



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE
PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES
RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL, EN LA DELEGACIÓN
IZTAPALAPA 2009-2010”.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
IVAN BENITO MENDOZA ORDAZ

ASESOR: JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

JUNIO, 2012

DEDICATORIA.

Son muchas las personas especiales a las que quiero agradecer, su apoyo, ánimo, amistad y compañía en las diferentes etapas de mi vida. Algunas están aquí conmigo y otras en mis recuerdos y en el corazón. Sin importar donde estén quiero darles las gracias por todo lo que me han brindado.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto para lograr uno de mis objetivos en la vida, además de su infinita bondad y amor.

A mi madre Rocío.

Por haberme educado y por soportar mis errores, por haberte dedicado tu sola a sacarnos adelante a mi hermana y a mi, por apoyarme en todo momento, por tus consejos, tus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por tu amor.

¡Gracias por darme la vida!

¡Te amo mamá!

A mi hermana Mara.

De la cual aprendí mucho en momentos difíciles de nuestra vida, pero también en momentos de felicidad, quiero agradecerte por todo lo que hiciste y haces por mí. ¡Te quiero mucho!

A mis familiares y amigos.

Quiero darles las gracias por su apoyo, por creer en mí, en especial a Dora mi novia quien fue parte fundamental para lograr esta meta y a todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis.

A mis maestros.

A todos mis profesores no solo de la carrera sino de toda la vida, mil gracias porque de alguna manera forman parte de lo que ahora soy. Especialmente al profesor Juan José Sanabria quien me ayudo a realizar y lograr esta meta y a mis sínodos quienes también fueron parte importante de esta tesis. ¡Muchas gracias!

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por permitirme ser parte de esta gran institución desde la preparatoria y en especial a la **Facultad de Estudios Superiores Acatlán** que con orgullo puedo decir es mi Alma Máter y en la cual viví muchas experiencias las cuales me han marcado y nunca olvidare, por darme valores y ser gente productiva para el país.*

Índice

Introducción	1
1. Marco Conceptual.	
1.1. Estado de Bienestar.	4
1.1.1. Definición de Estado de Bienestar.	5
1.1.2. Desarrollo del Estado de Bienestar.	6
1.1.3. La gran depresión del 29, el New Deal.	13
1.1.4. Crisis del Estado de Bienestar.	16
1.2. Desarrollo Social.	19
1.2.1. Definición de Desarrollo Social.	19
1.2.2. El Desarrollo Social en México, antecedentes.	20
1.2.3. Programas de Apoyo a Adultos Mayores en México.	24
1.2.4. Indicadores para el Desarrollo Social.	25
1.3. Seguridad Social.	25
1.3.1. Definición de Seguridad Social.	26
1.3.2. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social.	27
1.3.3. Principios fundamentales de la Seguridad Social.	28
2. Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.	
2.1. La Pensión Alimentaria como un Derecho Social.	31
2.1.1. Antecedentes del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.	33
2.1.2. Justificación del Programa.	36
2.1.3. Formas de Operación del programa desde el año 2001	37
2.2. Marco Jurídico.	42
2.2.1. Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012.	44
2.2.2. Programa General de Desarrollo Social. Diagnóstico General.	46

2.3. Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.	48
2.3.1. Creación del Instituto para la Atención a los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF).	52
2.3.2. Características del Programa.	55
2.3.3. Valoración global de la Operación del Programa.	56
3. Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal en Iztapalapa.	
3.1. La Delegación Iztapalapa	59
3.1.1. Historia de la Delegación Iztapalapa	61
3.1.2. Proyecciones de población en la Delegación Iztapalapa.	65
3.1.3. La proporción de Adultos Mayores en los próximos años en México y la Delegación Iztapalapa.	66
3.2. La aplicación del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes dentro de la Delegación Iztapalapa.	69
3.2.1. Los módulos de atención para los Adultos Mayores en la Delegación Iztapalapa.	72
3.3. Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal.	73
3.3.1. Análisis y Evaluación.	76
Conclusión General	81
Bibliografía	85

Introducción

En los últimos 50 años la esperanza de vida se ha incrementado en todos los países del mundo, al mismo tiempo que disminuyen en promedio los índices de natalidad; estamos por tanto ante el escenario del envejecimiento de la población mundial, situación que plantea problemas y requerimientos nuevos de las sociedades a sus gobiernos. Conforme a postulados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que estas sociedades en envejecimiento prosperen es necesaria la adecuación de los sistemas y servicios públicos para que las personas adultas mayores los usen, accedan a ellos y se les pueda procurar ingresos seguros y atención a la salud de manera permanente.

En la Ciudad de México el 65% de la población adulta mayor no cuenta con una pensión contributiva, derivado del hecho de que están relacionadas directamente con haber laborado en el mercado formal un tiempo determinado. De esta cifra el grupo poblacional más afectado es el de mujeres, ya que en general la mayor parte de su vida tuvo trabajos no remunerados y/o no se inscribieron dentro de la economía formal.

La seguridad social busca proteger a los individuos ante circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales que mermen la capacidad económica del individuo y frente a las cuales es posible establecer mecanismos precautorios, en cuyo financiamiento pueden participar el Estado, los empleadores y los trabajadores.

Sin embargo, los adultos mayores resienten en condiciones más críticas las desigualdades económicas y el acceso a salud, lo que se ve reflejado en un perfil de empobrecimiento generalizado y una transición epidemiológica polarizada, ya que por una parte padecen enfermedades crónico degenerativas tales como: cardiopatías, enfermedades vasculares, diabetes, hipertensión; y por otra enfermedades relacionadas con la pobreza como desnutrición.

Se estima que actualmente en México residen 8.2 millones de personas de 60 años o más, en 2030 se espera que sean 22.2 millones y para la mitad de siglo alcanzarán, según lo previsto, 36.2 millones. Este proceso de envejecimiento demográfico ocurrirá en nuestro país en un lapso bastante menor al observado en países más desarrollados y en un contexto socioeconómico menos favorable.

De esa manera, México se transformará paulatinamente en un país con más viejos que niños. Actualmente, por cada 25 personas de la tercera edad hay 100 menores de 15 años, en menos de 30 años (2034) habrá la misma cantidad de

niños y de viejos, mientras que en 2050 el país tendrá 166.5 adultos mayores por cada 100 niños.

El programa de Pensión Alimentaria del Distrito Federal que se estableció en el año 2001 como parte fundamental de una política social orientada a la generación de derechos y a la atención prioritaria de los grupos sociales más desfavorecidos e igualmente inició una serie de estrategias que permitieran atender de manera integral a las personas adultas mayores para disminuir las desigualdades y contribuir a mejorar su calidad de vida concretándose con el programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal. Para el año 2003 se convirtió en pensión a la que tienen derecho todos los adultos mayores con residencia permanente en la entidad siendo un derecho de aplicación universal. Y para el año 2008 se estableció la edad de 68 años para poder gozar de este programa.

Así mismo la Delegación Iztapalapa que tiene la mayor cantidad de habitantes: 1, 820,888 presento un mayor número de derechohabientes y es la delegación que ha concentrado la mayor cantidad de solicitudes para poder acceder al Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal.

Por último, cabe señalar que los recursos que se asignaron al citado programa han podido sustentarlo, el presupuesto anual para el año 2010 fue de \$4,625,100,000.00 (Cuatro mil seiscientos veinticinco millones cien mil pesos) y el monto mensual de la pensión fue de \$861.90 pesos por derechohabiente y corresponde a una pensión diaria no menor a la mitad de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Aunque el presupuesto se ha ido incrementando año con año por la gran cantidad de solicitudes para obtener este beneficio por parte de los adultos mayores de 68 años en adelante, lo que puede propiciar esto es que los recursos a futuro sean insuficientes para la cobertura y no se pueda alcanzar el objetivo del Programa de Pensión Alimentaria en el Distrito Federal que es otorgar una seguridad económica básica a este sector de la población.

El objetivo de este trabajo es evaluar el funcionamiento del Programa de pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal en la Delegación Iztapalapa durante el periodo 2009-2010.

La hipótesis que se plantea es que el programa no cuenta con los elementos para su funcionamiento futuro ante el fenómeno de envejecimiento de la población que se presenta actualmente, en el cual los Sistemas de Pensiones se han vuelto insuficientes y el creciente número de beneficiarios de la Pensión Alimentaria no podrá cubrir la demanda.

Se emplea el método analítico, el cual consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías; así se hará un estudio sobre el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en El Distrito Federal en el cual separaremos o tomaremos algunas de las partes de este para realizar un estudio independiente en este caso será la Delegación Iztapalapa donde se enfocará el estudio en el periodo o año 2009-2010.

En el capítulo uno se desglosará todos los conceptos que sean necesarios para poder entender en lo sucesivo los términos que se requieran.

En el capítulo dos se verán los antecedentes del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal; así como su funcionamiento y operación del Programa.

Y por último, en el capítulo tres se evaluará el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal, enfocado en la Delegación Iztapalapa en el periodo 2009-2010.

Capítulo I. Marco Conceptual.

1.1 Estado de Bienestar.

Analizar los orígenes de la solidaridad nos permite comprender como evolucionan las diferentes formas de afrontar los problemas sociales, y qué papel juega la iniciativa social si es que tiene alguno en los distintos momentos históricos, cuáles han sido sus formas de intervención y cómo hemos llegado a la situación actual. Conocer los errores del pasado nos puede ayudar a superar los del presente y prever hacia donde nos dirigimos.

Debemos tener en cuenta, que distintas formas de intervención aparecen en diferentes momentos históricos como desarrollo de las anteriores, aunque esto no quiere decir que desaparezcan totalmente. En un mismo tiempo conviven diferentes tipos de intervención con mayor o menor grado de eficacia. Por ello, en la actualidad, frente a intervenciones innovadoras, conviven organizaciones que desarrollan acciones en el más puro estilo caritativo o benéfico como si el tiempo no hubiera pasado por ellas, perpetuando de esta manera, acciones de otras épocas. Sin embargo, a escala popular cuentan todavía con la admiración social y de los medios de comunicación, y en ocasiones con un apoyo entusiasta de diferentes administraciones, que las recompensa con legitimidad e importantes subvenciones.

Se va produciendo un cambio cualitativo importante y comienzan a aparecer valores de solidaridad. Esto propicia un cambio significativo en las diferentes formas de acción¹; este cambio de la caridad a la solidaridad, de la beneficencia a los servicios sociales es fundamental en la evolución histórica de la atención a los ciudadanos.

Además de los sistemas públicos, la iniciativa social del movimiento obrero, genera una forma propia de protección social para los trabajadores, basada en el principio de previsión social frente a los riesgos de enfermedad, paro, invalidez, etc. Surgen así los seguros sociales, y con ellos, posteriormente, el Sistema de Seguridad Social.

La primera manifestación reconocida de la Seguridad Social se produce en la Alemania de Bismarck con el inicio de los seguros sociales en 1881. La Seguridad Social de tipo contributivo en donde se deben afiliar las personas que tienen una vinculación laboral, es decir, con capacidad de pago como los trabajadores formales e independientes, los pensionados y sus familias y estese sitúa en

¹ Peces Barba, Humanitarismo y Solidaridad Social, Madrid, Fundación Once, 1991, p.45.

paralelo a la beneficencia. Por un lado, nos encontramos a los pobres y marginados atendidos por la beneficencia; por otro los trabajadores protegidos por la seguridad social.

El tránsito de una seguridad social para los trabajadores, a una seguridad social para todos los ciudadanos se configura con la consolidación del Estado de Bienestar. Los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicados horizontalmente al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores, definirán la política de bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.

1.1.1. Definición de Estado de Bienestar.

La noción actual de Estado de Bienestar corresponde al término inglés Welfare State (del que es traducción literal), cuyo uso quedó acuñado a partir de 1945, en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, a partir de una expresión original de William Temple, entonces Arzobispo de Canterbury, en la que contraponía las políticas keynesianas de posguerra al Warfare State (estado de guerra) de la Alemania Nazi.

Sin embargo, con anterioridad ya se venían utilizando otros términos que expresan aproximadamente las mismas aspiraciones. En Inglaterra se hablaba de asistencia social o asistencia pública (social assistance o public assistance) organizada bajo las Leyes de pobres (poorlaws). En Francia, durante el Segundo Imperio que fue de 1852-1870, el término Estado providencia (État Providence) fue acuñado por los republicanos que preconizaban un Estado social (État social) y criticaban la filosofía individualista de ciertas leyes; como la Ley Le Chapelier, que prohibía los sindicatos. En la Alemania del Segundo Reich (1871) los socialistas de cátedra (universitarios) introdujeron el término Wohlfahrtsstaat para describir el sistema diseñado por las políticas bismarckianas en materia social.

Entonces se puede definir al Estado de Bienestar o Estado Asistencial en una primera aproximación como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia². Es decir que el Estado de Bienestar ha institucionalizado los derechos sociales, ha contribuido a una mayor estabilidad política y el mantenimiento de la paz social, por medio de una mayor integración social y legitimidad del sistema económico.

²Regonini Gloria, "Estado de Bienestar" en: Bobbio Norberto, Diccionario Política, México, Siglo XXI Editores, 2002, p 551.

También puede decirse que el Estado de Bienestar es aquel que asegura a los ciudadanos unas condiciones mínimas de bienestar, sobre todo cuando estos no pueden acceder a ellas por sus propios medios³. Hoy en día se piensa que el Estado de Bienestar es aquel que proporciona a los ciudadanos servicios públicos, tales como educación o atención sanitaria, ingresos en caso de necesidad (desempleo, enfermedad, jubilación) u otras prestaciones y servicios sociales.

Una tercera definición del Estado de Bienestar es que puede ser considerado históricamente como la adaptación del Estado Liberal a las condiciones sociales, económicas y políticas del siglo XX, se desarrolla sobre la base de un nuevo concepto de los derechos de ciudadanía en los que se incorporan los derechos sociales los cuales el Estado debe garantizar a los ciudadanos, junto a los derechos políticos clásicos de liberalismo y la democracia⁴. Esto quiere decir que ya no solo se trata de garantizar los derechos de igualdad ante la ley o de libertad de expresión, o de voto, dado que se desarrolla la idea de que esos derechos no pueden ser plenamente realizados si no se acompañan de los derechos sociales.

Entonces podemos entender que el Estado de Bienestar, como concepto general, es en el cual corresponde al Estado o a la Sociedad asumir la responsabilidad del bienestar social y económico de sus miembros. Esta responsabilidad es entendida generalmente como comprensiva y universal, porque "bienestar" es un concepto amplio que se aplica a todos. Se puede concluir que el Estado de Bienestar es un logro social de las democracias desarrolladas al que no podemos renunciar y hoy debemos ser conscientes de los límites económicos actuales del Estado de Bienestar, ya que las demandas de los ciudadanos son mayores y este se ha visto rebasado.

1.1.2. Desarrollo del Estado de Bienestar.

Algunos de los desarrollos más antiguos de un sistema de Estado de Bienestar, a pesar de ser menos conocidos, fueron los que tuvieron lugar en el siglo XI en China bajo la dinastía Song. El Primer Ministro de la época en ese país, Wang Anshi, creía que es responsabilidad del Estado proveer a los ciudadanos de los servicios esenciales para un nivel de vida decente. Bajo su dirección, el Estado inició una serie de préstamos agrícolas y nombró comisiones a fin de regular salarios y planificar pensiones y jubilaciones para los ancianos y enfermos. Esas reformas fueron conocidas como Xin Fa o "Leyes Nuevas".

En Inglaterra, durante la época de los Tudor, se implementaron una serie de legislaciones, las llamadas "leyes de los pobres", que culminaron con la "Ley de

³ Giner Salvador, Sarasa Sebastián, Buen Gobierno y Política Social, Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p 134.

⁴ Uriarte Eudurne, Introducción a la Ciencia Política, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, p 98.

Pobres" de 1601 durante el reinado de Isabel I de Inglaterra. Se introducen distinciones entre los "pobres discapacitados, enfermos, ancianos, etc., los "pobres capaces" pero que carecen de trabajo y los "pobres recalcitrantes". En general, se busca corregir en lugar de castigar. Se establecen Casas de Caridad, en las cuales los pobres incapaces recibían atención, y Casas de Industria, en las cuales los pobres capaces podrían trabajar, y, finalmente, se establece que los "recalcitrantes" serán enviados a prisión. La responsabilidad administrativa del sistema dependió de las parroquias, unidad administrativa local en el Reino Unido hasta el presente, a las cuales se les da la obligación de cuidar a sus pobres.

En Alemania los orígenes de este intervencionismo se remontan a la época del Canciller Alemán Otto Von Bismarck a finales del siglo XIX (1883-1889); que representó la primera intervención orgánica del Estado en la tutela del proletariado industrial a través de un sistema de seguros obligatorios para la protección de accidentes de trabajo, enfermedades, invalidez y vejez⁵. Esto se prolonga irregularmente hasta nuestros días y toman un peso decisivo más homogéneo a partir de 1945, cuando la mayor parte de los países capitalistas adoptan la doctrina del Report Beveridge y la política económica keynesiana.

De 1920 a 1930 se dio un paso importante hacia la constitución del Estado de Bienestar; la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial permitieron experimentar una intervención masiva del Estado tanto en la producción (en la industria bélica) como en la distribución (de artículos alimentarios y sanitarios).

Por otra parte la Gran Crisis de 1929, con las tensiones sociales creadas por la inflación y la desocupación, determina en todo el mundo occidental un fuerte aumento del gasto público para apoyar el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores⁶.

Cabe señalar que las condiciones institucionales en las que fueron llevadas a cabo dichas políticas eran diametralmente opuestas; por un lado, en los Estados nazi-fascistas era un régimen autoritario quien protegía el trabajo con estructuras del corporativismo, mientras que en los Estados Unidos del New Deal (al cual nos referiremos más adelante), la realización de las políticas asistenciales tienen lugar dentro de instituciones liberal-democráticas, esto era a través del reforzamiento de los sindicatos industriales, la canalización del gasto público en apoyo del empleo, la creación de estructuras administrativas especializadas en la gestión de los servicios sociales y de la ayuda económica a los necesitados.

⁵Regonini Gloria, "Estado de Bienestar" ...op cit., p. 551.

⁶Ídem.

Por último es necesario llegar a Inglaterra de los años cuarenta para encontrar la implementación de los fundamentos del Estado de Bienestar, que al amparo de los laboristas decía: Independientemente de sus ingresos, todos los ciudadanos, (en cuanto a tales), tienen el derecho a ser protegidos, con pagos en efectivo o en servicios, en situaciones de dependencia de largo plazo (vejez, invalidez) o de breve plazo (enfermedad, desempleo, maternidad)⁷.

Modelos de Estado de Bienestar.

Estado del Bienestar Inglés (Las leyes de pobres Inglesas).

Como se mencionó anteriormente durante la época de los Tudor se implementaron legislaciones llamadas Leyes de los pobres⁸, la importancia de esta legislación es que introduce el concepto de responsabilidad social por sus miembros, no sobre una religiosa, como anteriormente era o como otros países.

El conservador Benjamín Disraeli introdujo indirectamente el término conservadurismo de una nación para referirse a una aspiración de unidad nacional y armonía entre las clases sociales y grupos de intereses y busca un acuerdo político con los cartistas que estaban en oposición a las políticas liberales de la época y establece el principio de la responsabilidad del Estado en relación a la cuestión social más específicamente con el acta de Reforma de 1867 que extendió el derecho a voto a las clases obreras urbanas, daba representación en el parlamento a quince ciudades que no lo tenían; en 1875 Disraeli promovió leyes que permitían demostraciones pacíficas durante conflictos industriales, también el derecho de los empleados a demandar a los empleadores por incumplimiento de las condiciones del contrato.

También se creó la Ley de Salud Pública, la Ley de Mejoramiento de las Casas de los Artesanos y Trabajadores en las cuales tenían que dar condiciones mínimas como agua potable o conexiones sanitarias.

Esta aproximación de una nación y legislación rigió en Inglaterra hasta la introducción del Estado de Bienestar, cuando el Estado finalmente asume directamente la responsabilidad social, creando un sistema de pensiones para los indigentes ancianos en 1908 y una garantía de empleo para los más pobres en 1911. Este es un sistema que siguiendo una antigua tradición inglesa, se puede ver como basada en un consenso político.

⁷ Picó Joseph, Teorías sobre el Estado de Bienestar, Madrid, siglo XXI, 1987 p. 1-2.

⁸S. Gordon, Historia y Filosofía de las Ciencias Sociales, Barcelona, Ariel, 1995, p 210.

Estado de bienestar Sueco.

Se dice que la tradición de los países escandinavos, de sistemas comunitarios de protección social dio origen al Estado de Bienestar, una explicación aducida a esto son ciertas normas culturales propias de una sociedad de pequeñas aldeas agrícolas que se industrializó relativamente tarde. Esos valores culturales promueven igualitarismo y cooperación por sobre el individuo.

Hay una disputa acerca de si el Estado de Bienestar se originó en Suecia en los años 1930 o a fines del siglo XIX, antes que los socialdemócratas accedieran, por primera vez, al poder. Tanto en 1847 como en 1853 se aprobaron en Suecia "Leyes de ayuda a los pobres", tomándose así los primeros pasos hacia el Estado de Bienestar. La Confederación de Sindicatos Suecos (Landsorganisationen i Sverige, literalmente "Organización Nacional en Suecia", referida comúnmente como LO) fue fundada en 1898 con un estrecho lazo al partido socialdemócrata.

En 1913 el partido liberal con el apoyo general de la población, comenzó a expandir el ámbito de los beneficios sociales para lo cual se creó la Ley de pensiones a fin de proveer seguridad para los ancianos. En 1918 un gobierno de coalición liberal social-demócrata aprobó una nueva ley de los pobres, transfiriendo la responsabilidad de cuidar a quien requiera ayuda a los gobiernos locales, con el gobierno nacional el cual está a cargo de proveer apoyo administrativo.

El sistema sueco se constituyó lenta pero constantemente durante el siglo XX como consecuencia de muchas decisiones. Este desarrollo fue liderado por el Partido Socialdemócrata y los sindicatos suecos⁹. Enfrentó la oposición de la comunidad de negocios y la oposición liberal y conservadora, sin embargo esa oposición (política) llegó a aceptar mucho del sistema social democrático y, generalmente, ha trabajado a fin de reformarlo desde dentro de sus parámetros.

El sistema sueco ha sido categorizado por muchos observadores como un sistema intermedio entre la economía capitalista y la economía socialista. Los que apoyan la idea sugieren que Suecia ha encontrado una manera de lograr uno de los más altos niveles mundiales de igualdad social sin coartar el espíritu innovador o empresarial

Pese a lo anterior la gran crisis de comienzos de los años 90 fue el punto de partida de una búsqueda por reconstruir el modelo de Estado de bienestar,

⁹ Mauricio Rojas, Reinventar el Estado del Bienestar – La experiencia de Suecia, Editorial Gota a gota, Madrid, 2008. P 45.

entendiendo que para hacer sostenible un alto nivel de solidaridad social y responsabilidad pública había que replantear las bases mismas sobre las que se había construido ese Estado. Para ello Suecia emprendió, con un fuerte consenso político de fondo en cuanto a la necesidad y la dirección de las reformas, una profunda reconstrucción de su Estado de Bienestar que lo hace hoy un verdadero pionero en Europa, particularmente por sus avances en integrar un muy alto nivel de responsabilidad pública por el bienestar de su pueblo con una amplia libertad ciudadana de elección y la incorporación plena del empresariado, el pluralismo y la competencia en la provisión de los servicios públicos del bienestar.

El viejo Estado benefactor de Suecia se caracterizaba por darle a los ciudadanos un tipo de bienestar muy amplio pero sobre el cual los mismos tenían muy poca influencia directa y aún menos libertad de elección. Este Estado gestionaba directamente y de manera monopolista los servicios que asignaba a los ciudadanos buscando “darles a todos lo mismo”. El nuevo Estado de Bienestar, que surge de las reformas modernizadoras iniciadas en los años 90, afirma la responsabilidad pública en vez de la gestión pública, el pluralismo en vez del monopolio y la libertad de elección en vez de la asignación administrativa. Estos son los principios que, por ejemplo, han regido las amplias reformas del sector público educativo y de la sanidad, afirmando una gran responsabilidad pública en cuanto a que nadie le falte una educación o sanidad digna y de calidad pero no en detrimento de la pluralidad de proveedores o de la libertad de elección ciudadana. Lo que de esta manera se ha entendido es que nada tiene que ver el garantizar el acceso de todos a ciertos servicios como la educación y la sanidad con el hecho de que sea el sector público quien directamente los gestione.

Estado social en Alemania.

En el siglo XIX se desarrolla el primer sistema generalizado de protección social bajo el nombre de Wohlfahrtsstaat, que eventualmente evolucionó en lo que muchos llaman capitalismo no liberal¹⁰. Sobre las bases del que el Estado sería considerado el protector natural de las clases pobres y que el Estado tiene el deber de evitar ser colonizado por diferentes sectores o clases sociales, ya que, de otra manera, se puede producir una revolución.

Lo anterior se concretó con la llegada al poder de Otto Von Bismarck y su modelo se basa en una visión derivada de Kant que veía la ley no solo como un mecanismo de regulación de conducta ciudadana, sino también de cambio y

¹⁰ Regonini Gloria, “Estado de Bienestar” en: Bobbio Norberto, Diccionario Política, México, Siglo XXI Editores, 2002, p 552

progreso; fue esa visión paternalista y autoritaria del papel del gobierno la que está en el origen, según se ha alegado, de las ideas del nazismo.

Éste estableció un sistema de protección social (Estado de Bienestar) que se caracterizó por su autoritarismo (prohibía opciones políticas, sindicatos y organismos sociales independientes del partido nazi) y eficiente en el beneficio de quienes los nazis consideraban verdaderos alemanes, para mantener su sistema recurrió a la expropiación y al robo organizado desde el Estado a nivel industrial.

A finales del siglo XIX la sociedad política era aristocrática, de tendencia conservadora. La situación en Alemania se tornaba crítica en cuestión de política interna. A principios del siglo XX el Estado de Bienestar continuó ampliándose, las leyes eran cada vez más protectoras. El 12 de octubre de 1910 hubo una modificación a la ley sobre el servicio de empleo y el seguro de desempleados.

Otra de las leyes sociales más importantes, es creada en 1911, La Ley del Trabajo Doméstico fungió el papel de regulación legal como fundamento de los seguros sociales, iniciados en la era de Bismark¹¹. Durante la Primera Guerra Mundial, el gobierno organizó planes de movilización, con el propósito de retornar a los alemanes a las circunstancias prevalecientes económicas y sociales anteriores a la guerra, pero este plan estaba hecho para el caso de que Alemania ganara la guerra.

Entre las prioridades se encontraba prevenir el colapso del orden económico y político y trataba de mantener los niveles de empleo durante la transición a una economía de paz. Así surge la República de Weimar de 1919 a 1933 y se le llamó así debido a que en esa ciudad tuvo lugar la primera Asamblea Nacional, en la que en 1919 se negoció una constitución republicana, parlamentaria y democrática para el Imperio alemán.

La situación económica durante la república de Weimar era crítica, la inflación que se presentó en 1923, terminó con los ahorros, pensiones, seguros y otras formas de ingreso favoreciendo las condiciones para un estallido social.

El gran éxito de Adolf Hitler fue el colocar a los 6 millones de desempleados, creando una serie de reformas que cambiaron las condiciones del obrero en Alemania, las fábricas fueron transformadas en lugares espaciosos y seguros para el trabajo; se construyeron cientos de casas para las familias de clase obrera, antes de que el año de 1933 terminara 202,119¹² viviendas fueron construidas e igualmente se introdujo una política de semanas de vacaciones pagadas; la

¹¹ http://www.erziehung.uni-giessen.de/studis/Robert/wilhelm2_sozial.html.

¹² http://library.flawlesslogic.com/soc_rev2.htm

seguridad social del Tercer Reich y el sistema de seguro de salud de los empleados era el más avanzado y completo del mundo en ese momento.

La política económica de Hitler, estaba basada en gastar riesgosas sumas de dinero para emprender grandes trabajos públicos y para estimular la renovación y modernización de la industria y después recuperar los billones invertidos por invisibles impuestos; la recuperación económica no era el único objetivo de Hitler, sino también la restauración plena del empleo, su meta era crear una fuerte organización la cual fuera capaz de levantar a los encargados y dueños de las empresas, quienes demostraron una preocupación por el bienestar y la salud de la entera comunidad nacional.

En 1938 se dio una ampliación del seguro social incorporando a los artesanos y también se creó la ley de ayuda y protección a la ancianidad¹³. Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, los recursos del Estado eran destinados principalmente al sector militar, aunque cabe mencionar que los recursos destinados a los seguros sociales nunca fueron suspendidos.

La sociedad social francesa.

En Francia la creación de instituciones estatales de bienestar popular, empezó a fines del periodo conocido como la Belle Époque¹⁴, la cual es una expresión que surge después de la Primera Guerra Mundial y se usó para designar el periodo de la historia de Europa que comprendió entre la última década del siglo XIX y el estallido de la Gran Guerra de 1914; esta designación respondía en parte a una realidad recién descubierta que imponía nuevos valores a las sociedades europeas (expansión del imperialismo, fomento del capitalismo, enorme fe en la ciencia y el progreso como benefactores de la humanidad); también describe una época en que las transformaciones económicas y culturales que generaba la tecnología influían en todas las capas de la población (desde la aristocracia hasta el proletariado), y también este nombre responde en parte a una visión nostálgica que tendía a embellecer el pasado europeo anterior a 1914 como un paraíso perdido tras el salvaje trauma de la Primera Guerra Mundial.

Tales desarrollos se basaron sobre una organización de asistencia a los destituidos, que ya habían alcanzado un crecimiento y se caracterizó como un conflicto entre obligación y libertad. Bajo la influencia del liberalismo y positivismo la asistencia se organizó como un rechazo generalizado a la acción estatal directa

¹³ Sin autor, La Realidad Alemana. Gutersloh: Bertelsmann Lexikothek Verlag, Alemania, 1983, p. 263.

¹⁴ Verlichak, Carmen, Las diosas de la Belle Époque y de los 'años locos', Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1996, p 232.

a través de caridades (generalmente controladas por la iglesia) que aunque siendo independientes del estado se veía como complementando su tarea.

Una de las organizaciones mutualistas más conocidas y efectivas fue el Musée social en la cual figuraban diversas organizaciones sociales y económicas tales como: el sector industrial, social, eclesiástico, político e incluso sindical; tuvieron que debatir dos temas centrales, el rol del Estado en las políticas sociales y la segunda una re-exanimación del liberalismo clásico en la luz de percepciones positivistas acerca del mundo moderno de esa época¹⁵.

El Musée tuvo gran influencia a favor de los proyectos parlamentarios y logró que se aprobara un sistema de jubilación basado en un sistema de organizaciones incluyendo las mutuales que administraba las contribuciones de los miembros. Igualmente promovió programas estatales de salud pública, desarrollo urbano entre otras políticas con una visión u objetivo pro natalista, promover crecimiento demográfico y de ayuda a las familias, que resultaron en subsidios para las familias numerosas

1.1.3. La gran depresión del 29, El New Deal.

La gran depresión y el “Crac” del 29.

La gran Depresión que es considerada una de las crisis económicas más grandes del siglo XX¹⁶, comenzó el jueves 24 de Octubre de 1929 con el “crac” de la bolsa de Nueva York, hundiendo a ésta para expandirse progresivamente por todos los sectores económicos y posteriormente a todos los países industrializados, con la excepción de la Unión Soviética de Stalin. Estados Unidos fue el primer país afectado por la crisis y tocó fondo en 1932, alcanzando una tasa de desempleo del 25%¹⁷. Lo cierto es que sufrió diversos desequilibrios, principalmente en el reparto de la riqueza y los recursos, se estimó en ese entonces que treinta y seis familias ricas poseían unos ingresos equivalentes a los del 42% de la población; igualmente de 27.5 millones de familias.

Durante los años de 1920, las empresas estadounidenses habían incrementado sus ventas de forma considerable gracias a la expansión del consumo por parte de una emergente clase media, apoyada por un crecimiento del crédito por parte de

¹⁵ Thomas R. Maltus, *Primer Ensayo sobre la Población*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 90.

¹⁶ Galbraith John Kenneth, *La crise économique de 1929*, París, Editorial Payot, 1989.

¹⁷ Desbiens Albert, *Histoire des Etats-Unis: La Grande Dépression*, París, Collection Nouveau Monde, p 250-253.

los bancos. Paralelamente, la rápida industrialización que siguió a la reconversión de fábricas de armamento en fábricas civiles tras la Primera Guerra Mundial condujo a una sobreproducción de bienes industriales y de consumo por parte de muchas empresas.

También el sector agrícola vivió una serie ininterrumpida de excelentes cosechas entre 1925 y 1928, lo que condujo a un exceso de oferta de bienes agrícolas; este excedente monetario que hubo en circulación condujo a una espiral inversionista en la bolsa, millones de pequeños y medianos ahorradores invirtieron en la especulación bursátil, por lo que tras el “crac”, hubo un pánico por parte de estos y acudieron a retirar su dinero en las entidades bancarias, generando la quiebra en cadena de estos y por otra parte los fondos de los bancos que estaban invertidos en la especulación disminuyeron progresivamente debido a la deflación.

Los agricultores que también se vieron afectados empezaron a pasar dificultades al ver mermado su poder adquisitivo, alrededor de 15 millones de campesinos estaban al borde de la ruina; en la industria la crisis se manifestó con la quiebra de empresas y la reducción de la producción en un 38%¹⁸

Acorde a lo antes mencionado se buscó una forma de cómo mitigar los efectos de la crisis de 1929, las políticas de seguridad social se llevaron a cabo en todos los países industriales provocando una gran expansión del sector público que se convirtió así, en una fuente interna de estabilidad, ya que gran parte de cualquier gasto adicional regresaba como ingreso incrementado¹⁹.

El periodo de consolidación y expansión del Estado de Bienestar corrió de 1930 hacia 1960, pasando en 1942 con el Report Beveridge, el cual trataba de afrontar las circunstancias de la guerra, suavizando las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la Seguridad Social y otras subvenciones estatales tales como: electricidad, transportes, vías de comunicación, educación, entre otros. Por su parte la teoría keynesiana intentaba paliar los efectos de la dispersión actuando sobre la demanda a través del Estado²⁰.

Durante treinta años, el Estado de Bienestar actuó con un éxito considerable, dando origen y sustento a un periodo de crecimiento económico sin precedentes, asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos como la salud, educación entre otros.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Steindl Josef, J.M. Keynes: La sociedad y el economista, Investigación Económica 173, Julio-Septiembre de 1985, p. 59.

²⁰ Picó Joseph, Teorías sobre el Estado de Bienestar, Madrid, siglo XXI, 1987 p. 1-2.

El New Deal.

New Deal o en castellano “Nuevo Tratado” es el nombre que le dio el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt a su política intervencionista que puso en marcha para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos y este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros y redinamizar a la economía estadounidense que estaba herida desde el crac del 29 por el desempleo y las quiebras en cadena.

Comúnmente se distinguen dos New Deals, el primero, marcado particularmente por los Cien días de Roosevelt en 1933²¹, que apuntaba a un mejoramiento de la situación a corto plazo y se pueden encontrar las leyes de reforma de los bancos, programas de asistencia social urgente, programas de ayuda para el trabajo y programas agrícolas. El gobierno realizó así inversiones importantes y permitió el acceso a recursos financieros a través de las diversas agencias gubernamentales, el resultado económico fue moderado, pero la situación mejoró.

El segundo New Deal se extendió entre 1935 y 1938²² poniendo por delante una nueva distribución de los recursos y del poder en una escala más amplia, con leyes sindicales de protección, programas de ayuda para agricultores y trabajadores ambulantes; no obstante la Corte Suprema juzgó numerosas reformas como institucionales, pero algunas partes de los programas fueron remplazadas rápidamente.

Este segundo New Deal fue mucho más costoso que el primero y aumentó el déficit público y el desempleo todavía alcanzaba a 11 millones de estadounidenses en 1938²³.

No hay ninguna prueba de que el New Deal tuviera eficacia en la lucha contra la crisis, que perduró hasta que Estados Unidos movilizó su economía con la Segunda Guerra Mundial²⁴. Pero su éxito es innegable en el plano social, ya que cambió al país mediante reformas y no mediante una revolución; cabe mencionar que los programas del New Deal eran abiertamente experimentales, manifiestamente perfectibles, y dados los costos de este proceso, se podrían haber preferido un programa de cambio más completo.

²¹ Desbiens Albert, *Histoire des Etats-Unis: La Grande Dépression*, París, Collection Nouveau Monde, p 254.

²² Calvet Robert, *Les Etats-Unis en fiches: le New Deal*, Paris, Ellipse, 2006 p. 18.

²³ Idem.

²⁴ A. Kips, *Franklin Roosevelt*, Paris, Fayard, 1988, p.337

Sin embargo, el carácter imperfecto del New Deal permitió una crítica constructiva y una reflexión más pausada y abrió la vía a un mejoramiento de la democracia estadounidense en los años siguientes y que perdura hasta la actualidad.

El New Deal puso así las bases del Estado del Bienestar. Progresivamente, el sistema cubrió una parte más amplia de la población, particularmente gracias a las enmiendas de 1939 y de 1950, pero al principio, quedó acantonado en los límites inicialmente impuestos por Roosevelt.

Durante los 25 años posteriores a la II Guerra Mundial, la combinación de las ideas keynesianas con el capitalismo generó una enorme expansión económica. Todos los países capitalistas, también aquéllos que perdieron la guerra, lograron un crecimiento constante, con bajas tasas de inflación y crecientes niveles de vida. Sin embargo, a principios de 1960 la inflación y el desempleo empezaron a crecer en todas las economías capitalistas, en las que las fórmulas keynesianas habían dejado de funcionar. La menor oferta de energía y los crecientes costos de la misma (en especial del petróleo) fueron las principales causas de este cambio. Aparecieron nuevas demandas, como por ejemplo la exigencia de limitar la contaminación medio ambiental, fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres y las minorías, así como la exigencia de indemnizaciones por daños causados por productos en mal estado o por accidentes laborales. Al mismo tiempo el gasto en materia social de los gobiernos seguía creciendo, así como la mayor intervención de éstos en la economía.

1.1.4. Crisis del Estado de Bienestar.

Desde la segunda mitad de la década de los setentas y buena parte de los ochentas, el discurso sobre el Estado de Bienestar ha sido el de su crisis inevitable; las críticas al Estado de Bienestar propuestas por el neo marxismo y el neo conservadurismo, se centraron en el hecho de que la política social se presenta como un mecanismo compensatorio del mercado, lo cual finalmente produce su ineficacia²⁵.

La recesión económica de 1974-1975, revitalizó el hasta entonces relegado monetarismo, por lo que a partir de la década de los ochentas tienen auge las políticas neoconservadoras en Estados Unidos, Inglaterra y en el resto del mundo industrializado. El liberalismo moderno o neoliberalismo que en realidad no significó un nuevo paradigma se enfrentó a la imposibilidad de desconocer una

²⁵Orozco José Luis y Dávila Consuelo, Breviario político de la globalización, México, Fontamara/UNAM, 1997, p. 128.

serie de compromisos asumidos por el Estado ante la sociedad²⁶. De tal forma que intenta mitigar la recesión económica que viven los países industrializados mediante políticas de reajuste, cambiando su política económica del pleno empleo por un combate a la inflación.

Las críticas del monetarismo al Estado de Bienestar han sido la de la ilusión de alcanzar un crecimiento sostenido y el pleno empleo, la crisis fiscal provocada por el excesivo crecimiento del sector público y por ende el gasto público, su ineficacia como proveedor de servicios y la rigidez de las instituciones, así como el deterioro en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público.

Pese a sus deficiencias y frente al hecho que el Estado de Bienestar en sus distintas modalidades, en diversas latitudes, entró en crisis y ha sufrido múltiples transformaciones como la reprivatización, venta de empresas del Estado, la apertura comercial; no podemos hablar de un nuevo modelo que lo sustituya hasta el momento o bien que ofrezca una solución a las contradicciones capitalistas.

Por último cabe señalar que la situación económica que se produjo en el mundo occidental como consecuencia de la elevación de los precios de los productos energéticos, fue creando una importante crisis económica, provocada entre los años 1973-1979 y de ahí que se hable de la crisis del Estado de Bienestar.

Con la crisis del petróleo (1973) que afectó a todo el sistema capitalista, se comenzó a debatir sobre las funciones que llevo a cabo el Estado como garante del funcionamiento del mismo sistema. Una de las principales críticas que nacían desde los sectores neoliberales era que, justamente el Estado, denominado en el periodo 1930 – 1970 como “Estado de Bienestar” o “Estado Benefactor”, basado en las teorías económicas de Keynes, era el culpable de la crisis del momento y por lo tanto debía ser reformulado. Es decir, según los postulados neoliberales el Estado debía dejar de intervenir en la economía, no solo como controlador sino también como generador y distribuidor de riquezas, ya que estas últimas funciones hacían que el Estado elevara considerablemente su presupuesto dejando sin ganancias a las grandes empresas. De esta forma se ponía en lugar central, para la salida de la crisis, a la reducción de los gastos del Estado.

Las consecuencias no se hicieron esperar demasiado: aumento de la desocupación, despidos producidos por el propio Estado y por las empresas privadas, brusca disminución de las ventas debido a la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, privatizaciones en todas las áreas, suspensión o cierre definitivo de servicios que cumplían funciones sociales (transportes, educación, salud, etc.).

²⁶Ídem.

Otra de las consecuencias que trajo aparejado el desmantelamiento del “Estado de Bienestar” y su papel regulador de las relaciones entre los empresarios privados y los trabajadores, fue la pérdida, por parte de los sindicatos, de su poder de negociación ante las medidas neoliberales y de la desigualdad en sus reclamos. El fuerte aumento del desempleo, el cierre de empresas y el deterioro de las condiciones de trabajo, presionaron a los que todavía conservaban su puesto, a aceptar nuevas condiciones de flexibilidad laboral. Estas facilidades brindadas a los particulares fueron aprovechadas para bajar costos laborales directamente con la disminución de salarios y de esta manera recuperar o mantener los niveles de ganancia.

La excusa era que el Estado era ineficiente, y que sus gastos generaban inflación. Para corregir estas deficiencias, se aplicaron ajustes de todo tipo, que los trabajadores, desmovilizados por el miedo a más pérdidas de empleos, no tuvieron más remedio que aceptar. Al mismo tiempo, la revolución tecnológica de los ´70, había provocado una alta tecnificación de la industria, con la consecuente disminución de la mano de obra y la especialización de la misma. El desempleo aumentó el número de trabajadores marginales o informales, con trabajos temporales, artesanales o de servicios alternativos

En el caso de nuestro país la crisis económica de 1976 paralizó las acciones sociales reformistas y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada, conocido como Alianza para la Producción la estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país²⁷. Algunas de las decisiones que han sido tomadas en los últimos años, en la esfera económica y política, incluido algún conflicto social, tienen que ver con el proceso que hemos descrito: eliminar o disminuir el peso de lo público para hacer crecer lo privado; estas políticas de ajuste, que en algunos momentos han producido resultados positivos (la reconversión industrial, por ejemplo), han salido reforzadas por el apoyo de determinados organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, Unión Europea), sustentando la aparición de lo que se conoce como el neoliberalismo o nuevo conservadurismo en lo económico y en lo político. En este mismo contexto los sindicatos, organizaciones de izquierda política intelectuales denuncian los efectos de la contención salarial, las privatizaciones, la desigual distribución de riqueza, la explotación laboral, y en definitiva el incremento de la pobreza en el mundo.

²⁷ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí, La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005, p. 10.

Lo que resulta obvio es que la crisis del Estado de Bienestar genera lo que podríamos denominar "un malestar general" ya que las clases menos pudientes, pertenecientes a los estratos sociales más bajos (la mayoría) son los más afectados, negativamente, en sus condiciones y calidad de vida.

1.2. Desarrollo Social.

El desarrollo social se refiere al desarrollo del capital humano y capital social en una sociedad. Implica una evolución o cambio positivo en las relaciones de individuos, grupos e instituciones en una sociedad. Implica principalmente Desarrollo económico y humano. Su proyecto de futuro es el Bienestar social; es decir, el desarrollo es un proceso de cambio social deliberado que tiene como objetivo alcanzar los niveles de vida y oportunidades que presentan las sociedades industrializadas con elevados niveles de bienestar.

1.2.1. Definición de Desarrollo social.

Para algunos autores, el Desarrollo Social debe conducir a igualar las condiciones de bienestar prevalecientes en las sociedades industrializadas; para Pedro Paz el "Desarrollo es un proceso de cambio social deliberado que tiene como objetivo alcanzar los niveles de vida y oportunidades que presentan las sociedades industrializadas con elevados niveles de bienestar"²⁸. En esta definición está implícito el papel del Estado como promotor de dichos cambios.

Otra definición es la que da James Midgley y menciona que el Desarrollo Social es un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico²⁹. Esto es un proceso que, con el transcurso del tiempo conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente e implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso; en este aspecto es decisivo el papel del Estado como promotor y coordinador del mismo, con la activa participación de actores sociales, públicos y privados.

²⁸ Pedro Paz, "Desarrollo-subdesarrollo", en Di Tella Torcuato, Gamba Susana, Fajardo Paz." Desarrollo subdesarrollo", Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Buenos Aires, Editorial Ariel, 2004, p. 184.

²⁹ Midgley James, Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare, Londres, Editorial Sage, 1995, p. 8.

Amartya Sen menciona que el “Desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos”³⁰, esta interpretación del desarrollo, ha llevado a otorgar una importancia fundamental al concepto de Desarrollo Humano, como un proceso paralelo y complementario al Desarrollo Social y el desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades.

Por otro lado cabe hacer mención que los derechos humanos han constituido un referente en las políticas sociales, en particular los derechos humanos de segunda generación que se definen como los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho³¹. Entre estos encontramos la Seguridad Social, el trabajo, la formación de sindicatos, la educación primaria y secundaria gratuita, un nivel de vida que garantice la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

1.2.2. El Desarrollo Social en México, antecedentes.

En México, la Constitución de 1917 la cual incorporó un alto componente social, principalmente a través de los artículos 3, 4, 25 y 123 constitucionales³². Posteriormente, diversas reformas han ampliado la protección social a nivel constitucional, tal es el caso de la inclusión de la educación secundaria en el artículo tercero constitucional en el año de 1992.

En México, se estableció un régimen de bienestar dual: por un lado se privilegió a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y, por el otro, se excluyó al resto de la población. En el periodo de la segunda posguerra la intervención del Estado en la economía y en el desarrollo social inició un franco despliegue. La atención de los gobiernos desarrollados se centró en la reconstrucción de los estándares de bienestar económico y social gravemente dañados o destruidos por la guerra. En México, se emprendió un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que puso énfasis en el crecimiento económico.

Diversos autores fechan el inicio del desarrollo social y económico del México moderno al término de la Revolución Mexicana. Para la descripción de la

³⁰ Sen Amartya, *Desarrollo y libertad*, México, editorial Planeta, 2000, p 19.

³¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH. En <http://cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>.

³² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

revolución del desarrollo social se utilizan las cuatro fases propuestas por Carlos Barba quien emplea como criterio de periodización los avances y transformaciones del régimen de bienestar y de las políticas sociales³³.

La primera fase que comprende de 1917-1940. Fase de constitución de la política social posrevolucionaria. En este periodo 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 intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional³⁴. No obstante, aún en la década de 1930 el gobierno de México mantuvo restringido su papel por la escasez de recursos presupuestarios y porque todavía predominaba el paradigma liberal, que limita la participación del Estado en la economía y privilegia la acción individual. Durante estos años, se realizaron acciones importantes en el campo de la salud pública, entre las que destacan las campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica, realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917. A partir de 1934, con el primer plan sexenal de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron por todo el país y comenzó la provisión sistemática de servicios de salud. Para cumplir con estas funciones se creó en 1938 la Secretaría de la Asistencia Pública

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas se establecieron bases para la planificación del movimiento obrero y la forma en que se actuaría; así en 1938 se consolidó la institucionalización para el sector agrario en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y para el obrero en la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias como fueron el Departamento de Salubridad y la Secretaría de la Asistencia Pública dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Los problemas de salud pública en México estaban íntimamente relacionados, por un lado, con el analfabetismo y las bajas tasas de escolaridad y, por el otro, con las casi inexistentes redes de agua potable, drenaje y alcantarillado. A partir de 1940, la creciente cobertura de infraestructura social básica, junto con las campañas sanitarias y de alfabetización, contribuyeron a elevar las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo urbano y semiurbano, lo que se reflejó en la notable disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias.

³³ Carlos Barba Solano, Régimen de bienestar y reforma social en México, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004, p 19.

³⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

La segunda fase se da entre los años de 1940 a 1982. 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.

A lo largo de las décadas de 1940 y 1950 la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La ampliación de las áreas de riego, la construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos. Mientras la estructura productiva se amplió y diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.

En este periodo, 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; estas instituciones garantizaron el derecho a la salud y la seguridad social.

El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales que casi de inmediato fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. Se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales³⁵.

La tercera fase se da entre 1982 y 1988. A partir de la década de 1980, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso trajo consigo profundos cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales, como la sustitución del universalismo ²que privilegió a estratos medios y altosurbanos³ por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezago.

Y la última fase que va de 1988 a 2005. A partir de 1988 inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Las políticas sociales de la década de 1990significaron una suavización de las políticas de

³⁵Viviane Brachet-Márquez,El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995), El Colegio deMéxico, México, 1996, p 106-109.

mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados³⁶.

Llama la atención la ausencia de políticas sociales compensatorias que amortiguaran los efectos de la crisis y el ajuste estructural, con excepción de los Programas Regionales de Empleo, cuyos efectos fueron muy limitados

Prejuiciosamente se concibe que el crecimiento económico sea la base del desarrollo. Pero esto no es así, el crecimiento sólo toca a un incremento en el Producto Interno Bruto (o en el Ingreso nacional), pero no a la distribución social de la riqueza. El desarrollo, por otra parte, implica una mejora en el bienestar social.

La política económica en México, bajo auspicio de organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o las autoridades monetarias estadounidenses, tradicionalmente ha fundado la base de su intervención económica en la fórmula que consiste en inyectar dinero a la economía para crear crecimiento, y de hecho lo han logrado, pero con un enorme costo social: inflación.

En la actualidad en el Plan Nacional de Desarrollo³⁷ es donde se asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permitan a todos los mexicanos tener una vida digna tanto de quienes viven en la pobreza como del resto de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades pero es algo que aún está pendiente en la actualidad.

En el eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo referente a la Igual de oportunidades, sobre los grupos vulnerables en las estrategias 17.3 y 17.4 establece focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza.

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

³⁶ Ídem p 33-39.

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo. En <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>

Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad. Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva.

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

1.2.3. Programas de Apoyo a Adultos Mayores en México.

A nivel federal hay programas que han replicado la transferencia monetaria para adultos mayores de 70 años, aunque bajo esquemas distintos. El Programa Oportunidades en su componente de apoyo para adultos mayores, otorga un monto de \$295.00³⁸ (doscientos noventa y cinco pesos) al adulto mayor de 60 años integrante de familias beneficiarias de Oportunidades que residen en localidades de mas de 2,500³⁹ habitantes el objetivo del programa es contribuir a la protección de social de los adultos mayores de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos monetarios y acciones para aumentar su ingreso con el propósito de contribuir a mejorar sus condiciones de vida.

Para recibir este apoyo monetario, el adulto mayor tiene que asistir a revisión médica cada seis meses y de esto deberán dar constancia los servicios de salud, de acuerdo con las acciones y frecuencia de atención previstas para este grupo de edad. Quedan exentos del cumplimiento de esta corresponsabilidad los adultos mayores que padezcan una discapacidad severa que les impida trasladarse a la unidad de salud.

Por su parte el Programa 70 y más operado por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) con cobertura nacional tiene como población objetivo a aquellos adultos mayores de 70 años en adelante, que residen en localidades de hasta 30,000⁴⁰ habitantes otorgando un apoyo de \$500.00 (quinientos pesos) sin condición alguna, el objetivo del programa es contribuir a la protección social de los adultos mayores de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos monetarios

³⁸ http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reglas_de_Operacion_Programa_70

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Rubio G. y Garfias, F. Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 2010, Serie 161, p 21.

y acciones para aumentar su ingreso, mejorar su salud física y mental. Beneficiando alrededor de 2,000,000⁴¹ millones de personas

1.2.4. Indicadores para el Desarrollo Social.

Los factores a considerar para el Desarrollo son el Producto Interno Bruto (PIB), el PIB per cápita, el nivel de industrialización, entre otras. En el enfoque propuesto por Sen existen cinco tipos distintos de libertades: 1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora⁴².

Si bien el Desarrollo Social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de toda la población, la tendencia de las últimas décadas ha sido la focalización de los programas sociales y la restricción de las políticas sociales universales, esta tendencia se ha definido por criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados; esto ha implicado que la principal meta de los programas sociales sea la reducción de la pobreza, particularmente el de la pobreza extrema.

El mecanismo para lograr este objetivo ha sido el impulsar el desarrollo humano a través de la ampliación de las capacidades y de las oportunidades de los individuos. Estos dos últimos conceptos han sido una contribución de Amartya Sen y son un referente en las políticas sociales; un tema de especial interés es el vínculo existente entre el desarrollo social y el desarrollo económico, actualmente existe un consenso de que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social.

Las propuestas actuales en la materia recomiendan dar un mayor peso a la calidad del crecimiento, esto es, lograr que el crecimiento económico se incluyente y contribuya al desarrollo social⁴³.

1.3. Seguridad Social.

La seguridad social, a veces también llamado seguro social o previsión social, se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o cobertura de las problemáticas socialmente reconocidas, como

⁴¹ Ídem.

⁴² Sen Amartya, Desarrollo y libertad, op. cit. P 27.

⁴³ World Bank, The quality of growth, Washington, 2000, p 11.

salud, pobreza, vejez, discapacidades, vivienda, desempleo, familias con niños, familias numerosas, familias en situación de riesgo, y otras.

1.3.1. Definición de Seguridad Social.

La Seguridad Social es la protección que la Sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos⁴⁴.

Entonces la Seguridad Social se entiende como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad.

Es así como la concepción universal respecto al tema ha llevado a cada nación a organizarse con el fin o el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo. En este contexto siempre se concibió al Estado como el principal, sino el único promotor de esta rama de la política socioeconómica puesto que los programas de seguridad social están incorporados en la planificación general de éste; sin embargo, no siempre se logró a través de tales políticas, desarrollar e implementar un sistema de Seguridad Social justo y equitativo, en el cual la persona tuviera la gravitación que amerita. Sumado a esto el vertiginoso avance de la economía mundial, en otras palabras no hubo un desarrollo paralelo de ambas áreas, condición vital para lograr un crecimiento equilibrado.

Otra definición que puede darse es que la Seguridad Social es el resultado de un proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre desde los albores de la humanidad⁴⁵; el Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y en general todo el espectro posible de seguridad social, estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener un carácter gratuito, que son posibles gracias a los fondos procedentes del erario público, sufragado a partir de las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en un principio, las clases inferiores de una

⁴⁴ Organización Internacional del Trabajo OIT, Administración de la Seguridad Social, Ginebra, 1991, p 9.

⁴⁵ Mallet Alfredo, La búsqueda de la Seguridad Social, Ginebra-Buenos Aires, 1983, p.78.

sociedad son las beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

Es así como en este sistema se engloban temas como la salud pública, el subsidio al desempleo, o los planes de pensiones y jubilaciones y otras medidas que han ido surgiendo en muchos países tanto industrializados como en vías de desarrollo desde finales del siglo XIX para asegurar unos niveles mínimos de dignidad de vida a todos los ciudadanos y la plena realización de los individuos; e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades.

1.3.2. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social.

La Seguridad Social como tal nace en Alemania como producto del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores, la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época. Primeramente los trabajadores se organizaron en asociaciones de auto ayuda solidaria, aquí destacaron las mutuales de socorro mutuo, las cooperativas de consumo y los sindicatos. Eran los tiempos en que Prusia era gobernada por el Káiser Guillermo II; como primer gran documento de compromiso social del Estado, está el mensaje imperial del 17 de noviembre de 1821, anunciando protección al trabajador, en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

Impulsadas por el Canciller Alemán Otto Von Bismarck (el Canciller de Hierro) son refrendadas estas tres leyes sociales⁴⁶, que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal:

- Seguro contra enfermedades. 1883.
- Seguro contra accidentes de trabajo 1884.
- Seguro contra la invalidez 1889.

En 1889 en París se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales. Sus postulados fueron relevantes después en congresos especiales como el de Berna en 1891, Bruselas en 1897, en París 1900, en Dusseldorf en 1902, en Viena en 1905 y en Roma 1908. En el Congreso de Roma se propuso además la creación de conferencias destinadas a conseguir la concertación de convenios

⁴⁶Ley del 15 de junio de 1883, sobre seguros de enfermedad; la Ley del 16 de julio de 1884 sobre accidentes de trabajo y la Ley de 22 junio de 1889, sobre seguros de invalidez y vejez. Estas leyes ofrecían seguros que corrían a cargo del Estado que los cubría con impuestos recaudados.

internacionales, las primeras de las cuales tuvieron lugar en La Haya en 1910; en Dresden en 1911 y en Zurich en 1912.

En 1919 con la firma del Tratado de Versalles donde se pone fin a la Primera Guerra Mundial y derivado de este tratado histórico nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁷. El preámbulo de la Constitución de la OIT es muy rico en contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social. En 1942 se da a conocer el Plan Beveridge que es introducido por Sir W. Beveridge y da una concepción más amplia con respecto a la Seguridad Social.

Para 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Filadelfia presenta la Declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que deberían inspirar la política de sus miembros, en su Título III establece: “La conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten y prestar asistencia médica completa”⁴⁸.

1.3.3. Principios fundamentales de la Seguridad Social.

La Seguridad Social se basa en los siguientes principios⁴⁹:

- a) **Universalidad:** Es la garantía de protección para todas las personas sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida. Teniendo dos vertientes la cuales son la objetiva y la subjetiva; en la objetiva la Seguridad Social debe cubrir todas las contingencias o riesgos a la que está expuesto el hombre que vive en sociedad. La subjetiva se refiere a que todas las personas deben estar amparadas por la Seguridad Social, principio que deriva de su naturaleza de Derecho Humano Fundamental y este principio se relaciona con el principal tema actual de la Seguridad Social, la falta de cobertura frente a algunas contingencias sufridas por los ciudadanos.

- b) **Solidaridad:** Es la garantía de protección a los menos favorecidos en base a la participación de los contribuyentes al sistema. Es esencial al momento de determinar si estamos ante un sistema de Seguridad Social o frente a cualquier otro sistema que cubra o atienda las contingencias de Seguridad Social, sino de seguro privado.

⁴⁷<http://www.ilo.org/public/spanish/about/history.htm>

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>

Como se mencionó anteriormente el principio de Solidaridad se define en cuanto cada cual aporta al sistema de Seguridad Social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades, lo cual constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la Seguridad Social el cual es la redistribución de la riqueza con justicia social.

- c) **Integralidad:** Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema. Se debe de cubrir en forma plena y a tiempo, la contingencia de que se trate, debe responder a las necesidades efectivas del sector al que van destinadas, con niveles de dignidad, oportunidad y eficacia.
- d) **Unidad:** Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar su objetivo; es decir, supone la implantación de un sistema que de tal manera toda institución estatal, paraestatal o privada, que actúe en el campo de la previsión social deba hacerlo bajo una cierta unidad y/o coordinación para evitar duplicidades e ineficacias en la gestión.
- e) **Equidad:** Se puede hablar de equidad individual o colectiva. En la equidad individual supone una equivalencia entre el monto esperado de las prestaciones y el monto esperado de las contribuciones al financiamiento realizadas por el mismo individuo.

En la equidad colectiva se produce cuando la proporción entre prestaciones y contribuciones esperadas, es la misma para todos los individuos cubiertos y se trata a todos los individuos por igual en términos de la relación entre prestaciones y contribuciones. En este modelo deben conocerse cuáles son los diferentes métodos (contributivos, no contributivos, mixto) y modelos de financiación de las prestaciones de Seguridad Social.

- f) **Participación:** Es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el Sistema de Seguridad Social; es decir, la sociedad debe involucrarse en la administración y dirección de la Seguridad Social a través de sus organizaciones representativas y también de su financiamiento.

La participación en un sentido amplio implica que deben poder hacer sentir su opinión todos quienes de una forma u otra están alcanzados por la Seguridad Social, por medio de participaciones informativas, consultivas, asesoras o directivas.

- g) **Obligatoriedad:** Las normas de seguridad son imperativas, el ingreso al sistema no depende de la voluntad del interesado, sin perjuicio de que pueda aceptarse la cobertura optativa o voluntaria de acuerdo a ciertas condiciones y como adecuado complemento de los regímenes obligatorios indispensables.

Surge a este respecto en muchas ocasiones la necesidad de hacer cumplir la norma, como vía práctica de extender la cobertura.

Como pudimos ver en este capítulo se definieron los conceptos que nos van a ayudar a entender con mayor facilidad lo que es el Estado de Bienestar el cual garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia, igualmente se definió el desarrollo social el cual es un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico esto quiere decir que con el transcurso del tiempo conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos que se mencionaron antes y por último la seguridad social es la que proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas las cuales van para combatir en lo posible las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez o muerte.

Estos tres conceptos van de la mano con un mismo objetivo el de dar una calidad mínima de vida a todos los integrantes de una sociedad y en este sentido se empezara a desarrollar en el capítulo dos en cual se verán los orígenes y operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal implementada por el gobierno local y encaminado a la cobertura universal de todas aquellas personas mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal para que tengan una calidad de vida digna y seguridad.

Este se derivó básicamente a la identificación de un problema social cuya atención se asumió como prioridad de la política social del Gobierno del Distrito Federal a partir del año 2001 ya que en los próximos años la cantidad de personas que alcanzaran esta edad será mucho mayor que la actual.

Capítulo II. Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.

2.1. La Pensión Alimentaria como un Derecho Social.

La perspectiva adoptada para la evaluación de la Pensión Alimentaria, se sustenta en el paradigma de acceso universal a servicios y prestaciones sociales, es decir en la institucionalización de tales servicios y prestaciones como derechos atribuidos al ciudadano.

Como hemos visto en el capítulo I, el principio universalista en materia de bienestar social, ha coexistido históricamente y coexiste en la actualidad en diferentes sistemas de bienestar social, con otros principios: el de derechos adquiridos vía la aportación financiera específica de los beneficiarios de las prestaciones correspondientes; el de focalización; el de acceso condicionado a las prestaciones; y el que podríamos denominar de posibilidad de acceso a una prestación sujeta a cuestiones como disponibilidad presupuestal, orden de prelación, etc.

En el caso de México, a nivel nacional, prácticamente los únicos servicios sociales a los que los ciudadanos acceden de modo universal, es decir en función de un derecho exigible en calidad de ciudadano e incluso de residente en el territorio nacional, son los servicios de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y es un derecho consagrado por la Constitución Política de los Estados Mexicanos que en su artículo tercero⁵⁰ declara que la educación impartida por el Estado debe ser gratuita, laica y obligatoria para todos los habitantes del país.

Los restantes servicios sociales emanadas de la legislación y las instituciones federales, o bien establecen el acceso con base en alguno de los otros principios; el de derechos adquiridos en el caso de las pensiones por edad avanzada o incapacidad, por ejemplo, o combinan dos o más de ellos, como es el caso, por ejemplo, de las prestaciones proporcionadas a hogares en pobreza, por medio del programa Oportunidades (focalización territorial, verificación de la situación de pobreza, acceso condicionado a las prestaciones).

Si prácticamente ningún sistema de bienestar social a nivel mundial opera exclusivamente con base en el principio de acceso universal, existen ciertos sistemas, como los vigentes en Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca y Holanda, que incluyen un número significativo de servicios fundamentales a las que tanto ciudadanos como residentes acceden con base en este principio. Esto significa,

⁵⁰<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

por ejemplo, en lo que respecta a los residentes que no cuentan con la ciudadanía del país donde residen, que se les reconoce la ciudadanía social⁵¹ en la cual se integran una serie de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros participar de forma equitativa de los niveles básicos de su comunidad, aunque no cuenten con la ciudadanía política en la cual se aseguran de manera universal servicios como la salud, protección ante el desempleo, pensiones justas entre otras.

Desde luego, la institucionalización de prestaciones sociales universales basadas en derechos de cumplimiento exigible a la autoridad pública, implican la movilización de recursos provenientes del pago de impuestos sobre los ingresos personales, los beneficios obtenidos por las empresas, la propiedad inmueble y la riqueza. De este modo, el ejercicio de derechos sociales universales implica un mecanismo de redistribución del ingreso y la riqueza. Esta distribución resulta del hecho de que mientras el aporte de los ciudadanos al financiamiento de las prestaciones se basa en los impuestos sobre el ingreso, la riqueza y el consumo personales y sobre el impuesto aplicado al beneficio de las empresas, los derechos y las prestaciones son iguales para todos. Pero además, en los países del primer mundo, por regla general el pago de impuestos es progresivo, es decir, la tasa aumenta en la medida que el ingreso es mayor. A este respecto, la postura de los Estados de Bienestar Keynesianos es progresividad impositiva e igualdad de derechos y prestaciones sociales. La propuesta neoliberal, en cambio, promueve la tasa impositiva única y la focalización del gasto social.

Por otro lado, bajo una modalidad más limitada, los mecanismos de protección social basados en contribuciones específicas pero de carácter solidario, como por ejemplo la obtención de una pensión a través de un fondo común, o las prestaciones de salud basadas en ese tipo de mecanismos, implican también mecanismos redistributivos, en este caso limitados a quienes contribuyen al financiamiento solidario del fondo⁵².

En todo caso, la premisa fundamental en la que basamos la evaluación del diseño del derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, es precisamente evaluar cómo y en qué medida dicho diseño garantiza el ejercicio de este derecho establecido para los adultos mayores de 68 años en el Distrito Federal, traduciéndolo en una prestación (pensión alimentaria) a la que la población derechohabiente accede universalmente en las mejores condiciones posibles, esto es: libre de coacciones, dignamente, de modo oportuno, sin

⁵¹ Añón, José María, Ciudadanía Social: la lucha por los Derechos Sociales, Universidad de Valencia 2002 p 1.

⁵² Duhau Emilio, Evaluación del diseño de la Pensión Alimentaria, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Sociología, 2009 p 17.

necesidad de satisfacer requisitos no imprescindibles y sin limitaciones innecesarias en cuanto al uso de la transferencia cuasi monetaria en la que consiste la prestación principal. Cabe aclarar que cuando decimos requisitos no imprescindibles y limitaciones innecesarias, nos referimos a que, en principio, el diseño debería evitar al máximo posible cualquier requisito o limitación que no resulten claramente justificados por los bienes a tutelar a través de ellos, tales como abusos por obtención indebida de la prestación; protección de los derechohabientes orientada a evitar, entre otras cosas abusos por parte de terceros y la limitación de su autonomía. Adicionalmente, cabe someter a discusión la edad establecida para gozar del derecho.

La evaluación de la operación parte de las mismas premisas, es decir, se evalúan los distintos elementos que la componen con el propósito de observar si no implican límites o distorsiones en el ejercicio del derecho y si proporcionan las mejores condiciones posibles para ello. Y, en su caso, proponer las medidas administrativas y los cambios en los procedimientos que resulten pertinentes.

2.1.1. Antecedentes del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.

En este contexto el Gobierno del Distrito Federal, estableció el Programa de Pensión Alimentaria en el año 2001 como parte fundamental de una política social orientada a la generación de derechos y la atención prioritaria de los grupos sociales más desfavorecidos⁵³. De igual forma, inició una serie de estrategias que permitieran atender de manera integral a las personas adultas mayores para disminuir las desigualdades y contribuir a mejorar su calidad de vida.

Este planteamiento se concretó con el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, en febrero de 2001. A través de éste se otorgó inicialmente (bajo el criterio de focalización territorial) a 150 mil adultos mayores de las unidades territoriales catalogadas como de alta y muy alta marginación, y que radicaban en bolsones de pobreza de otro tipo de unidad territorial, un apoyo económico, prioritariamente para la adquisición de alimentos, con la visión, desde un principio, de que dicho apoyo ampliaría su cobertura hasta convertirse en una Pensión Universal Ciudadana⁵⁴.

⁵³<http://www1.df.gob.mx/virtual/iaam/iaam/ProgramaInstitucional2008-2012.pdf>

⁵⁴ Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación Diagnóstica del Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2010, p 3.

La Pensión Alimentaria constituye una gran innovación y hasta la fecha probablemente la más importante en materia de política social desarrollada por un gobierno electo del Distrito Federal. Su implantación inicial bajo la forma de apoyo alimentario en el año 2001, fue el producto de un Acuerdo del Jefe de Gobierno de fecha 6 de febrero de dicho año, mediante el cual se estableció el “Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal”⁵⁵.

De acuerdo con los antecedentes documentales de esta iniciativa y del testimonio de quienes participaron en su lanzamiento y en la elaboración del diseño del programa mencionado, inicialmente se pensó en distintas alternativas, incluida la entrega mensual de una despensa, optándose finalmente por una transferencia mensual equivalente a medio salario mínimo⁵⁶.

De acuerdo con el apartado de Justificación del programa del acuerdo antes mencionado, la definición de este monto, así como la definición de la cobertura inicial (adultos mayores de 70 años que viven en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación), obedecieron a limitaciones presupuestales:

“El Gobierno del Distrito Federal ha fijado como un objetivo importante, avanzar en la construcción de los derechos e instituciones de un Estado de Bienestar que garantice a todos los ciudadanos una vida digna y segura. Las restricciones presupuestales del Gobierno no permiten actualmente extender el programa a todos los adultos mayores, ni incrementar el monto del apoyo. Sin embargo, existe la decisión firme de ir ampliando el programa hasta alcanzar el objetivo, instaurar una pensión universal ciudadana, que es un derecho básico del Estado de Bienestar”⁵⁷.

En cuanto a sus bases documentales, el programa establecido en 2001⁵⁸, fue fundamentado en el documento antes referido en las siguientes consideraciones:

⁵⁵Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Acuerdo mediante el cual se emite el programa de apoyo alimentario y atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 06-02-2001.

⁵⁶Duhau Emilio, Evaluación del diseño de la Pensión Alimentaria, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Sociología, 2009 p 38.

⁵⁷Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación Diagnóstica del Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2010, p 4.

⁵⁸Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 06-02-2001.

- a) El peso cuantitativo de la población adulta mayor en el Distrito Federal, estimada para ese año en ocho por ciento de la población total, de los cuales cerca de 400 mil contaban con setenta años o más.
- b) El exiguo ingreso promedio de este último grupo, cercano a un salario mínimo, pese a que más del 40 por ciento recibe una pensión originada en dispositivos de seguridad social (pensiones del IMSS, ISSSTE o similares).
- c) La consecuente dependencia (económica) experimentada por los adultos mayores respecto de los parientes y el que el Gobierno y la sociedad no les han ofrecido ningún apoyo amplio y sistemático que evite que tengan que vivir una vejez insegura y con privaciones. Un problema que los dispositivos de seguridad social no resuelven porque se limitan a proteger a una minoría de la población adulta mayor, la que contó con un empleo fijo (y formal) durante la mayor parte de su vida activa.
- d) El incremento de la expectativa de vida se traduce para muchos en una existencia llena de carencias.
- e) Hasta ahora el gobierno y la sociedad no ha ofrecido a los adultos mayores ningún apoyo amplio y sistemático y la jubilación derivada de la seguridad social no resuelve el problema porque se limita a proteger a la población con un empleo fijo durante la mayor parte de su vida, la cual es una minoría.
- f) El propósito de ir ampliando el programa hasta alcanzar el objetivo de instaurar una pensión universal ciudadana, derecho básico del Estado de Bienestar.

El programa de 2001, se derivó básicamente de una decisión que se apoyó en la identificación de un problema social cuya atención inmediata se asumió como prioridad de la política social del GDF. Por otro lado, el establecimiento de la edad mínima de 70 años para gozar del beneficio y la inicial focalización territorial de su otorgamiento, respondieron, por una parte, a dar respuesta en lo inmediato a aquellas que parecen haberse considerado como las condiciones de mayor urgencia dentro de la problemática general experimentada por la población adulta mayor (ser mayor de 70 años y residir en un área territorial de muy alta, alta y media marginación) y, por otra, a las limitaciones presupuestales derivadas entre otras cosas de que el financiamiento del apoyo alimentario para el año 2001 provendría de ahorros en los gastos de operación del GDF y no de una asignación presupuestal específicamente establecida en el presupuesto de egresos para dicho año.

2.1.2. Justificación del programa.

En los últimos 50 años la esperanza de vida se ha incrementado en todos los países del mundo, al mismo tiempo que disminuyen los índices de natalidad; estamos por tanto ante el envejecimiento de la población mundial lo cual plantea problemas y requerimientos nuevos de las sociedades a sus gobiernos. Conforme a postulados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que estas sociedades en envejecimiento prosperen es necesaria la adecuación de los sistemas y servicios públicos para que las personas adultas mayores los usen y accedan a ellos, y se les pueda procurar ingresos seguros y atención a la salud de manera permanente.

México se encuentra en un proceso de transición demográfica: de ser un país donde predomina la gente joven, se incrementa la población adulta mayor. La esperanza de vida conforme a las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), actualmente es de 75.3 años en promedio, 77.6 años para mujeres y 72.9 años para hombres, siendo el Distrito Federal la entidad federativa con la esperanza de vida más alta con un promedio de 78.6 años para mujeres y 73.7 para los hombres⁵⁹.

En 2005 en México conforme al Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) existían 876,623 personas mayores de 60 años, con un crecimiento anual de 3.4%; de estas más de dos tercios son mujeres⁶⁰.

Según los últimos datos del INEGI, en la Ciudad de México el 35% de la población adulta mayor cuenta con una pensión contributiva de las cuales el 70% pertenece al IMSS, el 25% al ISSSTE, mientras que el 5% restante recae en otras instituciones, como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y NAFINSA⁶¹.

En la Ciudad de México el 65% de la población adulta mayor no cuenta con una pensión contributiva, derivado del hecho de que están relacionadas directamente con haber laborado en el mercado formal un tiempo determinado. De esta cifra el grupo poblacional más afectado es el de mujeres, ya que en general la mayor parte de su vida tuvo trabajos no remunerados y/o no se inscribieron dentro de la economía formal.

⁵⁹ CONAPO, *Muestra Censal 2000. Proyecciones de población 1995-2030*, México, p 20.

⁶⁰ INEGI (2005). Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XX, INEGI, México, p 13.

⁶¹ Ídem.

El sistema de pensiones y la seguridad social son dos conceptos que están relacionados de manera directa, de tal forma que los adultos mayores recientes en condiciones más críticas las desigualdades económicas y el acceso a salud. Lo que se ve reflejado en un perfil de empobrecimiento generalizado y una transición epidemiológica polarizada, ya que por una parte padecen enfermedades crónicas degenerativas tales como cardiopatías, enfermedades cerebrovasculares, diabetes, hipertensión; y por otra enfermedades relacionadas con la pobreza como desnutrición, diarreas e infecciones respiratorias agudas. La combinación de ambas genera padecimientos que inciden directamente en la pérdida de funcionalidad musculo-esquelética, psicológica, social y médica, en edades avanzadas.

2.1.3. Formas de Operación del programa desde el año 2001.

En el acuerdo de 2001⁶² y el programa anexo al mismo, se establecieron algunas componentes fundamentales que continúan vigentes hasta la fecha. Así, en términos reglamentarios, el programa de 2001 estableció los requisitos de residencia permanente de un mínimo de tres años en el Distrito Federal y de suscripción de un convenio (actualmente carta compromiso) entre el GDF y el beneficiario; la asignación de un apoyo económico equivalente a medio salario mínimo, mediante tarjeta electrónica utilizable en tiendas de autoservicio localizadas en el Distrito Federal y; el uso de la tarjeta por parte del propio beneficiario o por un representante designado por él.

Y en lo que respecta a la operación del programa, el acuerdo de 2001, sentó las bases de lo que actualmente constituye la organización del dispositivo correspondiente, al asignar al programa 1200 educadoras para la salud, 103 capacitadores y 12 coordinadores que venían desempeñándose como personal de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salud del Distrito Federal⁶³.

Así, las decisiones iniciales respecto al diseño del programa, contemplaron tres elementos: focalización territorial en áreas calificadas como de muy alta, alta y media marginación, incondicionalidad de la prestación y aplicación y disposición de la ayuda a través de una tarjeta electrónica utilizable en establecimientos afiliados, fundamentalmente tiendas de autoservicio. Se trataba de atender, vía

⁶²Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Acuerdo mediante el cual se emite el programa de apoyo alimentario y atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 06-02-2001.

⁶³Duhau Emilio, Evaluación del diseño de la Pensión Alimentaria, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Sociología, 2009, p 40.

focalización territorial, a los más desprotegidos en primer término, evitando de este modo el obstáculo que para una aplicación expedita del programa hubiera significado un proceso de selección caso por caso.

De hecho, inicialmente la incorporación al padrón se dio “a la palabra” es decir aceptando la declaración de los propios interesados en cuanto al cumplimiento de los requisitos de edad y residencia en el Distrito Federal⁶⁴.

Inicialmente bajo la forma de apoyo alimentario y a partir de 2003 y hasta mediados del año 2007 bajo su forma actual de pensión alimentaria, la prestación fue operada como un programa de la Secretaría de Salud del GDF, decisión que dependió evidentemente de dos circunstancias concurrentes. La primera es que el programa establecido en 2001, abarcaba conjuntamente la prestación del apoyo alimentario y las de servicios médicos y medicamentos gratuitos. Y la segunda, que la Secretaría de Salud contaba (y era la única dependencia del GDF que satisfacía tal condición) con la infraestructura operativa (Centros de Salud) y los recursos humanos necesarios.

Los 211⁶⁵ Centros de Salud con los que contaba la Secretaría de Salud en 2001, fueron definidos en el programa como los lugares en que los adultos mayores de 70 años podrían inscribirse por medio de las trabajadoras sociales; se definió también a las 1200⁶⁶ educadoras de la salud para la familia como el personal que verificaría los datos proporcionados por los solicitantes, visitaría bimestralmente a los beneficiarios, investigaría los contratiempos que se presentaran para recibir la ayuda y utilizarla, y verificaría que los beneficiarios continuaran viviendo en el domicilio declarado.

A fines de 2003 la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley de Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal⁶⁷, publicada el 18 de noviembre de 2003, implicó dos cambios fundamentales:

El primero de estos cambios consistió en que lo que hasta esa fecha había sido un programa de ayuda alimentaria se convirtió en una pensión a la que tienen derecho todos los adultos mayores de 70 años con residencia permanente en el

⁶⁴Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Acuerdo mediante el cual se emite el programa de apoyo alimentario y atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 06-02-2001.

⁶⁵Ídem

⁶⁶Ídem

⁶⁷Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, GODF, México, 18-11-2003.

Distrito Federal, es decir se convirtió en un derecho de aplicación universal en la entidad.

El segundo, que la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho se convirtió en una obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa.

Con posterioridad a la publicación de la Ley en 2003, el único cambio de importancia introducido en el diseño de la pensión alimentaria ha sido la reducción de la edad mínima establecida para gozar del derecho, de 70 a 68 años⁶⁸. Este cambio fue resultado de una reforma de la Ley publicada el 16 de febrero de 2007 y entró en vigor a partir de septiembre de ese mismo año.

La pensión alimentaria encuentra sustento en los principios de universalidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia y garantía de seguridad económica básica que establece el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, y contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores de 68 años, al permitirles contar con un medio que les proporcione una seguridad económica básica, mejore su situación social y emocional, en tanto les genere confianza, seguridad y brinde recursos que los haga sentir parte activa y un apoyo más para el entorno familiar y social.

El programa inició con 150 mil personas beneficiadas en marzo de 2001⁶⁹. Para el cierre del ejercicio 2010, el padrón de derechohabientes ascendió a 464 mil adultos mayores residentes en las 16 Delegaciones del Distrito Federal.

⁶⁸ Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal. GODF. 22-10-2008.

⁶⁹ Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF), DOAAM. Altas y bajas por año, mes y delegación, 2001-2010.

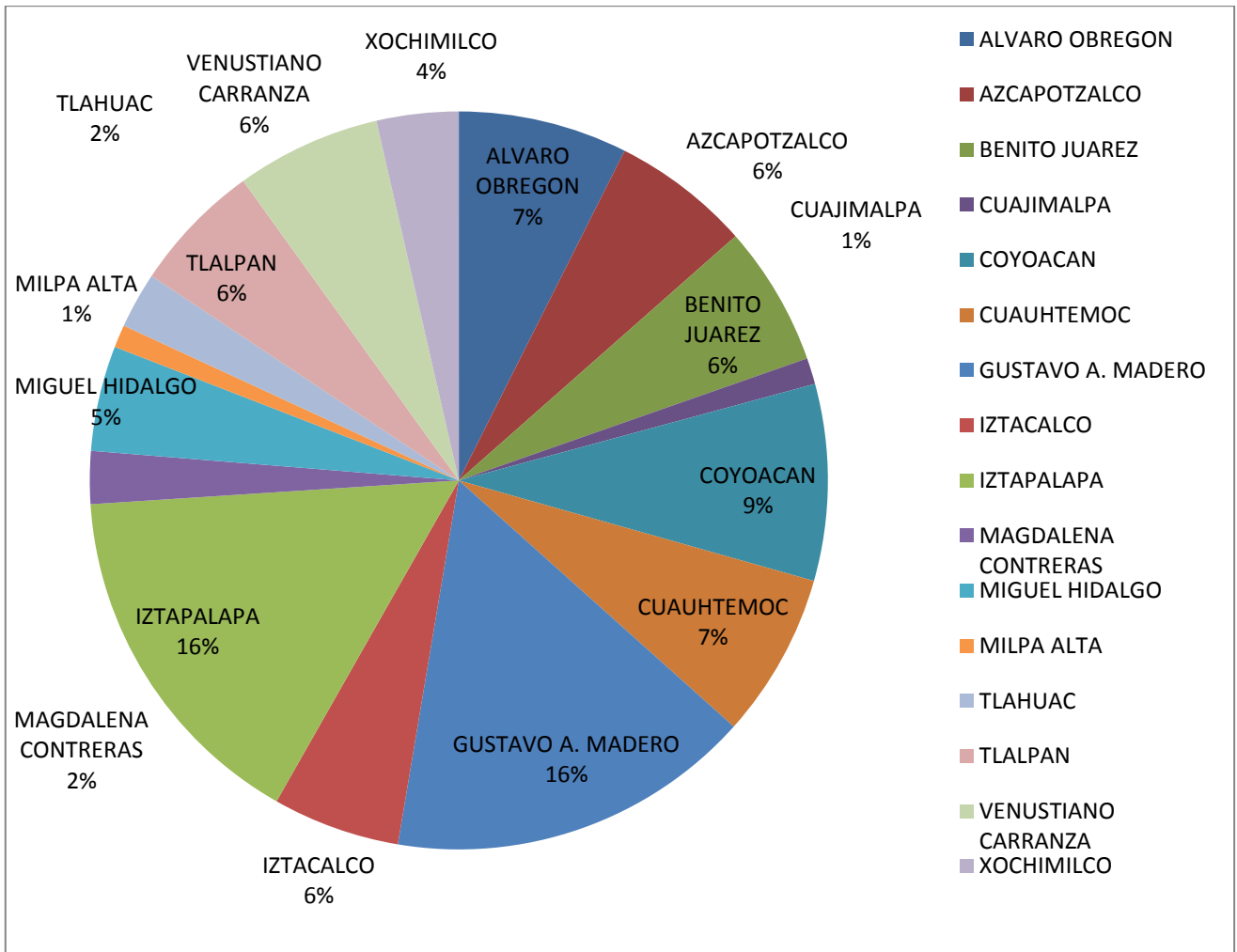
Distribución de Derechohabientes por sexo Diciembre 2010

DELEGACION	HOMBRE	MUJER	TOTAL
ALVARO OBREGON	13,117	21,362	34,479
AZCAPOTZALCO	10,649	17,599	28,248
BENITO JUAREZ	9,089	19,488	28,577
CUAJIMALPA	2,117	3,228	5,345
COYOACAN	15,115	24,906	40,021
CUAUHTEMOC	11,811	21,818	33,629
GUSTAVO A. MADERO	29,225	45,266	74,491
IZTACALCO	10,175	15,760	25,935
IZTAPALAPA	29,202	44,035	73,237
MAGDALENA			
CONTRERAS	4,069	6,668	10,737
MIGUEL HIDALGO	7,359	14,102	21,461
MILPA ALTA	2,066	2,565	4,631
TLAHUAC	4,622	6,795	11,417
TLALPAN	10,259	16,358	26,617
VENUSTIANO			
CARRANZA	11,022	18,462	29,484
XOCHIMILCO	6,716	9,973	16,689
TOTAL	176,613	288,385	464,998
	38%	62%	

Fuente: Padrón de Derechohabientes IAAM DF

Como se puede apreciar en el cuadro de los 464 mil derechohabientes de la pensión alimentaria para el año 2010 un 38% representa a los hombres mayores de 68 años y un 62% corresponde a las mujeres aproximadamente; para el 29% de las mujeres derechohabientes y el 15% de los hombres, éste es el único ingreso económico. Para el caso de muchas mujeres es el primer ingreso propio. A continuación se presenta los porcentajes de la participación del apoyo por delegación:

Distribución de derechohabientes por Delegación representado en porcentaje



Fuente: Elaborado por Ivan Benito Mendoza Ordaz con base en el Padrón de Derechohabientes IAAM DF

Como se muestra en la gráfica las delegaciones donde se concentro la mayor cantidad de beneficiarios fue en las delegaciones de Iztapalapa como en la Gustavo A. Madero, la primera contaba para el año 2010 con alrededor de 137,333⁷⁰ adultos mayores y la cobertura que alcanzo fue de 73,237 derechohabientes y la segunda contaba con 92,829⁷¹ adultos mayores y tuvo una cobertura de 74,491 adultos mayores.

⁷⁰INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

⁷¹Ídem.

2.2. Marco Jurídico.

El 31 de Diciembre de 2003 es publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el reglamento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años en el Distrito Federal y que fue expedida por el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador con fundamento en los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8º, fracción II, 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 12,14,15, fracciones I y VII, 23 y 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal⁷².

Donde menciona que todo Adulto Mayor, tiene derecho a recibir una Pensión que garantice su seguridad económica básica, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente reglamento y la pensión no está condicionada a la carencia de recursos económicos de los beneficiarios, por lo que todo Adulto Mayor que cumpla con los requisitos tiene derecho a recibirla. La pensión deberá ser equivalente a la cantidad correspondiente al 50% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal⁷³.

En esta ley se hace mención sobre la incorporación al padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria todos los requisitos para ser pensionado o beneficiario del programa en el cual antes de ser reformada la ley se tenían que tener una edad de setenta años o más; así como radicar en el Distrito Federal con una antigüedad mínima de tres años al momento de la solicitud, posteriormente se hará una visita domiciliaria para verificar que la información dada por el solicitante sea correcta y ya corroborados los datos en un tiempo no mayor a seis meses se incorporara al padrón de beneficiarios mediante una carta compromiso que suscriba el Adulto Mayor, la contendrá la siguiente leyenda: “ La pensión alimentaria es de carácter público, no es patrocinada ni promovida por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes”.

Está prohibido utilizar los beneficios del derecho a la pensión alimentaria con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos asignados a garantizar el derecho a la pensión alimentaria será sancionado de acuerdo a las disposiciones legales aplicables⁷⁴.

Para el 22 de Octubre del año 2008 se reforma la ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos mayores de setenta años a sesenta y ocho años y el objetivo que tiene esta reforma es la de otorgar una seguridad económica

⁷² Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 31-12-2003.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Ídem.

básica, garantizando 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 68 años residentes en el Distrito Federal⁷⁵. Esta pensión económica tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población.

Los requisitos y procedimientos son los mismos, tener 68 años al momento de solicitar su inscripción al padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria y radicar permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad mínima de tres años al momento de solicitud de inscripción. Y su procedimiento de acceso a esta es igual la solicitud de incorporación a la Pensión Alimentaria es individual y directa por el interesado.

El solicitante puede acudir a cualquiera de los 82 módulos de atención del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal; el solicitante debe presentar una identificación oficial y proporcionar los siguientes datos: nombre completo y domicilio de la residencia permanente en el Distrito Federal.

En caso de que a la persona adulta mayor le sea imposible acudir directamente a realizar su solicitud, podrá hacerlo a través de un representante voluntario, el cual debe presentar una identificación oficial suya y de la persona adulta mayor que representa, así como brindar los datos relacionados con el solicitante.

No se aceptan solicitudes y/o listados de adultos mayores, que sean promovidas por terceros, gestores o gestorías.

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, da seguimiento a las solicitudes que se reciben en los módulos de atención para el adulto mayor, a través de la Dirección de la Pensión Alimentaria, área que cuenta con un mecanismo de control, registro y atención de estas solicitudes. Así mismo, da seguimiento a los adultos mayores derechohabientes, con apego al Reglamento de la ley y los procedimientos vigentes.

Una vez presentada la solicitud de incorporación al padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria el instituto realizará, a través de la Profesional en Servicios a Adultos Mayores (Educatora Comunitaria), una visita domiciliarial al adulto mayor para la verificación de los requisitos, esta visita será sin cita previa.

En caso de no encontrar al solicitante en el domicilio que refiere de residencia permanente en el Distrito Federal, se le programarán dos visitas más, de tal forma

⁷⁵Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal. GODF. 22/10/2008

que después de realizar la tercera visita y no localizarlo, se procederá a cancelar el trámite.

2.2.1. Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012.

El objetivo general que tiene el programa es desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México⁷⁶.

El desarrollo social es la razón fundamental de ser del gobierno de la Ciudad de México y comprometido socialmente. La política social ha sido el rasgo distintivo de los gobiernos democráticos electos desde el año 1997 en un proceso virtuoso de acumulación de derechos con recursos y de recursos con derechos.

En los últimos diez años se han puesto en marcha un amplio conjunto de programas y acciones destinándose importantes recursos para cumplir con el compromiso de hacer efectivos los derechos sociales de las y los ciudadanos que habitan en el territorio del Distrito Federal.

Gran parte del desarrollo social en la ciudad ha sido posible gracias al compromiso del Gobierno con la perspectiva de los derechos en el marco de una nueva relación con la sociedad y sus expresiones organizadas. Desde su autonomía las organizaciones de la sociedad civil han hecho contribuciones fundamentales en el campo conceptual, en la formulación de programas y en el impulso de iniciativas innovadoras en el desarrollo social del Distrito Federal.

El actual Gobierno del Distrito Federal se propone recoger y consolidar los logros acumulados en materia de política social y profundizar el rumbo, ampliar el goce de los derechos y la cobertura de los programas, así como también realizar acciones que permitan garantizar la calidad de los servicios sociales que se prestan a la población y lograr un adecuado nivel de calidad de vida para el conjunto de la sociedad a fin de disminuir las profundas desigualdades económicas, sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad, es el principal desafío de una acción socialmente responsable. Para el Gobierno del Distrito

⁷⁶ <http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/pds.pdf>

Federal, invertir en la gente y ampliar sus posibilidades de desarrollo es una obligación⁷⁷.

Es prioridad del gobierno del Distrito Federal combatir las principales causas que originan la pobreza y la exclusión, dotando a los grupos excluidos de las herramientas necesarias para que adquieran las capacidades necesarias que les permitan superar las adversas condiciones económicas y sociales.

Como se señala en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012⁷⁸, la marginación y desigualdad limitan severamente las posibilidades de desarrollo de un amplio número de personas. La pobreza, la discriminación y la inequidad reducen las opciones de vida y amenazan la capacidad de elección y la libertad. Además, son un lastre para la prosperidad de las ciudades y naciones, porque reducen las oportunidades de contribuir al crecimiento y bienestar social.

Con fundamento en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su reglamento así como de la Ley de Planeación del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal es un programa de carácter especial en el que participan más de una entidad o dependencia y más de una Jefatura Delegacional. En rigor, forman parte de las acciones del Programa de Desarrollo Social las 29 dependencias y entidades que conforman la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social.

Por sus propias características el Programa tiene un carácter rector, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial. En él se sintetiza la concepción de política social del Gobierno del Distrito Federal en concordancia con los principios definidos en la ley y con los contenidos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Asimismo, como la propia Ley de Desarrollo Social lo señala en su artículo 32⁷⁹, los programas sociales específicos de la Administración Pública del Distrito Federal deberán enmarcarse en los principios de esta ley y ser congruentes con el contenido del Programa de Desarrollo Social.

En este programa se concreta una concepción de política social sustentada en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; uno de los retos lo constituye la transformación del tamaño, estructura y características de la población.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf

Es previsible que el Distrito Federal mantenga una población estable en los próximos años e inclusive que disminuya ligeramente en términos absolutos. Ello implica riesgos y oportunidades. De un lado parece inevitable la reducción del peso demográfico relativo del Distrito Federal, aunque no necesariamente de la Zona Metropolitana y del otro lado, abre la posibilidad para un desarrollo social con cobertura universal pero de características intensivas, diferenciadas y especializadas.

El reto demográfico de la ciudad implica que simultáneamente se contará con una población juvenil creciente junto con la continuación del proceso de envejecimiento de la población de la ciudad. Jóvenes y Personas Adultas Mayores constituyen los grupos demográficos de crecimiento más dinámico con una amplia agenda de derechos y demanda de servicios. El tema del empleo, la educación, la vivienda, la recreación y la cultura es central para lograr procesos de inclusión social de las y los jóvenes, así como el tema de la seguridad social, pensiones, servicios médicos especializados, recreación y cultura es fundamental para adecuar la ciudad al proceso de envejecimiento. El Distrito Federal vive una transición socio-demográfica profunda que deberá ser uno de los ejes de los nuevos derechos sociales, las nuevas políticas y la nueva convivencia urbana a fin de construir para ellos nuevos horizontes de futuro. El riesgo de no hacerlo es profundizar la exclusión social de las y los jóvenes, incrementar la violencia y la inseguridad, así como atestiguar el crecimiento de su emigración a otras entidades o a los Estados Unidos y la pérdida del principal recurso productivo de la ciudad. En el caso de las personas adultas mayores, el riesgo es que se desarrolle en la ciudad un proceso de envejecimiento con pobreza, exclusión y aislamiento social⁸⁰.

2.2.2. Programa General de Desarrollo Social. Diagnóstico General.

El Distrito Federal cuenta con potencial para transformarse en el líder de la reactivación económica del país; ocupar un lugar atractivo para la inversión en el contexto de la globalización; mostrar capacidad institucional para pactar acuerdos en un ambiente de pluralidad política; colocarse a la vanguardia del rescate ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM); consolidarse como destino turístico, ciudad del conocimiento y centro neurálgico de las comunicaciones.

En el largo plazo, la viabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México depende de lograr la preservación, y en algunos casos de la restauración, de los equilibrios ambientales, de la reactivación económica basada en actividades de

⁸⁰ <http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/pds.pdf>

bajo impacto ambiental y en la regeneración del tejido social. En principio, se debe tomaren cuenta que el Distrito Federal se encuentra inmerso en un largo proceso de transición demográfico, económico, social y político-institucional, cuya dinámica trasciende nuestro ámbito territorial e involucra para su atención, esfuerzos de coordinación con los gobiernos Federal, de los Estados de México, Morelos e Hidalgo y de los municipios conurbados. Se trata de fenómenos que trascienden el corto plazo e implican dinámicas históricas que es necesario abordar de manera integral, para potenciar el desarrollo armónico de la Entidad, de su área de influencia en la Zona Metropolitana y el resto de ciudades de la Zona Centro y, por tanto, del país en su conjunto.

Para el 2010 se conmemoró el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana. En estos 200 años, la evolución demográfica, económica y social ha sido acelerada. En 1810 la población mundial se ubicaba en sus primeros 1,000 millones, América contaba con alrededor de 32 millones, México con 6.2 millones y la Ciudad de México se ubicaba en alrededor de 150,000 habitantes⁸¹, sólo un poco más que la actual población de Milpa Alta, cien años después la población del planeta ya superaba los 1,650 millones, América había crecido a 156 millones, México tenía 15.2 millones y la Ciudad de México registraba 750,753 habitantes⁸², poco más que la actual población de la delegación Álvaro Obregón. En el 2005 la población mundial alcanzó la cifra de 6,465 millones, para el 2010 este número se ubicará por encima de los 7,200 millones.

México registró en 2005 la cantidad de 103.2 millones de habitantes, con una proyección cercana a los 110 millones para el 2010, de los cuales más de la mitad seguirán siendo mujeres⁸³.

En 2005 el Distrito Federal contó una población de 8.7 millones de habitantes⁸⁴. El cambio demográfico de disminución de la tasa de natalidad y la migración, mantendrán esa cifra por los próximos 16 años, siendo hacia el 2030 cuando se estabilice en alrededor de 8.6 millones. Desde un análisis es importante mencionar que habrá una magnitud de población estable, pero con un diferencial en cuanto a la estructura de edad, disminuirá la población joven y crecerá la franja de personas adultas mayores. En 1970 las personas adultas mayores de 60 años

⁸¹ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

⁸² Ídem.

⁸³ INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1990 y 2000; Censo de Población y Vivienda 2005.

⁸⁴ Ídem.

sumaban 363,728, en el 2000 alcanzó la cifra de 730,640, mientras que el 2005 fue de 859,438⁸⁵.

En 30 años prácticamente se duplicó la cantidad de personas adultas mayores y de el Distrito Federal es la entidad con la menor proporción de población en el rango de edad menor de catorce años (23%), es decir, la mayoría se ubica en una edad igual o superior a los quince años. El cambio socio-demográfico del Distrito Federal obliga a diseñar y poner en práctica en el corto plazo políticas públicas y programas amplios y crecientes para jóvenes y adultos mayores durante los próximos 20 años, tiempo que se estima, durará el cambio en la estructura poblacional.

2.3. Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.

La pensión alimentaria fue establecida mediante la ley respectiva aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el 11 de noviembre de 2003⁸⁶, como un derecho de la población adulta mayor de 70 años residente en el Distrito Federal. Constituye la primera gran innovación y hasta la fecha probablemente la más importante en materia de política social desarrollada por los gobiernos electos del Distrito Federal.

Su implantación inicial en el año 2001 bajo la modalidad de apoyo alimentario, fue el producto de un Acuerdo del Jefe de Gobierno de fecha 6 de febrero de dicho año, mediante el cual se estableció el “Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal”. Tal como lo establecía el mencionado acuerdo en su artículo único, el programa estaba dirigido a Adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal que viven en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación.

En conjunto, las decisiones iniciales respecto al diseño del programa, contemplaron tres elementos: focalización territorial en áreas calificadas como de alta y muy alta marginación, incondicionalidad de la prestación y aplicación y disposición de la ayuda a través de una tarjeta electrónica. La sanción de la Ley de Pensión Alimentaria, implicó dos cambios fundamentales.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 18-11-2003.

El primero consistió en que lo que hasta noviembre de 2003⁸⁷, había sido un programa de apoyo alimentario, se convirtió en una pensión a la que tienen derecho todos los adultos mayores de 70 años con residencia permanente en el Distrito Federal, es decir se convirtió en un derecho de aplicación universal en la entidad. El segundo, que la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho se convirtió en una obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa.

Con posterioridad a la publicación de la Ley en 2003, el único cambio de importancia introducido en el diseño de la pensión alimentaria, ha sido la reducción de la edad mínima establecida para gozar del derecho, de 70 a 68 años. Este cambio fue introducido por medio de una reforma publicada el 16 de febrero de 2007⁸⁸.

Los elementos fundamentales que conforman el diseño la pensión alimentaria son los siguientes:

- 1) Se trata de una prestación a la que tienen derecho de modo incondicional, todas las personas que acreditan los requisitos de edad y residencia establecidos por la Ley, con independencia de su situación socio-económica.
- 2) La prestación consiste en el otorgamiento mensual de una cantidad equivalente a medio salario mínimo, mediante una tarjeta electrónica utilizable para la adquisición de bienes, preferentemente alimentos, en establecimientos autorizados, en particular tiendas de autoservicio. La tarjeta no puede ser utilizada en cajeros automáticos ni su saldo ser canjeado por efectivo.
- 3) La distribución de los recursos en las cuentas individuales de los pensionados y la emisión de las tarjetas son realizadas actualmente por Mexican Payment Systems S.A. de C.V., la empresa contratada al efecto por el GDF, mediante la tarjeta "PagaTodo".
- 4) El adulto mayor que cumpla con los requisitos establecidos, puede solicitar la Pensión de manera directa en alguno de los 82 módulos de atención a adultos mayores distribuidos en Centros de Salud del Distrito Federal o en el módulo central en la sede del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF). Cuando el Adulto Mayor tenga algún problema de salud que le impida solicitar personalmente la Pensión en los lugares establecidos para ello, puede solicitarla en su nombre un familiar representante.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, GODF, 22-10-2008.

5) La verificación de los requisitos de edad y domicilio. Se realiza por medio de visita domiciliaria en ocasión de la cual el solicitante debe mostrar al personal responsable de la visita, identificación oficial y los documentos oficiales que comprueben edad y residencia en el domicilio señalado.

6) Una vez que la “Institución”, actualmente el IAAM-DF, corrobora el cumplimiento de los requisitos establecidos, debe incluir los datos del solicitante en lista de espera de solicitudes, para ser incorporado al padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria en un lapso no mayor de seis meses contados a partir de la presentación de la solicitud.

7) Dado que el beneficiario puede encontrarse imposibilitado por razones físicas o de otra índole para hacer uso de manera personal de la tarjeta, el reglamento prevé aquellas las circunstancias y procedimientos de acuerdo con las cuales se designará un representante que haga uso de la misma en su nombre.

8) Todos los actos relacionados con la incorporación al padrón de beneficiarios y la calidad de pensionado visita inicial de verificación de requisitos, entrega y firma de la tarjeta original o de reposición, firma de la Carta Compromiso, designación de representante, verificación posterior de residencia y supervivencia, seguimiento de los pensionados y recopilación de información requerida por el IAAM-DF a fin de implementar acciones y estrategias orientadas a un mejor servicio de los adultos mayores pensionados, se realizan mediante visita domiciliaria a los pensionados y requieren de su presencia.

9) La formalización de la calidad de pensionado se efectúa en ocasión de la entrega y firma de la tarjeta, por medio de la firma por duplicado de un documento denominado Carta Compromiso.

Este documento, una de cuyas copias queda en poder del pensionado, incluye información sobre la pensión alimentaria, sus antecedentes y su reglamento incluidas las causas de baja del padrón de beneficiarios - y sobre el uso de la tarjeta electrónica, así como los compromisos (obligaciones) que el beneficiario adquiere desde el momento que es incorporado al padrón de beneficiarios y se le hace entrega de la tarjeta electrónica.

10) El Reglamento de la pensión alimentaria establece diez causales de baja del padrón de beneficiarios, las cuales se encuentran transcritas en la Carta Compromiso. Aparte de la causa obvia, el fallecimiento del pensionado (VII), las restantes se refieren a diversas circunstancias relacionadas con el domicilio (I, II, IV, V), la existencia de un alta repetida (III); el rechazo de la pensión por el beneficiario (VI); error en el nombre del pensionado (VIII); incapacidad física y/o

mental del Adulto Mayor (IX) e; incumplimiento de los compromisos adquiridos mediante la Carta Compromiso (X).

En cumplimiento de lo que establece el Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal⁸⁹, 65 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal así como el numeral 3 de los Lineamientos para la Evaluación Interna de los programas sociales emitida por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal presenta su Evaluación Interna del Programa de Pensión Alimentaria.

A fin de realizar la presente evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal en lo sucesivo Programa de Pensión Alimentaria se utilizaron los lineamientos y mecanismos de operación del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal 2010, datos generados por el propio programa, las encuestas de percepción aplicadas por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM – DF), así como la Auditoría de desempeño realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este programa debe demostrar estar alineado con los objetivos más generales del desarrollo social, en nuestro caso con las Leyes y Reglamentos de Desarrollo Social Federales y Locales. Al respecto la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su Auditoría de Desempeño realizada en 2008, en su Resultado 2 Vinculación del Programa 13 Desarrollo y Asistencia Social con los Instrumentos de Planeación de Corto y Mediano Plazo, Ejes y Estrategias contenidas en los Documentos del Gobierno Federal y del Distrito Federal concluyó que "...con fundamento en el artículo 1o. de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta años residentes en el Distrito Federal, así como en los artículos 3, 4 y 5 de su reglamento, el objetivo que orienta las acciones relativas a la Pensión Alimentaria y el otorgamiento de servicios a los adultos mayores, es congruente con los preceptos en materia de protección social, estrategias y objetivos trazados en los instrumentos de planeación de corto y mediano plazo⁹⁰.

Se concluye que el Programa de Pensión Alimentaria tiene pertinencia social el cual es un sistema de parámetros que permiten decidir si un determinado programa amerita ser financiado y apoyado por encima o por debajo de otros

⁸⁹ http://www.consejonodiscriminacion.df.gob.mx/juridico/pdf/ley_desarrollo_social.pdf

⁹⁰ Gobierno del Distrito Federal en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 y los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Gobierno Federal APPD/101/08.

productos bajo consideración.

2.3.1. Creación del Instituto para la Atención a los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF).

Por iniciativa del Lic. Marcelo Ebrard Casaubond, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se crea el Instituto para la Atención a los Adultos Mayores en el Distrito Federal el 2 de julio de 2007. Entre las atribuciones de este Instituto (hasta agosto de 2009) destaca la operación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes del Distrito Federal, la coordinación del Programa de Visitas Médicas Domiciliarias para los derechohabientes, promover y tutelar los derechos de las personas adultas mayores, fomentar acciones encaminadas a la generación de una cultura de la vejez y el envejecimiento, coordinar las acciones de las diferentes instancias del GDF a favor de los adultos mayores, así como prevenir y atender la violencia hacia las personas adultas mayores.

Otro paso de gran trascendencia orientado a ampliar los derechos de este sector de la población, son las modificaciones a la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, que incorpora a personas mayores de 68 años⁹¹.

Esta ley entró en vigor el 1° de septiembre de 2009 y para garantizar la mejor atención a las personas adultas mayores, el día 3 de este mismo mes, mediante un decreto por el cual se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal al Instituto se otorga la personalidad de Órgano Desconcentrado.

Desde el año 2001 hasta el 30 de junio del año 2007, la responsabilidad de la pensión alimentaria correspondió a la Secretaría de Salud del GDF y el programa estuvo operado por la Dirección de Promoción y Atención al Adulto Mayor de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. A partir del mes de julio del mismo año, se crea el Instituto para la Atención de Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF), con el estatuto de dirección general de la Secretaría de Desarrollo Social, asignándole como una de sus atribuciones centrales la operación de la pensión alimentaria.

El IAAM-DF desarrolla también los programas de Visitas Médicas Domiciliarias para las Personas Adultas mayores de 70 Años, de Apoyo Social para Adultos Mayores, de Difusión de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, de

⁹¹Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal. GODF. 22-10-2008.

Prevención de la Violencia Contra las Personas Adultas Mayores y de Capacitación e Investigación.

Desde su creación como programa en el año 2001, la operación de la pensión alimentaria, diseñada desde sus orígenes como un programa que requiere de un dispositivo de contacto domiciliario directo con sus beneficiarios, se apoyó en recursos humanos y en equipamientos con los que los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal contaba, en el caso de los primeros y cuenta todavía, en el caso de los segundos, desplegados en el territorio del Distrito Federal.

En lo que respecta a los recursos humanos, en 1999 el GDF reclutó como becarias a un grupo de alrededor de 2000 mujeres jóvenes que contaban al menos con educación secundaria, a las que se capacitó para operar programas de salud comunitaria en unidades territoriales clasificadas como de alta y muy alta marginación. Cuando en 2001 se establece el Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, estas becarias contaban ya con experiencia de trabajo comunitario precisamente en las unidades territoriales en las cuales dicho programa se focalizó inicialmente, por lo que fueron asignadas al mismo a través de la Dirección de Promoción y Atención al Adulto Mayor de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

En cuanto a los equipamientos, se trata de los Centros de Salud del Distrito Federal distribuidos en las 16 delegaciones, en los cuales se establecieron módulos de atención a adultos mayores, y que merced a su amplia distribución territorial se presentaron como la infraestructura adecuada y por lo demás la única disponible por el GDF para acoger dichos módulos y al mismo tiempo operar la componente “medicamentos gratuitos” del programa así como el programa de visitas médicas domiciliarias.

La Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) es la dependencia del IAAM-DF que tiene actualmente a su cargo la operación de la pensión alimentaria. Está conformada por una estructura central y una estructura regional.

La estructura central de la DOAAM, está compuesta por cuatro funcionarios que cuentan con nombramiento de personal de confianza y que fueron transferidos de la Secretaría de Salud, entre ellos el Director, y otras 15 personas contratadas por honorarios asimilados a salarios, algunas de las cuales fueron reasignadas desde

la estructura regional a la estructura central, a fin de completar la plantilla mínima de funciones requeridas en esta última⁹².

La estructura regional está organizada en 20 coordinaciones regionales a cargo de igual número de coordinadores(as) regionales, a los cuales reportan en promedio 4.5 capacitadores(as) que a su vez coordinan en promedio 13 educadoras comunitarias. En total se trata de 20 coordinadores(as) regionales, 90 capacitadores(as) y 1,176 educadoras comunitarias cuyo nombramiento actual como personal de base es el de “Profesionales en Servicios a Adultos Mayores” (PSAM)⁹³.

El padrón de pensionados, ha pasado de 250,000 a fines del año 2001 a 430,000 a fines de 2008⁹⁴. Con la extensión a partir de septiembre de 2009 del derecho a la pensión alimentaria a adultos mayores de 68 años, el IAAM-DF prevé contar a fines de dicho año con un padrón de 520,000 derechohabientes.

El presupuesto ejercido por el IAAM-DF ascendió en 2010 a casi 4,625 millones de pesos, de los cuales casi 3,951 millones, es decir 95.7 % del total⁹⁵, fueron destinados al pago de la pensión alimentaria. Si se considera que los gastos de operación del IAAM-DF sólo en parte están relacionados con la operación de la pensión alimentaria y que la estructura regional opera otros programas del Instituto, en realidad sólo algo así como 3 % de lo que el GDF gasta en la pensión alimentaria corresponde a gastos de operación. Una relación sin duda más que aceptable entre los gastos de operación del programa y los recursos que efectivamente llegan a los beneficiarios.

Ejercicio	Derechohabientes	Monto de la pensión	Presupuesto de la pensión
2001	250,000	\$600.00	\$1,224,938,000.00
2002	325,000	\$638.00	\$2,080,249,152.00
2003	335,498	\$668.00	\$2,605,200,000.00
2004	352,000	\$688.00	\$2,889,600,000.00
2005	381,500	\$709.00	\$3,188,727,500.00
2006	400,000	\$730.05	\$3,415,952,133.00
2007	416,472	\$758.55	\$3,706,319,614.00
2008	430,000	\$788.85	\$3,823,092,000.00
2009	436,000	\$822.00	\$4,261,766,114.00
2010	464,000	\$861.90	\$4,625,100,000.00

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el D.F.

⁹² IAAM-DF, DOAAM. Distribución del personal operativo del IAAM-DF por coordinación regional.

⁹³ Ídem.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ http://www.adultomayor.df.gob.mx/transparencia/cuartrim2010_gestion.pdf

La operación a nivel territorial de la pensión alimentaria, se organiza a partir de 82 Módulos de Atención al Adulto Mayor, distribuidos en las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Con excepción de tres, todos estos módulos se encuentran localizados en Centros de Salud pertenecientes a los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

2.3.2. Características del Programa.

El Programa tiene los principios de la política de Desarrollo Social establecidos en el Distrito Federal los cuales son⁹⁶:

El de universalidad; el Programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal” es universal ya que está destinado para todos los habitantes de la ciudad que tienen 70 años y que han tenido residencia permanente en el Distrito Federal durante 3 años consecutivos. Conforme a la nueva normatividad, a partir de septiembre de 2009 se inició la incorporación de personas mayores de 68 años.

El de igualdad; a través de un ingreso se proporciona una seguridad económica básica y con ello se contribuye a abatir las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

Equidad de género, donde no existe ningún tipo de exclusión ni subordinación basada en los roles de género para el otorgamiento del derecho a la Pensión Alimentaria, con lo cual se contribuye a una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización y sexismo.

Equidad social; se otorgó el derecho a la Pensión Alimentaria a todas las personas mayores de 68 años, con lo cual se contribuyó a superar toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.

La justicia distributiva; al apoyar a las personas mayores residentes en el Distrito Federal e incluir en el último cuatrimestre de 2009 en adelante a los de 68 y 69

⁹⁶ Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal. GODF. 22-10-2008.

años, que conforma un grupo de población excluido, se contribuye a la justicia distributiva.

El de diversidad; el programa reconoce la pluriculturalidad de sus derechohabientes, y se construye la igualdad social en el marco de diferencia de sexos, cultural de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades.

Territorialidad, el Programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de sesenta y ocho años” cuenta con 81 módulos en la Ciudad, en los cuales se encuentra el personal que atiende directamente a las personas adultas mayores, y es a través de estos espacios que se garantiza la territorialidad del programa.

Exigibilidad en donde queda garantizado en las reglas de operación publicadas el 25 de enero de 2010 y se indica la legislación aplicable, los espacios y formas donde puede exigir la persona adulta mayor el cumplimiento de su derecho. Tal es el caso de la Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal⁹⁷.

Integralidad ya que el programa siempre ha sido integral con el objetivo de beneficiar a la población derechohabiente. Desde su inicio se coordina con la Secretaría de Salud todos los aspectos referentes a ese tema. Como parte del Programa Integral Territorializado (PIT) siempre se trabajó de manera complementaria con todos los programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Y en la administración del Lic. Marcelo Ebrard Casaubond estacolaboración se ha ampliado abarcando Seguridad Pública, Procuración de Justicia e implementando nuevos programas que profundicen la integralidad del programa, como es el caso del Programa de Testamentos a Bajo Costo.

2.3.3. Valoración global de la Operación del Programa.

La Pensión Alimentaria garantiza una seguridad económica básica a los adultos mayores de 68 años del Distrito Federal, mejora sus condiciones materiales y de salud, atiende de manera integral sus necesidades subjetivas y particulares; disminuye las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección, salud y genera una cultura del envejecimiento basada en el respeto, el reconocimiento social y la solidaridad intergeneracional; además de contribuir a disminuir progresivamente las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

⁹⁷ Ídem.

Así mismo, la Pensión Alimentaria encuentra sustento en los principios que establece el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012⁹⁸ y contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores, al contar con un medio que les otorga poder adquisitivo, vigoriza su situación social y emocional, y al mismo tiempo genera confianza, seguridad e independencia, que disminuye la angustia y la presión de padecer carencias o de sentirse una carga para sus familias. Y sobre todo, les brinda recursos que los hacen sentirse parte activa y un apoyo más para el entorno familiar y social.

Los resultados globales de la operación de la pensión alimentaria muestran que los recursos necesarios para hacer efectiva su universalidad han venido siendo suministrados oportunamente y que se ha logrado alcanzar un nivel de cobertura de la que sólo están excluidos aquellos potenciales beneficiarios que no desean recibir la pensión ni contraer los compromisos que van aparejados con su disfrute.

Los lugares y canales establecidos para solicitar la pensión, solicitar información y reportar novedades en relación con la situación de los pensionados, son razonablemente accesibles desde cualquier punto del Distrito Federal en donde residan los interesados. Sin embargo, en los Módulos de atención a adultos mayores localizados en centros de Salud se detectan deficiencias de espacio y mobiliario y equipo; en particular debe subrayarse que carecen de línea telefónica.

La columna vertebral de la operación de la pensión alimentaria a nivel territorial son las visitas domiciliarias que se realizan a los beneficiarios y forman parte, a excepción del de reintegro de saldo económico no devengado por baja indebida del padrón de beneficiarios, de todos los procedimientos comprendidos en la operación del programa: alta en el padrón de beneficiarios, entrega de tarjeta a nuevos beneficiarios y de tarjeta de reposición, registro de cambios de domicilio, procedimiento de baja y visitas de seguimiento.

Como hemos visto en este capítulo la Pensión Alimentaria garantiza una seguridad económica básica a los adultos mayores de 68 años del Distrito Federal, mejora sus condiciones materiales y de salud, atiende de manera integral sus necesidades subjetivas y particulares; disminuye las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección, salud y genera una cultura del envejecimiento basada en el respeto, el reconocimiento social y la solidaridad intergeneracional; además de contribuir a disminuir progresivamente las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

Al ser el objetivo principal de este programa el garantizar el pleno ejercicio del derecho a la Pensión Alimentaria a todo a que adulto mayor que cumpla con los

⁹⁸ http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf

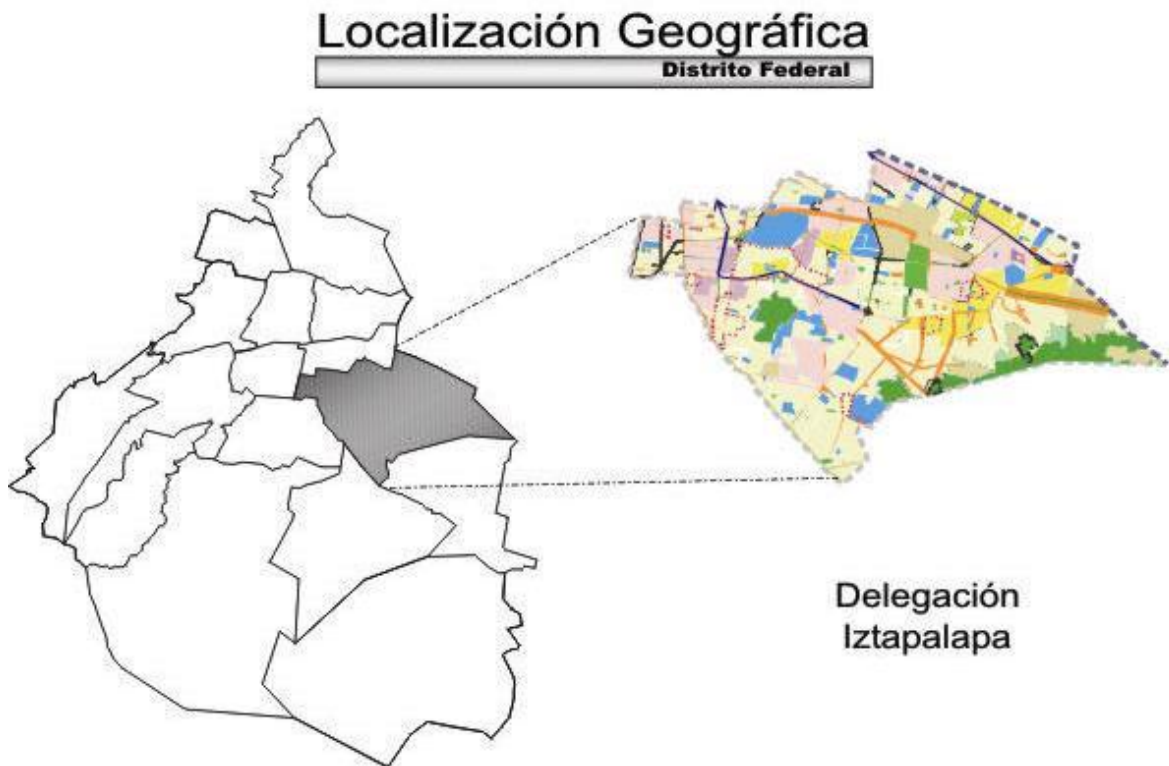
requisitos que establece la Ley y su Reglamento (tener más de 68 y contar con una residencia de 3 años consecutivos en el Distrito Federal al momento de solicitar su inscripción al programa), y atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población en la sociedad, se adoptaron medidas y acciones como la instalación de 82 módulos de atención al adulto mayor en las 16 delegaciones políticas y visitas domiciliarias.

Con esto damos paso al tercer capítulo donde se vera de manera particular la aplicación del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes dentro de la Delegación Iztapalapa.

Capítulo III. Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal en Iztapalapa.

3.1. La Delegación Iztapalapa.

Iztapalapa es una de las 16 delegaciones del Distrito Federal de México. Se localiza en el oriente de la capital mexicana, ocupando la porción sur del vaso del lago de Texcoco. Es la demarcación más poblada de todo el país, con una población de casi un millón 900 mil personas en 2010⁹⁹.



Fuente: INEGI.

Con una superficie de 116.17 km², ocupa el cuarto lugar entre las demarcaciones capitalinas por su extensión. Limita al norte con Iztacalco, al poniente con Benito Juárez y Coyoacán; al sur con Xochimilco y Tláhuac; al oriente con los municipios

⁹⁹INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

mexiquenses de La Paz y Valle de Chalco Solidaridad, y al noreste con Nezahualcóyotl, también en el estado de México. Los linderos del término de Iztapalapa se encuentran definidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal¹⁰⁰, donde se describe la siguiente poligonal:

Del centro de la mojonera Tepozán, que define uno de los vértices de la línea limítrofe entre el Distrito Federal y el estado de México, se dirige al suroeste por el eje de la calle José Carranza hasta su intersección con el eje de la Carretera Federal a Puebla de donde continúa por el eje del trébol de distribución que sirve de retorno hacia la Autopista México - Puebla hasta intersectar el eje de la autopista México-Puebla, por cuyo eje se dirige hacia el sureste hasta la mojonera denominada Diablotitla; de donde se dirige hacia el Poniente en línea recta sin accidente definido hasta la cima del cerro de Santa Catarina; de este punto prosigue hacia el suroeste en línea recta hasta encontrar la esquina noreste del panteón de San Lorenzo Tezonco; continúa hacia el suroeste por el eje de la calle Providencia del pueblo de San Lorenzo Tezonco hasta el eje de la calzada Tulyehualco de donde toma rumbo al noroeste, hasta encontrar el eje del camino a La Turba, por donde continúa en todas sus inflexiones al suroeste y sureste, hasta llegar al centro de la mojonera La Turba, localizada en la esquina oriente de la exhacienda San Nicolás Tolentino; prosigue por el eje de la calle Piraña, rumbo al suroeste, hasta el eje del canal Nacional a Chalco, por el cual continúa hacia el noroeste hasta su intersección con el eje del Canal Nacional; prosigue por este último en la misma dirección siguiendo todas sus inflexiones, hasta su intersección con el eje de la calzada de la Viga, por donde se encamina rumbo al norte para llegar a su intersección con la calzada Ermita-Iztapalapa; continúa hacia el poniente por el eje de ésta calzada, hasta encontrar el eje de la avenida Río Churubusco y sobre éste va hacia el suroeste y después hacia el poniente hasta la intersección con el eje de la avenida Plutarco Elías Calles, por el que sigue al norte hasta su cruce con la calle Playa Pie de la Cuesta; sobre cuyo eje se dirige al Oriente hasta el eje de la calzada de la Viga, por donde continúa al norte, llega al eje de la calzada Apatlaco y sigue con rumbo al oriente por el eje de esta última, hasta llegar al eje del cauce del río Churubusco, sobre el cual se dirige al noreste, hasta encontrar el eje de la calle Río Amarillo; continúa con rumbo Oriente por el eje de la calle mencionada, hasta el eje de la calle Oriente 217, por el que va hacia el norte hasta el eje de la avenida Ferrocarril de Río Frío; sigue el eje de esta avenida con rumbo sureste hasta el eje de la calle Canal del Tezontle, por el que continúa al oriente hasta el eje de la avenida Canal de San Juan, sobre el cual se encamina hacia el noreste, cruza la calzada Ignacio Zaragoza y sigue por la calle 7 en la misma dirección hasta llegar al centro de la mojonera Pantitlán;

¹⁰⁰http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/ley_organica_administracion_publica_distrito_federal.pdf

del centro de ésta, sigue al sureste por la avenida Texcoco, límite del Distrito Federal con el Estado de México, pasando por el centro de la mojonera denominada Transacción, hasta llegar al de la mojonera Tepozán, punto de partida¹⁰¹.

En comparación con el resto del Distrito Federal, Iztapalapa presenta indicadores socioeconómicos menos favorables. Si bien alberga a la quinta parte de los capitalinos, su participación en la economía es mucho menor¹⁰². El sector de los servicios constituye el componente más importante de su PIB, y un número importante de sus habitantes deben trasladarse fuera de la demarcación para conseguir trabajo. La infraestructura y los servicios urbanos se encuentran menos desarrollados o son deficientes, particularmente en el caso de la distribución del agua potable, que es uno de los retos más importantes para los gobiernos locales. En términos generales, la delegación posee un desarrollo humano alto, pero hay muchos contrastes en su interior. La marginación de los vecindarios en la zona poniente es mucho menor en comparación con las colonias populares de la sierra de Santa Catarina.

Como otras demarcaciones periféricas de la capital mexicana, Iztapalapa recibió las olas inmigratorias provenientes del resto del país, incluyendo el centro de la Ciudad de México. Esta situación se acentuó en la década de 1960 con el auge económico del país y en la década de 1980 después del terremoto de 1985. Los recién llegados se establecieron en tierras que se habían dedicado al cultivo hasta entonces, incluyendo las chinampas de sus pueblos originarios. En los nuevos barrios populares ocurrió un importante fenómeno de organización civil, muy notable en el caso de las colonias de la sierra de Santa Catarina y el sur de San Lorenzo Tezonco

3.1.1. Historia de la Delegación Iztapalapa.

El nombre de esta Delegación se debe a la antigua ciudad de Iztapallapan, fundada por los mexicas entre la falda norte del cerro de la Estrella y la ribera del lago de Texcoco. La evidencia más antigua que se conoce de la presencia humana en Iztapalapa es el llamado Hombre de Aztahuacán, al que se le atribuye una antigüedad de 9000 años. A lo largo de la historia precolombina, el territorio iztapalapense conoció el desarrollo de diversas comunidades sedentarias dedicadas a la agricultura. Durante el período Clásico mesoamericano (siglos. III-VII d. C.), se estableció un pueblo de cultura teotihuacana en el norte del cerro de

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² <http://www.censo2010.org.mx/>

la Estrella. Culhuacán, población fundada en el siglo VII, recibió una parte de la diáspora que inició con el declive de Teotihuacán. Durante los siguientes siglos, Culhuacán fue uno de los más importantes *altépetl*¹⁰³ en el valle de México, tuvo un papel muy destacado en el desarrollo de la cultura tolteca y su casa gobernante dio a México-Tenochtitlan su primer tlatoani.

En la época de la Conquista, Iztapallapan era gobernada por Cuitláhuac, hermano de Moctezuma Xocoyotzin. A la muerte de éste, Cuitláhuac asumió el mando de los mexicas y logró derrotar a los españoles en la Noche Triste. Después de la derrota de México-Tenochtitlán, la antigua Iztapalapa fue destruida. Con la independencia de México, Iztapalapa vino a ser una de las municipalidades del estado de México hasta la creación del Distrito Federal en 1824¹⁰⁴.

En la época prehispánica los indicios más antiguos de ocupación humana en el territorio de Iztapalapa proceden del pueblo de Santa María Aztahuacan. En ese lugar, en 1953 fueron encontrados los restos de dos individuos que, según los análisis de la Facultad de Estudios Superiores de Zaragoza (UNAM) y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, tienen una antigüedad aproximada de nueve mil años¹⁰⁵.

Materiales arqueológicos más recientes indican la ocupación continua de las laderas del cerro de la Estrella, por lo menos desde el Preclásico. En aquella época, aquí se debió establecer alguna aldea que estaba relacionada con la cultura de Cuicuilco. El declive de esta cultura, cuyo centro era la población del mismo nombre en el sur del valle de México, debió ocurrir en aproximadamente por el siglo II d. C., y posiblemente esté relacionada con la erupción del volcán Xitle.

Hacia el final del preclásico debió dar comienzo la ocupación de Culhuacán. Durante el periodo clásico, Culhuacán, como la mayor parte de las poblaciones del valle de México y de Mesoamérica, fue parte de un sistema de intercambio comercial que tuvo a Teotihuacán como centro. Tras la caída de esta ciudad, aproximadamente en el siglo VIII d. C., algunos de sus pobladores se refugiaron en los antiguos pueblos ribereños del lago de Texcoco como Culhuacán. Allí permaneció un reducto cultural teotihuacano que se fusionó con los pueblos guerreros que migraban hacia el centro de México¹⁰⁶.

¹⁰³ Significa montaña de agua, un asentamiento cercano al agua y sobre una elevación del terreno y se refiere a los asentamientos humanos poseedores de un territorio, tierras y por lo general habitados por una etnia que comparten un pasado en común, la lengua y una misma deidad protectora.

¹⁰⁴ http://www.iztapalapa.gob.mx/htm/0101090400_2005.html

¹⁰⁵ <http://www.copo.df.gob.mx/publicaciones/iztapalapa.pdf>

¹⁰⁶ Ídem.

En el tiempo de la conquista Hernán Cortés designó seis pueblos como propiedad de la Ciudad de México, entre ellos estaban Iztapalapa, Mexicaltzingo, y Culhuacán. Poco después sólo Iztapalapa quedó en poder de la ciudad de México, las otras poblaciones fueron otorgadas en "encomienda" a particulares. Por tal motivo, la capital se consideraba como el encomendero corporativo de la comunidad de Iztapalapa, de la que recibía tributos, usaba la mano de obra y designaba y pagaba el salario de su párroco, hasta fines del siglo XVI en que se convirtió en propiedad de la Corona española.

Desde principio del siglo XVI en el tiempo de la colonia, Mexicaltzingo fue designada Corregimiento y Cabecera del territorio que hoy conocemos como Iztapalapa. Según el censo de 1552¹⁰⁷, la población disminuyó considerablemente después de las muchas epidemias. En ese año Culhuacán contaba con 817 tributarios y 260 Mexicaltzingo¹⁰⁸.

El proceso de marginalización del territorio de Iztapalapa dio comienzo en la época colonial y continúa en la actualidad. A pesar de encontrarse a escasos 14 kilómetros de lo que fue originalmente la ciudad de México, y actualmente conurbada a ésta, durante los primeros años del México independiente (siglo XIX), los iztapalapenses sólo alcanzaban a ver la polvadera que alzaban los carromatos de viajeros y ejércitos procedentes o con destino a Puebla o Veracruz.

Para comunicarse con la Ciudad de México, Iztapalapa contaba con la ventaja de vías fluviales como los canales de Chalco y Xochimilco, que se unían para formar el Canal de la Viga. En su camino pasaba por los barrios de Iztacalco y Santa Anita, dos de los sitios de paseo preferidos por los capitalinos decimonónicos; y llegaba hasta el embarcadero de Roldán en el centro. A través de este canal se transportaban los productos agrícolas de los pueblos lacustres de Xochimilco-Chalco. La agricultura era el soporte económico básico, y además permitía satisfacer las necesidades locales de maíz, frijol y numerosos vegetales.

En el siglo XIX y hasta principios del siglo XX, en la región existieron varias haciendas: La Soledad, La Purísima, San Nicolás Tolentino de Buena Vista (San Lorenzo), la hacienda del Peñón y la del Arenal. Que concentraban la mayor parte de los terrenos disponibles. El crecimiento de los ranchos y las haciendas se debió al despojo sistemático de las comunidades indias originarias.

A la mitad del siglo, el pueblo de Iztapalapa contaba con 3.416 habitantes, distribuidos en 13 barrios, y organizados en dos medios pueblos. En el resto de la municipalidad (creada en 1862) habitaban 1.809 personas. Comienza el proceso

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ Ídem.

de urbanización, se entubó el canal de la viga ahora calzada y se comenzaban a usar los tranvías y camiones. Hacia 1920 la población total de la municipalidad era de más de 20 mil habitantes, 9 mil de ellos correspondientes a la cabecera.

En 1861 Iztapalapa queda como parte de Tlalpan. La ley de la organización política y municipal de 1903 colocó bajo el gobierno local de Iztapalapa varios pueblos de los alrededores: Iztacalco, San Juanico, Santa Cruz Mayehualco, Santa María Acatitla, Santa María Iztlahuacán, Tlayocuxan, Tlaltenco y San Lorenzo Tenzonco. Su población llegó a 10.440 habitantes, de los cuales 7.200 vivían en la cabecera establecida para entonces ya en Iztapalapa. Y en 1906 se establece como municipio¹⁰⁹.

La organización municipal de 1903 quedó sin efecto con la promulgación de una nueva ley territorial para el Distrito Federal en el año 1929. Esta ley estableció la división en delegaciones políticas dependientes de la Jefatura del Distrito Federal, una de ellas Iztapalapa¹¹⁰.

Las actividades económicas seguían basándose en la agricultura, se explotaban canteras de Culhuacán y el Cerro del Marqués; dejaron de funcionar las haciendas y ranchos. Durante los primeros años del siglo XX, la población de Iztapalapa seguía dedicándose principalmente al cultivo de chinampas. Insistimos en el hecho de que la mayor parte de las tierras de cultivo estaban concentradas en unas cuantas haciendas, cuya producción se destinaba al consumo de la Ciudad de México.

Tras la Revolución mexicana, tuvo lugar el reparto agrario entre las comunidades de Iztapalapa. De hecho, la historia de la Reforma agraria en México comienza en el poblado de Iztapalapa de Cuitláhuac, la primera que obtuvo la restitución de sus bienes comunales por una resolución presidencial publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de noviembre de 1916.

Hacia 1940 los ocho barrios de Iztapalapa (Barrio La Asunción, Barrio santa Bárbara, Barrio san Ignacio, Barrio san Pedro, Barrio san Pablo, Barrio san José, Barrio san Lucas, Barrio san Miguel) quedaron incorporados a la zona urbana de la Ciudad de México. Una década más tarde, tuvo lugar el entubamiento del canal de La Viga, de vital importancia para la agricultura chinampera, que al verse privada de un insumo básico (agua), entró en crisis. Durante la década de los cincuenta, comienza la ocupación de la chinampería por colonias populares. Una década más tarde, se construyen los primeros parques industriales de la

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Ídem.

delegación en la zona de Los Reyes Culhuacán; en algunas áreas, la subdivisión de la tierra se da en manzanas y lotes.

A partir de la declinación de la actividad agrícola en el valle de México, el gobierno federal da inicio a una política de expropiación de las dotaciones ejidales de los pueblos absorbidos por el crecimiento de la ciudad, (hecho que queda reflejado en el nombre de una de las colonias delegacionales como "Ex-ejidos de Iztapalapa"). Quizá la expropiación más emblemática en la delegación fue la del antiguo ejido de Iztapalapa, en donde se construyó la Central de Abasto de la Ciudad de México en el año 1982. Fue frecuente la especulación con la tierra ejidal durante el periodo de 1970 a 1990. El caso más conocido de estos casos es el del Paraje San Juan, en la actualidad, motivo de un litigio entre el Gobierno del Distrito Federal y el supuesto dueño de las tierras.

El crecimiento de la población de Iztapalapa ha traído graves consecuencias para todos sus habitantes desde casi tres décadas ininterrumpidas. En este periodo han surgido muchas organizaciones populares que reclaman la dotación de servicios urbanos (y en muchos casos, operan programas de desarrollo social apoyados por Organizaciones no Gubernamentales) en zonas de reciente ocupación. La crisis se agudizó tras el terremoto del 19 de septiembre de 1985, cuando el Departamento del Distrito Federal decidió reubicar a los damnificados en unidades habitacionales de la periferia. A partir de entonces, Iztapalapa ha sufrido desabasto de agua, problemas de transporte (que no se solucionaron ni con la construcción de dos líneas del Metro de la Ciudad de México), mala calidad en los servicios educativos y una depauperación visible. La consecuencia más palpable de ello es que los índices de incidencia delictiva de Iztapalapa se encuentran entre los más altos de la Ciudad de México y el predominio de familias con fuerte pobreza económica y una desigualdad social muy marcada.

3.1.2. Proyecciones de población en la Delegación Iztapalapa.

Las proyecciones de población son estimaciones de la población para años futuros, calculadas de acuerdo a las tendencias observadas en las tres variables demográficas: fecundidad, mortalidad y migración.

Dichas variables representa una gran utilidad al proceso de planeación socioeconómica; puesto que da luz para anticiparse a las necesidades futuras de infraestructura social y económica. Además, son también necesarias para una mayor comprensión del comportamiento de los fenómenos que afectan a la población, ya que permiten evaluar sus potencialidades.

Las proyecciones que se toman en cuenta son el contorno regional y el proceso de formación de la megalópolis del centro del país. El escenario tendencial permite prever que la población del DF aumentará de 8.6 millones de habitantes en el 2000 a 8.7 en el año 2006, 8.8 millones en el 2010 y 9.0 en el 2020¹¹¹. El incremento de 399 mil 483 habitantes en esta entidad significará un aumento de sólo el 4.6 por ciento al cabo de los veinte años¹¹².

El aumento de la población no será constante a lo largo del periodo considerado; se prevé que el incremento anual de sus habitantes será de 21.4 mil personas durante los próximos seis años, 21.0 mil en los siguientes cuatro años y 18.7 mil durante la segunda década. Paralelamente, la tasa de crecimiento demográfico pasará de 0.26 por ciento en el periodo 2000-2003 a 0.25 entre el 2003-2006, de 0.24 entre 2006-2010 y de 0.21 entre el 2010-2020¹¹³.

En cuanto a la delegación Iztapalapa pasará a ser de 1.8 millones de habitantes en el 2000 a 1.9 en el 2006 y 2.1 millones en el 2020; es decir su población aumentará en un 18.7 por ciento, su tasa de crecimiento pasará de 1.0 por ciento entre el 2000-2003 y se mantiene hasta el periodo 2003-2006 y baja a ser de 0.7 para el periodo 2010-2020¹¹⁴.

El escenario programático destaca la necesidad de retener habitantes en la entidad sobre todo en la ciudad central y una mejor distribución en la periferia. Uno de los supuestos de este escenario es retener a la población de la ciudad, mediante políticas de arraigo, impulsando la reorientación de los flujos migratorios, complementándolos con programas de infraestructura productiva y social.

3.1.3. La proporción de Adultos Mayores en los próximos años en México y la Delegación Iztapalapa.

El proceso de envejecimiento demográfico de México no es reversible, pues los adultos mayores de mañana ya nacieron. Las generaciones más numerosas, las nacidas entre 1960 y 1980, ingresarán al grupo de 60 años y más a partir de 2020¹¹⁵. Esto se refleja en el aumento de las proporciones de adultos mayores en las próximas décadas. En 2000 la proporción de adultos mayores fue de alrededor

¹¹¹<http://www.copo.df.gob.mx/publicaciones/iztapalapa.pdf>

¹¹² Ídem.

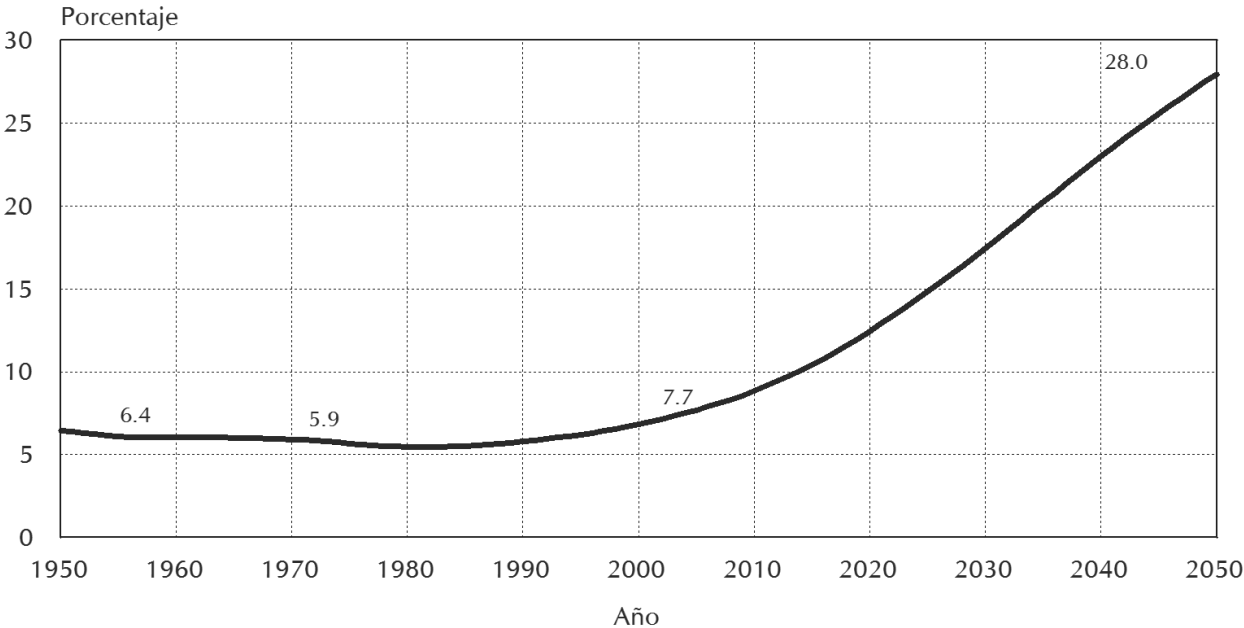
¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ CONAPO, Proyecciones de Población 2000-2050.

de 7.0 por ciento. Se estima que este porcentaje se incremente a 12.5 por ciento en 2020 y a 28.0 por ciento en 2050¹¹⁶.

Proporción de personas de 60 años o más, 1950-2050.



Fuente: estimaciones CONAPO con base en las proyecciones de la población en México 2000-2050.

La población adulta mayor incrementa su tamaño a un ritmo que duplica al de la población total del país. Esta brecha en las tasas de crecimiento se ampliará aún más en los años por venir, pues la tasa de crecimiento de los adultos mayores pasará de 3.5 a 4.3 por ciento entre 2000 y 2018, mientras que la tasa de crecimiento de la población total continuará su descenso de 1.3 a 0.7 por ciento en el mismo período¹¹⁷. A partir de la segunda década de este siglo se desacelerará el ritmo de crecimiento de la población de adultos mayores, aunque seguirá siendo mucho mayor al de la población total del país. El grupo de adultos mayores en las edades más avanzadas es el que registra mayor crecimiento. Se puede anticipar que la proporción de personas de 70 y más años respecto al total de adultos

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ Ídem.

mayores aumentará de 43.0 por ciento en 2000 a 45.9 en 2030 y a 55.5 en 2050¹¹⁸.

Las entidades que presentan mayor avance del envejecimiento en el 2000 son el Distrito Federal, Zacatecas, Oaxaca, Nayarit, Yucatán, Michoacán, Veracruz y San Luis Potosí. Algunas de ellas se encuentran en una fase más avanzada de la transición demográfica, como el Distrito Federal, pero en otros, como Zacatecas y Oaxaca, el envejecimiento se debe más bien a la emigración.

Más de 70 por ciento de las personas de 60 años o más se declaran como económicamente inactivas (50% de los hombres y 88% de las mujeres). No obstante, los motivos que declaran hombres y mujeres para no trabajar son distintos; entre los hombres, 35.7 por ciento son jubilados o pensionados, 5.0 por ciento se declaran incapacitados permanentes; 3.0 por ciento se dedica a los quehaceres del hogar y la mayoría declara realizar otro tipo de actividades¹¹⁹.

En contraste, 68.3 por ciento de las mujeres se dedica a los quehaceres del hogar, sólo 6.3 por ciento son jubiladas o pensionadas y 23.5 por ciento realiza otra actividad. La mayor parte son trabajadores por su cuenta (49.9% de los hombres y 55.2% de las mujeres). Le siguen los empleados u obreros (25.7% de los hombres y 28.6% de las mujeres), jornaleros y peones (12.6% de los hombres y 3.1% de las mujeres), y los trabajadores sin pago (6.7% de los hombres y 9.5% de las mujeres). Finalmente, 5.2 por ciento de los hombres y 3.6 por ciento de las mujeres son patrones¹²⁰.

El empleo informal no se presenta sólo entre las personas en edades avanzadas, pero en este grupo alcanza proporciones muy altas. Más de 80 por ciento de los adultos mayores (79.2% de los hombres y 85.0% de las mujeres) tienen un trabajo considerado como informal. Esta situación continuará reproduciéndose en el futuro, toda vez que en la actualidad poco menos de una de cada cuatro personas que integran la población económicamente activa está cubierta por la seguridad social¹²¹.

En la Delegación Iztapalapa el INEGI contabilizó, en 2005, a 137,333 personas de 60 años y más, lo que representó 8% de la población en esta demarcación y 16% del total de personas adultas mayores en el Distrito Federal¹²².

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ Ídem.

¹²² [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/progdelegacionales/iztapala\[1\].pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/progdelegacionales/iztapala[1].pdf)

Este grupo de edad, así como una gran parte de las personas adultas mayores, enfrentan en la ciudad importantes problemas de salud y marginación. Es considerado como un sector de población vulnerable, debido al detrimento de sus condiciones físicas, su dependencia económica, el abandono y maltrato que pueden llegar a sufrir por sus familias y, sobre todo, por la falta de cobertura de los sistemas de seguridad social, que se ve agravada por la dinámica de empobrecimiento generalizada.

Asimismo, existen otros factores estructurales relacionados con el desarrollo del país que repercuten en la situación actual de la población adulta mayor. El más alto porcentaje de población analfabeta en Iztapalapa se ubica en la población de 60 años y más, es decir, 4% no sabe leer ni escribir. De éstos, 8% corresponde a hombres y 20% a mujeres, situación que evidencia las condiciones de desventaja de ellas. La mayor cantidad de población que habla alguna lengua indígena en la demarcación, esto es, 25%, corresponde a los adultos mayores, quienes migraron y se asentaron en Iztapalapa en condiciones precarias. La edad está relacionada con otras problemáticas que afectan a la población de más de 60 años. En Iztapalapa los ancianos son el grupo de edad que presenta la mayor condición de discapacidad.

3.2. La aplicación del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes dentro de la Delegación Iztapalapa.

El Gobierno Popular de Iztapalapa reconoce la contribución de los adultos mayores al desarrollo del país y de la delegación. Por lo tanto, proponen mejorar su calidad de vida mediante diversos mecanismos, así como la puesta en marcha de instrumentos que les garanticen un ingreso mínimo.

Además de impulsar el desarrollo integral de los adultos mayores mediante su incorporación a las actividades culturales, recreativas, deportivas, sociales y económicas, a través de programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de este sector de la población.

El envejecimiento se ha convertido en un proceso común que alcanza cada vez un mayor número de personas, pero con ello florecen igualmente realidades socioeconómicas cuyas expresiones más desventajosas se traducen en el cese del trabajo, pérdida de ingresos por actividad económica, deterioro de la salud, exclusión en la toma de decisiones, por referir las más generales.

En Iztapalapa como en otras delegaciones como Tláhuac o Milpa Alta y ciudades de nuestro país, el índice de adultos mayores va aumentando de manera significativa y, con ello, las demandas por servicios básicos, pensiones y recursos sociales. Una característica generalizada en los adultos mayores de estas demarcaciones y en específico en Iztapalapa es evidentemente su baja calidad de vida; gran parte de ellos son personas de muy bajos ingresos, desempeñándose en empleos poco remunerados, sobre todo con el sector no formal de la economía e incluso sin ingresos, con dificultades para comunicarse y relacionarse con su familia y rasgos de abandono social¹²³.

Por lo anterior, la política Delegacional en materia de desarrollo social identifica a este grupo de edad como prioritario en los programas sociales¹²⁴, se enfatizó la construcción de oportunidades para mejorar y elevar su calidad de vida, así como la promoción de sus derechos humanos.

El programa de atención al Adulto Mayor centra su objetivo en: promover una cultura de vejez para dignificar al adulto mayor, difundiendo sus derechos y obligaciones en el ámbito de la salud, empleo, cultura, recreación, deporte, participación social, derechos humanos, favoreciendo su incorporación a los programas Delegacionales como promotores de cambio y reconociéndolos como actores principales en la transmisión de valores cívicos y sociales. Los Adultos Mayores tienen alto potencial de organización, esto los ha llevado a lograr beneficios permanentes como la Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados A.C. quien busca crear conciencia entre los sectores públicos con la finalidad de mejorar las condiciones de retiro y atención a la salud de los Adultos Mayores.

El registro para poder acceder a este derecho se hace en once módulos existentes en la Delegación ubicados en diferentes puntos, en los cuales podrán realizar los trámites o informarse sobre el programa; tales como la solicitud de ingreso como derechohabiente al programa de la pensión Alimentaria, reporte por cambio de domicilio del derechohabiente, reporte de fallecimiento del derechohabiente de la Pensión Alimentaria, reporte de derechohabientes que se encuentren hospitalizados y/o saldrán de vacaciones, estado en que se encuentra la solicitud de la pensión Alimentaria y/o de la tarjeta de reposición, orientación sobre el uso de la tarjeta electrónica, información general sobre la operación de la pensión alimentaria y otros programas del Gobierno de la Ciudad de México, reporte de violencia y/o maltrato a los adultos mayores, recepción de quejas relacionadas con la atención del personal del Instituto para la Atención de los

¹²³http://www.enlace.df.gob.mx/revista/pdf/desde_corres2_04.pdf

¹²⁴ Ídem.

Adultos Mayores, reporte de robo y/o extravío de la tarjeta de la Pensión alimentaria y reporte de mal uso de la tarjeta por terceros¹²⁵.

Los módulos funcionan en un horario de nueve de la mañana a tres de la tarde de lunes a viernes.

El trámite de solicitud es muy sencillo y solo se debe presentar una identificación oficial; después de llenar su solicitud, recibirán en el domicilio del interesado la visita de una Profesional en Servicios a Adultos Mayores (Educatora Comunitaria) para llenar su solicitud de ingreso y a quien deberán entregarle copias de los siguientes documentos:

- Identificación oficial como la credencial de elector, pasaporte, cartilla del servicio militar nacional o cédula profesional. En caso de carecer de cualquiera de estos, podrá presentar credencial con fotografía de pensionado, laboral o bien el emitido por Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
- Documento que compruebe su edad como el acta de nacimiento, clave única de registro de población, pasaporte, en caso de los hombres cartilla del servicio militar nacional. Si es solicitante de origen extranjero, podrá presentar acta de naturalización, pasaporte, formato FM2 o bien FM3.
- Documento que compruebe su residencia mínima en el Distrito Federal como la credencial expedida por el Instituto Federal Electoral emitida, por lo menos, con 3 años de antigüedad al momento de solicitar la Pensión Alimentaria o bien comprobante de residencia emitida por la Delegación Política donde vive.

Al término de la visita, la Profesional en Servicios a Adultos Mayores la educadora Comunitaria le entregará un comprobante del trámite y, en caso de ser aprobada, volverá a realizar la visita para entregarte la tarjeta de la Pensión Alimentaria y deberá firmar la Carta Compromiso con el Gobierno del Distrito Federal.

Otro de los beneficios al ser incorporado al programa es el programa de visitas médicas domiciliarias para derechohabientes de la pensión alimentaria en el Distrito Federal tiene como objetivo brindar atención médica primaria de calidad en el domicilio particular de los adultos mayores de 68 años que pertenecen a grupos vulnerables o habitan en zonas consideradas de alta marginación y pobreza.

Un segundo propósito es promover que el domicilio particular de los adultos mayores sea un lugar de atención y cuidados, el más adecuado, en la medida de las posibilidades y de acuerdo a las necesidades propias de cada adulto mayor.

¹²⁵<http://www.adultomayor.df.gob.mx/modulos/iztapalapa.html>

El personal médico se encargará de elaborar un perfil del estado de salud de cada adulto mayor, con un enfoque de carácter geriátrico, así como de detectar, de manera oportuna, posibles padecimientos. Una tarea fundamental será la de promocionar la salud, el cuidado personal y brindar apoyo a familiares y/o cuidadores, mediante información y capacitación en la atención y cuidados del adulto mayor

Durante el año 2009 se beneficiaron 66,044 adultos mayores residentes en la Delegación Iztapalapa los cuales recibieron un monto de setecientos ochenta y ocho pesos¹²⁶ y para el año 2010 se incrementó a 73, 237 adultos mayores al igual que el monto que los beneficia que fue de ochocientos veinte dos pesos¹²⁷. De los cuales 29, 202 son hombre y 44,035 son mujeres¹²⁸, siendo junto con la Delegación Gustavo A. Madero los que tienen el mayor índice de derechohabientes.

3.2.1. Los módulos de atención para los Adultos Mayores en la Delegación Iztapalapa.

De acuerdo a la información recabada en la visita que se realizó a uno de estos módulos ubicados en esta demarcación de la Ciudad de México en el Centro de Salud T-III “Dr. Guillermo Román y Carrillo” ubicado en la calle Zacatlán S/N en la Colonia Lomas de San Lorenzo nos mencionaron que se atiende por zonas los cuales son 11 en esta Delegación Iztapalapa.

En este módulo trabajan trece personas llamadas profesionales de servicio Adultos Mayores (Educadoras) las cuales se encargan de realizar el registro de la solicitud por parte de este para poder acceder a la Pensión Alimentaria, donde solo se le pide una identificación en este caso el IFE; La solicitud de incorporación al padrón puede ser realizada por los propios interesados o por un tercero, este registro se hace exclusivamente en el módulo el cual recibe aproximadamente ocho registros al día y unos 150 al mes.

Posteriormente las educadoras hacen las visitas domiciliarias, unas diez cada una; para recabar la documentación de cada Adulto Mayor registrado, en tal visita se le solicita copia de IFE, CURP, acta de nacimiento y dos fotografías; las visitas pueden tardar hasta seis meses.

¹²⁶<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/padrones/2010/Iztapalapa.pdf>

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Padrón de Derechohabientes IAAM DF

Al momento que la educadora cuenta con toda la documentación es llevada al módulo donde se realizara la captura de los datos y crear un expediente, posteriormente pasados los seis meses se realiza la entrega de las tarjetas, ya sea en eventos masivos, para tal caso se le hace llegar una invitación al domicilio del Adulto Mayor o en caso de no poder asistir a tal evento, se le entrega posteriormente en su domicilio.

Si la educadora que realiza la visita para la entrega de la tarjeta no encuentra al Adulto Mayor en su domicilio podrá acudir en otras dos ocasiones, las visitas pueden en distintos días y distintos horarios; si no logra encontrarlo se dará la tarjeta de baja.

Con lo que respecta al procedimiento de entrega de tarjetas de reposición sigue la misma secuencia que el de entrega de las tarjetas originales a los nuevos pensionados, con la diferencia que no incluye entrega de cartas compromiso y las tarjetas son distribuidas semanalmente a los Coordinadores Regionales. Por otro lado, a diferencia de la entrega de tarjetas nuevas, el reglamento establece un plazo máximo de 20 días contados a partir del reporte de robo o extravío para la entrega de las tarjetas de reposición a sus destinatarios

En los casos que haya un cambio de domicilio, se mandara el expediente a la delegación correspondiente y se asigna una nueva educadora para el Adulto Mayor.

3.3. Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal.

La evaluación del funcionamiento del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal nos muestran que los recursos necesarios para hacer efectiva su universalidad han venido siendo suministrados oportunamente y que se ha logrado alcanzar un nivel de cobertura de la que sólo están excluidos aquellos potenciales beneficiarios que no desean recibir la pensión ni contraer los compromisos que van aparejados con su disfrute.

La Pensión Alimentaria constituye una gran innovación y hasta la fecha probablemente la más importante en materia de política social desarrollada por los gobiernos electos del Distrito Federal. Su diseño se apoya en una ley cuyo contenido destaca por su sencillez y por establecer de modo inequívoco la pensión alimentaria como un derecho universal de los adultos mayores de 70 años al principio de su funcionamiento y 68 años a partir de septiembre del 2009, exigible

y legalmente vinculante para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y para la Asamblea Legislativa.

La universalidad de la pensión alimentaria, constituye un acierto porque implica requisitos de acceso rápido y transparente como contar con la edad mínima establecida y residir en el Distrito Federal. Esto ha permitido eliminar de raíz los típicos problemas que enfrentan los programas sociales de aplicación focalizada, particularmente los asociados a la verificación de ingresos.

La universalidad, aunada a la simplicidad y accesibilidad para solicitar la incorporación al padrón de beneficiarios, ha permitido eliminar las condiciones que habitualmente propician las prácticas clientelares y el ejercicio de la discrecionalidad burocrática. Constituye por lo demás un paso importante en la instauración de una pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada.

Por otro lado, los procedimientos establecidos reglamentariamente para verificar la supervivencia de los derechohabientes, la continuidad de su residencia en el Distrito Federal, recibir la tarjeta electrónica y firmar y tomar conocimiento del contenido de la Carta Compromiso, a través de visitas domiciliarias, asignan un papel totalmente pasivo a los beneficiarios de la pensión y condicionan el disfrute del derecho a la disponibilidad de los pensionados para ser visitados en su domicilio por el personal asignado al efecto por el IAAM-DF.

En términos de la relevancia de las necesidades atendidas, la pensión alimentaria ha sido establecida como un primer paso en la instauración del derecho a una pensión universal ciudadana que reconozca el aporte realizado a la sociedad por la población en edad avanzada y que busca proporcionarle una seguridad económica básica a sus beneficiarios. El diseño de la pensión alimentaria prescinde, acertadamente, de presuponer en qué medida otros recursos disponibles por cada derechohabiente en particular permiten solventar efectivamente sus necesidades, lo cual depende de diversos factores cuya ponderación resulta sin duda problemática, tales como características del hogar, las necesidades a solventar y el control real ejercido sobre el destino de esos otros recursos, entre otros.

En lo que respecta a la edad establecida para tener derecho a la pensión alimentaria, las situaciones actuales que presenta la Ciudad de México muestran que entre los 60 y 64 años de edad los riesgos de dependencia, privación y seguramente pobreza, son todavía muy semejantes a los correspondientes a la población adulta en general, comienzan a aumentar de modo acelerado entre los 65 y 69 años, y son muy significativos entre los 70 y 74 años. Es decir que se

justifica la reducción de 70 a 68 años la edad requerida para ser derechohabiente de la pensión alimentaria que comenzará a aplicarse a partir de septiembre de 2009, y resulta razonable plantear la reducción a futuro a 65 años la edad mínima requerida. Al mismo tiempo es necesario considerar que cualquier disminución adicional de la edad mínima significa para los siguientes años incorporar al menos 50,000 derechohabientes adicionales por cada año de disminución de la edad requerida.

El dispositivo establecido para depositar mensualmente el monto de la pensión alimentaria a los beneficiarios y el medio para disponer de los recursos, una tarjeta electrónica utilizable en establecimientos afiliados, ha permitido resolver de modo simple, funcional y sin costo para el erario público y para los beneficiarios, el pago de la pensión y la dispersión de los recursos correspondientes a través de transferencias electrónicas a las cuentas asignadas a los derechohabientes. Sin embargo, se trata de un medio de disposición que puede ser considerado como cuasi monetario y que limita en alguna medida la libre disposición de la pensión.

El reglamento de la ley muestra que a través de éste se procuró especificar de modo inequívoco la gratuidad y no condicionamiento de cualquier trámite o servicio asociado al procedimiento de alta como beneficiario, así como a facilitar ampliamente la presentación de la solicitud, especificándose con claridad los conductos para ello. Además define los tiempos máximos para que los solicitantes que cubren los requisitos establecidos por la ley sean dados de alta como beneficiarios de la pensión y, en caso de extravío o robo de la tarjeta electrónica, para que la que la remplace sea entregada a su destinatario. Se trata de cláusulas que al fijar plazos, por una parte, para hacer efectivo el ejercicio del derecho y, por otra para continuar disfrutando de la pensión cuando se requiere sustituir el medio para ello la tarjeta electrónica establecen un horizonte temporal definido a la exigibilidad del derecho.

La norma reglamentaria contempla 10 causales de baja del padrón de beneficiarios de la pensión, las cuales además de incluir la causal obvia del fallecimiento del pensionado, se refieren fundamentalmente al no cumplimiento de los requisitos de edad y residencia en el Distrito Federal, la imposibilidad de verificar el domicilio o localizar en éste al pensionado y otras situaciones relacionadas con la imposibilidad de nombrar un representante para un derechohabiente que no está en condiciones de hacer uso por sí mismo de la pensión, la existencia de un alta repetida en el padrón de beneficiarios y error en el nombre registrado en la tarjeta, en cuyo caso procede el alta nuevamente con las correcciones requeridas.

Estas causales están en parte asociadas con los procedimientos aplicados para la realización de visitas domiciliarias y el papel asignado a éstas, cuestiones ambas que deben ser revisadas; otras causales resultan improcedentes por distintos motivos que se especifican en el capítulo de recomendaciones. Por ello, se considera necesaria su reformulación. Por otro lado, el reglamento especifica tanto el procedimiento a seguir por el afectado por una resolución de baja y solicitar su reinscripción en el padrón de beneficiarios como los plazos en los que la autoridad competente deberá adoptar la resolución correspondiente y, en su caso, dar de alta nuevamente al solicitante.

El instrumento a través del cual se formaliza la condición de pensionado y se establecen los compromisos que éste adquiere, la Carta Compromiso, muestra cierto grado de confusión entre los contenidos de carácter informativo y los compromisos propiamente dichos.

3.3.1. Análisis y Evaluación.

La presente evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal se utilizaron los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa, los datos generados por el propio Programa, así como las Encuestas de Percepción aplicadas por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM – DF),

Los elementos que se evaluaron son: pertinencia social, pertinencia de género, eficacia, eficiencia y aspectos cualitativos.

La pertinencia social es un sistema de parámetros que permiten decidir si un determinado programa amerita ser financiado y apoyado por encima o por debajo de otros productos bajo consideración. Es de pertinencia social por las características propias y la trascendencia de este programa respondiendo a los objetivos, además es congruente con los preceptos en materia de protección social, estrategias y objetivos trazados en los instrumentos de planeación de corto y mediano plazo establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Gobierno Federal.

De pertinencia de género ya que el programa ha logrado una cobertura que rebasa la meta de cien por ciento correspondiente al indicador de género, al otorgar como un derecho ciudadano una pensión alimentaria a mujeres adultas

mayores que son excluidas de las pensiones contributivas por haber permanecido en empleos informales, no asalariados o en el trabajo doméstico.

El programa tiene eficacia ya que en el año 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del GDF la meta de 454,971 personas adultas mayores. Esta cantidad se fijó en función de la lista de espera que existía a diciembre de 2009 y del recurso autorizado. El padrón del Programa de Pensión Alimentaria en enero de 2010 era de 436,000 derechohabientes y tuvo en diciembre de ese mismo año 464,998 derechohabientes. El Padrón tuvo un incremento de 28,998 personas.

El número de altas en el Padrón fue mayor, ya que ascendió a 65,949 personas, debido a que se procesaron un total de 36,951 bajas. Durante el 2010 se atendió a un total de 500,032 derechohabientes y alcanzó al cierre de este mismo año un padrón activo de 464, 998 adultos mayores, con el recurso asignado¹²⁹.

Cuenta con eficiencia porque del presupuesto destinado al Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, el gasto de operación representa sólo un 5 por ciento aun cuando el porcentaje convencionalmente del 12 por ciento, cumpliéndose la meta financiera en 100.1%. Cada año se ha asignado mayor presupuesto a este Programa a fin de cumplir con la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria. Lo que se traduce en un mayor recurso a la Pensión Alimentaria, al destinarle el 95 por ciento; sin embargo esta situación podría convertirse en una debilidad si llegará a afectar la operación por la carencia de recursos humanos y materiales¹³⁰.

En los aspectos cualitativos en relación a los resultados que arroja la Encuesta de Percepción de los Derechohabientes de la Pensión Alimentaria del Distrito Federal del año 2010¹³¹ y en especial en la Delegación Iztapalapa donde se tomó una muestra de 472 adultos mayores que representó el .64% de los 3,000 encuestados en todas las delegaciones llevándose a cabo en las viviendas de los seleccionados, entrevista “cara a cara”, utilizando como herramienta un cuestionario con 54 reactivos.

La encuesta contempla aspectos como: perfil de los derechohabientes, evaluación del programa y de la atención, uso de la tarjeta, percepción de los derechohabientes, servicios de salud, percepción del Programa de Visitas Médicas, economía de los adultos mayores y las fichas técnicas o metodológicas.

Cuya información fue validar la calidad del padrón de pensionados, conociendo el perfil de los derechohabientes, los riesgos a su salud, así como el nivel de

¹²⁹http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_pension_alimentaria.pdf

¹³⁰ Ídem.

¹³¹<http://www.adultomayor.df.gob.mx/encuestas/2010.pdf>

satisfacción de los adultos mayores con el programa y la percepción de los beneficios obtenidos. Estos últimos puntos son importantes para la evaluación de los programas por lo que es fundamental conocer la percepción de los usuarios.

Dentro de lo encuesta el 99% de los adultos mayores encuestados manifestó que se siente bien contar con la tarjeta plástica mediante la cual se recibe el beneficio económico, el 1% restante manifestó no. Esto confirmo que se tiene un padrón confiable ya que casi todos los adultos mayores contaron con la pensión.

Con relación al trato que les brinda la educadora comunitaria este fue calificado como bueno por el 76% de los usuarios y regular por el 24% restante.

Con relación a la pregunta de ¿Tener la pensión le ayudo a mejorar su salud?, los adultos mayores respondieron: 88% refirió que si, el 11% no y un 1% no sabe.

Nueve de cada diez derechohabientes considera que la pensión a contribuido a mejorar su salud y su alimentación, también expresaron sentirse mas felices desde que cuentan con la tarjeta; en resumen se puede decir que a través de la encuesta de percepción, los adultos derechohabientes se sienten contentos de recibir esa aportación mensual que les brinda beneficios en su alimentación, autoestima y posicionamiento en la familia.

En relación a los resultados que arroja la Encuesta de Percepción de los Derechohabientes de la Pensión Alimentaria del Distrito Federal, el aspecto a destacar es que las acciones de comunicación y difusión han permitido que un mayor número de adultas y adultos mayores conozcan sus derechos y las instituciones encargadas de su cumplimiento.

Fortalezas y Debilidades.

Conforme a la evaluación y los resultados expuestos nos permiten detectar las fortalezas y debilidades que presenta la operación del Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal en específico en la Delegación Iztapalapa vemos que es idóneo porque:

Vemos que difícilmente el programa puede ser usado con fines electorales ya que la universalidad de la pensión alimentaria, constituye un acierto en primer término porque implica requisitos de acceso simple y transparente: contar con la edad mínima establecida y residir en el Distrito Federal. Esto ha permitido eliminar de raíz los típicos problemas que enfrentan los programas sociales de aplicación focalizada, particularmente los asociados a la verificación de ingresos.

La universalidad, aunada a la simplicidad y accesibilidad de los mecanismos para solicitar la incorporación al padrón de beneficiarios, ha permitido eliminar las condiciones que habitualmente propician las prácticas clientelares y el ejercicio de la discrecionalidad burocrática. Constituye por lo demás un paso importante en la instauración de una pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada.

Una debilidad que presentaría a futuro el programa es en torno a que la pensión alimentaria entrega una ayuda económica mensual y de servicios médicos gratuitos a los adultos mayores independientemente si necesitan o no los recursos, esto podría afectar las actitudes hacia el ahorro en un futuro, la no aplicación de estudios socioeconómicos a los beneficiarios puede generar que individuos en condiciones económicas aceptables reciba la ayuda de medio salario mínimo cuando en realidad no la necesitan, propiciando que la administración local gaste recursos. En segundo lugar como la asistencia médica es gratuita, los adultos mayores tendrían pocos incentivos para hacer uso racional de los servicios y por consiguiente, los costos en salud tenderán a aumentar con el paso del tiempo.

Por otra parte, se reconoce que para lograr la óptima atención ciudadana en los módulos, se requiere contar con recursos materiales suficientes, propiedad del IAAM, ya que actualmente tanto el mobiliario como los espacios que se ocupan son facilitados por la Secretaría de Salud. Tampoco se cuenta con el equipo de cómputo adecuado, lo que ha impedido la sistematización de los procedimientos de operación.

La carencia de Internet en los 81 módulos que actualmente operan, así como teléfonos, alarga los tiempos de respuesta de los distintos asuntos que ahí se tratan; es necesario avanzar en los procesos de aplicación de indicadores para el control y seguimiento de los mecanismos de operación del programa.

Algunas observaciones que se pueden hacer sobre el programa sería Introducir en el Reglamento una cláusula de actualización anual del monto de la pensión de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumidor en el Distrito Federal o el aumento al salario mínimo legal, según el que resulte más favorable al sostenimiento del poder adquisitivo de la pensión.

Justificado en los aumentos anuales al salario mínimo legal en enero de cada año se efectúan en función de la inflación estimada oficialmente para el año comienza y no de la inflación del año anterior.

Otra sería establecer como meta a un plazo de 10-15 años, definiendo los mecanismos de indización correspondientes, la equiparación de la pensión

alimentaria a un salario mínimo legal a través de su aumento progresivo. Desde luego el cumplimiento de esta meta deberá contemplar, con base en los estudios correspondientes, la evolución de las finanzas del GDF y la sustentabilidad financiera de esta meta.

La justificación es porque aunque un salario mínimo resulta claramente insuficiente para el sostenimiento de un hogar con varios miembros, es el monto actualmente garantizado por el Estado para quienes cotizan en los fondos de pensión administrados por las AFORES.

Sustituir por una tarjeta de débito la actual tarjeta electrónica como medio de dispersión de los recursos y disposición de la pensión.

Justificado en que los argumentos que llevaron a la implantación de una tarjeta electrónica utilizable sólo en establecimientos afiliados, no resultan convincentes y no existe ningún documento de referencia al respecto. Por lo demás, se trata de un dispositivo que aunque es aceptable y no implica costos de administración, limita la libre disposición de la pensión por parte de los derechohabientes.

Dentro de la evaluación de impacto es necesaria la inclusión de parámetros de medición del estado de nutrición y salud de los adultos mayores beneficiados del programa.

Justificado en que esto arrojaría datos sólidos sobre el efecto real en la ingestión de más y mejores alimentos, tal y como es referido por los encuestados a través de un examen mínimo del estado de nutrición puede realizarse un diagnóstico nutricional e implementarse medidas de reforzamiento de conductas alimentarias positivas o medidas correctivas, lo que mejoraría el estado nutricional de los beneficiarios del programa y como consecuencia mejoraría su estado de salud.

Conclusión General.

Con la Pensión Alimentaria, el Gobierno del Distrito Federal implementó una política pública que parte de tres ejes de actuación la inclusión social, universalidad y la institucionalización de derechos para la población de adultos mayores, los cuales han sido alcances importantes para la atención del envejecimiento en México, en específico en el Distrito Federal.

No obstante que aun hay un reto importante para que la población adulta mayor alcance su verdadero sitio en el continuo social, sin duda alguna la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal es un ejemplo de cómo una política pública logra la instauración de un derecho ciudadano en menos de 10 años.

Conforme a la hipótesis planteada de que el programa no cuenta con los elementos para su funcionamiento futuro ante el envejecimiento de la población se ha visto que si tiene los recursos suficientes para operar en un futuro si bien es cierto que solo es una ayuda mínima y que no cubre todas las necesidades al menos puede mitigar un poco los problemas económicos o ser un complemento si es que cuentan con algún otro sistema de pensión para los adultos mayores.

El empleo informal en este grupo alcanza proporciones muy altas de un 80%, en las mujeres es de 85% y en los hombre de 79%, esto es relevante porque en la medida en que la gente no se esté ocupando en empleos formales que les permitan tener acceso al sistema de pensiones en la población adulta mayor, se puede presentar un incremento de la población empobrecida junto con el proceso de envejecimiento demográfico y el promedio de ingresos en salarios mínimos es de menos de ninguno a 2 salarios mínimos.

Año con año el monto de la pensión ha ido en aumento, esto significa que el presupuesto que se ha destinado al Programa de Pensión Alimentaria cumplió con sus metas físicas y financieras con apego a lo establecido por la Ley de la Pensión Alimentaria el gasto de operación represento sólo un 5 por ciento, aun cuando el porcentaje convencionalmente era del 12 por ciento. Lo que se traduce en un mayor recurso a la Pensión Alimentaria, al destinarle el 95 por ciento.

También se incorporó a los solicitantes en estricto orden y conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal.

La presente investigación tuvo como objetivo la de desarrollar la Evaluación del Funcionamiento del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el D.F. en la Delegación Iztapalapa durante el periodo 2009-2010 y

se puede concluir que esta garantiza una seguridad económica mínima para los adultos mayores tratando de atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de la población en la sociedad.

La Pensión Alimentaria ha contribuido a hacer más visibles a los adultos mayores y a generar una nueva cultura del envejecimiento, pero también a visualizar los riesgos a que están expuestos, especialmente aquellos relacionados con la violencia, la indiferencia, la discriminación, el abandono, la pérdida de la funcionalidad y la carencia; así como la insuficiencia de alternativas reales para la atención, la recreación, el esparcimiento o la reactivación física.

Visualizando a la población adulta mayor como sujetos de derecho, dejando del lado el sentido de gratuidad o discapacidad como fundamentos para su atención. El adulto mayor es visto como un sujeto con derechos y obligaciones que debe ser incluido en el sentido más amplio de participación social.

Para alcanzar dicho objetivo el trabajo se dividió en 3 capítulos. En el primer capítulo se definieron conceptos que nos ayudaron a entender los términos que se requieran, por ejemplo en un Estado de Bienestar se deben garantizar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud a todo ciudadano como un derecho político y no como beneficencia; es decir le corresponde al Estado o a la Sociedad asumir la responsabilidad del Bienestar social y económico de todos sus miembros. Que el Desarrollo Social es un proceso de promoción del bienestar de las personas que con el transcurso del tiempo conduce a mejorar las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos; es decir, igualar las condiciones de bienestar que prevalecen en las sociedades.

Por último la Seguridad Social es la que mediante una serie de medidas públicas combate en lo posible privaciones económicas y sociales que de no ser así provocarían una gran reducción en los ingresos de las personas ya sea por enfermedad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez o muerte siendo un derecho que le asiste a toda persona de acceder para cubrir o satisfacer necesidades básicas.

Si bien es cierto que el Estado de Bienestar en las últimas décadas ha entrado en una crisis y ha sufrido múltiples transformaciones como la reprivatización, venta de empresas del Estado; no se puede hablar de un nuevo modelo que lo sustituya o bien que ofrezca una solución a las contradicciones capitalistas y que las clases menos pudientes pertenecientes a los estratos sociales más bajos son los más afectados, negativamente, en sus condiciones y calidad de vida.

En el capítulo dos se vio de forma más general el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal que se sustenta en el

paradigma de acceso universal a servicios y prestaciones sociales, es decir en la institucionalización de tales servicios y prestaciones como derechos atribuidos al ciudadano. Si bien México se encuentra en un proceso de transición demográfica, de ser un país de jóvenes, cada día se incrementa la población adulta mayor, la esperanza de vida actualmente es de 75 años y en el Distrito Federal es de 78, mayor que en el resto del país y es aquí donde se ven los problemas de este sector ya que el 35% de la población adulta cuenta con una pensión contributiva y el resto no cuenta con este beneficio.

En México esta situación se ha agravado ya que los adultos mayores son los más afectados y derivado de esto el Gobierno del Distrito Federal asumió como prioridad de su política social el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores llevada desde el año 2001, el cual se sustenta en el paradigma de acceso universal a servicios y prestaciones sociales como derechos atribuidos al ciudadano.

Inicialmente el programa arrancó bajo el criterio de focalización territorial es decir en zonas de alta y muy alta marginación; con el establecimiento de la edad mínima de 70 años para que pudieran gozar de este beneficio equivalente a medio salario mínimo y posteriormente se redujo la edad mínima para gozar este derecho a 68 años en el año 2008.

También otro de sus cambios fue que en 2003 se convirtió de Programa de Apoyo Alimentario a Pensión Alimentaria y está a cargo del Instituto para la Atención a los Adultos Mayores a partir del 2007, sus atribuciones son las de promover y tutelar los derechos de las personas adultas mayores fomentando acciones encaminadas a la generación de una cultura de la vejez y el envejecimiento.

Es importante señalar que el padrón de derechohabientes de la pensión alimentaria casi se ha triplicado, de marzo de 2001(150,000) a diciembre de 2010 (464,998). Durante los próximos años tal como lo manifestó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, este Padrón se incrementará en razón a que la esperanza de vida es mayor. Aunado a lo anterior está la incorporación de las personas de 68 y 69 años, para afrontar este reto se han tomado las medidas necesarias en relación al incremento de personal y recursos destinados para cubrir el total de la población, y así garantizar la eficacia, eficiencia y calidad de las actividades que se han venido incorporando a fin de brindar una atención integral a los adultos mayores.

Para la operación del Programa de la Pensión Alimentaria se cuenta con las Profesionales en Servicio a Adultos Mayores (Educadoras Comunitarias), Capacitadores y Coordinadores Regionales, distribuidos en las 16 Delegaciones

del Distrito Federal y en las 1,352 Unidades Territoriales, quienes han tenido bajo su responsabilidad: visitar a los adultos mayores para la verificación de requisitos, entregar la tarjeta de la Pensión Alimentaria, dar seguimiento de derechohabientes para corroborar residencia y la detección de violencia y/o maltrato a los adultos mayores

En el capítulo tres se evaluó la aplicación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes dentro de la Delegación Iztapalapa ya que es la Delegación más poblada y la cantidad de personas mayores de 60 años representa el 16% del total en el Distrito Federal yendo en aumento de manera significativa. Además de que se presenta una baja calidad de vida en esta demarcación donde las actividades informales son el principal sustento.

Por tal motivo el Gobierno Popular de Iztapalapa reconoce la contribución de los adultos mayores al desarrollo del país y de la delegación, proponiendo mejorar su calidad de vida mediante diversos mecanismos, así como la puesta en marcha de instrumentos que les garanticen un ingreso mínimo. Por lo anterior, la política Delegacional en materia de desarrollo Social identifica a este grupo de edad como prioritario en los programas sociales.

La pensión alimentaria ha sido establecida como un primer paso en la instauración del derecho a una pensión universal ciudadana que reconozca el aporte realizado a la sociedad por la población en edad avanzada y que busca proporcionarle una seguridad económica básica a sus beneficiarios en esta demarcación de la Ciudad de México.

En la última década se ha desarrollado una intensa discusión en torno a la conveniencia de utilizar intervenciones selectivas o universales de las políticas públicas, los programas de adultos mayores en México han utilizado ambos enfoques. El apoyo para adultos mayores del Programa Oportunidades es una intervención selectiva dirigida a la población en pobreza extrema, el Programa 70 y más está acotado a un área geográfica, mientras que la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal fue concebida como una acción universal dentro de un ámbito geográfico, lo que refleja que existe una necesidad creciente de considerar a los adultos mayores, en su totalidad dentro de un plan de pensiones

La diferencia sustantiva de los programas a nivel federal con la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal es que son conceptualizadas justamente como programas de gobierno y no como un derecho permanente establecido en una ley.

Bibliografía.

Añón, José María, Ciudadanía Social: la lucha por los Derechos Sociales, Universidad de Valencia, 2002.

Calvet Robert, Les Etats-Unis en fiches: le New Deal, Paris, Ellipse, 2006.

Carlos Barba Solano, Régimen de bienestar y reforma social en México, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004.

De la Peña Esteban, J. Iñaki “Impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y la dependencia”, Papeles de Población, n. 52, 2003.

Desbiens Albert, Histoire des Etats-Unis: La Grande Dépression, Paris, Collection Nouveau Monde, 2005.

Duhau Emilio, Evaluación del diseño de la Pensión Alimentaria, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Sociología, 2009.

Galbraith John Kenneth, La crise économique de 1929, Paris, Editorial Payot, 1989.

Giner Salvador, Sarasa Sebastián, Buen Gobierno y Política Social, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaria de Desarrollo Social. La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general, GDF, México.

INEGI. Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XX, INEGI, México, 2005.

Mallet Alfredo, La búsqueda de la Seguridad Social, Ginebra-Buenos Aires, 1983.

Mauricio Rojas, Reinventar el Estado del Bienestar – La experiencia de Suecia, Editorial Gota a gota, Madrid, 2008.

Midgley James, Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare, Londres, Editorial Sage, 1995.

Orozco José Luis y Dávila Consuelo Comp., Breviario político de la globalización, México, Fontamara/UNAM, 1997.

Peces Barba, Humanitarismo y Solidaridad Social, Madrid, Fundación Once, 1991.

Picó Joseph, Teorías sobre el Estado de Bienestar, Madrid, siglo XXI, 1987.

Regonini Gloria, “Estado de Bienestar” en: Bobbio Norberto, Diccionario Política, México, Siglo XXI Editores, 2002.

Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí, La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005.

Sen Amartya, Desarrollo y libertad, México, Editorial Planeta, 2000.

Steindl, Josef, “J.M. Keynes: La sociedad y el economista”, Investigación Económica 173, julio – septiembre de 1985.

Thomas R. Maltus, Primer Ensayo sobre la Población, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Uriarte Edurne, Introducción a la Ciencia Política, Madrid, Editorial Tecnos, 2002.

Verlichak, Carmen, Las diosas de la Belle Époque y de los 'años locos', Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1996.

Viviane Brachet-Márquez, El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995), El Colegio de México, México, 1996.

Hemerografía.

Montes de Oca, Verónica. “Desigualdad estructural entre la población anciana en México. Factores que han condicionado el apoyo institucional entre la población con 60 años y más en México”, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 16, Numero. 3, 2001. El Colegio de México. 2001 pp. 585-613.

Montes de Oca, Verónica y Hebrero, Mirna. “Eventos cruciales y ciclos familiares avanzados: el efecto del envejecimiento en los hogares de México” Papeles de Población, Centro de investigación y Estudios Avanzados en Población/Universidad Autónoma del Estado de México. 2006 Numero. 50, pp. 97-116.

Negrete Salas, María Eugenia. “El envejecimiento poblacional en la Ciudad de México: evolución y pautas de distribución espacial entre 1970 y 2000” Papeles de Población, Universidad Autónoma del Estado de México. 2003 numero.37, p.21.

Documentos, leyes y reglamentos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Titulo Primero. Disposiciones Generales, art 12 fracción XI, (Fracción reformada) DOF04-12-1997.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. Comisión de Desarrollo Social. Dictamen de la iniciativa de reformas a la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, 2008.

Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (Atribuciones del IAAM-DF), GODF, 29-06-2007.

Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Acuerdo mediante el cual se emite el programa de apoyo alimentario y atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, GODF, 06-02-2001.

Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. Iniciativa de ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal. GODF, 07-03-2000.

Administración Pública del Distrito Federal. Lineamientos y mecanismos de operación del programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal 2010, GODF, 25-01-2010.

Secretaría de Desarrollo Social del GDF, IAAM-DF. Manual Administrativo (procedimientos para la operación de la PA), 01-07-2007.

Fuentes Electrónicas.

<http://www.adultomayor.df.gob.mx/documentos/visitasm.html>

http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/prog_des_soc_07-12.pdf

<http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>