



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración
Pública (Opción Administración Pública)**

**Impacto del Programa “Pensión Alimentaria a Adultos
Mayores Residentes en el Distrito Federal” como
Política Social: Costos y beneficios 2000-2009**

Moreno Salinas Alma Leslie

Asesor: Dr. Ramiro Carrillo Landeros

Ciudad Universitaria, D.F., a Agosto de 2010



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.

AGRADECIMIENTOS A:

Guille y Marce: *Por además de padres ser amigos; por su confianza, amor e incondicional apoyo, por sus acertados consejos y por todos los sacrificios y esfuerzos que han hecho por mí.*

Mamá Inés: *Por su cálido cuidado y por ser un ejemplo de mujer energética a seguir.*

Mamá Lila y papá Jorge: *Por recibirme con dicha en su casa cada semana y ser maravillosas personas.*

Miriam y Miguel: *Por ser extraordinarios hermanos y por todos esos favores que cotidianamente me hacen.*

Roge: *Por acompañarme hasta donde estoy ahora, por su ayuda incondicional, tolerancia, paciencia y motivación.*

Cada uno de mis tíos y tías: *Por su continuo apoyo y palabras de aliento.*

Martha A., Andrés A., Jorge R. y Lis: *Por hacer de mi estancia en la Universidad una etapa divertida y memorable, por su apoyo académico, psicológico y hasta emocional, por el intercambio de ideas y formas de ver la vida; por su sincera amistad.*

Dr. Ramiro Carrillo Landeros: *Por su tiempo, dedicación y compromiso para que éste trabajo surgiera con la mayor calidad posible.*

La Universidad Nacional Autónoma de México: *Por ser mi segunda casa, porque en ella encontré una segunda familia y porque gracias a ella hoy comienza mi vida profesional.*

A cada uno de mis amigos, amigas, primos, primas, profesores, profesoras, sinodales, compañeros, compañeras y demás personas que he tenido la fortuna de conocer en la vida y me ha transmitido un poco de su conocimiento empírico y científico, contribuyendo a mi formación académica, profesional y personal.

ÍNDICE

	Página
Introducción	1
1. Marco Teórico	9
1.1 Estado	9
1.2 Gobierno	11
2.2.1 Formas de gobierno	12
1.3 Administración	13
1.3.1 Diferencias y similitudes entre Administración Pública y Privada	13
1.3.2 Administración Pública	15
1.4 El caso del Estado Mexicano	18
1.4.1 Gobierno Mexicano	20
1.4.2 Administración Pública Federal	20
1.4.3 El Distrito Federal	22
1.4.3.1 Gobierno de la Ciudad de México	23
1.4.3.2 Administración Pública del Distrito Federal	24
1.5 Política Social	25
1.5.1 Política Social en México	26
1.5.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	31
1.5.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	32
1.5.2 Política Social dirigida a Adultos Mayores en México	34
1.5.3 Política Social dirigida a Adultos Mayores en el Distrito Federal	36

1.5.4	Marco legal internacional de la política social dirigida a Adultos Mayores	38
1.6	Pobreza, marginación y vulnerabilidad	42
1.7	Programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal”	45
1.7.1	Marco legal	47
1.7.2	Fundamentos institucionales	47
2.	Diagnóstico	48
2.1	Dinámica Poblacional	48
2.1.1	La Dinámica Poblacional en México	48
2.1.2	La Dinámica Poblacional en el Distrito Federal	49
2.2	Pobreza	52
2.2.1	La Pobreza en México	52
2.2.1.1	Pobreza alimentaria	55
2.2.1.1.1	Incremento de precios alimentarios	55
2.2.1.2	Pobreza de capacidades	57
2.2.1.3	Pobreza de patrimonio	57
2.2.2	La Pobreza en el Distrito Federal	58
2.2.2.1	Pobreza y vejez en el Distrito Federal	64
2.2.3	Marginación en el Distrito Federal	66
2.3	Programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal”	69
2.3.1	Análisis institucional y jurídico	71

2.3.2	Análisis FODA	72
2.3.3	Benchmarking (con otros sistemas de pensiones)	75
2.3.4	Transversalidad con el Programa 70 y más y Oportunidades en su vertiente “Adultos Mayores”	80
2.3.5	Impacto en las Finanzas Públicas	84
3.	Pronóstico	86
3.1	Prospectiva poblacional en México	86
3.1.1	Prospectiva poblacional en el Distrito Federal	89
3.2	Prospectiva del programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal”	93
3.2.1	Universalidad	93
3.2.1.1	Viabilidad financiera	95
3.2.2	Transversalidad	99
3.2.3	Creación de escenarios	100
3.2.3.1	Escenarios “No viables”	102
3.2.3.2	Escenarios “Factibles”	103
3.2.3.3	Escenario “Deseable”	104
4.	Modelo Propositivo	106
4.1	Criterio de Focalización Territorial	106
4.2	Padrón Universal Integral	111
4.3	Sistema de Administración Estratégica	112
4.3.1	El proceso administrativo	114

4.3.2	Calidad total	115
4.3.3	Planeación estratégica	116
4.3.4	Modelo de ingeniería financiera	126
4.3.4.1.1	Programa “Mirando hacia el futuro”	128
4.3.4.1.2	Programa de empleo para la vejez	128
4.3.4.1.3	Fondo para la pensión alimentaria	129
5.	Conclusiones	131
6.	Bibliografía General	140

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como propósito analizar el impacto del Programa Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal como política social local desde los enfoques político-administrativo, económico-financiero y jurídico-administrativo, aunados a una visión crítica, con el objetivo de evidenciar su impacto en la Ciudad de México de una manera integral mediante una investigación sustentada en bases teóricas y empíricas, utilizando instrumentos de análisis administrativo, con el fin de obtener un producto académico que sirva de base para futuras investigaciones y elaborar una propuesta viable acorde al contexto actual, tomando en cuenta las limitaciones del gobierno, principalmente en materia financiera y las necesidades básicas de los adultos mayores para alcanzar un desarrollo justo y equitativo como lo señala la Constitución,

La Política Social, hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen a la mejora de una situación determinada cuyo objetivo es preservar y elevar el bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad equitativamente con el fin de cumplir la razón de Estado de mitigar la escasez, es decir, combatir la pobreza. La política social específicamente dirigida a adultos mayores como grupo prioritario, a nivel mundial constituye un reto y compromiso para los gobiernos, por ser un sector de la sociedad vulnerable en constante aumento que demanda el reconocimiento de sus necesidades específicas.

El gobierno mexicano está conformado por instituciones basadas en el Estado de Derecho, las cuales a su vez, conforman la Administración Pública, encargada de ofrecer los bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, así como de realizar las funciones que concretan la visión de Estado con el objetivo de cumplir los fines del gobierno y contribuir a alcanzar las aspiraciones de la sociedad de bienestar y desarrollo social, es por ello que la pobreza se vincula por sí misma con la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración en su rama Pública, pues son las encargadas de establecer la paz social, estabilidad, un desarrollo sustentable y principalmente de garantizar y asegurar el bien común.

Uno de los deberes del gobierno y por ende de la Administración Pública, es atender las carencias de los grupos vulnerables y mejorar su calidad de vida, mediante el impulso de nuevas estrategias, concentrándose en las causas y en la contribución al desarrollo de las personas y las comunidades para enfrentar la pobreza en el país. Es responsabilidad del administrador público conocer objetivamente lo que la gente necesita en general, de tal forma que mediante una visión multidisciplinaria, logre definir e implementar políticas para cubrir las insuficiencias de los ciudadanos por igual y brindar el apoyo que cada uno requiere.

Esta Tesis encuentra su razón de ser en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los derechos sociales que de ella emanan, en las garantías individuales universales, en la Ley General de Desarrollo Social y de una manera más específica en el artículo 25 constitucional, según el cual corresponde al Estado garantizar el desarrollo nacional de manera integral y sustentable mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza en términos de justicia social hacia los individuos, grupos y clases sociales, generando un adecuado nivel de vida para los mexicanos, en especial de los adultos mayores mediante la prestación de servicios y la creación de programas que cubran los requerimientos ciudadanos para contar con una vida digna optimizando los recursos financieros del gobierno, que son de vital importancia para su funcionamiento.

El estudio de la política social está muy explorado, sin embargo, el envejecimiento como problemática mundial no ha recibido la atención que merece, de ahí el interés por el tema, por la importancia en términos científicos y profesionales de explorar más a fondo la vejez vinculada a la pobreza, marginalidad y exclusión en el ámbito local como origen. Existen 139 Tesis que abordan el tema de la Política Social vista desde diferentes enfoques y disciplinas, de las cuáles 10 toman de referencia específicamente el Distrito Federal como lugar de estudio y 4 se orientan a los adultos mayores como grupo de investigación; sin embargo, ninguna se avoca al análisis del impacto del Programa en el combate a la pobreza y desigualdad en este grupo etario de la Ciudad de México, caja de resonancia a nivel nacional.

La dimensión de la pobreza es un fenómeno preocupante por amenazar la estabilidad social y la gobernabilidad a nivel mundial. La pobreza se refiere a carencia y si hay carencia, significa que el Estado no está funcionando de una manera adecuada y por tanto, que la Administración Pública, quien maneja directamente con la sociedad no cumple con su compromiso adquirido con los mandantes.

A lo largo de la historia en México ha existido una sociedad marcadamente heterogénea, con sus respectivos polos de riqueza y pobreza. Durante el virreinato, la beneficencia y atención a los pobres estuvo a cargo de la iglesia católica y algunos particulares. A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, como consecuencia directa de la renovación legislativa, se logró la construcción de un nuevo aparato administrativo capaz de regular de manera sistemática la atención a los grupos vulnerables y comenzaron a surgir las bases para la concepción moderna de la asistencia social.

Durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se creó en 1936 la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) y se reorientaron los objetivos, métodos de atención y ayuda tradicional; sin embargo, fue a partir de 1970 con Luis Echeverría, cuando la asistencia social quedó institucionalizada de una manera más integral y definida mediante el PIDER (Programa de Inversiones Publicas para el Desarrollo Rural), para el combate a la pobreza mediante políticas sociales, que con el paso de los sexenios fue evolucionando, pasando a ser COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), SOLIDARIDAD, PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Educación), OPORTUNIDADES, hasta llegar a VIVIR MEJOR con Felipe Calderón.

De acuerdo con la dinámica poblacional en el mundo, el proceso acelerado de envejecimiento exige atención inmediata a necesidades específicas por parte de los gobiernos, más aún si se vincula la vejez con la pobreza, marginalidad y exclusión social. En el año 2000, en México habitaban 6.9 millones de adultos mayores, es decir, el 7.1% de la población, el cual para el 2020 incrementará a 12.5% y a 28% en el 2050, con más de 36 millones. De los más de 9 millones de personas mayores de 60 años

que habitan México actualmente, según cifras del INEGI, 3.3 millones (36.5%) realizan alguna actividad económica, de las cuales 63% desempeña una ocupación informal y más del 45% no cuenta con seguridad económica alguna, de tal manera que sus ingresos han disminuido de manera abrupta por el simple hecho de llegar a la vejez, lo que les imposibilita cubrir sus necesidades básicas y vivir en un estado de bienestar.

La pobreza es una situación lacerante a nivel mundial y aunada a la niñez o a la vejez, es además alarmante para la sociedad y los gobiernos, quien es el encargado de combatirla. El Distrito Federal por poseer el mayor porcentaje de población senil a nivel nacional y persistir su proceso de envejecimiento acelerado, en el cuál más de la mitad de su población en plena vejez vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, requiere de acciones estratégicas que combatan directamente sus causas y no de paliativos.

En la Ciudad de México se han creado instrumentos jurídicos locales a favor de este grupo vulnerable, entre los cuales destacan la Ley de Desarrollo Social (2000), la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2000), la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años (2003), y el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (2007), este último, encargado del Programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal”, de carácter universal y asistencialista, por lo que no combate directamente las causas de la pobreza ni genera una solución efectiva para su superación, porque un bono gubernamental no es una oportunidad.

El Programa no tiene claros sus objetivos ni su estrategia, dejando un vacío en el tema del combate a la pobreza y la desigualdad, lo que se contrapone al concepto de política social por sí mismo, convirtiéndose en un círculo vicioso insostenible económicamente para el gobierno, más aún en esta época de profunda crisis en la que se buscan soluciones para recaudar la mayor cantidad de capital y no posee la capacidad de sostener programas que no generan resultados, ante este déficit, en este trabajo se plantean los siguientes supuestos teóricos:

- Adicionar al Programa el criterio de focalización territorial, complementado con la creación de un tabulador en las aportaciones mensuales a los adultos mayores según el nivel de marginación de la zona que habitan, generará un mayor impacto en el combate a la pobreza y desigualdad en los adultos mayores del Distrito Federal y hará más eficiente y progresivo el gasto social sin perder el sentido universal.
- Construir un padrón universal integral que incluya información sobre la población de adultos mayores atendida por los programas de desarrollo social e instituciones homólogas, permitirá evitar duplicaciones, generando una coordinación más eficaz al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.
- Un sistema de administración estratégica, fortalecido con mecanismos de evaluación y registro interno y externo que permitan su retroalimentación, contribuirán a la mejora continua del Programa y a la recabación de información sobre los resultados de desarrollo social en adultos mayores del Distrito Federal.
- La aplicación de un modelo de ingeniería financiera garantizará la sobrevivencia del Programa al disminuir el continuo aumento del presupuesto total del gobierno de la Ciudad de México destinado al mismo y fomentando la corresponsabilidad en el desarrollo de la política social y económica del país, mediante la creación de empleos que fomenten el envejecimiento activo y la cooperación voluntaria, dirigidos a la obtención de recursos extraordinarios y a la creación de un fondo exclusivo para solventar de manera eficiente el programa.

Tales supuestos constituyeron la guía de la investigación y para confirmarlos, ésta se dividió en cuatro capítulos; Marco Teórico, Diagnóstico, Pronóstico y Modelo Propositivo, finalizando con un apartado que contiene las Conclusiones Generales, todo ello basado en el método científico deductivo, siguiendo un orden lógico y cronológico, con el fin de generar una aportación a la Ciencia Política y a la Ciencia de la

Administración Pública. A continuación se presenta un esquema del contenido de los capítulos que conforman este trabajo.

El primer capítulo referente al marco teórico, aborda la conceptualización y contexto de la presente investigación, iniciando con la definición de Estado en su acepción moderna, concebido desde la postura realista e idealista, seguida del análisis de la evolución del concepto gobierno a partir de la cultura helénica con el verbo “*hago*”, hasta su origen en la lengua española, abordando autores como Rousseau, Hegel y Max Weber; la clasificación de las formas de gobierno de Aristóteles y Montesquieu. Posteriormente se toca el estudio de la administración a partir de su rama pública y privada, sus diferencias y similitudes.

La Administración Pública se explora como ciencia y proceso a través de autores de habla inglesa principalmente. En seguida, se explica la estructura del Estado Mexicano, su gobierno y su administración pública federal; el Distrito Federal como característica del sistema federal, la composición de su gobierno y su administración pública. Aunado a ello, se trata el tema de la política social general y la dirigida a adultos mayores en México y el D.F., el marco internacional que la rige y una introducción al análisis del Programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal con su marco legal respectivo y fundamentos institucionales.

El diagnóstico se expone en el segundo capítulo, en él se examinan las condiciones actuales del panorama demográfico nacional y del D.F., que muestran signos de un acelerado proceso de envejecimiento. Sumado a esto, se estudia la evolución de los niveles de pobreza y marginación en México y su capital del 2000 al 2009, basados en cifras oficiales complementadas con tablas y gráficos. Se analiza la situación actual del Programa Pensión Alimentaria, en cuanto a forma de operar, legislación, beneficiarios, presupuesto y monto del beneficio. Con estos mismos datos se elabora un análisis FODA del programa y un estudio acerca de la transversalidad con el Programa 70 y más y Oportunidades en su vertiente “Adultos Mayores”, de igual forma se construye un Benchmarking con un total de ocho sistemas de pensiones de vejez homólogos al de la

pensión alimentaria, que incluyen países como Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Namibia y Mauricio.

En el tercer capítulo, que corresponde al pronóstico, se estiman las posibles consecuencias y repercusiones sociales de los efectos generados por el acelerado crecimiento demográfico en relación con la pobreza y marginación, dependiente de una posible mala o buena administración de dicho fenómeno en México y el D.F., mediante la utilización de proyecciones poblacionales publicadas por el CONAPO. Seguido de esto, se ofrece un ejercicio de prospectiva del programa Pensión alimentaria en cuanto a su carácter de universalidad, su viabilidad financiera y su transversalidad, basado en las tendencias y proyecciones del número de beneficiarios, el aumento del monto mensual y por tanto del presupuesto asignado, así como en el sistema de evaluación que califica las características necesarias para el buen funcionamiento de un sistema de pensión a largo plazo establecido por el Banco Mundial. Esto permite la creación de escenarios basados en un ejercicio prospectivo mediante la aplicación del Software SMIC-Prob-Expert, divididos en no viables, factibles y se crea un escenario deseable.

En el cuarto capítulo se plantea un modelo propositivo cuya finalidad es dotar al Programa Pensión Alimentaria de mayor eficiencia, por lo que se proponen básicamente tres puntos generales; el adicionar el criterio de focalización territorial, sin perder el sentido universal; la creación de un padrón universal integral oficial; y la aplicación de un sistema de administración estratégica, del cual se deriva la aplicación de los principios básicos del proceso administrativo, la calidad total, la planeación estratégica y la creación de un modelo de ingeniería financiera como candado dentro de la administración de riesgos, que adicionará sostenibilidad financiera al programa, a través de la creación de un fondo para la pensión alimentaria sufragado por programas paralelos como “mirando hacia el futuro” y el programa de empleo para la vejez

En el último apartado, se precisan las Conclusiones Generales, resultado de una visión personal que va de lo general a lo particular, iniciando con el trinomio Estado-Gobierno-Administración Pública, hasta llegar de manera específica al Programa Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal como política social y

sistema de pensión en la Ciudad de México, todo ello bajo un encuadre focalizado e independiente derivado de los capítulos anteriores, cuya finalidad es enfatizar la confirmación de los supuestos teóricos que dieron origen a la presente investigación y el generar una aportación a nuestra esfera de estudio.

1. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 Estado

El Estado es un concepto ampliamente explorado, sin embargo, sus bases son de origen moderno, pues en anteriores épocas se utilizaban las "...palabras *polis, civitas, regnum, imperium, respublica*, etcétera, y en ningún caso la de Estado (...) porque realmente con ellas se designaban estructuras sociales y políticas diferentes."¹ Según Harold J. Laski, en su acepción moderna, el Estado es concebido desde dos posturas; la realista y la idealista. "La primera niega la realidad óntica del Estado y lo refuta un simple fenómeno de la vida social; a esta tendencia pertenecen, entre otros muchos profesores, Duguit y Oppenheimer. La segunda postura atribuye al Estado una realidad trascendente a la sociedad y a los hombres: El Estado tiene una realidad propia, es una individualidad y, en consecuencia, tiene un origen, una vida y finalidades y propósitos que le son propios."²

Hegel inició en el siglo XIX la concepción idealista del Estado y lo definió como "... Un Dios terrestre (...) expresión de lo que hay de universal en el hombre (...) para asegurar el reino de la libertad (...) Concibe al Estado como un organismo espiritual, es la encarnación de la idea ética de un pueblo"³ y en su contraparte, León Duguit, padre de la Escuela realista del Derecho lo reduce a ser "...un mero hecho de fuerza al definirlo como el proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados"⁴. El creador de la Teoría pura del Derecho, Hans Kelsen, dentro de la misma corriente realista, lo conceptualiza como "...la personificación del orden jurídico mismo. Esto es, el Estado es sólo un conjunto de normas"⁵, sustrayendo el análisis y entendiéndolo como la simple institución "...que aparece en un momento dado de la evolución histórica de la sociedad y gracias a las condiciones económicas, sociales, culturales, etcétera, que

¹ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, pp. 163-164

² *Ibidem*, p. 15

³ *Ibidem*, pp. 24-25

⁴ *Ibidem*, p. 162

⁵ *Ibidem*, p. 162

dicha evolución entraña”⁶, estas definiciones derivadas del Estado representativo moderno o político regulado por el derecho formal.

Más allá de las definiciones reduccionistas de la corriente realista, “el Estado moderno aparece como el genuino representante del interés general de la sociedad, por cuanto que todos los individuos son igualados ante el derecho (...) todos tienen ‘iguales’ oportunidades de ascenso en la escala nacional, e ‘iguales’ oportunidades de participación en los asuntos de la comunidad, pues los grupos sociales son abiertos y la discriminación jurídica y política está proscrita, pero además porque en este tipo de sociedad el interés de cada uno coincide con el de la comunidad entera, ya que todos son propietarios, y el Estado cubre con manto protector a todos los propietarios privados.”⁷

Hobbes, define al Estado como un pacto que descansa en la espada para convertirse en “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común,”⁸ y a este gran pacto lo llamó Leviatán, “... aquel *dios mortal*, al cual debemos, bajo el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa.”⁹ Siguiendo esta misma idea, Rousseau lo concibe como el resultado de un pacto en el cual la condición es igual para todos, cuyo fin es “la conservación y la prosperidad de sus miembros”¹⁰, en donde “la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás (contrato social), tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad, y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo,”¹¹ dando pues, existencia y vida al cuerpo político mediante el contrato social y “...movimiento y voluntad por medio de la ley”.¹²

⁶ *Ibidem*, p.162

⁷ *Ibidem*, p.168

⁸ HOBBS, Thomas. *El Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.11

⁹ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. México, Gernika, 1994, p.11

¹⁰ ROUSSEAU, Juan J. *El Contrato Social*. México, Editores Mexicanos Unidos S.A., 1985, p.132

¹¹ *Ibidem*, p. 49

¹² *Ibidem*, p. 73

Para Jellinek, "...el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario, o lo que es igual, que el Estado es la síntesis de sus tres elementos, pueblo, territorio y gobierno"¹³, sin embargo éste "...no puede ser concebido como un simple reflejo, como un simple producto de sus elementos,"¹⁴ pues pese a que lo condicionan, resultan insuficientes para explicarlo. El territorio, dentro del cual es válido su poder y soberanía, "...es la condición natural para el nacimiento del Estado,"¹⁵ y también lo es de su permanencia, así como "...la garantía de la unidad nacional, en tanto que sirve de sustento a los propósitos de unidad y vida en común de una nación"¹⁶ y su población, es definida como el grupo de personas que habitan en el territorio de manera estable, excluyendo extranjeros de paso o transeúntes, es decir, son aquellos quienes han dado origen al pacto social y son partícipes de derechos y obligaciones.

1.2 Gobierno

Al igual que el Estado, el gobierno es un concepto ampliamente explorado y utilizado en anteriores épocas. "En la cultura helénica el verbo „hago’ significaba conducir, guiar y dirigir, mientras que „arjo’ se interpretó como gobernar, mandar y dirigir, y „arjes’ como imperio, reino, mando, poder o gobierno, a su vez el vocablo „kybernetes’ correspondía al piloto o timonel de las naves, de ahí derivó el vocablo „kibernan-kibernao’ concerniente a la técnica o arte de pilotear la nave, „ester’ pasó al latín como „gubernare’, que se refiere a guiar, dirigir y regir una cosa o mandar con autoridad para dar origen en la lengua española a la palabra gobernar. El concepto gobierno, en tanto a acción y efecto de gobernar o gobernarse, significa dirigir o administrar los recursos y el destino de una nación mediante la operación de diversas instituciones públicas cuya actuación se sustenta en las leyes,"¹⁷ para concretar la visión de Estado, mitigar la escases y asegurar el bien común.

¹³ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Op Cit*, p. 16

¹⁴ *Ibidem*, p. 172

¹⁵ *Ibidem*, p. 172

¹⁶ *Ibidem*, p. 173

¹⁷ CARRILO LANDEROS, Ramiro. *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*. (Tesis doctoral). México. Agosto 2005. p.53

Rousseau llamó "...por consiguiente, gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración",¹⁸ de igual forma, lo definió como "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política."¹⁹ Ello es ejemplificado claramente mediante la aplicación de la dialéctica de Hegel a la vida social, en donde "...tiene que presentarse la oposición de los contrarios, la tesis y la antítesis"²⁰, que dan como resultado el punto de equilibrio entre las dos clases sociales que se encuentran en evolución permanente, es decir, "...el gobierno, síntesis de los contrarios,"²¹ generado para equilibrar la distribución de la riqueza.

Según Max Weber, en sus orígenes se "designaba al gobierno por las 'oficinas', (les bureaux), es decir, las organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados, que dependían de una autoridad central todopoderosa,"²² sin embargo, actualmente, el gobierno ya no indica sólo al conjunto de personas que detentan el poder, sino al conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado su ejercicio para cumplir con el fin del Estado.

1.2.1 Formas de gobierno

En un Estado, a la forma en la que se organiza la sociedad, se le llama forma de gobierno y Aristóteles realizó una de las primeras clasificaciones según ¿cuántos gobiernan? y ¿cómo gobiernan? dividiendo seis formas en puras e impuras, mientras que Montesquieu elaboró una tipología de sólo tres; el Despotismo, la Monarquía y la República, forma de gobierno que complementa al Estado Federal, en donde cada estado miembro ejerce funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de manera autónoma.

¹⁸ ROUSSEAU, Juan J. *Op Cit*, p.99

¹⁹ *Ibidem*, p.98

²⁰ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Op Cit*, p.19

²¹ *Ibidem*, p.19

²² CASTELAZO R. José. *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1977, p.93

La República, del latín *res publica*, hace referencia a las cosas de la comunidad, depositaria del interés social y general. Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, hizo énfasis en que la libertad política sólo se lograría con balances y contrapesos del poder, por lo que estableció como necesaria la división de poderes; el Legislativo, como generador de normas y leyes; el Ejecutivo, como ente coordinador; y el Judicial como encargado de hacer que las normas y las leyes se cumplan. Kant definió como forma de gobierno republicana aquella en la que está vigente el principio de separación de poderes y estableció al sistema presidencial como típico de la República, donde la responsabilidad del poder ejecutivo corresponde a un presidente.

1.3 Administración

La administración, del latín *administratio*, hace referencia a administrar, del latín *administrare*, es decir, a nivel macro y gobernar en tanto acción o ejercer la autoridad sobre un territorio y el grupo de personas que lo habitan, y a nivel micro, dirigir una situación y suministrar o proporcionar y distribuir un bien o servicio. White definió a la administración como "...un arte que consiste en „dirigir’, „coordinar’ y „controlar’ el trabajo de muchas personas para alcanzar un objetivo específico,”²³ mientras que Lawrence A. Appley, la concibió como la acción de "...guiar Recursos Humanos y Físicos hacia unidades dinámicas de organización para lograr sus objetivos; a satisfacción de aquellos a quienes sirve, y con un alto grado de moral y sentido de logro de quienes prestan el servicio,”²⁴ logrando así hacer una distinción entre la rama pública y la privada.

1.3.1 Diferencias y similitudes entre Administración Pública y Privada

Existen diversas diferencias y similitudes entre la Administración Pública y la Administración Privada, "...autores como Dwight Waldo, Ludwig Von Mises y Paul Appleby, entre otros, coinciden en al menos cuatro diferencias: El ámbito de acción, los fines que persiguen, la responsabilidad administrativa y política y la supeditación del

²³ *Ibidem*, p.100

²⁴ *Ibidem*, p. 25

interés privado al público.”²⁵ En el ámbito de acción, la administración privada tiene un campo más limitado y pequeño en relación con la pública, quien “...es tan extensa como el gobierno; tanto si se habla de territorialidad como de funcionalidad,”²⁶ de tal forma que se vuelve muy compleja por el manejo de los diversos asuntos que atañen a la sociedad, lo que “...dificulta alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en ella, así como comprender su desarrollo y en última instancia, la planeación del mismo. Los territorios delimitados, el manejo de asuntos que atañen a un sector de la sociedad perfectamente definida como mercado, facilitan la operación de la administración privada, la cuál queda en óptimas condiciones de planear su desarrollo.”²⁷

El fin del gobierno es satisfacer las demandas de la sociedad a través de su aparato administrativo, por lo que la Administración Pública persigue finalidades de interés público y por lo contrario, la privada tiene fines lucrativos que mínimamente benefician a la sociedad. Al hablar de responsabilidad social y política, nos referimos a que si falla la administración pública en el logro de sus objetivos, se podría desatar “...un conflicto manifiesto que muchas veces tiene un costo social enorme. En cambio, si la administración privada fallara en sus procedimientos administrativos, lo más que pueden perder los dueños de un negocio, es un mercado (...), y los más que puede perder ese sector de la sociedad, es un bien o servicio muchas veces superfluo.”²⁸ El rasgo distintivo de la Administración en su rama pública es que siempre supeditará el interés privado al público y de no ser así, será sancionado por el gobierno, porque “...la autoridad del interés privado proviene fundamentalmente del capital (...y...) la autoridad del gobierno proviene del pueblo y su mandato, y el gobierno tiene la facultad para usar la fuerza legítimamente cuando así lo requieran las circunstancias.”²⁹

Entre los autores que marcan las similitudes existentes entre ambas ramas, se encuentra Elton Mayo, Herman Finer, Herbert Simon y Peter Drucker, entre las que destacan las siguientes:

²⁵ *Ibidem*, p. 38

²⁶ *Ibidem*, p. 38

²⁷ *Ibidem*, p. 38

²⁸ *Ibidem*, p. 39

²⁹ *Ibidem*, p.40

1. "Se requiere el esfuerzo corporativo y racional para alcanzar un objetivo.
2. Su aplicación obedece al trabajo científico que se cristaliza en el proceso administrativo.
3. Los problemas y dificultades que afrontan son principalmente de carácter financiero, de adquisiciones de materia prima o información, de producción de bienes o servicios, de personal, de comercialización o distribución de bienes o servicios, etc.
4. En sus respectivos procesos administrativos se han desarrollado técnicas, métodos, procedimientos, sistemas, etc. que coadyuvan a afrontar estas dificultades con mayores posibilidades de éxito."³⁰

Si bien la administración en sus dos ramas se refiere a cosas totalmente distintas y en ocasiones opuestas, principalmente cuando se habla de fines y estructuras sociales, también es posible observar similitudes cuando se trata de las fases del proceso administrativo y sus estrategias.

1.3.2 Administración Pública

La administración pública como proceso, es tan antigua como el gobierno y "...como cualquier esfuerzo cooperativo racional entre dos o más individuos,"³¹ y existen claros ejemplos en las antiguas civilizaciones; Egipto, Roma o Grecia. Aristóteles fue uno de los primeros autores de hablar de la Crematística y la administración doméstica, la primera dividida en natural y antinatural. La Crematística natural, la administración, es la encargada de la justa distribución, opuesta a la antinatural, es decir, la economía encargada de comerciar. Actualmente, "en su concepto más amplio, la Economía es la Ciencia que trata de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas de una nación, tanto en bienes como servicios (...y la administración pública...) está inmersa en el proceso de desarrollo económico, precisamente para fundamentar la

³⁰ *Ibidem*, pp.39- 41

³¹ *Ibidem*, p.100

independencia económica nacional con respecto a otros países y para garantizar, a mediano y a largo plazo, una mejor distribución del ingreso con niveles más altos de vida para toda la población”³²

Como disciplina “...se suele admitir como origen simbólico de la Administración Pública un ensayo de Woodrow Wilson, cuyo postulado básico consistía en afirmar que hacer funcionar una constitución resulta, en términos prácticos, más difícil que elaborarla.”³³

En 1887, escribió en la revista *Political Science Quarterly* un ensayo titulado *Estudio de la Administración*, en el que insistió en la “...necesidad de estudiar en forma sistemática la Administración Pública dada la complejidad que presentaba en esos momentos la vida moderna. Señala (...) que se requiere (...) conocer la historia de la Teoría de la Administración Pública; determinar y aclarar (...) el objeto de estudio; y por último, determinar con precisión cuales son los mejores métodos para desarrollar el análisis.”³⁴

La definió como “...la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa,”³⁵ y aclaró que para lograr una administración pública sana y eficaz, debía ser separada de la política.

La Administración Pública de los 20’ se concebía como aquella “...que debía realizar los principios republicano-democráticos de libertad e igualdad mediante un gobierno que fuese a la vez fuerte y eficaz, responsable y sensible (...) El cumplimiento de los objetivos ‘Democracia’ y ‘Eficiencia’ proponen en aquella época un postulado muy importante: que el gobierno es divisible, para fines administrativos, en dos funciones o tipos de acción diferentes. La primera, decidir, y la segunda, ejecutar la decisión. Estas dos funciones o formas de acción se identifican con las palabras ‘POLÍTICA’ y ‘ADMINISTRACIÓN’, respectivamente”.³⁶

Dwight Waldo, en su *Estudio de la Administración Pública*, la definió como “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines de gobierno (...)

³² *Ibidem*, p.30-32

³³ *Ibidem*, p.57

³⁴ *Ibidem*, p.88

³⁵ *Ibidem*, p.89

³⁶ *Ibidem*, p.58

es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado.”³⁷ Mediante una analogía asocia a la organización como la anatomía y a la dirección como la fisiología del gobierno, es decir “...la organización es la estructura, mientras que la dirección es el funcionamiento. Una es „estática y la otra es dinámica’.”³⁸

En contraparte a la corriente democrática-popular, representada por Marx y Lenin, cuyas ideas en torno a la Administración Pública hacían referencia a establecer un aparato administrativo de carácter centralista y un gobierno socialista, Alexis de Tocqueville, dentro de su concepción democrática, plantea el papel de la Administración Pública a partir de la realidad norteamericana, representando una tendencia democrática-burguesa. “Cinco son las cuestiones que básicamente toca el autor con referencias concretas a la gestión administrativa del gobierno: La centralización y descentralización administrativa y gubernamental, la situación de los funcionarios públicos y la fijación de sus salarios, el manejo de las finanzas públicas, la corrupción administrativa, la inestabilidad administrativa y la necesidad de estructurar una ciencia de la administración.”³⁹

La Administración Pública, es aquella ciencia y arte, encargada de estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país, mediante la teoría, conocimientos, métodos y procedimientos científicos, cuya función es realizar aquellas actividades y acciones mediante las cuales se concretan las decisiones de gobierno. El gobierno está conformado por instituciones basadas en el Estado de Derecho, las cuales a su vez, conforman la Administración Pública, encargada de ofrecer los bienes y servicios suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, así como de realizar las funciones que concretan la visión de Estado con el objetivo de cumplir los fines del gobierno y contribuir a alcanzar las aspiraciones de la sociedad de bienestar y desarrollo social, razón de ser del surgimiento del Estado.

³⁷ *Ibidem*, p.24

³⁸ *Ibidem*, p.24

³⁹ *Ibidem*, pp.68-69,78-79

La Ciencia de la Administración en su rama Pública, se encarga de establecer mediante diversas herramientas la paz social, estabilidad, un desarrollo sustentable y de garantizar y asegurar el bien común de la sociedad. Los objetivos de esta disciplina “...reducidos a su mínima expresión, consisten en la promoción del bienestar económico y social de la población”⁴⁰, por ende, su deber es atender las carencias de los grupos vulnerables y mejorar su calidad de vida, mediante el impulso de nuevas estrategias, concentrándose en las causas y en la contribución al desarrollo de las personas y las comunidades para enfrentar la pobreza. Es responsabilidad del administrador público conocer objetivamente lo que la gente necesita en general, de tal forma que mediante una visión multidisciplinaria, logre definir e implementar políticas para cubrir las insuficiencias de los ciudadanos por igual y brindar el apoyo que cada uno requiere para su óptimo desarrollo.

1.4 El caso del Estado mexicano

En México, en la Constitución de Cádiz se adaptó la teoría clásica de Montesquieu y el esquema federal estadounidense, es decir, la clásica división de poderes horizontal, expresada en la coexistencia del ejecutivo, legislativo y judicial, y la división de poderes vertical, expresada en la relación no jerárquica de gobierno federal, estatal y municipal, caracterizadas por la imposición de la federación sobre estados y municipios y por la tendencia al predominio por parte del ejecutivo. El federalismo mexicano responde a una evolución original de hechos e ideas de largo arraigo en el territorio novohispano y se trata de una evolución que va de 1812 a 1822 con la proclamación de la independencia. Fue con el Congreso constituyente de 1824 que culminó la integración política de las territorialidades, expresándose en la soberanía de las provincias y en la adopción del sistema federal de la primera Constitución mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, en su artículo 40, define al Estado Mexicano como una *República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente*

⁴⁰ CARRILO LANDEROS, Ramiro. *Op Cit*, p.37

a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley fundamental. Federación, del latín *fœdus*, significa pacto o fusión, por ello México está compuesto de entidades asociadas y unidas por una Constitución, que como dijo Ferdinand Lasalle en *¿Qué es una Constitución?*, es aquella Ley fundamental que define las competencias exclusivas de cada entidad y las que son compartidas, la cual para regir, necesita la promulgación de las leyes que den vida y revelen el espíritu unánime del cuerpo político.

La Soberanía, *super-omnia*, o sea, sobretodo, es el "...poder de autodeterminarse, autogobernarse y autolimitarse, y que se resume en la facultad de darse una constitución, se deposita en la nación, la que para ejercer sus poderes tiene que nombrarse representantes"⁴¹ elegidos mediante mecanismos de participación indirecta que les confieren legitimidad en el caso mexicano, es decir, a través de la democracia, proveniente del griego, *demos*, pueblo y *kratos*, poder, que alude a la forma de organización cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva.

Tanto *La Democracia en América*, como *El Federalista*, constituyeron las dos obras fundamentales en las que se basaron los hombres que integraron la generación de la Reforma en México. Tocqueville en su obra separó los conceptos de igualdad y libertad y sostiene que no necesariamente son dos condiciones interdependientes ya que puede darse igualdad sin libertad y libertad sin igualdad, y en México vivimos en este último caso, algo equívoco, pues según el autor, la democracia es la igualdad en la libertad, además de la auténtica representación de los gobernantes, que en conjunto constituyen la esencia de la teoría democrática moderna.

La democracia es crucial para el desarrollo integral y equitativo en México, por lo que no debe ser entendida sólo como un proceso electoral, sino como el "...producto de diversos y prolongados procesos de formación ciudadana a través de prácticas

⁴¹ CASTELAZO R, José. *Op Cit*, p.79

institucionales y políticas, como son: la división de poderes, el federalismo efectivo, la libertad de elegir, el debate libre y laico, el acceso a la información, la competencia partidista real, entre otros, pero (...) más allá de aspectos meramente políticos. Sin duda alguna, la participación ciudadana constituye un elemento básico de acción pública en la satisfacción de necesidades sociales porque, (...) la sociedad civil es parte de la solución, no sólo del problema. Reconocer que el ciudadano no es sólo un derechohabiente (...) dará paso a nuevas formas de cooperación y responsabilidad, no sólo públicas, sino sociales, sobre las cuales construir, consensar y accionar una efectiva estrategia de combate a la pobreza en México.⁴²

1.4.1 Gobierno mexicano

En el Estado Mexicano, según la Constitución vigente, la forma de gobierno es una *República representativa, democrática y federal*, y por ser de este carácter, existe la clásica división de poderes, establecido en el artículo 49, según el cual *el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*. El primero, se deposita en el Congreso General dividido en dos Cámaras, una de 500 diputados y la otra de 128 senadores, el segundo poder a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el tercero depositado en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito.

1.4.2 Administración Pública Federal

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo el poder Ejecutivo y está al frente de la Administración Pública Federal, la cual según el artículo 90 constitucional, se encuentra dividida en centralizada y paraestatal. La centralización administrativa existe cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia vinculada a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. La principal característica de los organismos centralizados es que carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder Ejecutivo.

⁴² VELÁZQUEZ, R. Norma. *La Política Social en México hacia el Fin de Siglo*. México, INAP, 2000, p.180

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), su parte centralizada se integra por la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que su parte paraestatal la integran las empresas públicas, es decir, entidades económicas de producción de bienes y prestación de servicios, en las que el Estado contribuye con capital. Su principal característica es que tienen personalidad jurídica propia derivada de una ley, decreto o de un acato jurídico de derecho privado. Las entidades que componen la Administración Pública paraestatal se dividen en:

1. Organismos descentralizados: “Son la forma más pura y conocida de las entidades paraestatales y son creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o del ejecutivo Federal, cuyo objetivo es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”⁴³
2. Empresas de participación estatal: “Se encuentran en la categoría de sociedades por acciones, ya sea en calidad de paraestatales mayoritarias o minoritarias. Las mayoritarias, son las sociedades o asociaciones civiles en las que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales aportan o son propietarios de más del 50% del capital social, mientras que en las minoritarias solo representan del 25 al 50% del capital.”⁴⁴
3. Fideicomisos: “Son entidades sin personalidad jurídica propia, llevados a cabo a través de un contrato que celebra un negocio fiduciario, en el que el ejecutivo Federal, representado por uno de sus órganos administrativos en su carácter de fideicomitente, transmite una institución nacional de crédito, autorizada para el interés público en beneficio de un fideicomisario que pueden ser organismos públicos, privados o directamente sectores sociales.”⁴⁵

⁴³ Artículo 45 de la LOAPF

⁴⁴ Artículo 46 de la LOAPF

⁴⁵ Artículo 47 de la LOAPF

La Administración Pública en México, es la encargada de garantizar el bien común en el país, asegurar el desarrollo y velar por la justicia social y la equitativa distribución del ingreso entre los habitantes, así como de proveer de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, creando las condiciones necesarias para la mejora continua de su calidad y modo de vida. En palabras de Dwight Waldo, en México, la Administración Pública se encarga de concretar la visión de Estado y de hacer funcionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra derechos sociales como la educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo digno y socialmente útil, etc., todos ellos para ofrecer un desarrollo integral a los ciudadanos.

El Artículo 25 Constitucional establece que corresponde al Estado Mexicano 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 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, clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución, todo ello a través del gobierno y concretado mediante la administración pública federal, estatal y municipal.

1.4.3 El Distrito Federal

La existencia de un Distrito es característica del sistema federal, con el objetivo de evitar la influencia de intereses particulares de cualquier estado miembro y es definido como aquel territorio que está bajo la soberanía del Estado sin ser parte de ningún estado integrante de la federación o bajo la administración de alguno y es nombrado Capital Federal para distinguirlo de otro tipo de capital, ya sea estatal o municipal. En México, en la Ley Orgánica de 1978, "...por primera vez se nombra de manera oficial a la Ciudad de México como sinónimo de D.F., y se establece la división vigente en 16 delegaciones."⁴⁶

⁴⁶ ENRÍQUEZ ÁLVAREZ, Lucía. *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2005, p. 29

El artículo 44 constitucional establece que *la Ciudad o capital del país es el Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes Federales de la Unión y centro político y económico del país*. Según el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *la Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus actividades y funciones*.

El Distrito Federal (D.F.), es una entidad compleja y "...particular entre el conjunto de entidades que integran la República Mexicana; es el espacio territorialmente definido mas pequeño y al mismo tiempo el que –juntamente con el área conurbada- presenta la mayor concentración demográfica y de actividades económicas, políticas y culturales del país, (...) alberga una de las ciudades más grandes del planeta (...) y presenta la concentración de problemas urbanos más graves del país (...) Es también la entidad (...) que condesa (...) el mayor potencial político de la nación en tanto sede de los poderes federales; es la entidad que tiene una mayor injerencia en las decisiones de orden nacional y la que ejerce menor control sobre las decisiones de incumbencia local."⁴⁷

1.4.3.1 Gobierno de la Ciudad de México

“Desde su origen, en 1824, el gobierno del D.F. estuvo marcado por una serie de conflictos y desafíos provenientes de dos condiciones fundamentales: el establecimiento de la sede de los poderes federales en la Ciudad de México y la necesidad de dirimir las características del gobierno local. La dualidad política, presente desde entonces en el seno del D.F., dio lugar a uno de los problemas estructurales que ha enfrentado hasta nuestros días el gobierno de la entidad: la subsunción política de éste al gobierno nacional, o la falta de autonomía del gobierno

⁴⁷ *Ibidem*, p.15

capitalino ante el poder federal,⁴⁸ convirtiéndose así el gobierno capitalino en un asunto fuertemente discutido por su grado de complejidad.

Actualmente, el gobierno de la Ciudad de México se encuentra definido en el artículo 122 constitucional, según el cual *está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local*. Las autoridades locales legalmente constituidas dentro de la ciudad de México son: La Asamblea Legislativa, compuesta de 66 diputados que funge como poder Legislativo, el Tribunal Superior de Justicia como Judicial y el Jefe de Gobierno como poder Ejecutivo.

1.4.3.2 Administración Pública del Distrito Federal

En el Distrito Federal, según el artículo 122 constitucional, el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la Ciudad, dividida en Central y Desconcentrada; la primera conformada por once Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, mientras que su Administración Pública Desconcentrada se encuentra conformada por Órganos Políticos-Administrativos establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones⁴⁹, y por Órganos Descentralizados⁵⁰, dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, como la Comisión de Asuntos Agrarios del D.F., el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto del Deporte del D.F., el Instituto de Asistencia e Integración Social del D.F., el Sistema de Transporte Colectivo, entre otros.

La Administración Pública del Distrito Federal, como rama ejecutiva del gobierno de la Ciudad, ofrece bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a nivel local y busca contribuir a alcanzar sus aspiraciones de bienestar y desarrollo social, por lo que entre sus tareas, se encuentra la de atender las carencias

⁴⁸ *Ibidem*, p.87

⁴⁹ Equivalentes al Municipio Libre establecidos por el artículo 115 constitucional.

⁵⁰ Equivalentes a la Administración Pública Paramunicipal.

de los grupos vulnerables y mejorar su calidad de vida. “El gobierno significa el equilibrio entre las clases y, por ello, su misión es la búsqueda de la justicia social. He ahí el fundamento de lo que se llamó en Alemania, en la época del canciller Bismarck, la política social.”⁵¹

1.5 Política Social

La política social, hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen a la mejora de una situación determinada cuyo objetivo es preservar y elevar el bienestar social de manera equitativa, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a la mayoría de la sociedad, con el fin de cumplir la razón de Estado de mitigar la escasez, es decir, combatir la pobreza. “Desde la perspectiva Estatal, pero sobre todo gubernamental, la política social permite contar con márgenes de legitimidad que, a su vez, producen condiciones de gobernabilidad (...) La erradicación de la pobreza requiere de una estrecha vinculación entra la política económica y la social, de manera tal que resulte consistente el modelo de desarrollo con la búsqueda de equidad y justicia.”⁵²

La política social se interesa “...en la adecuada ordenación de la red de relaciones existentes entre los hombres y las mujeres que viven juntos en sociedades, o en los principios que debieran gobernar las actividades de los individuos y de los grupos en la medida en que influyen sobre las vidas y los intereses de otras personas (...y...) se puede considerar como un instrumento positivo de cambio.”⁵³ En términos generales “...consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades.”⁵⁴

“El término ‘Política Social’ no es una expresión técnica con significado exacto (...) 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

⁵¹ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Op Cit*, p. 19

⁵² VELÁZQUEZ, R. Norma, *Op Cit*, pp. XV-XVI

⁵³ TITMUSS M., Richard. *Política Social*. España, Editorial Ariel, 1981, pp.3,34

⁵⁴ *Ibidem*, p.35

proporcionarles servicios o ingresos”⁵⁵, por lo tanto no se refiere sólo a asistencia pública, sino que también abarca otros servicios como la seguridad social o el acceso a la educación y a una vivienda digna. “La estrecha vinculación entre política económica y social ofrece un mejor referente para diseñar políticas integrales y de largo plazo que sustenten en la creación de condiciones que permitan mejorar la productividad individual y social. Estas condiciones permitirán en largo plazo superar esquemas asistencialistas e ir generando verdaderas soluciones para un problema que, teniendo la importancia que tiene, sigue quedando pendiente,”⁵⁶cuyo aporte esencial y clave del éxito es la participación y corresponsabilidad ciudadana.

1.5.1 Política Social en México

“Diversos autores fechan el inicio del desarrollo social y económico del México moderno al término de la Revolución Mexicana,”⁵⁷ cuando la atención del gobierno se centró en la reconstrucción de un nuevo proyecto de país, que recogía las demandas y aspiraciones sociales que generó el estallido de la lucha social. “En México, la revolución de 1910 fue el medio y el reclamo, tanto de las clases populares como de la burguesía nacional, de la intervención del Estado en la planificación de un desarrollo nacional que (...) protegiera los derechos de obreros y campesinos (...) Por primera vez, en la historia del Estado de derecho se incorporaron a nivel constitucional los derechos sociales (...postulando...) como principios básicos la igualdad, la justicia, la soberanía, el bienestar social y la utilidad pública (...) A la ideología liberal consagrada constitucionalmente desde el siglo XIX (1857) se sumaron los llamados derechos humanos de la segunda generación, esto es, las garantías sociales.”⁵⁸

De 1917 a 1940, “...se perfiló la naturaleza de la política social posrevolucionaria, de la que emergió el régimen de bienestar mexicano. La Constitución de 1917 tenía un elevado contenido social, principalmente en los artículos 3, 4 y 123, y consagraba la

⁵⁵ *Ibidem*, p.37

⁵⁶ VELÁZQUEZ, R. Norma, *Op Cit*, p. XVII

⁵⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en *Desarrollo Social* [Actualización: 02 de octubre de 2009], en www.diputados.gob.mx/cesop/

⁵⁸ VELÁZQUEZ, R. Norma, *Op Cit*, pp. 84,85 y 86

intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional (...) Durante estos años, se realizaron acciones importantes en el campo de la salud pública (...) realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917 (...y...) la Secretaría de la Asistencia Pública (...creada en 1938...). En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.”⁵⁹

“A partir de 1940, los gobiernos pusieron mayor énfasis en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización. Así, aunque continuó la promoción estatal del desarrollo social, se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población (...) El gasto social creció en la medida en que se ampliaron los servicios básicos, las acciones de salud y de educación (...) Entre 1940 y 1958 (...) el avance más importante en materia social fue la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro.”⁶⁰

“Al inicio de los años setenta, la política social englobaba tanto aspectos agrarios, como laborales, de salud, de vivienda, educativos, urbanos, de bienestar e, incluso ecológicos (...) Fue durante la administración de José López Portillo (1977-1982) cuando la política social pretendió adquirir un carácter más racional, pero sus intentos no fueron del todo exitosos, pues se mantuvieron los tintes populistas del régimen anterior.”⁶¹ A partir de esta década, la política social se dedicó a atender en forma especial a la población más pobre, “...los grupos marginados recibieron especial atención en los programas orientados a incrementar el empleo, capacitar a la población para el trabajo, legalizar tenencias irregulares de suelo, construir vivienda, dotar de

⁵⁹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Op Cit.*

⁶⁰ VELÁZQUEZ, R. Norma, *Op Cit*, p. 88

⁶¹ *Ibidem*, p. 91

servicios educativos y de salud, y promover obras de infraestructura básica en las áreas y localidades más necesitadas.”⁶²

Para aminorar la severa desigualdad en México, en 1973 fue establecido el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), “...con el propósito de crear fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen, así como de realizar obras de infraestructura y servicios de carácter social en regiones marginadas del país. Su principal objetivo fue generar recursos excedentes para superar los niveles de pobreza, desempleo y marginalidad, en poblaciones de 300 a 3,000 habitantes (...) La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuya función era proteger al pequeño agricultor y a los consumidores de bajos ingresos, (...) operaba mediante nuevos sistemas de comercialización y abastecía el mercado interno con la compra masiva de subsistencias de producción nacional y la importación complementaria oportuna.”⁶³

En 1977, fue establecida la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) “...con el fin de garantizar que las dependencias federales coadyuvaran en forma concertada a la instrumentación del compromiso presidencial de brindar apoyo a los grupos marginados del país (...) fungió como un mecanismo de coordinación del gasto para asegurar su asignación y eficiencia (...); sin embargo, algunos proyectos, no eran políticamente prioritarios, por lo que no obtenían los recursos requeridos. Fue así como en 1980 se incorporaron los recursos para la Comisión en un ramo especial del Presupuesto de la Federación, lo que le permitió un mayor margen de acción y vigilancia.”⁶⁴

Para 1990, la política social en México presentó una mezcla de “...asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados. El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) iniciado en 1988. De acuerdo con Rolando Cordera el desafío era grande ya que a los rezagos acumulados se sumó

⁶² *Ibidem*, p. 101

⁶³ *Ibidem*, pp.101-102

⁶⁴ *Ibidem*, p.102

la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud tanto de los beneficiarios de sistemas institucionales como de los que estaban fuera de los mismos.”⁶⁵

En el PRONASOL “...confluyeron todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno. Se buscó así superar la fragmentación institucional y lograr la coordinación intersectorial e intergubernamental bajo una unidad de mando (...) propició la transformación de una Secretaría (...) expresamente adaptada para la conducción de la política social.”⁶⁶ Fue así que el 25 de mayo de 1992 surgió la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), resultado de la fusión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional. “La nueva Secretaría comprendía una Oficialía Mayor y tres Subsecretarías: Vivienda y Bienes Inmuebles, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Desarrollo Regional; es esta última donde se operó”⁶⁷ el PRONASOL.

Las acciones de este Programa, tuvieron como eje de articulación políticas y programas específicos de atención a los más pobres. “Fue diseñado para la atención de grupos indígenas, campesinos residentes en zonas de alta siniestralidad y baja productividad, y habitantes de colonias populares, particularmente en las áreas de: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales. Como parte del nuevo esquema de subsidios selectivos se crearon el Programa de Distribución de Bonos para la Compra de Tortilla Subsidiada, destinado a familias con ingresos menores al salario mínimo y el Programa de Abasto Social de leche, operado por LICONSA.”⁶⁸ “El cambio de enfoque que implicó el diseño y ejecución de PRONASOL introdujo cambios en los programas asistenciales anteriores que no dejaban espacio para la participación de las personas.”⁶⁹

⁶⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Op Cit.*

⁶⁶ VELÁZQUEZ, R. Norma, *Op Cit.*, pp.129

⁶⁷ *Ibidem*, pp.129

⁶⁸ *Ibidem*, pp.133

⁶⁹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Op Cit.*

En 1997 el Presidente Zedillo dio a conocer el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) “...con un enfoque de política social integral, que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema, incorporando un enfoque de género que pretendía favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa, al administrar las transferencias monetarias que el programa proporcionaba,”⁷⁰ de tal forma que se enfocó a abatir en primera instancia la pobreza de capacidades.

“A partir del 2001 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. ProgresA inició sus actividades atendiendo a familias en pobreza extrema en el medio rural y, a partir del 2001, Oportunidades extendió su cobertura a zonas urbanas, (...y se definió así mismo como...) un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la formación de capital humano.”⁷¹ Fue interinstitucional, pues participaron la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales, brindando apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.

Después de OPORTUNIDADES, prosiguió VIVIR MEJOR con Felipe Calderón, como política social del gobierno federal actual, cuyos objetivos son congruentes con los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, sus programas sectoriales y especiales, la Ley General de Desarrollo Social y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, teniendo como meta el Desarrollo Humano Sustentable de los mexicanos, cuya innovación, es el carácter sustentable, la búsqueda del reforzamiento de la cohesión social y la universalidad de los servicios de salud.

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ *Ibidem*

1.5.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Gobierno significa dirigir el destino de una nación mediante la operación de diversas instituciones públicas, y por tanto, al gobernante le corresponde realizar los actos de alta dirección y orientar el desarrollo, por lo que se vuelve imprescindible establecer un programa o plan de acción que tienda a la consecución de una determinada finalidad, y es en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México, elaborado cada sexenio, donde se plasman los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo, mediante un ejercicio de prospectiva.

El PND 2001-2006, se jactó de ser el plan de la transición gubernamental partidista y propuso la construcción de una nueva forma de “gobernar”, con la participación de representantes del sector privado. Se dividió en tres áreas y cada una de ellas en objetivos rectores y estrategias; el área de crecimiento con calidad, el área de orden y respeto y el área de desarrollo social y humano. Ésta última, se dividió en seis ejes rectores, que fueron los siguientes: Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Para alcanzar el segundo eje rector, que es el acrecentar la igualdad de oportunidades, el plan plasma y propone diversas estrategias, dentro de las que se encuentra el desarrollo de políticas incluyentes para la atención a las personas de la tercera edad, “...brindando a los adultos de edad avanzada mayores retribuciones, asistencia y oportunidades, incluyendo el empleo, que les permitan alcanzar niveles de bienestar acordes con sus necesidades y que valoren su contribución al desarrollo del país. Fortalecer, enriquecer y ordenar las políticas y programas que atienden a las personas de edad avanzada, mediante la promoción de un Comité Nacional de Atención al Envejecimiento y de comités estatales, con la inclusión de más instituciones gubernamentales y privadas. El propósito es que este grupo de edad se mantenga en el

más alto nivel posible de sus capacidades físicas, mentales y sociales.”⁷² De tal forma que la atención de las necesidades de las personas de la tercera edad, se vuelve prioridad de la agenda gubernamental.

1.5.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se basa en la premisa de la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable⁷³ como proyecto de visión hacia el 2030 y establece una estrategia estructurada en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

La propuesta del Plan, es articular los cinco ejes de acción, para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos y en particular de los más pobres, mediante acciones “coordinadas” y el trabajo conjunto entre gobiernos estatales, municipales y el Gobierno Federal. El eje 3, hace referencia específicamente a la política social de la administración en turno, cuya finalidad es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la justicia social. El Plan estipula que el desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de la acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades para desarrollar las aspiraciones a plenitud y mejorar así las condiciones de vida de los ciudadanos, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. Dentro del Eje 3, destacan los objetivos 1 y 2 en cuanto a combate la pobreza:

⁷² Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2000, p.85

⁷³ Definida dentro del mismo documento como “el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.”

- ★ Objetivo 1: *Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.*

- ★ Objetivo 2: *Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.*

Es posible resaltar que estos objetivos, lejos de un enfoque asistencial, ponen énfasis en el combate a la pobreza mediante mecanismos de corresponsabilidad ciudadana. En el caso de los Adultos Mayores, el objetivo 17 del mismo eje establece que se deberá *de abatir la marginación y el rezago que enfrentan para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud*, según la estrategia 17.4, se deberá *aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad*, y 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.

La estrategia 17.9 establece dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia. Según la misma, se consolidarán las políticas públicas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas que permitan atender con oportunidad y eficacia a la población vulnerable, es decir, personas en condición de pobreza alimentaria, niños en situación de calle y adultos mayores de 70 años en “desamparo”, por lo que el carácter universal no se encuentra explícitamente estipulado. Desafortunadamente, el PND, sigue siendo una guía del “deber ser” que de ser aplicada a la vida cotidiana de las acciones del gobierno, México sería un mejor país, con la aplicación y puesta en marcha de conceptos como coordinación intergubernamental e interinstitucional, justicia social y desarrollo humano sustentable.

1.5.2 Política Social dirigida a Adultos Mayores en México

La política social dirigida a los adultos mayores como grupo focalizado parte "...de la elemental exigencia de brindarles una vida con buena calidad, libre de violencia, con respeto a la integridad física, psicoemocional y sexual; definida contra toda forma de explotación; provista de vivienda en entornos seguros, dignos y con la protección colectiva de la familia, la comunidad y la sociedad, así como por las instituciones federales, estatales y municipales."⁷⁴

En México, comenzó a darse de manera institucionalizada a partir de la creación del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), el 22 de agosto de 1979, antes adscrito "...al sector salud, ya que su misión principal consistía en brindar atención médica y asistencial a las personas mayores de 60 años (...) El 17 de Enero de 2002 el INSEN, con un efímero cambio en su denominación (ahora Instituto Nacional de Adultos en Plenitud, INAPLEN), queda sectorizado en la SEDESOL, y tiene la responsabilidad de abogar para que los mexicanos mayores de 60 años sean revalorados tanto por la sociedad como por el gobierno. Además, diseña una serie de acciones para que el organismo actúe en su favor en áreas relacionadas con la salud, la educación, el trabajo y (...) el desarrollo social"⁷⁵

El INAPLEN se complementó el 25 de junio de 2002 con la Primera Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cuál lo definió como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, rector de las políticas públicas de atención a mujeres y hombres mayores de 60 años, además extendió su ámbito de acción a la alimentación, nutrición, educación, cultura, trabajo, apoyo jurídico y asistencia social para los adultos mayores, cuyo fin es promover su desarrollo humano integral.

En 2004, el INAPAM definió "...cuatro ejes estratégicos para brindar atención integral al adulto mayor, a quienes ha denominado Gente Grande: empleo y apoyo a la economía;

⁷⁴ Secretaria de Desarrollo Social. *Innovación y Responsabilidad en la Política Social*. México, Fondo de Cultura Económica-SEDESOL, 2005, p.153

⁷⁵ *Ibidem*, p.152

salud, investigación y formación del recurso humano en gerontología; desarrollo social y comunitario, y transmisión de valores.”⁷⁶ Para el cumplimiento de ello, actualmente el instituto cuenta con 31 representaciones estatales y 1,395 municipales, cuatro coordinaciones regionales, 5,843 clubes de la tercera edad, cuatro centros culturales, 13 unidades gerontológicas, 5 unidades móviles y un departamento de Asesoría jurídica.

La faceta más conocida del INAPAM son las credenciales de descuento en bienes y servicios; sin embargo, también cuenta con los siguientes programas para personas mayores de 60 años:

- ★ Programa de empleo y apoyo a la economía para adultos mayores: Ofrece la oportunidad de integrarse a una fuente laboral en alguna de las empresas y negocios con los que el Instituto ha suscrito acuerdos.
- ★ Fondo tercera llamada, mi palabra vale por tres: Son préstamos de \$500 a \$5,000 que los beneficiados liquidan entre 12 y 20 semanas, con el fin de instalar o ampliar su propio negocio.
- ★ Centros de capacitación en cómputo: Son cuatro centros de capacitación de cómputo para adultos mayores, instalados en el Distrito Federal.
- ★ Casa de artesanías: En diciembre de 2001 se inauguró una casa de artesanías en el DF, abierta al público de manera permanente para apoyar la economía de los artesanos mexicanos mayores de 60 años.
- ★ Centros culturales y clubes de la tercera edad: Son cuatro centros culturales en el D.F. y 5,843 clubes de la tercera edad distribuidos en todo el país, en donde se imparten actividades socioculturales, cultura física, servicios educativos y psicológicos.
- ★ Turismo social: Ofrece orientación turística y paseos locales gratuitos.

⁷⁶ *Ibidem*, p.153

- ★ Asesoría jurídica: Son servicios gratuitos de orientación jurídica, gestoría administrativa y representación legal ante los tribunales.
- ★ Abuelos y abuelas cuentacuentos: En coordinación con la Secretaría de la Función Pública en octubre de 2001 dio inicio este "...programa de fomento de los valores de lealtad, honradez, responsabilidad y rectitud entre la población infantil a través de la narración, la discusión y el análisis de cuentos."⁷⁷

1.5.3 Política Social en el Distrito Federal dirigida a Adultos Mayores

En el Distrito Federal, según su Ley de Desarrollo Social y su Reglamento Interior de la Administración Pública, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, en conjunto con su sector central, desconcentrado y descentralizado, es la encargada de proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes de la Ciudad y de disminuir la desigualdad social mediante la formulación, promoción, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales en pro de la equidad y de los grupos de atención prioritaria.

Por el carácter *sui generis* del D.F., su política social "...tiene una serie de restricciones: algunas derivan de su carácter de gobierno local, y otras tienen que ver con la estructura impositiva del país. El G.D.F. no puede dar un nuevo rumbo a la política económica, lo que significa que tiene dificultades para tener una política activa de protección del ingreso y de generación de empleo. A pesar de ello, sí tiene una serie de programas en este terreno. En segundo lugar, este gobierno no puede operar con un déficit fiscal. Esto quiere decir (...) no poder ejercer un gasto (...) por encima de los ingresos,"⁷⁸ el único endeudamiento posible es para obra pública y esta fijado por el Congreso de la Unión.

En el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2000-2006, se planteó a la política social "...como eje articulador de los objetivos y programas de gobierno

⁷⁷ *Ibidem*, p.160

⁷⁸ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*. México, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2004, p.109-110

(...partiendo...) del principio de que la política social debe crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales,”⁷⁹ por ello, la política social del D.F., “...se trata de una política donde los derechos sociales juegan un papel central que además tienden a la universalidad, es decir, para todos los ciudadanos, (...opuesta a la política social federal,...) se trata de una política del gobierno en donde los programas tienen que ser masivos (...) Tres son los ejes de la política de desarrollo social que aplica el G.D.F.: 1. Ampliar la cobertura de programas sociales orientados a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo en la perspectiva de lograr su universalidad. 2. Vincular el desarrollo social individual, familiar y comunitario con la participación de los ciudadanos (...) 3. Reconocer necesidades y demandas específicas.”⁸⁰

“La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial para la Salud (OMS) coinciden en establecer los 60 años de edad como el inicio de la vejez y consideran que una población es vieja si más del 7% de sus miembros tienen 65 años y más, o más del 10% tiene 60 años y más. El D.F. cuenta (...) con 7.7% de población mayor de 60 años, por lo que se define su situación como de transición socio-demográfica hacia una sociedad envejecida,”⁸¹ esperando que para el 2020 incremente a 12.5%. “Las condiciones sociales que existen en México, así como la discriminación a causa de prejuicios e intolerancia relacionados con la edad, colocan a la población de adultas y adultos mayores en situación de vulnerabilidad (...) De acuerdo con la cartilla de la CDHDF, cuando no se generan las condiciones para que las personas adultas mayores alcancen el máximo bienestar, se les están negando el pleno goce de sus derechos humanos y la igualdad de oportunidades.”⁸²

Todas las personas que han alcanzado esta edad tienen los mismos derechos que las demás, incluyendo la seguridad social definida en el artículo 2° de la Ley del Instituto

⁷⁹ *Ibidem*, p.158

⁸⁰ *Ibidem*, pp.109 y133

⁸¹ CARO LÓPEZ, Elizabeth. “Nuevas Políticas Para Adultos Mayores: El Caso del Distrito Federal”, en Revista de Administración Pública. Número 109, Septiembre-Diciembre 2003, México, p. 73

⁸² CDHDF. “Promueve CDHDF Derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal”. Boletín de prensa 213/2009. 16/08/09, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol21309>

Mexicano del Seguro Social (IMSS), como *el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado*. Es por ello que el G.D.F., apostó a la creación del Programa Pensión Alimentaria a Adultos Mayores como emblema de la política social en la ciudad, además de contar con el programa de Promoción de la Equidad Social, Atención a Indígenas y Adultos Mayores, Consultas médicas asistenciales, el Programa de Atención y Prevención de la Violencia Familiar y el Programa de Atención a niños y adultos mayores en situación de calle y/o riesgo en albergues, entre otros.

1.5.4 Marco legal Internacional de la Política Social dirigida a Adultos Mayores

El marco internacional que rige la política de desarrollo social dirigida a adultos mayores en México, se basa en su mayoría en las cumbres y conferencias realizadas por organismos internacionales, principalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus diferentes órganos, pues los tratados y acuerdos suscritos por México en materia de desarrollo social son escasos, pese a que existen acuerdos sectoriales en materia de salud, educación, vivienda, etc. De las reuniones internacionales derivan documentos y declaraciones suscritos por los países que influyen de manera importante a nivel nacional y conllevan a la adopción y diseño de políticas, estrategias y metas. Algunas de las cumbres y conferencias más importantes en esta materia, cuyos puntos deberían ser tomados en cuenta de manera apremiante en la reestructuración del programa de apoyo a adultos mayores, son las siguientes:

- ★ **Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):** En diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos vigentes para toda “la familia humana”, la cual consta de 30 artículos adoptados en las constituciones que rigen a los países miembros. De estos artículos para efectos del presente trabajo, cabe destacar el artículo 25, que establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y el

bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, además de tener derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

- ★ **Primer Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Viena; 1982):** Fue la primera asamblea internacional sobre el tema específico de la vejez, en donde se trató la importancia de proteger los derechos humanos del adulto mayor, se asentó la responsabilidad de los gobiernos de formular y aplicar políticas específicas y focalizadas para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, con el fin de que disfruten plena y libremente de sus años en paz, salud y seguridad.

- ★ **Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad (1991):** Establecen normas universales para los adultos mayores, divididas en cinco ámbitos: Independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad, de los que derivan derechos universales para este grupo etario, como el acceso a la alimentación y vestimenta, servicios adecuados de educación y salud, la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos, la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales, poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible, permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar, poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes, formar movimientos o asociaciones, tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado y estar libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

- ★ **Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo; 1994):** La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró para crear un Programa de Acción sobre población y desarrollo para los próximos 20 años, del cual surge una estrategia en que se destacan los numerosos vínculos existentes entre la población y el desarrollo y se centra la atención en la satisfacción de las necesidades

de la población, más que en el logro de objetivos demográficos. Entre los temas que resaltan se encuentra la integración de las políticas demográficas y de desarrollo; y la población, crecimiento económico sostenido y pobreza.

Se exhorta a los gobiernos a prestar más atención a la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo y a establecer sistemas de seguridad social que aseguren una mayor equidad y solidaridad entre las generaciones y en el interior de una misma generación, además, se les invita a aumentar la capacidad de las personas de edad para valerse por sí mismas, de manera que pudieran llevar una vida saludable y productiva y hacer uso cabal de las aptitudes y facultades que hubieran adquirido a lo largo de su vida en beneficio de la sociedad y eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad.

- ★ **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague; 1995):** Esta Cumbre se generó para reconocer la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y dar la máxima prioridad a esos objetivos, reconociendo la necesidad urgente de resolver el problema de la pobreza, el desempleo y la marginación social, atacando sus causas subyacentes y consecuencias. En el informe se expresa el "...convencimiento de que el desarrollo social y la justicia social son indispensables para la consecución y el mantenimiento de la paz y la seguridad en nuestras naciones y entre ellas."⁸³ A partir de ello, el desarrollo social se convirtió en una prioridad de la política internacional y se planteó la necesidad de cooperación entre los diversos países para avanzar en este campo y adquirir un sentido humanista. En 1995 la ONU declaró el periodo de 1997-2006 como la Primera Década de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza.
- ★ **Cumbre de Desarrollo Social (Ginebra, Suiza; 2000):** Se llevó a cabo con el fin de promover una mayor concientización acerca de la importancia de crear sociedades más equitativas, justas desde el punto de vista social y a la situación de la posición central de la persona humana en las actividades de desarrollo. En ella, los países se

⁸³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre sobre Desarrollo Social. Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995.* ONU, Copenhague, Dinamarca, 19 de abril de 1995. p. 5

comprometieron a intentar resolver los graves conflictos sociales del mundo abordando tres cuestiones fundamentales: La erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos.

Cumbre del Milenio (Nueva York, U.S.A.; 2000): De la Cumbre del Milenio se derivó la Declaración del Milenio, que fue adoptada por 189 países miembros, y que estableció una serie de metas que actualmente son la referencia en torno a la cual se miden los avances de los países en materia de desarrollo social. Las metas deberán alcanzarse para el año 2015 y destaca el reducir a la mitad el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre, así como "...promover la democracia y fortalecer el respeto y ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo."⁸⁴

★ **Segunda Asamblea Internacional sobre el Envejecimiento (Madrid; 2002):** En esta asamblea se propuso adoptar un Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento a largo plazo con un contenido de políticas específicas para responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI, promoviendo un desarrollo equilibrado de una sociedad para todas las edades. El plan plantea tres ejes prioritarios: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios. De igual manera, se trazan varios temas centrales vinculados a metas, objetivos y compromisos, entre los que destacan:

- a) "La plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales
- b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez
- c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades

⁸⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre del Milenio*. Nueva York, 6 a 8 de septiembre de 2000. ONU, Nueva York, U.S.A, 13 de septiembre de 2000. p. 7

- d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar
- e) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación
- f) La atención de la salud, el apoyo y la protección social de las personas de edad, incluidos los cuidados de la salud preventivos y de rehabilitación
- g) La promoción de una asociación entre el gobierno, a todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y las personas de edad
- h) La utilización de las investigaciones y los conocimientos científicos y el aprovechamiento del potencial de la tecnología para considerar las consecuencias individuales, sociales y sanitarias del envejecimiento
- i) El reconocimiento de la situación de las personas de edad pertenecientes a poblaciones indígenas, sus circunstancias singulares y la necesidad de encontrar medios de que tengan una voz eficaz en las decisiones que les afectan directamente.”⁸⁵

En general, se recomienda incorporar la cuestión del envejecimiento a los programas nacionales e incluirlos en la agenda de gobierno, vinculándolo con otros marcos del desarrollo social, económico y con los derechos humanos, adaptado a las condiciones reales de cada país. “Es indispensable reconocer la capacidad de las personas de edad para hacer aportes a la sociedad no sólo tomando la iniciativa para su propio mejoramiento sino también para el perfeccionamiento de la sociedad en su conjunto. Un pensamiento progresista reclama que aprovechemos el potencial de la población que envejece como base del desarrollo futuro.”⁸⁶

1.6 Pobreza, Marginación y Vulnerabilidad

Pobreza, marginación y vulnerabilidad, son conceptos que describen las condiciones de la vida cotidiana de la mayoría de los adultos mayores en México y el Distrito Federal. Existen diversas definiciones de pobreza, todas ellas dependientes de la forma de tratar

⁸⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Madrid, 8 a 12 de abril de 2002. ONU, Madrid, España, 12 de abril de 2002. p. 8

⁸⁶ *Ibidem*, p.9

el tema, ya sea “...como un juicio de valor o como una responsabilidad estatal definida políticamente,”⁸⁷ sin embargo, siempre será “...un testimonio de derechos humanos incumplidos, de falta de respeto a la dignidad humana”⁸⁸ y por tanto, una deuda adquirida por parte de los mandatarios con los mandantes.

La pobreza es un fenómeno sociológico que “...no parte de valores absolutos o mínimos (...) tiene un referente social que varía con la riqueza de cada nación, al grado de que aún entre los pobres, hay pobres. Por ello, no existen líneas de pobreza universales (...) En términos generales (...) es una situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas (...) da cuenta de una carencia relativa a algo necesario para vivir (...) implica una comparación entre una norma de vida y una situación observada; la norma de vida establecida depende del observador, pues es él quién determina en su estudio qué es lo necesario para vivir (...) No es únicamente la falta de ingreso, sino que incluye la compleja red de relaciones de acceso y control sobre las necesidades básicas.”⁸⁹

Suele ser confundida erróneamente con la marginación y vulnerabilidad dada su evidente relación; sin embargo, no son lo mismo, pues a diferencia de la desigualdad, “...la pobreza más que una situación es un proceso social (...) Moisés González Navarro define la marginación como la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial,”⁹⁰ mientras que vulnerabilidad significa “...inseguridad frente a riesgos externos y la incapacidad para absorber los cambios...”⁹¹, definiciones fundamentales que acentúan el círculo vicioso de la pobreza. Es importante mencionar que para el presente trabajo, entenderemos el concepto de marginación como “...un fenómeno multivariado cuya medición expresada en un índice, refleja de manera sencilla y objetiva las carencias que presentan los distintos grupos sociales en materia de educación, salud, empleo y vivienda.”⁹²

⁸⁷ *Ibidem*, p.42

⁸⁸ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Op Cit*, p. 70

⁸⁹ *Ibidem*, pp.41-43

⁹⁰ *Ibidem*, p.43

⁹¹ *Ibidem*, p.46

⁹² Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Op Cit.*, p.60

A partir del 2000, en México, "...la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se planteó el objetivo de contar con medidas oficiales de pobreza suficientemente sólidas, desde el punto de vista técnico, que pudieran servir de punto de referencia para orientar la planeación de la política social,"⁹³ por lo que en 2001 se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTPM), quien en 2002 propuso a la SEDESOL un método para medir la pobreza tomando en cuenta el ingreso neto total per cápita de los hogares. A partir de ese año, en México, con fines de medir la pobreza en sus tres órdenes de gobierno, se utilizan las líneas de pobreza,⁹⁴ divididas en tres niveles:

1. La pobreza alimentaria: Incapacidad de obtener una canasta básica alimentaria, aun si para ello se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar.
2. La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria y cubrir los gastos de salud y educación, aun dedicando el ingreso total del hogar sólo para estos fines.
3. La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso total para adquirir la canasta alimentaria, realizar los gastos de salud, vestido, vivienda, transporte y educación.⁹⁵

Esta medición de la pobreza por ingresos implica comparar el ingreso corriente total per cápita de los hogares con la línea de pobreza y en función del resultado calificarlo como pobre o no pobre. La pobreza es un fenómeno mundial, y es definida por el CONEVAL como "...un proceso, antitético al desarrollo humano,"⁹⁶ por lo que entenderemos dicho

⁹³ Secretaría de Desarrollo Social. *Op Cit*, p.39

⁹⁴ Metodología que parte del valor de una canasta alimentaria, pudiéndose definir también un valor monetario para otros recursos no alimentarios. La línea de pobreza se confronta con el potencial de compra del ingreso de los individuos o el gasto efectivamente realizado identificando así como pobres a los que tienen un ingreso o gasto inferior al valor de la línea.

⁹⁵ Información interpretada de: CONEVAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. p.13 [publicación en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>>[con acceso el 14/10/09]

⁹⁶ *Ibidem*

término como *la insatisfacción de las necesidades humanas básicas de forma involuntaria y prolongada*.

1.7 Programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal

“El hecho de que las condiciones de vida tendieran a ser más precarias para los adultos mayores (...) supuso establecer (...) una diferenciación en términos de las condiciones reales que cada grupo o sector tiene para acceder al ejercicio de sus derechos sociales (...) Frenar el empobrecimiento de la población significó, entonces, abrir el horizonte para hacer posible el ejercicio de derechos universales (...incluyendo...) la pensión universal ciudadana (...) a quienes alcanzan más de”⁹⁷ sesenta y ocho años de edad.

Ante esto, en 2001 el GDF, en base a su Programa de Gobierno 2000-2006 y en la Ley de Desarrollo Social para el D.F., dentro de sus criterios de asistencia alimentaria dirigida a los grupos más vulnerables de la población, consideró a la alimentación como principio básico de su política social, por lo que en ese mismo año dio inicio la operación del programa de apoyo alimentario para adultos mayores de 68 años, el cuál se convirtió en emblema del gobierno capitalino y prioridad del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, quien autoriza y expide las tarjetas electrónicas, deposita mensualmente en la tarjeta electrónica la cantidad correspondiente a la pensión, realiza los trámites de solicitud, brinda la información al Adulto Mayor sobre alguna problemática relacionada con el uso de la tarjeta, etc.

En noviembre de 2003 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley que estableció el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores residentes en el Distrito Federal, sentando las bases de lo que se pretende denominar “Sistema de Pensión Universal Nacional”⁹⁸, cuyo objetivo general establecido en sus reglas de operación, es el *atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población en la sociedad*. En tanto Ley, existe la obligación explícita del gobierno de la Ciudad de

⁹⁷ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Op Cit.*, pp. 11-12

⁹⁸ Actualmente se construye la iniciativa en la H. Cámara de Diputados.

México, de dar cabal cumplimiento de este derecho a todo Adulto Mayor que cuente con 68 años y más y que resida permanentemente en el Distrito Federal, al tiempo que la Asamblea Legislativa está comprometida a proveer anualmente los recursos financieros necesarios para su sostenimiento.

La Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, fue publicada en la Gaceta Oficial el 18 de noviembre de 2003 y cuenta con los siguientes cinco artículos:

Artículo 1: Los adultos mayores de sesenta y ocho, 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.⁹⁹

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.

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, será a través de una tarjeta electrónica, que será expedida por el Gobierno del Distrito Federal, y la cual podrá ser utilizada en los principales centros comerciales autorizados y/o en los mercados públicos del Distrito Federal.¹⁰⁰ 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

⁹⁹ Artículo reformado en 2010, que reduce la edad a 68 años.

¹⁰⁰ Actualmente no se ha adecuado el sistema para hacer valer la tarjeta en mercados públicos.

imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.¹⁰¹

1.7.1 Marco legal

- ★ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ★ Ley de Desarrollo Social
- ★ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- ★ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Artículos 2, 5,10 y 12. G.O.D.F. 07/03/2003.
- ★ Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal, Artículo 1 al 5. G.O.D.F. 14/11/2003.
- ★ Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal. G.O.D.F. 31/12/2003.
- ★ Manual de Procedimientos de la Pensión Alimentaria. Actualizado y registrado ante Oficialía Mayor en septiembre de 2005.
- ★ Decreto de creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima séptima, 29 de junio de 2007, No. 115.

1.7.2 Fundamentos institucionales

- ★ **Dependencia responsable del Programa:** Secretaría de Desarrollo Social
- ★ **Unidad Administrativa:** Instituto para la Atención al Adulto Mayor del Distrito Federal
- ★ **Área Operativa:** Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor

¹⁰¹ No toma en cuenta el castigo a los funcionarios que hagan uso de la tarjeta con fines políticos.

2. CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO

2.2 Dinámica Poblacional

La dinámica poblacional, entendida como el estudio de los movimientos de la estructura de la población, a nivel mundial refleja una importante transición, asociada principalmente con la reducción de la mortalidad en la niñez, la radical disminución de la fecundidad y el aumento en la esperanza de vida tanto en hombres como en mujeres, por tanto, el envejecimiento es uno de los fenómenos demográficos más importantes del presente siglo, que surge como consecuencia directa de la transición demográfica y la vejez resulta en un problema social cuando se combina con situaciones como la pobreza, el abandono o el maltrato.

“Existe una gran heterogeneidad entre países con respecto al envejecimiento: algunos tienen, y seguirán teniendo por muchos años más, distribuciones etarias bastante jóvenes (por ejemplo, Nicaragua, Honduras, Bolivia). Un número importante está en las etapas intermedias de transición demográfica y se proyecta que envejecerán significativamente durante las próximas décadas”¹ incluyendo Brasil y México, mientras que el resto de países específicamente americanos ya están relativamente envejecidos. A causa de las variables antes mencionadas, como la baja fecundidad y mortalidad, “...el nivel de envejecimiento que Europa logró en dos siglos lo alcanzará América Latina en apenas cincuenta años lo que significa que tendrá menos tiempo para adaptar sus sistemas al nuevo escenario de una población con mayor vejez.”²

2.1.1 La Dinámica Poblacional en México

El aumento de la esperanza de vida registrada en México, aunada a la disminución de la tasa de natalidad y a los movimientos migratorios, generaron una inversión de la pirámide poblacional, dando inicio al proceso acelerado de envejecimiento de la estructura demográfica; sin embargo, se tiene la ventaja de poder aprender de las

¹ BRAVO, Jorge. “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina”. U.S.A., en *Revista de la CEPAL*. Número 72, Diciembre 2000, p.123.

² ARANIBAR, Paula. *Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina*. Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2001, p.7

experiencias de los países que han vivido ya este proceso, considerando las circunstancias y características propias del país.

El proceso de envejecimiento en México se ve reflejado en un inicio en la reducción de los "...niños en edades preescolares de 14.5% en 1996 a 13% en el año 2000, 10.2 en el 2010, 7.2 en el 2030 y 5.7% en el 2050, o sea que nos vamos quedando sin niños. Las edades escolares pasan de 21.3% a 20.2, 16.4, 11.5 y 9.0% en el 2050. Las poblaciones en edad de trabajar y las edades mayores son las que crecerán más”³ se proyecta que la población activa pasará de 67.1% en 2000 a 68.1% en 2010 que empezará a descender hasta 60.7% para el 2050, mientras que el grupo de mayor edad de 60 y más años pasa de 6.2% en 2000, a 13.2% en 2010 y 24.6% en 2050. “En el rubro de la salud, la esperanza de vida al nacer a nivel nacional, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se incrementó de 71.7 a 74.8 años entre 1992 y 2006.”⁴

2.1.2 La Dinámica Poblacional en el Distrito Federal

El panorama demográfico para el Distrito Federal, no difiere de la perspectiva nacional, pues ha modificado su estructura etaria abruptamente, comenzando a partir de 1940, cuando tenía una dinámica que le imprimió su "...carácter metropolitano cuando, por la conurbación con los municipios del Estado de México, pasa de 1'644,921 habitantes en 1940 a 3'135,673 en 1950, o sea que casi se duplica en sólo 10 años (...) De 1940 a 1950 se da el máximo crecimiento de la ciudad con un ritmo promedio anual de 6.7%. El crecimiento anual de 1950 a 1960 disminuye a 5.5% el cual se mantiene hasta 1970. De 1970 a 1980 el crecimiento disminuye rápidamente a 3% para continuar su descenso de 1980 a 1990 con una tasa de 0.7%. La llamada ciudad central (las delegaciones Juárez, Cuauhtémoc, Hidalgo y Carranza) tuvo su máximo crecimiento de

³ Gobierno del Distrito Federal, SEDESOL, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Seminario: La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal. *Elementos conceptuales para un modelo de atención, perfil demográfico, epidemiológico y sociológico*. 2001. [en línea]. Disponible desde Internet en: <http://la_situacion_de_los_adultos_mayores_en_el_df.pdf> [con acceso el 01/10/09]

⁴ CONEVAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. p. 7 [publicación en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>> [con acceso el 14/10/09]

1921 a 1930 y a partir de 1950 disminuye su crecimiento el que llega a ser negativo de 1970 a 1980 con -2.4% y de 1980 a 1990 con -1.95.”⁵

“El comportamiento demográfico en la Ciudad de México (...) no ha sido ni homogéneo ni lineal; no se ha desarrollado de la misma manera en la entidad que en la zona metropolitana y ha presentado incluso tendencias contrapuestas en el interior de la propia ZMCM, entre los municipios conurbados y las delegaciones centrales (...) Esto se debe en gran medida a los cambios en los usos del suelo (...) y a la función económica que han desempeñado.”⁶ En 2005 el Distrito Federal tenía 8, 720,819 millones de habitantes (el 8.4% de la población nacional), por lo que en 10 años, de 1995 (16'898,316 habitantes) a 2005, la población se redujo a la mitad.

“Su tasa de crecimiento anual en el primer quinquenio del siglo XXI, la más baja entre las entidades de la República, ascendió a 0.24% anual (...) En este mismo periodo se ha acentuado el fenómeno de expulsión de la población en las delegaciones del norte del Distrito Federal (...) el fenómeno parece estar asociado a la declinación de ciertas actividades económicas y al aumento de la inseguridad, mientras que este último factor y las restricciones al crecimiento de la oferta de vivienda parecen haber incidido más en los casos de Iztacalco, Venustiano Carranza, Coyoacán, y Benito Juárez, aunque ello ha empezado a cambiar a raíz del proceso de redensificación de las delegaciones centrales. En cambio, las delegaciones que mantienen ritmos altos de crecimiento aún son las que conservan importantes zonas rurales aunque en proceso de acelerada urbanización, como Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tlalpan.”⁷

Como se aprecia en la siguiente tabla, según las cifras de CONAPO, el aumento de esperanza que se registró en el Distrito Federal en el 2000, era de 74.69 años, que para 2005 aumentó a 75.46 y en 2010 se estima es de 76.30, llegando a 2020 a 77.73, por lo

⁵ Gobierno del Distrito Federal, SEDESOL, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. *Op cit.*

⁶ ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. *Op cit.*, pp. 31-32

⁷ Gobierno del Distrito Federal. *Valoración y rendición de cuentas sobre la Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006*, México, Noviembre de 2006, p.11

que según la constante, la evolución es de 2 años por cada década, lo que conduce a un aproximado de 84 años para el 2050, además de esto, se aprecian datos como la disminución de la tasa de fecundidad en todas las edades, siendo el caso más ilustrativo el de las mujeres de 45 a 49 años de edad, que en el año 2000 tenían 3 hijos en promedio, mientras que en 2005 la cifra se redujo a 2.6 y los movimientos migratorios, en donde cada vez sale más gente de la que entra, lo que genera una distorsión en la estructura poblacional.

CUADRO No. 1: INDICADORES DEMOGRÁFICOS DEL DISTRITO FEDERAL 2000-2020

INDICADOR	2000	2005	2010	2015	2020
POBLACION A MITAD DE AÑO	8,697,040	8,815,319	8,846,752	8,848,995	8808,410
HOMBRES	4220741	4267261	4273799	4266857	4238773
MUJERES	4476299	4548058	4572953	4582138	4569677
NACIMIENTOS	1663663	130827	129178	123576	115893
DEFUNCIONES	44156	46705	50934	56438	61231
TASA DE CRECIMIENTO SOCIAL TOTAL	-0.88	-0.88	-0.84	-0.80	-0.77
TASA DE CRECIMINETO TOTAL	0.49	0.08	0.05	-0.04	-0.15
ESPERANZA DE VIDA TOTAL	74.69	75.46	76.30	76.88	77.73

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONAPO

Es importante destacar los desplazamientos de población entre delegaciones, que marcan como tendencia importante, el acelerado crecimiento de la población de las delegaciones periféricas en contraste con el desplazamiento de las delegaciones centrales, transición sociodemográfica que tiene profundas implicaciones para la aplicación de programas sociales como el caso de pensión alimentaria, pues solo es

válido para los residentes de la ciudad y no considera a los residentes de la periferia del D.F. que pertenece al Estado de México.

La dinámica población dentro de las delegaciones ha sido variada, pues el crecimiento de 2000 a 2005 se modificó y las delegaciones que la aumentaron son Azcapotzalco, Cuajimalpa, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, y las 7 restantes sufrieron una severa disminución; Coyoacán, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztacalco, Milpa Alta, Benito Juárez y Venustiano Carranza. Entre las delegaciones que aumentaron su población, se encuentra Iztapalapa, actual demarcación con mayor presupuesto y que es objeto de múltiples programas sociales por su numerosa población que va en aumento, de la cual, su mayoría vive en condiciones de pobreza y marginación.

2.2 Pobreza

La desaceleración del crecimiento mundial, que precedió a la crisis financiera, así como el estallido de la misma y el descenso de la actividad económica a partir del 2008, marcó el aumento de pobreza a nivel global, afectando a todos los países en mayor o menor grado, generando una desestabilización económica que amplió de manera más marcada y visible, la brecha de la desigualdad entre ricos y pobres. El crecimiento económico es desequilibrado desde el punto de vista geográfico y "...a medida que las economías se desarrollan, la producción se va concentrando espacialmente"⁸ en determinadas áreas y dejando al margen a la mayoría de las naciones.

2.2.1 La Pobreza en México

Al igual que el mundo, México es un país heterogéneo en diversos aspectos, incluyendo el ámbito económico, pues existe una alta y desigual concentración del ingreso en su interior, situación actualmente acentuada, pues "las oportunidades que podría generar

⁸ WORLD BANK. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. [publicación en línea]. Disponible desde Internet en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/WDR_OVERVIEW_ES_Web> [con acceso el 14/10/09]

el país no pueden ser aprovechadas por todas las familias de igual forma (...) es uno de los países donde el ingreso presenta una mayor concentración”⁹ y hoy en día la distribución del ingreso es tan desigual como hace años, pues según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje del ingreso total nacional que obtiene el 10% de las personas con mayores ingresos, en 1992 fue de 42.2%, evolucionando a 42.5% en 2000 y en 2006 a 39.2%, lo que representó una disminución insignificante, externalizando la condición de extrema desigualdad y falta de oportunidades para las familias con menores ingresos, es decir, una fuerte falta de justicia social.

CUADRO No. 2: MEDIDAS DE DESIGUALDAD DEL INGRESO EN MÉXICO 1992-2006

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
Índice de Gini	52.9	53.9	52.4	53.5	53.5	50.7	50.1	50.9	49.6
Porcentaje del ingreso total que obtiene el 10% de las personas con mayores ingresos.	42.2	43.1	41.7	39.7	42.5	39.8	39.5	40.1	39.2
Porcentaje del ingreso total que obtiene el 20% de las personas con menores ingresos.	3.8	3.5	3.7	3.2	3.4	3.9	4.0	3.8	4.2
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil	31.3	34.9	32.9	41.8	36.1	28.1	30.4	30.9	26.1

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992-2006

“Las crisis económicas sufridas en el país desde los años ochenta han impactado negativamente el nivel de vida de la población. Asimismo, diversas políticas implementadas para contrarrestarlas afectaron de manera significativa los avances logrados en materia de superación de la pobreza (...) Los precios de los bienes y servicios producidos por el gobierno aumentaron en un afán de que estos reflejaran su costo real (...) afectando el nivel de consumo de la población y contribuyendo al aumento en la pobreza. (...) Debido a la política económica de los últimos veinte años, la pobreza se ha extendido y agudizado dramáticamente. De acuerdo con datos del Banco Mundial, publicados en el año 2000, existen en México alrededor de 70 millones de pobres, de los cuales aproximadamente 40% se encuentra por debajo de la línea de

⁹ CONEVAL. *Op Cit*, p. 41

pobreza. Esto significa que unos 28 millones de personas intentan sobrevivir con un ingreso de dos dólares diarios o menos.”¹⁰

Según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, el 10% de las personas con menores ingresos corrientes netos concentraron 1.4% de los ingresos corrientes totales, mientras que el 10% de las personas con mayores ingresos del país acumularon 39.3% de los ingresos totales corrientes. En 2006 estas cifras fueron de 1.6 y 39.2 respectivamente, lo que muestra que la desigualdad aumentó en este periodo. De acuerdo con el método oficial internacional y nacional de medición de la pobreza, existen tres líneas de pobreza, y cada una de ellas se actualiza utilizando el índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) por objeto de gasto. Estas líneas identifican el nivel de pobreza de los habitantes y se dividen en pobreza alimentaria, de patrimonio y de capacidades.

CUADRO No. 3: PORCENTAJE Y NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA POR INGRESOS EN MÉXICO 1992-2008

Ámbito y tipo de pobreza	Porcentajes				Número de personas			
	1992	2000	2006	2008	1992	2000	2006	2008
Nacional								
Alimentaria	21.4	24.1	13.8	18.2	18,579,252	23,722,151	14,428,436	19,459,204
Capacidades	29.7	31.8	20.7	25.1	25,772,159	31,216,334	21,657,375	26,765,222
Patrimonio	53.1	53.6	42.6	47.4	46,138,837	52,700,549	44,677,884	50,550,829
Urbano								
Alimentaria	13.0	12.5	7.5	10.6	6,800,734	7,498,833	4,994,866	7,228,650
Capacidades	20.1	20.2	13.6	17.2	10,510,336	12,105,587	9,043,904	11,742,345
Patrimonio	44.3	43.7	35.6	39.8	23,140,886	26,202,029	23,625,620	27,172,966
Rural								
Alimentaria	34.0	42.4	24.5	31.8	11,778,518	16,223,318	9,433,570	12,230,554
Capacidades	44.1	49.9	32.7	39.1	15,261,823	19,110,747	12,613,471	15,022,877
Patrimonio	66.5	69.2	54.7	60.8	22,997,951	26,498,520	21,052,264	23,377,863

Fuente: CONEVAL. Disponible desde Internet en:

<http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3494.pdf> [con acceso el 14/10/09]

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Op Cit*, pp. 67-171

2.2.1.1 Pobreza alimentaria

A nivel nacional en 2006 se estimó que el 13.8% de los mexicanos se encontraban en pobreza alimentaria, lo que representaba alrededor de 14.4 millones de personas. Es considerado pobre alimentario quien tiene un ingreso mensual total menor a \$810 en el área urbana y menor a \$599 en el área rural a precios de 2006, pues cualquier ingreso inferior a esa cantidad sería insuficiente para adquirir una mínima canasta alimentaria, aun si se destinaran todos los ingresos nada más a ese propósito. En 2006, de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 5.0 millones se ubicaban en zonas urbanas y 9.4 millones en rurales, lo cual indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se ubicaban en las zonas rurales. La pobreza alimentaria urbana fue de 7.5%, y en las áreas rurales ascendió a 24.5%.¹¹

Para 2008, el CONEVAL evaluó que 18.2% de los mexicanos eran pobres alimentarios, lo que representó alrededor de 19.5 millones de personas, considerando a diferencia de 2006, como pobre alimentario quien tiene un ingreso mensual per cápita total menor de \$949 en el área urbana y de \$707 en el área rural. De los 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, 7.2 millones se ubicaban en zonas urbanas y 12.2 millones en rurales, lo cual indica que seis de cada diez habitantes en situación de pobreza alimentaria reside en el ámbito rural del país. La pobreza alimentaria urbana es de 10.6%, pero asciende a 31.8% en las áreas rurales. El número de personas pobres alimentarias de 2006 a 2008 aumentó de 14.4 a 19.5 millones, es decir, de 13.8% a 18.2% de la población, lo que se debió principalmente al súbito aumento del precio de la canasta alimentaria en comparación a los salarios base, principalmente del ámbito urbano, en donde la expansión de la pobreza alimentaria fue mayor.

2.2.1.1.1 Incremento de Precios Alimentarios

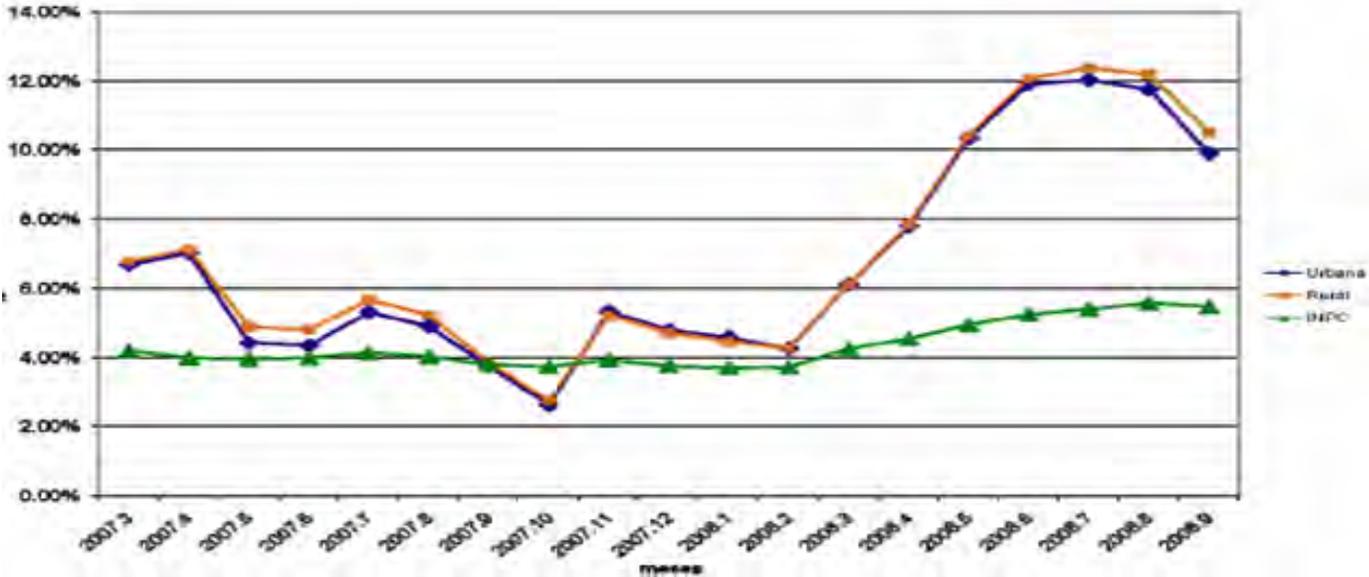
El consumo mensual en alimentos per cápita del 2000 al 2009 tuvo una fuerte evolución aunado al aumento del valor del precio de la canasta alimentaria, surgieron como factores directos del avance de la pobreza alimentaria en México, lo que muestra la

¹¹ *Ibidem.* p.14

fragilidad de la situación nutricional de la población en pobreza. “Después de los periodos de inflación acelerada en la década de los ochentas y a mitad de los noventas, el país tuvo un importante control de la inflación. Sin embargo, desde el 2007 se ha venido experimentando en el mundo, México incluido, un incremento importante en el precio de los alimentos que afecta sin duda a la población del país, especialmente a las familias en pobreza.”¹²

Como se puede ver en la siguiente tabla, los valores de las canastas alimentarias con la que el CONEVAL mide la pobreza por ingresos, ha crecido con respecto a los periodos anteriores. Este crecimiento se percibió con mayor fuerza a finales de 2007 y se acentuó durante todo el 2008. “La situación de precios e ingresos podría agravarse aún más por los problemas financieros mundiales que se observan recientemente”,¹³ por lo que es necesario llevar a cabo acciones estratégicas que amortigüen el impacto de la crisis que afecta a las familias en pobreza.

CUADRO No. 4: EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA CANASTA ALIMENTARIA Y DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC)



Fuente: CONEVAL. Disponible desde Internet en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf> [con acceso el 14/10/09]

¹² *Ibidem*, p.22

¹³ *Ibidem*, p.22

2.2.1.2 Pobreza de capacidades

La pobreza de capacidades se refiere al ingreso que permite cubrir las necesidades mínimas de alimentación, pero que es insuficiente para realizar la inversión necesaria en educación y salud para cada miembro del hogar. El ingreso monetario mensual se estimó en \$969.84 y \$690.87 pesos de 2005 por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente y para 2008, se elevó a \$1,164.41 en zonas urbanas y a \$835.52 en zonas rurales. El porcentaje nacional también sufrió un severo cambio, pasando de ser del 2000 a 2006 de 31.8% a 20.7% respectivamente, y de 2006 a 2008 de 20.7% a 25.1%, lo que representa a un total de 26,765,222 millones de personas en condición de pobreza de capacidades, de las cuales 17.2% pertenecen al ámbito urbano y 39.1% al rural.

2.2.1.3 Pobreza de patrimonio

La tercera línea es denominada pobreza de patrimonio y se refiere a la población que cuenta con el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, pero que no les permite adquirir los mínimos aceptables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar y por tanto, impide un desarrollo humano integral. Según cifras del CONEVAL, en 2006, 44.7 millones de mexicanos, es decir, el 42.6% del total de los habitantes del país, vivía en pobreza de patrimonio, lo que significa que cada uno de ellos tenía un ingreso total inferior a \$1,625 mensuales en el área urbana y menor a \$1,086 en el área rural, lo cual les impedía adquirir sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, aun dedicando el total de sus ingresos exclusivamente a satisfacer estas necesidades.

En 2008, 50.6 millones de mexicanos, 47.4% del total de los habitantes del país, vivían en pobreza de patrimonio. Esto significa que, en promedio, cada persona al interior de estos hogares tuvo un ingreso total inferior a \$1,905 mensuales en el área urbana y menor a \$1,282 en el área rural. En las localidades rurales la pobreza de patrimonio aquejó a 60.8% de la población, mientras que en las zonas urbanas ascendió a 39.8%.

Lo anterior implica que alrededor de 23.4 y 27.2 millones de personas eran pobres de patrimonio a nivel rural y urbano en 2008, respectivamente. Esto representa un incremento de la pobreza de patrimonio de 2006 a 2008 de 4.8%, lo que significa que el número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 44.7 a 50.6 millones.

2.2.2 La Pobreza en el Distrito Federal

La situación de la pobreza en la Ciudad de México no está separada de la dinámica económica a nivel nacional, pues pese a ser la entidad federativa con mayores niveles de bienestar económico y social de la República, además de presentar los mayores niveles tanto de índice de desarrollo humano como de PIB por habitante, enfrenta severos problemas sociales que son resultado tanto de la forma desordenada y caótica en la que se dio su crecimiento a lo largo de la mayor parte del siglo XX, así como del impacto de la crisis económica que afecta a todo el país y agudiza sus niveles de pobreza.

“El D.F. ha tenido casi siempre una composición demográfica sumamente heterogénea, conformada por grupos sociales con rasgos muy diversos; tanto de la perspectiva económica como desde la cultural, la población aquí asentada ha mostrado la presencia de conjuntos sociales con rasgos muy diferenciados, que han marcado internamente fuertes desigualdades y han dado lugar en este sentido a una clara fragmentación social.”¹⁴ “Uno de los principales problemas que enfrenta la población del Distrito Federal son las altas tasas de desempleo y de informalidad, que se encuentran directamente relacionadas con la problemática económica general del país (...) La contracción del sector público y la caída que han experimentado los sectores más vinculados al mercado interno, que no ha logrado su plena recuperación desde la crisis de 1995, han sido factores que han reforzado estas tendencias laborales.”¹⁵ La falta de crecimiento sostenido ha traído como consecuencia la profundización de la desigualdad económica y de progreso entre las delegaciones y colonias, acumulando un severo rezago y marginación en determinadas zonas.

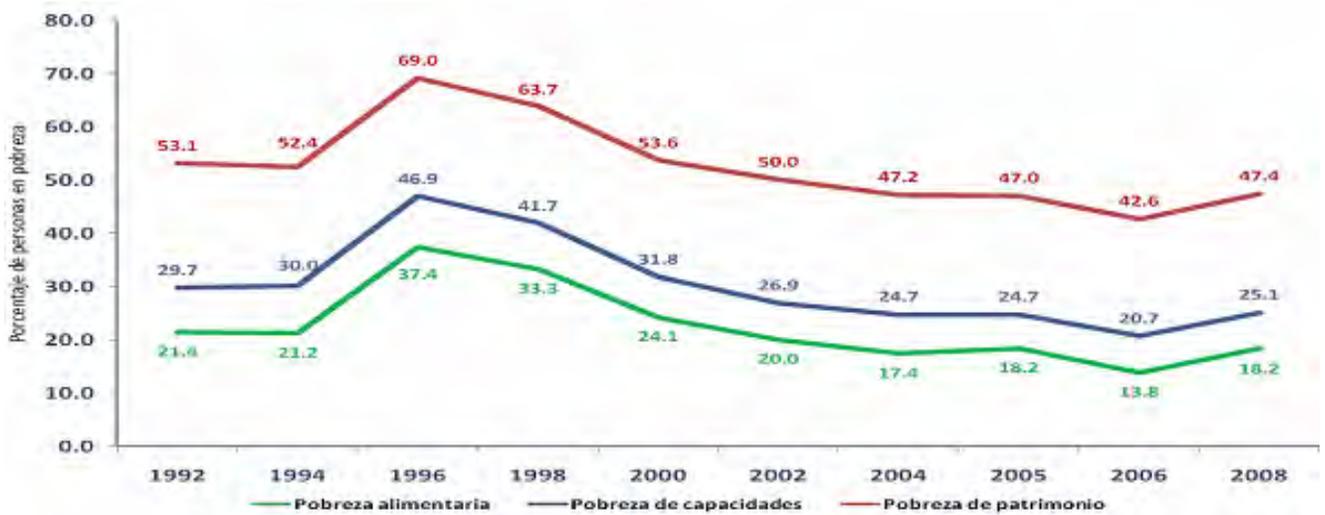
¹⁴ ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. *Op Cit.*, p.29

¹⁵ Gobierno del Distrito Federal. *Op cit.*, p.11

Dentro de las líneas de pobreza, el Distrito Federal sufrió una notoria evolución en sus porcentajes del 2000 al 2008, aumentando de la siguiente manera:

1. Pobreza alimentaria: En 2000 el porcentaje era de 5.8% y en 2008 fue de 7.0%, aumentando un 1.2%.
2. Pobreza de capacidades: En 2000 el porcentaje era de 9.8% y en 2008 fue de 12.3%, aumentando un 2.5%.
3. Pobreza de patrimonio: En 2000 el porcentaje era de 28.0% y en 2008 fue de 32.1%, aumentando un 4.1%.

CUADRO No. 5: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS NACIONAL 1992-2008



Fuente: CONEVAL. Disponible desde Internet en:

<http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/4136> [con acceso el 14/10/09]

En la Ciudad de México el nivel de desigualdad y el porcentaje de incidencia de niveles de pobreza son sumamente polarizados, pues mientras que Benito Juárez es considerado “el municipio” con mayor IDH (Índice de Desarrollo Humano), Milpa Alta se encuentra en la posición 127. Dentro de la línea de pobreza alimentaria, Milpa Alta en el 2005 tuvo el mayor porcentaje de población en esta condición con 10.9%, seguida de Tláhuac con 10.3%¹⁶ y de Iztapalapa con 7.6%; por lo contrario, las delegaciones con

¹⁶ Teniendo el mayor aumento significativo en el Distrito Federal, pues en 2000 el porcentaje era de 5.8%

menor pobreza alimentaria fueron Benito Juárez¹⁷ con 0.5%, Miguel Hidalgo¹⁸ con 1.9% y Coyoacán con 2.4%, ocupando las dos primeras una posición dentro de los 20 municipios con menor incidencia de población en pobreza alimentaria a nivel nacional, con lo que dista en un 10.4% menos de población en pobreza alimentaria Benito Juárez de Milpa Alta, una cifra muy alta que denota rasgos de desigualdad entre “iguales”.

CUADRO No. 6: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR MUNICIPIO, 2000

NOMBRE	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL	% DE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS O MAS ANALFABETAS	PIB PER CAPITA EN DOLARES AJUSTADOS	INDICE DE PIB PER CAPITA	INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)	GRADO DE DESARROLLO HUMANO	LUGAR
República Mexicana	24.9	90.3	7495	0.721	0.789	Medio alto	
Distrito Federal	19.8	97.1	17696	0.864	0.873	Alto	1
Azcapotzalco	19.7	97.7	16203	0.849	0.873	Alto	9
Coyoacán	18.8	97.8	24943	0.921	0.901	Alto	4
Cuajimalpa de Morelos	21.8	96.4	21927	0.900	0.874	Alto	8
Gustavo A. Madero	20.4	97.0	14556	0.831	0.860	Alto	17
Iztacalco	20.1	97.4	15027	0.837	0.866	Alto	14
Iztapalapa	20.4	96.4	12184	0.802	0.846	Alto	32
Magdalena Contreras	20.3	96.5	18356	0.870	0.870	Alto	10
Milpa Alta	22.2	94.4	8206	0.736	0.815	Alto	127
Alvaro Obregón	19.3	96.6	21315	0.895	0.881	Alto	7
Tláhuac	21.1	96.5	11582	0.793	0.844	Alto	36
Tlalpan	19.1	96.9	20015	0.884	0.882	Alto	6
Xochimilco	19.4	96.2	14806	0.834	0.862	Alto	16
Benito Juárez	17.6	98.9	35594	0.981	0.930	Alto	1
Cuauhtémoc	18.1	97.9	20018	0.884	0.888	Alto	5
Miguel Hidalgo	19.1	98.1	27819	0.939	0.904	Alto	3
Venustiano Carranza	20.0	97.7	15032	0.837	0.866	Alto	12

Fuente: CONAPO

¹⁷ 8° sitio dentro de los 20 municipios con menor pobreza alimentaria, con 1,868 habitantes en esta situación en 2005.

¹⁸ Lugar número 20 dentro de los municipios con menor pobreza alimentaria con 6,729 en 2005.

CUADRO No. 7: POBREZA POR INGRESOS 2000 Y 2005

Municipio	Población total		Pobreza 2000			Pobreza 2005		
	Población 2000	Población 2005	Pobreza alimentaria (%)	Pobreza de capacidades (%)	Pobreza de patrimonio (%)	Pobreza alimentaria (%)	Pobreza de capacidades (%)	Pobreza de patrimonio (%)
Distrito Federal	8,605,239	8,720,916	5.8	9.9	28.0	5.4	10.3	31.8
Azcapotzalco	441,008	425,298	2.7	5.1	19.3	3.8	7.7	27.1
Coyoacán	640,423	628,063	3.5	6.0	17.8	2.4	5.0	18.9
Cuajimalpa de Morelos	151,222	173,625	6.1	10.4	29.4	3.9	7.9	27.4
Gustavo A. Madero	1,235,542	1,193,161	5.8	10.5	31.1	6.0	11.4	35.0
Iztacalco	411,321	395,025	5.2	9.3	27.8	5.4	10.4	32.9
Iztapalapa	1,773,343	1,820,888	9.2	15.4	38.8	7.6	14.3	41.6
La Magdalena Contreras	222,050	228,927	6.7	11.3	30.3	5.0	9.9	32.1
Milpa Alta	99,517	115,895	14.4	20.3	39.7	10.9	17.6	40.8
Álvaro Obregón	687,020	706,567	4.9	8.6	25.5	4.4	8.7	29.3
Tláhuac	310,139	344,106	5.8	10.1	30.0	10.3	18.2	46.9
Tlalpan	581,781	607,545	5.2	9.1	25.9	3.6	7.1	24.4
Xochimilco	359,694	404,458	7.7	13.1	34.3	7.1	13.2	37.9
Benito Juárez	360,478	355,017	2.2	3.6	10.5	0.5	1.2	6.4
Cuauhtémoc	516,255	521,348	3.0	5.4	18.3	4.1	8.1	26.6
Miguel Hidalgo	352,640	353,534	3.2	5.6	17.8	1.9	4.1	16.5
Venustiano Carranza	462,806	447,459	4.4	8.2	27.0	6.1	11.4	34.4

FUENTE: Estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda del 2000, el porcentaje de pobres de acuerdo al MMIP que radican en las delegaciones se distribuía de la siguiente manera: Milpa Alta contaba con 91.53%, Tláhuac con 85.91%, Iztapalapa 82.55%, Xochimilco 81.15%, Gustavo A. Madero 74.45%, Venustiano Carranza 73.45%, Magdalena Contreras 72.62%, Iztacalco 70.92%, Álvaro Obregón 70.09%, Azcapotzalco 69.43%, Tlalpan 68.46%, Cuauhtémoc 65.46%, Cuajimalpa 61.76%, Coyoacán 57.22%, Miguel Hidalgo 56.66% y Benito Juárez sólo contaba con 35.72% de pobres a nivel delegacional.

Según Araceli Damián, investigadora de El Colegio de México, "...al combinarse el número de pobres con la intensidad de la pobreza se obtiene el número de pobres equivalentes (ql). En ese sentido, Iztapalapa encabeza la lista con 25.5 por ciento de todos los pobres equivalentes del Distrito Federal y le siguen Gustavo A. Madero con

14.6 por ciento de todos los pobres de la ciudad, Álvaro Obregón con 7.9 por ciento, Tlalpan con 6.8 por ciento, Xochimilco con 5.6 por ciento, Coyoacán con 5.6 por ciento, Venustiano Carranza con 5.1 por ciento, Cuauhtémoc con 5.1 por ciento, Tláhuac con 4.5 por ciento, Iztacalco con 4.4 por ciento, igual porcentaje que Azcapotzalco, Miguel Hidalgo con 2.8 por ciento, Magdalena Contreras con 2.7 por ciento; en tanto Milpa Alta tiene 1.8 por ciento de todos los pobres del Distrito Federal, Cuajimalpa 1.6 por ciento y Benito Juárez sólo 1.5 por ciento.”¹⁹

“Para fines prácticos (entre los que se encuentra la distribución de recursos para el combate a la pobreza), es insuficiente conocer el porcentaje de pobreza en cada demarcación. El indicador más apropiado para ello es el de la pobreza equivalente, que toma en cuenta no sólo el número de pobres sino su intensidad de la pobreza”²⁰ Es por ello, que el orden de las delegaciones modifica su posición cuando se utiliza el Número de Pobres Equivalentes (*qi*) y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (*MMIP*), encontrando a la delegación Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Xochimilco dentro de los primeros cinco lugares en ambas clasificaciones. “Milpa Alta, que es la delegación en la que el mayor porcentaje de su población es pobre, sólo concentra el 1.8% de pobres equivalentes, porcentaje similar al que tiene la delegación Benito Juárez”²¹

CUADRO No. 8: DELEGACIONES SEGÚN EL NÚMERO DE POBRES EQUIVALENTES (*qi*)

Delegación	qi	Porcentaje
Iztapalapa	580,937	25.5
G.A.M	333,606	14.6
A. Obregón	180,223	7.9
Tlalpan	154,132	6.8
Xochimilco	128,232	5.6
Coyoacán	127,477	5.6

¹⁹ BATRES GUADARRAMA, Martí. “Pobreza, presupuesto y delegaciones en el DF”, en *La Jornada*, 25 de enero de 2007 [en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/25/index.php?section=opinion&article=024a2pol>> [con acceso el 16/10/09]

²⁰ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Op Cit*, p. 91

²¹ *Ibidem*, p.91

V. Carranza	117.090	5.1
Cuauhtémoc	116,575	5.1
Tláhuac	103,530	4.5
Iztacalco	99,473	4.4
Azcapotzalco	99,161	4.4
Miguel Hidalgo	64,149	2.8
M. Contreras	61,462	2.7
Milpa Alta	41,631	1.8
Cuajimalpa de Morelos	35,876	1.6
Benito Juárez	35,876	1.5
TOTAL	2,278,699	100

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*. México, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2004, p.92

“Frenar el empobrecimiento de la población de la ciudad de México fue el primer y más importante objetivo del gobierno que inició sus funciones en diciembre del 2000, (...) porque la desigualdad se ha agudizado, y ella afecta la calidad de vida de diversos sectores, entre ellos, indígenas, adultos mayores, mujeres y jóvenes, quienes (...) tienen menos acceso a bienes y servicios, mas también sufren discriminación, violencia e intolerancia (...) De acuerdo con los censos de INEGI y de CONAPO del 2000, en la ciudad de México existían ocho y medio millones de habitantes, de los cuales el 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación (...) con insuficientes o precarios servicios, (...) empleos inestables, inseguridad y violencia.”²²

Sin embargo, diversas políticas implementadas para contrarrestar la crisis económica, han afectado “...de manera significativa los avances logrados en materia de superación

²² *Ibidem*, p.11

de la pobreza. Por ejemplo, el esquema de subsidios generalizados fue abandonado y se implementó el de subsidios focalizados, afectando sobre todo a la población urbana, en general, y en particular a la del D.F. (...) El gobierno federal ha buscado reducir o limitar los recursos que le corresponden del presupuesto federal. Esta estrategia se ha justificado con el argumento de que el D.F. es la entidad con menos pobreza del país (...) A pesar de que esta afirmación es cierta desde el punto de vista del porcentaje de población viviendo en pobreza, no lo es en términos del número de pobres que alberga (...) En el 2000 el D.F. era el quinto estado con el mayor número de pobres en el país, según el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y el noveno según el cálculo oficial de pobreza (LP).”²³

2.2.2.1 Pobreza y vejez en el Distrito Federal

En México, actualmente, “...más de la mitad de la población de adultos mayores es pobre (un cuarto de ella se encuentra en una situación de pobreza extrema) y casi un 70% no cuenta con un ingreso derivado de una pensión (...) Existen 2.79 millones de personas mayores de 65 años que viven en hogares bajo alguna de las líneas oficiales de pobreza y 2.55 millones son considerados no pobres. Casi una cuarta parte (...) 1.28 millones, vive en condiciones de pobreza alimentaria, la más severa (...) Una razón que explica tal nivel de pobreza en los adultos mayores, es la baja cobertura de la seguridad social, pues la mayoría de ellos no cuenta con algún tipo de pensión: de los 5.5 millones de personas mayores de 65 años que hay en el país, solo 1.8 reciben mensualmente una transferencia monetaria por parte de alguna institución oficial de seguridad social.”²⁴

El proceso de envejecimiento acelerado aunado a la pobreza en el Distrito Federal, constituye un reto sustancial de política social para el gobierno, por ser un fenómeno irreversible. Enfoques como la desigualdad, vulnerabilidad, marginación, dependencia y exclusión social, convierten a la vejez en un fenómeno social complejo en la ciudad. Si

²³ *Ibidem*, pp. 67-68

²⁴ AZUARA, Oliver. *Pensión Universal en México. Del populismo a la Viabilidad Fiscal*. México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2007, pp.5-12-13

bien las políticas y programas sociales dirigidos a este grupo etario en las ciudades europeas tienen como objeto mantener su inserción en el entorno de la vida habitual y prevenir su pérdida de autonomía, es decir, la exclusión social y la dependencia, tratando de actuar sobre su modo de vida, en el caso de la ciudad de México, es preciso privilegiar el aseguramiento de su condición económica tratando de impactar en su nivel de vida (desigualdad, vulnerabilidad y marginación) como visión de corto y mediano plazo, para después a largo plazo generar una modificación en su modo de vida.

La independencia se entiende comúnmente como la capacidad de desempeñar las funciones relacionadas con la vida diaria recibiendo poca ayuda, o ninguna, sin embargo, en la Ciudad de México el índice de dependencia de las personas mayores de 60 años fue para 2000 de 13.37% aumentando en un 3.48% al 2009, o sea a 16.85%, con expectativas de aumento acelerado hacia 2020. Los hogares más pobres suelen caracterizarse por una proporción mayor de niños y adultos mayores, que son quienes presentan mayores niveles de dependencia, factor que contribuye a la persistencia de la magnitud de la pobreza y permitir su reproducción generacional.

En 2000, uno de cada cuatro adultos mayores de 60 años era jubilado o pensionado, y el resto vivía de algún tipo de ayuda, básicamente familiar insuficiente para satisfacer sus requerimientos básicos. Según estimaciones y proyecciones del CONAPO, en el 2009 sólo el 27.38% perteneciente a este grupo, es económicamente activo, de los cuáles 37.31 pertenecen al sector formal y 62.69 al informal. Respecto a los ingresos, el 6.28% no recibe ningún tipo de ingresos, 14.19% recibe medio salario mínimo, 19.72% de medio a un salario, 31.40% de uno a dos, 9.58% de dos a tres, 8.24% de tres a cinco, 6.63% de cinco a diez y 3.47% más de diez salarios mínimos, por lo que la mayoría de los adultos mayores sobrevive con \$50 diarios.

Tomando en cuenta que la mayoría de las personas mayores presenta variables enfermedades de manera frecuente, un salario mínimo es insuficiente para cubrir sus gastos básicos, lo que afecta su poca capacidad de ahorro, aumentando la dificultad para salir de la pobreza. “Las persona con escasas opciones para utilizar todas sus

capacidades y producir bienes y servicios limitan su posibilidad de participar con plenitud en la sociedad, desarrollar su potencial productivo y humano, y acceder cabalmente a las oportunidades para alcanzar y mantener un nivel de vida con buena calidad.”²⁵

2.2.3 Marginación en el Distrito Federal

“El análisis de la marginación permite valorar la desigualdad social en su dimensión territorial, diferenciando su intensidad y las características que la explican, ofreciendo de esta forma conocimiento sobre la heterogeneidad de las formas y condiciones de vida de la población (...) En México han sido ampliamente utilizados los índices de marginación (IM) como herramienta para la asignación de recursos para el combate a la pobreza extrema. Estos métodos identifican las áreas geográficas marginadas (estados, municipios, delegaciones, etc.) más no hogares (o individuos) pobres (...) Los IM utilizados por primera vez en el país por COPLAMAR (1982), utilizan variables que pueden asociarse con los derechos sociales y económicos de manera „indirecta”²⁶

“Factores que suponen desigualdad de oportunidades y marcadas diferencias entre los miembros de la sociedad en cuanto a acceso a los beneficios que ofrece el desarrollo, nos conduce al problema de la marginalidad. Para referirnos a esta situación en la Ciudad de México conviene aclarar que en principio nos adscribimos al concepto de marginalidad empleado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, con el cual se caracteriza a „aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible (...) El „quedar al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada’, se traduce en un conjunto de condiciones que tienen que ver con diversos aspectos

²⁵ SEDESOL. *Op Cit.*, p. 25

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Op Cit.*, pp.60-71

como: el lugar de habitación dentro de la ciudad, la condición laboral, el acceso al bienestar social y a los servicios públicos, el nivel de ingresos, etcétera.”²⁷

En el Distrito Federal el 47.3 % de la población habita en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, se ubican los grupos más pobres de la población y se registran los índices de mayor rezago social, enfrentando serias restricciones para el acceso a los satisfactores básicos, en particular al parámetro mínimo de alimentación, lo que se manifiesta en un deterioro grave de la calidad de vida y suficiencia alimentaria, con serias repercusiones en el estado de salud de los individuos. “De acuerdo con la COPLADE (...) las personas que viven en zonas marginadas son 5 millones 826 mil 669 que representan el 67.9% de la población en el Distrito Federal y las que viven situación de mayor marginalidad y vulnerabilidad equivalen a 3 millones 550 mil 196, que los hace sujetos de la asistencia social. Por otra parte, la ONU hizo un estudio cuyos resultados señalan que cada 6 de 10 personas que viven en el D.F. se encuentran en situación de pobreza.”²⁸

A partir de la información del Censo de Población 2000, a nivel de manzana, se determinaron y seleccionaron las variables e indicadores para determinar el grado de desarrollo dentro del D.F., las cuales permitieron cuantificar el nivel de marginación de las unidades territoriales considerando cuatro dimensiones: educación, ingreso, bienes patrimoniales del hogar y vivienda, de las cuales se derivaron seis indicadores:

- ★ Población de 15 años y más sin secundaria completa
- ★ Población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo
- ★ Viviendas particulares que no disponen de teléfono
- ★ Viviendas particulares con piso sin recubrimiento
- ★ Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda
- ★ Promedio de habitantes por cuarto dormitorio para el cálculo del hacinamiento.

²⁷ *Ibidem*, p.82

²⁸ *Ibidem*, 171

“La combinación de estos indicadores (...) permitió en forma sintética, conocer en el índice la magnitud, intensidad y ubicación territorial de la marginación estratificando las unidades territoriales en cinco grados: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.”²⁹ Basado en estos indicadores, a partir del 2000 se construyó la política social en el D.F., cuyo principal instrumento lo constituyó el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), al cuál pertenece el Programa de Apoyo a Adultos Mayores, en cuanto a su forma de operar en los primeros meses, cuando aún no poseía el carácter universal.

“Señala el Censo 2000, que de poco más de 2 millones de viviendas, casi el 19% presenta precariedad, poco más del 30% se encuentra deteriorada, es casi el 50% de las habitaciones requiere de acciones de mejoramiento, el 98% cuenta con las redes de agua, drenaje y energía eléctrica, sin embargo, esto no significa que cuenten con el servicio al interior de la habitación. Se considera hacinamiento cuando de más de dos personas habitan un dormitorio. En el D.F. el 45% del parque habitacional presenta hacinamiento, en tanto que esto es padecido por el 22% de la población.”³⁰

El lugar que ocupan las delegaciones según sus niveles de pobreza y marginación varían de manera abrupta en algunos casos, sin embargo, en otros coinciden de alguna manera, en la tabla presentada abajo, es posible observar que las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Xochimilco, son las únicas que se encuentran dentro de los primeros diez lugares dentro de los tres índices, mientras que las primeras dos, se encuentran dentro de los primeros cinco lugares en los tres índices, por lo que merecen atención prioritaria para generar un mayor impacto.

CUADRO No. 9: LUGAR QUE OCUPAN LAS DELEGACIONES SEGÚN EL NÚMERO DE POBRES EQUIVALENTES (QL), EL MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA (MMIP) Y EL ÍNDICE DE MARGINACIÓN (IM) DE CONAPO, 2000

²⁹ *Ibidem*, p.60

³⁰ *Ibidem*, p.150

Delegación	% ql	% MMIP	IM
Iztapalapa	1	3	3
G.A.M	2	5	8
A. Obregón	3	9	7
Tlalpan	4	11	9
Xochimilco	5	4	2
Coyoacán	6	14	15
V. Carranza	7	6	11
Cuauhtémoc	8	12	13
Tláhuac	9	2	4
Iztacalco	10	8	10
Azcapotzalco	11	10	12
Miguel Hidalgo	12	15	13
M. Contreras	13	7	5
Milpa Alta	14	1	1
Cuajimalpa de Morelos	15	13	6
Benito Juárez	16	16	16

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*. México, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2004, p.92

2.3 Programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal”

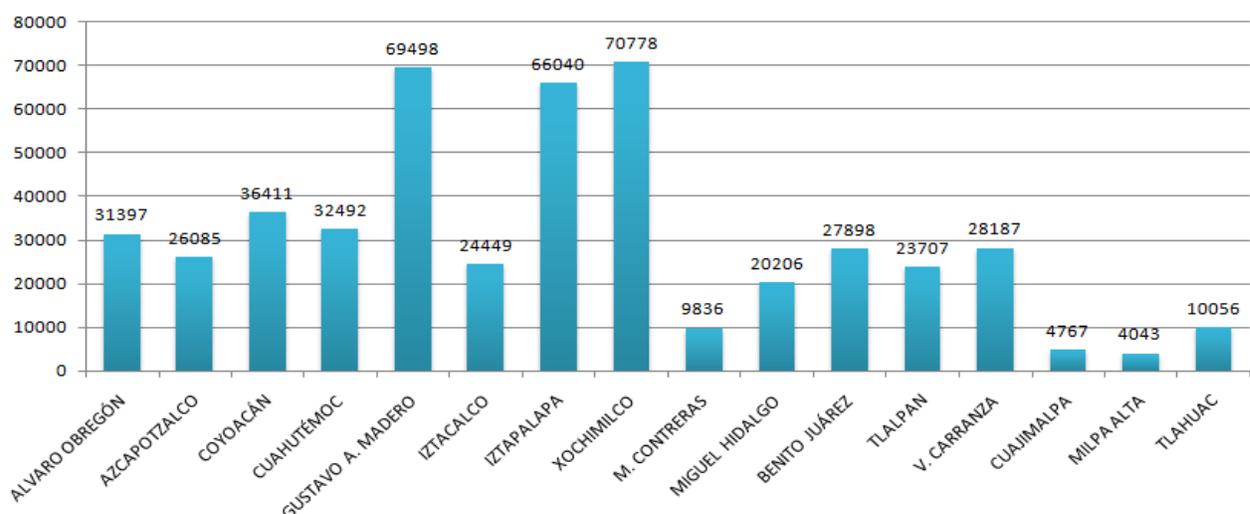
El Programa Pensión Alimentaria, tiene el propósito de proporcionar a todo Adulto Mayor residente en el Distrito Federal una pensión que “garantice su seguridad económica” básica, sin condicionar su otorgamiento a la carencia de recursos económicos de los beneficiarios, por lo que el Gobierno de la Ciudad de México, la define como un derecho social universal, cuyo monto es equivalente a la cantidad correspondiente al 50% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. De 2001 a 2009, el monto de la pensión se ha incrementado de acuerdo con el índice inflacionario conservando su poder adquisitivo, iniciando en 2001 con \$600 y

aumentando el monto a \$822 mensuales por adulto mayor en 2009, lo que significa un aumento de \$222 en un lapso de 8 años, o sea, un aumento de 27.1%.

El medio utilizado para transferir el beneficio económico es una tarjeta plástica electrónica denominada “Sí Vale”, en la que se deposita mensualmente el recurso económico para la adquisición de productos en tiendas de autoservicio y restaurantes de las mismas cadenas comerciales del Distrito Federal y no se permite disponer de efectivo con la finalidad de brindar seguridad al pensionado. El objetivo de la Pensión, es garantizar la atención de los requerimientos individuales de cada adulto mayor, a los que se permite decidir qué comprar de acuerdo con sus necesidades y prioridades.

La operación del programa inició en los primeros meses de 2001, con el levantamiento de un censo de personas adultas mayores de 70 o más años residentes en el Distrito Federal en las Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación y se otorgó la pensión a 150 mil adultos mayores residentes en dichas unidades territoriales. Posteriormente, esta estrategia se modificó en noviembre de 2001 y se incorporó progresivamente al resto de los residentes en las unidades territoriales con menor grado de marginación, hasta llegar a la universalización con 485,850 beneficiarios en 2009, aumentando en un 69.1% la cobertura. Los 485,850 beneficiarios se distribuyeron en las 16 delegaciones de la siguiente manera:

CUADRO No. 10: BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA POR DELEGACIÓN 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimentaria

En esta distribución, es notable que la mayoría la tiene Xochimilco con 14.6%, seguido de Gustavo A. Madero con 14.3% e Iztapalapa con 13.6%, mientras que las delegaciones con menor número de beneficiarios son Milpa Alta 8.3%, Cuajimalpa 9.8% y Tláhuac 20.7%, cifras polarizadas y contrarias a el “deber ser” en el combate a la pobreza, pues dentro de la línea de pobreza alimentaria, Milpa Alta posee el mayor porcentaje de población en esta condición, seguida de Tláhuac e de Iztapalapa.

2.2.1 Análisis jurídico

El programa Apoyo a Adultos Mayores, se fundamenta en una Ley carente de contenido, que se apega poco a la realidad y cuyo sistema no está bien planeado ni definido. El Reglamento de dicha Ley, fue publicado en la Gaceta el 31 de Diciembre de 2003 y reformado en su mayoría el 29 de Junio de 2007, cuenta con 53 artículos divididos en cinco títulos, de los que resalta la deficiencia en las disposiciones generales, con 8 artículos de 2 renglones cada uno, que se podría simplificar en uno o dos, el capítulo de la designación de representantes del Adulto Mayor, aplicable en caso de que el Adulto Mayor exprese su voluntad de tener un representante, padezca una discapacidad mental o se encuentre en un asilo, el cual sería preciso complementarlo, ya que es muy somera la explicación y se puede prestar a fraudes y mal uso de la Pensión por actores externos.

El artículo 46 y 47 del Reglamento, establece que dado el carácter público de la Pensión, la información estadística relativa a la misma, será publicada y actualizada de forma sistemática en la página electrónica del Gobierno excepto el padrón de beneficiarios, estos datos no podrán ser difundidos ni comercializados, salvo que exista el consentimiento por escrito u otro medio de autenticación similar del Adulto Mayor a que haga referencia la información, o en su defecto por mandato de alguna autoridad judicial competente, de conformidad con los artículos 8 y 32 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; sin embargo, el Padrón se encuentra en el sitio web del Instituto y su consulta es de fácil acceso. Cabe destacar que primero se creó la Ley y el Programa, después el reglamento en 2003, el manual de procedimientos en 2005 y fue hasta el 2007 que se crea el Instituto.

2.3.2 Análisis FODA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
★ Tendencia creciente en el Gasto en Desarrollo Social	★ Avance en la cobertura del programa
★ Control de recursos económicos	★ Transparencia en el manejo de recursos y posibilidad de medir el nivel de logro de sus resultados
★ Cumplimiento de la normatividad para la entrega de apoyos	★ Generación de evidencia documental de que cumple con los procesos de ejecución establecidos
★ Eficiencia en la operación	★ Procedimientos adecuados para procesar las solicitudes de apoyo ★ Procesos estandarizados para la selección de beneficiarios
★ Infraestructura necesaria	★ Contar con una estructura organizacional que le permite alcanzar su propósito ★ Obtención de información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a los apoyos entregados ★ Establecer indicadores de eficacia en la operación
DEBILIDADES	AMENAZAS
	★ Recursos insuficientes para cubrir las pensiones a mediano y largo plazo ★ Reducción del monto de las pensiones

<ul style="list-style-type: none"> ★ Carácter universal 	<ul style="list-style-type: none"> ★ Pérdida del sentido de combate a la pobreza ★ No tener definida a la población total que presenta el problema ★ Estrategia de cobertura inadecuada (a corto, mediano y largo plazo)
<ul style="list-style-type: none"> ★ No apoya las capacidades básicas y es asistencialista 	<ul style="list-style-type: none"> ★ Contribuir poco al desarrollo social ★ Poco impacto en el combate a la pobreza en el D.F.
<ul style="list-style-type: none"> ★ Falta de coordinación con otros programas 	<ul style="list-style-type: none"> ★ Dispersión de esfuerzos en el combate a la pobreza ★ Duplicación de apoyos económicos
<ul style="list-style-type: none"> ★ Problemas de planeación estratégica. 	<ul style="list-style-type: none"> ★ No tener un diseño adecuado para alcanzar su propósito ★ Falta de visión, misión y objetivos ★ Perder su razón de ser ★ Falta de planes estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> ★ No tiene identificado claramente el problema que atiende 	<ul style="list-style-type: none"> ★ No contar con objetivos que corresponden a la solución del problema que atiende ★ Falta de resultados tangibles
<ul style="list-style-type: none"> ★ No tiene claro que el logro de su propósito contribuye a la solución de un problema de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ★ No tener definida la consecución de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, ni los propios.
<ul style="list-style-type: none"> ★ No se orienta a resultados 	<ul style="list-style-type: none"> ★ No tener la capacidad de generar evaluaciones eficaces para mejorar su desempeño ★ No tener metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño ★ Falta de un número suficiente de indicadores orientados a resultados que reflejen su propósito

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa Pensión Alimentaria

Entre las fortalezas que se identifican en el Programa Pensión Alimentaria, se encuentra la tendencia actual creciente en el Gasto en Desarrollo Social a nivel Nacional y local en México, lo cual se traduce en la oportunidad del Programa para cumplir con sus metas en cuanto a cobertura. El control de recursos económicos en torno al cumplimiento de la normatividad para la entrega de apoyos, permite transparentar el proceso y generar evidencia documental para avalar su manejo de manera legal, pudiendo generar parámetros de comparación e indicadores económicos evaluatorios. La eficiencia en la operación, se debe a procedimientos estandarizados para procesar las solicitudes de apoyo y de cambiar el carácter universal a un sistema de comprobación de ingresos o a un sistema escalafonario como el que aquí se propone, este mismo proceso, aunado a su infraestructura, es adecuado para la selección de beneficiarios.

El carácter universal del programa, representa una debilidad, pues pone en riesgo los recursos financieros necesarios para cubrir las pensiones a mediano y largo plazo, pudiendo reducirse el monto de las mismas junto con la eficacia del programa, al mismo tiempo que no se combate el problema de la pobreza y menos aún el de la desigualdad, por no tenerlo claramente definido. El que no apoye las capacidades básicas, lo convierte en un programa de asistencia alimentaria que no atiende a la población con mayor necesidad, derivado del criterio universal, corriendo el riesgo de contribuir poco al combate a la pobreza, a la desigualdad y al desarrollo social en el Distrito Federal.

La deficiente coordinación y articulación interinstitucional en la aplicación del programa, genera una constante amenaza en cuanto a la dispersión de esfuerzos en el combate a la problemática y a la duplicación de apoyos económicos. El vacío por la falta de planeación Estratégica, deriva en deficientes planes a corto, mediano y largo plazo, el no tener identificado claramente el universo que atiende y no orientarse a resultados, generando amenazas latentes que se derivan la una de la otra, por ejemplo, la falta de visión, misión y objetivos dan como resultado la pérdida de su razón de ser, el no contar con objetivos que corresponden a la solución del problema que atiende y no tener ningún impacto tangible, por lo que no podría contribuir al desarrollo social.

En su mayoría, las fortalezas del programa, como la tendencia creciente en el gasto destinado al desarrollo social, el control de los recursos y la infraestructura necesaria, son pilares de la sostenibilidad del carácter universal del programa, lo que podría ser también fortaleza sabiéndolo aprovechar, sin embargo, las debilidades como la planeación estratégica y la falta de identificar claramente el problema que se ataca, convierte en amenaza el carácter universal y en un fuerte golpe para las finanzas de la ciudad, fantasma para el combate a la pobreza y el bienestar social, objetivo de la administración pública.

2.3.3 Benchmarking: Matriz comparativa con otros sistemas de pensiones de vejez

“Ante la creciente vulnerabilidad económica de las personas de edad, debido especialmente al deterioro de su función en la esfera del trabajo, a fines del siglo XIX empezaron a crearse sistemas nacionales de pensiones de vejez (...) que en la actualidad son generalmente parte de los sistemas de seguridad social, se consideran un derecho del beneficiario y no como obra de caridad (...) Estas pensiones se han creado como medio de proteger en forma parcial a las personas de más edad contra la pérdida de ingreso ocasionada por la ancianidad misma (...) Los pagos se hacen solamente cuando se alcanza una edad establecida (...) se pagan (...) ya sea que el trabajador haya dejado de trabajar o no, es decir, que el criterio único es el haber alcanzado una edad determinada.”³¹ El fin de estos sistemas de pensiones, es el considerar a la vejez como un periodo de plenitud y no como una maldición o terrible enfermedad contra la que hay que luchar.

“La década pasada trajo consigo un amplio reconocimiento de la importancia de los sistemas de pensiones para la estabilidad económica de las naciones y para la seguridad de sus poblaciones de edad avanzada. Durante los últimos 10 años, el Banco Mundial ha tenido un rol permanente tratando este desafío a través de su apoyo a las reformas alrededor del mundo (...) Como resultado, el concepto original de una estructura específica de tres pilares, (a) un sistema de beneficio definido

³¹ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *El Envejecimiento: Tendencias y políticas*. Estados Unidos de América, Departamento de Asuntos económicos y sociales, ONU, 1975, pp.46-49

obligatorio, no fondeado y manejado públicamente, (b) un sistema de contribución definida obligatorio, fondeado y manejado por privados, y (c) el ahorro voluntario, ha sido extendido para incluir dos pilares adicionales: (d) un pilar básico (cero) para abordar más explícitamente el objetivo de pobreza, y (e) un pilar (cuarto) no fondeado para incluir el contexto más amplio de la política social, tal como el apoyo familiar, y el acceso a salud y a vivienda.”³²

CUADRO No. 11: TAXONOMÍA DE LA PENSIÓN DE MULTIPILARES

Pilar	Grupo objetivo			Principales criterios		
	Pobre permanente	Sector informal	Sector formal	Características	Participación	Financiamiento colateral
0	X	X	x	“Pensión básica” o “pensión social”, al menos asistencia social (universal o con prueba de recursos)	Universal o residual	Presupuesto o ingresos generales
1			X	Plan pensional público, públicamente administrado (beneficio definido o contribución definida nocional)	Obligatorio	Contribuciones, quizás con alguna reserva financiera
2			X	Planes pensionales ocupacionales o personales (completamente financiados de beneficio definido o completamente financiados de contribución definida)	Obligatorio	Activos financieros
3	x	X	X	Planes pensionales ocupacionales o personales (parcial o completamente financiados de beneficio definido o financiados de contribución definida)	Voluntario	Activos financieros
4	X	X	X	Acceso a apoyo informal (familiar) otros programas sociales formales (atención sanitaria), y otros activos financieros o no financieros del individuo (propiedad de una vivienda)	Voluntario	Activos financieros y no financieros

Nota: el tamaño y la apariencia de la x reflejan la importancia de cada pilar para cada grupo objetivo, en el siguiente orden creciente de importancia: x, X, X.

Fuente: HOLZMANN, Robert. HINZ, Richard. *Soporte del Ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas. Colombia, Banco Mundial-Mayol Ediciones S.A., 2005, p. 11*

El pilar cero, corresponde al sistema de pensión implementado por el programa de apoyo a adultos mayores del D.F., cuyo objetivo es impactar mayormente en los “pobres permanentes”, puede ser de carácter universal o basado en una prueba de

³² HOLZMANN, Robert. HINZ, Richard. *Soporte del Ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas. Colombia, Banco Mundial-Mayol Ediciones S.A., 2005, pp. 1-3*

ingresos y es llamada pensión básica o pensión social, por ser financiada totalmente por los recursos que obtiene el gobierno del pueblo, es decir, los impuestos.

“El objetivo fundamental de un sistema de pensiones debería de ser el de proveer un ingreso en el retiro que sea *adecuado*, (provee beneficios a toda la población, suficientes para evitar la pobreza en la vejez) *financiable*, (que se encuentre dentro de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad y que no desplace excesivamente otros imperativos sociales o económicos o tenga consecuencias fiscales insostenibles) *sostenible* (financieramente sólido que bajo ciertos presupuestos razonables, se puede predecir que se mantendrá así) y *robusto* (está en la capacidad de soportar *shocks* importantes, incluyendo aquellos provenientes de la volatilidad económica, demográfica y política), al tiempo que busca implementar esquemas que mejoren el bienestar, de una forma apropiada para un país en específico.”³³

Pese a que el programa de apoyo a adultos mayores residentes en el Distrito Federal, como política social, se trata de un esquema de redistribución de la riqueza, para fines analíticos, es considerado dentro del Banco Mundial como un sistema de pensión pilar cero, por lo que a continuación es comparado con siete países adicionales de América Latina y África, que poseen programas similares al implementado por el gobierno de la Ciudad de México, todos ellos financiados de igual manera por el dinero recaudado por el gobierno, pero de mayor antigüedad.

INDICADOR	D.F	Brasil	Mauricio	Botsuana	Argentina	Uruguay	Chile	Namibia
Tipo de pensión	Universal	Prueba de ingresos	Universal	Universal	Prueba de ingresos	Prueba de ingresos	Prueba de ingresos	Universal
Año de Ley	2003	1993	1976	1996	1993	1995	1980	1990

³³ *Ibidem*, p.8

Edad de elegibilidad	68 ³⁴	67	60	65	70	70	70	60
No. de Beneficiarios anuales	485,850 (2009)	1,215,983 (2000)	112,000 (2001)	71,000 (2000)	113,006 (2000)	64,600 (2001)	163,338 (2001)	82,000 (2000)
Pensión mensual en pesos mexicanos	\$822	\$1,104	\$736 (60-89) \$2,793 (90-99) \$3,199 (+ de 100)	\$305	\$1,942	\$1,142	\$762	\$330
Gasto como % del PIB	2.4 ³⁵	0.30	2.00	0.40	0.23	0.62	0.38	0.70

Fuente: Elaboración propia en base a datos del libro *“Soporte del Ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas”*, publicado por el Banco Mundial y en base a datos del programa Pensión Alimentaria del D.F.

“Las pensiones no contributivas otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada ante los riesgos de invalidez, vejez o muerte, asociados a situaciones de pobreza (...) incluyen regímenes no convencionales que se apartan del criterio tradicional de seguro social colectivo (...) su financiamiento proviene de ingresos generales y (...) las condiciones de otorgamiento están desvinculadas de la trayectoria laboral (...) Los esquemas de pensiones no contributivas se encuentran más desarrollados en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En todos se cuentan con sistemas institucionalizados y con una significativa cobertura, y si bien estos programas presentan deficiencias de administración y focalización, resultan bastante eficaces para reducir la incidencia de pobreza entre las personas mayores, al menos en cuanto a lo que pobreza por ingresos se refiere”³⁶

³⁴ 68 por decreto publicado en la gaceta oficial del D.F. que entró en vigor a partir de septiembre de 2009

³⁵ Cálculo para el 2005. Representa el 15% del PIB del D.F.

Dentro de los programas de pensiones no contributivas, en Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay, entre los elementos más comunes se encuentran los siguientes:

- ★ “Están diseñadas como un derecho, al cual tienen acceso todos quienes cumplan los requisitos establecidos por el programa. En el caso de Chile, las pensiones asistenciales de vejez están sujetas a cupo.
- ★ La asignación del derecho requiere que los postulantes den prueba de medios económicos, con lo cual se logra una focalización de los recursos en las personas que se encuentran en estado de necesidad.
- ★ El valor establecido para la prestación no contributiva es sustancialmente inferior al valor de las pensiones mínimas, lo cual atenúa el desincentivo a la adscripción a los regímenes contributivos.
- ★ El financiamiento de los programas proviene de impuestos generales.”³⁷

De los ocho sistemas de pensión de vejez antes presentados, la mitad es de carácter universal, incluyendo a la Ciudad de México, los cuales demuestran un porcentaje de gasto del PIB mayor al resto de los países. “En cuanto a recursos económicos, cabe destacar que durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ejerció 31 mil millones de pesos entre sus distintas vertientes. La vertiente de Apoyo a Adultos Mayores absorbió 43.6% de los recursos, seguida de la de Vivienda con 31.9%, mientras que las vertientes de Apoyo al Empleo, Rescate a Unidades Habitacionales y Apoyos a la Producción Rural sólo canalizaron 1.4%, 1.7%, y 1.9%, respectivamente.”³⁸

Mauricio, Botsuana y Namibia, son países africanos que poseen una población y esperanza de vida menor a la que se tiene en D.F. Mauricio, es una isla con un IDH alto, una población de 1,240,827 habitantes, compuesto de 9 distritos, actualmente es

³⁶ HUENCHUAN NAVARRO, Sandra. *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2004, pp. 45-46

³⁷ *Ibidem*, p.46

³⁸ SANDOVAL TERÁN, Areli. *Propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA 2007*. México, DECA Equipo Pueblo, A.C., 2007, p.95

considerado un país emergente y de constante desarrollo. Botsuana, al norte de Sudáfrica y Oeste de Namibia, posee un IDH medio, compuesta de nueve entidades, posee una población de 1, 640,115, cuya esperanza de vida es de 50 años. Namibia, también ubicada al norte de Sudáfrica, posee un IDH medio, compuesta de 13 regiones, es habitada por 2, 030,692 personas, con una esperanza de vida promedio de 43 años, debido al aumento de personas infectadas por SIDA.

2.3.4 Transversalidad con el Programa 70 y más y Oportunidades en su vertiente “Adultos Mayores”

PROGRAMA	Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal	70 y más	Oportunidades en su componente Adultos mayor
INDICADOR			
Ámbito de competencia	Estatal	Federal	Federal
REQUISITOS	a) Tener 68 años o más b) Vivir en el Distrito Federal desde hace al menos tres años al momento de realizar la solicitud.	a) Tener 70 años o más b) Habitar en localidades de hasta 30 mil habitantes (colonias) c) No ser beneficiario del componente Adulto Mayor de Oportunidades.	a) Tener 70 años o más b) Ser integrante de una familia beneficiaria del Programa Oportunidades c) Asistir a su cita médica programada semestral (dos veces al año)
MONTO DE APOYO EN 2009	\$822 ³⁹ mensuales	\$500 mensuales, en entregas bimestrales	\$295 mensuales, por cada adulto mayor integrante de la familia
INSTANCIA QUE OPERA	Secretaría de Desarrollo Social del D.F., a través del Instituto para la Atención al Adulto Mayor y su Dirección de Operación de la	SEDESOL, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones de la SEDESOL	Programa interinstitucional e intergubernamental, coordinado por la SEDESOL

³⁹ \$862 a partir de febrero de 2010

	Atención al Adulto Mayor		
No. DE BENEFICIARIOS EN EL D.F. EN EL 2009	485,850	4,102	830
No. DE BENEFICIARIOS DUPLICADOS CON EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA EN EL 2009	4,290	Cuajimalpa: 51 de 54 M. Contreras: 26 de 37 Milpa Alta: 2,633 de 2,739 Tláhuac: 955 de 971 Tlalpan: 196 de 208 Xochimilco: 89 de 93 TOTAL: 3950	Cuajimalpa: 5 de 91 M. Contreras: 48 de 129 Milpa Alta: 24 de 59 Tláhuac: 54 de 86 Tlalpan: 89 de 210 Xochimilco: 120 de 255 TOTAL: 340
DELEGACIONES EN LAS QUE OPERA	16 Delegaciones	6 Delegaciones: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.	6 Delegaciones: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del programa Pensión Alimentaria, Oportunidades en su componente Adultos mayor y 70 y más.

La Política Social en México se caracteriza por su deficiente coordinación y su débil articulación interinstitucional en la aplicación de los programas y el programa pensión alimentaria no es la excepción, lo que se traduce en un reto para el Distrito Federal y la federación. Si bien es cierto que ya existe en la ciudad una la Ley de Desarrollo Social, no se ha concretado su objetivo; el establecer mecanismos y estrategias que resuelvan los problemas de coordinación entre ámbitos de gobierno y sus instituciones.

“La atomización de la sociedad se refleja de igual manera en algunos programas de ayuda de las diferentes instituciones sociales que ofrecen ciertos beneficios o tratan de combatir la pobreza. Cada cual trabaja por su lado: el gobierno local, central o federal, las organizaciones de la sociedad civil y asistencia privada. Se da muy poca o hasta ninguna colaboración entre los diferentes actores sociales (...) Hay

programas gubernamentales que se manejan de manera aislada y no se contemplan acciones coordinadas (...) Cuando hablamos de la corresponsabilidad intersectorial, nos referimos explícitamente a (...) compartir recíprocamente la habilidad específica y la capacidad de cada sector, (...) para encontrar conjuntamente soluciones a los problemas de la pobreza.”⁴⁰

La Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria a adultos mayores residentes en el D.F. y su reglamento, presentan vacíos en materia de coordinación, evaluación y descentralización. Los programas por “padrón” de la SEDESOL que operan en delegaciones políticas de la ciudad, como 70 y más y Oportunidades en su vertiente adultos mayores, tienen una seria duplicación y obvia descoordinación entre sí y con el programa de pensión alimentaria, el cual, pese a ser cofinanciado con una contribución superior del gobierno de la ciudad, todas las decisiones sustantivas se las reserva la Federación como los topes máximos de inversión.

En cuanto a la relación gobierno de la ciudad de México como gobierno central y delegaciones administrativas, es importante destacar la buena coordinación que existe en cuanto a la operación del programa pensión alimentaria a adultos mayores, sin embargo, estas últimas, deben desarrollar sus propios programas sociales desde una lógica territorial y no imitar los provenientes del gobierno central, como es el caso de la delegación Iztapalapa con su programa “apoyo a adultos mayores iztapalapenses de 65 a 67 años”, que es una reproducción de la pensión alimentaria aplicable a la población a partir de dos años menos.

Las posibilidades para mejorar las relaciones intergubernamentales e intersectoriales, dependen del desarrollo de instituciones y mecanismos que propicien una mejor coordinación y comunicación entre niveles de gobierno, condición necesaria que forma parte del éxito o fracaso de una política. El análisis presentado anteriormente, demuestra los problemas existentes de coordinación del programa pensión alimentaria de carácter local con sus homólogos a nivel federal. El programa 70 y más, es el que

⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Op Cit*, pp.172-173

posee mayor número de beneficiarios duplicados con el 96%, según su padrón oficial 2009, mientras que el programa Oportunidades en su vertiente adulto mayor, sólo se duplica el 41%, es decir, un total de 4,290 beneficiarios en conjunto.

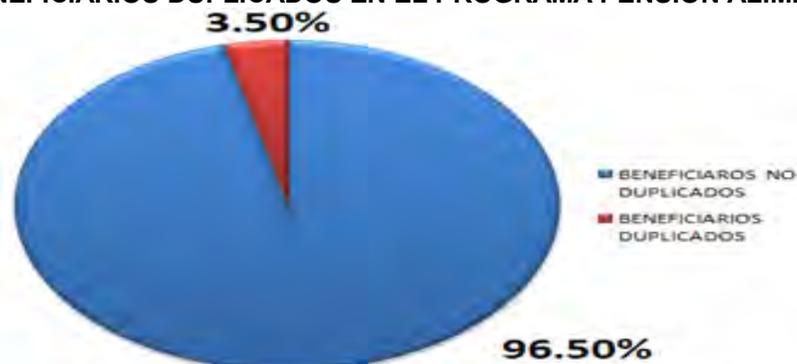
CUADRO No. 12: PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DUPLICADOS Y NO DUPLICADOS CON EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del padrón de beneficiarios del Programa 70 y más y del Programa Oportunidades en su vertiente Adultos Mayores

Los 4,290 beneficiarios duplicados representan el 3.5% de empadronados del Programa Pensión Alimentaria, tomando en cuenta las seis delegaciones en las que sus homólogos actúan; Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, cifra relativamente baja, pero significativa tomando en cuenta la posibilidad de ampliar el programa a 4,290 adultos mayores pertenecientes al 6.28% que no cuentan con ingreso alguno en 2009, y que no son beneficiarios de ningún programa social de este tipo, considerados dentro de la población que se encuentra en pobreza alimentaria.

CUADRO No. 13: BENEFICIARIOS DUPLICADOS EN EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA

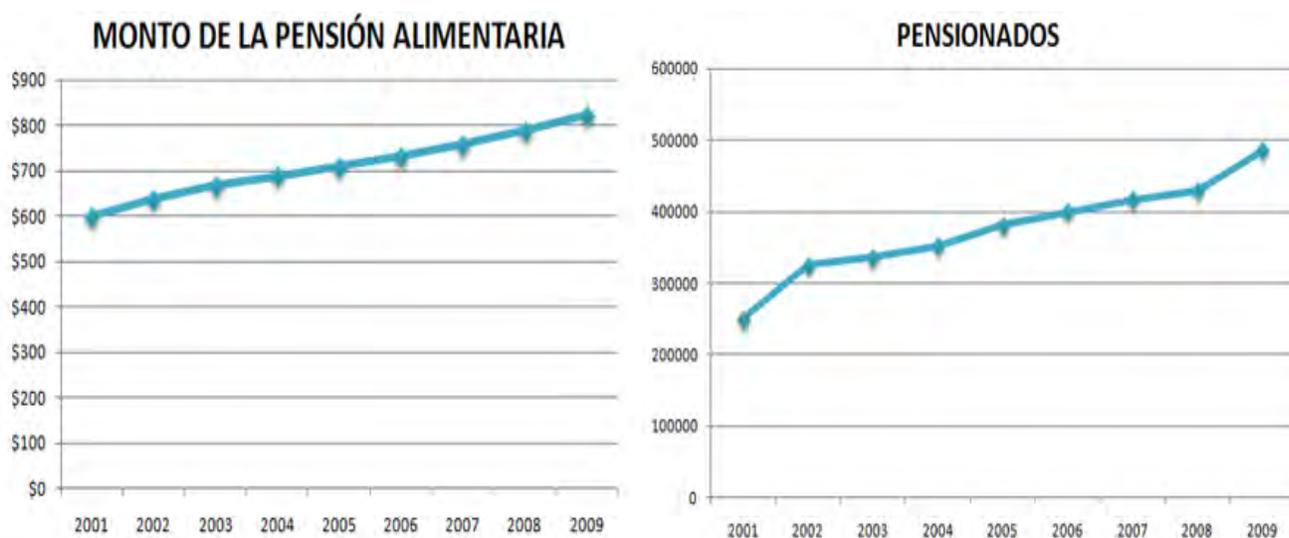


Fuente: Elaboración propia en base a datos del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimentaria, 70 y más y Oportunidades

2.3.5 Impacto en las Finanzas Públicas

El monto mensual otorgado por concepto de pensión alimentaria ha ido en constante aumento al igual que el número de empadronados, en 2001 el padrón de pensionados era de 250,000 con un monto de \$600 mensual por beneficiario, en 2002, de 325,000 con \$638, en 2003 335,000 pensionados con \$668, 352,000 con \$688 en 2004, en 2005 381,500 con \$709, 400,000 con \$730.05 en 2006, 416,472 con \$758.55 en 2007, 430,000 con \$788.85 en 2008 y 485,850 con \$822 en 2009, lo que representa un aumento anual de \$30 anuales aproximadamente y un aumento de 27.1% del 2001 al 2009.

CUADRO No. 14: EVOLUCIÓN DEL MONTO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y PENSIONADOS

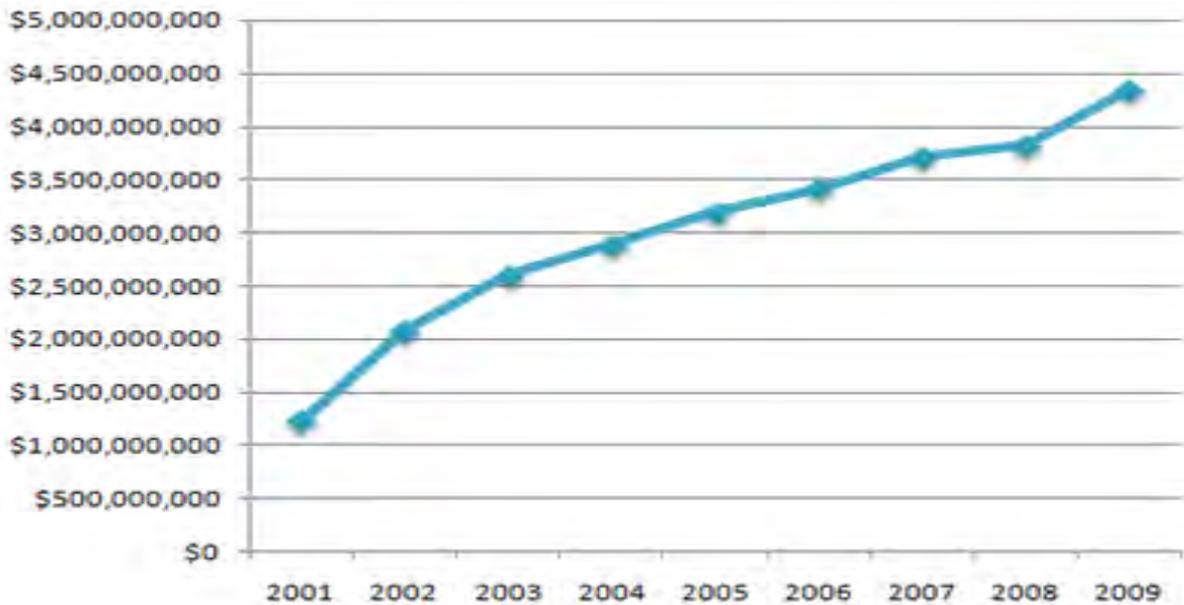


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa Pensión Alimentaria

El presupuesto anual destinado exclusivamente a la pensión alimentaria evoluciona de manera impresionante, pues en el ejercicio 2001 se destinó el 1.88% total del presupuesto del Distrito Federal, equivalente a 1,224 millones 938 mil pesos, en 2002 el presupuesto fue de 2,080 millones 249 mil 152 pesos, el 2.67% del presupuesto del D.F, en 2003 2,605 millones 200 mil pesos igual al 3.34%, en 2004 2,889 millones 600 mil pesos equivalente a 3.73%, en 2005 3.88% igual a 3,188 millones 727 mil 500 pesos, en 2006 3,415 millones 952 mil 133 pesos, es decir, el 3.82%, en 2007 fue el

3.79% con 3,706 millones 319 mil 614 pesos, para 2008 fue de 3.42% igual a 3,823 millones 952 mil 133 pesos y en 2009 el presupuesto anual fue de \$4,340 millones 869 mil 91 pesos, equivalente al 9.51% del presupuesto total de dicha entidad. En la siguiente gráfica se muestra el súbito aumento presupuestal anual, que representa el 71.8% de 2001 a 2009.

CUADRO No. 15: EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa Pensión Alimentaria

3. CAPÍTULO III: PRONÓSTICO

3.1 Prospectiva poblacional en México

México se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica y su escenario dista mucho del que prevalecía hace años, en donde el lema popular era “ten un hijo y haz patria”, hasta que se generó un incremento poblacional que registró tasas superiores a 3% en promedio anual, entre 1950 y 1970, volviéndose difícil para atender la demanda de bienes y servicios de todos los ciudadanos, ante lo cual, el gobierno viró la dirección de la política poblacional y comenzó la aplicación de medidas de planificación familiar al amparo de la Ley General de Población aprobada en 1974, creando resultados inesperados a largo plazo, ante los cuales no se estaba ni está del todo preparado.

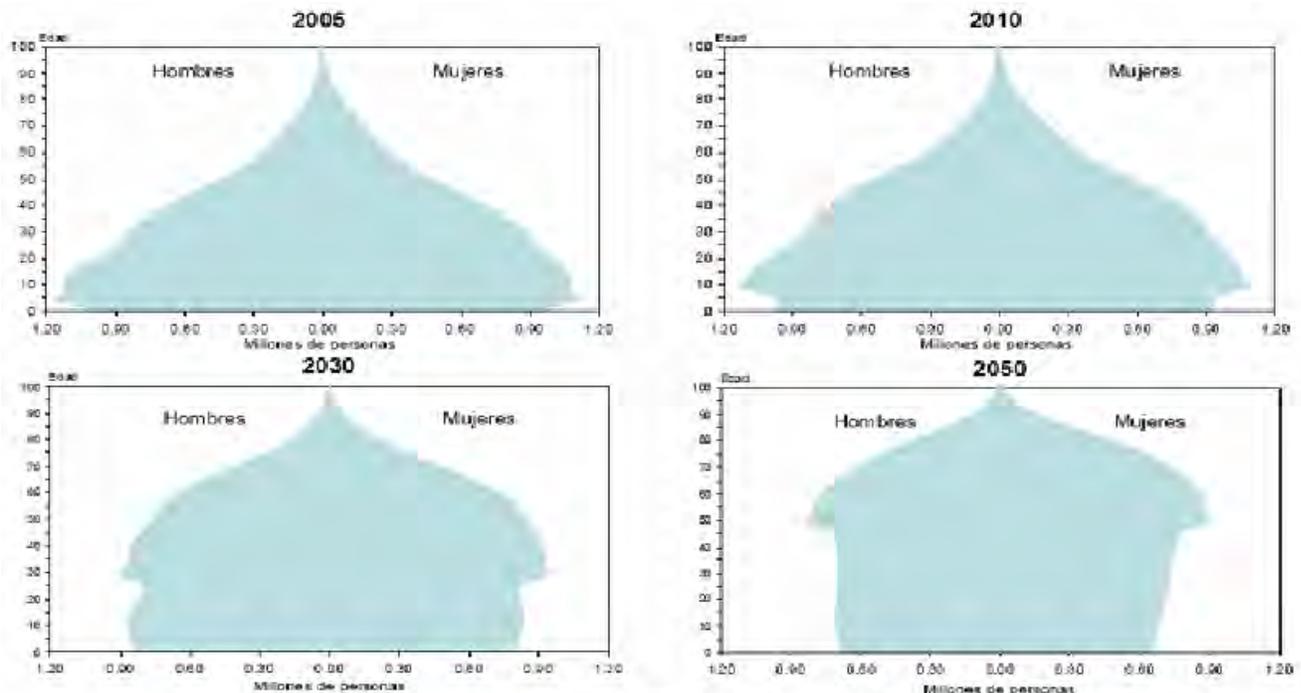
El perfil sociodemográfico actual, es consecuencia del impacto del cambio sociocultural y de las políticas de población del gobierno, y muestra las huellas de la desigualdad, pobreza y exclusión que aquejan al país. La población ascendió a 106.7 millones de habitantes en 2009 según cifras del INEGI, un incremento de 8.2 millones con respecto a 98.4 millones en 2000, es decir, un aumento de 8.4%. El descenso de la fecundidad da cuenta de una reducción en el número de nacimientos de 2.41 millones en 2000 a 1.96 millones durante 2009, pero lo más relevante del cambio demográfico, es el rápido proceso de envejecimiento aunado al descenso de la mortalidad.

Según cifras del CONAPO, la población infantil de 0 a 14 años, comenzó a decrecer a partir del año 2000 y, entre ese año y 2050, se espera que disminuya de 33.6 a 20.5 millones; los jóvenes de 15 a 24 años, entre 2010 y 2050 pasarán de 20.2 a 14.1 millones; los adultos de 25 a 64 años, que actualmente suman 48.2 millones, continuarán creciendo hasta 2040 cuando alcancen su máximo de 65.2 millones; el grupo de adultos mayores de 65 años y más, que en la actualidad es de 5.8 millones se verá cuadruplicado en 2050, con 25.9 millones. “La tasa de natalidad tuvo un máximo de 7.5 hijos por mujer en edad fértil hacia los 1960’s, y ha ido disminuyendo en forma permanente hasta ubicarse en 2.1. Al mismo tiempo ha habido un aumento en la

esperanza de vida de la población (...) se espera que para el año 2050 alcance 83.7 años promedio.”¹

“Esta transición permitirá a México disponer, como nunca antes, de un cada vez más amplio grupo de adultos en edad productiva que, al encontrar condiciones adecuadas, puede constituirse en una fuerza motriz de incalculable (e irreplicable) valor para la economía mexicana. Pero (...) la pirámide poblacional que hoy caracteriza la estructura demográfica de México se está achatando. Para el 2050, la población mayor de 60 años representará casi el 30% de la población total, en contraste con el 7% que representa en la actualidad. Ese vuelco demográfico demandará un viraje de igual magnitud en la política gubernamental y en los sistemas de seguridad social (...) Si no tomamos las decisiones correctas hoy, México podría convertirse en un país de viejos y pobres en ese futuro no tan lejano.”²

CUADRO No. 16: PIRÁMIDES DE POBLACIÓN NACIONAL 2005-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, noviembre de 2006.

¹ AZUARA, Oliver. *Pensión Universal en México. Del populismo a la Viabilidad Fiscal*. México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2007, p.9

² *Ibidem*, p.5

“En el plano colectivo, reducir la mortalidad, la fecundidad y aumentar la esperanza de vida son logros asociados a un mayor desarrollo económico y social, pero su efecto combinado (...y mal administrado, generará...) efectos no (...del todo...) favorables (...). La vejez trae transformaciones personales, de las condiciones físicas, de la independencia económica y funcional, la modificación de roles dentro de la familia, la participación en el mercado laboral, el uso del tiempo libre, la autopercepción, la percepción que los demás tienen de (...)”³ ellos, etc. Es por estos cambios en la estructura etaria, que se sugieren modificaciones en las instituciones y políticas sociales, pues al cambiar la densidad de cada grupo de edad, también cambian sus demandas y necesidades sociales.

Si bien en el 2005 se necesitaba en su mayoría servicios de educación básica y un servicio de vacunación por ser en su mayoría niños, en 2010 se requiere una amplia oferta de servicios de educación media y superior por ser en su mayoría población joven, para 2030 se requerirá aumentar la oferta de empleo, vivienda y seguridad social, mientras que para 2050 cambiarán totalmente las necesidades, pues además de los servicios requeridos en 2030, se necesitará ahondar en el tema de las pensiones y se deberán crear instituciones y programas con bases sólidas orientadas a demandas específicas con una visión a mediano y largo plazo, pues es una situación que plantea enormes desafíos esencialmente para las políticas sociales, que tendrán que emprender un giro sustancial en su enfoque en la atención de las problemáticas propias del envejecimiento y la vejez, situación inminentemente natural de carácter biológico.

“El proceso de envejecimiento demográfico obligará una asignación de recursos cuantiosa, no sólo en la demanda de servicios de salud, sino también en el rubro de la seguridad social, especialmente de pensiones. Es decir, las personas que hoy en día ya nacieron y que tienen menos hijos en promedio, irán envejeciendo a la vez que necesitarán una fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades.”⁴ La mayoría de adultos mayores que no cuenta con algún tipo de pensión se sostiene durante su vejez

³ ARANIBAR, Paula. Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina. Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2001, pp.8-9

⁴ *Ibidem*, p.11

por medio de otras actividades remuneradas o por el sostenimiento de su familia, la cuál ha ido disminuyendo en número por la tendencia de tener menos hijos en promedio, esto supone buscar herramientas para que los adultos mayores en un futuro puedan ser más autosuficientes y contar con un mayor nivel de independencia, pues habrán ancianos, que por la tendencia ha no tener hijos, no contarán con un apoyo o sustento proveniente del ámbito familiar y de no contar con pensión, ni otro tipo de ingreso seguro, se verá afectado gravemente su nivel de vida.

Las medidas tomadas por el gobierno ante el panorama demográfico no son del todo alentadoras para un futuro deseable, pues actualmente "...la mayoría de la población económicamente activa no está aportando a algún tipo de sistema de seguridad social, lo que de no cambiar, redundará en un empobrecimiento generalizado durante la edad de retiro. Si se mantiene la misma proporción de pensionados actual, en el año 2050 sólo unos 8.9 millones de los 27.6 millones de personas mayores de 65 años, tendrán un ingreso asegurado (...) Tendremos una población adulta en situación de vulnerabilidad que puede caer en situación de pobreza, pues no contará con algún esquema de protección social."⁵

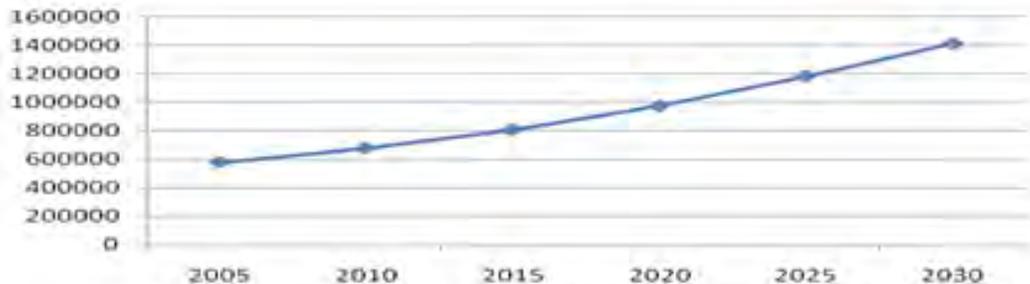
3.1.1 Prospectiva poblacional en el Distrito Federal

La población del Distrito Federal registra un crecimiento lento y un proceso de envejecimiento acelerado mayor al promedio registrado en México, lo que constituye un gran reto para el gobierno de la ciudad y su administración pública. En 2009 la población total de adultos mayores de 65 años o más en la capital, es de 654,954 habitantes, por lo que se estima seguirá teniendo el mayor porcentaje de adultos mayores a nivel nacional, ya que según las proyecciones del CONAPO, aumentarán a 676,799 en 2010, a 804,611 en 2015, en 2020 a 971,962 y a 1,408,428 en 2030, lo que significa una tendencia de inversión rápida de la pirámide poblacional, pues a diferencia de la estructura poblacional nacional, actualmente cuenta con la pirámide que se proyecta en México para 2030 y en 2030 tendrá la proyectada para 2050, por lo que se

⁵ *Ibidem*, p.14

requiere urgentemente de un servicio de seguridad social sólido, empleos formales, vivienda y geriatras especializados.

CUADRO No. 17: POBLACIÓN DE 65 AÑOS O MÁS EN EL D.F.



FUENTE: Interpretación personal de datos de CONAPO

La población de este grupo etario, se encuentra distribuida en las 16 delegaciones del Distrito Federal de manera inequitativa, similar a lo ocurre con la distribución de los ingresos, pues quien tiene mayor número de personas mayores de 65 años en 2009 es Iztapalapa con 100,282 personas y la que menor número tiene es Milpa Alta con 6,622; sin embargo, proporcionalmente al número total de habitantes por entidad, la delegación más vieja es Benito Juárez, donde de 355,017 habitantes, 44,176 son personas de 65 años o más.

CUADRO No. 18: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 POR DELEGACIÓN

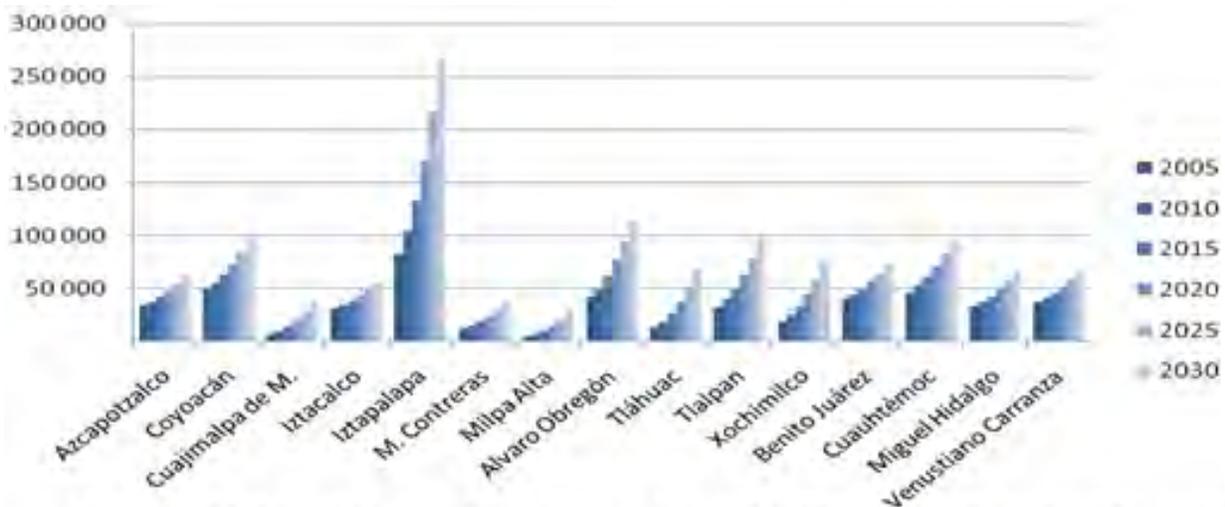
Año	Azcapotzalco	Coyoacán	Cuajimalpa	Iztacalco	Iztapalapa	M. Contreras	Milpa Alta
2005	34 523	49 360	6 781	31 429	82 722	12 502	4 833
2010	38 064	55 394	9 825	34 518	105 167	15 487	7 154
2015	42 507	62 972	14 028	38 431	133 711	19 279	10 464
2020	48 242	72 771	19 895	43 536	170 914	24 235	15 201
2025	55 210	84 797	27 749	49 781	217 211	30 435	21 724
2030	62 323	97 415	37 120	56 182	267 403	37 230	29 794

Año	Alvaro Obregón	Tláhuac	Tlalpan	Xochimilco	Benito Juárez	Cuauhtémoc	Miguel Hidalgo	Venustiano Carranza
2005	42 353	12 766	32 359	18 861	40 926	46 122	33 708	38 061
2010	51 243	18 544	40 288	25 166	45 071	52 644	37 895	41 637
2015	62 409	26 457	50 304	33 504	50 173	60 603	43 019	46 133
2020	76 887	37 368	63 357	44 726	56 653	70 697	49 548	51 968
2025	94 861	51 761	79 658	59 237	64 568	83 009	57 537	59 079
2030	114 342	68 591	97 467	75 875	72 945	96 072	66 020	66 336

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa Pensión Alimentaria

Debido al crecimiento natural de la población por edad, en el 2030, la mayoría de las delegaciones duplicará y hasta cuadruplicará su población adulta mayor, como es el caso de Cuajimalpa. Al hacer una revisión al problema de la pobreza (ql) relacionado con el número de adultos mayores por delegación, Iztapalapa es la delegación con mayor número de personas de la tercera edad en condiciones de pobreza y para 2030 se espera que se agrave esta situación, pues será la delegación que triplicará su población mayor de 65 años, pasando de 82,722 adultos mayores en 2005 a 267,403 ancianos en 2030.

CUADRO No. 19: PROSPECTIVA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 POR DELEGACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa Pensión Alimentaria

La realidad que enfrentará la población adulta mayor en el Distrito Federal que no cuenta con algún tipo de esquema de seguridad social, ni con el apoyo y respaldo de una familia, de persistir su vulnerabilidad y marginación, se acentuará su situación de pobreza, con consecuencias negativas. La población de edad avanzada de la ciudad en esta situación, se encontrará en peores condiciones que el resto de la sociedad de escasos recursos por el sufrimiento añadido de enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles (que son muy costosas de atender) característica actual de las personas de edad avanzada debido a la transición epidemiológica, como cardiopatías, diabetes, hipertensión arterial, artritis, enfermedades cerebro vasculares, cáncer, Alzheimer, entre otras, así como enfermedades propias de la pobreza, como desnutrición, los

padecimientos gastrointestinales, infecciones respiratorias agudas, etc., depreciando su nivel y calidad de vida.

Por el contrario, de tomar medidas preventivas, como el fomento al ahorro para la vejez que les asegure la provisión de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas, o la generación de oportunidades para integrarse al mercado laboral mediante el aprovechamiento de la experiencia y valorización de las capacidades de los adultos mayores, guiadas hacia la construcción de un nuevo modelo económico, además de mejorar su calidad de vida, evitará la pérdida de su rol social. Aunado a lo anterior, programas y servicios integrales orientados a su atención, cuidado y apoyo, que fomenten la cultura de la vejez y devuelvan la veneración a esta etapa de la vida, como parte de la cultura mexicana, fomentará los valores generacionales dentro del ámbito familiar.

Pese a que la ciudad tiene más adultos mayores a nivel nacional y serán mayoría en pocos años, su infraestructura social se encuentra construida para una estructura de población diferente a la actual, lo que se traduce en la urgente necesidad de formular políticas, programas e instituciones en función de demandas crecientes de infraestructura de salud, seguridad social y servicios especializados (transporte adecuado, geriatras, centros de resocialización, acceso a espacios públicos, etc.) para personas adultas mayores.

Desde esta perspectiva, el cambio socio-demográfico en el D.F. obliga a diseñar, rediseñar y poner en práctica políticas y programas amplios y crecientes durante los próximos 20 años que se estima durará el cambio en la estructura poblacional, así como aprovechar el “bono demográfico” que ofrecerá el amplio número de la población económicamente activa (PEA), el cual se estima durará hasta 2030 a nivel local, pero el gobierno también se encuentra obligado a formular un plan que permita aprovechar la ventaja competitiva del gran conocimiento acumulado y la experiencia de la población que se dejará ver en el 2030, lo cual implica en un inicio, el fomento de la valoración, veneración, respeto y todo aquello que implica la cultura de la vejez, precedente al cambio demográfico.

3.2 Prospectiva del programa “Pensión alimentaria a adultos mayores residentes en el Distrito Federal”

3.2.1 Universalidad

El programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal fue elevado a rango de Ley en noviembre de 2003 por la Asamblea Legislativa, obteniendo la modalidad de derecho social universal, por ser un beneficio no condicionado a la comprobación de pobreza, es decir, quien cumpla los requisitos de residencia, edad y solicite la pensión, la recibe, independientemente de la aportación a un fondo de pensiones. En tanto Ley, existe la obligación de dar cabal cumplimiento de este derecho a todo adulto mayor que cuente con 68 años y más y resida permanentemente en la ciudad de México, al tiempo que la Asamblea Legislativa se comprometió a proveer anualmente los recursos financieros necesarios para su sostenimiento.

Una de las características más importantes, es el hecho de que las modificaciones en la estructura por edades de la población están alterando la razón de dependencia demográfica; esto es que el número de mexicanos en edades laborales comienza a exceder dos o tres veces al de personas en edades dependientes (menores de 15 y mayores de 60 años), oportunidad que se debe aprovechar. En los próximos 10 años, el valor de dependencia comenzará a elevarse, como resultado del crecimiento de la población adulta mayor, lo que terminará por cerrar esta ventana de oportunidad, y pone en duda la sostenibilidad financiera de este nuevo sistema de pensión, por la falta de la aportación a un fondo de pensiones, y porque como lo dijo Adam Smith, *la única fuente de generar riqueza en un país es el trabajo*.

Si se aprovecha esta ventaja demográfica de manera eficiente y adecuada será posible contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión, y nuevamente más empleos, que es necesario para generar los recursos que requiere el país con el fin de encarar el legado de rezagos y desigualdades y romper el círculo de pobreza en el que se encuentran atrapados millones de mexicanos. El que realmente

se aproveche o administre esta nueva estructura demográfica, depende en gran medida del rumbo, características y dinamismo con que se desenvuelva la economía mexicana y de la ciudad en los próximos años a corto plazo.

Los desafíos no se restringen a la cantidad de puestos de trabajo que requieren ser creados en los próximos años para los adultos mayores y para los demás grupos etarios en edades productivas que no se deben de dejar de lado, sino también aluden a la calidad de los mismos, lo que implica el reto de generar un número cada vez mayor de empleos productivos y bien remunerados. Ello presupone, entre otros aspectos, aprovechar al máximo las capacidades de los adultos mayores, a los que no les faltan fuerzas para vivir bien, porque si bien, "...no hay fuerzas en la vejez: tampoco ella las pide, ni las desea para nada. De tal forma que por las leyes e institutos está exenta (...su...) edad de aquellos empleos que no se pueden ejercitar sin fuerzas; y así no solamente (...están...) obligados a lo que no (...pueden...), sino aún a lo que (...pueden...) Esta falta no es propia de la vejez, sino común a la complejidad humana."⁶

De no asegurar las condiciones económicas y laborales apropiadas para los adultos mayores, el carácter universal del programa, podría transformarse a mediano plazo, en un "pagaré demográfico" que cobraría sus intereses mediante el incremento del subempleo y el desempleo en una sociedad en pleno envejecimiento, lo que implica un análisis necesario de los escenarios demográficos futuros en íntima relación con las posibilidades a corto plazo del proyecto nacional y local de desarrollo.

El carácter universal, podría ser un modelo inviable a partir del hecho de que no se discute a fondo la cuestión demográfica, la política de población, la generación de empleos, ni los objetivos prioritarios del programa, es un sistema de redistribución de la riqueza a manera de pensión *sui generis* que no cuenta con un fondo y que de no ser replanteado, no generará un impacto significativo en el combate a la pobreza, pero si generará una severa carga fiscal a las futuras generaciones en edad productiva. En tanto a considerar el carácter universal como un intento de beneficiar de manera

⁶ CICERÓN. *Los Oficios o los deberes de la Vejez-De la Amistad*. México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 107

equitativa a los adultos mayores en el D.F., esto no significa una reducción a la gran brecha de desigualdad que persiste y va en aumento en la ciudad.

Los beneficiarios de la pensión alimentaria, en su mayoría la consideran benéfica, pero no genera ni proyecta una redistribución del ingreso, ni un impacto profundo en el combate a la pobreza en la vejez. Los grupos que en la ciudad de México habitan en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, enfrentan serias restricciones para el acceso a los bienes básicos, en particular al parámetro mínimo de alimentación, lo que se manifiesta en un deterioro grave de la calidad de vida, insuficiencia alimentaria y tiene serias repercusiones en su estado de salud, lo que resulta en un crecimiento acelerado de enfermedades crónicas, causas que se asocian a estilos de vida y malos hábitos, por ello de no poner énfasis en el combate a la pobreza alimentaria, el programa pensión alimentaria, perderá su visión integral, dejando sin sentido sus esfuerzos y el fuerte gasto invertido, es por ello que es necesario dotar al programa de un sentido de mayor justicia social.

3.2.1.1 Viabilidad financiera

El carácter universal, aunado al aumento del monto mensual y la disminución de la edad para obtener el beneficio continuamente, considerando las últimas reforma, la de septiembre de 2009 que disminuyó la edad a 68 años y la de febrero de 2010 que aumentó el monto a \$862, sin tomar en cuenta los factores demográficos como el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la fecundidad, así como la posible carga fiscal en las generaciones futuras y la crisis económica mundial y nacional, vuelve el programa insustentable, insostenible, poco eficaz y eficiente, exigiendo un replanteamiento del mismo, pues de seguir como hasta ahora, sin una visión estratégica, pese a que el presupuesto anual destinado exclusivamente a la pensión alimentara siga aumentando exorbitantemente, la cobertura irá disminuyendo y los recursos serán insuficientes para cubrir las pensiones a mediano y largo plazo, teniendo que reducir el monto de las mismas, pues se espera que los recursos sigan incrementándose anualmente "...hasta alcanzar poco más del 10% del gasto

programable del D.F.”⁷, lo que supone un esfuerzo fiscal adicional para las autoridades locales o mayores transferencias federales.

Es conocido que “en México existe una multiplicidad de sistemas de pensiones a un segmento de la población que se encuentra en el sector formal de la economía (...) Todos estos sistemas de seguridad social enfrentan una situación financiera sumamente grave. Cada institución tiene serias dificultades para hacer frente a los pasivos por conceptos de pensiones, debido a varias causas: la transición demográfica que provoca una disminución entre el número de aportantes y pensionados (...) incompatibilidad de cuotas y aportaciones respecto a los beneficios que se otorgan,”⁸ etc., por ello es un tanto repetitivo el recalcar que cualquier sistema de pensión financiado por los impuestos, administrados por el gobierno, en el que no se aporta no tiene viabilidad financiera, sin embargo, hay que recordar el compromiso que se tiene con las generaciones que ya han contribuido al desarrollo del país, por lo que es necesario administrar de la mejor manera los recursos que provienen del pueblo para el pueblo.

El Banco Mundial tiene establecido un sistema de evaluación que califica las características necesarias para el buen funcionamiento de un sistema de pensión a largo plazo (*adecuado*; provee beneficios a toda la población, suficientes para evitar la pobreza en la vejez, *financiable*; que se encuentre dentro de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad sin desplazar excesivamente otros imperativos sociales o económicos o tenga consecuencias fiscales insostenibles, *sostenible*; financieramente sólido que bajo ciertos presupuestos razonables, se puede predecir que se mantendrá así y *robusto*; está en la capacidad de soportar *shocks* importantes, incluyendo aquellos provenientes de la volatilidad económica, demográfica y política), la cual se conforma de la siguiente serie de preguntas subdivididas y en el presente trabajo será utilizado para el aprecio de la “pensión alimentaria” como forma de análisis:

⁷ AZUARA, Oliver. *Op Cit*, p.21

⁸ *Ibidem*, p.15

1. ¿Representa un avance suficientemente importante en el logro de los objetivos de un sistema de pensiones? **NO**, porque no cuenta con todas las características necesarias para el buen funcionamiento de un sistema de pensión a largo plazo, pues se encuentre fuera de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad, corre el riesgo de desplazar otros imperativos sociales y económicos, tiene posibles consecuencias fiscales insostenibles y no es sólido financieramente, ya que no se puede asegurar que su presupuesto se mantenga como hasta ahora. Desde el punto de vista de un esquema de redistribución de la riqueza no aminora la desigualdad en el D.F.

1.1 ¿Garantiza una protección contra los riesgos de pobreza en la vejez, asignando eficientemente los recursos a los adultos mayores? Los recursos no son asignados de manera eficiente por el carácter universal.

1.2 ¿Cumple con los aspectos distributivos? La universalidad no le permite cumplir con los aspectos distributivos de manera que se alcance un mínimo estándar de bienestar, permaneciendo latente el carácter desigual dentro del grupo etario beneficiado.

1.3 ¿Está la carga financiera de la transición repartida equitativamente inter e intra generacionalmente? La carga financiera no se encuentra distribuida de manera equitativa inter generacionalmente, pues en unos años, aproximadamente en 2030, representará una fuerte carga fiscal para la población económicamente activa (PEA), pues los adultos mayores en su mayoría serán dependientes económicos.

2. ¿Son capaces los entornos macro y fiscal de soportar el sistema? **NO**, pues el sistema no es suficientemente robusto, es decir, no está en la capacidad de soportar ningún tipo de *shock* importante, incluyendo aquellos provenientes de la volatilidad económica, demográfica y política.

2.1 ¿Han sido las proyecciones financieras evaluadas concienzudamente en el largo plazo y rigurosamente analizados, bajo los diferentes escenarios económicos

plausibles? No existen estudios en materia fiscal a largo plazo relacionados a la dinámica poblacional dentro de la Ciudad de México.

2.2 ¿Impone el sistema para su financiación, límites razonables a los recursos del sector público? No, pues tan sólo existe el compromiso de la Asamblea Legislativa de proveer recursos suficientes continuamente para el financiamiento de la pensión, sin un establecimiento de límites a corto, mediano o largo plazo.

2.3 ¿El sistema es compatible con los objetivos macroeconómicos y con las herramientas disponibles por el gobierno? Si, pues se encuentra dentro del Plan Nacional de Desarrollo este tipo de estrategia para abatir la pobreza en la tercera edad.

3. ¿Puede la estructura pública operar el sistema de pensiones eficientemente? **SI**, pues el gobierno del Distrito Federal cuenta con los recursos gubernamentales suficientes para operar el sistema.

3.1 ¿Tiene el gobierno la infraestructura institucional y la capacidad de implementar y operar el sistema? Si

3.2 ¿Es el gobierno capaz de establecer sistemas reguladores y supervisores sostenibles y efectivos para vigilar el funcionamiento del sistema? Si

4. ¿Existe un compromiso creíble y de largo plazo por parte del gobierno? **SI**

4.1 ¿El sistema es acorde con los lineamientos de la política económica del país? Si

4.2 ¿Existe una probabilidad política razonable de que llegue a su madurez? Si

5. ¿Hay credibilidad local y liderazgo? **SI**

Esta última pregunta es de suma importancia, pues incluso el mejor sistema "...técnicamente hablando, está destinado a fracasar sino refleja las preferencias de un

país y si no es creíble dentro de la población, como un todo.⁹ En el caso de la pensión alimentaria en el D.F., según la *Evaluación de campo del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social PITDS-2003*, encuesta realizada por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a cargo de la Dirección General de Participación Ciudadana, la mayoría de la población respalda el programa y lo considera positivo.

3.2.2 Transversalidad

El Programa Pensión Alimentaria para su mejor ejecución eficiente y eficaz, requiere, de mayor descentralización, mecanismos de colaboración y participación con otros órdenes de gobierno, de los beneficiarios de los programas y de organizaciones sociales que coadyuven con el Gobierno del Distrito Federal en el logro de objetivos claros y reestructurados. Desde esta perspectiva, también es importante que las delegaciones desarrollen políticas sociales propias desde una lógica territorial y no sólo reproduciendo la lógica sectorial del gobierno central o imitando y duplicando los mismos programas. De seguir con el desorden y la falta de coordinación, en un posible escenario adverso, las delegaciones podrían crear sus propios programas en pro de los adultos mayores, ofreciendo un tercer apoyo económico similar al del gobierno del D.F., como es el caso actual de Iztapalapa.

Es necesario tener presente la singularidad de la ciudad como una unidad que requiere en varios ámbitos de políticas y programas coordinados, pues de seguir con los esfuerzos dispersos, se llegará a poco y se desperdiciarán recursos escasos sin resultados claros en la lucha contra la pobreza en la vejez. De persistir la falta de coordinación y comunicación interinstitucional e intergubernamental, el programa Pensión Alimentaria, al continuar aumentando su número de beneficiarios, acabará por duplicar al 100% a los beneficiarios de los programas homólogos a cargo de la SEDESOL, dispersando los esfuerzos en el combate a la pobreza, por el contrario, de generarse la debida comunicación, el programa pensión alimentaria no se verá duplicado y logrará una mayor cobertura y una eficiente administración de sus recursos.

⁹ HOLZMANN, Robert. HINZ, Richard, *Op Cit.*, p.8

3.2.3 Creación de escenarios

“La interrelación de las (...organizaciones...) con su ambiente es compleja (...) Son muchas las variables internas (...) (personal, estructura, procedimientos, recursos físicos y financieros, etc.), así como los factores externos, tales como las fuerzas económicas, sociales y políticas, que están sujetos a cambios más o menos rápidos y están relacionados con interdependencias tan complicadas e inciertas”¹⁰, por ello es necesario descubrir opciones viables y evitar posibles riesgos, todo esto basado pronósticos y la creación de escenarios, ya que la identificación oportuna fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, es aquello que dará pie a la aplicación formal de la administración estratégica en el programa apoyo a adultos mayores, elaboración de futuros alternativos y la toma de decisiones.

La creación de los siguiente escenarios se basó en una ejercicio prospectivo mediante la aplicación del Software SMIC-Prob-Expert, desarrollado por el Instituto de Innovación Informática para la Empresa (3IE) y del Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia (LIPSOR), cuyo objetivo es formular escenarios a largo plazo¹¹ a través de gráficos de interpretación como histogramas, planos y curvas. Los posibles seis escenarios son los siguientes:

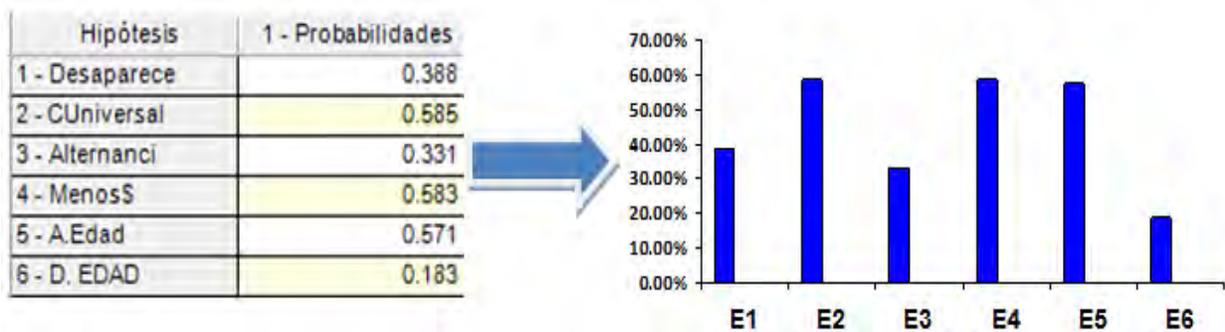
1. El programa pensión alimentaria a adultos mayores residentes en el D.F. desaparecerá por falta de recursos para cubrir todas las pensiones
2. **El programa perderá el carácter universal por el aumento de adultos mayores y la falta de recursos necesarios para cubrir las pensiones**
3. La alternancia de partido en el gobierno de la Ciudad de México provocará que termine el programa

¹⁰ MAKRIDAKIS, Syros. WHEELWRIGHT, Steven. *Manual de Técnicas de Pronósticos*. México, Limusa-Noriega Editores, 1994, p. 101

¹¹ Considerando de 5 a 6 años corto plazo, de 6 a 10 años mediano plazo y de 10 a 20 años largo plazo, en este caso 2030, fecha en la que el D.F tendrá en su mayoría adultos mayores.

4. **Por el aumento de adultos mayores, disminuirá el monto de la pensión alimentaria**
5. **Por el aumento de la esperanza de vida en los habitantes de la ciudad de México y los habitantes de este grupo etario, la edad elegible para la pensión será de 75 años para recibir el beneficio del programa**
6. Disminuirá la edad a 60 años para recibir la pensión y aumentará el monto de la misma

A continuación se muestra el porcentaje de Probabilidades Simples, generadas por el software:

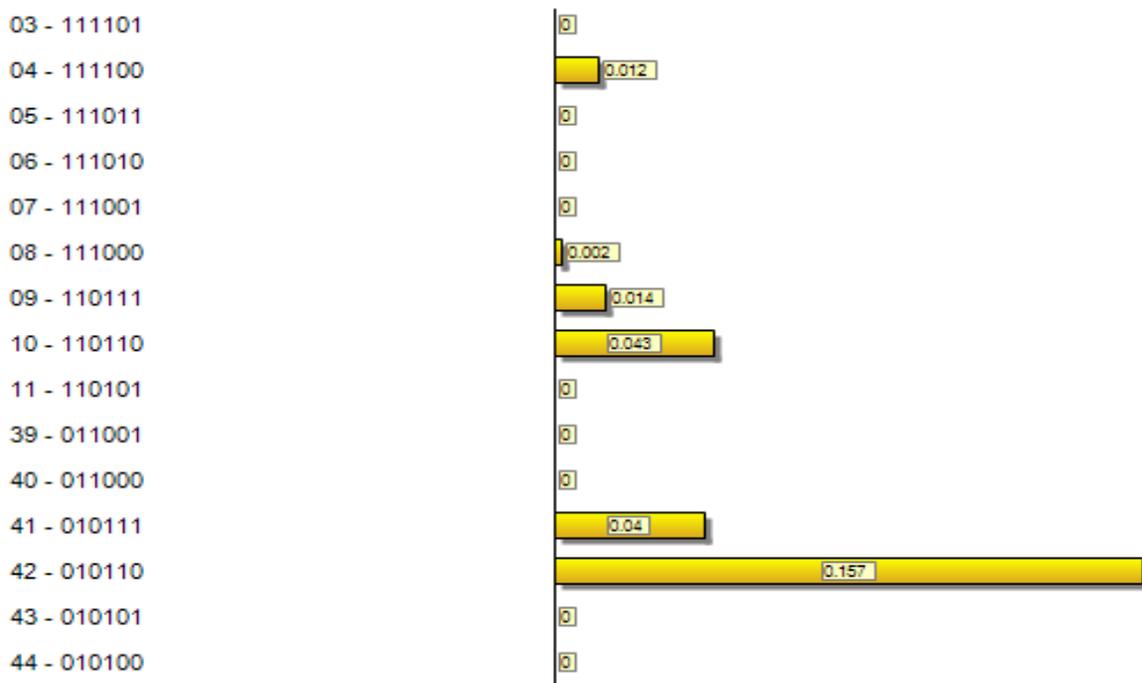


Lo que se puede interpretar en estas gráficas, es el grado de posibilidad de los posibles escenarios-hipótesis de realizarse; en este caso en primer lugar se encuentra el escenario 2 (el programa perderá el carácter universal por el aumento de adultos mayores y la falta de recursos necesarios para cubrir las pensiones), seguido del 4 y el 5, en último lugar se encuentra el escenario 6 (disminuirá la edad a 60 años para recibir la pensión y aumentará el monto de la misma), no porque no pueda realizarse, sino porque sería el menos viable y el que generaría mayores consecuencias negativas, es decir, el que correspondería a un modelo “catastrófico”.

Desde una perspectiva propia, disminuir la edad a 65 años sería viable, sin embargo, disminuir la edad hasta 60 años, resultaría incosteable, lo que podría resultar en la reducción del monto de la pensión alimentaria, por otro lado, es casi imposible que el programa desaparezca por cualquier motivo, ya sea político o económico, así mismo es

imposible que pierda su carácter universal, pues de ser así generaría un descontento social generalizado, sin embargo la edad podría ampliarse a 70 años por el aumento de la esperanza de vida de los habitantes del D.F. a mediano y largo plazo, pero también, a la par podría darse un nuevo aumento del monto mensual.

En la siguiente representación gráfica se muestra una serie de 64 diferentes combinaciones de escenarios, en donde 1 corresponde a “si pasa” y 0 a “no pasa”, relacionando las hipótesis de escenarios entre sí. La mayoría la obtuvo la combinación 42, es decir, la interrelación de escenarios 2, 4 y 5 es la más factible, es decir, en donde los escenarios 1,3 y 6 no pasan:



3.2.3.1 Escenarios “No viables”

- a) Escenario 1: *El programa pensión alimentaria a adultos mayores residentes en el D.F. desaparecerá por falta de recursos para cubrir todas las pensiones*

En el caso del primer escenario, no se torna tan inviable, sino prácticamente imposible por la cuestión política, ya que dentro de la Cámara de Diputados, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo defiende tajantemente e incluso creó una iniciativa

que se encuentra congelada para elevar el beneficio a nivel nacional, además de ser un programa emblemático para el gobierno de la ciudad. Pese a lo anterior, si el programa desapareciera, su consecuencia sería una fuerte movilización social en pro de los derechos de los adultos mayores, uno de ellos la pensión alimentaria, por ser elevado a rango de Ley en 2003.

b) Escenario 3: *La alternancia de partido en el gobierno de la Ciudad de México provocará que termine el programa*

El escenario también es casi imposible, ya que la tendencia electoral para Jefe de Gobierno en la Ciudad de México sigue favoreciendo al Partido de la Revolución Democrática, sin embargo, de llegar a haber una alternancia de partido en el gobierno capitalino, no es probable que el programa termine, lo posible sería una reestructuración, pues de desaparecer con la llegada de un nuevo gobierno, la situación se tornaría negativa y generaría consecuencias políticas negativas para el nuevo partido en el gobierno, podría decirse que sería un “suicidio político”.

c) Escenario 6: *Disminuirá la edad a 60 años para recibir la pensión y aumentará el monto de la misma*

Según la tendencia que se ha observado, este escenario si podría presentarse en un futuro, pero no sería viable a largo plazo (2030) por el aumento en la esperanza de vida y el crecimiento acelerado en este grupo de la población, ya que de ser así, es decir, de disminuir la edad para recibir la pensión a 60 años y aumentar el monto, el gran peso fiscal que traería consigo sería insoportable para las finanzas públicas de la ciudad de México, lo posible y a su vez viable, podría ser disminuir la edad a 65 años y poner este tope dentro de la misma Ley para asegurar no disminuya más.

3.2.3.2 Escenarios “Factibles”

a) Escenario 2: *El programa perderá el carácter universal por el aumento de adultos mayores y la falta de recursos necesarios para cubrir las pensiones*

Pese a que el software utilizado señala al escenario dos como una hipótesis factible debido a que no han surgido propuestas para el sustento financiero a largo plazo del carácter universal, es una visión poco probable, debido al fuerte respaldo político y social con el que cuenta.

b) Escenario 4: Por el aumento de adultos mayores, disminuirá el monto de la pensión alimentaria

Otro posible escenario, es aquel en el que debido a la transición demográfica y la baja recaudación fiscal, al evitar descuidar otros programas sociales y a otros grupos vulnerables, el monto de la pensión disminuirá para cubrir el carácter universal, lo que generará un menor impacto en el combate a la pobreza por intentar dar a todos, tanto a los que tienen como a los que no tienen, de manera equitativa aunque sea un poco.

c) Escenario 5: Por el aumento de la esperanza de vida en los habitantes de la Ciudad de México y los habitantes de este grupo etario, la edad elegible para la pensión será de 75 años para recibir el beneficio del programa.

El quinto escenario, es posible que suceda porque es una alternativa que tiene el gobierno del Distrito Federal para conservar el carácter universal de la pensión y mantener el monto en los niveles actuales, pero de suceder, se encontrarán ante la insatisfacción social y seguirán enfrentándose a la dinámica poblacional, por lo que no parece ser un modelo viable.

3.2.3.3 Escenario “Deseable”

Un escenario factible y deseable en la ciudad de México, sería aquel en el que para el 2030 la vejez, pasara de ser un problema social a una etapa de plenitud, con acceso universal a la seguridad social de manera sustentable y sostenible para el gobierno y sus finanzas públicas con el fin de mejorar no sólo el nivel de vida¹² de los adultos

¹² Según la CEPAL, se refiere sólo a los aspectos económicos y materiales en que se desenvuelve la vida.

mayores, sino la calidad¹³ de la misma, reduciendo su situación de vulnerabilidad, para lo que se requiere replantear la política social dirigida a los adultos mayores y planear un nuevo modelo económico a largo plazo, en el que los adultos mayores se vean inmersos.

En el caso específico de la pensión alimentaria, lo deseable sería que fuese para el 2030 un programa reconocido a nivel internacional y un modelo a seguir por la equitativa distribución de sus recursos entre los habitantes, de tal forma que diese un pequeño apoyo a los que más tienen, para dejar un beneficio más grande a los que más lo necesitan, con el fin de mantener el carácter universal y una edad estándar de 70 años para recibir el beneficio, además de ser reconocido por ser un programa que cuenta con una impecable coordinación interinstitucional, que permita evitar la duplicación de apoyos mediante mecanismos eficientes, como un padrón integral universal compartido con la Secretaría de Desarrollo Social y la integración con otros programas del IAAMDF, que permita el desarrollo integral de los adultos mayores en el Distrito Federal.

¹³ Calidad de vida en la vejez, según la CEPAL, es la integración del modo de vida (incluye toda actividad socializadora), nivel de vida, condiciones de vida (contexto material, espiritual y de actividad en que transcurre la vida de la persona) y estilo de vida (la expresión de lo social a través de la actividad individual de la personalidad).

4. CAPÍTULO IV: MODELO PROPOSITIVO

4.1 Criterio de Focalización Territorial

Pese a la continua disminución de la población urbana, ésta seguirá situándose por encima del promedio nacional, lo que constituye un reto para la sustentabilidad del desarrollo urbano, teniendo presente que una proporción significativa de los habitantes, en el caso específico de la Ciudad de México, reside en condiciones sumamente deficitarias, en términos de las características de las viviendas que ocupan y en su acceso a los servicios básicos, por lo que enfrenta una serie de riesgos y vulnerabilidades que comprometen su calidad de vida, así como su integridad física y la de su patrimonio.

“La formulación de políticas, estrategias y ejecución de programas requiere de diagnósticos rigurosos y de medidas pertinentes y sencillas que permitan ubicar mejor las acciones en aquellos asentamientos donde el impacto global de las carencias conforman estructuras precarias y las personas enfrentan serios y recurrentes problemas que impiden el desarrollo de sus potencialidades y la realización de proyectos de vida al que aspiran (...) La focalización territorial está esencialmente vista como una manera de priorizar las acciones en función de lo que son las necesidades.”¹

En este marco, el diseño de políticas sociales orientadas a mejorar el nivel y la calidad de vida de los habitantes, particularmente de aquellos que residen en zonas de alta y muy alta marginación, constituye un factor fundamental para alcanzar un desarrollo más equitativo y sustentable de la ciudad. Para avanzar en esta dirección, se requieren indicadores que permitan ordenar y clasificar a las diferentes partes que componen las ciudades, según la intensidad de las carencias que padece la población y con base en ello, priorizar la asignación de los recursos públicos orientados a mejorar la calidad de vida de las personas y a fortalecer la justicia distributiva y social en el ámbito local.

“La universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean

¹ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Op Cit.*, pp.59-109

financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse sólo en los términos del ámbito microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos (...) La universalidad, como principio ético básico, consiste en garantizar a todos los ciudadanos (...) determinadas protecciones o beneficios (...que garanticen la justicia social...) La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, que postula (...) la capacidad económica de cada quién. Así (...) no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad (...) como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.”²

El índice de marginación urbana, es una medida que permite diferenciar las zonas de la ciudad, según el impacto generado de las privaciones que padece su población, como resultado de la falta de acceso a los servicios básicos como la educación, salud o vivienda, así como la carencia de bienes de primera necesidad, esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas, es decir, de justicia social. Los resultados del índice pueden ser empleados para identificar patrones de concentración de la marginación, de aquellas zonas donde se presentan las mayores carencias sociales, instrumento de gran utilidad para la planeación estratégica de cualquier política social.

La finalidad de la ordenación del territorio “...es asegurarlas mejores condiciones de vida posible (...) La definen como una práctica global de gestión continua de la sociedades y del Estado que, al lado de las condiciones generales, físicas, históricas, económicas, financieras, políticas, psicológicas y sociales, tienen en cuenta el espacio muy diferenciado que constituye el territorio de un Estado orienta la evolución de sus diversos componentes (...) hacia un desarrollo armonioso.”³ El 27 de enero de 2002, en el D.F., fue publicada la Ley de Planeación del Desarrollo, la cual “...considera que la planeación se llevará a cabo como u medio eficaz y permanente para impulsar el

² CEPAL. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Colombia, CEPAL-Alfaomega, 2001, pp. xvii-5

³ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Op Cit.*, pp.144-145

desarrollo integral del D.F. (...) a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social y territorial,”⁴ vinculando el ordenamiento territorial con la programación y presupuestación para concretar objetivos y estrategias dando prioridad al desarrollo.

“Según la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., la planeación del ordenamiento territorial es el proceso permanente y continuo de formulación, programación, presupuestación, ejecución, control, fomento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial. Es el programa General de Desarrollo Urbano el que determina la estrategia, políticas, acciones, normas (...) así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales (...) El proyecto de revisión de Programa General de Desarrollo Urbano del D.F., se constituye en un instrumento indispensable para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad de la ciudadanía para la transparente aplicación de los recursos públicos, disponibles en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo (...) También considera que tomando en cuenta que la política social es el eje articulador de los objetivos del GDF, plantea seguir aplicando programas integrales de desarrollo para frenar el empobrecimiento y disminuir las desigualdades sociales.”⁵

El índice de marginación urbana es un instrumento que permite “...orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales (...) condición que bien aplicada, hace más eficaz la universalización (...del programa...) Priorizar la asignación de subsidios en la población más pobre, esencial para la equidad, no contradice el principio de universalidad.”⁶

En el D.F., según la Coordinación de Planeación y Desarrollo Territorial (COPLADET), existen 1,352 unidades territoriales clasificadas por niveles de marginación, lo que permitiría ubicar y priorizar territorialmente la aplicación del Programa Pensión

⁴ *Ibidem*, p.144

⁵ *Ibidem*, pp.145-146

⁶ CEPAL. *Op Cit*, p. 6

Alimentaria, hacia las zonas de muy alta y alta marginación, generando un mayor impacto en las zonas de mayor pobreza en la ciudad. De igual forma, utilizar los resultados derivados de la Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición de la Ciudad de México (ENURBAL, 2002) para definir las acciones de la política en la aplicación de la asistencia alimentaria, utilizando la mayoría de recursos asignados al programa fundamentalmente en las unidades territoriales prioritarias, generaría mayores beneficios. “Según un estudio de CONAPO, las colonias populares constituyen el tipo de poblamiento de mayor peso en la ZMCM. En ellas habita alrededor del 62% de la población, más de 9 millones de personas.”⁷

El *Atlas Socioeconómico y de Marginación por Manzana del D.F.*, contiene “...1,384 mapas, correspondientes a las 1,352 unidades territoriales y dos por cada una de las Delegaciones (...) contienen la estimación del grado de marginación por cada una de las manzanas que componen la unidad territorial (...) Contiene información censal (...) desagregadas por manzana según su grado de marginación (...) incluye también las colonias y unidades habitacionales que ahí se localizan.”⁸

CUADRO No. 20: POBLACIÓN POR GRADO DE MARGINACIÓN Y DELEGACIÓN

Grado de Marginación	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
Delegación					
Iztapalapa	761,332	388,813	444,089	107,638	71,471
G.A.M	305,773	232,597	412,485	113,125	171,562
A. Obregón	198,963	197,576	108,287	90,504	91,477
Tlalpan	190,138	150,313	53,794	54,163	132,513
Xochimilco	173,958	71,448	84,363	8,874	21,255
Coyoacán	82,471	133,339	45,799	129,783	249,031
V. Carranza	16,101	153,907	222,868	21,462	48,468
Cuauhtémoc	0	98,987	210,717	126,801	79,750
Tláhuac	146,858	104,440	38,999	11,020	0

⁷ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Op Cit.*, p. 150

⁸ *Ibidem*, pp.62-63

Iztacalco	11,224	128,505	187,919	56,842	26,831
Azcapotzalco	39,669	99,841	168,297	81,998	51,203
Miguel Hidalgo	4,607	54,598	103,672	72,485	117,278
M. Contreras	92,525	58,427	42,602	18,272	9,819
Milpa Alta	90,772	0	0	0	0
Cuajimalpa de Morelos	42,365	49,351	37,785	9,554	10,688
Benito Juárez	0	0	0	73,066	287,412

Fuente: Elaboración propia en base a datos del *Atlas Socioeconómico y de Marginación por Manzana del D.F. 2002*

La planeación territorial aplicada por el gobierno de la ciudad de México al inicio del año 2000, "...facilitó la jerarquización de acciones y la presupuestación de recursos en beneficio de aquellas zonas que requirieron de atención especial por las condiciones de rezago que presentaban"⁹ y el programa pensión alimentaria a adultos mayores, formó parte desde su inicio de los programas sociales impulsados por la administración 2000-2006 agrupado dentro de las "políticas para garantizar los derechos sociales", trasladado por la administración 2007-2012 al Programa General de Desarrollo del Distrito en el eje de "Equidad".

Con el objetivo de no perder el carácter universal del programa, emblema del mismo, el establecimiento de un sistema de gradación, permitirá una mayor justicia distributiva de la riqueza de manera proporcional, respetando y resaltando la esencia de los artículos 25 y 26 constitucionales. La propuesta consiste en aumentar el monto de la pensión en las zonas de alta y muy alta marginación alimentaria a \$1,200, en las zonas de media marginación a \$800 y en las zonas de baja marginación a \$400, lo que tendrá como resultado un mayor impacto en el combate a la pobreza alimentaria del Distrito Federal y en el combate a la desigualdad, objetivo explícito del mismo.

4.2 Padrón Universal Integral

⁹ SANDOVAL TERÁN, Areli. *Op Cit*, p.91

La política social es un campo fértil para analizar y replantear las relaciones intergubernamentales e intersectoriales. Es necesario construir una relación de otro tipo entre la Federación y el Distrito Federal en lo que se refiere a las políticas y programas de desarrollo social. “Son únicamente tres los programas sociales federales que se aplican en el Distrito Federal: Hábitat, Oportunidades y el Seguro Popular. Por parte del GDF los dos primeros son coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social, y el tercero por la Secretaría de Salud.”¹⁰ En el caso del Programa Pensión Alimentaria, debido a la suma de los programas 70 y más y Oportunidades en su vertiente Adulto Mayor, se deja ver una duplicación de beneficiarios expresamente en los padrones oficiales, y debido a que los recursos públicos son escasos, éstos deben de ser administrados de la mejor manera, lo que supone evitar duplicaciones.

El desarrollo de mecanismos que propicien una mejor coordinación entre niveles de gobierno es una condición necesaria para una reforma exitosa y la generación de una mayor cobertura y aumento en el monto de apoyos de manera sostenible. La idea es que las posibilidades para mejorar la coordinación, dependen de un arreglo institucional acorde con un sistema descentralizado, competitivo y cooperativo entre los gobiernos que lo conforman, iniciando con una constante comunicación entre la administración central del D.F. y sus instituciones descentralizadas. Este arreglo permitirá enfrentar algunas de las dificultades típicas y pone el acento en los mecanismos que pueden disminuir los problemas en los distintos ámbitos de las relaciones gubernamentales y sectoriales, como la falta de coordinación, discrepancia de la información y los costos que implica principalmente el intermediarismo.

El Programa Pensión Alimentaria para su mejor ejecución eficiente y eficaz, requiere, de mayor descentralización, mecanismos de colaboración y participación con otros niveles de gobierno, entidades y dependencias, y de los beneficiarios del programa y de organizaciones sociales que coadyuven con el Gobierno del Distrito Federal en el logro de objetivos claros y reestructurados. Si bien la coordinación “...es un arte muy difícil. El director de orquesta encargado de armonizar no pueden ser otros que el Estado, los

¹⁰ *Ibidem*, p.46

elegidos y los funcionarios. Asegurar mejores condiciones de vida trasladada a la idea de „El derecho a la calidad de vida’ contenido en la Agenda Hábitat.”¹¹

Es certero que los cambios tecnológicos generan gran impacto en cualquier tipo de organización, es por ello que su uso en el ámbito gubernamental como medio para aumentar la eficiencia en los programas sociales es de vital importancia. La construcción de un padrón único, compartido en un inicio por la Secretaría de Desarrollo Social del D.F y el IAAMDF, conformando por una base de datos con indicadores, tales como tipo y monto de apoyo, institución que brinda la atención y localidad, permitirá evitar la duplicación de beneficiarios y el aumento de los mismos, logrando establecer una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo, la focalización de los favorecidos de cada programa y una mejor distribución presupuestal. Un padrón universal integral oficial compartido entre instituciones homólogas, hará más eficiente y eficaz la coordinación y cooperación entre éstas y entre los ámbitos de gobierno, generando un posible aumento en el monto de manera sostenible, mediante una mayor afluencia de información a bajo costo, lo que además resultará en un mayor impacto en el combate a la pobreza y una mejora en las condiciones de justicia social.

4.3 Sistema de Administración Estratégica

Los adultos mayores en la Ciudad en su mayoría, suelen tener un sentir de que ya no son “útiles”, pues han perdido su rol social y entran en un estado depresivo al sentirse excluidos y no tener un objetivo, ni hacia donde dirigirse, es así que el envejecimiento se convierte en un problema social cuando está acompañado de pobreza, enfermedad, discapacidad y aislamiento social. Esta situación dentro del Distrito Federal forma parte de la agenda pública, por ser considerada por la sociedad como merecedora de atención pública gubernamental y se encuentra dentro de la agenda de gobierno, por ser un problema y demanda que el gobierno de la ciudad ha seleccionado como objeto de acción, sin embargo, esto no garantiza que sea solucionado eficientemente, es por ello que en este trabajo se propone la aplicación de la administración estratégica como

¹¹ *Ibidem*, p.144

medio de reestructuración al programa pensión alimentaria a adultos mayores, con la finalidad de generar un mayor impacto como política social, aminorando la desigualdad y pobreza existente en los adultos mayores residentes en la ciudad de México.

“Una política es (...) un curso de acción y no solo una acción singular (...) Es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual (...) Entenderemos las políticas de vejez como aquellas acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual, y que dentro de sus atributos generales se encuentra que cuentan con una institucionalidad, medidas programáticas y normatividad.”¹²

Un sistema de Administración Estratégica, aplicado al programa pensión alimentaria a adultos mayores y a su dependencia ejecutora, permitirá obtener un diseño más eficiente y mejores resultados. La aplicación de principios básicos como el proceso administrativo, la planeación estratégica y la calidad total, permitirán la creación de un programa con mayor impacto en el combate a la pobreza. En un principio, es importante tomar en cuenta el concepto de desarrollo social y los derechos sociales, como aquellos elementos que marcan los parámetros mínimos para construir el diagnóstico con respecto a las carencias existentes, para guiar la política social.

“El verbo griego, *stratego* significa „planificar (...) en razón del uso eficaz de los recursos”¹³ Los instrumentos y recursos del programa deben tener una adecuada asignación de los mismos (reduciendo pobreza o desigualdad y satisfaciendo los derechos sociales), con una mejora continua en la calidad de los servicios, por ello, como ultimo elemento en el presente trabajo, se propone un modelo de ingeniería financiera que asegure la sustentabilidad y eficiencia financiera del programa.

4.3.1 El proceso administrativo

¹² HUENCHUAN NAVARRO, Sandra. *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2004, pp.27-28

¹³ MINTZBERG, Henry. QUINN, James. Voyer, John. *El Proceso Estratégico: Conceptos, Contextos y Casos*. México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1997, p. 1

El proceso administrativo es la síntesis de varios elementos interdependientes de los que comprende la Administración Pública, y es definido como “el conjunto de pasos o etapas seguidas por los grupos organizados para alcanzar un objetivo común”¹⁴, que a continuación serán descritos:

- ★ Planear: Significa fijar los objetivos y determinar los procedimientos para alcanzarlos, es decir, establecer un rumbo de acción mirando hacia el futuro y delinear el camino para llegar hasta ahí, en el caso del programa adultos mayores, el objetivo sería la inserción social del adulto mayor y mejorar su calidad de vida, reduciendo la desigualdad existente entre generaciones y dentro del mismo grupo etario.
- ★ Organizar: Señalar y dividir las actividades necesarias entre el grupo de trabajo, para alcanzar los objetivos planteados en la etapa anterior. Dentro del IAAMDF, se encuentran ya organizadas las actividades para alcanzar el objetivo anterior, al igual que los siguientes dos pasos; integrar y dirigir.
- ★ Integrar: “...Proporcionar, a cada uno de los responsables de realizar las actividades, los elementos humanos, financieros y materiales que requieren para el logro de su cometido.”¹⁵
- ★ Dirigir: Representa la unidad de mando, “...la supervisión y la armonización de los componentes del grupo en las realización de las actividades”¹⁶, para la consecución de los objetivos inicialmente planteados.
- ★ Controlar: “Implica el comprobar que las actividades se están realizando en concordancia con los planes iniciales, así como la corrección de desviaciones; ajustándolas al plan”¹⁷ y retroalimentarlo. La etapa de controlar no se encuentra dentro del programa, por lo que se propone dentro de este trabajo comprobar si las

¹⁴ CARRILO LANDEROS, Ramiro. *Metodología y Administración*. (Tesis de licenciatura). México. 1987.p. 31

¹⁵ *Ibidem*, p.31

¹⁶ *Ibidem*, p.31

¹⁷ *Ibidem*, p.31

actividades realizadas corresponden al objetivo inicial de mejorar la calidad de vidas de los adultos mayores y corregir cualquier tipo de desviación con el fin de la mejora continua y la retroalimentación.

- ★ Coordinar: Significa concentrar las fuerzas de los integrantes del grupo, de manera organizada para el mejor funcionamiento del plan y la eficiente consecución de los objetivos. En el caso del programa pensión alimentaria, se sugiere más allá de la coordinación institución, una coordinación interinstitucional para eficientar la aplicación de los recursos públicos.

4.3.2 Calidad total

Entre los grandes autores de la calidad total, se encuentran Edwards W. Deming, Joseph M. Juran, Philip B. Crosby y Kaoru Ishikawa. La propuesta es la aplicación de las características de la calidad total dentro de la institución operadora del programa pensión alimentaria (IAAMDF), como la productividad, definida como el “aprovechamiento inteligente de los recursos disponibles para producir un bien o un servicio determinado a través de un proceso determinado y sistemático de trabajo”¹⁸, pero es aún más importante la aplicación de la calidad total en el procedimiento administrativo del programa, dándole un enfoque al usuario, la prevención, planeación en cuanto a los tiempos y formas, la medición, control, pensamiento sistémico (interacción con otros departamentos e instituciones) y trabajo en equipo, mejora continua (mejora continua en el procedimiento en cada cierto periodo de tiempo establecido), enfocándose permanentemente en los requerimientos de los ciudadanos, con los cuales estamos comprometidos, tomando de Deming la palabra satisfacción, de Juran adecuación, de Crosby compromiso y de Ishikawa funcionalidad.

Un plan de mejora continua, implica un programa de trabajo bien definido por escrito, para una función específica, en este caso para la mejora del Programa Pensión Alimentaria, el cual deberá aplicarse en un período determinado de tiempo, ser revisado

¹⁸ Apuntes de la materia “Calidad Total en la Gestión Pública” impartida en el semestre 2008-1 por el profesor León Berber.

y actualizado en un periodo no mayor a un año, y tener como propósito el mejorar continuamente los resultados. Dentro del plan se propone revisar el progreso hacia el cumplimiento de las metas del plan estratégico anualmente, identificar las oportunidades de crecimiento y las áreas críticas para la mejora, la revisión del desempeño actual y elaborar cronogramas para las tareas específicas y programas complementarios.

4.3.3 Planeación estratégica

La estrategia es un concepto ampliamente explorado y definido por las escuelas clásicas como los "...planes de los directivos superiores para obtener resultados compatibles con las misiones y objetivos de la organización."¹⁹ Mintzberg habla de la estrategia como un plan (proyectada) o un patrón (realizada), es decir, como la coherencia de conducta en el tiempo; como plan, mirando hacia el futuro proyectando una cierta visión (prospectiva) y como patrón al examinar la conducta pasada de un modelo realizado (retrospectiva). Por tanto, la planeación estratégica, es la síntesis de la retrospectiva como diagnóstico y de la prospectiva como plan, para el establecimiento de una dirección, señalando el rumbo de la organización de manera coherente para obtener ciertos resultados, a lo que se puede nombrar visión, definida a partir de un análisis de nuestra posición actual, es decir, de nuestra perspectiva de la realidad.

La propuesta radica en la aplicación de la planeación estratégica, tomando lo mejor de cada escuela, generando una reestructuración del programa pensión alimentaria, que además de ser una política social y esquema de redistribución del ingreso, también es un paradigma de un sistema de pensión a largo plazo, aplicando la retrospectiva, al examinar la conducta pasada de modelos antes realizados (sistemas de pensiones) en otros países, como los analizados anteriormente, aunada a un ejercicio prospectivo, es decir, la elaboración de un plan como estrategia proyectada, trasladando el análisis

¹⁹ MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, Bruce. LAMPEL, Joseph. *"Strategy Safari: A Guide Tour Through The Wilds Of Strategic Management"*. Argentina, Ediciones Granica S.A., 1999, p. 23

retrospectivo a la realidad de la Ciudad de México con una visión futurista, incluyendo sus propias variables financieras y demográficas primordialmente, que den como resultado un programa sustentable que cumpla con sus objetivos sociales.

La aplicación de la planeación estratégica en el programa pensión alimentaria, tiene sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo económico de la misma, que corresponde a los artículos 25, 26 y 28, los cuales otorgan al Estado la facultad de planear el desarrollo del país, así como el 74 que habla del presupuesto de Egresos de la Federación. El artículo 25, dice que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, de tal manera que se contribuya al desarrollo sustentable de la nación.

El artículo 26 habla de una manera más formal de la planeación en cuanto a que atribuye al Estado el organizar el sistema de planeación de desarrollo sujeto a los programas de la Administración Pública Federal facultando al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Por su parte, el artículo 28, en su párrafo cuarto, contiene las áreas estratégicas de la planeación del país cuyo manejo es exclusivo del sector público.

Los alcances y la pertinencia de tales artículos, no es visible si no se menciona a la Agenda de la Administración Pública Federal, que respalda a dichos artículos y de la cual son sumamente importantes la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Planeación principalmente, como sustento de los fundamentos jurídicos para la planeación estratégica en la Administración Pública Federal en México. De la siguiente forma, de una manera muy general, se puede decir que es como se encuentran distribuidos los fundamentos jurídicos de la planeación estratégica en la Administración Pública Federal en México:

CUADRO No. 21: FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia

A continuación se muestra la aplicación del modelo para la planeación estratégica en el Programa “Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal”:

1. Establecimiento de la misión: La misión del programa Pensión Alimentaria a Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal es administrar de forma eficiente los recursos asignados al mismo, dirigiendo sus acciones a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores residentes de la Ciudad de México y a la disminución de la desigualdad entre los miembros de éste grupo etario.
2. Objetivos a largo plazo:
 - Garantizar el derecho a la pensión alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal de manera sostenible y eficiente económicamente para el 2030.
 - Fortalecer en un plazo de 10 años la solidaridad intergeneracional.
 - Conseguir un cambio cultural de la población sobre la valoración y trato hacia los adultos mayores en la Ciudad de México para el 2020.
 - Fomentar el envejecimiento activo dentro de los primeros 10 años.

- Disminuir la desigualdad social entre los adultos mayores del D.F para el 2030.

La política social dirigida a los adultos mayores debe establecer un marco de referencia y un objetivo rector de carácter permanente (con una visión a largo plazo) que le dé sustento a las distintas acciones que se programen y realicen en favor de este sector, asumiendo la responsabilidad del gobierno de atender las demandas que implica la vejez y el envejecimiento de la población en corresponsabilidad con la sociedad, pues parte importante de la problemática del adulto mayor debe ser resuelta en un inicio en el núcleo familiar.

La inspiración en valores da fundamento a la política social, por ello en el presente trabajo se proponen como valores rectores del programa pensión alimentaria, a la equidad y la solidaridad intergeneracional, la primera en el sentido de posibilitarles el acceso a los bienes y servicios suficientes que requieren para satisfacer sus necesidades para el disfrute de una mejor calidad de vida, generando una distribución equitativa de los beneficios que ofrece el desarrollo social mediante el criterio de focalización territorial.

La solidaridad intergeneracional, hace referencia a "...dar y recibir de manera recíproca entre individuos, así como entre generaciones de viejos y de jóvenes"²⁰, resultado de la responsabilidad de las generaciones más jóvenes con el bienestar de aquellas personas que han ya han contribuido a su desarrollo, es decir, hacer justicia a los adultos mayores, dándoles lo que necesitan y merecen, con una actitud de compasión, aquel sentimiento que Octavio Paz describe en *La llama doble*, como la forma de compartir su dolor y carencia de recursos para vivir una vida digna con una actitud de respeto, apoyo y no de limosna, en donde el adulto mayor también es solidario con las otras generaciones, basados en el conocimiento y amor hacia los otros.

²⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Envejecimiento activo: un marco político*. Estados Unidos de América, Departamento de Prevención de las Enfermedades no Transmisibles y Promoción de la Salud, OMS, 1975, p.99

“El núcleo natural en que se vive esta solidaridad es en la familia donde se dan las relaciones a través de las cuales se materializa la solidaridad entre padres, hijos, abuelos y nietos. En la medida en que se fortalezca la solidaridad intergeneracional al interior de cada familia, será posible la proyección de un trato más digno al Adulto Mayor en el resto de la sociedad.”²¹

Los principios que se proponen en la aplicación del programa y creación de objetivos son el envejecimiento activo, el fomento a la cultura de la vejez y la descentralización administrativa. El término activo hace referencia a “una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas (...) El envejecimiento activo trata de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida para todas las personas a medida que envejecen, incluyendo aquellas personas frágiles, discapacitadas o que necesitan asistencia (...) El término ‘envejecimiento activo’ fue adoptado por la Organización Mundial de la Salud a finales de los años 90 con la intención de transmitir un mensaje más completo que el de ‘envejecimiento saludable’ y reconocer los factores que junto a la atención sanitaria afectan a la manera de envejecer de los individuos y las poblaciones”²².

Éste término incluye de manera integral el concepto autonomía, como “la capacidad percibida de controlar, afrontar y tomar decisiones personales acerca de cómo vivir al día de acuerdo con las normas y preferencias propias”²³ y la independencia, “como la capacidad de desempeñar las funciones relacionadas con la vida diaria, es decir, la capacidad de vivir con independencia en la comunidad recibiendo poca ayuda, o ninguna, de los demás.”²⁴ Esto en base que a partir del nivel de autonomía e independencia se ve determinada en su mayoría la calidad de vida a medida que las personas envejecen.

²¹ VIVEROS MADARIAGA, Alberto. Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad. Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2001, p. 42

²² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Op Cit, p.99

²³ Ibídem, p. 99

²⁴ Ibídem, p. 99

El fomento a la cultura de la vejez se da en un inicio a través de la familia, después del sistema educativo y dentro de la misma comunidad, en donde se debe recibir educación sobre el proceso de envejecimiento y la forma de relacionarse con los adultos mayores, los cuales a su vez deben recibir educación e información para su autocuidado. Respecto a la descentralización, es un factor a considerar para hacer efectivas las acciones, concretando la política en las delegaciones, quienes deberán implementar de manera coordinada, las acciones adoptadas por el gobierno del D.F. y el IAAMD, es decir, implica también una constante comunicación entre los distintos sectores que trabajan con el adulto mayor a nivel comunal.

Objetivo General

Actual: Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria a todo adulto mayor de 68 años que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal y su Reglamento. Esta pensión económica tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población en la sociedad.

Propuesto: Mediante el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, lograr un cambio cultural de la población sobre la valoración y trato hacia los adultos mayores, así como fomentar el envejecimiento activo y disminuir la desigualdad social entre los miembros de este grupo etario.

Objetivos Específicos

Actuales:

- Otorgar la pensión alimentaria a todo adulto mayor que lo solicite y que cumpla con los siguientes requisitos: Contar con 70 años y más y vivir de forma permanente en el D.F.
- Dar atención a las solicitudes presentadas en los diferentes módulos de atención del IAAMDF y demás instancias y medios institucionales, para la incorporación al padrón de la pensión alimentaria.

- Verificar a través de la visita domiciliaria y revisión de documentos oficiales, el cumplimiento de los requisitos para gozar del derecho a la pensión alimentaria.
- Entregar la tarjeta plástica con la cual se materializa el beneficio económico de la pensión alimentaria, en los plazos señalados en el Reglamento de la Ley.
- Entregar la tarjeta plástica de reposición de la pensión alimentaria, en los plazos señalados en el Reglamento de la Ley.
- Dar seguimiento a los derechohabientes a través de visitas domiciliarias.
- Mantener actualizado el padrón de derechohabientes de la pensión alimentaria.
- Actualizar permanentemente los procedimientos de operación de la pensión alimentaria.

Propuestos:

- Otorgar la pensión alimentaria a toda persona mayor de 68 años y resida de forma permanente en el D.F. que lo solicite y no sea beneficiario del programa 70 y más ni de OPORTUNIDADES en su vertiente adulto mayor.
- Mantener actualizado el padrón universal integral en su vertiente pensión alimentaria.
- Entregar la tarjeta plástica con la cual se materializa el beneficio económico de la pensión alimentaria, en los plazos señalados en el Reglamento de la Ley.
- Dar seguimiento a los derechohabientes a través de visitas domiciliarias realizadas por geriatras.
- Fortalecer la responsabilidad intergeneracional en la familia y la comunidad.
- Incentivar el uso del tiempo libre del Adulto Mayor en actividades de desarrollo personal, salud mental y física.

Objetivos Instrumentales

Actuales: No existen

Propuestos:

- Dar facultades al IAAMDF para coordinar, orientar y hacer el seguimiento del programa pensión alimentaria

- Reconocer el ámbito local (delegaciones) como el lugar de concreción de la ejecución de las acciones. Esto implica la capacitación por parte del instituto hacia las delegaciones para asumir esta tarea
- Mejora continua y adecuación normativa con el objetivo de generar un marco jurídico eficiente y eficaz
- Promover una visión de la vejez como una etapa natural de la vida que puede vivirse con plenitud y aportando a la sociedad mediante el intercambio de experiencias.

Metas Físicas

Actual: Para el año de 2009, se tiene programado un padrón de derechohabientes de la pensión alimentaria de al menos 470 mil adultos mayores en el Distrito Federal.

Propuesta:

- A corto plazo (2015): 604,611
- A mediano (2020): 771,962
- A largo plazo (2030): 1,208,428

Programación Presupuestal

Actual: El presupuesto anual de la pensión alimentaria, ascenderá a \$4,340,869,091.00 (Cuatro mil trescientos cuarenta millones ochocientos sesenta y nueve mil noventa y uno 00/100 m.n.) El monto mensual de la pensión alimentaria es \$822 pesos, por derechohabiente.

Propuesta²⁵:

El monto mensual se mantendrá dentro del siguiente sistema escalafonario:

- Zonas de alta y muy alta marginación: \$1,200
- Zonas de media marginación: \$800
- Zonas de baja y muy baja marginación: \$400

²⁵ La previsión y estimación de la programación presupuestal deberá realizarse por especialistas minuciosamente a corto, mediano y largo plazo considerando una diversidad de factores.

Requisitos

Actuales:

- Tener 68 años o más, al momento de solicitar su inscripción al padrón de derechohabientes de la pensión alimentaria.
- Radicar permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad mínima de tres años al momento de solicitud de inscripción.

Propuestos:

- Tener 70 años o más, al momento de solicitar su incorporación al programa pensión alimentaria.
- Radicar permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad mínima de cinco años al momento de solicitud de inscripción.
- No ser beneficiario del programa 70 y más ni de Oportunidades en su vertiente adulto mayor.

Documentación

Actuales:

- Solicitud de incorporación al padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria
- Comprobante de edad: Acta de Nacimiento, Clave Única de Registro de Población (CURP), pasaporte, acta notarial, en caso de los hombres Cartilla Nacional del Servicio Militar. Cuando el solicitante sea de origen extranjero, podrá presentar acta de naturalización, pasaporte, formato FM2 o bien FM.
- Comprobante de Residencia: Agua, predial, luz, teléfono, contrato de arrendamiento, recibo de pago de renta. Para la verificación de la antigüedad mínima de residencia en el Distrito Federal, el adulto deberá presentar la
- Credencial de Elector emitida por el Instituto Federal Electoral, por lo menos, con tres años de antigüedad al momento de solicitar la incorporación a la pensión, o comprobante de residencia emitido por la Delegación Política.
- Identificación oficial

- Carta Compromiso con el Gobierno del Distrito Federal a través del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, en la cual se establecen los compromisos de ambas partes.

Propuestos:

- Solicitud de incorporación al padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria
- Comprobante oficial de edad: Acta de Nacimiento, CURP, pasaporte, acta notarial, en caso de los hombres Cartilla Nacional del Servicio Militar.
- Comprobante de Residencia: Agua, predial, luz, contrato de arrendamiento, recibo de pago de renta. Para la verificación de la antigüedad mínima de residencia en el D.F., deberá presentar la Credencial de Elector emitida por el Instituto Federal Electoral, por lo menos, con cinco años de antigüedad al momento de solicitar la incorporación a la pensión, o comprobante de residencia emitido por la Delegación Política.
- Identificación oficial vigente con fotografía
- Carta Compromiso con el Gobierno del Distrito Federal a través del IAAMDF

Articulación con otros Programas Sociales

Actuales:

- Programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores.

Propuestos:²⁶

- Programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores.
- Redes sociales de apoyo para las personas adultas mayores.
- Prevención y atención de la violencia contra las personas adultas mayores.
- Recreación, cultura y activación física.

²⁶ Todos los programas propuestos se encuentran vigentes y pertenecen al IAAMDF

- Difusión de los derechos de las personas adultas mayores.
- Programa “mirando hacia el futuro” (Propuesto)
- Programa de autoempleo para la vejez (Propuesto)

4.3.4 Modelo de Ingeniería Financiera

La propuesta de la aplicación de un modelo de ingeniería financiera en el programa apoyo a adultos mayores de 68 años residentes en el D.F., radica en la necesidad de garantizar su sobrevivencia y disminuir el continuo aumento del presupuesto total del gobierno de la Ciudad de México destinado para el mismo, mediante la aplicación de la administración del riesgo, la obtención de fuentes de financiamiento extraordinarias y la creación de un fondo destinado exclusivamente para el sostén de las pensiones a largo plazo. “Al estar toda actividad financiera caracterizada por ciertos riesgos y al no poder eliminar, sino sólo disminuirlos, es indispensable considerar para ello la administración del riesgo”²⁷

La administración del riesgo puede ser definida como “el proceso por el cual el riesgo resulta: Identificado, medido, aceptado, controlado, evaluado, mitigado, optimizado y comunicado (...) Philippe Jorion considera que la administración de riesgos es „proporcionar alternativas creativas para protegerse contra los riesgos financieros o para especular con ellos.”²⁸ El riesgo financiero puede ser definido como el “...aumento de la probabilidad de insolvencia como consecuencia del uso de fuentes de capital,”²⁹ hecho que caracteriza al programa pensión alimentaria.

“Muchas veces los cambios en la estructura de capital sirven (...para aumentar las...) expectativas de la dirección respecto a los prospectaos de ingresos futuros”³⁰, la finalidad de la aplicación de la ingeniería financiera aplicada a la pensión alimentaria, es asegurar la Cobertura Líquida (cash hedge), lo que “...implica cubrir una posición

²⁷ MORALES CASTRO, José Antonio. MORALES CASTRO, Arturo. *Ingeniería Financiera*. México, Gasca Sicco, 2005, p.179

²⁸ *Ibidem*, p.180

²⁹ *Ibidem*, p.72

³⁰ *Ibidem*, p.72

existente en el mercado de dinero”³¹ disminuyendo así el riesgo de la liquidez y de la insolvencia, devolviendo la sostenibilidad financiera y dotarlo de mayor autosuficiencia económica.

La estructura financiera es el análisis de la “composición en términos absolutos (valores monetarios) o relativos (porcentajes) del estado de origen (...) y de la asignación de los recursos en un momento dado”³², el riesgo financiero “...se mide por medio de la posibilidad que (...se...) tenga (...) de ser insolvente para cumplir sus obligaciones financieras”³³ futuras. En el 2009, la composición en términos absolutos del programa pensión alimentaria fue de 4,340 millones 869 mil 91 pesos, que corresponde al 100% del financiamiento del programa y al 9.51% del presupuesto total del D.F. (valores relativos), un valor muy elevado que de seguir creciendo representará una fuerte e insustentable carga fiscal para el gobierno capitalino, dejando desprotegidos otros ámbitos sociales y una fuerte especulación ante el cambio de indicadores económicos como la inflación o el aumento del desempleo.

“La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda-respuesta (input-output). La función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en repuestas”³⁴ de la manera más eficiente posible. “El derroche, desaprovechamiento o uso no prioritario de los recursos, característicos de la ineficiencia, erosionan el propósito de la equidad, ya que impiden que los beneficios sean mayores para la sociedad en su conjunto y para los pobres en particular y, por ende, generan la insatisfacción de los potenciales beneficiarios así como de los contribuyentes.”³⁵

³¹ DIEZ DE CASTRO, Luis. MASCAREÑAS PEREZ-IÑIGO, Juan. *Ingeniería Financiera: La gestión en los mercados financieros internacionales*. España, Osborne/McGraw-Hill, 1994, p.265

³² MORALES CASTRO, José Antonio. MORALES CASTRO, Arturo. *Op Cit*, p.73

³³ *Ibidem*, p.77

³⁴ BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 78

³⁵ CEPAL. *Op Cit*, p. 8

La ingeniería financiera conduce a crear tácticas y estrategias de cobertura de riesgos de la situación financiera del programa: reestructuración financiera, cooperación voluntaria, generación de empleos, etc. todo ello dirigido a la obtención de recursos financieros extraordinarios y a la creación de un fondo exclusivo para solventar de manera eficiente el programa de apoyo a adultos mayores en el Distrito Federal, propuestas viables que a continuación se describen.

4.3.4.1 Programa “Mirando hacia el futuro”

Retomando diversos mecanismos de recaudación de fuentes de financiamiento para el combate a diversos problemas sociales, se propone la venta de tarjetas institucionales, cuyo lema será “Regresemos un poco de lo mucho que nos han dado” y constará de diversas fotos de adultos mayores en acciones con generaciones más jóvenes, es decir, imágenes que reflejen la solidaridad intergeneracional, de padres e hijos adultos, abuelos y nietos, etc., todos ellos en circunstancias cotidianas de convivencia, como parte de la cultura de la vejez, tarjetas coleccionables que tendrán un valor de \$10.

La venta de las tarjetas institucionales será a través de tiendas departamentales, tiendas de autoservicio, farmacias y restaurantes donde es utilizada la tarjeta plástica en la que se deposita mensualmente la pensión alimentaria, con el objetivo de la recaudación constante de fondos destinados a la operación del Programa Pensión Alimentaria y el fomento de la solidaridad intergeneracional.

4.3.4.2 Programa de autoempleo para la vejez

“El acceso al empleo constituye uno de los principales mecanismos de inserción social. En primer lugar, es la principal fuente de ingresos de los hogares (...) En segundo lugar, cuando éste se desempeña en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (...) como espacio de trabajo, ofrece posibilidades de expresión y desarrollo de capacidades individuales. Por último, el acceso a un empleo representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo partícipe e integrante de un

proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunicación con los valores que la sociedad propugna.”³⁶

Crear un programa de autoempleo para la vejez complementario, en el que se fomente el envejecimiento activo, generará la oportunidad de inserción social del adulto mayor y una oportunidad de generar ingresos extra para los mismos y a su vez para el fondo de la pensión alimentaria. Por ello se propone dentro de la creación del programa de empleo para la vejez operado por el IAAMDF, en un inicio ofrecer capacitación a las personas mayores de 65 años para la elaboración de productos manuales, como artesanías, tejido, repostería, elaboración de pulseras, etc., para su posterior venta en ferias organizadas por el instituto y abiertas a todo público, de las cuales, el dinero obtenido será dividido en dos; el 50% de las ventas de los productos se destinará directamente a los adultos mayores que participaron y el 50% restante al fondo para la pensión alimentaria. De igual forma se propone que los cursos brindados sean impartidos por personas mayores de 65 años.

Dentro del programa, se adiciona la posibilidad de aprovechar la experiencia de todo aquel adulto mayor cuyo conocimiento y fuerza de trabajo han sido proscritas por la situación de discriminación que se vive en el país, en beneficio individual y colectivo, fomentando así su futura incorporación en actividades productivas dentro de sus comunidades, pugnando por el ejercicio pleno de sus derechos, entre ellos al trabajo y a una vida digna, impulsando su inclusión dentro de la sociedad.

4.3.4.3 Fondo para la pensión alimentaria

En cualquier programa social y en cualquier sistema de pensión, es conveniente actuar de manera previsor, constituyendo un fondo ante la posibilidad de cualquier tipo de episodio de recesión o crisis económica, para hacer frente al problema de la sostenibilidad financiera con la pretensión de mantener la estabilidad del capital, es por ello que se propone la creación de un fondo para el programa de pensión alimentaria,

³⁶ *Ibíd.*, p.79

mediante la creación de nuevas fuentes de financiamiento que van más allá de la asignación presupuestaria gubernamental. Estos nuevos mecanismos de recaudación incluyen la creación del programa “mirando hacia el futuro” y el programa de autoempleo para la vejez.

Además se proponen medios de recaudación extra como el uso del telemarketing y la apertura de una cuenta bancaria para recibir donativos, así como la promoción de alianzas estratégicas con los establecimientos donde opera el Programa pensión alimentaria a fin de incrementar el monto de recaudación o formar parte de los programas de redondeo de las tiendas de autoservicio y departamentales, con el apoyo del sector privado y organizaciones de la Sociedad Civil.

5. CONCLUSIONES

El Estado es un concepto ampliamente explorado cuyas bases son de origen moderno, según Harold J. Laski, en su acepción moderna, es concebido desde dos posturas; la realista y la idealista, pero en ambos casos, éste surge como representante del interés general de la sociedad, en donde todos los individuos tienen iguales oportunidades de desarrollo y bienestar, por ser ellos quienes han dado origen al pacto social, por tanto, partícipes de derechos y obligaciones.

El concepto gobierno ha sido utilizado en anteriores épocas, evolucionando con el paso de los años, de la cultura helénica el verbo "*hago*", que significaba conducir, guiar y dirigir, hasta llegar al latín "*gubernare*" para dar origen en la lengua española a la palabra gobernar, que como acción significa dirigir o administrar recursos para concretar la visión de Estado mediante instituciones públicas y acciones sustentadas en leyes.

Rousseau concebía al gobierno como un cuerpo mediador establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política, ejemplificado mediante la aplicación de la dialéctica de Hegel, la tesis y la antítesis, que dan como resultado el punto de equilibrio entre las dos clases sociales, es decir, el gobierno, síntesis de los contrarios, generado para equilibrar la distribución de la riqueza, es decir, mitigar la escases y asegurar el bien común

La Administración es un arte, ciencia y proceso, que si bien en sus dos ramas se refiere a cosas totalmente distintas y en ocasiones opuestas, principalmente cuando se habla de fines y estructuras sociales, también es posible observar similitudes cuando se trata de las fases del proceso administrativo y sus estrategias.

La administración pública como proceso, es tan antigua como el gobierno, pero como disciplina es de origen moderno, originada ante la necesidad de estudiarla de forma sistemática dada su complejidad. Actualmente es la disciplina y arte, encargada de estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un

país, mediante la teoría, conocimientos, métodos y procedimientos científicos, cuya función es realizar las actividades y acciones mediante las cuales se concretan las decisiones de gobierno.

Las instituciones basadas en el Estado de Derecho conforman la Administración Pública, encargada de ofrecer los bienes y servicios suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, así como de realizar las funciones que concretan la visión de Estado con el objetivo de cumplir los fines del gobierno y contribuir a alcanzar las aspiraciones de la sociedad de bienestar y desarrollo social, razón de ser del Estado.

En el Estado Mexicano, según la Constitución vigente, la forma de gobierno es una *República representativa, democrática y federal*, y por ser de este carácter, existe la clásica división de poderes, establecida en el artículo 49; *Legislativo, Ejecutivo y Judicial*. El primero, se deposita en el Congreso General, el segundo en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el tercero en la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo el poder Ejecutivo y está al frente de la Administración Pública Federal, la cual según el artículo 90 constitucional, se encuentra dividida en centralizada y paraestatal. La primera se integra por la presidencia de la República, secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, y la segunda por empresas públicas.

La Administración Pública en México, es la encargada de garantizar el bien común en el país, asegurar el desarrollo y velar por la justicia social y la equitativa distribución del ingreso entre los habitantes, así como de proveer de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, creando las condiciones necesarias para la mejora continua de su calidad y modo de vida.

El Artículo 25 Constitucional establece que corresponde al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que mediante el fomento del crecimiento 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, clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución, todo ello a través del gobierno y concretado mediante la administración pública federal, estatal y municipal.

La existencia de un Distrito es característica del sistema federal, con el objetivo de evitar la influencia de intereses particulares de cualquier estado miembro. En México, en la Ley Orgánica de 1978 vez nombró de manera oficial a la Ciudad de México como sinónimo de D.F. y se estableció la división vigente en 16 delegaciones.

El D.F., es una entidad compleja y particular que presenta la mayor concentración demográfica y de actividades económicas, políticas y culturales del país, de igual manera presenta la concentración de problemas urbanos más graves del país y el mayor potencial político de la nación en tanto sede de los poderes federales; es la entidad que tiene una mayor injerencia en las decisiones de orden nacional y la que ejerce menor control sobre las decisiones de incumbencia local.

El gobierno de la Ciudad de México se encuentra definido en el artículo 122 constitucional, según el cual está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Las autoridades locales legalmente constituidas dentro de la ciudad de México son: La Asamblea Legislativa, compuesta de 66 diputados que funge como poder Legislativo, el Tribunal Superior de Justicia como Judicial y el Jefe de Gobierno como poder Ejecutivo.

En el D.F., el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la Ciudad, dividida en Central y Desconcentrada; la primera conformada por once Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y la segunda por Delegaciones y Órganos Descentralizados.

La Administración Pública del Distrito Federal, como rama ejecutiva del gobierno de la Ciudad, ofrece bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a nivel local y busca contribuir a alcanzar sus aspiraciones de bienestar y desarrollo social, por lo que entre sus tareas, se encuentra la de atender las carencias de los grupos vulnerables y mejorar su calidad de vida. “

La política social, hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen a la mejora de una situación determinada cuyo objetivo es preservar y elevar el bienestar social de manera equitativa, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a la mayoría de la sociedad, con el fin de cumplir la razón de Estado de mitigar la escasez, es decir, combatir la pobreza.

El término política social no se refiere sólo a asistencia pública, sino que también abarca otros servicios como la seguridad social o el acceso a la educación, a un empleo y a una vivienda digna, cuyo aporte esencial y clave del éxito es la participación y corresponsabilidad ciudadana.

Gobernar significa dirigir el destino de una nación mediante la operación de diversas instituciones públicas, y por tanto, al gobernante le corresponde realizar los actos de alta dirección y orientar el desarrollo, por lo que se vuelve imprescindible establecer un programa o plan de acción que tienda a la consecución de una determinada finalidad, y es en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México donde se plasman los objetivos nacionales, estrategias generales y prioridades de desarrollo.

El PND 2007-2012 se basa en la premisa de la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable como proyecto de visión hacia el 2030, cuyas acciones se dirigen a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos y en particular de los más pobres y grupos vulnerables como adultos mayores a través de la política social.

La política social dirigida a los adultos mayores como grupo focalizado parte de la exigencia de brindarles una vida con buena calidad, provista de vivienda en entornos

seguros, dignos y con la protección colectiva de la familia, la comunidad y la sociedad, así como por las instituciones federales, estatales y municipales.

En el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2000-2006, plantea a la política social como eje articulador de los objetivos y programas de gobierno, con el fin de crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales y el aseguramiento de los mínimos bienestar.

El marco internacional que rige la política de desarrollo social dirigida a adultos mayores en México, se basa en su mayoría en las cumbres y conferencias realizadas por organismos internacionales, principalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus diferentes órganos, pues los tratados y acuerdos suscritos por México en materia de desarrollo social son escasos, pese a que existen acuerdos sectoriales en materia de salud, educación, vivienda, etc.

Los documentos generados en las cumbres y conferencias internacionales, recomiendan incorporar la cuestión del envejecimiento a los programas nacionales e incluirlos a la agenda de gobierno, vinculándolo con otros marcos del desarrollo social, económico y con los derechos humanos, adaptado a las condiciones reales de México y el D.F.

Es preciso reconocer la capacidad de los adultos mayores para hacer aportes a la sociedad no sólo bajo la premisa de la mejora de su propia condición, sino también bajo la iniciativa del perfeccionamiento de la sociedad en su conjunto, a través de un pensamiento progresista que exige aprovechar su potencial como base del desarrollo futuro.

Las condiciones de vida precaria visibles mayormente en los adultos mayores en la Ciudad de México, fue lo que originó la iniciativa de crear un sistema de pensión universal ciudadana financiado por el pueblo, considerando a la alimentación como principio básico de la política social capitalina.

El aumento de la esperanza de vida registrada en México, aunada a la disminución de la tasa de natalidad y a los movimientos migratorios, generaron una inversión de la pirámide poblacional, dando inicio al proceso acelerado de envejecimiento de la estructura demográfica; sin embargo, se tiene la ventaja de poder aprender de las experiencias de los países que han vivido ya este proceso, considerando las circunstancias y características propias del país.

El perfil sociodemográfico actual, es consecuencia del impacto del cambio sociocultural y de las políticas de población del gobierno, y muestra las huellas de la desigualdad, pobreza y exclusión que aquejan al país, pues si bien, en el plano colectivo, reducir la mortalidad, la fecundidad y aumentar la esperanza de vida son logros asociados a un mayor desarrollo económico y social, su efecto mal administrado, puede generar efectos adversos.

La población del Distrito Federal registra un crecimiento lento y un proceso de envejecimiento acelerado mayor al promedio registrado en México, lo que constituye un gran reto para el gobierno de la ciudad y su administración pública. A diferencia de la estructura poblacional nacional, actualmente cuenta con la pirámide que se proyecta en México para 2030 y en 2030 tendrá la proyectada para 2050, por lo que se requiere urgentemente de un servicio de seguridad social sólido, empleos formales, vivienda y geriatras especializados.

El proceso de envejecimiento acelerado aunado a la pobreza en el Distrito Federal, constituye un reto sustancial de política social para el gobierno, por ser un fenómeno irreversible. Enfoques como la desigualdad, vulnerabilidad, marginación, dependencia y exclusión social, convierten a la vejez en un fenómeno social complejo en la ciudad.

El programa pensión alimentaria, tiene el propósito de proporcionar a todo Adulto Mayor residente en el D.F. una pensión que “garantice su seguridad económica” básica, sin condicionar su otorgamiento a la carencia de recursos económicos de los beneficiarios, por ello, el propio gobierno de la Ciudad, la define como un derecho social universal.

El presupuesto asignado al programa pensión alimentaria, tiende a ir en aumento, lo que se traduce en la oportunidad de cumplir con sus metas en cuanto a cobertura, sin embargo, debido a su carácter universal y a la inversión acelerada de la pirámide poblacional en el D.F., representa un riesgo de sostenibilidad financiera a largo plazo.

Mediante el análisis de la transversalidad del programa apoyo a adultos mayores en el D.F., se obtuvo que el programa 70 y más, es el que posee mayor número de beneficiarios duplicados con el 96%, según su padrón oficial 2009, mientras que el programa Oportunidades en su vertiente adulto mayor se duplica el 41%, es decir, un total de 4,290 beneficiarios en conjunto.

Los sistemas de pensión de vejez de carácter universal, demuestran un porcentaje de gasto del PIB mayor a aquellos sistemas que se someten a comprobación de ingresos. De los sistemas universales analizados durante la investigación, se deduce que han sido sostenibles financieramente bajo la premisa de que poseen una población y esperanza de vida menor a la que se registra en el D.F.

Un escenario deseable para el D.F., sería aquel en el que para el 2030 la vejez pase de ser un problema social a una etapa de plenitud, con acceso universal a la seguridad social de manera sustentable y sostenible, con el fin de mejorar no sólo el nivel de vida de los adultos mayores, sino la calidad de la misma, reduciendo su situación de vulnerabilidad, para lo que se requiere replantear la política social dirigida a los adultos mayores y planear un nuevo modelo económico a largo plazo, en el que los adultos mayores se vean inmersos.

El diseño de políticas sociales constituye un factor fundamental para alcanzar un desarrollo más equitativo y sustentable de la ciudad. Para avanzar en esta dirección, se requieren indicadores que permitan ordenar y clasificar a las diferentes partes que componen la ciudad, según la intensidad de las carencias que padece la población y con base en ello, priorizar la asignación de los recursos públicos orientados a mejorar la calidad de vida de las personas y a fortalecer la justicia distributiva y social en el ámbito local.

El desarrollo de mecanismos que propicien una mejor coordinación entre niveles de gobierno es una condición necesaria para una reforma exitosa y la generación de una mayor cobertura y aumento en el monto de apoyos de manera sostenible. El programa pensión alimentaria, para una ejecución eficiente, requiere de mecanismos de colaboración y participación con otros niveles de gobierno, entidades y dependencias que coadyuven con el logro de objetivos claros y reestructurados.

Los cambios tecnológicos generan gran impacto en cualquier tipo de organización y la construcción de un padrón único, compartido en un inicio por la Secretaría de Desarrollo Social del D.F y el IAAMDF, conformando por una base de datos con indicadores, tales como tipo y monto de apoyo, institución que brinda la atención y localidad, permitirá evitar la duplicación de beneficiarios y el aumento de los mismos, logrando establecer una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo, la focalización de beneficiarios por programa y una mejor distribución presupuestal.

Un sistema de Administración Estratégica, aplicado al programa pensión alimentaria a adultos mayores y a su dependencia ejecutora, permitirá obtener un diseño más eficiente y mejores resultados como política social y sistema de pensión. La aplicación de principios básicos como el proceso administrativo, la planeación estratégica y la calidad total, permitirán la creación de un programa con mayor impacto en el combate a la pobreza y la desigualdad dentro de este grupo etario.

La política social dirigida a los adultos mayores debe establecer un marco de referencia y un objetivo rector de carácter permanente (con una visión a largo plazo) que le dé sustento a las distintas acciones que se programen y realicen en favor de este sector, asumiendo la responsabilidad del gobierno de atender las demandas que implica la vejez y el envejecimiento de la población en corresponsabilidad con la sociedad.

La inspiración en valores da fundamento a la política social, y la equidad y la solidaridad intergeneracional, son primicias del programa pensión alimentaria, así como el envejecimiento activo, el fomento a la cultura de la vejez y la descentralización administrativa como principios rectores

La descentralización, es un factor a considerar para hacer efectivas las acciones, concretando la política en las delegaciones, quienes deberán implementar de manera coordinada, las acciones adoptadas por el gobierno del D.F. y el IAAMD, es decir, implica también una constante comunicación entre los distintos sectores que trabajan con el adulto mayor a nivel comunal.

La ingeniería financiera conduce a crear tácticas y estrategias de cobertura de riesgos de la situación financiera del programa; la reestructuración financiera, cooperación voluntaria, generación de empleos, etc. todo ello dirigido a la obtención de recursos financieros extraordinarios y a la creación de un fondo exclusivo para solventar de manera eficiente el programa de apoyo a adultos mayores en el Distrito Federal, son propuestas sumamente viables.

6. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ★ ARANIBAR, Paula. *Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina*. Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2001, 70 págs.
- ★ ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea y Política*. México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, 319 págs.
- ★ AZUARA, Oliver. *Pensión Universal en México. Del populismo a la Viabilidad Fiscal*. México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2007, 46 págs.
- ★ BATRES GUADARRAMA, Martí. “Pobreza, presupuesto y delegaciones en el DF”, en *La Jornada*, 25 de enero de 2007 [en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/25/index.php?section=opinion&article=024a2pol>> [con acceso el 16/10/09]
- ★ BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 243 págs.
- ★ BOZEMAN, Barry. *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México, D. F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica. 1998.
- ★ BRAVO, Jorge. “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina”. en *Revista de la CEPAL*. Número 72, Diciembre 2000, U.S.A, 141 págs.
- ★ CARO LÓPEZ, Elizabeth. “Nuevas Políticas Para Adultos Mayores: El Caso del Distrito Federal”, en *Revista de Administración Pública*. Número 109, Septiembre-Diciembre 2003, México, 86 págs.
- ★ CASTELAZO R. José. *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1977, 236 págs.
- ★ CARRILO LANDEROS, Ramiro. *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia*

Política y la Administración Pública. (Tesis doctoral). México. Agosto 2005.

- ★ CDHDF. *Promueve CDHDF Derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal*. Boletín de prensa 213/2009, 16/08/09. Disponible desde Internet en: <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol21309>> [con acceso el 01/10/09]
- ★ CICERÓN. *Los Oficios o los deberes de la Vejez-De la Amistad*. México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 155 págs.
- ★ CEPAL. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Colombia, CEPAL-Alfaomega, 2001, 202 págs.
- ★ CONEVAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. 117 págs. [publicación en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>> [con acceso el 14/10/09]
- ★ CONEVAL. *Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008*. Comunicado de Prensa No. 006/09, 18/07/09. Disponible desde Internet en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3494.pdf> [con acceso el 14/10/09]
- ★ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ★ DIEZ DE CASTRO, Luis. MASCAREÑAS PEREZ-IÑIGO, Juan. *Ingeniería Financiera: La gestión en los mercados financieros internacionales*. España, Osborne/McGraw-Hill, 1994, 467 págs.
- ★ ENRÍQUEZ ÁLVAREZ, Lucía. *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2005, 378 págs.
- ★ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994.

- ★ HOLZMANN, Robert. HINZ, Richard. *Soporte del Ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*. Colombia, Banco Mundial-Mayol Ediciones S.A., 2005, 224 págs.
- ★ HUENCHUAN NAVARRO, Sandra. *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2004, 67 págs.
- ★ PLATÓN. *La República*. México, Editores Unidos Mexicanos, 1985, 390 págs.
- ★ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, SEDESOL, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Seminario: La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal. *Elementos conceptuales para un modelo de atención, perfil demográfico, epidemiológico y sociológico*. 2001. [en línea]. Disponible desde Internet en: <http://la_situacion_de_los_adultos_mayores_en_el_df.pdf> [con acceso el 01/10/09]
- ★ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Valoración y rendición de cuentas sobre la Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006*. México, Noviembre de 2006, 231 págs.
- ★ HOBBS, Thomas. *El Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 77 págs.
- ★ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. México, Gernika, 1994, 342 págs.
- ★ Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Diario Oficial de la Federación, Martes 20 de enero de 2004.
- ★ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
- ★ LYNCH, Enrique. *Por un nuevo estoicismo*. [Publicación en línea]. Disponible desde Internet en:<http://www.unesco.org/courier/1999_01/sp/dossier/txt51.htm> [con acceso el 01/10/09]

- ★ MAKRIDAKIS, Syros. WHEELWRIGHT, Steven. *Manual de Técnicas de Pronósticos*. México, Limusa-Noriega Editores, 1994, 732 págs.
- ★ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. México, Editores Mexicanos Unidos S.A., 1973, 181 págs.
- ★ MATEO PÉREZ, Miguel Ángel. “Estructura mundial de la pobreza. Visiones, indicadores y políticas tras diez años de Desarrollo Humano”, en revista *Sincronía*, Universidad de Guadalajara, Otoño 2009. [publicación en línea] Disponible desde Internet en: <<http://sincronia.cucsh.udg.mx/pobreza.htm>> [con acceso el 12/10/09]
- ★ MORALES CASTRO, José Antonio. MORALES CASTRO, Arturo. *Ingeniería Financiera*. México, Gasca Sicco, 2005, 221 págs.
- ★ MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, Bruce. LAMPEL, Joseph. *Strategy Safari: A Guide Tour Through The Wilds Of Strategic Management*. Argentina, Ediciones Granica S.A., 1999, 505 págs.
- ★ MINTZBERG, Henry. QUINN, James. Voyer, John. *El Proceso Estratégico: Conceptos, Contextos y Casos*. México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1997, 641 págs.
- ★ OJEDA ÁVILES, Antonio. *Las pensiones de invalidez y vejez en la Unión Europea*. España, Editorial Trotta, 1994, 157 págs.
- ★ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Envejecimiento activo: un marco político*. Estados Unidos de América, Departamento de Prevención de las Enfermedades no Transmisibles y Promoción de la Salud, OMS, 1975, 104 págs.
- ★ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *El Envejecimiento: Tendencias y políticas*. Estados Unidos de América, Departamento de Asuntos económicos y sociales, ONU, 1975, 116 págs.
- ★ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre sobre Desarrollo*

Social. Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. ONU, Copenhague, Dinamarca, 19 de abril de 1995. 145 págs.

- ★ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México, 2000, 157 págs.
- ★ ROUSSEAU, Juan J. *El Contrato Social.* México, Editores Mexicanos Unidos S.A., 1985, 207 págs.
- ★ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, 315 págs.
- ★ SANDOVAL TERÁN, Areli. *Propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA 2007.* México, DECA Equipo Pueblo, A.C., 2007, 58 págs.
- ★ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. *Innovación y Responsabilidad en la Política Social.* México, Fondo de Cultura Económica-SEDESOL, 2005, 279 págs.
- ★ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL. *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México.* México, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2004, 180 págs.
- ★ TITMUSS M., Richard. *Política Social.* España, Editorial Ariel, 1981, 214 págs.
- ★ VELÁZQUEZ, R. Norma. *La Política Social en México hacia el Fin de Siglo.* México, INAP, 2000, 196 págs.
- ★ VIVEROS MADARIAGA, Alberto. *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad.* Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2001, 60 págs.
- ★ WORLD BANK. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.* [publicación en línea]. Disponible desde Internet en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/WDR_OVERVIEW_ES_Web> [con acceso el 14/10/09]