa que pretende cubrir este año a 5 millones de familias en todo el país. Se caracteriza por ser un programa destinado a lo que se ha denominado el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza y a favor de la acumulación de "capital humano".

Atiende a niñas y niños desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato mediante transferencias monetarias diferenciadas por grado escolar y sexo y las transferencias son administradas por las mujeres jefas de familia. La selección de beneficiarias es mediante el método de focalización por hogares (means tested). La decisión de la inclusión o exclusión de beneficiarios es

facultad de la autoridad. Es un programa, por ende, altamente focalizado y con una concepción esencialmente rural de la pobreza.

De sus beneficios están excluidos los residentes en la más de 180 mil comunidades de menos de 100 habitantes, la inmensa mayoría de los pobres urbanos, los mayores de 23 años, las niñas y niños de menos de ocho años (salvo la parte proporcional de la papilla nutricional y los 11 dólares por familia de “apoyo alimentario y todos aquellos que a juicio de la Sedesol se encuentren por encima de la línea de pobreza definida por dicha Secretaría).

Además de esta focalización, el programa Oportunidades define que a estas transferencias monetarias a los hogares debe haber por parte de éstos el “cumplimiento de las corresponsabilidades”, esto es, que las transferencias monetarias están condicionadas a que los niños no falten a la escuela y a que las mujeres y las familias asistan de manera obligatoria una vez al menos al centro de salud. De no ser así las transferencias monetarias son canceladas.

La educación y la salud se convierten así, de derechos, en obligaciones a cambio de la recepción de una transferencia monetaria.

Ya no es el Estado el que tiene la obligación de hacer ejercitable el derecho a la educación y la salud, sino que son los ciudadanos los que están ahora obligados, a cambio de recibir Oportunidades, a ir a la escuela y al centro de salud. No es la ciudadanía la que ejerce sus derechos, sino el Estado el que obliga a la asistencia a sus servicios.

Por supuesto que aquí no estamos hablando de construcción de ciudadanía, sino más bien de un cambio cualitativo en la relación entre Estado y ciudadanía: de los derechos a los servicios, de la exigibilidad a la condicionalidad, de la universalidad a la focalización y de la autonomía ciudadana a la obligatoriedad normativa.

Por otro lado, el Gobierno del Distrito Federal, inició en 2001 el programa de Pensión Ciudadana Universal para todas las personas adultas de setenta años y más, que desde el 18 de Noviembre de 2003 está reconocido en la legislación de la ciudad como un derecho, un nuevo derecho social, como lo establece la ley respectiva.

## **LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SETENTA AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL**

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

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

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

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

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

La Pensión Ciudadana, como señala al principio, es una transferencia mensual de medio salario mínimo, alrededor de 65 dólares mensuales, para toda la población con residencia efectiva de al menos tres años en la ciudad y que

tenga setenta años cumplidos o más. Es universal, no está condicionada y es exigible como derecho. La persona adulta mayor tiene incluso el derecho de no recibirla, pero es su decisión autónoma, no de la autoridad.

La Pensión Universal Ciudadana parte de la necesidad de construir una efectiva red de seguridad y protección social que tenga carácter universal. Parte de reconocer que los derechos sociales son para la sociedad y no para quien la autoridad decide que los necesita o no. Además se ha complementado con otra ley, la que establece el derecho a los servicios médicos y los medicamentos gratuitos para toda la población, independientemente de su edad, que carece de seguridad social formal. Todo ello en la dirección de lograr la universalidad en materia de salud y protección social.

Por ello la Pensión Ciudadana está diseñada en la lógica del reconocimiento y la solidaridad social. Por ello es universal y parte de asumir lo que todas las personas mayores a través de diferentes formas del trabajo social, no sólo del trabajo asalariado, dieron y otorgan diariamente para la construcción y funcionamiento de la ciudad, sus comunidades y sus familias.

Es un primer paso en el reconocimiento social al trabajo doméstico e invisible de miles de mujeres, al trabajo comunitario de hombres y mujeres y, también, a la contribución de todas las personas de más de setenta años que provenientes de otros países han trabajado para el enriquecimiento y engrandecimiento de la ciudad y del país.

La pensión ciudadana en el Distrito Federal demuestra que la ciudad es creadora también de ciudadanía, de una nueva ciudadanía urbana. Tan es así que el derecho a la pensión no está restringido tampoco a contar con la nacionalidad mexicana, sino a la residencia en la ciudad.

De las diversas evaluaciones que se han realizado de la pensión ciudadana resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, el acceso a bienes antes inalcanzables y a un mejor cuidado de la salud. Sin embargo, tan importantes como estos indicadores son los derivados del cambio en la dinámica social.

Esto es: muy probablemente el impacto más duradero y profundo de la pensión ciudadana lo sea la mayor autonomía de las personas mayores en la ciudad, el mayor respeto en el ámbito familiar, su mayor visibilidad en el espacio público, la mejora en su autopercepción y el respeto social y el proceso de dignificación que por múltiples formas se manifiesta en la vida cotidiana del Distrito Federal. Porque una política social anclada en una perspectiva de derechos persigue dos propósitos fundamentales: abatir la desigualdad en la sociedad y ampliar la autonomía y libertades de la ciudadanía.

En síntesis, Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos concepciones dominantes en materia de política social en el país. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda universal, el primero condicionado y la segunda, exigible, el primero es temporal y la segunda, vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado, el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda construye ciudadanía y autonomía social. En síntesis, Oportunidades es un programa de gobierno vertical, centralizado y condicionado, mientras que la pensión universal ciudadana es un nuevo derecho social institucionalizado.

### **Pensión Ciudadana y Renta Básica**

La Pensión Ciudadana en el Distrito Federal, al estar acotada a un grupo de población no es, en rigor, una renta básica de ciudadanía, pero si está diseñada

sobre los principios básicos de la misma, en particular, universalidad, no condicionalidad, atemporalidad y exigibilidad.

Para México la pensión ciudadana en el Distrito Federal significó recolocar en la agenda pública la perspectiva de la universalidad de la política social y la exigibilidad de los derechos. No obstante, el camino para su apropiación social y su institucionalización ha sido complejo.

En los primeros años de su instrumentación se manifestó rechazo por sectores de las clases medias y altas a ser incorporadas al programa por su negativa a ser considerados o etiquetados como pobres, pero dos años después fueron las personas mayores de estos grupos sociales quienes exigían ser incorporados. La tasa de declinación de la pensión es del 2% de la población adulta mayor de la ciudad.

En una encuesta de percepción levantada en 2003 sólo el 30% de las personas mayores veía la pensión ciudadana como un derecho y mayoritariamente lo consideraban “un apoyo del gobierno”, en cambio, a principios de 2006, el 78% de las personas mayores lo consideraba ya como un derecho.

Por otro lado, el Gobierno Federal criticó sistemáticamente la pensión ciudadana catalogándola de populista y paternalista. Pero en 2006, año electoral por cierto, puso en marcha su propio programa de apoyo a adultos mayores, pero focalizado sólo a los adultos mayores de las familias del programa Oportunidades, con alrededor de 22 dólares mensuales, la tercera parte de la transferencia del Gobierno de la Ciudad y condicionado a la asistencia de los adultos mayores a servicios de salud.

La pensión ciudadana conquistó rápidamente una gran aceptación social y ciudadana en la Ciudad de México y obtuvo una muy fuerte proyección nacional

que obligó a los candidatos de la pasada campaña electoral a incluirla en sus propuestas programáticas.

La Ciudad de México ha hecho una contribución relevante en la discusión de las políticas sociales al haber construido un nuevo derecho social, el de la pensión ciudadana, del que hoy gozan, insisto, 410 mil personas mensuales en la ciudad, esto es, la totalidad de los habitantes de 70 años y más.

Se demostró que las políticas universales construyen ciudadanía y cohesión social, a diferencia de las focalizadas que dividen comunidades. Se echaron por tierra los argumentos de que dichas políticas son “populistas” y “paternalistas” conquistando este enfoque una nueva legitimidad social a favor del enfoque universalista y garantista.

En México es prácticamente desconocida la propuesta de la renta básica de ciudadanía o del ingreso ciudadano universal y, por ende, no se ha abierto un debate al respecto. Contamos, por fortuna, con la referencia de la pensión ciudadana en el Distrito Federal, como una experiencia exitosa, con alta legitimidad social e institucionalizada como derecho.

Muy probablemente la Dra. Asa Cristina Laurell, entonces Secretaría de Salud de la Ciudad de México, y quien diseñó el programa de pensión ciudadana para los adultos mayores, no tenía en mente que al haber construido este programa, iba a hacer una gran contribución para abrir la rendija a través de la cual se abriera paso en México la propuesta y el debate sobre la renta básica (basic income).

Ese debate es urgente y a su apertura en México buscamos contribuir con nuestro esfuerzo para volver a pensar la política social en grande con derechos universales exigibles y no con Oportunidades condicionadas.