

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN URBANA

PROGRAMA EN APOYO A LOS ADULTOS MAYORES,  
UNA EVALUACIÓN DE VIABILIDAD EN EL MEDIANO Y  
LARGO PLAZO

TRABAJO RECEPCIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN URBANA

OMAR MEDINA RAMÍREZ

DIRECTORA:  
MTRA. TANIA CARBAJAL CARMONA

PLANTEL: SAN LORENZO TEZONCO

OCTUBRE DE 2011

UACM  
BIBLIOTECA  
SAN LORENZO TEZONCO

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

TE  
JA71  
M44

UACMA TST-225



**A mis padres:**

Agradezco infinitamente la paciencia que me han tenido, pero sobre todo el cariño y dedicación que siempre me han mostrado. Muchas gracias por su confianza depositada en mí, sin ustedes no podría haber logrado la culminación de este gran sueño.  
Los amo.

**A mis hermanos:**

Gracias por el gran apoyo incondicional y porque cuando los necesité siempre conté con ustedes.

**A mi novia:**

Muchas gracias por la confianza que siempre depositas en mí. Gracias por permitirme formar parte de tu vida y de tu familia. En estos años de conocernos haz sido una parte muy importante no sólo para la obtención de este gran logro, sino también como una fuente de inspiración para la realización de otros logros más en mi vida.  
Te amo.

**Para el PET:**

Agradezco al Programa Emergente de Titulación (PET), pero muy en especial a la profesora y directora de tesis, Tania Carbajal Carmona, por su paciencia, dirección y por las enseñanzas que me transmitió antes y durante el presente trabajo. También le agradezco por el apoyo que me ha brindado para construirme un mejor futuro.

**A mis profesores:**

Por su esmero en transmitirme sus conocimientos y experiencias. Pero muy en especial al profesor Javier Perucho, por contribuir en mi formación profesional y sobre todo por confiar en mí y brindarme su amistad.

**Para el ICyTDF y a la UACM:**

También agradezco al ICyTDF y a la UACM por el apoyo económico. Gracias ha este apoyo pude avanzar significativamente en mi tesis.

**Para CSE:**

Agradezco a la Coordinación de Servicios Estudiantiles (CSE), por haberme apoyado en la impresión de mi tesis a través de un apoyo económico.

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	2
INTRODUCCIÓN .....	12
Programa en Apoyo a los Adultos Mayores, un estudio desde el enfoque de las políticas públicas .....	13
Concepto de políticas públicas .....	
Inicio del enfoque de políticas públicas: el conocimiento <i>del</i> poceso de la política y el conocimienro <i>en</i> el proceso de la política .....	14
Enfoque de políticas públicas.....	16
Etapas de las políticas públicas .....	17
Gobierno participativo y políticas públicas .....	18
Evaluación del gasto público en términos de Joseph Stiglitz .....	22
CAPÍTULO I. APOYO A LOS ADULTOS MAYORES COMO UN PUNTO DE LA AGENDA Y DISEÑO GUBERNAMENTAL .....	24
1.1. Concepto de agenda.....	24
1.2. La agenda como un proceso decisonal.....	27
1.2.1. El flujo de las personas.....	28
1.2.2. El flujo de los problemas.....	30
1.2.3. El flujo de las soluciones .....	31
1.2.4. El flujo de las oportunidades de elección.....	33
1.3. Desarrollo de las soluciones para afrontar el problema de los adultos mayores.....	35
1.3.1. El método de ir por las ramas y el método de ir a la raíz.....	35
1.3.2. Configuración del programa para apoyar a los adultos mayores (1997-2000) .....	37
1.3.2.1. Los primeros intentos por establecer iniciativas para apoyar a la población adulta mayor .....	38
1.3.2.2. Políticas públicas.....	41
1.3.2.3. Revisión legislativa y promoción de derechos .....	41
1.3.2.4. Retos y desafíos de las políticas públicas .....	41
1.4. La creación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2001-2006) .....	44
1.4.1. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS).....	44
CAPÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN APOYO A LOS ADULTOS MAYORES Y DIFERENTES TIPOS DE EVALUACIONES .....	50
2.1. Concepto de implementación.....	51
2.1.1. Revisión legislativa y promoción de derechos durante la implementación .....	52
2.2. Implementación del Programa en Apoyo a los adultos Mayores durante los años de 2000-2006.....	55
2.2.1. Implementación del programa durante el año de 2000 .....	56
2.2.2. Implementación del programa durante el año de 2001 .....	57

2.2.2.1. Principales adecuaciones al marco normativo durante el año de 2001 .....	57
2.2.3. Implementación del programa durante el año de 2002 .....	57
2.2.4. Implementación del programa durante el año de 2003 .....	58
2.2.5. Implementación del programa durante el año de 2004 .....	59
2.2.6. Implementación del programa durante el año de 2005 .....	60
2.2.7. Implementación del programa durante el año de 2006 .....	60
2.3. Diferentes tipos de evaluaciones .....	62
2.3.1. Concepto de evaluación .....	62
2.3.2. Los cuestionamientos de los evaluadores .....	63
2.3.2.1. ¿Cuándo? .....	63
2.3.2.2. ¿Dónde? .....	64
2.3.2.3. ¿Para quién? .....	64
2.3.2.4. ¿Qué? .....	65
2.3.2.5. ¿Por qué? .....	67
CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN APOYO A LOS ADULTOS MAYORES A TRAVÉS DE LA POLÍTICA DE GASTOS DE JOSEPH STIGLITZ .....	69
3.1. Evaluación del gasto público en términos de Joseph Stiglitz del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores .....	69
3.1.1. Gasto público: necesidad del programa .....	70
3.1.2. Gasto público: fallas del mercado .....	70
3.1.3. Gasto público: las alternativas de diseño del programa .....	72
3.1.4. Gasto público: las características del programa .....	75
3.1.5. Gasto público: las consecuencias distributivas y las respuestas del sector privado .....	76
3.1.6. Gasto público: consecuencias para la eficiencia .....	78
3.1.7. Gasto público: el difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia .....	80
3.2. Proyecciones a largo plazo .....	83
3.2.1. Aumento de los adultos mayores en el Distrito Federal .....	84
3.2.2. Aumento de los recursos económicos para sostener el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores .....	85
CONCLUSIONES .....	89
ANEXO 1 .....	97
BIBLIOGRAFÍA .....	99



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recepcional tiene como objetivo investigar las condiciones de viabilidad del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores implementado en el Distrito Federal, dado que las estimaciones sobre este sector de la población proyectan un considerable aumento del número de ciudadanos ubicados entre 65 y 70 años durante los próximos treinta años.

En este caso, debido a las características del programa (la asignación de una cantidad fija para cada beneficiario), el aumento porcentual de este sector de la población está directamente relacionado con el gasto que realiza el gobierno, a un grado tal que se puede correr el riesgo de presentar recursos insuficientes para su puesta en marcha.

El problema que asila esta investigación tiene componentes distintos y complementarios entre sí. Por un lado, posee un matiz socio-demográfico, es decir, refiere un cálculo del aumento de la población de adultos mayores; por otro lado, presenta un componente político, pues revisa los beneficios que el programa otorga al partido gobernante en términos de votos durante el transcurso de las coyunturas electorales, y finalmente, un componente económico, pues contrasta los índices y proyecciones demográficas con la disponibilidad de recursos.

En este caso particular la problemática que enfrenta el gobierno, y por consiguiente el reto para el estudio de las políticas públicas, es diagnosticar una problemática y proponer posibles alternativas para su solución.

La hipótesis central de esta investigación es que existe un problema de insuficiencia de recursos que se presentará en un par de décadas y que se transmitirá a las siguientes administraciones del gobierno del Distrito Federal, postergando así su pronta solución debido a los intereses electorales. Adicionalmente, se enuncian hipótesis periféricas tales como que a partir de la puesta en marcha del programa, aumentaron los votos de los adultos mayores en favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El objeto de estudio es el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal, que se instauró durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006),<sup>1</sup> el cual fue aplicado por primera vez en el año de 2001 e implementado subsecuentemente hasta el año de 2011 en la ciudad de México.

A través de éste, podré prever sobre las acciones que gobiernos posteriores del Distrito Federal podrán realizar para afrontar el problema del aumento de los adultos mayores que se presagia vivirán en el DF.

La información existente relacionada al Programa en Apoyo a los Adultos Mayores (Anexo #1) son estudios o evaluaciones que han realizado el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Social del DF, por lo que puede suponerse que es una información parcial. Asimismo existen materiales que comparan el programa que se implementó en el año de 2001 bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador y el programa que implemento el gobierno Federal (70 y más). Sin embargo, no hay estudios académicos o evaluaciones desde el enfoque de políticas públicas sobre los alcances que para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y los adultos mayores han obtenido con el programa en apoyo a los adultos mayores implementada en el Distrito Federal. Asimismo nadie ha previsto sobre las consecuencias que puede ocasionar la incapacidad del gobierno del Distrito Federal para solventar la gran cantidad de adultos mayores que se pronostica vivirán en el Distrito Federal. De la misma forma cuáles serán las opciones para resolver este problema.

Actualmente este tema podría pasar desapercibido, dado que aún cuando México sigue siendo un país donde predomina la gente joven, la población envejece rápidamente y en la actualidad la tasa de crecimiento de este grupo poblacional es de 3.4% anual. La esperanza de vida en México es actualmente de 72.4 años para los hombres y 77.4 años para las mujeres

---

<sup>1</sup> A partir de ahora en este trabajo al Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal se le conocerá simplemente como Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

(INEGI, 2005: 45).

El Distrito Federal es la entidad del país con el mayor porcentaje de personas mayores de 60 años. En 1995 había 651,126 mayores de 60 años (ocho por ciento de la población) para el año 2005 el número aumentó a 876,623 personas adultas mayores lo que representará 8.5% de la población total, un punto porcentual arriba de la media nacional que es de 7.5%. De ellos, 403,511 son adultos mayores de 70 años. Las personas adultas mayores de 70 años han tenido un incremento poblacional en el Distrito Federal de 3.8% en el año 2000) a 4.67% en el 2006 (Tiessen, 2005: 4).

Tomando como base los datos disponibles del INEGI y los índices de crecimiento con los que trabaja el CONAPO para este grupo de población, estimamos que el crecimiento de la población adulta mayor del 2006 al 2012, en el Distrito Federal será el que se muestra en los cuadros siguientes:

#### Proyección de Población Adulta Mayor en el Distrito Federal

70 años y más	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
proyección CONAPO	379,275	391,895	404,917	418,019	431,290	444,829	458,725	473,078
proyección IAAM	403,511	416,937	430,791	444,730	458,850	473,254	488,038	503,308
65 A 69 AÑOS								
proyección CONAPO	197,128	202,971	209,235	216,101	223,664	231,970	241,044	250,874
proyección IAAM	192,699	198,411	204,534	211,246	218,639	226,758	235,628	245,237
60 A 64 AÑOS								
proyección CONAPO	257,487	266,543	277,263	288,743	300,906	313,645	326,836	340,460
proyección IAAM	263,228	272,486	283,445	295,181	307,615	320,638	334,123	348,051

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Además del cambio poblacional, debe considerarse de manera importante el aumento de las enfermedades crónico-degenerativas que lleva a

esta parte de la población a necesitar mayor atención en su salud, por lo que es necesario dotar de más servicios a este grupo.

Aunado a lo anterior el ingreso que reciben es cerca de un salario mínimo a pesar de que más del 40% recibe una pensión de seguridad social. Ante estos bajos ingresos los obliga a depender de sus parientes, pero también ellos tienen serias restricciones económicas, porque hemos de recordar que cerca de cinco millones de capitalinos subsisten en condiciones de pobreza. Esta situación se agrava entre los adultos mayores y genera tensiones en las relaciones familiares.

Ante esta situación, los gobiernos de la ciudad han considerado que es necesario atender de manera integral a las personas adultas mayores, para contribuir a elevar su calidad de vida, disminuir las desigualdades y mejorar sus condiciones de salud. Es necesario crear programas para lograr resolver estos problemas que aquejan a la población adulta mayor.

En este sentido, al inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de gobierno del Distrito Federal en diciembre del año 2000, como parte fundamental de una política social orientada a la generación de derechos y la atención prioritaria de los grupos sociales más desfavorecidos o en condiciones de vulnerabilidad, se iniciaron una serie de estrategias que permitieran atender de manera integral a las personas adultas mayores para disminuir las desigualdades y contribuir a la mejora de su calidad de vida

Este planteamiento se concretó a través del acuerdo mediante el cual se emitió el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores (el cual consistió en 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 este acuerdo se otorgó inicialmente 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 ciudadana.

En marzo de 2001 da inicio la operación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores. Posteriormente en noviembre de 2003 la Asamblea

Legislativa elevó a rango de ley el derecho a la pensión alimentaria para personas adultas mayores de 70 años, residente en el Distrito Federal.

El programa presentó beneficios tanto para el gobierno del Distrito Federal como para el sector de la población mayor de 70 años. Sin embargo, el incremento de este sector de la población presenta problemas para la implementación de este programa a largo plazo, pues aún cuando México sigue siendo un país donde predomina la gente joven, la población envejece rápidamente y en la actualidad las personas que sobrepasan los 60 años alcanza ya el 7.6% del total de la población del Distrito Federal.

El Programa en Apoyo a los Adultos Mayores puesto en marcha en el año de 2001, bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), incrementó la votación a favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones del año 2006, y de manera subsecuente este programa y sus beneficiarios se convierten en los garantes de un voto duro para el PRD, proveniente de la votación del grupo de población beneficiado por el programa. Motivo por el cual no existe hoy en día una solución para afrontar esta problemática a largo plazo.

Por lo tanto, el incremento de los votos y el mantenimiento de esta tendencia es uno de los motivos por los cuales el programa continuará vigente en lo sucesivo.

Los adultos mayores han obtenido una serie de ventajas y desventajas con el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores. Ventajas: aumento de los beneficios que proporciona este programa. Desventajas: no ha mejorado su calidad de vida debido a que en muchas ocasiones los beneficios que proporciona esta política pública son usados de manera arbitraria por sus familiares.

Una de las desventajas que puede afrontar el PRD sería la falta de capacidad financiera para solventar la gran demanda que solicita este grupo de personas (adultos mayores), debido a que las previsiones de largo plazo apuntan que para el 2020 pueden existir en el Distrito Federal alrededor de un millón de habitantes. Por lo que no será viable ante este problema.

Para conocer si el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores resultó benéfico para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en términos de votos, se analizarán los resultados por edad de las anteriores elecciones para elegir jefe de gobierno (elecciones: 1997, 2000, 2006). Con base en estos resultados se pondrá de manifiesto que apoyar a los adultos mayores fue muy benéfico para el PRD en elecciones pasadas. Debido a que se registró una gran afluencia de este grupo de la población (adultos mayores) que favoreció al PRD en términos de votos.

Para conocer la evolución que ha sufrido dicha política pública en los años de 2001-2006. Se demostrará que desde su implementación los recursos del programa han aumentado en favor a esta parte de la población a quienes está destinada dicha política pública.

Identificar cuáles son las fallas que puede presentar esta política pública (si existen), para esto se realizará una evaluación del programa en términos de gasto público según Joseph Stiglitz. Asimismo a través de esta evaluación podremos demostrar la viabilidad o inviabilidad del programa.

Para la realización de estos puntos, el camino que se seguirá en este trabajo será dividirlo en tres partes. En la primera parte, se conocerá por qué el problema de los adultos mayores pudo instaurarse en la agenda del gobierno del Distrito Federal y a partir de ahí, conocer cómo se fue estructurando el diseño de este programa para afrontar los distintos problemas que enfrentan los adultos mayores que residen en el Distrito Federal. En la segunda parte, se conocerá de qué manera se llevó a cabo la implementación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores durante los años de 2001-2006. Posteriormente conoceremos los diferentes tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo en un programa a partir de lo señalado por Peter Rossi y Richard Berk, en *La implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* y, en la tercera parte, se realizará una evaluación en términos del gasto público según Joseph Stiglitz, en *La economía del sector público*, con la finalidad de conocer las fallas que pudo haber tenido dicha política pública. Asimismo determinar la viabilidad o inviabilidad del Programa

en Apoyo a los Adultos Mayores debido al gran aumento de los adultos mayores que se pronostica vivirán en algunos años en la ciudad de México.

Antes de llevar a cabo estos apartados se conocerá el medio a través del cual analizaremos el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores, que se instauró durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), es decir, conocer el marco teórico con el cual se abordará nuestro trabajo recepcional.

### **Programa en Apoyo a los Adultos Mayores, un estudio desde el enfoque de las políticas públicas**

En este inciso el camino que se llevará a cabo será conocer el enfoque de las políticas públicas (un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables) conforme a lo señalado por Harold Lasswell, en *El estudio de las políticas públicas*, debido a que será el medio a través del cual analizaremos el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores, que se instauró durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006).

Asimismo se mencionará la propuesta de Stiglitz que consiste en evaluar la pertinencia de la intervención del Estado en un tema determinado (en este caso, las acciones del GDF) desde un punto de vista económico, es decir, analizar los criterios de asignación de un presupuesto a un tema determinado desde un punto de vista de las capacidades económicas del Estado y el imperativo de la distribución del bienestar.

Sin embargo, antes de abordar este enfoque definiremos el concepto de política pública a partir de lo señalado por Hecló y Wildavsky, Meny y Thoenig, Muller y Surel, para establecer una sola definición acorde a nuestro Programa.

En donde el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores constituyó uno de los componentes centrales de la política social desarrollada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El Subprograma se desprende del Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS), donde se concentraron todo tipo de recursos para dar apoyos a las personas con discapacidad, las familias

de bajos recursos (consumidoras de leche LICONSA), los niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; desayunos escolares; fomentar las capacidades de producción y organización de los sectores sociales más pobres (créditos a microempresarios y apoyo al empleo); garantizar la ampliación y rehabilitación de viviendas y, rescatar y mejorar unidades habitacionales.

Para avanzar en el cumplimiento de estos programas y garantizar la atención prioritaria de las unidades territoriales por niveles de marginación se diseñó una estrategia territorial, que permitió un cuidadoso trabajo de identificación territorial de la pobreza y de las necesidades y demandas de la población (en 1,352 unidades territoriales ubicadas en las 16 Delegaciones) y, que sirvió de punto de partida para hacer frente a los requerimientos más urgentes de los diferentes grupos sociales al tiempo que delimitó las responsabilidades del gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia.

De igual forma, se trabajó en el diseño y consolidación de una amplia gama de iniciativas y programas específicos con el objeto de promover la equidad, el respeto a la diversidad y reducir la exclusión social; combatir la discriminación y fomentar la integración de jóvenes, mujeres, indígenas, niñas y niños y, personas con discapacidad.

### **Concepto de política pública**

El Programa en Apoyo a los Adultos Mayores es parte de las políticas públicas del gobierno del Distrito Federal implantada durante la administración de Andrés Manuel López Obrador a través del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2000-2006), en donde a través de éste se propuso mejorar la forma de administrar los recursos públicos con el propósito de dar continuidad al compromiso que había asumido con la ciudadanía (relacionado con mantener y mejorar los servicios públicos que le demandaron).

Existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública, por ejemplo:

Hecho y Wildavsky la definen como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. Meny y Thoenig señalan que una



política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Muller y Surel consideran que una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos (Roth, 2005: 26).

A partir de estas definiciones se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: "implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso" (Roth, 2005: 27). En tal caso es posible decir que una política pública designa la existencia de:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2005: 27).

Entenderlo como una política pública implica pensar en un nuevo esquema de gobierno, gobernar por políticas públicas, que consiste en "incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos" (Aguilar, 1992: 33), a diferencia de gobernar por plan el cual exige grandes dosis de control autoritario o bien un masivo consenso y apoyo político.

### **Inicio del enfoque de políticas: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política**

Conforme a lo señalado por Harold Lasswell, en *El estudio de las políticas públicas*, se puede considerar las ciencias de políticas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado" (Aguilar, 1992: 47).

Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento

*en* el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (Aguilar, 1992: 52).

El conocimiento *del* proceso de la política, se refiere a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede.

Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide cancelarlas y darlas por terminado (Aguilar, 1992: 52).

El conocimiento *en* el proceso de la política, significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública.

Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incorporar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones públicas. Es una empresa de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son, los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman. Frecuentemente de manera inmediata o desordenada. Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político-administrativo y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas (Aguilar, 1992: 52-53).

## **Enfoque de políticas públicas**

El estudio o análisis de las políticas públicas puede realizarse a través del enfoque de políticas públicas el cual consiste en:

un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas (Lasswell, 1992: 101).

El estudio de las políticas públicas puede entenderse como un campo multidisciplinario de investigación cuyo objeto es el estudio de problemas públicos, la generación de alternativas de acción para su atención, y el estudio de causas y consecuencias de la acción pública producto de la ejecución de políticas. Lasswell señala que el análisis de políticas públicas “es una actividad intelectual y práctica orientada a la creación, evaluación crítica y la comunicación de conocimiento de y en el proceso de elaboración de políticas” (Lasswell, 1992: 102).

Este campo de estudio se considera como una actividad orientada a la generación de conocimiento objetivo y sistemático aplicable a la acción público-gubernamental. Lasswell manifiesta que tiene una doble dimensión: “por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso” (Lasswell, 1992: 80).

La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. En tanto esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas, su enfoque es más estrecho que el de las ciencias sociales y psicológicas, las cuales tienen muchos otros objetos de investigación. Sin embargo, cuando las necesidades de inteligencia de una política son prioritarias, cualquier campo de conocimiento (dentro y fuera de los límites de las disciplinas sociales) puede ser relevante. Se puede utilizar el término ciencias de políticas a fin de designar el contenido específico que la orientación de las políticas alcanza en un momento determinado (Lasswell, 1992: 80-81).

## **Etapas de las políticas públicas**

Dentro del enfoque de políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos (pueden ser etapas no consecutivas o pueden no estar las cuatro etapas) formación de la agenda, diseño, implementación y evaluación.

En la primera etapa, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Idealmente los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros: se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.

En la segunda etapa, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de solucionar el problema y propone una o varias soluciones para posteriormente decidir sobre una de ellas.

En la tercera etapa, la implementación es la puesta en marcha, por parte de una agencia gubernamental, a través de actividades específicas de la decisión tomada.

En la cuarta etapa, la evaluación es el proceso por el cual se investiga si la política pública fue exitosa, si produjo los efectos o cambios que se propuso (Roth, 2005: 49).

Las etapas señaladas serán usadas durante este trabajo con la finalidad de conocer los diferentes aspectos que presenta el programa: por qué el problema de los adultos mayores pudo instaurarse en la agenda del gobierno del Distrito Federal (agenda); cómo se fue estructurando el diseño de este programa para afrontar los distintos problemas que afrontan los adultos mayores que residen en el Distrito Federal (diseño); de qué manera fue evolucionando el programa (implementación) y, llevar a cabo una evaluación con un marco adicional, el del análisis de la política de gastos de Joseph Stiglitz (evaluación).

Las ventajas de apelar a estas etapas pueden enunciarse de la siguiente manera:

Proporciona una visión de conjunto del proceso al tiempo que reduce su complejidad y permite en cada etapa identificar actores, clarificar distribución de funciones y responsabilidades, identificar retos, emplear una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios, detectar errores y facilitar la retroalimentación (Roth, 2005: 49).

### **Gobierno participativo y políticas públicas**

El decidir la aplicación de políticas públicas implica recursos políticos y fiscales, que en gobiernos poco transparentes y autoritarios resultan en erogaciones que no cumplen objetivos de satisfacción común, sino por el contrario sirven como mecanismos para mantener los privilegios del grupo o grupos en el poder. Sin embargo, en sociedades demandantes de sistemas democráticos, que buscan la apertura de las decisiones públicas a la ciudadanía, las políticas públicas representan en muchos casos amenazas a patrimonios y proyectos de ciertos sectores sociales, que vieron en los errores y oportunismos decisionales de gobiernos autoritarios la conservación de sus privilegios (Aguilar, 1992: 37).

En México por muchos años se instauraron regímenes autoritarios por lo que los intentos por implementar políticas públicas para el desarrollo nacional, únicamente se habían visto expresadas o al menos intentado en la planificación gubernamental, que en ningún caso representa racionalidad en la gestión, esto debido a que hemos heredado las viejas recetas para los nuevos problemas sociales, de ahí que aquel protagonismo gubernamental de los tiempos del presidencialismo instauró un mismo esquema y tratamiento para los problemas, haciendo nula cualquier alternativa para elegir a sus representantes.

Sin embargo, a partir de 1987 se empieza a dar una transición política en México (concretamente en el Distrito Federal) con la fundación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Se considera que fueron tres los momentos culminantes de la democratización del Distrito Federal: las reformas de 1987, 1993 y 1996.

Con la primera se abrió la puerta a la democratización que permaneció cerrada desde la fundación del DF, en 1824. Con la reforma de 1993, se otorgaron facultades legislativas restringidas a la Asamblea en materias locales expresamente señaladas por la constitución. Finalmente, con la reforma de 1996, se estableció la elección popular directa del gobernante capitalino y los jefes delegacionales, terminando con más de cien años de imposición ya que desde la fundación del DF el gobernante fue designado desde el gobierno central (Delgado, 2001).

El 6 de julio de 1997 es elegido Cuauhtémoc Cárdenas como el primer jefe de gobierno del Distrito Federal, es quizás el proceso electoral más

significativo de los últimos años en México, debido entre otras razones a la expectativa de apertura democratizadora que implicó, por representar el final largamente añorado a un muy extenso periodo de atadura electoral padecido por los habitantes del DF, a la importancia y al peso específico político, económico y geográfico de la entidad (Delgadillo, 2001).

Esta nueva forma de gobierno en donde aparecen contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos que se habían acumulado por años parecía que el mejor instrumento era gobernar por políticas públicas (que ya se había señalado con anterioridad) para resolver las dificultades que se tenían.

Esta forma de gobernar se llevó a cabo desde el primer gobierno electo. Sin embargo fue más notorio bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador (especialmente en el caso de los adultos mayores). Debido principalmente a que en el año de 2000 se instaura en el Distrito Federal la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, el cual consiste en:

Proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante, a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural, reservando para el Jefe de gobierno la promoción de medidas de financiamiento para la creación y funcionamiento de instituciones y servicios que garanticen esos derechos (GDF, 2001: 52).

El nuevo gobierno electo del Distrito Federal, planteó desde el inicio de su gestión consolidar los cambios democráticos iniciados en 1997,<sup>2</sup> siendo los

---

<sup>2</sup> En diciembre de 1997, la entonces denominada Secretaría de educación, Salud y Desarrollo Social, iniciaron los trabajos para la creación de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, misma que suplió a la Dirección General de Protección Social. Uno de sus principales objetivos fue separar las actuaciones normativas de las operativas, así como concebir una política social para la atención de grupos vulnerables y una política social para grupos prioritarios. Se determinó que el DIF-DF fuese la instancia que realizará programas operativos para la atención de grupos vulnerables, es decir, dada su infraestructura y presupuesto, así como la asistencia social, continuaría y reforzaría la operación de programas para personas adultas mayores en situación de indigencia, abandono, carencia de recursos económicos, etc. Al DIF-DF se le transfirieron los siguientes programas: el programa de despensas para veteranos y personas de escasos recursos económicos; continuación de algunos convenios establecidos con instituciones de asistencia social sin fines de lucro. La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, por su parte, se constituyó en la instancia encargada de diseñar políticas sociales normativas para la

ejes básicos de su actuación la honestidad, la eficiencia y el sentido social (GDF, 2000: 27).

De esta manera, los compromisos que asumieron con la ciudadanía se orientaron principalmente a:

1) transparentar el uso y destino de los recursos públicos; 2) fomentar el bienestar social para frenar el empobrecimiento de la población; 3) atender las necesidades básicas de los grupos vulnerables; 4) realizar acciones sociales de promoción del empleo mediante el apoyo al desarrollo de microempresas familiares y comunitarias, que permitan mejorar el ingreso; y 5) mantener la estrategia general de impulsar la prestación de servicios básicos, de fomento y desarrollo de la infraestructura urbana y de combate a la inseguridad pública (GDF, 2000: 27).

El bienestar social de la mayoría de los habitantes de la ciudad de México era el compromiso fundamental de aquel gobierno, ya que el desarrollo social y la seguridad pública no podían verse por separado, la delincuencia es en gran medida producto de la pobreza. La solución de fondo para prevenir la delincuencia empezaría por combatir la pobreza que distorsiona y en muchos casos destruye el núcleo familiar, por lo que se instrumentarían acciones para lograr el cumplimiento del objetivo general de detener el empobrecimiento y avanzar en la justicia social, mediante el impulso del empleo y de apoyo al ingreso de las familias. Asimismo, se apoyaría a la población para que contara con “una alimentación adecuada, una educación creativa y el cuidado de la salud, mediante el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de proporcionar estos servicios” (GDF, 2000: 27).

Para cumplir con los objetivos anteriores, el gobierno del Distrito Federal se encontró conformado por cuatro gabinetes: Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Administración y Finanzas, Progreso con Justicia.

Es en este último gabinete donde se desprende el Programa Integral Territorial para el Desarrollo Sustentable (PITDS).

---

instrumentación de programas rectores a ser operados por las distintas instancias del gobierno local y en particular por las instancias que estuvieran directamente relacionadas con la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.

El PITDS trata de materializar las características de la política descritas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2000-2006). Tuvo el objetivo de lograr que en la ciudad se mantenga un clima de justicia y equidad, generando con ello condiciones sociales, económicas y jurídicas que beneficien de manera integral a los sectores más vulnerables de la población (GDF, 2000: 32).

Para lograr estos objetivos fue necesario instrumentar una serie de medidas para financiar el PITDS, a través de la aplicación del programa de austeridad republicana.

En el marco de dicho programa se restringió al mínimo la adquisición de bienes (tales como vehículos) para el uso de servidores públicos de mandos superiores así como para oficinas públicas, los gastos de operación en áreas administrativas, la contratación de asesores; se han asignado sueldos austeros a los servidores públicos de mandos medios y superiores; se han instrumentado medidas para el combate frontal de la corrupción, entre otras (GDF, 2000: 32).

El PITDS, se integra con acciones específicas, dentro de las que destacan las siguientes:

Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa; Becas a Personas con Discapacidad; Becas a Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad; Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de Vivienda en Lote Unifamiliar; Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social; Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo; Créditos a la Micro y Pequeña Empresa; Desayunos Escolares; Apoyo a la Producción Rural; y Programa de Apoyo al Empleo; Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años (GDF, 2003: 68).

Este último programa pretendió proteger y reconocer los derechos de las personas de 70 años en adelante a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y plena integración al desarrollo social, económico y político (GDF, 2003: 68).

Para llevar a cabo esta acción era necesario dotar al Distrito Federal de los instrumentos legales necesarios en el marco de su nueva situación jurídica, "en el año 2000 se aprobaron y reformaron diversos ordenamientos que inciden



en las actividades de las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos" (GDF, 2001: 52).

El ordenamiento que se hizo fue la instauración de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que con anterioridad ya se había mencionado.

### **Evaluación del gasto público en términos de Joseph Stiglitz**

La propuesta de Stiglitz consiste en evaluar la pertinencia de la intervención del Estado en un tema determinado (en este caso, las acciones del GDF) desde un punto de vista económico, es decir, analizar los criterios de asignación de un presupuesto a un tema determinado desde un punto de vista de las capacidades económicas del Estado y el imperativo de la distribución del bienestar.

Stiglitz señala una serie de aspectos para el análisis del gasto público de un programa: necesidad del programa (antes de analizar el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores es indispensable conocer su historia y las circunstancias en que surgió), fallas del mercado (es el intento de relacionar la necesidad, la fuente de la demanda, con uno o más fallos del mercado: competencia imperfecta, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos y la información imperfecta), las alternativas al mercado (una vez que se ha identificado un fallo en el mercado, según Stiglitz existe toda una variedad de actuaciones del estado que pueden resolver el problema. Éstas pueden dividirse en tres grandes categorías: la producción pública; la producción privada y la producción privada con regulación estatal), características del programa (Stiglitz manifiesta que la formulación precisa de las condiciones que deben reunir los solicitantes, suelen ser esenciales sus consecuencias para la eficiencia y la equidad), las consecuencias para la eficiencia (identificar las consecuencias del programa en apoyo a los adultos mayores desde el punto de vista de la eficiencia y de la distribución y evaluar el grado en que el programa puede cumplir con los distintos objetivos propuestos), las consecuencias distributivas (averiguar quién se beneficia realmente de un

programa público), las respuestas del sector privado (una de las características esenciales de una economía de mercado mixta, es que el Estado posee solamente un control limitado de la misma. el sector privado puede reaccionar ante cualquier programa público de una forma tal que anule muchos de sus supuestos beneficios) y, el difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia (buscar mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto), las cuales relacionaré de manera específica con las características del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

## **CAPÍTULO I. APOYO A LOS ADULTOS MAYORES COMO UN PUNTO DE LA AGENDA Y DISEÑO GUBERNAMENTAL**

En este primer capítulo abordaremos el concepto de agenda señalado por Elder y Cobb en *La Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*, con el objetivo de conocer por qué el problema de los adultos mayores pudo instaurarse en la agenda del gobierno del Distrito Federal, todo esto relacionado conforme al esquema de Elder y Cobb (flujo de las personas, flujo de los problemas, flujo de las soluciones y flujo de las oportunidades de elección) para analizar el proceso del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores implementada en el Distrito Federal bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006).

Asimismo dentro de este capítulo abordaremos el proceso por el cual se fue estructurando el programa para afrontar los problemas que presentaban los adultos mayores. Proceso que se relacionara a través de dos esquemas: el método racional-exhaustivo y el método de comparaciones limitadas sucesivas señalado por Charles Lindblom, en *La hechura de las políticas públicas*.

### **1.1. Concepto de agenda**

Una de las actividades en el ciclo de las políticas públicas es la construcción de la agenda, la cual dentro del modelo de análisis del ciclo de las políticas se encuentra en la fase de identificación del problema, es decir, la fase inicial. La formación de la agenda pública no es sólo un paso a cumplir por los ciudadanos y los gobernantes antes de planificar las acciones o intervenciones que tendrán como objetivo la solución de problemas o necesidades sociales, sino también una constante toma de decisiones y elecciones en las cuales se contraponen intereses del poder.

Por formación de la agenda se entiende "el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública" (Elder y Cobb, 1984: 77).

La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos.

Primero, la capacidad de atención de los problemas es limitada: son siempre más los asuntos en campo por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir, si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y es propiamente un asunto de interés público, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos (Elder y Cobb, 1984: 115).

Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos (Elder y Cobb, 1984: 115).

A continuación conoceremos por qué el problema de los adultos mayores pudo instaurarse en la agenda del gobierno del Distrito Federal y que en respuesta a este problema haría frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del adulto mayor que vive en la capital.

El proceso de envejecimiento de la población de la ciudad de México constituyó uno de los más importantes retos de política pública que enfrentaban gobierno y sociedad. En el Distrito Federal se vive un acelerado proceso de transición socio-demográfica hacia una composición de población en el cual las personas adultas mayores tendrán un peso, densidad y significación creciente.

El aumento de la esperanza de vida que se registra en México y de manera especial en el Distrito Federal, la disminución de la tasa de natalidad y los movimientos migratorios por los cuales salía más gente joven que la que ingresaba a la capital del país, se encuentran entre los factores que generaron un aumento continuo en el número absoluto de población adulta mayor y en el porcentaje que representan dentro de la estructura poblacional de la ciudad de México.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> A este fenómeno se le conoce como proceso de envejecimiento poblacional, y requiere ser considerado como tema prioritario en las agendas institucionales actuales y futuras, tanto del sector público como del privado, pues exige la aplicación de ajustes sustantivos en la

En 1997 el Distrito Federal contaba con 7.7% de población mayor de 60 años, por lo que se define su situación como de transición socio-demográfica hacia una sociedad envejecida.

Hasta antes de 1997 en el Distrito Federal el estudio de la problemática del envejecimiento no había recibido el espacio y la atención que merecía. Las personas mayores no habían sido para las instituciones, prioridad de acción y reflexión. Sin embargo empezó a cambiar a partir del primer gobierno electo del Distrito Federal.

Por lo tanto, la política social del gobierno del Distrito Federal diseñada desde 1997 se propuso iniciar el impulso de la otra transición: la de las instituciones, el marco jurídico y los hábitos culturales para corresponder al perfil de una sociedad con una composición de población distinta. Esta transición política, jurídica y cultural, parte del reconocimiento de que las personas adultas mayores, como grupo prioritario, constituyen una población en condiciones de inequidad, asimetría y exclusión; de un sector social que demanda el reconocimiento de su especificidad y al mismo tiempo, su derecho a contar con oportunidades, a participar, a ejercer su ciudadanía, es decir, su derecho a la equidad (Caro, 2003: 75).

La consideración de los adultos mayores como grupo prioritario de la política social del gobierno del Distrito Federal se estructuró principalmente a partir de que como grupo social viven condiciones de inequidad y desventaja y que aumentan año con año su tasa de crecimiento, sus necesidades y demandas. Es un sector de la población cada vez más significativo, pero que en términos generales está expuesto a situaciones de inequidad, asimetría y exclusión social, lo cual se traduce en que su mayor esperanza de vida no se acompaña de una mejor calidad de vida, sino muchas veces es todo lo contrario.

## 1.2. La agenda como un proceso decisional

Cobb y Elder señalan que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte del proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las anarquías organizadas<sup>4</sup> que deciden según el modelo de bote de basura, expuesto por Cohen, March y Olsen y que es potencialmente de gran utilidad para entender la diversidad y la dinámica general del proceso de formación de la agenda (Elder y Cobb, 1984: 81).

El proceso decisional de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser una colección de decisiones que están en busca de problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisores en busca de trabajo (Elder y Cobb, 1984: 82).

Las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. Aunque el flujo de estos elementos pueda estructurarse institucionalizando los papeles y las prácticas, las decisiones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes (Elder y Cobb, 1984: 82).

Se utilizará el esquema de Elder y Cobb (flujo de las personas, flujo de los problemas, flujo de las soluciones y flujo de las oportunidades de elección) para analizar el proceso del programa en apoyo a los adultos mayores implementados en el Distrito Federal.

---

<sup>4</sup> Las anarquías organizadas tienen tres propiedades básicas: preferencias problemáticas (imprecisas, desordenadas, cambiantes), tecnologías no claras (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y participación fluida (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso.

### 1.2.1. El flujo de las personas

Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo. Desde luego, el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades. Sin embargo, para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formulación de las políticas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas. Por esto, es necesariamente limitado el grado de control que puede ejercer un solo individuo o una sola organización en la agenda (Elder y Cobb, 1984: 83).

Participar en la formación de la agenda de las instituciones tiende a ser algo circunscrito y suele inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos. Aunque en una democracia la agenda formal del gobierno debería reflejar los problemas, las prioridades y las preocupaciones de la comunidad en general (lo que hemos llamado la agenda sistémica),<sup>5</sup> ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la agenda (Elder y Cobb, 1984: 83).

Los orígenes de estas predisposiciones y preferencias del sistema político son muchos y variados. El origen más evidente se encuentra en el hecho de que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros. Su organización y sus recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. Los recursos materiales son importantes, pero también los números.

---

<sup>5</sup> Se puede distinguir entre dos tipos de agenda: sistémica e institucional. La primera esta integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedora de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. El segundo tipo de agenda es la institucional, la cual puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional (Aguilar, 1999: 31-32).

Existieron actores políticos y sociales<sup>6</sup> que intervinieron para que el problema que presentan los adultos mayores se instaurara desde 1997 en la agenda de gobierno del Distrito Federal, tales como ONU, OMS, Consenso sobre Políticas de Atención a los Ancianos en América Latina.

Las Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización mundial para la Salud (OMS) coinciden en establecer los 60 años de edad como el inicio de la vejez y consideran que una población es vieja si más del siete por ciento de sus miembros tienen 60 años y más (Caro, 2003: 76).

El proceso de envejecimiento tiene implicaciones en las estructuras económicas, sociales y de salud, las cuales deben hacer frente a un grupo de población cada vez mayor y con necesidades particulares. Estas necesidades han sido satisfechas a través de muy diversas formas, en donde los programas públicos, los servicios voluntarios, las redes familiares, las iniciativas del sector privado y de los propios recursos de los individuos han sido elementos fundamentales para encarar el problema. Sin embargo las crisis económicas recurrentes, la adopción de modelos concentradores y excluyentes y el consecuente recrudecimiento de la pobreza y la desigualdad son factores que paulatinamente han debilitado las formas tradicionales de apoyo familiar. En la actualidad, los cambios en la estructura familiar están produciendo un entorno muy diferente que modifica el papel de las nuevas generaciones de adultos mayores. Estas transformaciones tienen una influencia definitiva en el bienestar socioeconómico y en la salud física y mental de este grupo de población (Caro, 2003: 77).

Según lo establecido en el pronunciamiento de consenso sobre políticas de atención a los ancianos en América Latina (realizada en el año de 1994, en Santiago de Chile), cuando se logran las condiciones necesarias, las personas adultas mayores pueden alcanzar un grado de autonomía, independencia y

---

<sup>6</sup> Carlos Salazar señala que los actores son básicamente de tipo político y de tipo social. Los de tipo político son fundamentalmente los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relaciona con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias presionar al estado para que considere un determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule propuestas en términos de política pública.



bienestar que les permite continuar participando en forma activa en el desempeño y en la organización de la sociedad, con una aceptable calidad de vida. Reflejo de ello es que en la ciudad de México existe un número importante de movimientos, agrupaciones y organizaciones de personas adultas mayores con expectativas y necesidades que desarrollar, que no obstante, requieren más espacios y programas específicos (Caro, 2003: 77).

Estos actores (ONU, OMS, Consenso sobre Políticas de Atención a los Ancianos en América Latina) influyeron en el planteamiento del problema que hacen los políticos para poder instaurar en la agenda de gobierno los problemas de los adultos mayores. Se dieron cuenta que era necesario reconocer y proteger los derechos sociales de esta población con el fin de detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.

### **1.2.2. El flujo de los problemas**

La mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas.<sup>7</sup> En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es viable según el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema. Algunos subsistemas pueden operar según un paradigma bien articulado, otros se guían sencillamente por las prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración. En cualquiera de los dos casos, los problemas y las soluciones

---

<sup>7</sup> Los subsistemas son entendidos como aquellos escenarios no acordes (conforme a lo establecido en los reglamentos) para la aprobación de soluciones, acuerdos, candidaturas, alianzas que se realizan en un sistema político, es decir, existen recintos (Asamblea Legislativa, Cámara de Senadores y Diputados) para la aprobación de ciertos asuntos. Sin embargo en repetidas ocasiones la aprobación de estos asuntos se dan en recintos tales como en una fiesta, reuniones de amigos, bodas.

tienden a definir a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes (Elder y Cobb, 1984: 89-90).

En este sentido, el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores que se implementó bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) necesitaba tener un marco jurídico que respaldara sus acciones. Por lo que en el año 2000 se aprobaron y reformaron diversos ordenamientos que incidieron en las actividades de las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos. El ordenamiento que se hizo fue concerniente al apoyo a los adultos mayores el cual establecía lo siguiente:

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, este ordenamiento pretende proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante, a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural, reservando para el Jefe de gobierno la promoción de medidas de financiamiento para la creación y funcionamiento de instituciones y servicios que garanticen esos derechos (GDF, 2001: 24).

Lo destacable en este ordenamiento es que no fue necesario que existieran acuerdos informales para la aprobación de la misma, debido a que en ese año el Partido de la Revolución Democrática (PRD) contaba con una mayoría absoluta dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Por lo que no era necesaria la intervención de empresarios políticos.<sup>8</sup>

### **1.2.3. El flujo de las soluciones**

Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tienen solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede hacer algo sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno (Elder y Cobb, 1984: 93).

---

<sup>8</sup> Según Thoenig, Bardach describe a los empresarios políticos como los actores encargados de posicionar, según sus intereses, algunos problemas en las agendas gubernamentales. Son los individuos, grupos, o agrupaciones sociales, quienes movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte la autoridad pública legítima.

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las soluciones las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal (Elder y Cobb, 1984: 93-94).

Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsible y actualmente disponibles (Elder y Cobb, 1984: 94).

La consideración de los adultos mayores como grupo prioritario de la política social del gobierno del Distrito Federal se estructuró principalmente a partir de que como grupo social viven condiciones de inequidad y desventaja y que aumentan año con año su tasa de crecimiento, sus necesidades y demandas. Es un sector de la población cada vez más significativo, pero que en términos generales está expuesto a situaciones de inequidad, asimetría y exclusión social, lo cual se traduce en que su mayor esperanza de vida no se acompaña de una mejor calidad de vida, sino muchas veces es todo lo contrario.

Ante esta situación en el año de 2001 se instaura el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores. Sin embargo, este programa no es el primero que surge en el Distrito Federal para apoyar a las personas adultas mayores. En diciembre de 1997, la entonces denominada Secretaria de Educación, Salud y Desarrollo Social, inicia los trabajos para la creación de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, misma que sule a la Dirección General de Protección Social. Uno de los principales objetivos fue superar las actuaciones normativas de las operativas, así como concebir una política social para la atención de grupos vulnerables y una política social para grupos prioritarios. Se determinó que el DIF-DF fuese la instancia que realizara programas operativos para la atención de grupos vulnerables, es decir, dada su infraestructura y

presupuesto, así como la naturaleza misma de instancia de asistencia, continuaría y reforzaría la operación de programas para personas adultas mayores en situación de indigencia, abandono y carencia de recursos económicos (más adelante conoceremos cuáles fueron los beneficios de estos programas que se instauraron en el DF).

#### **1.2.4. El flujo de las oportunidades de elección**

En gran parte la agenda del gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del Estado. Esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas, hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo (Elder y Cobb, 1984: 97).

Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su solución y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar a favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo (Elder y Cobb, 1984: 97).

Que los ancianos formen un segmento grande y creciente de la población, que tenga además una tasa media de votación muy alta, es algo que aumenta sustancialmente la probabilidad de que las autoridades presten gran atención a sus reclamaciones o a las demandas que se hacen en su nombre. Es tan grande su fuerza electoral que sus problemas tienen muchos abogados en la arena política (Elder y Cobb, 1984: 84).

Tanto el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas como el de Andrés Manuel López Obrador, percibieron rápidamente las ventajas de actuar a favor de los adultos mayores.

Los resultados obtenidos en elecciones pasadas y para presidente de la república llevada a cabo el 2 de julio de 2006, en donde el candidato por parte del PRD era Andrés Manuel López Obrador, serán revisados en la última etapa de este trabajo, evaluación.

El punto fundamental no consiste en que el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar, sino que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Cada uno de estos elementos es potencialmente incierto. No obstante, se puede reducir la incertidumbre por medio de una variedad de factores contextuales que ayudan a estructurar el proceso y a limitar el rango de las variaciones probables (Elder y Cobb, 1984: 82).

Como hemos podido observar, el surgimiento y acceso a la agenda de gobierno del Distrito Federal del Programa en Atención a los Adultos Mayores consistió en identificar el problema que presenta este sector de la población.

De acuerdo al censo de Población y Vivienda del 2000, en la ciudad de México vivían ocho millones seiscientos cinco mil habitantes, de los cuales: 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios; 25.88% del total de los hogares tenía jefatura femenina; 44.5% del total tenía, como máximo, estudios de secundaria; 46% no tenía derecho a servicio médico alguno; y, 59.5% tenía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos.

Pero lo que resultaba más preocupante en esta situación de adversidad social, era que el proceso de deterioro había impactado a segmentos muy vulnerables como los adultos mayores, que en el 2000, 325 000 tenían una edad mayor a los 70 años y un 60% de éstos, carecían de servicios de seguridad social y salud.

El problema primordialmente fue que debido al aumento de la esperanza de vida que se registra en México y de manera especial en el Distrito Federal, la disminución de la tasa de natalidad y los movimientos migratorios por los cuales salía más gente joven que la que ingresaba a la capital del país, se encuentran entre los factores que generaron un aumento continuo en el

número absoluto de población adulta mayor y en el porcentaje que representan dentro de la estructura poblacional de la ciudad de México.

Para hacer frente a esta compleja realidad de este sector de la población el gobierno del Distrito Federal considero necesario instaurar en la agenda de gobierno el problema de los adultos mayores para encontrar las soluciones adecuadas.

### **1.3. Desarrollo de las soluciones para afrontar el problema de los adultos mayores**

En este punto, diseño del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores, se analizará este proceso a través de dos esquemas: el método racional-exhaustivo y el método de comparaciones limitadas sucesivas (principalmente este segundo método) con la intención de conocer cómo se fue estructurando el diseño de este programa para afrontar los distintos problemas que afrontan los adultos mayores que residen en el Distrito Federal.

#### **1.3.1. El método de ir a la raíz y el método de ir por las ramas**

Según Charles Lindblom, existen dos esquemas para analizar el proceso de diseño de una política pública: el método racional-exhaustivo y el método de comparaciones limitadas sucesivas. Asimismo se les podría caracterizar respectivamente como el método de ir a la raíz y el método de ir por las ramas.

Racional-exhaustivo (a la raíz):

1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.

2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.

3a. La prueba de una buena política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.

4a. El análisis es exhaustivo, se toma en cuenta cada factor pertinente importante.

5a. Usualmente se basa en teoría (Lindblom, 1993: 205-206).

Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas):

1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintas una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.

2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.

3b. La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).

4b. El análisis es drásticamente limitado:

a.- no se presta atención a posibles consecuencias importantes.

b.- no se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.

c.- no se presta atención a valores afectados importantes.

5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría (Lindblom, 1993: 206).

El primero parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría y está siempre dispuesto a comenzar desde la base. El segundo se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente.

Para problemas complejos, el primero de estos dos enfoques es imposible. Se le puede describir, pero no se le puede utilizar más que para problemas relativamente simples y aun así sólo en forma modificada. Supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es absurdo emplearlo como enfoque para elaborar política cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de política son limitados.

En realidad, la administración pública tiene política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concreta su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar (Lindblom, 1993: 203).

De hecho, los administradores públicos ponen en práctica el segundo método porque no es operante para cuestiones de políticas complejas, es decir, es el esquema (de ir por las ramas) más cercano a la realidad para llevar a cabo una política pública porque tanto el funcionario como para el ciudadano necesitan de respuestas rápidas para afrontar un problema específico, respuesta que el método de irse por las ramas facilita. Así lo demostró el gobierno de Andrés Manuel López Obrador al llevar a cabo el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

### **1.3.2. Configuración del programa para apoyar a los adultos mayores (1997-2000)**

Según Lindblom en el método de comparaciones sucesivas limitadas, “la elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintas una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados” (Lindblom, 1993: 206). Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas pero principalmente durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador uno de sus finalidades era mejorar el nivel y la calidad de vida de la población adulta mayor de la ciudad de México y garantizar sus derechos humanos a través de una serie de medidas que fueron construyéndose (marco institucional) durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y que durante el gobierno AMLO se crea el llamado Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

Para el desarrollo de una efectiva política social fue imprescindible contar, en primera instancia, con información confiable acerca de las condiciones de vida de la población adulta mayor en el Distrito Federal, y particularmente de quienes se hallaban en situación de vulnerabilidad y pobreza. Para tal efecto, existieron organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONU, CONAPO, INEGI, OMS, Sociedad Civil) quienes señalaban que en el Distrito Federal se vivía un acelerado proceso de transición socio-demográfica hacia una composición de población en la cual las personas adultas mayores tendrán un peso, densidad y significación creciente. En 1997 el Distrito Federal contaba con 7.7% de población mayor de 60 años, por lo que se definió su situación como de transición socio-demográfica hacia una sociedad envejecida, con respecto a lo establecido por la ONU y la OMS.<sup>9</sup>

Debido a este establecimiento se empiezan a fortalecer programas en apoyo a los adultos mayores como por ejemplo el caso de Cuba, quien a partir del año 2000 empieza una reestructuración de su programa enfocado

---

<sup>9</sup> La ONU y la OMS coinciden en establecer los 60 años de edad como el inicio de la vejez y consideran que una población es vieja si más del siete por ciento de sus miembros tienen 60 años y más.



principalmente a la salud, seguridad social, deportes, cultura y legislación en favor de este grupo.<sup>10</sup>

Las organizaciones han sido muy importantes para defender los derechos sociales de los adultos mayores. En todos los países de América Latina y el Caribe, los adultos mayores organizados han demostrado su activismo ante el Estado y sus posibilidades, capacidad y fuerza como conductores y protagonistas de su propio desarrollo y bienestar.

Aunque se desconoce el número exacto de agrupaciones y redes de adultos mayores en América Latina y el Caribe, solo en cinco países sudamericanos (Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay) funcionan más de 30,000 organizaciones de este tipo.

Partiendo de los resultados obtenidos en la etapa de la formación de la agenda, se definió y se dio prioridad a las demandas sociales, especialmente a las de aquellos adultos mayores que experimentan situaciones de pobreza o de exclusión social, y estas fueron encausadas hacia la identificación de las líneas estratégicas para la intervención, la caracterización del servicio y la definición del impacto deseado para contrarrestar los niveles de vulnerabilidad social que prevalecen en segmentos importantes de esta población.

Finalmente, se llegó al análisis de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para producir los servicios que debería otorgar el programa, lo cual condujo a precisar la definición de las características de organización y gestión que deberían ser garantizadas para la aplicación exitosa del mismo.

#### **1.3.2.1. Los primeros intentos por establecer iniciativas para apoyar a la población adulta mayor**

Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, se configura un marco institucional para establecer la política social de los posteriores gobiernos de izquierda que gobernarían la ciudad de México. Dicha tarea se le confirió a la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS) quien inicia los

---

<sup>10</sup> Desde 1974 existió en Cuba el primer programa referente a la atención del adulto mayor.

trabajos para la creación de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, misma que supe a la Dirección General de Protección Social. Uno de los principales objetivos fue concebir una política social para la atención de grupos vulnerables y una política social para grupos prioritarios. Se determinó que el DIF-DF, fuera la instancia que realizara programas operativos para la atención de grupos vulnerables, es decir, daba su infraestructura y presupuesto, así como la naturaleza misma de instancia de asistencia social, continuaría y reforzaría la operación de programas para personas adultas mayores en situación de indigencia, abandono y carencia de recursos económicos (Caro, 2003: 78). Al DIF-DF se le transfirieron los siguientes programas:

El programa Despensas para veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos. Objetivo: dotar despensas con 16 productos de la canasta básica a 15 veteranos, 6 viudas y 4 personas de escasos recursos. Continuación de algunos convenios establecidos con instituciones de Asistencia Social sin fines de lucro. Centros DIF-DF con programas para personas adultas mayores. Las instalaciones de los centros carecían de espacios adecuados y medidas de seguridad. Los programas consistían en clases de baile, manualidades, tai-chi, cachi-bol, paseo culturales, recreativos y de convivencia (Caro, 2003: 78).

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, por su parte, se constituyó en la instancia encargada de diseñar políticas sociales normativas para la instrumentación de programas rectoras a ser operadas por las distintas instancias del gobierno local y en particular por las instancias que estuvieran directamente relacionadas con la Secretaria de Educación, Salud y Desarrollo Social (Caro, 2003: 78).

En términos generales, la política social predominante en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas tuvo como objetivo ofrecer atención y asistencia inmediata, por lo que lograr el ejercicio de derechos, fomentar la participación ciudadana y fortalecer la corresponsabilidad no eran ejes de dicha política.

El gobierno del Distrito Federal, a través de sus distintas instancias, elaboró un diagnóstico sobre la situación de la población adulta mayor desde tres nociones fundamentales. Envejecimiento físico, envejecimiento biológico y

envejecimiento social y cultural,<sup>11</sup> así como el estado de los programas para su atención en términos de vigencia, contenido, pertinencia y cobertura.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, convocó en febrero de 1998 al foro, El Adulto Mayor en el Distrito Federal: por una sociedad integral en el siglo XXI. El objetivo que se fijó fue el de conocer la problemática de los adultos mayores y elaborar propuestas legislativas para reformular, adicionar o derogar diversas leyes y códigos, a fin de proteger los derechos de este grupo de población y promover políticas públicas para garantizar la aplicación de las leyes (Caro, 2003: 79).

Tanto la consulta como el foro, aportaron elementos que fueron tomados en cuenta para el mejoramiento de los programas.<sup>12</sup>

A partir de lo anterior, se definió el objetivo general de la política social del gobierno del Distrito Federal para la población adulta mayor:

Mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores para alcanzar un desarrollo justo y equitativo mediante el reconocimiento de sus derechos, valores, capacidades y riqueza cultural, estimulando su reincorporación a la sociedad y a la justa valoración por la misma, así como su participación y corresponsabilidad en el desarrollo de la política social que se lleva a cabo en el marco de una cultura de la vejez y de la construcción de una ciudad para todas las edades (Caro, 2003: 79).

Para lograrlo se fijaron tres programas ejes:

---

<sup>11</sup> El envejecimiento físico está marcado por los cambios en la apariencia física de las personas, entre ellos la pérdida de elasticidad de la piel, adelgazamiento y descolocación del cabello, cambio en el tono de la voz y aumento en las áreas de pigmentación, etc. El biológico se manifiesta en niveles de trastorno o deterioro funcional y está íntimamente ligado al envejecimiento físico, ya que un número importante de los cambios que tiene lugar en los adultos mayores son resultado del deterioro de los sentidos y órganos, como disminución de la vista, de la capacidad auditiva, de la memoria, etc. El envejecimiento social o cultural corresponde a las actitudes y conductas sociales que se consideran adecuadas para una determinada edad, es decir, se refiere a la forma como las culturas construyen la imagen de lo viejo y del anciano y a la asignación de roles y posiciones que establece la sociedad para los adultos mayores. existen múltiples factores externos como la alimentación, enfermedades, ejercicio, contaminación, condiciones de trabajo, etc., que contribuyen al retraso o aceleración de los diferentes tipos de envejecimiento, por lo que éste se da en diferente grado y forma para cada persona (Caro, 2003: 77).

<sup>12</sup> Evidenciaron la necesidad de promover una nueva visión de la población adulta mayor como una parte estructural y no residual de la sociedad capitalina, cuya presencia es significativa en los ámbitos productivos, sociales, culturales, políticos, económicos, recreativos, de salud y deporte.

1. Políticas públicas;
2. Revisión legislativa y promoción de derechos;
3. Retos y desafíos de las políticas públicas.

### **1.3.2.2. Políticas públicas**

Desde el primer gobierno democrático que se instaura en la ciudad de México bajo la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, la intención que se tuvo fue impulsar el análisis, reflexión e investigación sistemática de la población adulta mayor en el Distrito Federal a fin de propiciar la definición de políticas públicas rectoras y modelos de atención.

La Organización de Naciones Unidas declaró en 1999 el año internacional de las personas adultas mayores; por su parte, el gobierno del Distrito Federal declaró su adhesión al año internacional el 22 de febrero e instrumentó el programa anual de trabajo en conjunto con las principales instancias del gobierno del Distrito Federal. El objetivo de este programa fue el de desarrollar acciones transversales que superaran la tradicional segmentación de las políticas gubernamentales para grupos prioritarios (Caro, 2003: 80).

### **1.3.2.3. Revisión legislativa y promoción de derechos**

Reducir la inequidad y alcanzar la justicia social son dos objetivos de la política social cuyas metas se concretan en una mayor participación ciudadana. Para ello, es necesario contar con un marco legal que reconozca las especificidades de la población adulta mayor, a partir de lo cual se fomente para que se asuman como sujetos de derecho y ejerzan los mismos.

En la siguiente etapa, implementación, abordaremos con mayor detenimiento estos dos primeros programas ejes.

### **1.3.2.4. Retos y desafíos de las políticas públicas**

De lo señalado anteriormente se deduce la magnitud del reto y la profundidad de la transformación que deben sufrir las instituciones, la legislación y el

presupuesto del gobierno de la ciudad en función de incorporar la visión del envejecimiento y de la diversidad como componentes de las políticas públicas en el Distrito Federal (Caro, 2003: 83).

Esta incorporación del envejecimiento y de la diversidad deberá ir acompañado de la definición de políticas que den cuenta de tres procesos:

Primero, la perspectiva de género en términos de las diferencias y particularidades entre hombres y mujeres tanto en el proceso de envejecimiento como de la vejez; segundo, las especificidades entre los diferentes grupos de edad a partir de los sesenta años, lo cual implica la necesidad de políticas, acciones y programas pertinentes para cada uno de estos grupos, por lo cual implica la necesidad de políticas, acciones y programas pertinentes para cada uno de estos grupos, por lo cual no podrá ser lo mismo la política para personas entre sesenta y setenta años, entre setenta y setenta y cinco, entre éstos y los ochenta y para los mayores de los ochenta años y, tercero, la valoración de los diferentes modos culturales del envejecimiento que conviven en la ciudad de México fortaleciendo todos aquellos procesos que devienen en ampliación y fortalecimiento del tejido social (Caro, 2003: 83).

El deterioro de las condiciones de vida y convivencia de la población adulta mayor se expresa en tres ámbitos principales: la seguridad social, la seguridad jurídica y la seguridad emocional. En estos tres campos se encuentran los desafíos centrales.

El principal problema que enfrenta la población adulta mayor es el de su pauperización y deterioro de sus condiciones materiales de vida, que es la expresión más cruda del proceso sistemático de abatimiento de los salarios reales y en mayor magnitud de las pensiones y jubilaciones durante las últimas décadas, el cual para su transformación de fondo y su reversión gradual, pero sostenida, requiere de la modificación del modelo de acumulación hegemónica y de la creciente universalización de los derechos sociales para la población adulta mayor. Sabiendo las limitaciones que en esta materia tiene un gobierno local, no obstante, es necesario desarrollar acciones que vayan en perspectiva de:

Actualizar los montos de las pensiones y jubilaciones para que no continúen perdiendo su poder adquisitivo.  
Ampliar el derecho de pensiones y jubilaciones a toda la población adulta mayor, haya o no cotizado.

Crear empleos formales y no seguir inflando las cifras de empleos no formales o mal remunerados.  
Propiciar que el sector público y privado creen empleos para personas de 60 años y más que tengan por objetivo no sólo contribuir a su economía sin efectivamente a recuperar su experiencia a favor de nuevas generaciones (Caro, 2003: 83-84).

Para llevar a cabo lo anterior se requiere continuar desarrollando acciones para mejorar la seguridad jurídica de las personas adultas mayores, a través de la creación de centros de asesoría y defensoría jurídica para este grupo de la población, que les permita normalizar su situación jurídica a fin de lograr que sean por si mismos sujetos de pleno derecho (Caro, 2003: 84).

Asimismo es necesario establecer programas de atención a domicilio y apoyo a familias con personas adultas mayores para la cual se requiere actuar en cuando menos tres áreas básicas:

a). capacitación geronto-geriátrica para personal especializado (enfermeras, médicos generales) o personal interesado o con vocación (trabajadoras sociales); b) apoyo económico (descuentos, subsidios); c) apoyo psicológico y de prevención de violencia hacia las personas adultas mayores (Caro, 2003: 84).

A partir de lo anterior se puede establecer la relación medios-fines que señala Lindblom, "la toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de fines-medios: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios" (Lindblom, 1993: 211).

Como hemos podido observar durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas se establecen una serie de programas para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores (la cual veremos con mayor detenimiento en la siguiente etapa, implementación), siendo estos la base para los siguientes programas que desarrollaría el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en favor de los adultos mayores y que de manera significativa se llevarían a cabo profundas transformaciones para apoyar a la población adulta mayor residente en el Distrito Federal.

#### **1.4. La creación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2001-2006)**

El nuevo equipo de gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, decidió poner más énfasis en la integración territorial de los programas sociales, lo cual dio origen a la creación del denominado Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS).

##### **1.4.1. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS)**

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) fue el instrumento central de la Política Social del gobierno del Distrito Federal, ya que a través de él se buscó atender a todas las personas que se encontraran en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que buscó impulsar la universalidad de los programas que lo conforman.

Para su puesta en marcha, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial trabajó intensamente con las dependencias y organismos responsables de la aplicación del PITDS, la definición de los mecanismos y estrategias que se requerían para iniciar su operación (SEDESOL-DF, 2007: 18).

En principio se consideró necesario fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer su gratuidad y la garantía de atención a todas las personas que requirieran de ellos, y evitar preferencia alguna por motivos políticos, ideológicos o de otra naturaleza, así como tampoco permitir condicionamiento alguno frente al derecho a una vida digna de los habitantes de la capital (SEDESOL-DF, 2007: 18).

Esto implicó un gran esfuerzo presupuestal y un desafío organizativo. Por ello, se emprendieron acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno para evitar duplicidades y gastos innecesarios; se promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales. Asimismo, se procuró privilegiar el orden y la articulación horizontal de las acciones del

gobierno para alcanzar la eficiencia y establecer mecanismos de control permanente (SEDESOL-DF, 2007: 18).

El Programa se apoya en tres líneas de acción: I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana.

I) Para el primer año de gobierno se incluyeron 13 vertientes programáticas que contienen acciones de alto impacto social y responden a las demandas más urgentes de la población en condiciones de pobreza o en situación de riesgo: prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados.

Para el año siguiente, el Programa se integró con 10 vertientes programáticas, dado que no se contó con información de las acciones que eran responsabilidad de las delegaciones (Estancias Infantiles, el Mantenimiento y Reparación de Escuelas, los Apoyos a Mercados Públicos, y Prevención al Delito) los cuales continuaron realizándose pero fuera del esquema de programación y seguimiento del Programa, y se incorporó el Programa de Apoyo a Consumidores de Leche Licons.

II) El espacio de la planeación son las 1,352 unidades territoriales que integran el Distrito Federal y conforman las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.

III) Durante esta Administración, el PITDS presentó diversos avances en materia de participación ciudadana ya que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en su UT, y fue por medio de comisiones de trabajo como se integraron sus demandas y se promovió su participación en las diferentes acciones que lo integran. La apuesta es que en el mediano y largo plazos, en la medida que vaya avanzando la organización ciudadana, se logre que el PITDS se elabore desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero para cada unidad territorial (SEDESOL-DF, 2007: 18-19).

De este modo, el 7 de febrero de 2001 el jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, presentó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), bajo las consideraciones de la preferencia que tienen los humildes y pobres para este gobierno; la necesidad de gobernar con la participación de todas y todos, y que los derechos humanos constituyan un punto de partida esencial.



Como lo mencioné más arriba uno de los sectores beneficiados fue el de los adultos mayores, a través en primera instancia del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

Este programa a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal se planteó un proyecto integral de mejora de las condiciones de vida y salud para los adultos mayores, capaz de disminuir las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección a la salud, contribuyendo a elevar su calidad de vida. Este programa se centró en lograr con acciones generales, una mejoría en las condiciones materiales (de existencia) de esta población y al mismo tiempo, en atender progresivamente las necesidades subjetivas y particulares de cada individuo y de la comunidad. Para lo cual desde febrero de 2001 se pondría en marcha el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores (SEDESOL-DF, 2007: 73).

Este programa integral está constituido por las siguientes estrategias: "a) La Pensión Alimentaria; b) los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores; c) el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores y d) las Acciones de Promoción de la Salud" (SEDESOL-DF, 2007: 73). La Pensión Alimentaria para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal es un derecho social universal por el cual esta población recibirá una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.<sup>13</sup>

El medio utilizado para materializar este beneficio económico será un Vale Electrónico o tarjeta plástica denominada, Sí Vale, en la que se depositará mensualmente recursos económicos para la adquisición de productos en tiendas de autoservicio del Distrito Federal y restaurantes de las mismas cadenas comerciales. No permite disponer de efectivo, para brindar seguridad al pensionado en su uso. Con ella se garantiza la atención de los requerimientos individuales objetivos y subjetivos de cada adulto mayor, los que

---

<sup>13</sup> Desde el primer año de su ejecución, los beneficios que otorgará este programa estarán destinados alrededor de 200,000 adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal.

deciden qué comprar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades, permitiéndoles incluso el ahorro (SEDESOL-DF, 2007: 73).<sup>14</sup>

Sin embargo, para llevar a cabo estas acciones era necesario dotar al Distrito Federal de los instrumentos legales necesarios en el marco de su nueva situación jurídica, "en el año 2000 se aprobaron y reformaron diversos ordenamientos que inciden en las actividades de las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos" (GDF, 2001: 52).

El ordenamiento que se hizo fue la instauración de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual establece lo siguiente:

Proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante, a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural, reservando para el Jefe de gobierno la promoción de medidas de financiamiento para la creación y funcionamiento de instituciones y servicios que garanticen esos derechos (GDF, 2001: 52).

Conforme a lo señalado por Charles Lindblom en el esquema de comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas), la creación de este programa pone de manifiesto que "la prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos)" (Lindblom, 1993: 206).

Como hemos podido observar, la creación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores durante la administración de Andrés Manuel López Obrador es una adaptación del Programa Despesas para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos llevada a cabo durante la administración pasada. Sin embargo el principal aporte que tuvo el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas para que se diera más adelante la creación de este programa; fue por un lado la creación de un marco institucional y la identificación de los diversos

---

<sup>14</sup> Los únicos requisitos para recibir la pensión son acreditar la edad, radicar permanentemente en el DF con una antigüedad mínima de tres años de residencia y firmar una carta compromiso.

problemas con los cuáles cuenta la población adulta mayor que reside en el Distrito Federal.

### **Diferencias entre el Programa Despensa para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos y el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores**

<b>Descripción</b>	<b>Despensa para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos</b>	<b>Programa en Apoyo a los Adultos Mayores</b>
<b>Población objetivo</b>	Dotar despensas con 16 productos de la canasta básica a 15 veteranos, 6 viudas y 4 personas de escasos recursos.	Adultos mayores de 70 años y más residentes en el DF
<b>Beneficios</b>	Despensas	Pensión alimentaria
<b>Modalidad de pago</b>	Ninguna	Vale electrónico (tarjeta plástica) utilizable en establecimientos comerciales del DF
<b>Responsable de la operación</b>	DIF-DF	Secretaría de Salud

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas sentó las bases necesarias para que gobiernos posteriores (AMLO, Marcelo Ebrard) llevaran a cabo la realización de los beneficios con los que cuenta el programa para atender a los adultos mayores.

No obstante, cuando se puso en marcha el programa no se contaba que más adelante uno de los grandes problemas por el cual se tendría que enfrentar el gobierno del Distrito Federal sería el aumento de la población adulta mayor que se pronostica vivirán en el centro del país, por lo que según Lindblom se podría catalogar como un análisis limitado por parte de los funcionarios del DF, en donde “no se prestó atención a posibles consecuencias importantes, no se prestó atención a potenciales alternativas políticas

importantes, no se prestó atención a valores afectados importantes" (Lindblom, 1993: 206).

La conformación del programa fue un camino que se fue estructurando desde el primer gobierno del Distrito Federal quien propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales.

En este sentido se tenía por objeto la superación del grave deterioro social a través de una política social integral. Sin embargo el reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años. Aunque durante este gobierno se sentaron las bases necesarias (marco institucional) para la conformación de dicho programa.

En 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable. Es en este contexto que, en enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una Secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social.

Sin duda alguna fue muy importante esta descentralización para la conformación y el funcionamiento del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006).

## CAPÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN APOYO A LOS ADULTOS MAYORES Y DIFERENTES TIPOS DE EVALUACIONES

En esta etapa, implementación, se abordara en primera instancia el concepto de implementación. Posteriormente se conocerá de qué manera se llevó a cabo la implementación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores implementada en el año de 2001 y que a partir del 18 de noviembre de 2003, con la publicación de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

De la misma forma conoceremos los diferentes tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo según Peter Rossi y Richard Berk, en *La implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*.

Lo que hasta entonces había sido una ayuda alimentaria para los adultos mayores de setenta años, como una prestación cuyos niveles de cobertura y continuidad dependían de la disponibilidad presupuestal y del nivel de prioridad otorgado por el gobierno, se convirtió en un derecho exigible que cobró un carácter vinculante para el GDF (misma que será orientada a través de dos enfoques para el estudio de la fase de implementación en el análisis de este programa: de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*), señalados por Aguilar Villanueva en *La implementación de las políticas públicas*) y que tiene su antecedente con el Programa Despensas para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos llevada a cabo por las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Como lo he señalado con anterioridad la mayor aportación que tuvo el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles fue crear el marco institucional para que más adelante se formara el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años residentes en el Distrito Federal. Sin embargo si hablamos de un referente en cuanto a la ayuda para los adultos mayores, entonces podemos señalar que el programa Despensas para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos es este referente.

## 2.1. Concepto de implementación

Existe una gran cantidad de definiciones del concepto de implementación, por ejemplo:

Van Meter y Van Horn señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas (Revueltas, 2007: 139).

Sabatier y Mazmanian consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. Para Pressman y Wildavsky la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas (Aguilar, 1993: 44).

Asimismo Bardach establece que la implementación es:

Un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular y, el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares (Revueltas, 2007: 139).

Por lo tanto, la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Es un momento, un proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes (actores, factores) que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revueltas, 2007: 139).

Como hemos visto en la etapa anterior, diseño, el objetivo general de la política social del gobierno del Distrito Federal para la población adulta mayor fue: mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores para alcanzar un desarrollo justo y equitativo mediante el reconocimiento de sus derechos.

Para lograr estos objetivos, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas como se había mencionado se fijaron tres programas ejes: políticas públicas, promoción de derechos y revisión legislativa.

En el caso de las políticas públicas, durante este gobierno cada una de las instancias del gobierno del Distrito Federal desarrollaron actividades de

sensibilización, información y comunicación en medios masivos y en el sistema de transporte para difundir los principios de independencia, participación, cuidados, y dignidad de las personas adultas mayores en todas las delegaciones destinadas a resaltar los múltiples rostros de la vejez. Se organizaron jornadas para promover un envejecimiento exitoso basado en acciones preventivas, de autocuidado, promoción de la salud, el deporte, la cultura y los derechos (Caro, 2003: 80).

Todas estas actividades esencialmente buscaron visualizar a las personas mayores, así como la construcción de una cultura de la vejez que les reconozca, valore y otorgue las oportunidades necesarias para mejorar su calidad de vida y sobre todo que les permita fortalecer su autonomía y ser sujetos de derecho.

### **2.1.1. Revisión legislativa y promoción de derechos durante la implementación**

Las acciones realizadas iniciaron con la compilación y análisis de la legislación vigente a nivel local, nacional e internacional en materia de población adulta mayor. Dado que durante 1999 no se contaba con una ley específica, las acciones se centraron en difundir los principios de las Naciones Unidas para las personas adultas mayores. Lo anterior se realizó principalmente a través de la exposición itinerante, 1999 Año Internacional de las personas adultas mayores y la Jornada de análisis y discusión sobre los principios y derechos de las personas adultas mayores, en octubre de 1999.<sup>16</sup>

Paralelamente se revisaron las tres iniciativas de ley para las personas adultas mayores elaboradas por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entre el 23 de mayo y el 26 de agosto de 1999, la Procuraduría Social del Distrito Federal realizó foros a nivel delegacional denominados, Cruce de Experiencias y otras Reflexiones. Resultado de estos

---

<sup>16</sup> Ambos a cargo de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social y con la participación de la Organización de las Naciones Unidas en ambos eventos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la jornada.

eventos se compiló el documento, Estudio y Opinión Jurídica, sobre las iniciativas de ley presentadas por la Comisión de Atención a las personas de la tercera edad, jubilados y pensionados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Caro, 2003: 81).

Todos estos elementos fueron enviados a la Asamblea Legislativa. El 30 de diciembre de 1999 se aprobó la ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, misma que fue publicada el 7 de marzo de 2000. La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social elaboró la denominada Agenda de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, para lo cual se realizaron dos talleres de consulta, uno dirigido a funcionarios y coordinadores de grupos de tercera edad a nivel delegacional y otro a las personas adultas mayores de todas las delegaciones (Caro, 2003: 81).

Según lo señalado en el artículo 29 de la ley, el pasado 7 de junio se estableció el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. El Consejo estuvo integrado por la jefe de gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Procuraduría Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el DF y dos diputados de la Asamblea Legislativa, pertenecientes a la Comisión de Desarrollo Social y a la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Pensionados y Jubilados (Caro, 2003: 81).

El Consejo Asesor llevó a cabo su primera sesión ordinaria el 12 de julio.<sup>17</sup>

De acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la ley, el Consejo Asesor acordó solicitar el establecimiento de los Consejos delegacionales. A

---

<sup>17</sup> En esta sesión se presentó en anteproyecto de programa anual de trabajo para el año 2001, en el marco de lo establecido en el Título Quinto y en particular el artículo 31 de la Ley referente a las funciones del Consejo. El anteproyecto de programa se originó con base a tres reuniones de trabajo: dos de ellas con veinte instituciones del Gobierno del Distrito Federal y una con las dieciséis demarcaciones territoriales. El programa de trabajo abarca las áreas de salud, justicia, familias, empleo e ingresos, cultura y turismo, deporte, educación y asistencia social.



fines de noviembre se tenían instalados consejos en nueve delegaciones. El programa de trabajo definido por el Consejo Asesor tiene tres características básicas:

Parte de una visión de largo plazo en términos de conjuntar programas y acciones de prevención, promoción y provisión a favor de una ciudad incluyente con un perfil de población envejecida y en proceso de envejecimiento.

Es resultado de la interacción entre instituciones de gobierno, instituciones académicas y organismos civiles.

Se propone articularse mediante la integridad de las acciones y la transversalidad de la política pública.

En materia de salud el programa definido en el Consejo Asesor se propuso fundamentalmente, la construcción de un sistema de servicios especializados en geriatría gerontológica en el Distrito Federal; con respecto a la atención domiciliaria de personas adultas mayores el objetivo principal es acercarles los servicios de salud y bienestar social a fin de mantener su calidad de vida, evitar la institucionalización forzosa o inducida, así como el abandono y maltrato por parte de los familiares, acotando la atención domiciliaria a aquellas personas adultas mayores con un alto grado de deterioro funcional, en condiciones de pobreza extrema o en la ausencia de redes sociales y familiares de apoyo. El Consejo Asesor definió una línea específica en materia de derechos con el propósito de impulsar la creación de un sistema de asesoría jurídica y defensoría de la población adulta mayor, fomentar una revisión legislativa permanente y difundir sistemáticamente sus derechos (Caro, 2003: 82).

El capítulo referente a las familias tiene una relevancia particular al proponerse fortalecer las capacidades y habilidades de las familias en el cuidado de las personas adultas mayores, promover una atención adecuada para aquellas que sean víctimas de violencia intrafamiliar e impulsar la convivencia intra e intergeneracional junto a la formación de promotores comunitarios. En el marco de las fuertes limitaciones que impone el gobierno local la política económica federal, el capítulo de empleos e ingresos tiene como eje impulsar la creación de condiciones (fiscales, presupuestales, de

capacitación, de fomento) que faciliten a la población adulta mayor la obtención de ingresos mediante el empleo, el desarrollo de proyectos productivos o cuando sea necesario, transferencias directas.

Con relación a la asistencia social el Consejo definió el objetivo de brindar a las personas adultas mayores en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad los elementos necesarios para alcanzar o mantener una vida con dignidad y de calidad y con respecto a las políticas de atención institucional el objetivo es promover el establecimiento de una instancia encargada de la asesoría, supervisión y vigilancia de la atención y servicios que brindan instituciones públicas y privadas mediante la cual se impulse el establecimiento de mecanismos de operación que faciliten el cumplimiento de los patrones de calidad para la atención de población adulta mayor, se fomenten modelos de atención y se propicie el establecimiento de un registro único de instituciones públicas y privadas (Caro, 2003: 83).

A partir de lo anterior podemos establecer que se dio una implementación interorganizacional conforme a lo señalado por Pressman y Wildavsky en donde "se pone de relieve la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar" (Raidan, 2009: 11).

Esto no significa que se deba acordar en todo, pero sí la necesidad de establecer y dejar como constante ciertos temas, admitiendo la necesidad de realizar ajustes que permitan ir alimentando los intereses de todos y adaptando a nuevas situaciones no previstas.

## **2.2. Implementación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores durante los años de 2000-2006**

La política social fue el instrumento fundamental para reasignar los recursos públicos hacia la atención de las demandas de la población en condiciones de pobreza extrema que habita en las unidades territoriales identificadas como de muy alta, alta y mediana marginación. Dicho propósito se derivó del Programa

General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, donde quedaron establecidos los compromisos del gobierno en esta materia y los cuales son consistentes con el fortalecimiento de las instituciones sociales pues tienden a reducir la desigualdad mediante la ampliación de oportunidades para quienes han quedado rezagados en la atención de sus necesidades.

Estos compromisos según el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se cumplieron mediante las vertientes del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), instrumento que fungió como eje rector de la política social de este gobierno, a través del cual se implementó acciones sin precedentes en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, y empleo que responden a las demandas prioritarias de la población.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se implementaron una serie de programas en beneficio de la sociedad, uno de ellos fue el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

La implementación de dicho programa se llevó a cabo de la siguiente manera:

### **2.2.1. Implementación del programa durante el año de 2000**

Para dotar al Distrito Federal de los instrumentos legales necesarios en el marco de su nueva situación jurídica, en el año 2000 se aprobaron y reformaron diversos ordenamientos que inciden en las actividades de las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos. Los ordenamientos de referencia son entre otros, los siguientes:

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, este ordenamiento pretende proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante, a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural, reservando para el Jefe de gobierno la promoción de medidas de financiamiento para la creación y funcionamiento de instituciones y servicios que garanticen esos derechos (GDF, 2001: 25).

## **2.2.2. Implementación del programa durante el año de 2001**

En su primer año de vigencia este programa dio inicio con una meta de atención de 200,000 adultos mayores de 70 años a los que se les proporcionaron apoyos económicos para la adquisición de alimentos y medicinas por un monto de 600 pesos mensuales; al concluir el año se alcanzó una cobertura de atención de 250,000 personas, lo que implicó un incremento del 25% en su primer año de operación (GDF, 2001: 45).

### **2.2.2.1. Principales adecuaciones al marco normativo durante el año de 2001**

Para dar continuidad al proceso de actualización del marco legal que permita establecer con claridad las atribuciones y alcances con que cuentan las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el desarrollo de sus funciones, durante el año 2001 se aprobaron y reformaron diversos ordenamientos, con vigencia a partir del año 2002. Asimismo, se crearon organismos, consejos, comisiones y comités con la finalidad de alcanzar con mayor oportunidad los objetivos y metas programados por el gobierno del Distrito Federal, de entre los cuales destacan los siguientes:

Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, el cual tiene por objeto reglamentar el otorgamiento de apoyos alimentarios, atención médica y medicamentos gratuitos a los adultos mayores que viven en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación (GDF, 2001: 51).

### **2.2.3. Implementación del programa durante el año de 2002**

El gobierno del Distrito Federal refrendó su compromiso de apoyar a los sectores de la población menos favorecidos, a través de la orientación social de su política de gasto, siendo la participación ciudadana un mecanismo fundamental para dar continuidad al Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), para que sea la ciudadanía la que a través de sus decisiones en asambleas comunitarias de unidades territoriales, barrios y

pueblos, promuevan las acciones que debe realizar el gobierno capitalino para ampliar y mejorar la cobertura de los servicios y apoyar a los grupos vulnerables (GDF, 2002: 43).

A fin de atender a un sector de la población que en forma significativa se encuentra en situación de abandono, se dio continuidad al Programa de Apoyo a Adultos Mayores de 70 años, mismo que tuvo como finalidad otorgar una dotación económica mensual a través de una tarjeta electrónica a 325,000 adultos mayores mediante el otorgamiento de 636 pesos mensuales (6.0% más que el año previo), para la adquisición de artículos básicos en diferentes tiendas de autoservicio. Lo que significa que en un lapso de 2 años éste incrementó su cobertura en 62.5%. En forma complementaria, se continuaría ofreciendo atención médica y medicamentos gratuitos a adultos mayores en centros de Salud del Distrito Federal (GDF, 2002: 44).

#### **2.2.4. Implementación del programa durante el año de 2003**

Como hemos mencionado anteriormente el objetivo fundamental del gobierno de Andrés Manuel López Obrador consistió en evitar que continuara el deterioro en los ingresos de una gran cantidad de ciudadanos que sufren condiciones de pobreza o pobreza extrema. Con la firme intención de promover su bienestar en materia de alimentación, salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, transporte y cultura, por lo cual se estableció el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS).

El mencionado programa se integró con acciones específicas, dentro de las que destacan entre otros más el Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años, por lo que para el año 2003, se pretendió continuar con este programa que considera apoyos para 335 mil adultos mayores, particularmente aquellos que viven en zonas de media, alta y muy alta marginación, mismos que se hacen efectivos por medio de sus tarjetas electrónicas para adquirir productos de la canasta básica y medicamentos. Cabe mencionar que el importe mensual de estos apoyos se incrementó de 636 pesos mensuales en el año 2002 a 668

pesos mensuales para el 2003, con lo que el costo del programa ascendió a 2,605 millones de pesos (GDF, 2003: 24).

Es preciso mencionar que todos los adultos mayores de 70 y más años, continuaron recibiendo atención médica y medicamentos gratuitos incluidos en el cuadro básico autorizado por la Secretaría de Salud en todos los centros de salud y hospitales del gobierno del Distrito Federal. De igual forma, obtuvieron descuentos en el pago del impuesto predial y del agua, y para ellos continuaría siendo gratuito el pasaje en autobuses de la red de transporte de pasajeros, trolebuses, Tren ligero y en el Metro de la ciudad (GDF, 2003: 24).

Para el año 2003, se esperó consolidar este programa como derecho universal de los adultos mayores de 70 y más años que así lo soliciten. Por lo que en ese mismo año se establece la ley de la pensión universal para este grupo de la población.

### **2.2.5. Implementación del programa durante el año de 2004**

La ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal cuyo objetivo fue dar cobertura universal a este segmento de población. Dicho derecho a la pensión universal ciudadana significó que todo ciudadano y ciudadana de determinada edad recibirá una pensión, independientemente de que haya hecho aportaciones a un fondo de pensiones. Esta entró en vigor el 18 de noviembre del 2003 y establece que los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el DF (GDF, 2004: 21).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Cuyos requisitos eran los siguientes: a) tener una residencia mínima de tres años acreditada en el Distrito Federal; b) tener cumplidos los 70 años, mismo que deberá certificar mediante documento oficial o en caso de carecer de los mismos, se le acreditará bajo protesta de decir la verdad; c) aceptar por escrito los compromisos con motivo de su incorporación al padrón. Con la aprobación de esta Ley en el Distrito Federal, se sentó un precedente histórico, al contar con un sistema de pensión universal en el país.

La inscripción al padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria se hace a petición de la parte interesada de manera individual y directa, ya sea durante las visitas casa por casa realizadas por las educadoras en salud comunitaria o bien que acudan personalmente a los centros de salud o al módulo de atención.

El medio utilizado para la entrega de la pensión alimentaria a los adultos mayores fue un

Para el año 2004 se incrementó el monto de los apoyos a 688 pesos mensuales (3.0% más que en el 2003) y beneficiar a 350,000 ciudadanos (75.0% más que al inicio de la actual administración), cifra que equivale aproximadamente al 98% de la población mayor de 70 años que se estima radicó en el Distrito Federal, sin hacer distinciones de su condición económica, social y de pertenencia a algún sistema de seguridad social, siempre y cuando así lo soliciten; el dos por ciento restante lo constituye la población de baja o muy baja marginación que rehúsa el apoyo, por lo que considerando un aumento poblacional del tres por ciento, se esperó que al concluir la administración de Andrés Manuel López Obrador, se estén otorgando apoyos a cerca de 380,000 personas, con una inversión proyectada superior a los 3,400 millones de pesos anuales (GDF, 2004: 45).

#### **2.2.6. Implementación del programa durante el año de 2005**

Para el año 2005 la Secretaria de Salud otorgó apoyos a 381,500 adultos mayores de 70 años o más que residan en el Distrito Federal, a quienes se les proporcionó una ayuda económica de 709 pesos mensuales, con lo que el costo del programa ascendió a 3,246 millones de pesos (GDF, 2005: 53).

#### **2.2.7. Implementación del programa durante el año de 2006**

Para el 2006 la cobertura de beneficiarios se extendió a 400,000 adultos mayores, quienes gozaron de una pensión a través de tarjetas electrónicas en las que se depositó un monto equivalente al 50 por ciento de un mes de salario mínimo (730 pesos), con la cual se adquirió productos y medicamentos en cualquier tienda de autoservicio (GDF, 2006: 53).

---

vale electrónico o tarjeta plástica denominada, Sí Vale, que permitió la adquisición de productos y medicamentos en prácticamente cualquier tienda de autoservicio del Distrito Federal, así como en algunas tiendas departamentales y restaurantes de las mismas cadenas comerciales

### Evolución de la cobertura y del presupuesto asignado a la pensión alimentaria

Año	Población de 70 años o más	Pensionados	% de la población de 70 años	Monto de la pensión	Presupuesto ejercido
2001	361,398*	250,000	69.1%	600	1,224,938,000
2002	373,363*	325,000	87.0%	636	2,080,249,152
2003	385,737*	335,000	86.8%	668	2,605,200,000
2004	373,185**	350,000	93.7%	688	2,889,600,000
2005	385,454**	381,500	98.9%	709	3,188,727,500
2006	412,439**	400,000	96.9%	730	3,415,952,133

\* Población estimada al 30 de junio.

\*\* Población estimada al 31 de diciembre.

Fuente: (Duhau, 2009: 85).

Aguilar Villanueva señala en su estudio introductorio a *La implementación de las políticas públicas*, que existen dos enfoques para el estudio de la fase de implementación en el análisis de las políticas públicas: de arriba hacia abajo (*Top-down*) y de abajo hacia arriba (*Botton-up*).

*Top-down* (de arriba hacia abajo). Considera que el éxito o fracaso de los programas dependen de cuatro variables: a) formulación de los objetivos. Cuanto mejor se haga esto mejor más fácilmente se conseguirán los objetivos. Los objetivos deben ser formulados coherentemente; b) recursos dedicados a la política. Para que una política sea exacta es preciso personal de calidad, una transmisión suficiente de información. El éxito o fracaso dependen de los recursos que se tengan; c) comunicación interorganizativa y capacidad de control. La buena comunicación entre órganos favorece el desarrollo de la implementación de políticas; d) ambiente exterior. Incide en el éxito del programa, opinión pública, intereses afectados (Aguilar, 1993: 79-80).

Por lo tanto, el enfoque *top-down* ante una decisión racional, los elementos administrativos adecuados, recursos suficientes, y la inexistencia de conflictos (ambientales, ideológicos o de intereses), la actuación de los implementadores se desarrollará correctamente y el resultado final del programa será exitoso (en teoría).



*Bottom-up* (de abajo hacia arriba). El enfoque *Bottom-up* comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar que ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos (Aguilar, 1993: 85-86).

Por lo tanto, este enfoque sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel pueden desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel.

A partir de estos dos enfoques podemos establecer que el programa en atención a los adultos mayores resultó un éxito durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, siempre y cuando se parta del enfoque de arriba hacia abajo (*Top-down*), es decir, es el esquema (*Top-down*) más cercano a la realidad para determinar porque considero que el programa en atención a los adultos mayores resultó exitoso durante este gobierno.

### **2.3. Diferentes tipos de evaluaciones**

En este apartado haré referencia sobre la definición del concepto de evaluación que señalan Peter Rossi y Richard Berk, en *La implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, asimismo qué tipo de evaluación se pueden llevar a cabo.

#### **2.3.1. Concepto de evaluación**

En una definición general la evaluación según Peter Rossi y Richard Berk ofrecen una descripción que incluye la evaluación como análisis de políticas durante la implementación.

La investigación de la evaluación puede encaminarse de manera que conteste las preguntas que surgen durante la formulación de las políticas, así como en el diseño de programas, en la mejora de programas y en la comprobación de la eficiencia y de la efectividad de programas que están en vigor o que se están considerando. Las preguntas específicas sobre políticas

pueden referirse al grado de diseminación de un problema social, así como a saber si puede ponerse en vigor un programa que haga mejorar un problema; si los programas son efectivos; si un programa está produciendo beneficios suficientes para justificar su costo, etcétera (Pressman y Wildavsky, 1998: 290).

### **2.3.2. Los cuestionamientos de los evaluadores**

A medida que aumenta la actividad evaluativa, se esfuerza en desarrollar una clara identidad aparte de la de una mera etapa de la formulación de políticas. Esta identidad distintiva puede acrecentarse si se tienen en cuenta las respuestas de los evaluadores a cinco preguntas básicas relacionadas con su oficio: 1) ¿Cuándo?; 2) ¿Dónde?; 3) ¿Para quién?; 4) ¿Qué? y, 5) ¿Por qué?

#### **2.3.2.1. ¿Cuándo?**

La evaluación puede ocurrir en cualquier tiempo. Puede ser retrospectiva o prospectiva: caracterización que prefieren muchas definiciones de evaluación, por la cual se investiga lo bien que ha funcionado un programa en el pasado; o prospectiva, que considera la probabilidad de que un programa opere bien en lo futuro.

Cuadro 1

Evaluación	Características
Retrospectiva	Se investiga lo bien que ha funcionado un programa en el pasado. La evaluación no puede lograrse sin que se hagan esfuerzos por implementar el programa de que se trate, es decir, que sin implementación no puede haber evaluación retrospectiva.
Prospectiva	Considera la probabilidad de que un programa opere bien en lo futuro.
Continua	La evaluación puede acontecer una vez o continuamente, en un sólo estudio o en muchos. Una evaluación continua puede funcionar proactivamente para contribuir a mejorar un programa, así como retroactivamente para juzgar su valor. La evaluación es un procedimiento social que es el resultado acumulativo de muchos esfuerzos, no sólo de uno.

### 2.3.2.2. ¿Dónde?

Como los evaluadores descienden de lo general, formal y local, cada vez intervienen menos en el sistema generador de información, lo que afecta la naturaleza de sus evaluaciones. La estructura y la formalidad aumentan en los más altos niveles de la burocracia y de las organizaciones. Se redactan reglas, se planean estudios y se celebran juntos. A niveles locales, la evaluación puede correr por cuenta de asociaciones de máxima categoría o puede no ser manejada de ninguna manera, salvo informalmente.

### 2.3.2.3. ¿Para quién?

Los evaluadores se obligan naturalmente con sus fuentes de financiamiento. Deben abordar los intereses evaluativos de sus patrones o patrocinadores. Sin embargo, por muy apremiantes que sean estos intereses, y por muy claramente definidos que estén, los evaluadores pueden percibir la existencia de otras partes interesadas. Intervienen numerosas personas comprometidas con la

prestación de un servicio social que recibe financiamiento público. Entre ellas están los que reciben el servicio, los grupos sociopolíticos incluidos en la comunidad en que se presta el servicio; los congresistas que votaron en favor del financiamiento o el partido político con el cual se identifica el plan de acción en cuestión.

**Cuadro 2**

Evaluación	Características
Perspectivas múltiples	El reconocimiento de múltiples interesados puede tener un efecto liberador sobre el núcleo evaluativo, por lo de más restringido. Es posible ampliar las percepciones de las metas de un programa y de los valores subyacentes. Varían entonces el núcleo, la utilización y el poder de evaluación.

#### 2.3.2.4. ¿Qué?

Cuando se gesta la energía evaluativa sin ninguna motivación primaria que analizar, el alcance del estudio se reduce al omitir las implicaciones de las políticas entre las preguntas hechas durante la investigación, las cuales se orientan hacia la eficiencia de procesos seleccionados, pero en general no se centran en la relación que hay entre estos procesos de implementación y sus implicaciones para futuros cambios de las políticas.

**Cuadro 3**

Evaluación	Características
Seudoevaluación	Ciertas formas de evaluación dan a entender que estudian tanto el proceso como el resultado, pero realmente no lo hacen. William N. Dunn designa los estudios que emplean técnicas evaluativas, pero que no evalúan los resultados, como seudoevaluaciones. Daniel L. Stufflebeam y William J. Webster describen dos formas de seudoevaluación políticamente orientadas. Un estudio políticamente controlado, es iniciado por un cliente que debe defender o mantener su esfera de influencia. Una segunda forma de seudoevaluación, que consiste en un estudio inspirado por las relaciones públicas, se basa en necesidades

	de información de un propagandista, referente a datos que formen una imagen positiva de unas políticas o de un programa.
Cuasievaluación	Entre el proceso y el resultado hay lo que se le denomina una cuasievaluación. Esta evaluación orientada por la pregunta empieza con una pregunta como: ¿a cuántas personas atiende este programa? O ¿cómo podemos cerciorarnos de que las está atendiendo? Para contestar estas preguntas se emplean ciertas técnicas. No se da prioridad a las preguntas destinadas a producir información acerca de los resultados. <sup>19</sup>
Concentrada en la meta	Es una cuasievaluación que se centra en los resultados que se esperan. La evaluación se conduce basándose en los objetivos del plan de acción y del programa que se han anunciado formalmente.
Extensa	Es la forma ideal pues combina el análisis del proceso con el de los impactos del programa, en cuanto se relacionan con metas antes específicas. El sinergismo del proceso y los datos de impacto que hay en esta evaluación tienen potencial para logra una mejor comprensión de lo que se está sucediendo y de por qué. <sup>20</sup>
Inferencial	Rebasa los hechos para intentar el esclarecimiento de la relación que hay entre causa y efecto. Un programa al que se ha dado crédito por sus resultados positivos o un programa que ha recibido críticas por haber fracasado puede ser el benefactor o la víctima de un razonamiento insuficiente de las causas. <sup>21</sup>
Exenta de metas	El hecho de considerar y evaluar metas es innecesario y puede contaminar los descubrimientos. Un evaluador debe buscar efectos reales más que supuestos. El evaluador, al saber tan poco como sea posible de metas y retórica de programas, estará libre de una condición en la cual el investigador ve exactamente lo que se está buscando. Se alcanzen o no las metas, puede haber resultados de un programa, o de unas políticas, que no guarden relación con las metas originales, lo cual es resultado natural de la complicada trama de trueques que se requiere para

<sup>19</sup> El cuasi evaluativo es demasiado reducido a preguntas valiosas. Se hace caso omiso de las variables que pudieran afectar la implementación

<sup>20</sup> No obstante, hay muchos campos en que es difícil identificar las variables importantes del proceso y sus relaciones con los resultados, porque no se han delineado aún los múltiples factores que influyen la implementación.

<sup>21</sup> Los evaluadores pueden tener dificultades al tratar de descubrir objetivos únicos, específicos y compatibles, que se utilicen como normas para juzgar las políticas. Además a medida que evolucionan los programas para llevar a cabo las políticas, pueden cambiar los objetivos de las personas interesadas.

	formular e implementar unas políticas que cambien las reglas del juego, pero no necesariamente los intereses de los consumidores. <sup>22</sup>
Metas múltiples	Se identifica una variedad de posibles resultados. Se extiende considerablemente el reconocimiento de posibilidades, pero de una manera más estructurada que en una mezcla evaluativa exenta de metas. El evaluador examina las metas del programa y más allá de ellas, los efectos del tratamiento.
Cierta	Muestra la manera de identificar y determinar para la sociedad o para un segmento de ésta los méritos de planes de acción competitivos.
Teórica de decisiones	Abarca los resultados, aunque éstos son explícitamente valorados por múltiples interesados. Si se combinan los estudios iniciados por un patrocinador con estudios orientados hacia el cliente y el consumidor, puede obtenerse un cuadro más completo de los valores en discusión
Metaevaluación	Se propone una evaluación de evaluación para asegurar su continuado refinamiento. Estas metaevaluaciones pueden llevarse a cabo durante o después de la evaluación primaria. Pueden examinar el proyecto de la investigación, las técnicas evaluativas y las conclusiones. Puede incluirse un análisis de la bibliografía y comparar evaluaciones de programas análogas. Una reevaluación y hasta una réplica del estudio original pueden verificar o cuestionar sus resultados.

### 2.3.2.5. ¿Por qué?

Nadando en un mar de complejidades, los evaluadores empiezan a preguntarse si todo eso valía la pena: ¿por qué debían luchar tanto para producir una información referente a programas y políticas que nadie utilizaría? Recordemos de las críticas comunes contra la evaluación: su inaplicabilidad y su escasa utilización. Introduciéndose en el remolino de la elaboración de políticas, los evaluadores confiaban en darle mayor significado a su profesión. Si la información evaluativa es realmente absorbida por una organización implementadora de políticas, debe afectar los resultados de éstas.

De esto se deduce que los usuarios de la información deben trabajar con los evaluadores para analizar e interpretar los datos. La divulgación de la información es un acto de cooperación. Por tanto, los evaluadores tienen que

<sup>22</sup> La evaluación exenta de metas tiene su parte de insuficiencias. Esta evaluación de programas implica necesariamente la imposición encubierta de las visiones y preferencias del evaluador, a diferencia del tipo abierto que participa en la aceptación de metas fijas. No se dedica a desenterrar explicaciones, alternativas y teóricas, de los resultados. Un evaluador debe disponer de algún medio para seleccionar, entre la infinita variedad de percepciones y efectos potenciales, aquellos que deben estudiarse. La evaluación exenta de metas no especifica ninguna norma para adoptar esa decisión.

recurrir a los tomadores de decisiones y a los usuarios de la información que operan en todos los niveles de la implementación en todas las etapas de la evaluación.

**Cuadro 4**

Evaluación	Características
Enfocada en la utilización	Si los evaluadores hacen preguntas erróneas, son erróneas porque no van a generar información que se utilizará. En su evaluación enfocada en la utilización, los proyectos de evaluación deben contener un componente interno de utilización, apropiado a las circunstancias singulares que encuentren. Esta forma de evaluación requiere identificar a los tomadores de decisiones y los usuarios de la información.

Como hemos señalado hay una serie de evaluaciones que se pueden llevar a cabo para identificar y solucionar los problemas que pueden presentarse en el desarrollo de un programa. Sin embargo a pesar de estas alternativas hay otra forma de llevar a cabo una evaluación y es la que propone Stiglitz, la cual emplearé para realizar la evaluación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

### **CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN APOYO A LOS ADULTOS MAYORES A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GASTO DE JOSEPH STIGLITZ**

En este capítulo llevaré a cabo la evaluación del gasto público del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores implementada durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) conforme a lo establecido por Joseph Stiglitz, en *La economía del sector público*. Asimismo llevaré a cabo una serie de proyecciones con la finalidad de dar a conocer la viabilidad o inviabilidad del programa en un par de décadas.

#### **3.1. Evaluación del gasto público en términos de Joseph Stiglitz del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores**

La propuesta de Stiglitz consiste en evaluar la pertinencia de la intervención del Estado en un tema determinado (en este caso, las acciones del GDF) desde un punto de vista económico, es decir, analizar los criterios de asignación de un presupuesto a un tema determinado desde un punto de vista de las capacidades económicas del Estado y el imperativo de la distribución del bienestar.

Stiglitz señala una serie de aspectos para el análisis del gasto público de un programa: necesidad del programa, fallas del mercado, las alternativas al mercado, características del programa, las consecuencias para la eficiencia, las consecuencias distributivas, las respuestas del sector privado y, el difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia, las cuales relacionaré de manera específica con las características del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

En términos de Stiglitz la justificación de la intervención del Estado en el tema del programa en apoyo a los adultos mayores es el siguiente.



### **3.1.1. Gasto público: necesidad del programa**

Antes de analizar el Programa en Atención a los Adultos Mayores es indispensable conocer su historia y las circunstancias en que surgió (Stiglitz lo denomina necesidad del programa).

Como lo he mencionado con anterioridad en la etapa de diseño, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se decidió poner más énfasis en la integración territorial de los programas sociales, lo cual dio origen a la creación del denominado Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS).

El programa tuvo el objetivo de lograr que en la ciudad se mantuviera un clima de justicia y equidad, generando con ello condiciones sociales, económicas y jurídicas que beneficiara de manera integral a los sectores más vulnerables de la población (GDF, 2000: 32).

Entre los sectores beneficiados por dicho programa se encontró el de los adultos mayores, en donde se entregó apoyo alimentario y medicamentos gratuitos en centros de salud del gobierno del Distrito Federal a adultos mayores de 70 años y más residentes en el DF, cuyo objetivo fue reducir el rezago y atender a la población vulnerable en situación de pobreza para mejorar sus condiciones de vida, especialmente el de este grupo de la población.

### **3.1.2. Gasto público: fallas del mercado**

Este siguiente aspecto del análisis del gasto público (fallas del mercado) del Programa en Atención a los Adultos Mayores, es el intento de relacionar la necesidad, la fuente de la demanda, con uno o más fallos del mercado, es decir, desequilibrios en temas o necesidades que tienen los ciudadanos debido a que no son cubiertas por la iniciativa privada (competencia imperfecta, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos y la información imperfecta).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> La información incompleta: si los agentes que participan en el mercado tienen una información incompleta, no podrán tomar decisiones eficientes. Competencia imperfecta y monopolio natural: son situaciones en las que las empresas tienen capacidad para influir en

Asimismo Stiglitz señala que la existencia de una demanda de provisión pública de un bien o un servicio significa por sí sola que hay un fallo en el mercado. No obstante, ¿por qué el asunto de los adultos mayores se convierte en un fallo de mercado?, ¿por qué el Estado (a través del gobierno) es el encargado de atender este tema?

Por un lado, aunque el mercado tenga los recursos necesarios para proveer ciertos bienes a este sector de la población (adultos mayores), no tiene un interés para invertir en este sector, dado que esa posible inversión sería netamente un gasto.

Por otro lado, desde el punto de vista de los ciudadanos, podrían generarse exclusión porque los requisitos de ingreso serían más rígidos.

El problema de los adultos mayores no es atractivo para el sector privado porque no genera ninguna ganancia. Caso contrario sería para el gobierno del Distrito Federal, que en términos económicos el gobierno podría tener una recompensa alta, un mayor margen de utilidad respecto de otras obras que no se visualizan, como por ejemplo el drenaje. Es una obra visible (atención de los adultos mayores) que puede tener a mediano o largo plazo beneficios electorales para el partido político que gobierne la ciudad de México. Es una obra que nunca había sido entendida de manera adecuada.

Para que el tema de los adultos mayores, tal como lo concibe el gobierno, fuera atractivo para el mercado, se requeriría del establecimiento de incentivos para la iniciativa privada tales como deducibilidad de impuestos, subsidios indirectos, condonaciones de deudas, entre otros. Sin embargo, en

---

el precio de mercado, la más importante es el monopolio, donde una única empresa fija el precio que le permite obtener el máximo de beneficios. Los bienes públicos: hay que diferenciar entre los bienes públicos y los bienes privados. Los bienes públicos son aquellos que todo el mundo puede consumir, no se excluye a nadie, por ejemplo el autobús. Sin embargo, los bienes privados son aquellos que sólo puede consumir una persona, por ejemplo, un refresco. Ese refresco sólo lo va a consumir una persona, no muchas. Externalidades: Hacen referencia al comportamiento de determinados agentes económicos que provoca costes tanto positivos como negativos a terceros sin compensarlos. Externalidad negativa: en un vagón de un tren viajan una persona fumadora y otra no fumadora. El fumador está provocando unos costes al no fumador sin compensarlos. Externalidad positiva: en frente de una panadería construyen un colegio. Esto incrementará los beneficios de la panadería a la hora de salida de los niños del colegio. En este caso la panadería tampoco compensará al colegio.

este caso hipotético, el gobierno de cualquier forma estaría realizando una erogación (una pérdida de los impuestos que antes pagaban las empresas) y, además, estaría dejando escapar un enorme capital político radicado en el voto de los ancianos.

Algunas de las peticiones de que se instaure un programa público pueden deberse a una falta de comprensión del mercado así como de las posibilidades que tiene el Estado de mejorar el servicio (Stiglitz, 2000: 287).

La realidad social de la población adulta mayor de 70 años residente en el Distrito Federal es la ausencia de seguridad y su proclividad a caer en el ciclo pobreza-enfermedad-pobreza, con las consecuencias negativas de verse sumidos en la discriminación, carencia de ingresos, precarias condiciones de salud física y dificultades para acceder a los servicios de salud (SEDESOL-DF, 2007: 73).

La población de edad avanzada del Distrito Federal, padece en peores condiciones que el resto de la sociedad empobrecida, las grandes desigualdades socioeconómicas, de salud y de acceso a los servicios necesarios para proteger y restaurar sus condiciones de vida. Hecho que se concreta en un perfil de empobrecimiento generalizado y de salud polarizado, por un lado con una significativa proporción de esta población con enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles como las cardiopatías, diabetes, hipertensión arterial, enfermedades cerebro-vasculares y cáncer. Y por otro, particularmente los más pobres, con el sufrimiento añadido de enfermedades propias de la pobreza; desnutrición, padecimientos gastrointestinales e infecciones respiratorias agudas, entre otras (SEDESOL-DF, 2007: 73).

El problema principal de este numeroso grupo de ciudadanos, que de acuerdo al censo del 2000 representaba ocho por ciento de la población residente y crecía a una tasa de 3.4 % anual, es sin duda la desprotección social crítica, motivada por: "1) restricción en la cobertura de los sistemas de pensiones de la seguridad social (sólo el 30% de los adultos mayores la tienen);

2) dependencia de la protección social de la relación laboral formal y 3) exiguas pensiones” (SEDESOL-DF, 2007: 73).

En el 2000, en el Distrito Federal, el ingreso promedio era de un salario mínimo, mientras que el gasto promedio de los adultos mayores en medicamentos alcanzaba los 550 pesos (a pesar que 79% de los asegurados tenían servicios médicos de seguridad social). A esta precariedad económica y de vida se añade la ausencia de programas y servicios integrales orientados a su atención, cuidado y apoyo. Además de influir significativamente en este grupo social el maltrato y el abandono; así como la pérdida de los roles sociales, y la repercusión social de sus enfermedades físicas (SEDESOL-DF, 2007: 73).

En este contexto, el gobierno del Distrito Federal, con base en su política social que da prioridad a la atención de grupos sociales vulnerables (los adultos mayores) respondió con soluciones colectivas y públicas; una vez demostrado que ni las familias, ni el mercado, podían resolver la creación de condiciones que permitan a los adultos mayores disfrutar sus últimos años de vida seguros y dignamente.

Posiblemente estos beneficios (apoyo alimentaria, visitas médicas, medicamentos gratuitos) no resuelvan todos los problemas que los adultos mayores se tienen que enfrentar al llegar a la edad adulta. Sin embargo los beneficios que otorga el programa de cierta manera aminora el sufrimiento de este grupo de la población. No obstante existe la certidumbre si el GDF podrá solventar de manera financiera, disponer de instalaciones, recursos humanos capacitados y recursos materiales la gran demanda de personas adultas mayores que vivirán dentro de algunos años.

### **3.1.3. Gasto público: las alternativas de diseño del programa**

Una vez que se ha identificado un fallo en el mercado (bienes privados), según Stiglitz existe toda una variedad de actuaciones del Estado que pueden resolver el problema (es el siguiente aspecto denominado las alternativas al programa). Éstas pueden dividirse en tres grandes categorías: “la producción pública; la

producción privada (con impuestos y subvenciones destinados a fomentar o desalentar ciertas actividades) y la producción privada con regulación estatal (encaminada a garantizar que las empresas actúen de la forma que se desea)” (Stiglitz, 2000: 288).

A través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal se planteó un programa integral de mejora de las condiciones de vida y salud para los adultos mayores, capaz de disminuir las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección a la salud, contribuyendo a elevar su calidad de vida. Este programa se centró en lograr con acciones generales, una mejoría en las condiciones materiales (de existencia) de esta población y al mismo tiempo, en atender progresivamente las necesidades subjetivas y particulares de cada individuo y de la comunidad. Para lo cual desde febrero de 2001 se implementa el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores (SEDESOL-DF, 2007: 73).

Este programa integral está constituido por las siguientes estrategias “a) La Pensión Alimentaria; b) los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores; c) el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores y d) las Acciones de Promoción de la Salud” (SEDESOL-DF, 2007: 73). La Pensión Alimentaria para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal es un derecho social universal por el cual esta población recibe una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

El medio utilizado para materializar este beneficio económico es un Vale Electrónico o tarjeta plástica denominada, Sí Vale, en la que se depositarán mensualmente recursos económicos para la adquisición de productos en tiendas de autoservicio del Distrito Federal y restaurantes de las mismas cadenas comerciales. No permite disponer de efectivo, para brindar seguridad al pensionado en su uso.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 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, SA de CV. (la empresa contratada por el gobierno del Distrito Federal). Este servicio es financiado, sin costo ni para el GDF ni para los beneficiarios, mediante la comisión aplicada por la empresa a los establecimientos afiliados sobre las ventas realizadas. Conforme a lo señalado por Stiglitz durante la implementación del programa también se contó con una producción

Con ella se garantiza la atención de los requerimientos individuales objetivos y subjetivos de cada adulto mayor, los que deciden qué comprar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades, permitiéndoles incluso el ahorro.

#### **3.1.4. Gasto público: las características del programa**

Stiglitz manifiesta que la formulación precisa de las condiciones que deben reunir los solicitantes, suelen ser esenciales para la eficiencia y la equidad (las características del programa). La justicia y la equidad obligan a hacer una serie de distinciones que aunque sean claras en principio, son difíciles de realizar en la práctica. Si la definición es excesivamente estricta, quizá no reciban ayuda muchos de los que la necesitan. Si las condiciones para solicitar ayuda no son tan estrictas, quizá la reciba gente que no la necesite (Stiglitz, 2000: 290).

Para aminorar esta situación en noviembre de 2003 la Asamblea Legislativa elevó a rango de ley el derecho a la pensión alimentaria para personas adultas mayores de 70 años, residente en el Distrito Federal. La conquista de este nuevo derecho social universal es histórica y se erige en el precedente más importante para un sistema de pensión universal en el país (SEDESOL-DF, 2007: 74).

El acceso a este derecho no está condicionado a la comprobación de pobreza; quien cumpla los requisitos y solicite la pensión, la recibe, independientemente de la aportación a un fondo de pensiones. En tanto Ley, existe la obligación de dar cabal cumplimiento de este derecho a todo Adulto Mayor que cuente con 70 años y más y que resida permanentemente en el Distrito Federal, al tiempo que la Asamblea Legislativa está comprometida a proveer anualmente los recursos financieros necesarios para su sostenimiento (SEDESOL-DF, 2007: 74).

### **3.1.5. Gasto público: las consecuencias distributivas y las respuestas del sector privado**

En este siguiente apartado se da un doble aspecto de lo que menciona Joseph Stiglitz, en *La economía del sector público* (las consecuencias distributivas y las respuestas del sector privado).

El primero de ellos, las consecuencias distributivas, "no siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente de un programa público" (Stiglitz, 2000: 297). Consideremos, por ejemplo, el caso del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores que proporciona atención médica, medicamentos gratuitos, visitas médicas a domicilio y pensión alimentaria a través de una tarjeta electrónica donde se deposita cada mes lo correspondiente a un salario mínimo y que puede ser utilizada en tiendas de autoservicio autorizadas por el GDF. Es evidente que los adultos mayores se pueden beneficiar de los recursos que proporciona dicho programa, pero la ayuda que proporciona el proyecto viene a sustituir en cierto modo el dinero que aportarían las familias de los ancianos y, en esta medida, los posiblemente beneficiados del programa no son los ancianos, sino sus hijos.

Otro ejemplo de incidencia real son todas aquellas tiendas de autoservicio (Superama, Comercial Mexicana, Bodega Aurrerá) y restaurantes, donde los adultos mayores por un lado pueden acudir a cambiar el monto de su tarjeta por cualquier producto que necesiten, por el otro, acudir a estos restaurantes para consumir lo que ofrecen estos sitios, es decir, los posibles beneficiarios del programa son las tiendas de autoservicio y restaurantes, es decir, otros grupos pueden obtener beneficios reales a partir del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores

En este punto podemos mencionar que se da un equilibrio en el Sentido de Pareto, es decir, los beneficios que proporciona el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores cumplen con su objetivo, beneficiar a los adultos mayores. No obstante en el momento que se está beneficiando a este grupo de la población también se beneficia a otro tipo de actores (familiares, tiendas de autoservicio,

restaurantes), por lo que considero que se da un equilibrio en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto.

Uno de los sectores beneficiados (tiendas de autoservicio) en cierta medida pueden intervenir en el desarrollo de los beneficios del programa, lo cual Stiglitz denomina, las respuestas del sector privado a los programas públicos, "una de las características esenciales de una economía de mercado mixta, es que el Estado posee solamente un control limitado de la misma. El sector privado puede reaccionar ante cualquier programa público de una forma tal que anule muchos de sus supuestos beneficios" (Stiglitz, 2000: 291). Por ejemplo, como se ha mencionado con anterioridad la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años y más, residentes en el Distrito Federal consiste en una prestación a la que tienen derecho de modo incondicional, todas las personas que acreditan ese supuesto de edad y residencia (tres años).

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 en establecimientos autorizados, en particular tiendas de autoservicio. La tarjeta no puede ser utilizada en cajeros automáticos ni su saldo ser canjeado por efectivo. Es en este momento en donde el sector privado puede interferir en el beneficio que otorga el programa (específicamente el beneficio que otorga la tarjeta electrónica). Si las tiendas de autoservicio decidieran no recibir estas tarjetas se estaría afectando de forma directa a los derechohabientes en cuanto a la compra de productos básicos para su alimentación.

Esta intervención del sector privado (tiendas de autoservicio) es muy complicado que se pueda dar, ya que uno de los objetivos principales que tiene una empresa es obtener ganancias de cualquier forma. Todos aquellos adultos mayores que acuden a estas tiendas de autoservicio a comprar ciertos productos que necesitan para su alimentación, es sin duda alguna ganancia para esa tienda.



### **3.1.6. Gasto público: consecuencias para la eficiencia**

El aspecto siguiente del análisis de la política de gasto consiste en identificar las consecuencias del programa en apoyo a los adultos mayores desde el punto de vista de la eficiencia y de la distribución y evaluar el grado en que el programa puede cumplir con los distintos objetivos propuestos (Stiglitz, 2000: 292).

El Programa inició atendiendo en 2001 a 250 mil adultos mayores, los que se elevaron a 321,618 en 2002, 335,498, en 2003, 352,000, en 2004 y 381,500 en 2005. Para septiembre de 2006 los adultos mayores beneficiados ascendieron a 390,500 y al concluir la administración con una cobertura de 400,000. La operación del programa inició entre enero y febrero de 2001, con el levantamiento de un censo de personas adultas mayores de 70 o más años residentes en el Distrito Federal, por medio de un barrido casa por casa en las Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación (Duhua, 2009: 12).

A partir del criterio de focalización territorial y de las limitaciones presupuestales y programáticas se inició, en febrero de 2001, otorgando la pensión a 150 mil adultos mayores residentes en dichas unidades territoriales. Esta estrategia de corto plazo se modificó en noviembre de 2001 para permitir incorporar progresivamente al resto de los residentes en las unidades territoriales con menor grado de marginación, hasta lograr la universalización de este derecho a todos los adultos mayores de 70 años y mayores residentes en el Distrito Federal, que la solicitan (Duhua, 2009: 12).

La cobertura de la pensión alimentaria que se alcanzó en diciembre de 2006 fue de 400 mil adultos mayores. De acuerdo con los cálculos de población estimada por CONAPO el porcentaje de cobertura de este derecho en el Distrito Federal a diciembre 2005 es del 97.98 % y de acuerdo con los cálculos de COPLADE, DF el porcentaje es de 97.95 %. El siguiente cuadro muestra la evolución de los beneficiarios de la pensión alimentaria por delegación política en el transcurso de esta administración:

## BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA POR DELEGACIÓN

DELEGACIÓN	POBLACIÓN BENEFICIADA (PERSONAS)
ÁLVARO OBREGÓN	28,555
AZCAPOTZALCO	25,171
BENITO JUÁREZ	25,520
COYOACÁN	33,799
CUAJIMALPA	4,185
CUAUHTÉMOC	32,618
GUSTAVO A. MADERO	66,622
IZTACALCO	22,928
IZTAPALAPA	59,188
MAGDALENA CONTRERAS	8,991
MIGUEL HIDALGO	18,524
MILPA ALTA	3,626
TLÁHUAC	8,555
TLAPAN	20,956
VENUSTIANO CARRANZA	27,401
XOCHIMILCO	13,359
<b>TOTAL</b>	<b>400,000</b>

A través de la aplicación de la encuesta de percepción a los beneficiarios de la pensión alimentaria, se han determinado como impactos en la calidad de vida de los Adultos Mayores, los siguientes:

El 88% de los pensionados firman personalmente su tarjeta; el 61% decide en soledad qué comprar con ella y el 35% lo hace junto con su familia. Dos de cada diez pensionados acostumbran realizar sus compras solos, siete se hacen acompañar de una o más personas, y sólo en uno de cada diez su representante realiza las compras; el 95% de los pensionados considera benéfico contar con la tarjeta; nueve de cada diez adultos mayores perciben como económicamente muy significativo el monto de la pensión; el 89% considera que la pensión ha contribuido a mejorar su salud, principalmente porque mejoró su alimentación, se siente más seguro, compra cosas a las que antes no tenía acceso, le ha dado independencia, se siente útil y ha dejado de ser una carga para la familia pues colabora con el

gasto familiar, mejorando las relaciones familiares y, sale con más frecuencia de su domicilio. El 91% de los pensionados expresó sentirse más feliz desde que cuenta con la tarjeta (Duhua, 2009: 12).

La pensión ha contribuido significativamente a lo largo de estos seis años a hacer más visibles a los adultos mayores, a reconocer sus aportaciones a la sociedad, a distinguir las deudas que aún se tienen con ellos en materia de servicios especializados, a generar una nueva cultura del envejecimiento y también a visualizar los riesgos a que están expuestos, sobre todo los relacionados con la violencia, la indiferencia, la discriminación y el abandono. La aprobación de la pensión alimentaria como derecho social universal para los capitalinos significa concretar el derecho a la dignificación de la vejez como etapa de vida y a la garantía de redistribución del ingreso y de la solidaridad de la sociedad entera.

### **3.1.7. Gasto público: el difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia**

En este último aspecto, el difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia, Stiglitz señala que la ambigüedad del término justo, los economistas intentan evitarlo en sus análisis y tratan más bien de identificar las consecuencias de los programas. Comienzan el análisis de cualquier programa buscando mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto, es decir, cambios del programa que mejoren el bienestar de una persona o de un grupo de personas sin empeorar el bienestar de ninguna otra (Stiglitz, 2000: 303).

Un ejemplo que podemos señalar referente a las mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto que se dio durante la aplicación del Programa en Atención a los Adultos Mayores, es por un lado, los beneficios que los adultos mayores recibieron conforme a lo establecido por dicho programa (atención médica, medicamentos gratuitos, pensión alimentaria). Aunque recordemos que los adultos mayores no han sido los únicos beneficiados, sino también sus familiares y el sector privado (tiendas de autoservicio y restaurantes) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la elección para presidente de la república llevada a cabo el 2 de julio de 2006, en donde el candidato del PRD era Andrés Manuel López Obrador, quien, como lo hemos

podido observar, bajo su administración fue quien implementó el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Antes de abordar la elección de 2006, conoceremos cuál fue la importancia del voto de los adultos mayores en elecciones anteriores al 2 de julio.

En el mes de junio y julio de 1997, se realizaron varias encuestas relacionada a la elección de jefe de gobierno que se llevó a cabo en ese mismo año, en donde los resultados fueron los siguientes:

### ¿Por qué partido político y candidato votaría hoy?

Edad de la población	PAN/CCP	PRI/ADM	PRD/CCS	PVEM/JGT
18-29	16,6	15,9	43,4	5,1
30-49	13,1	20,7	37,3	4
50 o más	13,5	21	32,2	3,4
<b>Total</b>	14,4	19	38,4	4,3

Fuente: Media de tres encuestas PRE-electorales realizadas del 14 al 28 de junio de 1997 por el Gabinete de Estudios de Opinión, El Economista y (IEDF, 2003: 25).

### ¿Por qué partido político votó hoy? (IEDF, 2003: 26)

Edad de la población	PAN	PRI	PRD	PVEM
18-29	13,08	18,18	45,83	6,97
30-49	14,87	14,87	46,43	5,26
50 o más	13,85	22,9	39,72	2,61
<b>Total</b>	13,97	17,82	44,87	5,38

Fuente: Conteos Rápidos y Exit Polls, realizado el 6 de julio de 1997 por TV Azteca y Wilson Jones Company (IEDF, 2003: 26).

**¿Si hoy hubiera elecciones aquí en el DF, por cuál partido votaría? Sólo personas de 60 años**

Partidos políticos	Diciembre 1997	Junio 1999	Diciembre 2000	Septiembre 2001	Septiembre 2002
PRD	40	28	31	29	38
PRI	22	25	15	12	13
PAN	10	19	10	29	14
PVEM	1	4	0	0	3
Otro	3	2	2	2	0
Ninguno	24	22	42	30	32

Fuente: Encuesta Termómetro Capitalino Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP)/DATA Opinión Pública y Mercados S. C. (Muestras Probabilísticas representativas de la población en el DF) y (IEDF, 2003: 27).

**¿Por cuál partido político votará el 2 de julio?  
Sólo personas de 70 años o más residentes en el DF**

PRD (Andrés Manuel López Obrador)	38%
PAN (Felipe Calderón)	29%
PRI (Roberto Madrazo)	30%
No contestó	3%

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF 2003: 28).

Como hemos podido observar, antes de que diera inicio el programa para apoyar a los adultos mayores durante el gobierno del AMLO, un gran número de este sector de la población estuvo apoyando al líder moral del PRD,

Cuauhtémoc Cárdenas al comienzo de su jefatura de gobierno del DF en el año de 1997.

Cuando AMLO asume la jefatura de gobierno en el año de 2000, el apoyo de este sector de la población era muy reducido a pesar de que ya existía un antecedente en cuanto a los beneficios que recibían los adultos mayores. Sin embargo, cuando se puso en marcha el programa en apoyo a los adultos mayores (2001), la preferencia de este grupo fue aumentando hacia AMLO, apoyo que no perdió fuerza hasta las elecciones del 2 de julio para elegir presidente de la república (al menos en el Distrito Federal).

El punto fundamental es que la puesta en marcha del programa ocasionó mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto, es decir, benefició a los adultos mayores (objetivo principal), familias y tiendas de autoservicio y, al mismo tiempo benefició al partido político quien gobierna la ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática (PRD), en cuanto al voto de los adultos mayores para éste.

Sin embargo, a pesar de encontrar esas mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto en el caso del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores. El gran reto que tendrá que afrontar el gobierno del Distrito Federal será beneficiar a esta gran cantidad de adultos mayores que existirán en posteriores años. Para tal efecto hemos realizado una serie de proyecciones (población del DF por grupos de edad, 2000-2020, presupuesto de egresos del DF, presupuesto del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores) para determinar la viabilidad o inviabilidad del programa.

### **3.2. Proyecciones a largo plazo**

En este apartado se realizarán una serie de proyecciones para determinar la viabilidad o inviabilidad del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores cuando se presente en un par de años el gran aumento de la población adulta mayor.

Las estimaciones que a continuación se presentan se establecen a partir del año 2005 debido a que se manifiesta un mayor crecimiento poblacional y que a partir de estos datos se establecen las proyecciones del

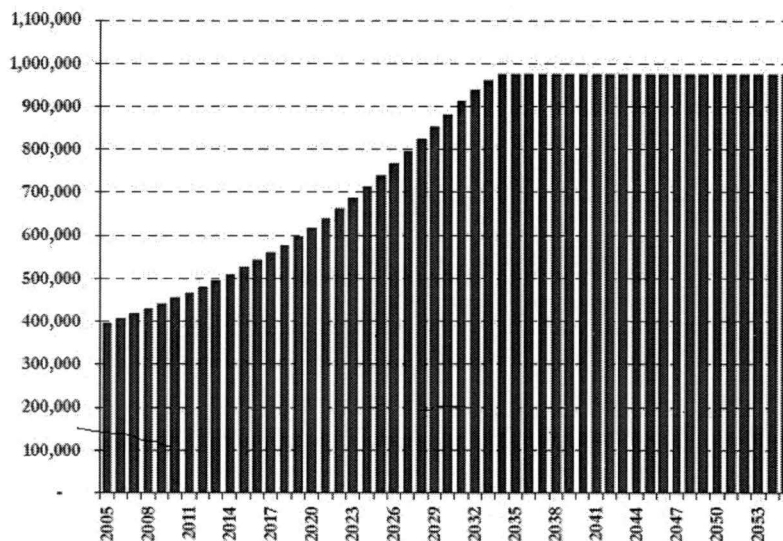
presupuesto local que se necesita para financiar el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

### **3.2.1. Aumento de los adultos mayores en el Distrito Federal**

El monto de recursos que se requerirán anualmente para dar cumplimiento a la Ley de Pensión Universal depende del comportamiento de la estructura poblacional en la entidad, es decir, se debe estimar tanto el universo de posibles beneficiarios como el costo de mantener su pensión.

Un cálculo de este tipo requiere de varias hipótesis demográficas, aunque esto no fue necesario pues se tomaron las estimaciones hechas por CONAPO. Sin embargo, dichas estimaciones sólo llegan hasta el 2030, apenas la mitad del horizonte requerido, y dado que CONAPO es la única institución oficial autorizada para hacer estimaciones poblacionales, se supuso que este grupo se mantendría con el mismo número de personas hasta el 2055, último año del periodo de análisis.

### Adultos mayores de 70 años en el Distrito Federal



Fuente: Estimaciones propias a partir de las proyecciones poblacionales de CONAPO (Azuara, 2005: 23)

Este grupo poblacional irá en aumento acelerado hasta el año 2030, en el que alcanzará casi un millón de personas, es decir, tendremos un aumento neto de 600 mil adultos mayores con respecto a los casi 472 mil que se estiman en el presente año (2011). El número de individuos se mantendría constante hasta llegar al año 2055.

#### 3.2.2. Aumento de los recursos económicos para sostener el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores

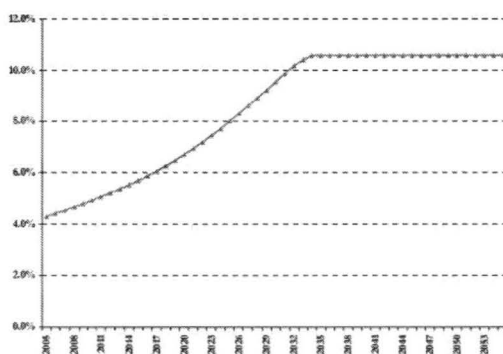
Actualmente la cantidad de recursos de los cuales dispone el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores para su sostenimiento es de alrededor de \$5,431 millones de pesos. (3.96% del presupuesto total del Distrito Federal).



Para los siguientes años (2020, 2030, 2040) se necesitará una cantidad aproximada de \$7,703, \$11,358 y, \$16,749 millones de pesos respectivamente.

Conforme a estas proyecciones, el programa demandará una mayor cantidad de recursos reales anualmente. Si se mantiene el nivel de recaudación actual, el monto de recursos comprometidos, es decir, el monto que la Asamblea otorgará para solventar el programa, se incrementará hasta alcanzar \$24,698 millones de pesos para el año 2050. En términos porcentuales, este incremento significa poco más del 10 por ciento del gasto total del presupuesto del DF, es decir, aumentará casi un 6.1% si tomamos como base la política de gastos para el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores asignado para este año (2011).

Flujo de recursos anuales necesarios para financiar la pensión universal en el DF. (% del presupuesto local)



*Fuente: Estimaciones propias a partir de las proyecciones poblacionales de CONAPO.*

Por lo tanto podríamos decir, conforme a estas proyecciones, que el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores en el Distrito Federal será viable en algunos años (2050), dado que los recursos que requerirá podrían ser efectivamente solventados por el GDF.

En la actualidad (2011) el presupuesto con el que cuenta el Distrito Federal es de alrededor de \$137.012 millones de pesos, conforme a las

proyecciones realizadas se estima que para el año 2050 el presupuesto asignado para el Distrito Federal será de aproximadamente \$623.079 millones de pesos, es decir, el monto asignado para el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores para el año 2050 será de \$24.698 millones de pesos (casi un 10% del presupuesto total).

A pesar de que sólo se necesitará un total de \$24.698 millones de pesos de pesos (10% del presupuesto del DF) para sostener el programa, el gobierno deberá enfrentar la dificultad para aumentar los recursos económicos que necesitará el programa hasta llegar al año 2050, debido a que crecerá el doble y casi el triple del presupuesto que actualmente se registra (3,96%), es decir, ¿de dónde van a salir los recursos económicos que necesitará el Programa en Apoyo a los Adultos Mayores? A pesar de que éste no es mi objetivo principal, posiblemente una de las respuestas más inmediatas para esta pregunta sería una redistribución de los recursos económicos. Sin embargo, pueden surgir conflictos económicos y políticos.

Ante la necesidad de aumentar los recursos financieros para sostener dicha política pública, la respuesta para afrontar este problema sería reducir el presupuesto a otros programas o instituciones, lo cual ocasionaría una constante discusión en la reducción del presupuesto de algunos programas sociales para aumentar en este sentido el presupuesto del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

Asimismo puede presentarse un conflicto de tipo político; incluso mucho antes que se de este aumento demográfico de los adultos mayor que se pronostica vivirán en el Distrito Federal. Desde el anterior jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) y en la actualidad, Marcelo Ebrard (2006-2012), la prioridad de estos gobiernos del DF ha sido mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la ciudad, entre ellos los adultos mayores. Sin embargo no podemos asegurar que los posteriores jefes de gobierno les den prioridad a los adultos mayores como hasta ahora ha sucedido. Más aún, cuando conforme a las proyecciones que se han realizado señalan que el aumento más notorio de la población adulta mayor será durante

el año 2030 y que permanecerá constante hasta el año 2055, es decir, el gobierno de la capital perdería el interés por ayudar a este sector de la población debido a que no sería atractiva en términos de votos para el partido político que gobierne la ciudad.

## CONCLUSIONES

El punto fundamental de este trabajo era investigar las condiciones de viabilidad del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores implementado en el Distrito Federal, para tal efecto se realizaron una serie de proyecciones para calcular el aumento del sector de la población denominado *adultos mayores* y los recursos que a partir de ello requerirá el Programa. Estas proyecciones fueron hechas a partir del año 2005 debido a que se manifiesta un mayor crecimiento poblacional y que a partir de estos datos se establecen las proyecciones del presupuesto local que se necesitaron para financiar el programa.

Los datos de estas proyecciones dieron como resultado que, a pesar del gran aumento de los adultos mayores que se pronostica vivirán en algunos años en la ciudad de México (casi un millón de habitantes), el programa será viable para afrontar el problema del aumento demográfico de este sector de la población (\$24,698 millones de pesos de pesos, 10% del presupuesto del DF).

Ante estas circunstancias, es necesario destacar que el problema no radica en la falta de recursos, sino en el conflicto que puede ocasionar una redistribución económica del presupuesto del GDF a favor del programa.

La redistribución puede ocasionar conflictos al interior de las instituciones del gobierno del Distrito Federal. Debido a la necesidad de aumentar los recursos financieros para sostener dicha política pública, la respuesta para afrontar este problema sería reducir el presupuesto a otros programas sociales, ante esta reducción se llevaría a cabo una disputa por tratar de conservar los recursos destinados a mantener algún programa social.

Otro conflicto que puede surgir es la falta de continuidad en apoyar a los grupos sociales más vulnerables que residen en el Distrito Federal, debido a las diferentes posturas que pueden tomar los gobiernos posteriores de la ciudad de México, es decir, la población adulta mayor puede dejar de ser un atractivo en términos de votos para el partido político que gobierne la ciudad, ya que a

partir del año 2030 la población adulta mayor no aumentará de manera considerable hasta el 2055.

Recordemos que en el mes de junio y julio de 1997, se realizaron varias encuestas relacionada a la elección de jefe de gobierno que se llevó a cabo en ese mismo año, en donde los resultados señalaban una clara ventaja hacia el Partido de la Revolución Democrática (PRD-32.2%, PAN-13.5%, PRI-21% y PVEM-3.4%) por parte de las personas de 50 años o más de la población que radica en el DF.

Asimismo uno de los resultados que se dieron en la elección del 2 de julio de 2006 para elegir presidente de la republica señala que el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo un 38% de las preferencias del electorado de 60 o más años (PAN-29%, PRI-30%).

El apoyo de los adultos mayores para el PRD tiene diversas consecuencias. Por un lado, en términos de votos este partido aumentó considerablemente sus ganancias, y por otro, el sector de los adultos mayores adquirió un beneficio económico que antes no tenía. Estos resultados parecen constituir un equilibrio en el sentido de Pareto, donde si bien no todos los jugadores pueden ganar, al menos no encontramos perdedores. Sin embargo, como lo hemos mencionado, las condiciones que mantienen ese equilibrio podría modificarse debido a que en el año 2030 la población adulta mayor permanecerá constante en cuanto al aumento de esta población (no crecerá de manera considerable), dejando, tal vez, de representar un beneficio para el partido en cuestión.

Por otra parte, el estudio del programa desde el enfoque de políticas me permite la reflexión sobre los siguientes puntos:

Como hemos podido observar, el surgimiento y acceso a la agenda de gobierno del Distrito Federal del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores consistió en identificar el problema que presenta este sector de la población.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2000, en la ciudad de México vivían ocho millones seiscientos cinco mil habitantes, de los cuales: 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba

territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios; 25.88% del total de los hogares tenía jefatura femenina; 44.5% del total tenía, como máximo, estudios de secundaria; 46% no tenía derecho a servicio médico alguno; y, 59.5% tenía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos.

Pero lo que resultaba más preocupante en esta situación de adversidad social, era que el proceso de deterioro había impactado a segmentos muy vulnerables como los adultos mayores, que en el 2000, 325 000 tenían una edad mayor a los 70 años y un 60% de éstos, carecían de servicios de seguridad social y salud.

El problema primordialmente fue que debido al aumento de la esperanza de vida que se registra en México y de manera especial en el Distrito Federal, la disminución de la tasa de natalidad y los movimientos migratorios por los cuales salía más gente joven que la que ingresaba a la capital del país, se encontraron entre los factores que generaron un aumento continuo en el número absoluto de población adulta mayor y en el porcentaje que representan dentro de la estructura poblacional de la ciudad de México.

Asimismo que los ancianos formen un segmento grande y creciente de la población, que tenga además una tasa media de votación muy alta, es algo que aumenta sustancialmente la probabilidad de que las autoridades presten gran atención a sus reclamaciones o a las demandas que se hacen en su nombre. Es tan grande su fuerza electoral que sus problemas tienen muchos abogados en la arena política.

Tanto el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas como el de Andrés Manuel López Obrador, percibieron rápidamente las ventajas de actuar a favor de los adultos mayores.

Los resultados obtenidos en elecciones pasadas y para presidente de la república llevada a cabo el 2 de julio de 2006, en donde el candidato por parte del PRD era Andrés Manuel López Obrador, contrajo un importante flujo de votos por parte de los adultos mayores a favor de AMLO.

El punto fundamental no consiste en que el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar, sino que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Cada uno de estos elementos es potencialmente incierto. No obstante, se puede reducir la incertidumbre por medio de una variedad de factores contextuales que ayudan a estructurar el proceso y a limitar el rango de las variaciones probables.

Para hacer frente a esta compleja realidad de este sector de la población el gobierno del Distrito Federal considero necesario instaurar en la agenda de gobierno el problema de los adultos mayores para encontrar las soluciones adecuadas.

Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas pero principalmente durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador uno de sus finalidades era mejorar el nivel y la calidad de vida de la población adulta mayor de la ciudad de México y garantizar sus derechos humanos a través de una serie de medidas que fueron construyéndose durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y que durante el gobierno AMLO se crea el llamado Programa en Apoyo a los Adultos Mayores.

La creación de dicho programa ha sido el primero en su tipo que se realiza en México. Muchos pueden establecer que esta política pública es la continuidad del Programa Despesas para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos que se instauró durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas. Sin embargo la mayor aportación que tuvo el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles fue crear el marco institucional para que más adelante se formara el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. Debido a que el programa de despensas no tiene ninguna similitud o característica con el programa en apoyo al adulto mayor. No obstante si hablamos de un referente en cuanto a la ayuda para los adultos mayores, entonces podemos señalar que el Programa Despesas para Veteranos es este referente.

Durante la implementación del Programa en Apoyo a los Adultos Mayores (2000-2006), en el año 2000 se aprobaron y reformaron diversos ordenamientos que incidieron en las actividades de las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos, tales como la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, este ordenamiento pretendió proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante, a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural. En el 2003 se establece La ley que instaura el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal cuyo objetivo fue dar cobertura universal a este segmento de población.

Dicho derecho a la pensión universal ciudadana significó que todo ciudadano y ciudadana de determinada edad recibirá una pensión, independientemente de que haya hecho aportaciones a un fondo de pensiones.

Asimismo durante su primer año de vigencia (2001) este programa dio inicio con una meta de atención de 250,000 adultos mayores de 70 años a los que se les proporcionaron apoyos económicos para la adquisición de alimentos y medicinas por un monto de 600 pesos mensuales; al concluir la administración de Andrés Manuel López Obrador (2006) se alcanzó una cobertura de atención de 400,000 personas.

El análisis del Programa en Apoyo a los adultos Mayores es importante para comprobar su eficiencia y efectividad durante este gobierno, debido a que de ello dependerá la continuidad o en su caso la suspensión del programa.

El análisis que se llevó a cabo en esta investigación fue la propuesta de Stiglitz la cual consiste en evaluar la pertinencia de la intervención del Estado en un tema determinado (en este caso, las acciones del GDF) desde un punto de vista económico, es decir, analizar los criterios de asignación de un presupuesto a un tema determinado desde un punto de vista de las capacidades económicas del Estado y el imperativo de la distribución del bienestar.



Stiglitz señala una serie de aspectos para el análisis del gasto público de un programa, tal es el caso entre otros más como las consecuencias para la eficiencia, el cual consiste en identificar las consecuencias del programa en apoyo a los adultos mayores desde el punto de vista de la eficiencia y de la distribución y evaluar el grado en que el programa puede cumplir con los distintos objetivos propuestos.

El Programa inició atendiendo en 2001 a 250 mil adultos mayores, los que se elevaron a 321,618 en 2002, 335,498, en 2003, 352,000, en 2004 y 381,500 en 2005. Para septiembre de 2006 los adultos mayores beneficiados ascendieron a 390,500 y al concluir la administración con una cobertura de 400,000. La operación del programa inició entre enero y febrero de 2001, con el levantamiento de un censo de personas adultas mayores de 70 o más años residentes en el Distrito Federal, por medio de un barrido casa por casa en las Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación.

La cobertura de la pensión alimentaria que se alcanzó en diciembre de 2006 fue de 400 mil adultos mayores. De acuerdo con los cálculos de población estimada por CONAPO el porcentaje de cobertura de este derecho durante la administración de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal fue del 97.98 % y de acuerdo con los cálculos de COPLADE-DF el porcentaje es de 97.95 %, es decir, el programa cumple con una eficiencia de cobertura aceptable conforme a los objetivos que estableció.

Sin embargo, una de las cuestiones que se presenta al término de este trabajo es si realmente era necesaria la creación de dicha política pública.

No lo sé, debido a que posiblemente existieron algunos otros problemas que pudieron haber sido atendidos por el gobierno de la capital. Sin embargo, si lo vemos en términos de votos era necesario para el gobierno de la ciudad crear dicha política pública para sentar las bases para asegurar el voto de los adultos mayores en posteriores elecciones.

¿Entonces el programa es meramente político? Posiblemente sí lo es. Debido a que el PRD antes de pensar en aminorar el sufrimiento de los adultos mayores posiblemente pensó en los beneficios que podría obtener al apoyar a

este sector de la población, porque uno de los objetivos no sólo del PRD sino también para cualquier otro partido político es llegar al poder y permanecer en él.

Estoy de acuerdo en que en este momento la población adulta mayor no es determinante en el triunfo o pérdida en una elección de votación popular. Sin embargo en un par de décadas pude llegar a ser importante en términos de votos para decidir una contienda electoral.

¿Cuáles han sido las acciones que ha llevado a cabo el nuevo gobierno de la capital, encabezada por Marcelo Ebrard Casaubón relacionado al Programa en Apoyo a los Adultos Mayores? 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 Prevención de la Violencia Contra las Personas Adultas Mayores y de Capacitación e Investigación.

Asimismo 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 2007 y entró en vigor a partir de septiembre del año 2009.

Una de las preguntas que han quedado pendientes y que tanto la administración del anterior jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador como el actual, Marcelo Ebrard Casaubón, no han puesto mayor atención referente al Programa en Apoyo a los Adultos Mayores, ha sido establecer si

cumple con el objetivo inicial de su fundación, es decir, ¿los diferentes beneficios que se desprenden de dicha política pública han beneficiado a los adultos mayores en mejorar la calidad de vida de este sector de la población? ¿Podemos establecer que gracias al programa la vida de los adultos mayores mejoró? Sin duda alguna es otro tema de investigación que sería importante de analizar.

**ANEXO 1**

Cepeda Villasana, Luis Alberto (2006) *Programa de atención al adulto mayor*, México, Consejo de Desarrollo Social.

Coronado Elizondo, Gabriela (2006) "Políticas sociales hacia los adultos mayores en la Ciudad de México: el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años y más residentes en el Distrito Federal", Tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Trabajo Social.

Estala Meyemberg, Jorge Ricardo (2010) "Análisis político-administrativo del programa social de apoyo económico a los adultos mayores en el Distrito Federal (2000-2003)", Tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Fernández Reyes, Alma Lilia (2007) "Evaluación del diseño del programa de apoyo alimentario, servicios médicos y medicamentos gratuitos para adultos mayores", Tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Trabajo Social.

Marín Cortés, Régulo (2010) "Evaluación de impacto, desde el punto de vista de beneficiarios de escasos recursos, el programa pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años en la Colonia Cerro de la Estrella, Delegación Iztapalapa", Tesis de Maestría, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Trabajo Social.

Moreno Salinas, Alma Leslie (2010) "Impacto del programa pensión alimentaria a adultos mayores residentes en el Distrito Federal como política social", Tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, SEDESOL-DF (2007) *La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*.

<[http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica\\_social\\_una\\_valoracion\\_general.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf)> (10 de enero, 2011).

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) "Estudio Introductorio" en *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Azuara, Oliver (2005) *Pensión Universal en México: Del populismo a la viabilidad fiscal*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo

Cobb, Roger y Elder Charles (1984) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa,

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2009) *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2000). *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2001-2006*, México, GDF.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2001) *Presupuesto de egresos 2001*, México, GDF.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2002) *Presupuesto de egresos 2002*, México, GDF.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2003) *Presupuesto de egresos 2003*, México, GDF.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2004) *Presupuesto de egresos 2004*, México, GDF.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2005) *Presupuesto de egresos 2005*, México, GDF.

Gobierno del Distrito Federal, GDF (2006) *Presupuesto de egresos 2006*, México, GDF.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2003) *Participación electoral y ejercicio del voto de las personas con discapacidad y de los adultos mayores*, México, IEDF.

Lasswell, Harold (1992) "La orientación hacia las políticas", en *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Lindblom, Charles (1993) "La ciencia de salir del paso", en *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Padilla Nieto, Ernesto (2010) *Vejez, envejecimiento y derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores en México*, México, Universidad Iberoamericana.

Roth Deubel, André Noël (2005) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Salazar Vargas, Carlos (1995) *Las políticas públicas*. Medellín, Colección jurídicas.

Stiglitz, Joseph (2000) *La economía del sector público*, España, Antoni Bosch.

Tiessen Kentzler, Enrique (2005) *Análisis de la situación demográfica del Distrito Federal y el envejecimiento demográfico de México*, México, Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos.

#### Fuentes de Internet

Caro López, Elizabeth (2003) *Nuevas políticas para adultos mayores: El caso del Distrito Federal –de la asistencia a la participación social-*, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/art/art5.pdf>> (13 de noviembre, 2010).

Delgadillo Rodríguez, Fausto (2001) *La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado*. <http://www.accessmylibrary.com/article-IGI-103381939/la-democratizacion-del-distrito.html> (15 de octubre, 2010).

Duhau, Emilio (2009) *Evaluación del diseño y la operación de la pensión alimentaria*, <[http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/evaluacion\\_pension\\_alimentaria.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_pension_alimentaria.pdf)> (6 de febrero, 2011).

Raidan, Ariel (2009) *La implementación de mecanismos de coordinación para la superación de los desafíos de la gestión pública*, <[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias\\_x\\_redmuni/Niveles/Mesa%201/RaidanRedMuni2009.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Niveles/Mesa%201/RaidanRedMuni2009.pdf)> (7 de febrero, 2010).

Revuelta Vaquero, Benjamín (2007) *La implementación de políticas públicas*, < <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/720/72001610.pdf>> (30 de enero, 2011).

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, SEDESOL-DF (2007) *La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*.

<[http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica\\_social\\_una\\_valoracion\\_general.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/diplomado/politica_social_una_valoracion_general.pdf)> (10 de enero, 2011).



La presente tesis,  
“Programa en apoyo a los adultos mayores,  
una evaluación de viabilidad en el mediano y largo plazo”,  
fue sustentada por

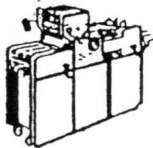
Omar Medina Ramírez

el 21 de octubre de 2011 en el plantel de San Lorenzo Tezonco,  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

El sínodo estuvo integrado por los profesores  
Tania Carranza Gaytán, Gilberto Alvide,  
Juan Carlos López, Nivia Marina Brismat Delgado.  
La directora fue Tania Carbajal Carmona.

CIUDAD DE MÉXICO

MMXI



Tesis  
**IMPRESA**  

---

**TERE**

**PONE A SUS ORDENES SU SERVICIO  
DE ELABORACIÓN DE TESIS Y EMPASTADOS  
EN 24 HORAS**  
PALMA NORTE No. 518 DESP. 210 COL. CENTRO  
ENTRE BELISARIO DOMINGUEZ Y REP. DE CUBA  
TEL. 55-18-07-19  
[www.imprentatere.com.mx](http://www.imprentatere.com.mx)

**\*ESTE MATERIAL  
NO SE PRESTA A  
DOMICILIO \***