

EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA OPERACIÓN DE LA
PENSIÓN ALIMENTARIA

MAYO DE 2009

Emilio Duhau

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, AZCAPOTZALCO
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Correo electrónico: erduhau@yahoo.com.mx

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| 2. PREMISAS GENERALES: LA PENSIÓN ALIMENTARIA COMO UN DERECHO SOCIAL | 17 |
| 3. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN | 19 |
| 3.1. EVALUACIÓN DEL DISEÑO | 20 |
| 3.1.1. Antecedentes de la Pensión Alimentaria | 20 |
| 3.1.2. Identificación del problema, relevancia de las necesidades atendidas y definición de la población derecho-habiente | 21 |
| 3.1.3. Consistencia entre la definición del derecho a la pensión alimentaria, su reglamentación y las reglas de operación del programa y de éstos con los objetivos de la política de desarrollo social del distrito federal | 22 |
| 3.2. EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN | 24 |
| 3.2.1. Recursos | 24 |
| 3.2.2. Procedimientos. Consistencia de la operación con los principios de la política de desarrollo social del D.F., con el diseño y con el logro de los resultados esperados | 27 |
| 3.2.3. Retroalimentación de los procesos y evaluación | 30 |
| 4. EL DISEÑO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 33 |
| 4.1. LA PENSIÓN ALIMENTARIA. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN, SU REGLAMENTACIÓN Y OPERACIÓN | 33 |
| 4.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN GENERAL DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 38 |
| 4.3. DE LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A LAS REGLAS DE OPERACIÓN: LA RELACIÓN ENTRE FINES Y MEDIOS | 43 |
| 4.3.1. Identificación del problema: la relevancia de las necesidades atendidas y la universalidad de la pensión alimentaria | 43 |
| 4.3.2. Definición de la población derecho-habiente | 52 |
| 4.3.3. El monto de la pensión | 55 |
| 4.3.4. Requisito de residencia en el Distrito Federal | 56 |
| 4.3.5. El medio de disposición: la tarjeta electrónica | 59 |
| 4.3.6. Designación de representante | 61 |
| 4.3.7. La carta compromiso | 63 |

| | |
|--|-----------|
| 4.4. GARANTÍAS DE EXIGIBILIDAD Y LA PROTECCIÓN FRENTE A CONDICIONAMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO Y LA PRIVACIÓN INDEBIDA DE LA PENSIÓN | 67 |
| 4.5. CONSISTENCIA INTERNA ENTRE OBJETIVOS Y REGLAS DE OPERACIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 74 |
| 4.6. CONGRUENCIA DEL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y DE SUS REGLAS DE OPERACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL | 78 |
| 5. LA OPERACIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 85 |
| 5.1. LOS RECURSOS ASIGNADOS A LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y A SU OPERACIÓN | 85 |
| 5.1.1. Financiamiento de la pensión alimentaria | 85 |
| 5.1.2. La estructura del IAAM-DF y los recursos humanos asignados a la operación de la pensión alimentaria | 87 |
| 5.1.2.1. La estructura del IAAM-DF | 88 |
| 5.1.2.2 La basificación de las educadoras y el estatuto laboral de capacitadores y coordinadores | 96 |
| 5.1.2.3. La evolución del padrón de pensionados y su impacto en las cargas de trabajo del personal operativo | 98 |
| 5.1.3. El presupuesto del IAAM-DF y los recursos materiales asignados a la operación de la pensión alimentaria | 104 |
| 5.1.3.1. Presupuesto | 105 |
| 5.1.3.2. Plantilla de personal | 106 |
| 5.1.3.4.Los módulos de atención a adultos mayores | 107 |
| 5.1.3.5.Las instalaciones centrales del IAAM-DF y los recursos para la operación | 109 |
| 5.2. LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y SU EVALUACIÓN | 113 |
| 5.2.1 Procedimiento de incorporación al padrón de beneficiarios | 115 |
| 5.2.2. Procedimientos de entrega de tarjetas nuevas y de tarjetas de reposición | 120 |
| 5.2.3. Procedimiento de baja del padrón de beneficiarios | 123 |
| 5.2.4. Procedimiento de registro de cambios de domicilio | 129 |
| 5.2.5. Visita Domiciliaria de Seguimiento | 132 |
| 5.2.6. El pago de la pensión y su disposición a través de la tarjeta electrónica | 136 |
| 5.2.7 Difusión del programa | 139 |

| | |
|--|------------|
| 5.3. LA RELACIÓN ENTRE LA DEFINICIÓN DE METAS, LA PLANEACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN | 140 |
| 5.4. LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN Y EL IMPACTO Y LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES CON RELACIÓN A LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 143 |
| 5.4.1. Estructura del cuestionario | 143 |
| 5.4.2. Preguntas relacionadas con la evaluación de la operación | 145 |
| 5.4.3. Preguntas relacionadas con la evaluación del impacto | 146 |
| 5.4.4. Aplicación del cuestionario | 150 |
| 5.4.5. Procesamiento de los resultados | 152 |
| 6. CONCLUSIONES. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROGRAMA | 155 |
| 6.1. VALORACIÓN GLOBAL DEL DISEÑO | 155 |
| 6.2. VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN | 158 |
| 6.3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE DISEÑO Y OPERACIÓN | 163 |
| 6.3.1. Problemas en el diseño | 163 |
| 6.3.2. Problemas en la operación | 165 |
| 7. RECOMENDACIONES | 171 |
| 7.1. RESPECTO DEL DISEÑO | 171 |
| 7.2. RESPECTO DE LA OPERACIÓN | 177 |
| 8. FUENTES DOCUMENTALES, BASES DE DATOS, TABULADOS Y BIBLIOGRAFÍA (FALTA COMPLETAR) | 183 |
| 9. RESUMEN EJECUTIVO | 189 |
| 9.1. ANTECEDENTES Y DISEÑO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 189 |
| 9.2. OPERACIÓN DEL PROGRAMA | 192 |
| 9.3. VALORACIÓN GLOBAL DEL DISEÑO | 202 |
| 9.4. VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN | 205 |
| 9.5. RECOMENDACIONES | 209 |
| 9.5.1. Respecto del diseño | 210 |
| 9.5.2. Respecto de la operación | 211 |

1. INTRODUCCIÓN

La investigación para la evaluación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal, se realizó en los meses de noviembre y diciembre de 2008. La estrategia aplicada para llevarla a cabo, consistió en recopilar y revisar en primer término los antecedentes documentales del programa, en particular su marco normativo, así como un conjunto de textos especializados referidos a la problemática de la población adulta mayor a nivel internacional, en México y en el Distrito Federal.

Al mismo tiempo que se realizaba una primera lectura de este material de referencia, se tomó contacto, a través del Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Mtro. Pablo Yanes, con el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF), la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal que tiene actualmente a su cargo la operación del programa, y se realizó una primera reunión de presentación del evaluador, en la que participó la Directora del Instituto y otros funcionarios y especialistas a cargo de distintas funciones dentro del mismo. En esta reunión se acordó que quien fungiría como enlace con el evaluador sería el C. Ricardo Gallardo, titular de la Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM).

A partir de esta primera reunión se fueron programando en acuerdo con el mencionado funcionario, una serie de visitas del evaluador al IAAM-DF, las que fueron destinadas a la realización de entrevistas formales, al intercambio informal con distintos miembros del personal adscrito a la DOAAM, a la observación de las instalaciones y de las distintas actividades que se llevan a cabo en la Dirección y a recabar información relacionada con la operación del programa.

Paralelamente a estas visitas de trabajo realizadas a la sede del IAAM-DF, se fueron realizando diversas actividades de gabinete y de campo destinadas a

complementar las observaciones, evidencias documentales, testimonios y opiniones recabados en el transcurso de la misma. Entre estas últimas actividades destacan el procesamiento y análisis de la base de datos, a nivel de microdatos, de los resultados para el Distrito Federal de la Muestra Censal 2000; las proyecciones de población del CONAPO; y los cuestionarios y las bases de datos de la “Encuesta de Percepción de los Adultos Mayores con Relación a la Pensión Alimentaria” que se ha venido aplicando anualmente desde el año 2001. En cuanto a las actividades de campo, se trató básicamente de la observación de ocho de los 80 “Módulos de Atención a Adultos Mayores” localizados en Centros de Salud del Distrito Federal, de los que dispone el IAAM-DF para atención al público – en particular a los derechohabientes de la pensión alimentaria – y desde los cuales se organizan cotidianamente las actividades del personal operativo del IAAM-DF.

En el desarrollo del trabajo de evaluación se contó con la amplia colaboración de las autoridades del IAAM-DF, en particular de su Directora, la Mtra. Elsa Veites y el Director de Operación de la Atención a Adultos Mayores, Licenciado Ricardo Gallardo, así como del personal que colabora con este último, tanto a nivel central como regional.

Es importante señalar que el contenido de los capítulos 4 y 5 en los que se desarrollan los temas relativos a la evaluación del diseño y de la operación, respectivamente, sigue en términos generales los apartados establecidos en el documento de términos de referencia, pero las respuestas a las preguntas formuladas en dicho documento se encuentran inscritas, explícita o implícitamente en un orden de exposición que responde a las características específicas del programa evaluado y a la “Propuesta de Evaluación” presentada por el autor del presente texto, antes de ser contratado al efecto.

Las principales actividades desarrolladas en el curso de la evaluación fueron las que se relacionan y describen a continuación.

1. Entrevistas y grupos focales

Director de Operación de la Atención a Adultos Mayores, Señor Ricardo Gallardo, 10-11-2008.

Temas abordados: antecedentes de la Pensión Alimentaria; objetivos que han orientado el reglamento de la Ley de Pensión Alimentaria y la formalización de los procedimientos operativos; conformación y evolución del equipo de educadoras que tienen a su cargo el trabajo en el terreno; proceso de basificación y sindicalización de las educadoras; problemática de la población adulta mayor; funcionamiento del medio de pago y disposición de la pensión - tarjeta electrónica -; principales aspectos de los procedimientos aplicados en la operación; visitas domiciliarias y comprobación de domicilio; conformación de la Dirección de Operación de la Pensión Alimentaria.

Coordinadora de la Pensión Alimentaria, Licenciada Luz María Juárez, 20-11-2008.

Temas abordados: educadoras, forma inicial de reclutamiento, capacitación para la operación de la Pensión Alimentaria, proceso de formación y credencialización educativa; problemática de la población adulta mayor; impacto en la operación de la Pensión Alimentaria del apoyo a otros programas sociales y actividades de difusión del Gobierno del Distrito Federal; infraestructura, condiciones de trabajo y organización del personal operativo; procedimientos y su registro; registro y seguimiento de solicitudes; visitas foliadas; cumplimiento de metas y lapsos requeridos para altas en el padrón de beneficiarios; entrega de tarjetas de reposición; lista de espera; criterios operativos aplicados en la verificación del requisito de domicilio en el Distrito Federal; tarjetas electrónica; visitas médicas domiciliarias; recursos humanos y materiales de la DOAAM; presupuesto asignado a la operación.

Subdirectora de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas, Dra. Gabriela González, 12-12-2008

Temas abordados: procesos de registro y seguimiento de solicitudes; visitas foliadas, altas y bajas, reposición de tarjetas y cambios de domicilio. Registro de visitas domiciliarias y otras actividades realizadas por el personal operativo. Procedimientos y formatos en papel y electrónico a través de los cuales se registran los distintos pasos del proceso de operación, se realiza su seguimiento y se coordina el trabajo del personal operativo.

Responsable del Área de Archivo y sus colaboradores

Temas abordados: descripción del procedimiento seguido para la actualización del archivo de pensionados, integración de soportes documentales y cotejo de los movimientos de altas y bajas del padrón de pensionados.

Responsable del área de cambios de domicilio, 12-12-2008

Temas abordados: procedimientos de captura y seguimiento y cotejo de soportes documentales de los cambios de domicilio reportados por los pensionados.

Directora del IAAM-DF, Mtra. Elsa Veites, 16-12-2008

Temas abordados: cambios en las condiciones de contratación de coordinadores y capacitadores; cambios en las condiciones de operación derivadas de la basificación de las educadoras; orígenes de la Pensión Alimentaria y de su diseño; orígenes y características de la Ley de Pensión Alimentaria y de su reglamento; propuestas del IAAM-DF para simplificación de la operación de la Pensión Alimentaria; circunstancias que llevaron a la creación del IAAM-DF.

Dra. Asa Cristina Laurell, ex – secretaria de salud del GDF (2001-2005), 25-03-2009.

Temas abordados: antecedentes y condiciones de implantación de la pensión alimentaria. Fundamentos de los principales componentes del diseño del programa (universalidad, edad mínima, monto de la pensión, tarjeta electrónica).

Grupos focales: Educadoras, capacitadoras (es) y coordinadoras (es).

La estructura regional (operativa) de la DOAAM está conformada por 20 coordinadoras(es) regionales, 90 capacitadoras(es) y 1171 educadoras comunitarias (actualmente con nombramiento de “Profesionales en Servicios a Adultos Mayores”). A efectos de contar con un acercamiento a las actividades, experiencia, puntos de vista y criterios aplicados en la operación, se conformaron tres grupos focales – educadoras, capacitadoras (es), coordinadoras (es) - con ocho participantes cada uno, siguiendo el principio de mantener la misma diversidad territorial para cada uno de los grupos, es decir seleccionando por cada uno (a) de los /las coordinadores (as) regionales que participaron en el grupo de coordinadores, una educadora y un(a) capacitador(a) adscritos a las mismas ocho coordinaciones regionales. En todos los casos se propusieron cuatro temas básicos de discusión: 1) aspectos más significativos de las actividades que desarrollan; 2) principales situaciones y problemas a los que deben enfrentarse de modo recurrente en el desarrollo de sus actividades; 3) condiciones y cargas de trabajo, infraestructura y recursos de apoyo, necesidades; 4) reglamento de la Pensión Alimentaria y procedimientos operativos, aspectos que se podrían mejorar y en su caso deberían modificarse. La aplicación de la técnica de grupos focales se mostró sumamente fructífera y dio como resultado un material sumamente valioso, que resultó complementario del resultante de las entrevistas realizadas con funcionarios y personal de la estructura central de la DOAAM. Permitted en particular precisar procedimientos y criterios aplicados en la operación y corroborar o detectar algunos problemas actuales o potenciales que presenta la operación de la Pensión Alimentaria. Los grupos focales fueron realizados en la siguientes fechas: Educadoras, 26-11-2008, Capacitadoras, 28-11-2008, Coordinadores (as) Regionales, 02-12-2008.

2. Entrevistas breves no programadas, consultas y solicitud de información

Además de las entrevistas y grupos focales reseñados en el punto anterior, las cuales fueron programadas y referidas, al menos en parte, a temas propuestos por el evaluador, en diversas ocasiones se sostuvieron pláticas breves a propósito de

la realización de consultas y de la solicitud de información, con el titular de la DOAAM, la Coordinadora de la Pensión Alimentaria, la Subdirectora de la Pensión Alimentaria, la Subdirectora de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas y la Coordinadora del Área de Cómputo.

3. Observación del funcionamiento, instalaciones, mobiliario y equipo de la DOAAM

Se observaron las oficinas y locales asignados a las distintas funciones que la DOAAM desarrolla a nivel central, incluido el Módulo Central destinado a la atención de la población derechohabiente, así como su mobiliario y se solicitó y obtuvo información sobre el equipo de cómputo y la infraestructura de comunicaciones disponible (teléfono e Internet). En relación con el equipo de cómputo se contó con una relación proporcionada por el Área de Cómputo de la DOAAM.

4. Observación de módulos de atención a Adultos Mayores

El IAAM-DF cuenta con ochenta módulos de atención a adultos mayores distribuidos en las 16 delegaciones del Distrito Federal, localizados con excepción de dos en Centros de Salud operados por la Secretaría de Salud del GDF. A fin de observar las características y condiciones de operación de estos módulos, se seleccionaron ocho, localizados en otras tantas Delegaciones. La observación se realizó durante la mañana e incluyó entrevistas informales con personal operativo presente en los módulos y, cuando ello resultó posible, la toma de algunas fotografías. La guía de observación aplicada fue la siguiente.

1. Accesibilidad del lugar donde está situado el Centro de Salud (CS) y del módulo de atención

Situación del módulo dentro del CS. ¿Los interesados pueden localizarlo con facilidad? ¿Existe algún tipo de señalización o, en su caso, es posible recibir indicaciones para localizar el módulo en forma expedita?

2. Características del módulo

¿De qué clase de local se trata? Por ejemplo: oficina asignada de modo exclusivo a la función, espacio asignado en un área compartida con otras actividades o funciones del CS, etc. ¿El local proporciona condiciones adecuadas para la atención del público? ¿Hay interferencias externas? (ruido, personas en tránsito). ¿Qué aspecto ofrecen tanto el mobiliario como el propio local? ¿En qué condiciones es recibido y atendido el público asistente? (disponibilidad de sillas, por ejemplo).

3. Espera y recepción

¿Hay en todo momento, dentro del horario previsto para la atención al público, personal que atienda a las personas que acuden al módulo? ¿La concurrencia es numerosa o más bien esporádica? ¿Quiénes asisten son atendidos de inmediato o deben esperar?

4. Trato proporcionado al público asistente por el personal del módulo

Respeto, cordialidad, disposición para proporcionar información, responder dudas, escuchar quejas, etc.

5. Procedimientos seguidos por el personal según el asunto de que se trate

Por ejemplo, ¿se registran las quejas?

6. Duración de la observación: entre una hora y media y dos horas en cada módulo, aproximadamente; preferentemente entre las 10:00 y 12:00 horas u 11:00 a 13:00 horas

5. Revisión y procesamiento de la Encuesta de Percepción de los Adultos Mayores con Relación a la Pensión Alimentaria

Se cotejaron y analizaron los cuestionarios utilizados entre 2001 y 2007 a fin de observar la evolución de este instrumento y organizar los resultados de su aplicación en una serie de resultados comparables.

Se convirtieron las tablas Excel en que fueron proporcionadas las bases de datos correspondientes a los resultados de las encuestas aplicadas en 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 a archivos SPSS.

Se produjeron cuadros de resultados (anexo 5.16) en los cuales las variables de edad por grupos quinquenales de edad y sexo fueron cruzadas con las variables relacionadas con la percepción de la operación y el impacto de la Pensión Alimentaria.

6. Análisis de la muestra censal 2000

A fin de contar con evidencias sistemáticas relativas a las características y condiciones socio-demográficas de la población adulta mayor en el Distrito Federal, se recurrió a los resultados de la muestra censal 2000, los cuales constituyen una fuente disponible bajo la forma de microdatos, de cobertura exhaustiva y estadísticamente representativa a nivel de municipios y delegaciones. Esta fuente proporciona para cada individuo, entre otras cosas, ingresos y sus fuentes, características del hogar, derecho-habencia a servicios de salud, estado civil, actividad laboral y educación.

Para las variables correspondientes a estas características se elaboraron cuadros (anexo 5.19) en las cuales las mismas, al igual que en el caso de los resultados de la “Encuesta de Percepción”, fueron cruzadas con las variables sexo y edad por grupos quinquenales, en este caso considerando la población de 60 años y más.

7. Compilación y análisis de documentos, tabulados y bases de datos relacionados con la operación de la Pensión Alimentaria

Se solicitaron, obtuvieron y analizaron en el curso de la investigación un conjunto de documentos, tabulados y bases de datos relacionados con los recursos, materiales y humanos asignados a la operación de la pensión alimentaria y con los procedimientos a través de los cuales ésta es llevada a cabo, los cuales se relacionan en el capítulo ocho.

2. PREMISAS GENERALES: LA PENSIÓN ALIMENTARIA COMO UN DERECHO SOCIAL

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

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

En el caso de México, a nivel nacional, prácticamente los únicos servicios sociales a los que los ciudadanos acceden de modo universal, es decir en función de un *derecho* exigible en calidad de ciudadano e incluso de residente en el territorio nacional, son los servicios de educación básica (educación primaria y secundaria). Las restantes prestaciones sociales emanadas de la legislación y las instituciones federales, o bien establecen el acceso con base en alguno de los otros principios (el de derechos adquiridos en el caso de las pensiones por edad avanzada o incapacidad, por ejemplo), o combinan dos o más de ellos, como es el caso, por ejemplo, de las prestaciones proporcionadas a hogares en pobreza, por medio del programa Oportunidades (focalización territorial, verificación de la situación de pobreza, acceso condicionado a las prestaciones).

Si prácticamente ningún sistema de bienestar social a nivel mundial opera exclusivamente con base en el principio de acceso universal, existen ciertos sistemas, como los vigentes en Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca y Holanda, que incluyen un número significativo de prestaciones fundamentales a las que tantos ciudadanos como residentes acceden con base en este principio. Esto significa, por ejemplo, en lo que respecta a los residentes que no cuentan con la

ciudadanía del país donde residen, que se les reconoce la *ciudadanía social* aunque no cuenten con la *ciudadanía política*.

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

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

En todo caso, la premisa fundamental en la que basamos la evaluación del *diseño* del derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, es precisamente *analizar cómo y en qué medida dicho diseño garantiza el ejercicio de este derecho establecido para los adultos mayores de 70 años (68 a partir de septiembre de 2009) en el Distrito Federal, traduciéndolo en una prestación*

(pensión alimentaria) a la que la población derecho-habiente accede universalmente en las mejores condiciones posibles, esto es: libre de coacciones, dignamente, de modo oportuno, sin necesidad de satisfacer requisitos no imprescindibles y sin limitaciones innecesarias en cuanto al uso de la transferencia cuasi monetaria en la que consiste la prestación principal. Cabe aclarar que cuando decimos requisitos no imprescindibles y limitaciones innecesarias, nos referimos a que, en principio, el diseño debería evitar al máximo posible cualquier requisito o limitación que no resulten claramente justificados por los bienes a tutelar a través de ellos, tales como abuso por obtención indebida de la prestación; protección de los derecho-habientes orientada a evitar, entre otras cosas abusos por parte de terceros y la limitación de su autonomía. Adicionalmente, cabe someter a discusión la edad establecida para gozar del derecho.

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

3. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

De acuerdo con los términos de referencia para la evaluación 01-2008, las dimensiones a evaluar del programa son diseño y operación. A efectos de establecer la metodología a utilizar, se partió de definir qué se entendería por cada una de estas dimensiones, los aspectos a evaluar de cada una de ellas y las técnicas de investigación para la evaluación que se utilizarían.

Por tratarse de un programa social, puede considerarse el diseño como compuesto por los siguientes elementos. 1) Los fines perseguidos, 2) el grupo de población al que está destinado; 3) La(s) prestación(es) (servicios / bienes / recursos a los cuales accede la población objetivo a través del programa; 4) Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones proporcionadas a través del programa.

Respecto del diseño, los términos de referencia establecen un conjunto de ítems a considerar en la evaluación del conjunto de los programas sociales del Distrito Federal que serían objeto de evaluación, por lo que se consideró pertinente considerar, partiendo de dichos criterios, aquellas cuestiones que se presentan como de relevancia específica para el caso de la pensión alimentaria y que se desprenden de los documentos normativos que en conjunto configuran el diseño de la Pensión Alimentaria, y establecen la doctrina que debe orientar, según su propio marco jurídico, las políticas sociales implementadas por el Gobierno del Distrito Federal.

Los términos de referencia enumeran un conjunto de ítems y preguntas que deberían cubrirse en la evaluación de todos y cada uno de los programas incluidos en el ejercicio, pero resultaba evidente que era conveniente identificar aquellos que resultaban específicamente pertinentes y en los cuales convendría focalizar la evaluación. De acuerdo con los antecedentes disponibles y retomando los grandes apartados establecidos en los términos de referencia como "Temas de evaluación del diseño", propusimos abordar la evaluación del diseño a través de los siguientes temas.

3.1. EVALUACIÓN DEL DISEÑO

3.1.1. Antecedentes de la Pensión Alimentaria

La Pensión Alimentaria constituye sin duda uno de los componentes centrales de la política social desarrollada actualmente por el gobierno del Distrito Federal. Nació como programa para posteriormente ser institucionalizada como derecho exigible. Se trata de una evolución que la singulariza no sólo en el contexto del Distrito Federal sino a nivel nacional, pues se trata de una innovación que supone la aplicación del principio universalista en estado casi puro. Por ello resultó de particular interés abordar las siguientes cuestiones:

- a) Las circunstancias, objetivos y argumentos que dieron origen y en los que se fundamentó el diseño de la Pensión Alimentaria como derecho universal exigible en calidad de residente del Distrito Federal de 70 años y más y, a partir de la reciente reforma, de 68 años y más.

- b) La evolución experimentada por la Pensión Alimentaria en términos de los principales elementos que la componen – contenido de la prestación; forma y requisitos de acceso; razones para la privación de la prestación; medios disponibles por los derechohabientes para información, reclamación, sustitución del medio de ejercicio (tarjeta) y actualización de datos por parte de los derechohabientes; medios y procedimientos para la verificación de requisitos de acceso y; criterios y procedimientos seguidos para la representación en el ejercicio del derecho por parte de su beneficiario por un tercero, denominado “representante”.

Técnicas de investigación y análisis aplicadas

- a) Entrevistas semi-estructuradas con actores clave en relación con la instrumentación y evolución del programa de la pensión alimentaria.
- b) Análisis de los textos normativos y de sus reformas.

3.1.2. Identificación del problema, relevancia de las necesidades atendidas y definición de la población derecho-habiente

Con relación a estos aspectos se adoptaron las siguientes premisas:

a) Abordar la identificación del problema y la definición de la población objetivo, considerando por una parte los supuestos que condujeron a establecer el derecho a gozar de la pensión alimentaria a partir de los 70 años actualmente y 68 años de acuerdo con la reforma reciente, a partir de las siguientes preguntas: ¿Qué elementos se tuvieron en cuenta o deberían tomarse en cuenta, relacionados por ejemplo con condiciones de vulnerabilidad, necesidades, etc., para establecer la edad mínima para gozar de la Pensión Alimentaria? ¿En qué medida es posible considerar estas edades como un umbral congruente con los principios y objetivos que llevaron a su institucionalización como un derecho ?

b) Ponderar la relevancia de las necesidades potencialmente atendidas con el monto de la transferencia, en términos de la problemática que enfrenta la población de adultos mayores en el país y en el Distrito Federal en particular, considerando, por una parte, los datos y elementos apartados por las evidencias generadas a través de la operación del programa (la encuesta a derecho-habientes en particular y los testimonios de quienes lo diseñaron y lo operan, y por otra, con base en fuentes estadísticas y bibliográficas, en particular la muestra censal 2000.

c) Dado que se trata de un derecho que fundamenta una prestación de carácter universal, el problema de en qué medida el diseño contempla las diferencias relevantes dentro de la población derechohabiente tales como género, edad, condiciones de salud, discapacidad, debe ser remitido a la posible incidencia de

estas diferencias en el acceso efectivo a la Pensión Alimentaria. Teniendo en cuenta que acceso efectivo en este caso significa no sólo la percepción de modo oportuno y sin costo de la pensión sino su efectiva *disponibilidad* por parte del derecho-habiente o, en el caso de aquellos derechohabientes que carecen de autonomía, la *efectiva aplicación* de la pensión en su beneficio. Por ello, de lo que se trata es de valorar los dos elementos del diseño con relevancia directa a este respecto: **las visitas domiciliarias y la designación de representantes**. Desde nuestro punto de vista, mientras que en términos de diseño se trata en lo fundamental de examinar la pertinencia general de estos dos elementos, el análisis de su interpretación y aplicación específica constituye un elemento central de la evaluación de la operación del programa.

Técnicas de investigación y análisis aplicadas

a) Se recabaron los testimonios y puntos de vista de una parte de quienes tuvieron una participación relevante en el diseño de la Pensión Alimentaria y de funcionarios y personal operativo de la dependencia a cargo de la operación del programa, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF),

b) Se revisó bibliografía reciente sobre necesidades y condiciones de vida de la población objetivo de la Pensión Alimentaria.

c) Se consideraron las características socio-demográficas de los adultos mayores en el Distrito Federal con base en los micro-datos de la muestra censal 2000.

3.1.3. Consistencia entre la definición del derecho a la pensión alimentaria, su reglamentación y las reglas de operación del programa y de estas normas con los objetivos de la política de desarrollo social del distrito federal (marco lógico del programa)

A este respecto en los términos de referencia se enumeran 11 puntos a contemplar en la evaluación. Sin embargo, estos puntos fueron elaborados de modo general y algunos de ellos no resultan pertinentes respecto de la Pensión

Alimentaria, por lo que se abordó la consistencia de la reglamentación del derecho a la misma y las reglas de operación del programa, con el carácter universal e incondicional del propio derecho, a partir de las siguientes preguntas:

a) ¿Cuáles son los bienes o principios que se busca proteger o hacer efectivos por medio de los requisitos y procedimientos establecidos para el acceso (o la privación) a la Pensión Alimentaria y para la forma de disposición de la misma por parte de los derecho-habientes o sus representantes?

b) ¿Los requisitos y procedimientos establecidos para el acceso a la Pensión Alimentaria y la modalidad instrumentada para hacer uso de la misma, proporcionan en principio condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho, esto es: libre de coacciones, dignamente, de modo oportuno, sin necesidad de satisfacer requisitos no imprescindibles y sin limitaciones innecesarias en cuanto al uso de la transferencia en la que consiste la prestación, reduciendo al mínimo imprescindible el tiempo y el esfuerzo necesarios para acceder y utilizar la pensión?.

Es con base en estas dos preguntas que se examinaron los siguientes componentes reglamentarios y procedimentales de la pensión alimentaria:

a) Garantías de exigibilidad

b) Requisitos de acceso

c) Mecanismos de gestión del acceso, los que incluyen: solicitud de incorporación al padrón, visitas domiciliarias de verificación de requisitos, comprobación de requisitos, reposición del medio de acceso (tarjeta), aviso de cambio de domicilio, designación de representantes de los derecho-habientes.

d) Causales de baja del padrón

e) Forma de disposición de la pensión

Técnicas de investigación y análisis aplicadas

a) Entrevistas semi-estructuradas con los / las titulares de: 1) IAAM-DF; 2) Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor; 2) Coordinación de la Pensión Alimentaria; 3) Subdirección de Pensión Alimentaria; 4) Subdirección de Registro y Control de Visitas; 5) Subdirección de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas; 6) Area de Cómputo; 7) Área de Control de Cambios de Domicilio.

b) Análisis del marco normativo, reglamentario y procedimental.

3.2. EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN

Para los fines de la evaluación definimos la operación como el conjunto de los recursos y dispositivos, organización, infraestructura, personal, procedimientos administrativos, actividades, reglas y criterios asignados y definidos para hacer efectivos los fines, las prestaciones y los requisitos y condiciones establecidos. Al respecto, los términos de referencia establecen cinco grandes apartados que deberían cubrir la evaluación. Dado que se observaron ciertos traslapes en los contenidos allí establecidos, consideramos conveniente dividir el procedimiento de evaluación de la operación en dos grandes apartados, el primero orientado a abordar la problemática de los recursos (apartado 1 y parte del apartado 4 de los términos de referencia), y el segundo destinado a abordar el conjunto de los procedimientos y actividades que integran la operación.

3.2.1. Recursos

Los términos de referencia mencionan tres tipos de recursos: financieros, humanos y materiales y proponen que la evaluación debe ponderar si éstos son suficientes para el logro de los objetivos y metas. Dado que en la actualidad el organismo encargado de hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria es el IAAM-DF, por medio del programa correspondiente, consideramos la cuestión de los recursos teniendo en cuenta por una parte los recursos asignados al pago de

las pensiones y, por otra, los recursos, incluida la estructura administrativa, de los que dispone el Instituto para operar el programa.

En lo que respecta al pago y financiamiento de las pensiones, se analizó si los recursos financieros del programa se definen en función de las metas o si, por el contrario, las metas son definidas en función de los recursos financieros disponibles. En otros términos, se buscó establecer si los recursos financieros que se asignan al pago de las pensiones son suficientes en cantidad y oportunidad para el cumplimiento de las metas anuales (definidas en términos de número de pensiones) y si éstas a su vez se basan en los cambios proyectados en la demanda y no en “cuotas” definidas a partir de un “techo presupuestal” preestablecido.

En cuanto a los recursos materiales y humanos disponibles, se consideró por una parte, la infraestructura y equipo disponibles para la operación y, por otra, los recursos humanos asignados a la misma, divididos en dos grandes componentes: el personal asignado a los procedimientos y actividades de planeación, registro, control, seguimiento y evaluación del programa de la Pensión Alimentaria en la sede del IAAM-DF, y el personal denominado de apoyo u operativo, a cargo de la atención en módulos y las visitas domiciliarias a los derecho-habientes.

Las principales cuestiones que se abordaron para la evaluación de los recursos asignados a la operación son las siguientes:

- a) Funcionamiento de los mecanismos de asignación de recursos al programa de la Pensión Alimentaria.
- b) Pago de la pensión a los derecho-habientes.
- c) Adecuación y suficiencia de la infraestructura, los equipos y otros recursos materiales asignados a la operación.

d) Personal asignado a la operación de la Pensión Alimentaria en las oficinas del IAAM-DF, su calificación, condiciones y cargas de trabajo.

e) Personal de apoyo asignado a la operación – Educadoras (oficialmente: Profesionales en Servicios a Adultos Mayores, Capacitadoras(es) y Coordinadoras (es) Regionales --, calificación, condiciones de trabajo y evolución de las cargas de trabajo, actividades de formación y mecanismos y actividades de supervisión y capacitación.

f) Relación entre gastos de operación y recursos asignados al pago de la Pensión Alimentaria.

Técnicas de investigación y análisis aplicadas

a) Análisis de información y bases de datos referentes a la estructura organizacional, recursos materiales, personal y presupuesto de la Dirección de Operación de la Atención a Adultos Mayores, que es la dependencia del IAAM-DF que tiene a su cargo la operación del programa.

b) Entrevistas semi-estructuradas con los/las titulares de: 1) Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor; 2) Coordinación de la Pensión Alimentaria; 3) Subdirección de la Pensión Alimentaria; 4) Subdirección de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas; 5) Coordinación Area de Cómputo; 7) Coordinación Área de Control de Cambios de Domicilio.

c) Un grupo focal de Educadoras para la salud (Profesionales en Servicios a Adultos Mayores; un grupo focal de Capacitadoras (es); un grupo focal de Coordinadoras (es) Regionales . Estos grupos focales se integraron con ocho de cada uno de estos grupos, seleccionados de acuerdo con el criterio de diversidad socio-territorial.

d) Observación de las condiciones, instalaciones y equipo en los que se sustenta la operación. Se visitaron en varias ocasiones las oficinas centrales y se observaron ocho de los 80 “Módulos de Atención a Adultos Mayores”.

3.2.2. Procedimientos. Consistencia de la operación con los principios de la política de desarrollo social del D.F., con el diseño y con el logro de los resultados esperados

La operación del programa de Pensión Alimentaria se realiza en lo fundamental a través de siete procedimientos: **incorporación, entrega de tarjeta a nuevos derechohabientes, visita domiciliaria, entrega de tarjetas de reposición, cambio de domicilio, baja, y reintegro**. Cada uno de estos procedimientos fue analizado considerando los siguientes aspectos: Objetivo del procedimiento; políticas y normas de operación; registro de las actividades que forman parte del procedimiento; aplicación de las políticas y normas de operación por el personal que participa en las distintas fases del procedimiento.

Los objetivos, políticas y normas de operación fueron analizados atendiendo a su congruencia no sólo con los principios de la política de desarrollo social del Distrito Federal sino también con los que se pueden desprender de los mismos teniendo en cuenta la especificidad de la Pensión Alimentaria en cuanto derecho universal y que se pueden enunciar como sigue:

Acceso de la población derecho-habiente en las mejores condiciones posibles, esto es: libre de coacciones, dignamente, de modo oportuno, sin necesidad de satisfacer requisitos no imprescindibles, sin limitaciones innecesarias en cuanto al uso de la transferencia en la que consiste la prestación.

Cabe aclarar que cuando decimos *requisitos no imprescindibles* y *limitaciones innecesarias*, nos referimos a que, en principio, las políticas y reglas de operación deben estar orientados a obviar al máximo posible cualquier requisito o limitación, que no resulte claramente justificado por los abusos a evitar – p.e obtención indebida de la prestación – y la *protección* de los derecho-habientes orientada a

evitar, entre otras cosas abusos por parte de terceros y la limitación de su autonomía.

Los registros que se originan en los distintos procedimientos fueron analizados en función de dos aspectos fundamentales:

a) En cuanto a su calidad y consistencia y en su carácter de evidencia escrita (en papel o en archivos electrónicos) de la consistencia en la aplicación de las políticas y normas de operación

b) Como soporte de la retroalimentación y evaluación de la operación.

La aplicación de los procedimientos incluye tanto actividades que son llevadas a cabo por la DOAAM en las instalaciones del IAAM-DF como las desarrolladas por el personal operativo integrado en la estructura regional (territorial) de dicha dirección e implican relación constante con los derecho-habientes. Las primeras fueron observadas atendiendo a su eficacia y eficiencia, así como a la coherencia existente entre planeación, registro, control, seguimiento y evaluación de la operación. Las segundas están a cargo del personal que establece contacto con los derechohabientes por medio de los módulos de atención y las visitas domiciliarias (educadoras), así como de quienes tienen a cargo la supervisión directa y la capacitación de dicho personal (coordinadoras (es) y capacitadoras (es)). Era lógico suponer que las prácticas, actitudes y criterios desplegados por este personal en su contacto con los derecho-habientes y familiares y, en su caso, con sus representantes, constituyen una dimensión crítica en la aplicación de las políticas y normas de operación.

Así, la aplicación de los procedimientos fue evaluada en función de:

a) Aquellos aspectos que eventualmente podrían afectar, el libre y digno ejercicio del derecho a la Pensión Alimentaria y el acceso a las prestaciones

correspondientes, de modo oportuno, no condicionado, expedito y exento de gestiones, trámites, esfuerzos y tiempo de los derecho-habientes o sus representantes más allá de lo estrictamente necesario.

b) Verificar si la aplicación procedimientos relacionados con la baja del padrón de derecho-habientes o la reincorporación al mismo, satisfacen los criterios de no discrecionalidad, equidad y no discriminación.

En conjunto, los ejes que orientaron la evaluación de estas tres dimensiones de la operación, son los siguientes: congruencia entre el diseño y la operación; eficacia y eficiencia en la implementación de los procedimientos; articulación, coherencia y retroalimentación entre los diferentes componentes de la operación; calidad y consistencia de los registros; y calidad y ecuanimidad de la aplicación de las políticas y normas de operación.

Técnicas de investigación y análisis aplicadas

a) Análisis de normas legales y reglamentarias: Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, Reglamento de la ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal, Lineamientos de operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal, Manual Administrativo del IAAM-DF, Carta Compromiso.

b) Análisis de tabulados generados a partir de las bases de datos en las que se registra la información concerniente a los pensionados (padrón de beneficiarios) y a los procedimientos operativos: evolución anual del total de pensionados y de los recursos asignados al pago de las pensiones; altas mensuales y anuales por delegación; bajas anuales del padrón de beneficiarios según motivos; tiempos requeridos para llevar a cabo el procedimiento de alta en el padrón de

beneficiarios; tiempos requeridos para el procedimiento de entrega de tarjetas de reposición; visitas domiciliarias por mes y año según motivos; visitas domiciliarias anuales promedio por educadora.

c) Entrevistas semi-estructuradas con los/las titulares de: 1) Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor; 2) Coordinación de la Pensión Alimentaria; 3) Subdirección de Pensión Alimentaria; 4) Subdirección de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas; 5) Coordinación Area de Cómputo; 6) Área de Control de Cambios de Domicilio; 7) Area de Archivo.

d) Grupos focales: a) Educadoras para la salud; b) Capacitadoras (es); c) Supervisoras (es). Estos grupos focales se conformaron con ocho integrantes de cada uno de estos grupos, seleccionados de acuerdo con el criterio de diversidad socio-territorial.

e) Observación del funcionamiento de una muestra de módulos de atención.

3.2.3. Retroalimentación de los procesos y evaluación

Este aspecto fue abordado atendiendo a: el papel desempeñado por la información generada en los distintos procedimientos en el control, seguimiento y retroalimentación de la operación; aprovechamiento de las bases de datos para la evaluación de la operación; características, calidad y aprovechamiento de la encuesta a derecho-habientes de la Pensión Alimentaria, considerando los siguientes ejes de evaluación:

a) Grado y calidad de la sistematización de la información generada y utilización de la misma en el seguimiento de los procesos y la identificación de fallas o problemas en la operación; y observación de las formas en que esta información es sistematizada y utilizada para dar seguimiento a los procesos y para detectar fallas o problemas en la operación y corregirlos.

b) Mecanismos de evaluación interna de la operación y su vinculación con la información generada y sistematizada en los procesos a través de los cuales se opera el programa.

c) “Encuesta de percepción sobre beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal”. Esta encuesta se aplica desde 2001 a una muestra estadísticamente representativa de la población que integra el padrón de derecho-habientes y se evaluó considerando tanto la calidad del instrumento y de su aplicación, como las evidencias que proporciona en cuanto a la calidad de la operación y la percepción de los derecho-habientes respecto de los beneficios resultantes.

Técnicas de investigación y análisis aplicadas

a) Análisis de tabulados de información concerniente al padrón de beneficiarios y a los procedimientos de operación.

b) Entrevistas semi-estructuradas con los/las titulares de: 1) Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor; 2) Coordinación de la Pensión Alimentaria; 3) Subdirección de Pensión Alimentaria; 4) Subdirección de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas; 5) Coordinación Área de Cómputo; 6) Área de Control de Cambios de Domicilio; 7) Área de Archivo.

c) Grupos focales: a) Educadoras para la salud; b) Capacitadoras (es); c) Supervisoras (es). Estos grupos focales se integrarán con alrededor de ocho integrantes de cada uno de estos grupos, seleccionados de acuerdo con el criterio de diversidad socio-territorial.

d) Análisis de cuestionarios, indicadores y resultados de la encuesta a derecho-habientes.

4. EL DISEÑO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA

4.1. LA PENSIÓN ALIMENTARIA. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN, SU REGLAMENTACIÓN Y OPERACIÓN

La pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años (68 a partir de septiembre de 2009) residentes en el Distrito Federal consiste en una prestación a la que tienen derecho de modo incondicional, todas las personas que acreditan esos dos supuestos de edad y residencia, con independencia de su situación socio-económica.

La prestación consiste en el otorgamiento mensual de una cantidad equivalente a medio salario mínimo, mediante una tarjeta electrónica utilizable para la adquisición de bienes, “preferentemente alimentos”, en establecimientos autorizados, en particular tiendas de autoservicio. La tarjeta no puede ser utilizada en cajeros automáticos ni su saldo ser canjeado por efectivo. La fracción III del artículo 25 del Reglamento de Ley, señala como uno de los “compromisos” del Pensionado “Emplear la tarjeta electrónica *preferentemente* (subrayado nuestro), para la compra de productos alimenticios”; se trata de una cláusula insertada originalmente en el texto del “Programa de Apoyo Alimentario y Medicinas y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal” y que ha permanecido en el Reglamento de la Ley de Pensión Alimentaria, *a pesar de que carece de efectos normativos y que la tarjeta puede ser utilizada para comprar cualquier producto disponible en los establecimientos afiliados, sin otro límite que el saldo disponible.*

La distribución de los recursos en las cuentas individuales de los pensionados y la emisión de las tarjetas son realizadas actualmente por Mexican Payment Systems S.A. de C.V., la empresa contratada al efecto por el GDF, mediante la tarjeta “PagaTodo”. 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.

De acuerdo con el reglamento de la Ley de Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal” (anexo 4.1), publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2003 (anexo 4.2), la solicitud de la pensión alimentaria, la verificación de los requisitos establecidos para gozar de

la misma, los compromisos que adquiere el derechohabiente y los procedimientos seguidos para la comprobación posterior de supervivencia y residencia en el Distrito Federal, son los que se describen brevemente a continuación y serán más adelante analizados.

Solicitud. El adulto mayor que cumpla con los requisitos establecidos, podrá solicitar la Pensión de manera directa en alguno de los 80 módulos de atención a adultos mayores distribuidos en Centros de Salud del Distrito Federal o en el módulo central en la sede del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF). Cuando el Adulto Mayor tenga algún problema de salud que le impida solicitar personalmente la Pensión en los lugares establecidos para ello, podrá solicitarla en su nombre un familiar o representante.

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

Incorporación al padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria. Una vez que la “Institución”, actualmente el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF), haya corroborado el cumplimiento de los requisitos establecidos, incluirá los datos del solicitante en lista de espera de solicitudes, para ser incorporado al padrón de beneficiarios en un lapso no mayor de seis meses contados a partir de la presentación de la solicitud.

Designación de representante. Dado que el beneficiario puede encontrarse imposibilitado por razones físicas o de otra índole para hacer uso de manera personal de la tarjeta, el reglamento prevé tres circunstancias para la designación de un representante que haga uso de la misma en su nombre. Primero, por voluntad del propio beneficiario quien designará su representante. Segundo, si el Adulto Mayor padece discapacidad mental, el IAAM-DF solicitará a los familiares

que alguno de ellos funja como representante. Tercero, en caso de que el Adulto Mayor se encuentre en un asilo, esté incapacitado mentalmente y no cuente con un familiar que lo represente, el IAAM-DF solicitará a la autoridad responsable del asilo que designe un representante.

Operación de la pensión alimentaria a través de visitas domiciliarias. Todos los actos relacionados con la incorporación al padrón de beneficiarios y la calidad de pensionado - visita inicial de verificación de requisitos, entrega y firma de la tarjeta original o de reposición, firma de la Carta Compromiso, designación de representante, verificación posterior de residencia y sobrevivencia, seguimiento de los pensionados y recopilación de información requerida por el IAAM-DF a fin de implementar acciones y estrategias orientadas a un mejor servicio de los adultos mayores pensionados, se realizan en el domicilio de los mismos y requieren de su presencia. Es decir que la operación de la pensión alimentaria se basa en un dispositivo de visitas domiciliarias que realiza el personal operativo del IAAM-DF, constituido en la actualidad por 1171 *Educadoras* – oficialmente en la actualidad “Profesionales en Servicios para Adultos Mayores” (PSAM), cuya coordinación y supervisión está a cargo de 90 *capacitadores(as)* y 20 *coordinadores(as) regionales*. Dicho dispositivo está organizado territorialmente con base en las Delegaciones del Distrito Federal y las 1352 Unidades Territoriales establecidas en el año 2000 por el GDF para distintos fines (participación vecinal y gestión de programas sociales y de salud entre otros).

Las visitas domiciliarias son programadas de acuerdo con los tiempos establecidos para cada procedimiento y, en el caso de las visitas de seguimiento de acuerdo con las cargas de trabajo del personal operativo. Éste no puede concertar con los pensionados el día en que se les realizará la visita, aunque de acuerdo con el procedimiento definido en el Manual Administrativo del IAAM-DF, “de ser necesario se realizará dicha visita en días y horarios extraordinarios”.

Carta Compromiso. La formalización de la calidad de pensionado se efectúa en ocasión de la entrega y firma de la tarjeta, por medio de la firma por duplicado de un documento denominado *Carta Compromiso*. Este documento (anexo 4.3), una de cuyas copias queda en poder del pensionado, incluye información sobre la pensión alimentaria, sus antecedentes y su reglamento - incluidas las causas de baja del padrón de beneficiarios - y sobre el uso de la tarjeta electrónica, así como los compromisos (obligaciones) que el beneficiario adquiere desde el momento que es incorporado al padrón de beneficiarios y se le hace entrega de la tarjeta electrónica. Algunos de estos compromisos, como se verá oportunamente, tienen un carácter más bien informativo, ya que su no cumplimiento afecta fundamentalmente al propio interesado, como es el caso de reportar el robo o extravío de la tarjeta electrónica en el término de 72 horas. Pero tres de ellos están vinculados directamente a las siguientes causas de baja del padrón establecidas en el Reglamento de la Ley:

V. Notificar al 'INSTITUTO' su cambio de domicilio o variación de su nomenclatura, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ocurra el cambio o tenga conocimiento de la variación de su nomenclatura;

VI. Proporcionar al 'GDF', por conducto del 'INSTITUTO', toda la información que le sea requerida, para verificar el cumplimiento de este instrumento (la Carta Compromiso) y la normatividad aplicable al mismo;

IX. Conducirse con respeto y decoro, frente al personal responsable de operar y ejecutar las disposiciones de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores (...), especialmente con el personal que realice las visitas domiciliarias; evitando cualquier hecho irrespetuoso de su parte o de terceros, que pueda ocurrir en su domicilio”.

Causas de baja del padrón de beneficiarios. El Reglamento de la pensión alimentaria establece diez causas de baja del padrón de beneficiarios, las cuales serán discutidas de modo pormenorizado en otro apartado. Cuatro de ellas se refieren respectivamente al fallecimiento del pensionado, la imposibilidad de asegurarle el beneficio por estar incapacitado y no ser posible designar un representante; rechazo de la pensión por parte del beneficiario y; cuando exista error en el nombre del pensionado y se lo deba dar de alta nuevamente con el

nombre correcto. Una quinta es la comprobación de un alta repetida. De las restantes cinco, una se refiere genéricamente al “Incumplimiento de los compromisos adquiridos en la Carta Compromiso” y las otras cuatro a la cuestión del domicilio:

I. Cuando al menos después de tres visitas consecutivas en días y horarios diferentes, la persona adulta mayor no es localizada en el domicilio reportado como residencia del mismo (...)

II. Cuando la persona adulta mayor haya cambiado de domicilio sin notificarlo a las instancias correspondientes y no se pueda indagar el nuevo domicilio o éste sea fuera del Distrito Federal.”

IV. Cuando se verifique que el Adulto Mayor no cumple con los requisitos de edad y residencia establecidos para gozar de la pensión.

V. Cuando el domicilio señalado por el Adulto Mayor como lugar de residencia no exista.”

Los grados de pertinencia y congruencia de las causales de privación de la pensión serán analizados más adelante, pero vale la pena señalar desde ahora que el hecho de que cuatro de las diez causas (causales) de baja del padrón de beneficiarios, se relacionan con la cuestión del domicilio, *muestra que en torno al domicilio y su comprobación, la localización del beneficiario de la pensión en el mismo, y las visitas domiciliarias, se encuentra actualmente el centro de gravedad (y uno de los principales problemas) de la operación de la pensión alimentaria.*

4.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN GENERAL DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA

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

para Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal” (anexo 4.4).

De acuerdo con los antecedentes documentales de esta iniciativa y del testimonio de quienes participaron en su lanzamiento y en la elaboración del diseño del programa mencionado, inicialmente se pensó en distintas alternativas, incluida la entrega mensual de una despensa, optándose finalmente por una transferencia mensual equivalente a medio salario mínimo. De acuerdo con el apartado de Justificación del Programa del acuerdo antes mencionado, la definición de este monto, así como la definición de la cobertura inicial (“Adultos mayores de 70 años (...) que viven en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación”), obedecieron a limitaciones presupuestales:

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

En cuanto a sus bases doctrinarias, el programa establecido en 2001, fue fundamentado en el documento antes referido en las siguientes consideraciones.

- a) El peso cuantitativo de la población adulta mayor en el Distrito Federal, estimada para ese año en ocho por ciento de la población total, de los cuales cerca de 400 mil contaban con setenta años o más¹.
- b) El exiguo ingreso promedio de este último grupo, cercano a un salario mínimo, pese a que más del 40 por ciento recibe una pensión originada en dispositivos de seguridad social (pensiones del IMSS, ISSSTE o similares).

¹ Se mencionan los datos y argumento tal como fueron presentados en el documento de referencia.

c) La consecuente dependencia (económica) experimentada por los adultos mayores respecto de los parientes y el que el Gobierno y la sociedad no les han ofrecido ningún apoyo amplio y sistemático que evite que tengan que vivir una vejez insegura y con privaciones. Un problema que los dispositivos de seguridad social no resuelven porque se limitan a proteger a una minoría de la población adulta mayor, la que contó con un empleo fijo (y formal) durante la mayor parte de su vida activa.

d) El incremento de la expectativa de vida se traduce para muchos en una existencia llena de carencias.

e) Hasta ahora el gobierno y la sociedad no ha ofrecido a los adultos mayores ningún apoyo amplio y sistemático y la jubilación derivada de la seguridad social no resuelve el problema porque se limita a proteger a la población con un empleo fijo durante la mayor parte de su vida, la cual es una minoría.

f) El propósito de ir ampliando el Programa hasta alcanzar el objetivo de instaurar una **pensión universal ciudadana**, derecho básico del Estado de Bienestar.

De los puntos anteriores se desprende que más allá de ellos y de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, a la que se hace referencia en el propio acuerdo como uno de sus fundamentos legales, el programa de 2001, se derivó básicamente de una decisión que se apoyó en la identificación de un problema social cuya atención inmediata se asumió como prioridad de la política social del GDF. Por otro lado, el establecimiento de la edad mínima de 70 años para gozar del beneficio y la inicial focalización territorial de su otorgamiento, respondieron, por una parte, a dar respuesta en lo inmediato a aquellas que parecen haberse considerado como las condiciones de mayor urgencia dentro de la problemática general experimentada por la población adulta mayor (ser mayor de 70 años y residir en un área territorial de muy alta, alta y media marginación) y, por otra, a las limitaciones presupuestales derivadas entre

otras cosas de que el financiamiento del apoyo alimentario para el año 2001 provendría de ahorros en los gastos de operación del GDF y no de una asignación presupuestal específicamente establecida en el presupuesto de egresos para dicho año. La aplicación inicial del método de focalización territorial obedeció como se señala en el propio texto del programa, a “(...) que es el más justo, al tiempo que disminuye el margen de discrecionalidad y reduce el costo de administrativo del Programa”.

En lo que respecta a las formas de operación, en el acuerdo de 2001 y el programa anexo al mismo, se establecieron algunas componentes fundamentales que continúan vigentes hasta la fecha. Así, en términos reglamentarios, el programa de 2001 estableció los *requisitos de residencia permanente de un mínimo de tres años en el Distrito Federal y de suscripción de un convenio (actualmente carta compromiso) entre el GDF y el beneficiario; la asignación de un apoyo económico equivalente a medio salario mínimo, mediante tarjeta electrónica utilizable en tiendas de autoservicio localizadas en el Distrito Federal y; el uso de la tarjeta por parte del propio beneficiario o por un representante designado por él.* Y en lo que respecta a la operación del programa, el acuerdo de 2001, sentó las bases de lo que actualmente constituye la organización del dispositivo correspondiente, al asignar al programa 1200 educadoras para la salud, 103 capacitadores y 12 coordinadores que venían desempeñándose como personal de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Así, las decisiones iniciales respecto al diseño del programa, contemplaron tres elementos: *focalización territorial en áreas calificadas como de muy alta, alta y media marginación, incondicionalidad de la prestación y aplicación y disposición de la ayuda a través de una tarjeta electrónica* utilizable en establecimientos afiliados, fundamentalmente tiendas de autoservicio. Se trataba de atender, vía focalización territorial, a los más desprotegidos en primer término, evitando de este modo el obstáculo que para una aplicación expedita del programa hubiera significado un proceso de selección caso por caso. De hecho, inicialmente la

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

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

En efecto, los 211 Centros de Salud con los que contaba la Secretaría de Salud en 2001, fueron definidos en el programa como los lugares en que los adultos mayores de 70 años podrían inscribirse por medio de las trabajadoras sociales; se definió también a las 1200 educadoras de la salud para la familia como el personal que verificaría los datos proporcionados por los solicitantes, visitaría bimestralmente a los beneficiarios, investigaría los contratiempos que se presentaran para recibir la ayuda y utilizarla, y verificaría que los beneficiarios continuaran viviendo en el domicilio declarado.

Si bien a fines de 2003 la cobertura alcanzada por la ayuda alimentaria era ya muy alta, y representaba, de acuerdo con las proyecciones del CONAPO, 86.7 % de la población de 70 años o más residente en el Distrito Federal, a mediados de ese año, la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley de Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal”, publicada el 18 de noviembre de 2003, implicó dos cambios fundamentales. El primero de estos cambios consistió en que lo que hasta esa fecha había sido un programa de *ayuda alimentaria* se convirtió en una *pensión* a la que tienen derecho **todos** los adultos

mayores de 70 años con residencia permanente en el Distrito Federal, es decir se convirtió en un derecho de aplicación universal en la entidad. El segundo, que la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho se convirtió en una *obligación* del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, la Ley, cuyo texto es muy escueto, lo que probablemente constituye una de sus principales virtudes, ratificó como monto *mínimo* de la pensión el que se venía aplicando para el otorgamiento del apoyo alimentario, es decir medio salario mínimo, pero dejando abierta la posibilidad de su aumento en el futuro, ya que el artículo primero establece que:

Los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria **no menor** (subrayado nuestro) a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Por lo demás, el Reglamento publicado en diciembre de 2003, a cuyos contenidos específicos nos referiremos más adelante, mantuvo para la operación de la pensión alimentaria las dos características centrales en las que se basaba la operación del programa de apoyo alimentario: la entrega y disposición de la pensión a través de una tarjeta electrónica utilizable en tiendas de autoservicio y las visitas domiciliarias.

Con posterioridad a la publicación de la Ley en 2003, el único cambio de importancia introducido en el diseño de la pensión alimentaria ha sido la reducción de la edad mínima establecida para gozar del derecho, de 70 a 68 años. Este cambio fue resultado de una reforma de la Ley publicada el 16 de febrero de 2007 (anexo 4.5) y entrará en vigor a partir de septiembre del presente año.

4.3. DE LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A LAS REGLAS DE OPERACIÓN: LA RELACIÓN ENTRE FINES Y MEDIOS

4.3.1. Identificación del problema: la relevancia de las necesidades atendidas y la universalidad de la pensión alimentaria

En el Programa de Salud 2002-2006 del GDF se plantea el “Programa de Apoyo Alimentario, Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores” como el primer paso para instituir la *Pensión Universal Ciudadana* y se señala que el “Derecho a la pensión universal ciudadana significa que todo ciudadano y ciudadana de determinada edad recibe una pensión, independientemente de que haya hecho aportaciones a un fondo de pensiones. Este derecho se sustenta en que, con pocas excepciones, toda la gente, hombres y mujeres, ha contribuido a la sociedad aun sin haber tenido una relación laboral formal. Es de justicia elemental que la sociedad les proporcione cierta seguridad durante su vejez”² (Programa de Salud 2002-2006: 25).

Por su parte, el dictamen de la iniciativa de ley del año 2003 (anexo 4.6), recoge estos argumentos y considera básicamente los siguientes elementos a) los objetivos de establecer un Estado igualitario y fraterno que proteja a los pobres, los débiles y los olvidados ante las incertidumbres económicas, las desigualdades sociales y las desventajas; b) los adultos mayores son un grupo vulnerable cuya atención es prioritaria porque viven en una situación social y cultural de desventaja; c) este grupo generalmente a partir de los setenta años, presenta debilidades y enfermedades crónico-degenerativas y en 89 %³ de los casos se presenta el agravamiento de las enfermedades, el deterioro de la funcionalidad y la pérdida de la autonomía; d) sólo el 30 %⁴ percibe una pensión de seguridad social y su ingreso promedio es cercano a un salario mínimo, por lo que son obligados (sic) a depender de sus parientes; e) es una obligación de la ALDF contribuir a la construcción de un Estado igualitario y solidario que asuma la responsabilidad de atender a los grupos vulnerables, por lo cual es un derecho

² Cabe señalar que este argumento que alude a una suerte de mérito derivado de “la contribución a la sociedad” realizada por los adultos mayores, no es muy adecuado para fundamentar un derecho universal.

³ Se desconoce en qué fuentes se basaron quienes elaboraron el dictamen de la ley para afirmar que “en 89 % de los casos se presenta el agravamiento de las enfermedades”, en todo caso resulta muy dudoso que exista alguna fuente confiable de la cual se pueda haber tomado.

⁴ Este porcentaje es mencionado en el Programa de Salud 2002-2006 y hace referencia a la situación existente a nivel nacional; en el DF es de 40 %

que todas las personas adultas mayores de setenta años, reciban una pensión ciudadana de carácter universal, independientemente de que hayan hecho aportaciones a un fondo de pensiones; f) la Pensión Universal Ciudadana tiene como objetivo proporcionar a las personas adultas mayores una seguridad económica básica, mejorar sus condiciones de salud y elevar su calidad de vida.

En suma, la sanción de la pensión alimentaria como un derecho universal de los adultos mayores de 70 años - 68 a partir de septiembre del presente año -, estuvo basada en una identificación general de la problemática de los adultos mayores, el reconocimiento del hecho obvio de que esa problemática se agudiza cuanto más avanzada es la edad y en la afirmación de que todas las personas a partir de esa edad deben gozar del derecho a ella independientemente de su condición socioeconómica.

Por otro lado, se puede afirmar que las necesidades básicas atendidas, independientemente de otros efectos positivos colaterales (estimula el sentimiento de seguridad, genera sensación de reconocimiento, entre otros) consiste en *proporcionar una seguridad económica básica* a los ciudadanos a partir de una determinada edad (fijada inicialmente en 70 años). Ahora bien, mientras que el Artículo I de la Ley establece que “Los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria *no menor* (énfasis nuestro) a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”, la Ley lleva como nombre “Ley que establece el derecho a la pensión *alimentaria ...*” (énfasis nuestro) y la transferencia mensual se ha venido ajustando anualmente en base al límite inferior establecido, es decir medio salario mínimo. Pero, más allá de la mención en el Reglamento de que la pensión estará destinada “preferentemente” a la adquisición de alimentos, la tarjeta puede ser aplicada a la adquisición de cualquier producto disponible en los establecimientos afiliados y el *derecho* establecido por la Ley es el de “recibir *una pensión*”. Por otra parte, la fijación del monto en medio salario mínimo no constituye, de acuerdo con la propia Ley, un *tope* sino un *plazo*.

Por el momento, dado su monto actual y el modo de disposición (una tarjeta electrónica que no permite la disposición de efectivo) la pensión, tal como lo reflejan los resultados de la encuesta de percepción a beneficiarios, tiene un impacto claramente positivo en la *seguridad alimentaria* de los derechohabientes, incluso posiblemente en muchos de ellos cuyos ingresos dejando de lado la propia pensión, son en principio suficientes para permitirles adquirir los productos necesarios para obtener una alimentación adecuada. Así, de acuerdo con los resultados de las encuestas de percepción aplicadas a beneficiarios de 2002 a 2007, en promedio más de 90 % de las compras realizadas con la tarjeta incluyen en primer término alimentos y alrededor de 90 % de los beneficiarios considera que su alimentación ha mejorado a partir de que cuenta con la tarjeta (anexo 4.7).

La *universalidad* de la pensión alimentaria ha sido el aspecto más controvertido. Con diferentes matices, el argumento fundamental en contra de la universalidad, consiste en señalar que otorgar a todos los adultos mayores de setenta años una pensión no contributiva, supone que la reciban tanto aquellos que la necesitan como los que no la necesitan, lo que no se justifica ni económica ni moralmente. Dejando de lado el argumento moral que por regla general no pasa de ser una moralina basada en supuestos principios universales del comportamiento humano, el argumento económico por regla general se refiere por una parte, a que los recursos asignados a quienes no los necesitan podrían ser destinados a atender otras necesidades. Y, por otra, a las posibles implicaciones sobre la actitud de las personas hacia el ahorro en el futuro, en el sentido de que la posibilidad de contar con una pensión en el futuro independientemente de las previsiones adoptadas al respecto (ahorro individual, aporte a un fondo de pensión), puede operar como un incentivo contrario a la propensión a ahorrar para el futuro. De hecho, este es el argumento que, más allá de las consideraciones puramente financieras, suele subyacer al hecho de que los sistemas no contributivos de pensiones en la mayoría de los casos fijan el monto de dichas pensiones por debajo del monto mínimo vigente en los respectivos sistemas de pensiones contributivas.

En relación a la primera parte del argumento, es un hecho que, hasta donde sabemos, casi todos los sistemas de pensiones no contributivas de alcance nacional, están destinados a quienes no son beneficiarios de una pensión derivada de un sistema contributivo o carecen de recursos. En algunos casos, como en Francia, cuando los ingresos – independientemente de su origen – están por debajo de un cierto mínimo que el Estado garantiza, a través del sistema no contributivo se asigna un monto equivalente a la diferencia entre los ingresos mensuales del solicitante y el mínimo establecido. Igualmente en Chile, son elegibles para recibir una pensión no contributiva las personas con 65 años y más, carentes de recursos, siendo considerados como tales aquellos cuyos ingresos sean inferiores al 50 % de la pensión mínima establecida por ley y sujeto a la condición de que el ingreso promedio mensual del grupo familiar sea inferior a dicho monto.

Por otro lado, en países latinoamericanos en los que existen sistemas nacionales de pensiones no contributivas, a veces denominadas especiales o asistenciales - Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica Uruguay, Bolivia – en todos los casos, salvo Bolivia, la asignación de una pensión de este tipo está sujeta a la comprobación de que el solicitante carece de recursos no sólo a nivel individual sino a nivel del grupo familiar y de aquellos parientes obligados por ley a suministrarle alimentos. Es decir se trata de mecanismos orientados fundamentalmente a evitar la indigencia en personas de edad avanzada y por regla general también en personas discapacitadas que carecen de familiares que puedan proporcionarles manutención (Bertranou, *et al*, 2002). El caso de la pensión no contributiva establecida en Bolivia a partir de 1997, es el único en América Latina en el que se trata, al igual que de la pensión alimentaria en el Distrito Federal, de una prestación universal establecida por ley como un derecho categórico; los únicos requisitos para su percepción actual o futura es haber nacido antes de 1975, contar con 65 años de edad y, en el caso de los ciudadanos de origen extranjero, haber obtenido la nacionalidad boliviana antes del 31 de diciembre de 1995.

En lo que se refiere a las pensiones no contributivas vigentes en los otros cinco países antes mencionados, en general se reconocen las grandes dificultades existentes, así como los costos significativos en que las instituciones que administran los sistemas no contributivos deben incurrir para determinar la elegibilidad de los solicitantes. Por lo demás, con la excepción de Bolivia, se trata de países cuyos sistemas de pensiones contributivas poseen altos grados de cobertura y en los cuales, por eso mismo, la incidencia de la pobreza en la población adulta mayor es menor que para el conjunto de la población. Es decir una situación opuesta de acuerdo con Camerano y Pasinato (2007) a la prevaleciente en México, en donde es una minoría de la población adulta mayor la que cuenta con ingresos derivados de los sistemas contributivos y donde la incidencia de pobreza es superior en este grupo a la correspondiente al resto de la población. En el caso del Distrito Federal en particular, de acuerdo con la muestra censal 2000, para dicho año, 40.2 % de la población de 70 años y más recibía ingresos por concepto de pensión o jubilación, de los cuales sólo 25 % obtenía por tal concepto más de dos salarios mínimos. Por otro parte, 75 % del total de la población en este rango de edades, es decir receptores y no receptores de jubilación o pensión, contaba con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales, incluidos en tales ingresos las ayudas recibidas por parte de familiares (anexo 4.8).

A nivel nacional, con posterioridad al establecimiento de la pensión alimentaria en el Distrito Federal, diversas entidades federativas han desarrollado sus propias versiones de pensiones no contributivas para mayores de 70 años, pero no universales y de un monto menor al de la pensión alimentaria. El evidente efecto de demostración producido por esta última, también se ha expresado a nivel del gobierno federal, ya que en 2006 éste estableció un pago de 250 pesos mensuales a personas mayores de 70 años cuyos hogares están inscritos en el programa Oportunidades destinado a familias en extrema pobreza que habitan en áreas rurales. La percepción de este beneficio está condicionada a la asistencia a

las consultas médicas previstas en el programa. Más recientemente, en 2007, por iniciativa de la Cámara de Diputados, el gobierno federal estableció a través del Programa “70 y más” un apoyo de 500 pesos mensuales, pagaderos bimestralmente, para adultos mayores de 70 años residentes en localidades de hasta 20,000 habitantes, comenzando la cobertura programática por aquellos que habitan en localidades de hasta 2,500 habitantes. Los únicos requisitos establecidos para obtener la prestación, al igual que en el caso de la pensión alimentaria, son comprobación de edad y residencia. En este caso se optó por la focalización territorial pero se dejó de lado, sensatamente desde nuestro punto de vista, la verificación de la condición de extrema pobreza, como es el caso del programa Oportunidades. Así, además de la focalización territorial, el monto de la prestación y su forma de entrega, las diferencias del programa “70 y Más” con la pensión alimentaria, es que se trata de una prestación no establecida como derecho por medio de una ley y que la ampliación de la cobertura está sujeta a disponibilidad presupuestal.

De modo que parecería que en contextos nacionales donde los sistemas de pensiones contributivas han alcanzado una cobertura ampliamente mayoritaria de la población adulta mayor, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, parece justificarse, hasta cierto punto, con todos sus problemas de administración y riesgos de exclusión, la selectividad aplicada en el otorgamiento de pensiones no contributivas. O en países desarrollados, en los que los programas selectivos o focalizados operan como complemento de una serie de dispositivos universales y en los cuales verificar los ingresos y la condición socio-económica de individuos y hogares es una tarea relativamente banal (aunque no necesariamente exenta de efectos de estigmatización ni de errores) en comparación con lo que ocurre en México y en general en América Latina.

Pero específicamente en México, parece no ofrecer mucha duda, y una demostración de ello como veremos es la propia pensión alimentaria, de que los más eficientes y mejores dispositivos de seguridad y bienestar social son aquellos que debido a su universalidad o a que se aplican en condiciones categóricas

claramente definidas o por el hecho de brindar prestaciones con base en derechos adquiridos, evitan o al menos dificultan la discrecionalidad de las burocracias y no requieren de la verificación de ingresos. La presunta inequidad de los dispositivos universales de bienestar y protección social (escuela pública, universidad pública, servicios públicos de salud), no es más que una falacia si vía el pago de impuestos cada quien participa – indirectamente – en su financiamiento, en forma *progresiva* de acuerdo con sus ingresos y de forma proporcional, como en el caso del IVA, a sus niveles de consumo privado.

Éste es precisamente uno de los criterios subyacentes que se puede imputar a la iniciativa del GDF y su aprobación por la ALDF, de establecer la pensión alimentaria como una prestación universal a la que tienen derecho todos los habitantes del Distrito Federal de más de 70 (68) años. Como resultará evidente a través del examen de la operación de la prestación, es precisamente su aplicación universal y el estar basada en un derecho legalmente reconocido y vinculante para el GDF, la principal virtud de la pensión alimentaria. El principio de universalidad ha permitido establecer un diseño relativamente simple que evita la dificultosa y potencialmente clientelar tarea de establecer y comprobar condiciones económicas de elegibilidad.

Cabe señalar que las anteriores consideraciones aplican además en un contexto de baja cobertura de los sistemas contributivos de pensiones, la inexistencia de un sistema nacional de pensiones no contributivas, los altos niveles de informalidad imperantes en las actividades económicas y el mercado de trabajo y las dificultades existentes para establecer de un modo expedito y fehaciente los ingresos percibidos por la población destinataria de la pensión alimentaria.

En términos de la relevancia de las necesidades atendidas hasta el momento, el monto otorgado (medio salario mínimo) circunscribe los alcances reales de la prestación: proporcionar a todos los adultos mayores de 70(68) años una capacidad de compra que garantiza en términos aproximados la adquisición de

productos suficientes para solventar adecuadamente sus necesidades alimenticias⁵ de modo autónomo y sin depender de otras fuentes de ingreso, incluida la ayuda de familiares. Es decir, el diseño de la pensión alimentaria prescinde, acertadamente, de presuponer en qué medida otros recursos disponibles por cada derechohabiente en particular permiten solventar *efectivamente* su necesidades, lo cual depende de diversos factores cuya ponderación resulta sin duda problemática, tales como características del hogar, las necesidades a solventar y el control real ejercido sobre el destino de esos otros recursos, entre otros. Por otra parte, el hecho de que la disposición de la pensión se de a través de una tarjeta electrónica, cuyo saldo no es canjeable por efectivo, destinada a la adquisición de bienes en comercios afiliados al sistema, en particular tiendas de autoservicio, sólo utilizable a través de la firma del beneficiario o de un representante por él mismo designado, resulta congruente con la cobertura de las necesidades alimentarias pero **no** con el objetivo de garantizar una seguridad económica básica, en particular en en todos aquellos casos en que el único ingreso disponible *autónomamente* es el proveniente de la pensión alimentaria.

En resumen, la universalidad de la pensión alimentaria, constituye un acierto, por una parte, porque implica eliminar de raíz los típicos problemas que enfrentan los programas de aplicación focalizada, - particularmente la verificación de ingresos- y porque prácticamente elimina las condiciones que propician prácticas clientelares y el ejercicio de la discrecionalidad burocrática. Por otra, porque permite avanzar hacia el objetivo de instauración de una pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada.

4.3.2. Definición de la población derecho-habiente

⁵ Aunque cabe señalar a este respecto que de acuerdo con estimaciones recientes realizadas por Julio Boltvinik, que el costo promedio de la alimentación de una persona adulta en el Distrito Federal asciende a 1,038 pesos, es decir una cifra superior a medio salario mínimo.

En lo que respecta a la definición de la población derechohabiente, es necesario considerar separadamente los dos criterios en los que se basa, la edad mínima de 70 (68) años y la residencia permanente por un lapso mínimo de tres años en el Distrito Federal.

En cuanto a la edad mínima requerida para tener el derecho a la pensión alimentaria, la misma se estableció inicialmente y se modificó en 2007, atendiendo a razones presupuestales, y no al objetivo considerado como *deseable* de cubrir a todos los adultos mayores de 65 años. La definición de 70(68) años es en todo caso una definición legal, válida en tanto que tal, pero que no se corresponde, ni con la definición legal a nivel del Distrito Federal y a nivel federal, de la edad que convierte a una persona en adulto mayor, que en ambos casos es de 60 años, ni con la perspectiva de los especialistas a nivel internacional que tiende a situar el momento promedio de tránsito a la vejez y la incorporación a la población económicamente inactiva en los 65 años, y el período de tránsito hacia ella entre los 60 y 64 años. (Ham Chande, 2001 y 2003), diferenciando de este modo la definición de lo que es una persona “mayor” de la definición de edad avanzada o vejez propiamente dicha. La cual por lo demás, no cuenta hasta la actualidad con una definición científica, en el sentido del establecimiento de un conjunto de parámetros sicobiológicos que permitan caracterizarla. Cabe señalar que tanto la edad de 60 años, oficialmente adoptada por la ONU para definir la población adulta mayor, y la de 65 años adoptada en diversos países para diversos fines – jubilación, acceso a ciertas prestaciones sociales -, han sido y son controvertibles.

En todo caso, la definición inicial de “mayores de 70 años”, implicó establecer una edad en que ningún demógrafo, más allá de las variaciones individuales en las condiciones de salud y de actividad, dudaría en calificar como “avanzada”. Y de hecho, los sistemas de pensiones no contributivas por edad avanzada vigentes en diversos países de América Latina establecen edades para la elegibilidad que fluctúan entre los 65 y 70 años: Argentina, Bolivia y Uruguay, 70 años; Brasil, 67; Chile y Costa Rica, 65 (Bertranou, et al, 2002; Camerano y Pasinato, 2004).

Por otro lado, ciertas fuentes estadísticas, como la muestra censal 2000, permiten observar un conjunto básico de condiciones socio-demográficas significativas asociadas a ese rango de edad para el caso específico del Distrito Federal. Así, para el año 2000, considerando la población censal de 60 años y más por grupos quinquenales de edad, se observa que la participación laboral masculina era de 64.7 % para el grupo de 60-64 años, de 50.4 % para el de 65-69 y de 38.2 % para el de 70-74 años. Para esos mismos grupos de edad, la participación laboral femenina era mucho menor: 25.7 %, 17.6 % y 12.1 % respectivamente (cuadro 4.1). Los ingresos declarados siguen un comportamiento similar. En ambos casos, en particular en lo que respecta a los hombres, las mayores diferencias son las que separan al grupo de 60-64 años del grupo de 65-69; es importante señalar que en el caso del primero los niveles de actividad laboral y el promedio de ingresos son similares a los del conjunto de la población adulta económicamente activa (anexo 4.8). Ahora bien, por otro lado también resulta evidente que los niveles de participación laboral están relacionados a partir de los 60 años con el hecho de contar o no con una pensión. Cuando los resultados anteriores se desagregan de acuerdo con esta condición lo que resulta es lo siguiente. Entre los que reciben una pensión, la participación laboral masculina es de 31.9 % para el grupo de 60-64 años, de 24.9 % para el de 65-69 y de 20.0 % para el de 70-74. Pero entre los que no reciben una pensión, esos porcentajes son de 79.0, 69.2 y 56.7, respectivamente. Es decir que mientras para el grupo de quienes reciben una pensión se sigue verificando que la mayor diferencia en participación laboral es la que separa al grupo de 60-64 del grupo de 65-69, para el grupo de los que no reciben una pensión no ocurre así, ya que la mayor diferencia se verifica entre los grupos de 65-69 y 70-74 años (cuadro 4.2).

Otro aspecto que resulta importante considerar es el de la esperanza de vida (promedio de años de supervivencia para los individuos en una edad determinada - $E(x)$ - y la esperanza de vida con incapacidad - $E_i(x)$ -. De acuerdo con

estimaciones elaboradas por Ham Chande (2001)⁶, para el total de la población nacional las $E(x)$ y $E_i(x)$ eran para 1995, las que se muestran a continuación:

| x | E(x) | E _i (x) | E _i (x)/E(x) |
|-------|------|--------------------|-------------------------|
| 60 | 20.7 | 5.7 | 27.5 |
| 65 | 17.1 | 5.5 | 32.1 |
| 70 | 13.9 | 5.2 | 37.4 |
| 75 | 11.1 | 4.8 | 43.6 |
| 80 | 8.6 | 4.3 | 50.6 |
| 85 | 6.5 | 3.8 | 58.5 |
| 90 | 4.6 | 3.1 | 67.1 |
| 95 | 3.0 | 2.3 | 76.2 |
| 100 + | 0.5 | 0.4 | 85.1 |

Fuente: Ham Chande, 2001: cuadro 2

Considerando conjuntamente las cifras de la tabla precedente y las tendencias arrojadas para el Distrito Federal por la muestra censal 2000, en cuanto a tasas de actividad laboral y niveles de ingreso por grupos quinquenales de edad, lo que puede sostenerse es que la probabilidad de enfrentar situaciones de privación y dependencia asociadas a la edad son muy significativas para el grupo de 70-74 años y comienzan a hacerse significativas entre los 65-69 años. En el caso de los hombres, porque es en ese tramo de edad cuando las tasas de participación laboral comienzan a reducirse rápidamente y en el caso de las mujeres porque, junto con una participación laboral previa mucho menor, aumenta considerablemente la probabilidad de no contar con una pareja, ya que si en el grupo de mujeres de 60 a 64 años, más de 75 % cuenta con una pareja, en el grupo de 65-70, debido evidentemente a la mayor mortalidad masculina y a que en menor proporción que los hombres vuelven a constituir una nueva pareja cuando se separan o divorcian, sólo poco más de 50 % reside todavía en pareja.

En suma, al parecer entre los 60 y 64 años los riesgos de dependencia, privación y pobreza, son todavía muy semejantes a los correspondientes a la población

⁶ La estimación de las $E_i(x)$ fue realizada por Ham Chande (2001: 55) valiéndose de las preguntas de la encuesta realizada por el CONAPO (1994), que se refieren a problemas de visión, capacidad para subir escaleras, y habilidad para manejar dinero. Para el cálculo de las tasas de prevalencia el autor consideró a una persona como incapacitada si tiene impedimentos serios en al menos uno de los tres conceptos utilizados.

adulta en general, comienzan a aumentar de modo acelerado entre los 65 y 69 años, y son ya muy importante en el grupo de 70 y 74 años. Es decir que resulta justificada la reducción de 70 a 68 años la edad requerida para ser derechohabiente de la pensión alimentaria que comenzará a aplicarse a partir de septiembre de 2009. Al mismo tiempo, resulta razonable considerar a futuro la reducción a 65 años de la edad requerida para gozar del derecho a la pensión, teniendo en cuenta que cada año de disminución de la edad requerida significa incorporar al menos 50,000 derechohabientes adicionales.

4.3.3. El monto de la pensión

Como ya se ha señalado, la Ley establece que el monto de la pensión será “no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”; es decir establece como límite inferior medio salario mínimo pero deja abierta la posibilidad de que se establezca un monto superior. Por su parte, el artículo quinto del Reglamento establece que “*El monto de la Pensión, será el equivalente a la cantidad correspondiente al 50 % del salario mínimo general*”. Es decir que el Reglamento *convierte* el límite inferior establecido por la Ley en **el** monto de la prestación. Este cambio que se opera al pasar de la Ley al Reglamento, puede explicarse por el hecho de que es necesario que el segundo, al ser el instrumento en el que se basa la aplicación de la primera, establezca un referente inequívoco para la fijación del monto de la pensión y su actualización. Pero se trata de una solución que no resulta satisfactoria por varias razones.

En primer término, el referente “medio salario mínimo” constituye una solución práctica originada en consideraciones presupuestales y en cuanto se trata de una prestación social a partir de la cual se buscaría avanzar hacia la instauración de una *pensión universal ciudadana*, pero no define, de acuerdo con la propia Ley, la meta alcanzar. En este sentido, si bien el salario mínimo legal no cubre las necesidades de un hogar conformado por el receptor del mismo más otros miembros que dependen de él o ella económicamente, puede ser considerado un

referente adecuado como *horizonte provisional* de la pensión alimentaria en cuanto pensión universal ciudadana destinada a adultos mayores de 65 años.

En segundo término, dado que los aumentos anuales a los salarios mínimos nunca son mayores a la inflación del año previo, y suelen ser menores, la actualización anual de la pensión de acuerdo con el salario mínimo, no contempla la pérdida real del poder adquisitivo de dicho salario; por ejemplo, el aumento del índice de precios al consumidor del Distrito Federal durante 2008 fue de 6.93 %, en tanto que el salario mínimo aumentó 4.6 %.

4.3.4. Requisito de residencia en el Distrito Federal

Los sistemas de pensiones no contributivas por vejez vigentes en diversos países de América Latina, se orientan a cubrir a la población residente en los respectivos territorios nacionales. En algunos casos, como en Costa Rica, poniendo como requisitos contar con la nacionalidad correspondiente o con una cantidad mínima de años de residencia en el país (20 en Argentina, tres en Chile, por ejemplo). Pero como se trata de pensiones derivadas de mecanismos asistenciales nacionales, el lugar específico de residencia dentro del territorio nacional resulta indiferente. No es así en el caso de la pensión alimentaria, cuyo reglamento establece como requisito una residencia mínima de tres años en el Distrito Federal. El requisito general de residencia responde al supuesto obvio de que se trata de una prestación que el GDF, un gobierno local, no puede hacer extensiva, por razones tanto de jurisdicción como financieras, a los residentes en otras entidades del país.

En cuanto a la residencia mínima de tres años previa a la solicitud, se trata de un requisito definido originalmente en el programa establecido en 2001 y trasladado al Reglamento de la Ley publicado en diciembre de ese mismo año. Las razones del mismo no están consignadas explícitamente en ninguna parte, pero de acuerdo con los testimonios calificados obtenidos, se trata básicamente de dos: 1)

que el derecho a la pensión alimentaria establecido en el Distrito Federal no se convirtiera en un estímulo para el cambio de residencia de adultos mayores de 70 años residentes en otras entidades de la república a la capital, con la consiguiente sobrecarga de la propia pensión alimentaria y de los servicios requeridos por esta población; 2) dificultar la simulación de la residencia en el Distrito Federal con el propósito de recibir la pensión alimentaria. Debe tenerse en cuenta que un número indeterminado, pero seguramente muy importante, de potenciales beneficiarios que residen en otras entidades del país, cuenta con parientes en el Distrito Federal, de modo que el requisito no puede reducirse a la sola demostración formal de residencia en la capital.

¿Por qué tres años? Se trata de un lapso de tiempo definido pragmáticamente por consenso de quienes tuvieron a su cargo el diseño del programa establecido en 2001 y el posterior reglamento de la ley. ¿Es un lapso razonable y adecuado? Por nuestra parte no se nos ocurre método alguno con base en el cual responder afirmativa o negativamente esta pregunta. En todo caso, es indudable que era necesario establecer un lapso mínimo de tiempo de residencia, porque en caso contrario habría resultado imposible minimizar, como ha sido el caso, los previsibles efectos perversos antes mencionados. A pesar de ello, no han faltado quienes afirman que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se extralimitó en sus facultades reglamentarias al establecerlo por la vía reglamentaria. (p.e., Fundación Christlieb, s.f.). Sin embargo, que sepamos no han existido impugnaciones al reglamento perseguidas por la vía legal y por consiguiente no existen elementos para suponer que carece de sustento jurídico.

Pero si el requisito de residencia mínima permanente de tres años resulta razonable, al mismo tiempo ha implicado que la *verificación* periódica, mediante visitas domiciliarias, de la *permanencia* de los derechohabientes en el domicilio declarado (y oportunamente verificado) se haya convertido en una componente central de la operación de la pensión alimentaria. De este modo, lo que suele ser un requisito común a los sistemas convencionales de retiro, en el caso de la

pensión alimentaria, la comprobación periódica de supervivencia (generalmente cada seis meses para muchos sistemas de pensión) por parte del beneficiario, resulta combinada con la verificación periódica de domicilio, *en* el domicilio mismo, por parte del personal asignado a la operación en el terreno.

El artículo 26 del Reglamento de la Ley de la Pensión Alimentaria señala al respecto que:

Para verificar la residencia, disfrute del beneficio de la pensión, supervivencia y atención de dudas o problemas relacionados con el derecho a la Pensión alimentaria, así como para recopilar información que requiera la Secretaría o la propia Institución a fin de implementar acciones y estrategias orientadas a un mejor servicio a los adultos mayores pensionados, la Institución dará seguimiento permanente a los beneficiarios, a través de visitas domiciliarias.

Y el artículo 31 señala como una de las causas de baja del padrón de beneficiarios:

Cuando al menos después de tres visitas consecutivas en días y horarios diferentes, la persona adulta mayor no es localizada en el domicilio reportado como residencia del mismo, según solicitud de inscripción y/o Carta Compromiso.

Se desprende del contenido de estos artículos que los beneficiarios de la pensión alimentaria contraen el compromiso de ser localizables en su domicilio por el personal asignado al efecto para todos los procedimientos y fines relacionados con la prestación: alta en el padrón y entrega de documentos comprobatorios, residencia permanente, entrega de tarjeta, seguimiento de su situación, verificación de supervivencia, encuesta de percepción y para proporcionar “información que requiera la Secretaría o la propia Institución”. Además, el criterio operativo aplicado y a través del cual se interpreta este compromiso, es que el personal del IAAM-DF no puede establecer citas para la realización de las visitas domiciliarias ni dar aviso previo acerca del día que se realizará la visita. Esto último porque se asume que lo contrario facilitaría la simulación de domicilio en el Distrito Federal, sobre todo en aquellos casos en los que aunque se comprobó inicialmente domicilio en esta entidad, en realidad la residencia permanente del

beneficiario se localiza en una diferente pero en un lugar cercano al Distrito Federal.

*Si bien como se verá oportunamente a través del análisis de la operación, la Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor (DOAAM) del IAAM-DF ha ido incorporando mecanismos y criterios orientados a facilitar la presencia de los beneficiarios en su domicilio cuando el personal del IAAM-DF realiza las visitas, de todos modos se puede decir que en realidad la reglamentación de la pensión alimentaria establece como un requisito **derivado** de los límites jurisdiccionales de su vigencia y de los compromisos que deben suscribir los derechohabientes, de **presencia** de éstos en su domicilio cuando el personal operativo asignado al área de residencia acude al domicilio de un derechohabiente en un día no conocido por éste de antemano. Y dado que esta presencia sólo puede ser acreditada, en principio por el personal encargado de las visitas domiciliarias, ello implica además que, en principio, tal presencia deberá verificarse en el horario de trabajo de dicho personal, el cual se extendió hasta diciembre de 2008 de lunes a viernes de 08:00 a 16:00 horas y a partir del presente año de 08:00 a 15:00 horas.*

Como se verá más adelante a propósito de la evaluación de la operación, este requisito derivado de presencia de los derechohabientes en su domicilio en fechas aleatorias ha venido teniendo implicaciones problemáticas, tanto para los derechohabientes como en términos de las cargas de trabajo del personal operativo. Y, por eso mismo, el IAAM-DF a través de la Dirección de Operación de la Pensión Alimentaria, se encuentra abocado al rediseño del dispositivo de visitas domiciliarias. En todo caso, este rediseño debería reflejarse en las normas reglamentarias y no sólo en las políticas operativas aplicadas por el IAAM-DF.

4.3.5. El medio de disposición: la tarjeta electrónica

Al ponerse en marcha en el año 2001 el programa de apoyo alimentario para adultos mayores de 70 años, se adoptó un dispositivo expedito y sin costo para el GDF, para la “dispersión de recursos”, es decir la entrega y disposición por parte de los beneficiarios del monto asignado mensualmente: una tarjeta electrónica utilizable por los beneficiarios en tiendas de autoservicio. Desde entonces y hasta la fecha, este ha continuado siendo el medio de pago y disposición de la pensión alimentaria, aunque en 2007 el GDF cambió de empresa dispersora y se ha buscado ampliar el padrón de comercios afiliados al sistema, procurando incluir a los mercados públicos del Distrito Federal.

Dejando de lado por el momento lo relacionado con los aspectos operativos de la tarjeta electrónica, en el nivel del diseño la principal cuestión a considerar es si ésta, en cuanto dispositivo de asignación y disposición de la pensión constituye la opción más adecuada. Está claro que dado el monto de la prestación y en función de la propia conveniencia de los derechohabientes, la disposición a través de una tarjeta electrónica resulta un medio adecuado. La utilización de otros medios posibles como la entrega en efectivo o mediante cheque, deben ser descartados por razones obvias. Entre ellas que, dada la modalidad de operación de la pensión alimentaria, se trata de medios que implicarían hacer entrega mensualmente del efectivo o del cheque al beneficiario o su representante, en el domicilio del primero.

Sin embargo, tarjeta de débito es una alternativa posible a la tarjeta actualmente utilizada, que sirve para pagar en establecimientos afiliados al sistema pero no para el retiro de efectivo. Al respecto, además de las posibles dificultades para lograr un convenio satisfactorio con una institución bancaria, el argumento que de acuerdo con la directora del IAAM-DF y de otros funcionarios entrevistados, ha llevado a descartar esta alternativa es que la posibilidad de manejo de efectivo por parte de los beneficiarios los pone en situación de vulnerabilidad, en particular en riesgo de robo y de abuso por parte de los parientes. En cuanto a esto último, debe tenerse en cuenta que mientras que el uso de la tarjeta en establecimientos

afiliados requiere de la firma del derechohabiente (o de su representante), esta no es necesaria para el uso de una tarjeta de débito en cajeros automáticos. Por otro lado, de acuerdo con Asa Cristina Laurell, quien se desempeñaba como Secretaría de Salud del GDF cuando se estableció el programa, la adopción de una tarjeta de débito fue una de las alternativas consideradas inicialmente, pero se descartó debido a que los bancos aplicarían una comisión del 6 % sobre el monto de los recursos gestionados, lo que hubiera significado un incremento muy significativo de los costos de administración de la pensión, los cuales, como veremos a propósito de la evaluación de la operación, se han logrado mantener en un nivel no sólo satisfactorio sino *llamativamente reducido*.

Los argumentos en contra del uso de una tarjeta de débito como medio de disposición de la pensión relacionados con la “vulnerabilidad” resultante para los beneficiarios, no son convincentes porque subyace a ellos una perspectiva de tutela del uso y disposición de la pensión por parte de los derechohabientes que limita tanto su autonomía como las alternativas de gasto de la pensión. Pero, por otra parte, el problema de los costos de administración es sin duda relevante y debe ser tomado en cuenta, sin que esto signifique que no deban explorarse alternativas encaminadas en esa dirección, sobre todo si se piensa en la perspectiva de una pensión universal ciudadana. Entre otras cosas debería tomarse en cuenta la opinión al respecto de los propios interesados.

4.3.6. Designación de representante

Los artículos 22, 23 y 24 del reglamento prevén la designación de un representante por o para aquellos Adultos Mayores que por distintas razones no están en condiciones de hacer uso por sí mismos de la tarjeta.

El artículo 22 se refiere a los beneficiarios que no pueden utilizar la tarjeta por sí mismos pero que están en condiciones de designar un representante:

En caso de que el Adulto Mayor manifieste que por cuestiones físicas o de otra índole le es imposible hacer uso de manera personal de la Pensión, podrá nombrar un representante, para que en su nombre haga uso del beneficio.

En realidad, mediante esta frase se está aludiendo, más que al “uso personal de la pensión” al *uso personal de la tarjeta* y a que el representante haga uso de *ésta última* y no del *beneficio*. Estamos sin duda frente a una imprecisión en el lenguaje utilizado, ya que de lo que se trata precisamente es de la previsión de un medio, el representante, para que el beneficiario pueda disfrutar (“usar”) la pensión a través del uso que un tercero autorizado haga, con ese fin, de la tarjeta.

Por su parte, el artículo 23 del reglamento se refiere al caso de los adultos mayores que padecen discapacidad mental.

Si el Adulto Mayor padece discapacidad mental, pero se ha corroborado que cumple con los requisitos establecidos, la Institución solicitará a los familiares que alguno de ellos funja como representante, haciendo hincapié que el beneficio es para el Adulto Mayor y que se realizarán visitas domiciliarias de seguimiento para su verificación.

Como se desprende del texto precedente, lo que se busca en los casos de discapacidad mental es designar un representante para que la pensión pueda ser utilizada en beneficio del derechohabiente.

Y finalmente, el artículo 24 se refiere al caso de los adultos mayores que además de padecer discapacidad mental se encuentran en un asilo.

En caso de que el Adulto Mayor se encuentre en un asilo, esté incapacitado mentalmente y no cuente con un familiar que lo represente, la Institución solicitará a la autoridad responsable del asilo designe un representante para el Adulto Mayor. La persona que funja como representante firmará una carta de las responsabilidades que adquiere.

Con la finalidad de verificar que el beneficio de la Pensión es utilizado para el bienestar del Adulto Mayor, la Institución podrá solicitar en cualquier momento al representante, la comprobación de gastos realizados con la tarjeta plástica, los que estarán integrados en un expediente que contenga los pormenores de la forma en que se han utilizado los recursos de la Pensión.

De este modo, en conjunto estos tres artículos contemplan la forma de que todos los potenciales beneficiarios de la pensión que por distintas causas no están en condiciones sea de utilizar la tarjeta o la propia pensión por sí mismos puedan beneficiarse con ella. ¿Pero qué ocurre cuando ya sea que el propio derechohabiente no cuente con alguien para designar como representante, ya sea, en caso de discapacidad mental, que ningún familiar o allegado acepte fungir como tal o que, estando internado en un asilo, la autoridad responsable se niega o no puede designar uno? A este respecto el Reglamento señala precisamente como una de las causales de baja del padrón de beneficiarios (fracción IX del artículo 32):

Incapacidad física y/o mental del Adulto Mayor cuando exista la imposibilidad de asegurarle el beneficio a través de un representante.

De lo que lo que se desprende que son los adultos mayores en más grave condición de vulnerabilidad los que pueden, reglamentariamente, resultar privados de la pensión por causas ajenas a su voluntad, lo cual resulta inadmisibles.

4.3.7. La carta compromiso

El reglamento establece como requisito para recibir la pensión la suscripción por parte de los derechohabientes de un documento denominado “Carta Compromiso” (CC). Este documento debe ser firmado por el beneficiario o su representante el día que en visita domiciliaria le es entregada la tarjeta electrónica. El contenido de la CC (anexo 4.3) incluye los antecedentes de la pensión alimentaria, los compromisos que adquiere el derechohabiente, las causas de baja del padrón de beneficiarios y los procedimientos a seguir por el beneficiario, su representante o familiares en distintas circunstancias: baja del padrón de beneficiarios, cambio de domicilio, fallecimiento, remisión a un asilo y hospitalización.

En conjunto se trata de un documento que formaliza la toma de conocimiento de los aspectos fundamentales del reglamento de la pensión alimentaria por parte del beneficiario, sus familiares y, en su caso, su representante. El procedimiento a seguirse para esta formalización se establece en los artículos 17 y 18 del reglamento.

Artículo 17. Una vez que el Adulto Mayor sea incorporado al padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria, el personal asignado por la Institución, entregará en el domicilio referido por el Adulto Mayor, la tarjeta plástica y la Carta Compromiso, la que se firmará en original y por duplicado.

Artículo 18. El personal asignado por la Institución, antes de entregar la tarjeta plástica directamente al Adulto Mayor, hará lectura de la Carta-Compromiso, de ser posible la lectura del documento debe realizarse con la presencia de algún familiar.

En los casos en que el Adulto Mayor presente alguna discapacidad de tipo mental o cualquier otra que le impida la comprensión de los contenidos de la Carta-Compromiso, será requisito indispensable la presencia de un familiar, representante legal o figura tutelar.

Como se desprende de estos dos artículos, el procedimiento definido busca asegurar que el beneficiario o su representante, y en lo posible algún familiar, estén en conocimiento de los aspectos reglamentarios que les conciernen directamente y que cuenten con una copia de la CC a la cual referirse posteriormente para saber cómo proceder en diferentes circunstancias relacionadas con el disfrute de la pensión. El señalamiento de que “de ser posible

la lectura del documento debe realizarse con la presencia de algún familiar”, aunque en principio podría considerarse como una cláusula que vulnera la autonomía de aquellos beneficiarios que no requieren de tutela alguna, se justifica por el hecho de que se busca hacer del conocimiento de los familiares aquellas circunstancias en las que será necesaria su intervención (fallecimiento del pensionado o su hospitalización o remisión a un asilo). *Sin embargo, el dar a conocer a uno o más familiares las circunstancias de referencia no necesariamente debe hacerse depender de la mediación de un tercero, normalmente una PSAM, del mismo modo que no se entiende por qué los derechohabientes que gozan de autonomía, **una vez comprobado el requisito de residencia**, deben esperar pasivamente que se les entregue la tarjeta y la CC en su domicilio.*

Por otro lado, debe entenderse, a pesar de la terminología utilizada, que las cláusulas de la CC que hacen referencia a estas circunstancias en que deberán intervenir los familiares, poseen carácter informativo pero no fuerza legal. En efecto dichas cláusulas establecen que:

CUARTO. En caso de fallecimiento de “EL PENSIONADO”, “EL REPRESENTANTE” o algún familiar del primero de los mencionados, deberá hacerlo del conocimiento del “INSTITUTO”, en un lapso no mayor de 72 horas, por conducto de los Centros de Salud, para que se proceda a la baja del padrón de beneficiarios de la Pensión Alimentaria y el reintegro del saldo disponible a “EL GDF”.

QUINTO. En caso de que “EL PENSIONADO” sea remitido a un asilo, será responsabilidad de “EL REPRESENTANTE” o algún familiar, notificar oportunamente el nuevo domicilio del Adulto Mayor (...), para que sea visitado y corroborar su estancia, evitando su baja por cambio de domicilio desconocido. (...)

SEXTO. Si en visita domiciliaria realizada a “EL PENSIONADO”, “EL REPRESENTANTE” o algún familiar manifiesta que el pensionado se encuentra hospitalizado, deberá presentar documentos oficiales que avalen tal situación, con la finalidad de que no sea dado de baja (...)

Dado que el suscriptor de la CC es “EL PENSIONADO” o, en su caso “EL REPRESENTANTE”, se desprende que la referencia a “algún familiar” no establece obligación legal para persona alguna y que por consiguiente los

términos “deberá” y “será responsabilidad”, sólo tienen en lo que respecta a los familiares un carácter informativo y exhortativo, a fin de que en caso de fallecimiento del pensionado colaboren con el Instituto reportando el evento, o que en caso de su hospitalización o remisión a un asilo procedan de un modo determinado en beneficio del propio pensionado.

Veamos ahora los compromisos que el pensionado asume al momento de recibir la tarjeta electrónica y firmar la CC. Cuatro de ellos hacen en realidad referencia al modo de uso de la tarjeta y a cómo proceder en relación a problemas relacionados con la misma.

II. “Utilizar la tarjeta electrónica, en los establecimientos autorizados, sin exceder del monto total disponible en el momento de su utilización”

III. “Reportar oportunamente al “INSTITUTO”, por conducto de los Centros de Salud o módulos de atención establecidos, cualquier tipo de problema en la utilización de la tarjeta, así como las anomalías en los establecimientos autorizados”.

IV. “Reportar el extravío o robo de la tarjeta electrónica, en el término de 24 horas, contadas a partir desde (sic) el momento en que ocurra el hecho, con el personal del “INSTITUTO” en el centro de salud más cercano a su domicilio o al teléfono 91-26-99-99. En caso de omisión o aviso extemporáneo, “EL GDF” y el “INSTITUTO” quedan deslindados de cualquier responsabilidad del daño que se cause o se pueda causar derivado del hecho”.

VII. “Abstenerse de utilizar la tarjeta en cajeros automáticos o canjearla por dinero en efectivo”.

Estos compromisos son en realidad indicaciones respecto de cómo utilizar la tarjeta y acerca de qué hacer en caso de extravío o robo de la misma a fin de evitar su utilización por terceros en perjuicio del propio pensionado, de modo que podrían ser enunciados de otro modo. Por ejemplo:

“La tarjeta electrónica sólo puede ser utilizada para hacer compras en establecimientos autorizados sin exceder el saldo disponible en el momento de su utilización y no sirve para ser utilizada en cajeros automáticos”.

En cuanto a los restantes compromisos, se refieren a la obligación por parte de los pensionados de reportar al INSTITUTO los cambios de domicilio (V), proporcionar al Instituto la información que les sea requerida en relación con el cumplimiento de la CC y la normatividad correspondiente, no ceder o transferir la tarjeta a terceros; y conducirse con respeto y decoro frente al personal responsable de operar y ejecutar las disposiciones de la Ley de Pensión Alimentaria.

La obligación de notificar los cambios de domicilio es enunciada como sigue:

“V. Notificar al “INSTITUTO” su cambio de domicilio o variación de su nomenclatura, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ocurra el cambio o tenga conocimiento de la variación de su nomenclatura. El pensionado, podrá reportar el hecho ocurrido en los Centros de Salud o módulos de atención establecidos, el incumplimiento será sancionado de acuerdo a los establecido en el último párrafo de este punto”.

Dados los procedimientos establecidos para verificación de supervivencia y continuidad de residencia en el Distrito Federal, como se verá en el siguiente apartado, de acuerdo con el Reglamento en vigor, el reportar el cambio de domicilio constituye una condición para que el personal del Instituto pueda localizar al pensionado en el domicilio declarado por éste y evitar ser dado de baja por esa razón.

4.4. GARANTÍAS DE EXIGIBILIDAD Y LA PROTECCIÓN FRENTE A CONDICIONAMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO Y LA PRIVACIÓN INDEBIDA DE LA PENSIÓN

Un derecho social otorgado por la ley, no podrá ser ejercido plenamente si la propia ley o su reglamento no especifican adecuadamente los conductos para ello y no protegen a sus portadores respecto del incumplimiento de las obligaciones, la desidia, la discrecionalidad o las resoluciones erróneas o inadecuadamente fundamentadas de los servidores públicos encargados de hacerlo efectivo. Si además, como es el caso de la pensión alimentaria, resulta necesario establecer ciertos supuestos o eventos de los cuales se deriva la pérdida del derecho, los

mismos deben ser especificados de modo inequívoco al igual que los conductos y plazos para que el afectado, sin necesidad en principio de recurrir a la vía jurisdiccional, pueda inconformarse y pedir la revisión de una resolución que considera infundada. Partiendo de estos supuestos, a continuación se examinan aquellos aspectos del Reglamento de la Ley de la Pensión Alimentaria, que de un modo u otro se relacionan con la protección del derecho a recibirla, incluidas las cuestiones relativas a su eventual pérdida.

Sin duda, el hecho de que la pensión alimentaria haya sido convertida por ley en un derecho universal de las personas adultas mayores de 70 (68) años residentes en el Distrito Federal, proporciona fuerza jurídica a la exigibilidad de la misma por parte de los potenciales beneficiarios. Al mismo tiempo, la obligación que la misma Ley establece para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos la asignación que garantice efectivamente el ejercicio del derecho, y para la ALDF de aprobar en el Decreto de Presupuesto anual el monto suficiente para ello, le otorgan al derecho un carácter inequívocamente vinculante para ambas instancias. En ese sentido es importante subrayar la diferencia decisiva que lo anterior supone respecto de cualquier otra prestación social no establecida como derecho y por consiguiente sujeta en cuanto a su cobertura a “disponibilidad presupuestal”, como es el caso por ejemplo del programa “70 y más” implementado por el Gobierno Federal.

Obviamente, la existencia del derecho a la pensión alimentaria y de la obligación por parte de la autoridad de proporcionarla cuando se cumplen los supuestos de edad y domicilio establecidos en la Ley, implica que cualquier posible agraviado por una negativa u omisión de la autoridad en el cumplimiento de la ley respectiva, puede recurrir con base en sólidos fundamentos legales a la instancia encargada de proteger los derechos humano. En todo caso, la adecuada formulación del reglamento de la ley y de los procedimientos a seguir en la aplicación del mismo, constituyen la condición inicial fundamental para que el derecho establecido pueda hacerse efectivo en un lapso razonable, sin la mediación de requisitos

innecesarios, sin costo para los potenciales beneficiarios y sin que éstos tengan la necesidad de recurrir a las mencionadas instancias.

Veamos entonces en qué consisten y cómo están formuladas las previsiones y cláusulas del reglamento que se orientan - pero pueden constituir un obstáculo -, al ejercicio expedito y sin condicionamientos, del derecho a la pensión alimentaria.

En primer término, la Ley establece que:

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

El reglamento por su parte cuenta con siete artículos específicamente orientados a proteger la incondicionalidad y gratuidad del ejercicio del derecho a la pensión alimentaria y a garantizar su aplicación en tiempo y forma por parte de los servidores públicos encargados de su ejecución.

Art. 8. Los trámites de solicitud de Pensión, entrega de tarjeta al pensionado, las visitas domiciliarias y la información brindada al Adulto Mayor sobre alguna problemática relacionada con el uso de la tarjeta, son totalmente gratuitos y no tienen ningún condicionamiento, salvo cumplir con los requisitos establecido en la Ley y el Reglamento.

Art. 10. El Adulto Mayor que cumpla con los requisitos establecidos, podrá solicitar la Pensión de manera directa en los centros de salud de la Institución o en el módulo de atención que establezca la Institución.

Art. 11. Cuando el Adulto Mayor tenga algún problema de salud que le impida personalmente solicitar la Pensión en los lugares referidos en el artículo anterior, podrá solicitarla en su nombre, un familiar o representante que acredite tal carácter. Con la solicitud se presentará la identificación oficial del Adulto Mayor, así como una identificación oficial del familiar o representante que realice la misma.

Art. 17. “Una vez que la Institución (el Instituto) haya corroborado el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Reglamento, incluirá los datos del Adulto Mayor en lista de espera de solicitudes, para ser incorporado al padrón de

beneficiarios como Pensionado en un tiempo no mayor de seis meses, contados a partir de la solicitud”.

Art. 20. (...) La tarjeta de reposición, será entregada al pensionado, en el domicilio registrado por el Instituto, en un plazo no mayor de veinte días hábiles a partir del reporte de pérdida y/o robo formal.

Art. 44. “Está prohibido utilizar los beneficios del derecho a la pensión alimentaria con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos, quien haga uso indebido de los recursos asignados a garantizar el derecho a la pensión alimentaria será sancionado de acuerdo a las disposiciones legales aplicables”.

Art. 45. Ningún servidor público podrá condicionar al Adulto Mayor su Pensión a la participación en actividades político-electorales o a cambio de algún tipo de aportación económica.

La lectura detenida de estos artículos muestra que al reglamentar la Ley se procuró especificar de modo inequívoco la gratuidad de los trámites relacionados con la solicitud y disfrute de la pensión y la incondicionalidad del acceso a la pensión, así como a facilitar ampliamente la presentación de la solicitud de pensión. Pero además, los artículos 17 y 20 establecen los tiempos máximos para que los solicitantes que cubren los requisitos establecidos por la Ley sean dados de alta como beneficiarios de la pensión y, en caso de extravío o robo de la tarjeta electrónica, para que la de reposición sea entregada a su destinatario. Se trata de cláusulas que al fijar plazos, por una parte, para hacer efectivo el ejercicio del derecho y, por otra para continuar disfrutando de la pensión cuando se requiere sustituir el medio – la tarjeta - establecido para ello, hacen tangible y otorgan un contenido preciso al horizonte temporal de la exigibilidad del derecho. Sin embargo, el lapso máximo de seis meses contados a partir de la fecha de registro de la solicitud, previsto reglamentariamente para que un solicitante sea dado de alta en el padrón de beneficiarios, parece excesivo una vez superada, como es el caso, la etapa de normalización y rutinización de los procedimientos aplicados en la operación del programa.

En cuanto a la especificación de los motivos de baja del padrón de beneficiarios, el reglamento enuncia diez causales posibles, las cuales se encuentran transcritas

en la Carta Compromiso. Aparte de la causa obvia, el fallecimiento del pensionado (VII), las restantes se refieren a diversas circunstancias relacionadas con el domicilio (I, II, IV, V), la existencia de un alta repetida (III); el rechazo de la pensión por el beneficiario (VI); error en el nombre del pensionado (VIII); incapacidad física y/o mental del Adulto Mayor (IX) e; incumplimiento de los compromisos adquiridos mediante la Carta Compromiso (X).

En cuanto a las causales no relacionadas con el requisito de domicilio en el Distrito Federal, la III “cuando se compruebe documentalmente existencia de una alta repetida” resulta ambigua, ya que no especifica si la baja procede para la alta “repetida” o para el pensionado en cuanto tal.

La causal VI, el rechazo de la pensión por el beneficiario, se origina en la circunstancia en que una persona que había solicitado la pensión, al momento de acudir su domicilio el personal de la DOAAM para que firme la Carta Compromiso y entregarle su tarjeta, rechaza recibirla. Para estos casos en el Manual Administrativo del IAAM-DF se prevé que el interesado firme un formato diseñado mediante el cual manifiesta que “renuncia a la pensión alimentaria”.

La causal VIII, “Cuando exista un error en el nombre del pensionado y la tarjeta se rechazada por él mismo. En este caso se le dará de alta de nuevo con las correcciones necesarias, de acuerdo al procedimiento establecido”. Es decir, se trata en realidad de una cláusula que más que establecer una causal de baja del padrón de beneficiarios, especifica el procedimiento a seguir en la circunstancia enunciada.

La causal IX “Incapacidad física y/o mental del Adulto Mayor cuando exista la imposibilidad de asegurarle el beneficio a través de un representante”, como se vio en el apartado 4.3.5, implica la posibilidad de que puedan verse privados de la pensión aquellos adultos mayores que más la necesitan. *Su revisión supone prever alternativas específicas de atención de tales casos.*

La causal X “Incumplimiento de los compromisos adquiridos en la Carta Compromiso firmada por el Pensionado” resulta ambigua, porque hace referencia fundamentalmente como veremos al analizar el procedimiento de baja, al “compromiso IX” consignado en la Carta Compromiso, es decir a casos que se presentan muy excepcionalmente, en los cuales el personal de la DOAAM es agredido por el pensionado o sus familiares y no resulta posible llevar a cabo las visitas domiciliarias. Sin embargo, como se vio en el apartado 4.3.6, los restantes compromisos señalados en dicha Carta, en realidad tienen un carácter básicamente informativo o su incumplimiento, salvo cuando resulta en la imposibilidad de localizar a un derechohabiente en su domicilio, no es aplicado como causal de baja.

Por su parte, las causales relativas al domicilio están enunciadas como sigue:

“I. Cuando al menos después de tres visitas consecutivas en días y horarios diferentes, la persona adulta mayor no es localizada en el domicilio reportado como residencia del mismo, según solicitud de inscripción y/o Carta Compromiso.”

“II. Cuando la persona adulta mayor haya cambiado de domicilio sin notificarlo a las instancias correspondientes y no se pueda indagar el nuevo domicilio o éste sea fuera del Distrito Federal.”

“IV. Cuando se verifique que el Adulto Mayor no cumple con los requisitos de edad y residencia establecidos para gozar de la Pensión”.

“V. Cuando el domicilio señalado por el Adulto Mayor como lugar de residencia no exista.”

La causal IV se explica por sí misma, ya que son los requisitos de edad y residencia los que confieren el derecho a la pensión y la causal V prevé una circunstancia en la que resulta imposible verificar el cumplimiento del segundo de estos requisitos.

La causal “II” es enunciada de un modo que implica priorizar los derechos de los pensionados, porque más allá de la referencia al “incumplimiento de la obligación de notificar los cambios de domicilio”, pone como condición para que la baja proceda que “no se pueda indagar el nuevo domicilio”. *Aunque quizás la cláusula “este sea fuera del Distrito Federal” podría constituir por sí misma una causal específica: “Cuando el pensionado cambie su domicilio permanente fuera del Distrito Federal”.*

En cuanto a la causal uno I, su aplicación, a pesar del margen establecido de “tres visitas consecutivas en días y horarios diferentes”, como ya se señaló anteriormente a propósito del análisis del requisito de residencia, se manifiesta como un problema en la operación de la pensión alimentaria, en particular en relación con los pensionados que llevan una vida activa que implica realizar de modo habitual actividades fuera del domicilio; *se trata de un problema al que nos referiremos más adelante a propósito de la evaluación de la operación y que tiene que ver con el hecho de que la reglamentación del derecho a la pensión ha implicado que el disfrute de la misma requiera de la mediación en forma permanente de personal operativo de campo a través de visitas domiciliarias y de la disponibilidad de los derechohabientes para recibir tales visitas de acuerdo con los tiempos y la lógica operativa de dicho personal.*

En suma la causal I y en general las causales de baja relacionadas con la verificación de domicilio deberán ser reconsideradas en el marco de una revisión general del procedimiento de visitas domiciliarias y el papel que las mismas desempeñan actualmente.

Por último, tal como fue señalado al comienzo de este apartado, la protección del derecho a la pensión alimentaria debería incluir para los casos en que un beneficiario haya sido dado de baja del padrón, la especificación de los conductos y plazos para que el afectado, sin necesidad a otras instancias, pueda inconformarse y pedir la revisión de la resolución si la considera infundada. Y en

efecto, el Reglamento de la Ley especifica a través de los siguientes cinco artículos, tanto el procedimiento a seguir por el afectado por una resolución de baja para solicitar su reinscripción en el padrón de beneficiarios como los plazos en los que la autoridad competente deberá adoptar la resolución correspondiente y, en su caso, se dará de alta nuevamente al solicitante.

Art. 49. En contra de la baja del padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria, el Adulto Mayor y/o representante podrá solicitar hasta por tres ocasiones más, su reinscripción al padrón de beneficiarios. Dicha solicitud se realizará ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la baja.

Art. 50. El Escrito de solicitud de reinscripción deberá expresar los motivos por lo que no está de acuerdo con la baja. Asimismo, deberá estar acompañado por los documentos que sustenten su motivación.

Art. 51. Una vez recibido el escrito de solicitud de reinscripción, el superior jerárquico ordenará las investigaciones que correspondan al caso. Asimismo, contará con diez días hábiles para resolver, contados a partir de que se presente la solicitud de reinscripción.

Art. 52. La respuesta a la solicitud de reinscripción que emita el superior jerárquico deberá estar fundada y motivada y podrá confirmar o revocar la baja del padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria.

Art. 53. Si el superior jerárquico ordena la reinscripción en el padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria, ésta deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya mandado la reinscripción.

*Estos artículos del Reglamento se orientan a proteger el derecho a la pensión alimentaria en el supuesto de baja del padrón de beneficiarios y en lo general cubren satisfactoriamente el principio enunciado al comienzo de este apartado. En particular, el establecimiento de plazos, al igual que los definidos para el procedimiento de alta y para la entrega de tarjeta de reposición, otorgan certidumbre a los derechohabientes y precisan los términos temporales del cumplimiento de sus obligaciones por parte de los servidores públicos responsables. Sólo cabe añadir al respecto un comentario al límite de “tres ocasiones **más**” que establece el artículo 49 para la presentación de solicitud de reinscripción. Si bien, desde el punto de vista administrativo este límite parece razonable, ya que implica prever un margen amplio para evitar que un pensionado*

resulte afectado indebidamente en su derecho por una resolución de baja del padrón de beneficiarios, la introducción del término “más” se presta a confusiones, dado que el alta original no constituye una “reinscripción”.

4.5. EL MARCO LÓGICO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA: CONSISTENCIA INTERNA ENTRE OBJETIVOS Y REGLAS DE OPERACIÓN

La consistencia entre los objetivos y las reglas de operación de la pensión alimentaria fue examinada, de modo pormenorizado, a propósito del análisis de las normas reglamentarias y operativas en los apartados precedentes, por lo que aquí nos limitaremos a sintetizar las conclusiones al respecto.

La pensión alimentaria es un **derecho** que busca garantizar a las personas en edad avanzada, es decir en un período de la vida en el que los individuos ven mermar sus capacidad y aumentar sus probabilidades de enfermar, una prestación que les proporcione una seguridad económica básica, elevar su calidad de vida e indirectamente contribuya a mejorar sus condiciones de salud.

Para cumplir estos objetivos, las bases fundamentales del diseño de la pensión alimentaria tal como están definidas por la Ley y el Reglamento, comprenden los siguientes elementos: 1) *universalidad*, 2) *definición de la población objetivo*, 3) *requisito de residencia en el Distrito Federal*; 4) *monto de la prestación*; 5) *(en los casos que así lo requieren) designación de un representante del beneficiario*; 6) *obligación para el GDF y la ALDF de asignar los recursos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho*, 7) *exigibilidad*; 8) *protección del derecho*; y 9) *procedimientos e instrumentos a través de los cuales estas bases son aplicadas: medio de pago y disposición de la pensión (tarjeta electrónica), verificación de requisitos mediante visita domiciliaria y firma de la Carta Compromiso.*

Universalidad. La ley está redactada para evitar que ningún derechohabiente potencial, residente en el Distrito Federal, deje de gozar del beneficio por razones

imputables a cláusulas o interpretaciones del texto legal que impliquen alguna restricción en la inclusión que no sean los requisitos de residencia y edad.

Definición de la población objetivo - requisito de edad. Es definido como ser mayor de 70 años (hasta la fecha y de 68 años a partir de septiembre del presente año), y resulta respaldado por las evidencias existentes en cuanto a que si bien la definición legal de “adulto mayor” incluye a las personas de mayores de 60 años, entre los 60 y 64 años los riesgos de dependencia, privación y seguramente pobreza, son muy semejantes a los correspondientes a la población adulta en general, comienzan a aumentar entre los 65 y 69 años, y se incrementan considerablemente entre los 70 y 74 años.

Requisito de residencia en el Distrito Federal. Por tratarse de un derecho vigente a nivel local, la Ley establece que corresponde a los “adultos mayores de setenta años **residentes en el Distrito Federal**. Por su parte el Reglamento define como “Adulto Mayor – Toda persona mayor de setenta años de edad, **con una antigüedad mínima de tres años como residente en el Distrito Federal** (subrayado nuestro). Es decir, la norma reglamentaria define de modo pragmático – es decir guiada por consideraciones relacionadas con el carácter local de la vigencia del derecho – que habrá de entenderse por “residencia en el Distrito Federal”. *Esto, que parece una especificación razonable por las razones apuntadas en el apartado 3.3.3, constituye una debilidad intrínseca del programa derivada del carácter local de la pensión.*

Monto de la pensión. La ley establece que el mismo será “no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”. Dado que medio salario mínimo ha sido el monto aplicado hasta la fecha, lo que se puede considerar como pendiente al respecto en términos de la congruencia de este monto con el objetivo de la pensión, es definir una meta a alcanzar y los procedimientos y plazos para ello.

Obligación de asignación de los recursos necesarios para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria. La ley es totalmente explícita respecto de la obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa, de incluir en el Presupuesto de Egresos la asignación necesaria y de aprobar el monto requerido en el Decreto de Presupuesto de Egresos, respectivamente.

Exigibilidad y protección del derecho. Los artículos del Reglamento relacionados con la exigibilidad del derecho, permiten constatar que al reglamentar la Ley se especificaron de modo inequívoco la gratuidad de los trámites y procedimientos relacionados con la solicitud de la pensión, la incondicionalidad del acceso a la misma, los conductos para solicitarla y los tiempos máximos para que los solicitantes que cubren los requisitos establecidos por la Ley sean dados de alta como beneficiarios y, en caso de extravío o robo de la tarjeta electrónica, para que la que la sustituya sea entregada a su destinatario.

Por otro lado, *se observa que la definición de las causales de baja del padrón de beneficiarios relacionadas con el domicilio y a la incapacidad del beneficiario cuando no sea posible designar un representante, limitan el derecho a la pensión por la vía reglamentaria y deberán ser revisadas y modificadas.* Como *contrapartida, para los casos en que un beneficiario haya sido dado de baja del padrón, el Reglamento especifica los conductos y plazos para que el afectado pueda solicitar la revisión de la resolución si la considera infundada.* El reglamento define tanto el procedimiento a seguir por el afectado por una resolución de baja para solicitar su reinscripción en el padrón de beneficiarios, como los plazos en los que la autoridad competente deberá adoptar la resolución correspondiente y, en su caso, se dará de alta nuevamente al solicitante.

La protección del derecho a la pensión alimentaria contempla a nivel reglamentario, con la limitación antes señalada, la designación de un representante en aquellos casos en los que el beneficiario de la pensión no se

encuentre, por incapacidad física o mental, en condiciones de hacer uso por sí mismo de la tarjeta.

En cuanto a los procedimientos e instrumentos por medio de los cuales estas bases son aplicadas, se puede concluir lo siguiente.

Medio de pago y disposición de la pensión. La tarjeta electrónica utilizada actualmente constituye un dispositivo **aceptable** y que no genera costos de administración adicionales, pero que presenta ciertas limitaciones en términos de la lógica de una *pensión universal ciudadana* y como tal, destinada a ser aplicada para cubrir todo tipo de necesidades y de acuerdo con los criterios y prioridades de los propios beneficiarios. En este sentido, *sin ignorar el hecho de que puede significar costos de administración adicionales, una tarjeta de débito que permita la disposición de efectivo, cumpliría en mayor medida con el propósito de otorgar plena capacidad de decisión y autonomía a los beneficiarios en cuanto al destino a dar a la pensión.*

Verificación de requisitos mediante visita domiciliaria. Se trata de un procedimiento aplicado para dar cumplimiento a los propósitos de la Ley. El Reglamento abre la posibilidad de dispensar, en casos en los que exista la imposibilidad práctica para ello, la exhibición de los soportes documentales correspondientes (acta de nacimiento, en particular). La visita domiciliaria para verificación de requisitos, es una entre varias modalidades de visita domiciliaria que se realizan como parte de la operación del programa, las cuales se analizan *in extenso* en el capítulo 6 dedicado al análisis de la operación. *Pero si bien las visitas denominadas de seguimiento, persiguen en buena parte de los casos fines diferentes a la simple verificación de supervivencia y de continuidad de residencia en el Distrito Federal, implican un requisito derivado de presencia de los derechohabientes en su domicilio en fechas aleatorias para el derechohabiente, lo que tiene implicaciones problemáticas, tanto para muchos derechohabientes como para el personal operativo en términos de las cargas de trabajo.*

Carta Compromiso. Consiste en un documento que, de acuerdo con el Reglamento, deben firmar los solicitantes de la pensión alimentaria al momento de recibir la visita domiciliaria en la cual se les hace entrega de la tarjeta electrónica, quedando una copia del mismo en su poder. Su contenido incluye los antecedentes de la pensión alimentaria y un conjunto de reglas – “compromisos” a las cuales los pensionados deben atenerse en su calidad de tales. *Estas reglas comprenden enunciados que incluyen tanto indicaciones prácticas respecto a cómo utilizar la tarjeta y proceder en distintas circunstancias, como obligaciones propiamente dichas. Por ello el contenido de la Carta Compromiso debería ser reelaborado, en particular en lo que respecta a la cláusula segunda en la que se enumeran los compromisos del pensionado.*

4.6. CONGRUENCIA DEL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y DE SUS REGLAS DE OPERACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) (anexo 4.9) enumera doce principios en los que debe basarse la política de desarrollo social en la entidad. A continuación nos referiremos a cada uno de estos principios, vinculando los resultados del análisis precedente con el examen de la congruencia que el derecho a la Pensión Alimentaria y las reglas de operación del programa, guardan con cada uno de ellos. *Cabe señalar que, desde nuestro punto de vista, tiene pleno sentido examinar la congruencia de “la política de desarrollo social” efectivamente aplicada en el Distrito Federal con los principios que de acuerdo con la ley deben regirla pero no tanto la congruencia de cada programa social en particular con tales principios.*

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

El hecho de que la Ley establezca el derecho a la pensión alimentaria para todos los adultos mayores de 70 (68) años residentes en el Distrito Federal y que las normas que reglamentan este derecho, estén orientadas, en sus aspectos fundamentales, como hemos visto en los apartados 4.4 y 4.5, a garantizar el ejercicio del mismo en las distintas circunstancias y condiciones previsibles, implica sin duda que el diseño del programa guarda congruencia con este principio.

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

La pensión alimentaria, dado su carácter de derecho universal y exigible responde a este principio porque por medio de la asignación de recursos fiscales, funciona como un mecanismo redistributivo del ingreso orientado a atender necesidades básicas de un grupo vulnerable de la población. Por otra parte, por su misma universalidad, no se orienta *específicamente* a abatir las diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales, sino en todo caso entre el grupo de población al que está destinada, los adultos mayores, y el resto de la población adulta.

“EQUIDAD DE GÉNERO: La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo.”

El diseño de la pensión alimentaria garantiza la equidad de género en el ejercicio del derecho correspondiente.

“EQUIDAD SOCIAL: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.”

El diseño de la pensión alimentaria responde al principio de *inclusión* de todos los habitantes de edad avanzada del Distrito Federal, sin distinción alguna, incluida la de nacionalidad

“JUSTICIA DISTRIBUTIVA: Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.”

Por las razones apuntadas en el apartado 4.1, la pensión alimentaria implica priorizar las necesidades de un grupo que sufre en mayor medida que la población adulta en general, “condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social”.

“DIVERSIDAD: Reconocimiento de la condición pluricultural del Distrito Federal y de la extraordinaria diversidad social de la ciudad que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia de sexos, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades.”

La pensión alimentaria contribuye al reconocimiento de la diversidad, y la respuesta es sin duda afirmativa, porque constituye un medio concreto de reconocer las necesidades específicas de las personas de edad avanzada.

“INTEGRALIDAD: Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos.”

Sólo se puede señalar a este respecto que la pensión alimentaria constituye un componente central de la política de desarrollo social del Distrito Federal y que puede ser considerada como complementaria de otros programas sociales destinados a atender las necesidades de otros grupos de la población, así como de otros programas destinados al mismo grupo, como los de servicios médicos y medicamentos gratuitos y visitas médicas domiciliarias.

“TERRITORIALIDAD: Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial en el que en el ámbito territorial confluyen, se articulan y complementan las diferentes políticas y programas y donde se incorpora la gestión del territorio como

componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano.”

La política de desarrollo social es aplicada en el Distrito Federal de modo generalizado con apoyo en la calificación del territorio en Unidades Territoriales clasificadas por niveles de marginación; clasificación que se utiliza entre otras cosas para establecer prioridades o aplicar de modo territorialmente focalizado ciertos programas y en general como dispositivo de operación territorial de los programas sociales. La pensión alimentaria, nació precisamente como un programa de ayuda alimentaria orientado a atender en primer término a los adultos mayores de setenta años residentes en Unidades Territoriales clasificadas como de muy alta y alta marginación. Al ser convertida la prestación en un derecho, esta focalización territorial dejó de ser aplicable en lo general, pero la operación del programa y las políticas y criterios operativos que aplica el IAAM-DF están basadas en las Unidades Territoriales y su clasificación según niveles de marginación.

“EXIGIBILIDAD: Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuenta.”

La aplicación de este principio para el caso de la pensión alimentaria fue discutida en el apartado 4.3.6, donde se mostró cómo las normas reglamentarias prevén mecanismos diseñados para garantizar el carácter exigible del derecho. Así, en este caso la exigibilidad no es el horizonte sino la realidad de un derecho social.

“PARTICIPACIÓN: Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello.”

La componente del diseño de la pensión alimentaria que en alguna medida se relaciona, aunque no fue diseñada con ese propósito, con este principio en cuanto a la participación directa de los propios interesados, pero sólo en lo que respecta a la evaluación del programa, es la “Encuesta de Percepción de los Adultos Mayores

con Relación a la Pensión Alimentaria” que se aplica anualmente a una muestra representativa de derechohabientes. Las características, calidad y pertinencia de esta encuesta en relación con los objetivos que su aplicación persigue, son abordadas en el apartado 4 del capítulo 5. Esta encuesta se inscribe en el mandato establecido en la Fracción III del Artículo 41 del Reglamento: “Definir e instrumentar un sistema de evaluación de la operación e impacto social de la Pensión”. *Por lo demás (...) los mecanismos para que “las personas, comunidades y organizaciones (participen) en el diseño, seguimiento, aplicación (...) de (la pensión), no están contemplados en el diseño del programa.*

“TRANSPARENCIA: La información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será pública con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales y a la prohibición del uso político-partidista, confesional o comercial de la información.”

El artículo 46 del Reglamento hace explícito el carácter público de la información estadística relacionada con la pensión alimentaria y señala que la misma será publicada y actualizada de forma sistemática en la página electrónica del GDF. Es decir, el diseño de la pensión alimentaria contempla el carácter público de la información relacionada con el programa y su difusión mediante página electrónica. Cómo y en qué medida se da cumplimiento a esta norma es un asunto que es abordado en el apartado 5.2.7 del capítulo 5, dedicado a la difusión del programa.

“EFECTIVIDAD: Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respecto y reconocimiento de los derechos que profundice el proceso de construcción de ciudadanía de todos los habitantes.”

En el apartado 4.3.6 se analizaron los elementos que en el diseño de la pensión alimentaria se orientan a proteger y a hacer efectivo el ejercicio del derecho correspondiente, concluyéndose que en lo fundamental, **con algunas limitaciones que deberán ser atendidas**, cumplen con ese propósito. En cuanto

al costo administrativo, la eficiencia y la eficacia en la ejecución del programa, se trata de temas que se abordan en el capítulo 5 destinado a la evaluación de la operación de la pensión alimentaria.

En resumen, se puede afirmar que la pensión alimentaria es un derecho en relación con el cual las bases para su cumplimiento establecidas en la Ley y las reglas para protegerlo y hacerlo efectivo definidas por la vía reglamentaria, responden ampliamente a los principios de la política de desarrollo social del Distrito Federal tal como estos son enunciados en la LDSDF. Sin que esto signifique, que no existan aspectos del diseño que puedan ser mejorados y precisados, los cuales serán objeto de recomendaciones puntuales en el capítulo correspondiente.

5. LA OPERACIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA

5.1. LOS RECURSOS ASIGNADOS A LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y A SU OPERACIÓN

5.1.1. Financiamiento de la pensión alimentaria

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” lo que hasta entonces había sido una ayuda alimentaria” para los adultos mayores de setenta años, que operaba al igual que otros programas sociales del GDF, 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.

En todo caso, la cobertura creció rápidamente desde el principio, de modo que a fines del año 2002, el padrón de pensionados representaba casi 90 % de la población de 70 años y más residente en el Distrito Federal a junio de dicho año de acuerdo con las proyecciones de población del CONAPO (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA Y DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA

| AÑO | PENSIONADOS | POBLACIÓN DE 70 AÑOS Y MAS* | MONTO DE LA PENSION | PRESUPUESTO EJERCIDO | % DEL PRESUPUESTO DEL DF |
|------|-------------|-----------------------------|---------------------|----------------------|--------------------------|
| 2001 | 250000 | 361,398 * | 600 | 1 224,938,000 | 1.88 |
| 2002 | 325000 | 373,363 * | 638 | 2 080,249,152 | 2.67 |
| 2003 | 335498 | 385,737 * | 668 | 2 605,200,000 | 3.34 |
| 2004 | 352000 | 373,185 ** | 688 | 2 889,600,000 | 3.73 |
| 2005 | 381500 | 385,454 ** | 709 | 3 188,727,500 | 3.88 |
| 2006 | 400000 | 398,439 ** | 730.05 | 3 415,952,133 | 3.82 |
| 2007 | 416472 | 411,492 ** | 758.55 | 3 706,319,614 | 3.79 |
| 2008 | 430000 | 424,649 ** | 788.85 | 3 830,298,225 | 3.46 |

* Población estimada al 30 de junio

** Población estimada al 31 de diciembre

Fuentes: IAAM-DF y CONAPO, proyecciones de población

Dos aspectos resultan llamativos en cuanto a las cifras reportadas en el cuadro precedente. La primera es que con la excepción del número de pensionados registrados para los años 2003 y 2007, las cifras reportadas para los restantes años son cifras “redondas” (terminan en ceros), lo cual resulta inexplicable como resultado aleatorio del proceso de incorporación de nuevos pensionados al cierre de cada ejercicio. El segundo, es que a partir del año 2006, el padrón de pensionados a fin de cada año supera la población de 70 años y más residente en el Distrito Federal de acuerdo con las proyecciones del CONAPO. Esta extraña inconsistencia, podría estar mostrando o bien que tanto el conteo general de población de 2005 como las proyecciones elaboradas por CONAPO con base en él para los años subsecuentes, implican una subestimación de la población de 70 años y más residente en el Distrito Federal; o bien que el padrón de beneficiarios incluye un número mayor de adultos mayores de setenta años que los que efectivamente residen en el Distrito Federal. Esto último podría deberse a dos causas; la primera es que un cierto número de beneficiarios reside en otras entidades (en particular en municipios conurbados del Estado de México); la segunda, la existencia de rezagos en el procedimiento de baja del padrón de beneficiarios fallecidos. En todo caso, todo parece indicar que la pensión alimentaria ha alcanzado un nivel universal de cobertura y que el disfrute del derecho a esta prestación no se encuentra actualmente limitado por razones financieras.

De hecho, a reserva del análisis específico de la operación del procedimiento correspondiente que se presenta más adelante, lo que se pudo observar es que el ritmo actual de incorporación de nuevos derechohabientes al padrón de beneficiarios no está condicionado por la disponibilidad de recursos, ya que en ningún caso los tiempos de procesamiento de las solicitudes responden a consideraciones presupuestales. Que esto sea así es el resultado de dos factores concurrentes: 1) El GDF y la ALDF están cumpliendo puntualmente con la obligación legal de asignar en el presupuesto anual de egresos los recursos necesarios, de acuerdo con las previsiones efectuadas y el presupuesto solicitado

por el IAAM-DF vía la Secretaría de Desarrollo Social; 2) El IAAM-DF, cuenta con base en el conocimiento adquirido respecto del comportamiento del padrón de beneficiarios, con los mecanismos operativos necesarios para estimar las necesidades presupuestales y en su caso gestionar los ajustes requeridos en el presupuesto asignado.

Tal como se puede apreciar a través de los documentos incluidos en el anexo 5.1, en 2008 el IAAM-DF debió en efecto gestionar diversos movimientos de reasignación de recursos presupuestales, así como una ampliación presupuestal de 127,833,416 pesos. Del análisis de los documentos de referencia y de algunas de las entrevistas realizadas se desprende además que, de no tratarse la pensión alimentaria de un derecho cuyo ejercicio, en lo fundamental, está reglamentado de modo unívoco, tales movimientos de reasignación y ampliación de recursos, podrían enfrentar obstáculos derivados de las reglas generales aplicadas en la administración pública del GDF en términos de “techos” presupuestales establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos que aprueba la ALDF. Así en oficio dirigido por el Subsecretario de Egresos al Secretario de Desarrollo Social el 8 de enero de 2008, se señala:

“Es obligatorio que en el ejercicio del presupuesto, las Unidades Ejecutoras de Gasto se ajusten a su techo presupuestal aprobado por la Asamblea Legislativa, toda vez que la Secretaría de Finanzas no cuenta con recursos disponibles para incrementarlo, ya que conforme al Código Financiero citado, el gasto público del Distrito Federal se base en el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por el Órgano Legislativo Local”.

5.1.2. La estructura del IAAM-DF y los recursos humanos asignados a la operación de la pensión alimentaria

Si hasta el momento, la asignación de recursos al pago de la pensión alimentaria ha permitido lograr una cobertura universal, los recursos asignados a la operación presentan limitaciones en algunos casos importantes. Se trata de una situación que, al menos en parte, es resultado de la reciente creación del IAAM-DF y el consecuente pasaje de gran parte de las funciones, entre ellas la operación de la

pensión alimentaria, desempeñadas hasta mediados de 2007 por la la Dirección de Promoción y Atención al Adulto Mayor de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, de la Secretaría de Salud al IAAM-DF como dirección general de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta transición ha implicado que buena parte de los recursos humanos y materiales asignados en la Secretaría de Salud a la Dirección antes mencionada y sus programas, permanecieran en dicha secretaría, si bien como veremos, recursos estratégicos, como el contingente de educadoras comunitarias, capacitadores y coordinadores regionales, necesarios para la operación de la pensión alimentaria y de otros programas, fueron reasignados a la Secretaría de Desarrollo Social. A continuación, a partir de una presentación de la estructura actual del IAAM-DF, se analizará la problemática de los recursos humanos y materiales de los que éste dispone para la operación de la pensión alimentaria.

5.1.2.1. La estructura del IAAM-DF

Desde el año 2001 hasta el 30 de junio de 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. De acuerdo con el programa de trabajo 2004-2008, el IAAM-DF desarrolla también los programas 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.

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

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

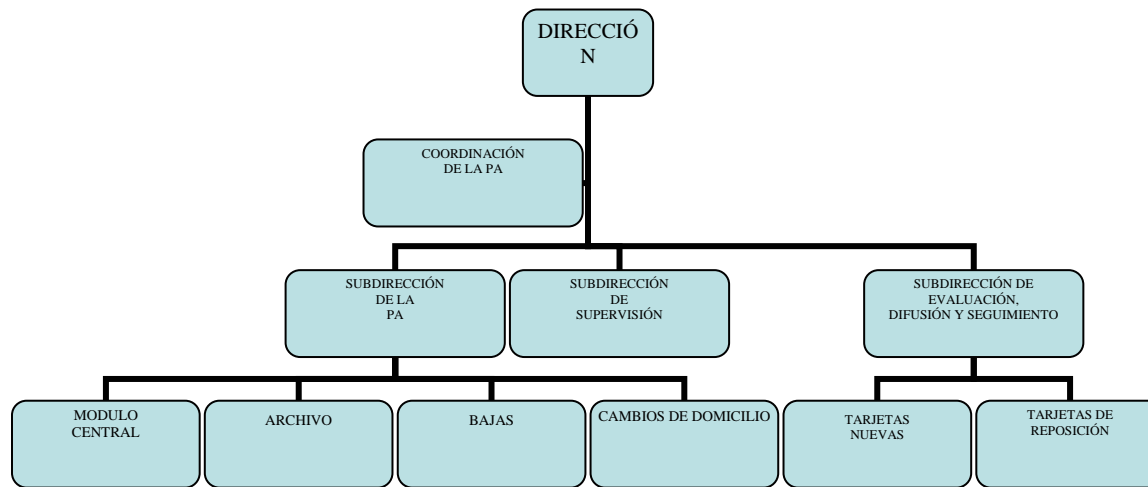
En cuanto a los equipamientos, se trata de los Centros de Salud del Distrito Federal distribuidos en las 16 delegaciones, en los cuales se establecieron módulos de atención a adultos mayores, y que merced a su amplia distribución territorial se presentaron como la infraestructura adecuada – y por lo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

Al crearse el IAAM-DF en 2007, la hasta entonces directora de los Servicios de Salud del Distrito Federal fue designada directora del Instituto y seis funcionarios que formaban parte de la estructura de la Dirección de Promoción y Atención al Adulto Mayor fueron transferidos al Instituto junto con todo el personal asignado a

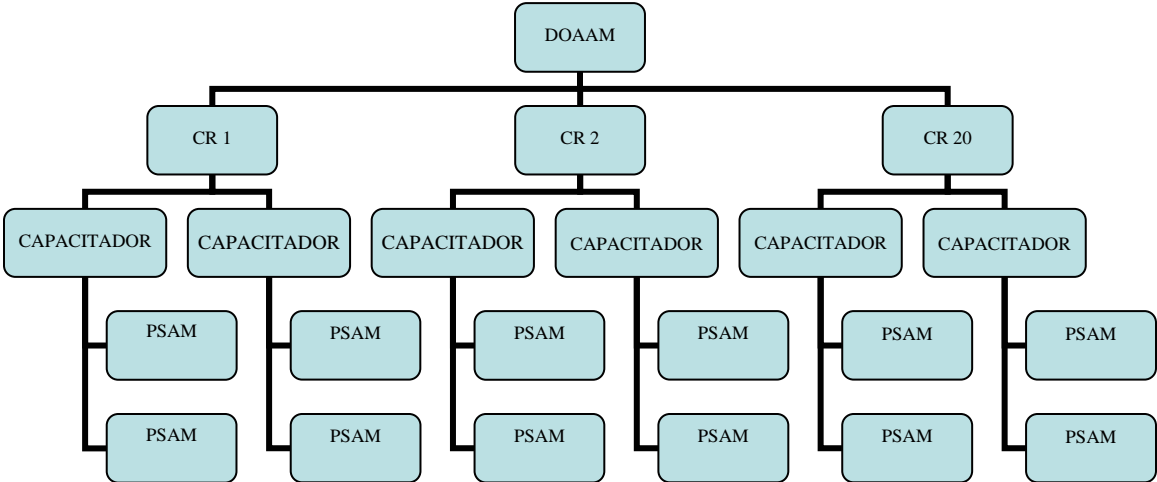
la operación de la pensión alimentaria (educadoras, capacitadores y coordinadores regionales) contratados entonces por honorarios asimilados a salarios.

De este modo la estructura de mando formal actual del IAAM DF, es la que se muestra en el anexo 5.2, en tanto que la estructura real a nivel central y de operación territorial (regional) de la DOAAM es la que se muestra en los organigramas de las páginas siguientes y su integración se describe a continuación de los mismos.

ESTRUCTURA CENTRAL
DIRECCIÓN DE OPERACIÓN DE LA ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR (DOAAM)



ESTRUCTURA REGIONAL DE LA DOAAM



Estructura Central

Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor

Reporta a la dirección del IAAM-DF y del funcionario a cargo depende formalmente el personal operativo.

Áreas a cargo:

Area de computo integrada por la responsable y 4 personas de apoyo. Lleva el padrón de beneficiarios y procesa información relacionada con la operación de la pensión alimentaria. Cuenta con 1 Apoyo administrativo (secretaria).

Coordinación de la Pensión Alimentaria (titular contratada por honorarios)

Reporta al director y tiene a su cargo el seguimiento de la operación de la pensión alimentaria.

Áreas a cargo:

Subdirección de la Pensión Alimentaria

Subdirección de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas

Subdirección de Supervisión-Capacitación (titular contratado por honorarios)

Subdirección de la Pensión Alimentaria

1 responsable de módulo de atención central. Atiende diariamente alrededor de 50 solicitantes de forma directa y vía telefónica.

1 responsable de atención ciudadana. Tiene a su cargo el seguimiento de solicitudes recibidas por escrito y correo electrónico y de quejas y/o denuncias ciudadanas.

1 responsable de área de archivo con 1 apoyo. Mantiene actualizado el archivo de pensionados (seguimiento para la integración de cartas compromiso al archivo, recepción y cotejo de soportes documentales de bajas).

1 responsable de seguimiento de bajas del padrón. Revisa y coteja los movimientos de baja para su registro en el padrón de pensionados.

1 responsable de cambios de domicilio. Lleva el control de cambios de domicilio reportados por los pensionados y del traspaso de los expedientes de la coordinación regional correspondiente al domicilio de origen a la coordinación regional correspondiente al nuevo domicilio.

Subdirección de Evaluación, Difusión y Seguimiento de Programas

1 responsable de control de tarjeta de reposición

A cargo del seguimiento de entrega de tarjetas de reposición

1 apoyo para el control de tarjetas nuevas

Brinda el apoyo para el seguimiento de entrega de tarjetas nuevas a los pensionados que son dados de alta en el padrón de beneficiarios.

Subdirección de Supervisión-capacitación

No cuenta con personal de apoyo. Tiene a su cargo la supervisión de la operación y las actividades de capacitación del personal operativo.

Estructura regional

Está organizada en 20 coordinaciones regionales a cargo de igual número de coordinadores (as) regionales, a los cuales reportan en promedio 4.5 capacitadores (as) que a su vez coordinan en promedio 13 educadoras comunitarias. (Ver cuadro al final de este apartado). Está conformada por 20 coordinadores (as) regionales, 90 capacitadores (as) y 1,176 educadoras comunitarias cuyo nombramiento actual como personal de base es el "Profesionales en Servicios a Adultos Mayores. (anexo 5.3)

En conjunto, la estructura central de la DOAAM, está compuesta por cuatro funcionarios que cuentan con nombramiento de personal de confianza y que fueron transferidos de la Secretaría de Salud, entre ellos el Director, y otras 15 personas contratadas por honorarios asimilados a salarios, algunas de las cuales fueron reasignadas desde la estructura regional a la estructura central, a fin de completar la plantilla mínima de funciones requeridas en esta última. Es decir, la

estructura central actual de la DOAAM refleja que el GDF creó el IAAM-DF como dirección general de la Secretaría de Desarrollo Social, pero no los puestos necesarios para cubrir las funciones que dicha estructura debe desempeñar. Es por ello que estas funciones han debido ser cubiertas en gran medida con personal contratado por honorarios en parte proveniente del dispositivo de operación territorial.

Lo anterior no parece afectar en lo fundamental la operación a nivel central de la pensión alimentaria, pues se trata en conjunto, de acuerdo con lo que pudimos observar, de un equipo conformado por elementos familiarizados con el programa (la mayoría de sus integrantes han venido participando en él desde sus inicios o al menos desde hace varios años) y competentes para desarrollar los procedimientos y actividades encomendados.

En lo que respecta a la estructura regional, es decir el dispositivo de operación territorial de la pensión alimentaria, en 1998, la Secretaría de Salud del GDF, reclutó como becarias 2,000 mujeres mayores de 18 años con estudios mínimos de secundaria. Posteriormente a partir de este grupo inicial fueron seleccionadas 1200, las cuales recibieron capacitación para realizar actividades de educación en salud familiar a nivel comunitario en las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Se les denominó "Educadoras Familiares" y estaban distribuidas en los Centros de Salud del GDF, bajo la coordinación de capacitadores, principalmente médicos, trabajadoras sociales y enfermeras. Las actividades que realizaban principalmente con familias, les permitieron adquirir una gran experiencia de trabajo comunitario y un amplio conocimiento de las zonas de trabajo.

En cuanto a su estatuto laboral, las educadoras desde el año 1998 y hasta diciembre de 2003, fueron becarias de la Secretaría de Salud, incorporadas desde el año 2001 a la operación de la pensión alimentaria. A partir del año 2004, Educadoras, Capacitadores y Coordinadores Regionales, fueron contratados bajo el régimen de honorarios asimilados a salarios. Con la creación del Instituto para

la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (julio 2007), se inició el proceso – ya concluido - de basificación de las Educadoras, por lo que actualmente se les denomina Profesionales en Servicios a Adultos Mayores (PSAM) y de acuerdo con las normas laborales a partir del 1 de enero de 2009, gozan de todos los derechos y prestaciones correspondientes al personal de base del GDF.

En lo que respecta a su formación, en el año 2001, la Secretaría de Salud del GDF, estableció un Convenio de Colaboración con CONALEP, para que el grupo de educadoras cursara la carrera de Técnico en Salud Comunitaria en la modalidad presencial. Las materias relacionadas con el área de la salud, eran impartidas y evaluadas por los capacitadores. A pesar de que 1180 Educadoras iniciaron este proceso, solo 942 concluyeron la carrera técnica y recibieron el título y cédula profesional por el CONALEP. La Secretaría de Salud del GDF, realizó los pagos correspondientes por inscripción anual de cada una de las participantes, así como el otorgamiento de todas las facilidades para el desarrollo de los estudios.

Con posterioridad a la conclusión de esta primera etapa de formación, 645 educadoras, cursaron materias dentro del mismo sistema CONALEP para obtener el certificado de estudios de nivel bachillerato, con lo cual se abrió la posibilidad que cursen estudios de nivel licenciatura y actualmente cerca de 60 cursan licenciaturas principalmente de Gerontología (40) y el resto de promoción de la salud, trabajo social, etc.

En lo que respecta a los coordinadores regionales y capacitadores, quienes son los responsables de la operación en sus respectivas delegaciones y de grupos de educadoras, respectivamente, continúan hasta la fecha contratados por honorarios asimilados a salarios. Se trata mayoritariamente de profesionales de las áreas sociales: psicólogos, trabajadoras sociales, pedagogos, antropólogos, etc.

La basificación de las educadoras junto con el precario estatuto laboral de los coordinadores regionales y capacitadores, el crecimiento del padrón de derechohabientes y la asignación a esta estructura operativa de actividades relacionadas con programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, pero no del IAAM-DF, son factores concurrentes en la actual problemática de la operación de la pensión alimentaria en el territorio.

5.1.2.2 La basificación de las educadoras y el estatuto laboral de capacitadores y coordinadores

La basificación de las educadoras, un hecho positivo en tanto supone el reconocimiento de sus derechos laborales, ha implicado nuevas condiciones en cuanto a la operación territorial, debido a que el ejercicio de tales derechos en tanto que personal de base, supone la definición de un horario fijo de trabajo, la especificación y formalización de las actividades y obligaciones correspondientes al puesto y la formalización de todos los movimientos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos propios del mismo: cumplimiento de la jornada laboral, reportes, permisos, incapacidades, vacaciones y representación sindical. Todo lo cual significa que las educadoras pasaron de ser una fuerza de trabajo sujeta a condiciones laborales “flexibles” a ser trabajadoras cuyo desempeño y gestión administrativa está sujeta a un conjunto de protocolos que deben ser formalmente aplicados. Todo esto no pasaría de constituir una condición laboral normal si quienes deberían fungir como sus jefes inmediatos y mediatos a nivel territorial – capacitadores y coordinadores regionales -, contaran con un estatuto laboral que los habilitara legalmente para ello. Pero dado que hasta la fecha estos últimos, al estar contratados por honorarios, no integran formalmente la estructura de mando y de coordinación del IAAM-DF, se ha convertido en un problema: la capacidad de coordinar el trabajo de las educadoras ha pasado a depender de la aceptación por parte de éstas de la autoridad *de facto* de capacitadores (as) y coordinadores(as), los(las) cuales no pueden entre otras cosas formalizar sus directivas ni, en su caso, emitir reportes por incumplimiento laboral.

De acuerdo con los testimonios recogidos a través de la realización de sendos grupos focales de capacitadores y coordinadores, hasta ahora esta situación no se ha traducido, en general, en problemas graves, y las educadoras continúan, también en general, desempeñando sus funciones como lo habían venido haciendo, aunque en condiciones ahora claramente acotadas en lo que respecta a horarios de trabajo y ejercicio de los demás derechos laborales. En todo caso, está claro que tanto a nivel de la dirección de la DOAAM como de coordinadores y capacitadores existe preocupación en cuanto a la evolución futura de las condiciones de la operación territorial, en las cuales suponen que gravitará el hecho de que a partir del primero de enero de 2009, el nuevo estatuto laboral adquirirá pleno vigor.

Cabe señalar, por otro lado, que existe el compromiso, *verbalmente* manifestado por parte del Secretario de Desarrollo Social y de la Secretaría de Finanzas de crear en 2009 de las plazas que permitan convertir a capacitadores y coordinadores en personal de confianza, con lo cual pasarían a formar parte de la estructura del IAAM-DF y adquirirían capacidad formal de mando y coordinación respecto de las educadoras.

5.1.2.3. La evolución del padrón de pensionados y su impacto en las cargas de trabajo del personal operativo

El padrón de pensionados ha pasado de 250,000 a fines del año 2001 a 430,000 a fines de 2008. Con la extensión a partir de septiembre de 2009 del derecho a la pensión alimentaria a adultos mayores de 68 años, el IAAM-DF prevé contar a fines de dicho año con un padrón de 520,000 derechohabientes. Dado el aumento sostenido del padrón de beneficiarios, manteniéndose todo lo demás igual, las cargas promedio de trabajo del personal operativo relacionadas con la pensión alimentaria y otros programas a cargo del IAAM-DF, como el de visitas médicas domiciliarias, deberían haber estado aumentando a un ritmo semejante (cuadro 5.2).

| CUADRO 5.2 - VISITAS DOMICILIARIAS | | | |
|---|--------------------|----------------------------------|--|
| ANO | TOTAL ANUAL | TOTAL ANUAL POR EDUCADORA | PROMEDIO DIARIO * POR EDUCADORA |
| 2002 | 4,176,000 | 3,480 | 15.1 |
| 2003 | 3,252,041 | 2,710 | 11.8 |
| 2004 | 3,252,958 | 2,711 | 11.8 |
| 2005 | 3,254,400 | 2,712 | 11.8 |
| 2006 | 3,254,914 | 2,712 | 11.8 |
| 2007 | 3,640,088 | 3,033 | 13.2 |

* Considerando 230 días hábiles.
Elaborado con base en IAAMDF, Visitas Domiciliarias, reporte septiembre 2008

Sin embargo, de acuerdo con las cifras del cuadro 5.2, se observa para los años 2003, 2004, 2005 y 2006 un comportamiento estable del número de visitas domiciliarias. Este comportamiento indica que se adoptó la decisión de mantener estable la carga de visitas domiciliarias por educadora a pesar del crecimiento del padrón, lo que tiene que haberse logrado a través de la reducción del número promedio de visitas de seguimiento, ya que el número de visitas relacionadas con verificación de requisitos y entrega de tarjetas, dados los procedimientos seguidos al respecto (véanse apartados 5.2.1 y 5.2.2) responden a los movimientos de altas en el padrón de beneficiarios y de reposición de tarjetas. En 2002 y 2007, en cambio, se registraron sendos aumentos significativos de las visitas domiciliarias. Para 2002 esto puede ser explicado debido al rápido crecimiento del padrón de beneficiarios, que pasó de 250,000 en 2001 a 325,000 en 2002, debido a la decisión de extender el entonces “Programa de apoyo alimentario” a todas las unidades territoriales, lo que implicó además de las visitas adicionales requeridas para verificación de requisitos y entrega de tarjeta, lo que en la jerga del programa es denominado “barrido” (visitas casa por casa) en las Unidades Territoriales incorporadas al programa a partir de ese año. Por su parte, 2007 también fue un año atípico, debido a que en su transcurso se cambió la empresa dispersora de los recursos y por consiguiente fue necesario sustituir todas las tarjetas y esto a su vez implicó la necesidad de realizar un gran número de visitas adicionales

destinadas a informar a los derechohabientes acerca de dicho cambio e indicarles el módulo donde deberían recoger la nueva tarjeta.

Así, por una parte, el comportamiento estable del número de visitas domiciliarias entre 2003 y 2006 muestra que seguramente la estabilización y perfeccionamiento de los componentes de los procedimientos de operación de la pensión alimentaria a cargo de la estructura operativa, permitieron gestionar el crecimiento del padrón de beneficiarios sin recurrir a un crecimiento del número total de visitas ni por consiguiente de las cargas de trabajo del personal operativo, al menos en lo que a tales visitas se refiere. Dado además que entre 2003 y 2006 el padrón de beneficiarios creció en total 13.7%, esto no debe haber afectado significativamente el número promedio de visitas de seguimiento por derechohabiente.

Pero, el crecimiento sostenido del padrón de beneficiarios, además de que experimentará un salto en la última parte del presente año debido a la reducción a 68 años de la edad requerida para ser derechohabiente, persistirá en los años subsiguientes, implica que en el mediano plazo, manteniéndose constante la plantilla del personal operativo, seguramente no será posible sostener los criterios de operación seguidos hasta ahora, sobre todo en lo que respecta a las *visitas de seguimiento*. Ello porque el crecimiento del padrón no sólo implica que un personal numéricamente constante debe atender un número creciente de derechohabientes a través de visitas de seguimiento, sino que necesariamente el número de visitas relacionadas con los restantes procedimientos concomitantes a la operación – sobre todo entrega de tarjetas de reposición y verificación de cambios de domicilio – crece proporcionalmente. Pero además aumentan también las actividades de gabinete que el personal operativo – educadoras, capacitadores y coordinadores debe realizar relacionadas con el registro y seguimiento de todos los procedimientos.

Por otro lado es necesario tener en cuenta que las cargas de trabajo del personal operativo del IAAM-DF, no se limitan a las relacionadas con la pensión alimentaria

y el programas de visitas médicas domiciliarias, sino que participa en actividades de promoción y atención ciudadana relacionadas con diversos programas sociales del GDF. En particular, la Secretaría de Desarrollo Social asigna al IAAM-DF, que es la dependencia que cuenta con el personal más numeroso y al parecer más capacitado para hacerlo, tareas operativas a realizarse en períodos específicos durante el año: entrega de vales de apoyo para la adquisición de leche Liconsa, entrega de paquetes de útiles escolares y entrega de uniformes escolares, entre otros, así como actividades de difusión de éstos y otros programas a cargo de la Secretaría. El resultado es que en los días en que los operativos relacionados con la planeación y ejecución de estos programas se realizan, las educadoras deben suspender las visitas domiciliarias y las restantes actividades relacionadas con la pensión alimentaria y capacitadores y coordinadores deben, además de cumplir con sus responsabilidades habituales, coordinar estas actividades adicionales de las educadoras.

Está claro que para la Secretaría de Desarrollo Social la existencia, dentro de su órbita, de un verdadero ejército de trabajadoras bien entrenadas y con gran experiencia en trabajo de campo, constituye un recurso operativo de gran utilidad. Durante el año 2007, como puede apreciarse en el cuadro 5.3, las educadoras realizaron 3,640,088 visitas domiciliarias relacionadas con la pensión alimentaria, ya que la cifra de 861,114 visitas registrada en la columna “Promoción y difusión”, corresponde a la participación durante el primer semestre del año en programas de la Secretaría de Desarrollo Social no relacionados en forma directa con adultos mayores de 70 años. Así, en el mes de enero de 2007 el personal operativo apoyó el Programa de Subsidio a familias beneficiarias de leche Liconsa, actividad que se reporta en el cuadro bajo el rubro “Otros motivos”. En abril se inició la entrega por barrido en unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad para la entrega de material informativo sobre: “Conoce tus derechos sexuales y reproductivos”. En mayo el personal participó en los Programas de Prevención de Accidentes y Educación vial en Cruceros y de Rescate de Módulos de Seguridad para la Atención Ciudadana; dicha actividad se reporta en la columna de

“Promoción y Difusión”. En junio se continuó con el barrido en unidades territoriales en alta y muy alta marginalidad para la entrega de material informativo sobre: “Conoce tus derechos sexuales y reproductivos”. En octubre el personal del Instituto apoyó en la entrega de vales de uniformes y útiles escolares. Por último, en noviembre participó nuevamente en la operación del Programa de Subsidio a Familias Beneficiarias de Leche Liconsa y en la entrega de vales de uniformes y útiles escolares (anexo 5.4).

En función de lo anterior, la respuesta a la pregunta de si son suficientes los recursos humanos destinados a la operación de la pensión alimentaria, depende de las normas y criterios que se apliquen en el futuro en relación con el papel desempeñado por las visitas domiciliarias, y del modo en que se programen el conjunto de las tareas asignadas al personal operativo. Durante cinco de los doce meses del año 2007, la estructura regional de la DOAAM, participó en la implementación de un conjunto de programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y si bien el número de acciones reportadas al respecto no es equivalente a igual número de visitas domiciliarias a derechohabientes de la pensión alimentaria, estas acciones implican un número significativa de jornadas durante las cuales las educadoras suspenden sus actividades habituales relacionadas con los derechohabientes. Una situación semejante se produjo durante el año 2008, durante el cual el Instituto adoptó como política operativa asignar la realización de ocho visitas domiciliarias por día y educadora en lugar de las doce que tenían previamente asignadas. Al mismo tiempo, la dirección del Instituto y la DOAAM se encuentran abocadas al diseño de un nuevo modelo operativo, de acuerdo con el cual se prevé reducir el número promedio de visitas de seguimiento y al que nos referiremos más adelante al abordar el análisis de los procedimientos seguidos en la operación.

CUADRO 5.3
VISITAS DOMICILIARIAS Y ACTIVIDADES DE ATENCIÓN CIUDADANA REALIZADAS POR EL PERSONAL OPERATIVO DE LA DOAM
2007

| NO | DELEGACION | PROGRAMADO * | REALIZADO ** | VISITAS REALIZADAS | | | | | | | | | | | |
|----|------------------------------------|------------------|------------------|----------------------|-----------------|------------------|---------------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|------------------------|----------------------|---------------|--------------------|
| | | | | SEGUIMIENTO DE SOBRE | VISITAS MEDICAS | BARRIDO | VERIFICACIÓN PARA INGRESO | ENTREGA TARJETA Y | ENTREGA DE REPOSICIÓN | SEGUIMIENTO DE CASO O | LEVANTAMIENTO DE | ENTREGA DE INVITACIONE | PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN | OTROS MOTIVOS | ATENCIÓN CIUDADANA |
| 1 | AZCAPOTZALCO | 149,171 | 210,204 | 59,785 | 2,022 | 48,838 | 3,295 | 26,354 | 976 | 2,324 | 1,545 | 337 | 60,165 | 4,563 | 98,826 |
| 2 | COYOACÁN | 208,823 | 278,992 | 107,343 | 2,910 | 41,481 | 5,328 | 36,957 | 2,428 | 1,244 | 1,299 | 663 | 75,251 | 4,088 | 70,324 |
| 3 | CUAJIMALPA | 56,952 | 88,089 | 22,122 | 577 | 20,847 | 1,159 | 5,028 | 105 | 101 | 381 | 54 | 35,593 | 2,122 | 54,822 |
| 4 | GUSTAVO A MADERO | 461,038 | 568,147 | 194,194 | 6,090 | 213,557 | 9,504 | 72,888 | 2,547 | 1,520 | 4,363 | 765 | 51,709 | 11,010 | 315,683 |
| 5 | IZTACALCO | 170,855 | 267,096 | 85,407 | 2,757 | 85,454 | 2,836 | 25,160 | 1,130 | 740 | 1,315 | 474 | 58,111 | 3,712 | 118,979 |
| 6 | IZTAPALAPA | 574,942 | 759,794 | 188,974 | 13,069 | 335,826 | 9,331 | 69,262 | 1,590 | 1,781 | 9,992 | 1,577 | 113,192 | 15,200 | 466,723 |
| 7 | MAGDALENA CONTRERAS | 105,768 | 138,000 | 40,652 | 1,455 | 60,939 | 1,187 | 10,269 | 1,109 | 156 | 142 | 160 | 18,241 | 3,690 | 99,703 |
| 8 | MILPA ALTA | 54,240 | 70,254 | 16,835 | 470 | 16,940 | 452 | 5,917 | 103 | 82 | 309 | 47 | 27,937 | 1,162 | 47,717 |
| 9 | ALVARO OBREGÓN | 287,471 | 391,847 | 124,373 | 2,808 | 143,551 | 3,627 | 33,862 | 1,716 | 1,567 | 2,901 | 530 | 64,095 | 12,817 | 295,222 |
| 10 | TLAHUAC | 103,056 | 186,384 | 40,263 | 1,019 | 73,156 | 1,913 | 10,341 | 197 | 219 | 738 | 181 | 53,874 | 4,483 | 162,239 |
| 11 | TLALPAN | 241,367 | 320,137 | 85,621 | 4,043 | 117,258 | 4,864 | 25,407 | 755 | 873 | 1,202 | 347 | 76,418 | 3,349 | 218,687 |
| 12 | XOCHIMILCO | 154,583 | 237,910 | 48,833 | 1,909 | 66,393 | 2,237 | 15,758 | 509 | 540 | 730 | 249 | 97,981 | 2,771 | 159,446 |
| 13 | BENITO JUÁREZ | 157,295 | 229,708 | 59,030 | 822 | 107,980 | 4,244 | 29,508 | 4,597 | 1,284 | 2,158 | 506 | 18,403 | 1,176 | 73,082 |
| 14 | CUAUHTÉMOC | 230,519 | 307,558 | 112,671 | 1,903 | 115,018 | 3,690 | 35,557 | 1,922 | 1,301 | 2,211 | 475 | 29,046 | 3,764 | 139,227 |
| 15 | MIGUEL HIDALGO | 124,752 | 199,393 | 57,058 | 1,853 | 83,328 | 2,391 | 21,352 | 530 | 730 | 1,628 | 263 | 27,694 | 2,566 | 92,958 |
| 16 | VENUSTIANO CARRANZA | 173,567 | 253,689 | 84,574 | 3,638 | 70,988 | 4,014 | 28,749 | 1,616 | 845 | 1,090 | 372 | 53,404 | 4,399 | 195,873 |
| | TOTAL | 3,254,400 | 4,507,202 | 1,327,735 | 47,345 | 1,601,554 | 60,072 | 452,369 | 21,830 | 15,307 | 32,004 | 7,000 | 861,114 | 80,872 | 2,609,511 |
| | PORCENTAJE DE LOS REALIZADO | % | 100 | 29 | 1 | 36 | 1 | 10 | 0 | 0 | 1 | 0 | 19 | 2 | |

*Para el primer semestre del año 2007, las visitas domiciliarias de la Pensión Alimentaria, se programaron por Delegación, en el marco de coordinación desde los Servicios de Salud Pública del Gobierno del D.F., continuándose a partir del 1 de julio del 2007, con la creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el D.F. con esta evaluación.

** En la columna D con encabezado de REALIZADO, se llevó a cabo la sumatoria de las actividades, excluyendo la columna de ATENCIÓN CIUDADANA

Fuente: Reporte Mensual de visitas realizadas por las Educadoras para la Salud Comunitaria 2007 F19/RMVD/DPSAAM

En qué medida este cambio de modelo obedece a otros factores como las complicaciones que presenta la visita frecuente no concertada a los beneficiarios que se mantienen activos (que trabajan o realizan habitualmente otras actividades fuera de su domicilio) y las cuales también nos referiremos más adelante, y en qué medida constituye una forma de adaptación a las condiciones cambiantes resultantes del crecimiento del padrón de beneficiarios, es algo muy difícil de determinar.

Si se pondera esta cuestión en términos numéricos y se adoptan como cifras de referencia las correspondientes al año 2007 y anteriores, resulta el siguiente panorama. En ese año, las visitas domiciliarias de “seguimiento de sobrevivencia” reportadas fueron 1,327,735, es decir 3.2 visitas al año por pensionado para un padrón promedio aproximado (a lo largo del año) de 408,000 pensionados. Si en el futuro se mantuviera la asignación de ocho visitas domiciliarias por día hábil y educadora, se estaría en condiciones de realizar anualmente un total de 2,152,000 visitas, es decir alrededor de 1,100,000 menos que las reportadas en los años 2003, 2004, 2005 y 2006, años en los que el aumento del padrón de beneficiarios y las visitas asociadas a la operación de la pensión alimentaria podemos suponer que tuvieron un comportamiento “normal”.

Las poco más de 2,312,000 visitas restantes estuvieron dedicadas a los distintos procedimientos que requieren visitas domiciliarias, pero sobre todo a la actividad denominada “barrido”, en ese año consistente fundamentalmente en las visitas vivienda por vivienda en Unidades Habitacionales Prioritarias, incluidas en el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias y para informar a los derechohabientes sobre las fechas y módulos para la entrega de la Nueva Tarjeta de la Pensión Alimentaria; este último barrido se realizó en las 1,352 Unidades Territoriales de las 16 Delegaciones del Distrito Federal.

5.1.3. El presupuesto del IAAM-DF y los recursos materiales asignados a la operación de la pensión alimentaria

5.1.3.1. Presupuesto

El presupuesto ejercido por el IAAM-DF ascendió en 2008 a casi 4,127 millones de pesos, de los cuales casi 3,951 millones, es decir 95.7 % del total, fueron destinados al pago de la pensión alimentaria, de acuerdo con el siguiente desglose general (cuadro 5.4, para un mayor desglose ver anexo 5.1).

CUADRO 5.4

| IAAM-DF - PRESUPUESTO EJERCIDO AÑO 2008 | | |
|---|------------------|-------|
| CONCEPTO | EJERCIDO | % |
| SUELDOS Y PRESTACIONES | 130,186,880.32 | 3.2 |
| MATERIALES Y SUMINISTROS | 562,944.11 | 0.0 |
| HONORARIOS | 31,377,388.36 | 0.8 |
| SERVICIOS GENERALES | 13,780,106.89 | 0.3 |
| GASTO DE INVERSIÓN | 81,805.00 | 0.0 |
| PAGO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA | 3,950,947,844.02 | 95.7 |
| TOTAL | 4,126,936,968.70 | 100.0 |

Fuente: IAAM-DF, Dirección de Administración

La cifra correspondiente a sueldos y prestaciones fue destinada a cubrir las remuneraciones de las 1,171 educadoras y las seis plazas de confianza con que cuenta el Instituto, en tanto que la de honorarios corresponde a las remuneraciones del resto del personal, incluidos los 90 capacitadores y 20 coordinadores regionales. En cuanto a servicios generales, de los poco más de 13 millones 780 mil pesos erogados, nueve millones corresponden al pago de gastos de movilidad de las educadoras y cerca de 400 mil a la impresión de formatos, de los cuales el Instituto requiere en enormes cantidades. Si por otro lado se considera que en particular a los rubros de honorarios y servicios generales (en la parte que no corresponde a movilidad), sólo en parte están relacionados con la operación de la pensión alimentaria y que la estructura regional opera otros programas del Instituto, en realidad sólo algo así como 3 % de lo que el GDF gasta en la pensión alimentaria corresponde a gastos de operación. Una relación

sin duda más que aceptable entre los gastos de operación del programa y los recursos que efectivamente llegan a los beneficiarios.

Pero la pregunta es sí los recursos que se destinan a la operación de la pensión alimentaria son suficientes para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades y procedimientos en que dicha operación se sostiene. Al respecto hemos podido detectar varias deficiencias y problemas relacionados con la infraestructura, los equipos y los suministros que la operación requiere.

5.1.3.2. Plantilla de personal

El primero de estos problemas, y al cual nos referimos ya en el apartado anterior, tiene que ver con la plantilla de personal de la DOAAM y sus condiciones de contratación, en particular con el estatuto laboral de capacitadores(as) y coordinadores(as) regionales. Como hemos visto, en las condiciones actuales la permanencia de éstos últimos como personal contratado por honorarios, resulta inconsistente con las funciones de mando y coordinación que requieren ejercer en relación con las educadoras en tanto que personal de base del Instituto. Por otro lado, al crear el Instituto el GDF no proporcionó o creó los puestos necesarios para cubrir las funciones básicas requeridas por la operación de la pensión alimentaria y de otros programas del Instituto.⁷ De acuerdo con el titular de la DOAAM, al crearse el Instituto no se contaba con el personal mínimo necesario para cubrir las áreas de archivo, módulo central y cómputo, de modo que se recurrió a personal contratado por honorarios en parte proveniente (y por consiguiente restado) de la estructura regional. Por otra parte se pudo observar que la DOAAM no cuenta con personal específicamente capacitado para desarrollar el área de sistemas, para el procesamiento estadístico de la información generada por el padrón de beneficiarios y los distintos procedimientos que integran la operación, ni tampoco para la elaboración del cuestionario y el procesamiento de la encuesta de

⁷ Por ejemplo, en el marco de la Secretaría de Salud, 40 médicos estaban asignados al programa de visitas domiciliarias, en tanto que el Instituto dispone actualmente sólo de ocho médicos contratados por honorarios.

percepción, aspectos todos fundamentales en la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación (anexo 5.5, entrevista titular DOAAM).

5.1.3.4. Los módulos de atención a adultos mayores

La operación a nivel territorial de la pensión alimentaria, se organiza a partir de 80 “Módulos de Atención al Adulto Mayor”, distribuidos en las 16 Delegaciones del Distrito Federal (anexo 5.6). Con excepción de tres, todos estos módulos se encuentran localizados en Centros de Salud pertenecientes a los Servicios Médicos del GDF. Durante todo el período que la pensión alimentaria fue un programa a cargo de la Secretaría de Salud, es decir entre el año 2001 y junio de 2007, los módulos se inscribían en el equipamiento de dicha Secretaría y por consiguiente su presencia en los Centros de Salud era, por decirlo de alguna manera, un hecho “natural”, ya que el personal operativo de la pensión alimentaria estaba adscrito a la Secretaría de Salud y las funciones que desempeñaba formaban parte de las responsabilidades de la misma. Si bien de acuerdo con los testimonios recogidos, las características y condiciones de funcionamiento de los módulos nunca fueron las ideales, se trataba de espacios cuyo mobiliario y mantenimiento corría por cuenta del correspondiente Centro de Salud, y en los cuales la presencia del personal adscrito a la pensión alimentaria contaba, en términos generales, aunque con variaciones idiosincrásicas, con el apoyo de los respectivos directores y administradores de tales centros. Además, el personal asignado a la pensión alimentaria funcionaba como personal de apoyo para programas que como el de “Atención Médica Domiciliaria” estaba a cargo de médicos adscritos a los mismos y formaba parte de las responsabilidades de los Directores de los Centros de Salud.

Al convertirse la pensión alimentaria a partir de julio de 2007 en un programa de la Secretaría de Desarrollo Social operado por el nuevo IAAM-DF, los módulos se convirtieron en espacios “prestados” al Instituto y las condiciones cambiaron de modo significativo. Desde entonces, a la preexistente insuficiencia en gran parte

de los casos, de los espacios asignados a los módulos, se sumó el hecho de que el suministro de mobiliario y mantenimiento de los módulos se convirtió, en el mejor de los casos, en un “favor” otorgado por los respectivos directores y administradores.

Módulo localizado en el Centro de Salud Dr. José Castro Villagrana, Delegación Tlalpan





En conjunto, los testimonios proporcionados tanto por personal operativo como adscrito a la estructura central de la DOAAM, ampliamente coincidentes, así como nuestra propia observación de ocho módulos (anexo 5.7) situados en distintas delegaciones, muestran que las características y condiciones imperantes en los módulos distan de ser las deseables. Los espacios disponibles en gran parte de los casos son insuficientes e inadecuados tanto para la atención al público como para el desempeño del personal operativo y para albergar los archivos de los expedientes de los derechohabientes que residen en las unidades territoriales en las que opera el personal adscrito a cada uno de los módulos; el mobiliario en muchos casos ha tenido que ser improvisado por el propio personal, la limpieza es en muchos casos realizada por las propias educadoras u obtenida mediante el pago de una cuota periódica al personal encargado de la limpieza en el área correspondiente del Centro de Salud; y en ciertos casos se niega al personal el uso de los baños. Por lo demás los módulos no cuentan con teléfono, ni se permite al personal el uso de alguno de los teléfonos disponibles en el Centro de Salud; desde luego, tampoco cuentan con conexión a internet.⁸

De este modo, por una parte, el apoyo en la infraestructura de la Secretaría de Salud, única dependencia del GDF que cuenta con locales (los Centros de Salud)

⁸ Más adelante se analiza la problemática concerniente al equipo de cómputo disponible para la operación.

ampliamente distribuidos en el territorio del Distrito Federal, hace posible que la organización territorial del IAAM-DF resulte espacialmente accesible al público al que atienden los módulos (los derechohabientes o sus familiares) y que al mismo tiempo la operación se coordine desde locales distribuidos más o menos equilibradamente en el territorio del Distrito Federal. Por otra parte, implica deficiencias importantes en la infraestructura y las condiciones de trabajo disponible para la operación regional, sobre las cuales abundaremos más adelante.

5.1.3.5. Las instalaciones centrales del IAAM-DF y los recursos para la operación

En la actualidad, aunque no fue así al comienzo, el IAAMDF dispone de un local para el funcionamiento de su estructura central que puede considerarse, en términos generales, adecuado. Se trata de un edificio rentado por la Secretaría de Desarrollo Social situado en una localización céntrica y con buena accesibilidad, la calle Río Volga, en la Colonia Juárez. La DOAAM dispone dentro de este edificio de un piso que alberga los locales y oficinas destinados a las distintas funciones: módulo central de atención a adultos mayores, área de cómputo, oficina del archivo, área de cambio de domicilio, oficinas del Director, de la Coordinadora de la Pensión Alimentaria y de las subdirecciones, un área central que opera como área de recepción y de reunión del personal operativo que acude a las oficinas centrales, y sendos sanitarios, uno destinado al uso del personal y otra al uso del público.

El equipo de cómputo con el que cuenta la DOOAM a nivel central y regional es el que se detalla en el cuadro 5.5.

Como se puede apreciar, se trata de equipo que en lo que hace a la operación regional es numéricamente insuficiente y, en general, francamente obsoleto o de

Cuadro 5.5

| Equipo de cómputo con el que se opera la pensión alimentaria | | | | | |
|--|---------------|--------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | Compaq | Lanix Brain | Lanix Titan | HP Compaq | Impresoras |
| Nivel Central | 0 | 1 | 11 | 5 | 3 |
| Nivel Regional | 64 | 14 | 89 | 0 | 29 |
| Características: | | | | | |
| Compaq pentium III, 800 mhz, disco duro 6 gb, memoria ram 32 mb | | | | | |
| Lanix Brain, pentium IV, 2.8 ghz, disco duro 40 gb, memoria ram 256 mb | | | | | |
| Lanix Titan, procesador celeron 2.53 ghz, disco duro 40 gb, memoria ram 256 mb | | | | | |
| HP Compaq, pentium IV 2.8 ghz, disco duro 40 gb, memoria ram 256 mb | | | | | |
| Fuente: IAAM-DF, DOAAM, Area de Cómputo, diciembre 2008. | | | | | |

capacidad insuficiente. El equipo disponible para la operación regional está compuesto por 167 pc, de las cuales 64 (Compaq), es decir 38 %, simplemente no sirve para correr las aplicaciones básicas de Office o su equivalente en software libre. El resto, que equivale a alrededor de 1.2 pc por módulo, cuenta con capacidades apenas suficientes para las aplicaciones más comunes, pero según se nos informó en muchos casos no se encuentra en condiciones adecuadas de funcionamiento, sea por problemas de software o por falta de mantenimiento del sistema operativo. De acuerdo con comentarios vertidos tanto por educadoras como por capacitadoras, resulta en conjunto insuficiente para que el personal operativo realice las actividades que requieren el uso de computadoras, básicamente consistentes en el llenado de formatos electrónicos con la información relativa a los distintos procedimientos (altas, bajas, cambios de domicilio, visitas) con el cual las educadoras deben alimentar las bases por unidades territoriales que generan los/las capacitadores(as), las cuales a su vez alimentan las que tienen a cargo los/las coordinadores(as) regionales para sus respectivas delegaciones. Por ello, en muchos casos utilizan equipos portátiles de su propiedad o deben acudir a algún café internet cercano al módulo.

La situación resulta igual o peor en lo que respecta a impresoras, ya que el total de 29 disponibles para la operación regional, apenas resulta suficiente para que cada coordinador(a) regional cuente con una. De modo que la gran mayoría de las educadoras y buena parte de los/las capacitadores(as) no tienen acceso en el módulo desde donde operan a una impresora. La consecuencia es que en buena

parte de los casos, a fin de entregar el respaldo impreso de los procedimientos registrados, deben recurrir a algún café internet cercano.

En lo que respecta al equipo disponible a nivel central, si bien parece ser numéricamente suficiente, evidentemente no cuenta con capacidades apropiadas para las operaciones que se realizan en la DOAAM. De hecho resulta sorprendente que hasta la fecha el área de cómputo haya podido gestionar un padrón de más de 400,000 beneficiarios con este equipo de cómputo. Y, sin duda resulta imposible que con él puedan operarse bases de datos en formatos que no sean los proporcionados por el paquete Office o su equivalente, ni mucho menos un sistema que integre los distintos procedimientos y registros que forman parte de la operación de la pensión alimentaria y la gestión del mismo a través de un sistema de intranet.

En cuanto a la infraestructura telefónica, ya hemos señalado que los módulos no cuentan con teléfono y la DOOAM cuenta en sus instalaciones con dos líneas, una con extensiones y destinada al uso del personal y otra destinada a la atención al público en el módulo central. Por ello, las comunicaciones entre los integrantes de la estructura regional, sobre todo entre capacitadores (as) y coordinadores (as) se realizan por medio de teléfonos celulares contratados y financiados por ellos mismos.

En lo que se refiere a la disponibilidad de internet, la DOOAM cuenta con una conexión que es financiada por los propios funcionarios y que resulta imprescindible para recibir y responder las preguntas y quejas que llegan a la dirección vía la Dirección de Atención Ciudadana del GDF y para intercambiar la información correspondiente a emisión y cancelación de tarjetas con la empresa que las emite y dispersa los recursos.

Finalmente algunos breves comentarios sobre la papelería utilizada por el personal operativo y sobre los apoyos para la movilidad del mismo.

La operación territorial de la pensión alimentaria requiere del uso prácticamente cotidiano de 18 diferentes formatos impresos (véase anexo 5.11) que deben ser llenados y firmados por las educadoras y revisados y firmados por los/las capacitadores(as). De acuerdo con los testimonios recogidos al respecto, en muchas ocasiones estos formatos no son suministrados oportunamente y deben recurrir a reproducirlos por su cuenta. Se trata de un problema que sin duda puede ser resuelto con relativa facilidad y que pensamos que se resolverá en la medida que el Instituto ha generado ya su propia papelería.⁹

En cuanto a la movilidad, las educadoras reciben actualmente un apoyo mensual que se integra en dos pagos anuales. Por otro lado, se dispone de siete vehículos asignados a otras tantas coordinaciones territoriales, los cuales en muchos casos no son utilizados debido al tiempo y las distancias requeridas para recogerlos en la mañana y entregarlos al final de la jornada en los lugares en que deben permanecer depositados.

5.2. LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA Y SU EVALUACIÓN

La operación de la pensión alimentaria se lleva a cabo en sus aspectos fundamentales y recursivos por medio de siete procedimientos: **incorporación al padrón de beneficiarios, entrega de tarjeta, visita domiciliaria de seguimiento, entrega de tarjeta de reposición, cambio de domicilio, baja y reintegro** (anexos 5.9 y 5.10). En la aplicación de estos procedimientos participan tanto las áreas centrales del IAAM-DF como su estructura regional, y en lo que respecta a la asignación de una cuenta, la emisión de tarjetas y su cancelación, la empresa emisora de las mismas. Todos estos procedimientos han sido formalizados en un manual del IAAM-DF, o al menos cuentan, como es el caso del correspondiente a la entrega de tarjetas de reposición, con lineamientos escritos y

⁹ Hacia fines de 2008 el IAAM-DF acababa de sustituir la papelería que había venido utilizando previamente, la cual llevaba el membrete de la Secretaría de Salud.

actualizados y están orientados por una parte a garantizar el ejercicio del derecho a la misma por parte de sus beneficiarios actuales o potenciales, la aplicación del reglamento y el seguimiento de los derechohabientes – incluidas la verificación de supervivencia y de permanencia de domicilio en el Distrito Federal.

Garantizar el ejercicio del derecho a la pensión alimentaria implica proporcionar las condiciones adecuadas para la presentación y registro de las solicitudes de incorporación al padrón de pensionarios y la disposición de la tarjeta correspondiente y el uso de la misma. Por otro lado, de acuerdo con el reglamento vigente, todos los movimientos relacionados con la adquisición y mantenimiento de la calidad de pensionario, incluidas la recepción de la tarjeta original o de reposición y la verificación de cambios de domicilio, requieren de visitas domiciliarias. De este modo, todos los procedimientos relacionados con la operación de la pensión alimentaria, con excepción del de “Reintegro de saldo económico no devengado por causa de baja indebida”, inician en alguno de los canales previstos para la presentación de solicitudes y para informar novedades en la situación del beneficiario (solicitud de incorporación, reporte de cambio de domicilio, reporte de fallecimiento, reporte de extravío o robo de la tarjeta - y se *completan a través de una visita domiciliaria*.

Los canales previstos para la presentación de solicitudes de incorporación al padrón de beneficiarios y para el reporte de novedades respecto de la situación de los derechohabientes, son el módulo central localizado en las oficinas del Instituto y los módulos localizados en Centros de Salud – previstos en el reglamento -; la línea telefónica y la dirección de internet gestionadas en el módulo central; y las visitas domiciliarias. El reporte de robo, extravío o inutilización de la tarjeta puede realizarse a través del *call center* de la empresa emisora, de la línea telefónica del módulo central y de LOCATEL.

La articulación entre las operaciones que se llevan a cabo a nivel central y las que se realizan a nivel regional se da a través de los/las coordinadores(as) regionales

quienes organizan las actividades de los/las capacitadores(as), quienes a su vez organizan las de las educadoras. Los/las coordinadores(as) regionales alimentan las operaciones de registro, validación y seguimiento a nivel central por medio de formatos electrónicos en los cuales integran los registros de la Delegación a su cargo obtenidos en campo y entregan la información al área de cómputo de la DOAAM, de acuerdo con el calendario establecido al efecto.

Todo el proceso que se desarrolla vía la estructura regional tiene como soporte un conjunto de formatos (anexo 5.11) tanto en papel como electrónicos en los cuales se registran las actividades a cargo de las educadoras y se integran de abajo hacia arriba (educadoras – capacitadores – coordinadores regionales) los registros e informes concernientes a los movimientos relacionados con los pensionados – altas, bajas, cambios de domicilio, visitas domiciliarias – y con las actividades que realiza el personal operativo, las cuales son registradas como visitas domiciliarias clasificadas según su propósito, o como actividades de atención ciudadana que corresponden a las que realiza el personal operativo de apoyo a otros programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (entrega de útiles escolares, entrega de vales, entrega de uniformes escolares, etc.) En este segundo caso la unidad de medida no es una visita sino cada acción realizada (por ejemplo, número de paquetes de útiles escolares entregados). A nivel central, distintas áreas tienen a cargo el registro, validación y seguimiento de los procedimientos relacionados con la pensión y los pensionados y las actividades que desarrolla el personal operativo.

5.2.1 Procedimiento de incorporación al padrón de beneficiarios

La solicitud de incorporación al padrón puede ser realizada por los propios interesados o por un tercero (familiar o representante) a través de: 1) el módulo central existente en la sede del IAAM-DF; 2) alguno de los 80 módulos de atención al adulto mayor distribuidos en Centros de Salud del Distrito Federal en las 16 Delegaciones; 3) telefónicamente a través de la línea disponible en el módulo

central; 4) de la dirección de internet gestionada por la responsable de dicho módulo. Adicionalmente, el personal operativo puede levantar directamente la solicitud en el domicilio de un potencial beneficiario, cuando llega al mismo a través del trabajo de campo.

En conjunto, más allá de que existen módulos donde las condiciones de atención al público no son las más adecuadas, como hemos visto, debido a la insuficiencia del mobiliario y de las instalaciones, se puede afirmar que los canales previstos para la presentación de solicitudes garantizan que éstas se puedan efectuar con facilidad y con una inversión mínima de tiempo.

De acuerdo con el Reglamento, a partir de que la solicitud es presentada, si el solicitante cumple con los requisitos de edad y residencia mínima de tres años¹⁰ en el Distrito Federal, debe ser dado de alta como pensionado dentro de un período máximo de seis meses.

El proceso de alta comprende un conjunto de actividades que se llevan a cabo tanto en la estructura central del Instituto a través de la DOAAM como de la estructura regional conformada por el personal operativo. Las operaciones de registro, validación de datos y documentación y seguimiento del proceso a nivel central, están organizadas de modo tal que un día de cada mes se efectúan las altas. La secuencia general del procedimiento de alta es la se describe en el cuadro 5.6.

El conjunto de actividades descritas en el manual de procedimientos son 34, e incluyen sucesivas revisiones y validaciones de la información y los documentos. La DOAAM ha buscado reducir el tiempo necesario para completar el procedimiento a dos meses en promedio. En el cuadro 5.7 se muestra el comportamiento de los tiempos promedio según el mes de presentación de las solicitudes, desde diciembre de 2007 a diciembre de 2008.

¹⁰ En principio, para la comprobación de la residencia mínima de tres años en el D.F. se toma en cuenta la credencial de elector.

CUADRO 5.6
PROCEDIMIENTO DE ALTA EN EL PADRÓN DE PENSIONADOS

| RESPONSABLE | ACTIVIDAD |
|-----------------------------|--|
| Solicitante | Presentación de solicitud de incorporación al padrón de beneficiarios |
| Módulo de atención | Registra datos del solicitante y los entrega al coordinador regional para programar visita domiciliaria de verificación de requisitos. |
| Coordinador regional | Recibe solicitudes, programa visita domiciliaria y entrega al capacitador el formato correspondiente |
| Capacitador | Entrega formato de visita domiciliaria a la PSAM |
| PSAM | Firma recepción del formato, realiza visita domiciliaria, verifica cumplimiento de requisitos, registra resultado de visita, requisita formato de "solicitud de registro" y entrega al capacitador junto con copias de documentos comprobatorios. |
| Capacitador | Revisa y valida resultados de visita domiciliaria, solicitud de registro y soportes documentales; captura los datos de nuevos ingresos, regresa soportes documentales a la PSAM para integración de expediente y entrega al coordinador regional archivo electrónico |
| Coordinador Regional | Integra relación de registros de alta de la delegación a su cargo |
| Area de Archivo | Revisa registros de alta por delegación y coteja soportes documentales |
| Area de Cómputo | Coteja registros de alta con el padrón de derechohabientes (para verificar que no existe duplicidad) y los incorpora al mismo. |
| DOAAM | Autoriza nuevos registros para su envío a la empresa |
| Area de Cómputo | Asigna números de carta compromiso y fecha de ingreso y envía a la empresa relación de altas por correo electrónico |
| Empresa | Emite las tarjetas correspondientes a los nuevos beneficiarios |
| Dirección de Administración | Transfiere a la empresa recursos correspondientes a las nuevas altas |

Cuadro 5.7
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el DF
Distribución de ingresos según meses de solicitud y de alta en el padrón de beneficiarios
ALTA EN EL PADRON DE BENEFICIARIOS (ENERO-DICIEMBRE 2008)

| SOLICITUD | enero | febrero | marzo | abril | mayo | junio | julio | agosto | septiembre | octubre | noviembre | diciembre | diciembre | |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|----|
| 2007 | julio | 2 | | | | | | | | | | | | |
| | agosto | | 1 | | | | | | | | | | | |
| | septiembre | | 1 | | | | | | | | | | | |
| | octubre | 6 | 17 | 1 | | | | | | | | | | |
| | noviembre | 1669 | 117 | 2 | 1 | | | | | | | | | |
| | diciembre | 1862 | 860 | 28 | | | | | | | | | | |
| 2008 | enero | | 1533 | 3185 | 46 | | 1 | | 1 | | 1 | 1 | | |
| | febrero | | | 550 | 3170 | 367 | 6 | 1 | 5 | | | | | |
| | marzo | | | | 93 | 2354 | 1356 | 5 | 5 | 2 | | | | |
| | abril | | | | | 435 | 3565 | 763 | 35 | 8 | 1 | 1 | 1 | |
| | mayo | | | | | | 432 | 1749 | 1260 | 16 | 1 | 1 | | |
| | junio | | | | | | | 37 | 3506 | 72 | 2 | 47 | 3 | |
| | julio | | | | | | | | 307 | 1392 | 1564 | 14 | 1 | |
| | agosto | | | | | | | | | 364 | 2306 | 57 | 16 | |
| | septiembre | | | | | | | | | | 1579 | 2798 | 58 | 3 |
| | octubre | | | | | | | | | | | 796 | 4479 | 10 |
| | noviembre | | | | | | | | | | | | 1356 | 97 |
| | diciembre | | | | | | | | | | | | | |
| total | 3539 | 2529 | 3766 | 3310 | 3156 | 5360 | 2555 | 5118 | 1855 | 5453 | 3715 | 5915 | 110 | |

Fuente: DOAAM - Área de Cómputo

Con base en cálculos sencillos (no incluidos en el cuadro), se constata que las altas correspondientes a las solicitudes presentadas entre enero y noviembre de 2008, procedieron en 85.8 % de los casos a los dos meses en promedio y 13.8 % a los tres meses, es decir que sólo 0.4 % de los procedimientos de alta requirieron de más de tres meses, y en sólo seis casos no se cumplió con el plazo máximo reglamentario de seis meses.

Salvo error u omisión en la tramitación de las solicitudes, dos son los factores que actualmente influyen en los tiempos requeridos para completar los procedimientos de alta. A nivel de casos individuales, si el solicitante no es localizado en su domicilio en la primera visita domiciliaria destinada a la verificación de requisitos, la educadora deberá repetir la visita dos veces más en días y horarios diferentes y el lapso contemplado en el manual de procedimientos para realizar las tres visitas reglamentarias es de 30 días.

Pero, a nivel general, los tiempos promedio necesarios para completar el procedimiento de alta parecen estar relacionados con la participación del personal operativo en otros programas de la Secretaría de Desarrollo Social. En efecto, como se puede observar en el cuadro de referencia, mientras que más de 90 % de las altas solicitadas en los meses de enero, febrero, junio, agosto, septiembre y octubre, se completaron en los dos meses subsiguientes, las altas solicitadas en los meses de marzo, abril, mayo y julio los procedimientos concluidos en los dos meses subsiguientes al mes de presentación de las solicitudes oscilaron entre 51.8 y 83.2 %.

Dado que a nivel central todas las actividades relacionadas con el procedimiento de alta se realizan cada mes en días preestablecidos y no se observan interferencias que puedan explicar estas fluctuaciones, resulta claro que ellas obedecen al impacto que en la operación a nivel regional tiene la participación del personal operativo en la ejecución de otros programas. Las actividades correspondientes a estos programas son calendarizadas en instancias diferentes

al IAAM-DF y a la DOAAM en particular, y para realizarlas el personal operativo, en particular las educadoras, debe suspender durante cierto número de días, varias veces al año, la realización de las actividades habituales relacionadas con la operación de la pensión alimentaria.

En resumen, el diseño del procedimiento de alta en el padrón de beneficiarios y los tiempos de ejecución del mismo se orientan a garantizar el ejercicio del derecho a la pensión alimentaria y dar de alta a los solicitantes de la misma en un tiempo inferior al establecido reglamentariamente. En la gran mayoría de los casos, 85.8 % de los mismos en 2008, el alta de los solicitantes se hace efectiva en un plazo promedio de dos meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Aún cuando los casos en los que se excede el tiempo reglamentario de seis meses, son realmente excepcionales (sólo seis en 2008), sería conveniente que la DOAAM contara con reportes en los que se señalen las causas que provocaron el incumplimiento del reglamento. Por otro lado, los tiempos promedio requeridos para llevar a cabo este procedimiento podrían mejorarse si la participación del personal en distintos momentos del año en actividades de atención ciudadana vinculadas a otros programas de la Secretaría de Desarrollo Social fuera programada de modo que permita la continuidad de los procedimientos relacionados con la operación de la pensión. Adicionalmente, seguramente la revisión y modificación de las normas operativas aplicadas para la verificación de requisitos a través de visitas domiciliarias, permitiría reducir la necesidad de realizar más de una visita a un mismo solicitante.

5.2.2. Procedimientos de entrega de tarjetas nuevas y de tarjetas de reposición

El procedimiento de entrega de la tarjeta electrónica a los nuevos beneficiarios incorporados al padrón completa el proceso que permite a éstos comenzar a gozar de la pensión alimentaria. Dado que de acuerdo con el reglamento la tarjeta debe ser entregada al beneficiario en su domicilio en la misma visita en la que se le lee y firma la Carta Compromiso, el procedimiento implica la distribución a las

coordinadores regionales de las nuevas tarjetas correspondientes a sus respectivas Delegaciones, la programación de las visitas domiciliarias correspondientes, el control y seguimiento del proceso de entrega y, en su caso, la devolución a la DOAAM y la cancelación de las tarjetas cuyos beneficiarios no fueron localizados luego de haberse efectuado las tres visitas reglamentarias.

Los pasos fundamentales comprendidos en este procedimiento son los que se describen en el cuadro 5.8.

CUADRO 5.8
PROCEDIMIENTO DE ENTREGA DE TARJETAS ELECTRÓNICAS

| RESPONSABLE | ACTIVIDAD |
|---|---|
| DOAAM | Recibe de la empresa tarjetas y entrega a coordinadores regionales |
| Area de Cómputo | Imprime cartas compromiso y padrón de pensionados y entrega a Coordinadores Regionales |
| Coordinador Regional | Recibe tarjetas, cartas compromiso y padrón impreso de su Delegación y las entrega a los capacitadores |
| Capacitador | Recibe e integra paquetes de tarjetas y cartas compromiso por Unidad Territorial y distribuye a las PSAM |
| PSAM | Recibe y registra en formato de control mensual de entrega de tarjetas las tarjetas recibidas, entrega el formato requisitado al capacitador y realiza visita domiciliaria (o las tres visitas reglamentarias), lee, hace firmar y entrega copia de carta compromiso y entrega tarjeta al derechohabiente y entrega al capacitador cartas compromiso requisitadas de tarjetas entregadas y cartas compromiso y tarjetas no entregadas |
| Capacitador | Recibe cartas compromiso y tarjetas no entregadas, llena formato de control mensual de entrega de tarjetas y reporte de entrega por Unidad Territorial y entrega al Coordinador Regional junto con cartas compromiso y tarjetas no entregadas |
| Coordinador Regional | Recibe formatos, reportes, cartas compromiso y tarjetas no entregadas, integra reporte de su Delegación y entrega al Area de Archivo |
| Area de Archivo | Recibe cartas compromiso firmadas, tarjetas y cartas compromiso no entregadas, concilia recepción física con reportes por Delegación, integra reporte de entrega por unidad territorial y archiva cartas compromiso |
| Coordinador Regional | Recibe reporte de entrega por unidad territorial y entrega a la Sub-Dirección de la Pensión Alimentaria |
| Subdirección de la Pensión Alimentaria | Recibe reportes de entrega por unidad territorial y los archiva |

El procedimiento se inicia una vez al mes en una fecha preestablecida fijada entre los días 17 y 20 y se completa hacia fines del mes siguiente con la recepción por parte de la Subdirección de la Pensión Alimentaria de los reportes de entrega por unidad territorial. *Al igual que en el caso de los demás procedimientos que requieren visita domiciliaria, que la entrega de la tarjeta no se haga efectiva dentro del plazo preestablecido – 20 días contados a partir de que las PSAM reciben las cartas compromiso y las nuevas tarjetas para su entrega -, se relaciona en gran medida con los casos en que es necesario realizar más de una visita domiciliaria al beneficiario, para lo cual el procedimiento prevé 20 días adicionales.* Cabe señalar que cuando el interesado no es localizado en su domicilio en la primera visita, la PSAM debe dejar un aviso señalando que se lo visitó y que se le realizará una nueva visita; al igual que en las visitas que se realizan para la verificación de requisitos y en las llamas “visitas de seguimiento de pensionarios”, la DOAAM aplica la siguiente norma procedimental:

La visita de seguimiento se realizará de manera ordinaria en días hábiles y sin programar cita con los derechohabientes de la Pensión Alimentaria, representantes o familiares. De ser necesario se realizará dicha visita en días y horarios extraordinarios (IAAM-DF, Manual de procedimientos, Visita Domiciliaria, anexo 5.9)

A diferencia de los procedimientos de alta en el padrón de beneficiarios y de entrega de tarjetas de reposición, en el caso del procedimiento de entrega de nuevas tarjetas, aunque en el Manual Administrativo se definen los tiempos asignados a cada una de las actividades que lo integran, el Reglamento no establece un plazo máximo para la entrega de la tarjeta a partir del día que el nuevo beneficiario es dado de alta en el padrón. Por otro lado, la DOAAM no ha desarrollado indicadores relativos a los tiempos requeridos para llevar a cabo este procedimiento, como sí lo ha hecho para los procedimientos de alta y de entrega de tarjetas de reposición.

El procedimiento de entrega de tarjetas de reposición sigue la misma secuencia que el de entrega de las tarjetas originales a los nuevos pensionados, con la diferencia que no incluye entrega de cartas compromiso y las tarjetas son distribuidas semanalmente a los Coordinadores Regionales. Por otro lado, a

diferencia de la entrega de tarjetas nuevas, el reglamento establece un plazo máximo de 20 días contados a partir del reporte de robo o extravío para la entrega de las tarjetas de reposición a sus destinatarios y la DOAAM ha comenzado a elaborar reportes de seguimiento del procedimiento. De acuerdo con el reporte correspondiente al trimestre octubre-diciembre de 2007, fueron emitidas durante ese período 4204 tarjetas de reposición, de las cuales 5.9 % no fueron entregadas porque correspondían a bajas del padrón de beneficiarios. De las 3956 entregadas, 46.9 llegó a su destinatario dentro del plazo establecido, 24.6 % de 1 a 5 días después del plazo y 28.5 % más de 5 días después del plazo (anexo 5.12).

Por el momento la DOAAM ha desarrollado indicadores sobre los tiempos empleados para la entrega de la tarjeta de reposición, pero no de las razones que explican el incumplimiento del plazo reglamentario en los casos en que el mismo resulta excedido.

5.2.3. Procedimiento de baja del padrón de beneficiarios

Las bajas del padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria, responden a diversas causas, de las cuales la más obvia y proporcionalmente más importante es el fallecimiento del pensionado, pero incluyen también de modo destacado la no localización en el domicilio y los cambios de domicilio fuera del Distrito Federal. Como se trata de un procedimiento que en caso de no estar basado en hechos debidamente comprobados, afecta el derecho al goce de la pensión, requiere estar debidamente soportado documentalmente y de la aplicación de procedimientos de verificación, control y seguimiento que reduzcan al mínimo errores que puedan derivar en bajas indebidas. Del lado de la instancia operadora de la pensión alimentaria, el efectuar en tiempo y formas las bajas se relaciona con la responsabilidad de que los recursos destinados a la pensión alimentaria sean correctamente asignados y se reduzca al mínimo el usufructo indebido de los mismos.

¿Cómo se garantiza, y en qué medida, el cumplimiento de estos dos objetivos a través del procedimiento de baja?

En el diagrama de flujo incluido en el anexo 5.9 se resume la secuencia seguida por la DOAAM para el inicio, seguimiento y conclusión de este procedimiento y en el cuadro 5.9 se describen sintéticamente las actividades que comprende. Si bien en el mencionado diagrama el inicio de este procedimientos es localizado en la detección de la causal de baja en visita domiciliaria, la mayor parte de las bajas por fallecimiento del derechohabiente (alrededor del 80% de acuerdo con el titular de la DOAAM) se detectan a nivel central por medio de las actas de defunción que envían los Servicios de Salud.

CUADRO 5.9
PROCEDIMIENTO DE BAJA DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS

| | |
|----------------------|---|
| Educadora | Detecta causal de baja en visita domiciliaria y entrega soporte documental al capacitador |
| Módulo o DOAAM | Recibe reporte de fallecimiento o acta de defunción |
| Capacitador | Recibe y revisa soportes, filtra en padrón e integra informe |
| Coordinador Regional | Recibe informes y soportes documentales, integra informes de su delegación y entrega a Area de Archivo |
| Area de Archivo | Recibe informes de baja por delegación, coteja con soportes documentales y entrega paquetes con soportes y formato por causal al Area de Cómputo |
| Area de Cómputo | Recibe paquetes por delegación, captura en el padrón de beneficiarios, integra informes de bajas de las 20 delegaciones y entrega a la DOAAM para su revisión |
| DOAAM | Recibe y revisa informe y autoriza su envío a la empresa |
| Area de Cómputo | Envía vía correo electrónico el informe a la empresa |
| Empresa | Recibe informe de bajas y confirma recepción con oficio y archivo a la DOAAM |
| DOAAM | Recibe informe y envía oficio de confirmación a la empresa con copia a la Dirección de Administración |

Todos los procedimientos de baja, de los cuales los correspondientes a motivos diferentes al fallecimiento constituyen en promedio 35% del total, se inician en alguno de los puntos o medios de contacto del IAAMDF con los derechohabientes, familiares o representantes de los mismos, o inclusive terceros (vecinos, por ejemplo). Sea la circunstancia de contacto la visita domiciliaria realizada por una educadora, o un reporte generado en los otros lugares o medios de contacto, el inicio del procedimiento de baja debe contar con un soporte documental: copia de acta de defunción, testimonio firmado por un familiar cuya identificación se registra y fotocopia o reportes de visitas domiciliarias y notas informativas circunstanciadas y firmadas por una educadora y revisadas, validadas y firmadas por un capacitador.

A partir de que se integra el reporte correspondiente con su soporte documental sea vía coordinación regional o módulo central, todos los registros de baja pasan por la Subdirección de la Pensión Alimentaria y son cotejados con el padrón de beneficiarios y sus soportes documentales revisados y validados. Cuando en la revisión que realiza el Área de archivo se detecta alguna inconsistencia, se solicita el expediente a la coordinación regional correspondiente o se ordena una visita domiciliaria de verificación, según sea el caso. En conjunto el procedimiento de baja está basado en un proceso de filtros, cotejos y revisiones que busca garantizar su validez contra toda duda razonable. Así, en realidad las bajas que eventualmente pueden ser recusadas por el interesado o derivar en una solicitud de reincorporación, se relacionan *con la no localización del derechohabiente en su domicilio*.

Como se puede observar en el cuadro 5.10 en el que se resumen las bajas del padrón de beneficiarios por año y por causal, siete causales, seis de las cuales registraron un número significativo de casos para 2001, no registraron ninguno para 2008, sin duda porque obedecían a errores que inicialmente se producían en el procedimiento o en el registro. Por ejemplo la causal “vacaciones”, que indica que se trata de pensionados que no fueron localizados en su domicilio porque

estaban de vacaciones, evidentemente no puede ser considerada una para razón para la baja. La causal “No edad”, por su parte, era redundante con la causal “No cumple requisitos”, la cual todavía para 2008 registra 12 casos. La desaparición de este grupo de causas expresa sin duda la existencia de un reglamento a partir de 2003 así como la homogeneización de criterios entre el personal a cargo de la operación.

Otras cinco causales que registran para 2008 unos cuantos casos – “no acepta”, “domicilio no existente”, “no cumple requisitos”, “invalidez”, e “incumplimiento carta compromiso”- , corresponden a distintas circunstancias que se presentan de tanto en tanto al momento de verificar datos, entregar la tarjeta o realizar visitas domiciliarias de seguimiento.

“No acepta” se refiere a aquellos casos en que el derechohabiente presentó la solicitud o la llenó en su domicilio en presencia de una educadora y posteriormente recibió la visita domiciliaria para verificación de datos, pero al momento en que se lo visitó nuevamente para la firma de la carta compromiso y para la entrega de la tarjeta, renunció a la pensión haciéndolo constar por escrito mediante un formato previsto para ello.

“Domicilio no existente”, es una causal de baja que corresponde a casos en los que el pensionado reportó un cambio de domicilio, el personal del IAAM-DF no pudo localizar el nuevo domicilio ni tampoco pudo obtener información que permitiera localizar el verdadero domicilio.

“No cumple requisitos”, corresponde a casos que se presentan muy rara vez, en los que en la visita domiciliaria destinada a la firma de la carta compromiso y la entrega de la tarjeta, al solicitarse al beneficiario que se identifique, éste exhibe un acta de nacimiento de acuerdo con la cual no cubre el requisito de edad, aún cuando según otro documento presentado en la visita de verificación de datos, generalmente una cartilla del servicio militar, contaba con la edad mínima exigida.

CUADRO 5.10 - BAJAS DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA, 2001-2008

| Causa de baja | Año de la Baja | | | | | | | | | | | | | | | | TOTAL | % |
|---------------------------------|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | 2005 | % | 2006 | % | 2007 | % | 2008 | % | | |
| Asilo | 5 | 0.01 | 3 | 0.01 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 8 | 0.00 |
| Cambio de domicilio | 3,601 | 9.38 | 1,467 | 5.98 | 5,928 | 17.04 | 5,700 | 17.58 | 5,811 | 18.20 | 5,708 | 16.32 | 3,378 | 10.15 | 4,944 | 15.10 | 36,632 | 13.89 |
| Domicilio no existente | 3,571 | 9.30 | 761 | 3.10 | 650 | 1.87 | 188 | 0.58 | 84 | 0.26 | 77 | 0.22 | 38 | 0.11 | 33 | 0.10 | 5,417 | 2.05 |
| Error en el nombre | 593 | 1.54 | 74 | 0.30 | 52 | 0.15 | 584 | 1.80 | 1,202 | 3.76 | 1,452 | 4.15 | 725 | 2.18 | 675 | 2.06 | 5,371 | 2.04 |
| Error en la entrega | 99 | 0.26 | 2 | 0.01 | 1 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 102 | 0.04 |
| Fallecio | 5,431 | 14.15 | 12,108 | 49.38 | 17,076 | 49.07 | 20,791 | 64.12 | 20,594 | 64.49 | 21,132 | 60.41 | 22,649 | 68.06 | 21,269 | 64.96 | 141,420 | 53.62 |
| Hospitalizado | 139 | 0.36 | 1 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 140 | 0.05 |
| Incumplimiento carta compromiso | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 1 | 0.00 | 2 | 0.01 | 10 | 0.03 | 4 | 0.01 | 7 | 0.02 | 2 | 0.01 | 26 | 0.01 |
| Invalidez | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 16 | 0.05 | 23 | 0.07 | 3 | 0.01 | 2 | 0.01 | 4 | 0.01 | 48 | 0.02 |
| Mal Uso | 0 | 0.00 | 1 | 0.00 | | 0.00 | | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 1 | 0.00 |
| No acepta | 1,021 | 2.66 | 156 | 0.64 | 155 | 0.45 | 89 | 0.27 | 33 | 0.10 | 37 | 0.11 | 23 | 0.07 | 25 | 0.08 | 1,543 | 0.59 |
| No edad | 2,055 | 5.35 | 1,243 | 5.07 | 909 | 2.61 | 249 | 0.77 | 17 | 0.05 | 2 | 0.01 | 1 | 0.00 | 0 | 0.00 | 4,490 | 1.70 |
| No localizado | 10,701 | 27.87 | 5,458 | 22.26 | 5,398 | 15.51 | 3,355 | 10.35 | 3,481 | 10.90 | 6,350 | 18.15 | 6,238 | 18.75 | 5,523 | 16.87 | 46,628 | 17.68 |
| No Requisitos | 1 | 0.00 | 583 | 2.38 | 275 | 0.79 | 518 | 1.60 | 256 | 0.80 | 97 | 0.28 | 30 | 0.09 | 12 | 0.04 | 1,778 | 0.67 |
| Repetido | 10,501 | 27.35 | 2,662 | 10.86 | 4,351 | 12.50 | 930 | 2.87 | 424 | 1.33 | 117 | 0.33 | 185 | 0.56 | 256 | 0.78 | 19,482 | 7.39 |
| Tarjeta extraviada | 268 | 0.70 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 1 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 270 | 0.10 |
| Vacaciones | 405 | 1.05 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 406 | 0.15 |
| Total | 38,391 | 100.00 | 24,519 | 100.00 | 34,796 | 100.00 | 32,423 | 100.00 | 31,935 | 100.00 | 34,979 | 100.00 | 33,276 | 100.00 | 32,743 | 100.00 | 263,762 | 100.00 |
| Fuente: IAAM-DF | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

La “invalidez” (física o mental) no constituye una causal válida para no dar de alta a un adulto mayor de 70 años o para darlo de baja, pero los pocos casos en que una baja se registra bajo ese rubro, corresponden a situaciones en las cuales el beneficiario está incapacitado para hacer uso por sí mismo de la tarjeta y no es posible conseguir ningún familiar o allegado que quiera fungir como su representante.

La causal no “cumplimiento de la carta compromiso”, con sólo dos casos registrados en 2008, corresponde a situaciones extremas en las cuales el propio derechohabiente o familiares que residen con él se comportan de forma violenta con el personal de IAAM-DF o le niegan el acceso al domicilio.

En cuanto a las causales numéricamente significativas y dejando de lado la principal que es el fallecimiento del pensionado y a la cual ya nos hemos referido, la etiquetada como “repetido”, que registró 256 casos en 2008, corresponde, según la DOAAM, a aquellas situaciones en las que una misma persona es dada de alta dos veces. Esto tiene que ver con situaciones en que una misma persona solicita en forma repetida la pensión, y en el procedimiento de alta se detecta esta situación. Sin embargo el gran número de casos registrados durante los primeros años, permitiría pensar en problemas en el procedimiento que al parecer se han ido minimizando pero no han sido resueltos totalmente.

Por último, conviene detenerse en el número importante de bajas registradas bajo las causales “no localizado” y “cambio de domicilio”, que para el período 2001-2008 dan cuenta de 17.7 y 13.9 %, respectivamente, del total de bajas registradas. Ya nos hemos referido al hecho de que la exigencia de la presencia de los derechohabientes en su domicilio cuando el personal del Instituto les realiza visita domiciliaria, en particular cuando éstas consisten en visitas de seguimiento y se trata de derechohabientes que continúan activos, constituye una suerte de talón de Aquiles de la operación de la pensión alimentaria y un aspecto que, según se desprende de esta evaluación, debería ser objeto de revisión tanto en cuanto

componente del diseño como de la operación. *De hecho, todo parece indicar que la causal de baja “no localizado”, debe ser revisada y posiblemente eliminada o al menos ser objeto de una definición diferente que evite el riesgo de exclusión (indebida) que en la actualidad supone. **La única causal de baja relacionada con el domicilio que resulta válida de acuerdo con la definición legal del derecho a la pensión es que se compruebe que el beneficiario ya no reside (o nunca haya residido) en el Distrito Federal.** Una comprobación que, por lo demás, debería seguir un protocolo diferente al aplicado actualmente, y que debería contemplar la posibilidad por parte del interesado de demostrar que efectivamente reside en el domicilio declarado (o que se ha trasladado a otro domicilio dentro del Distrito Federal), a pesar de que no haya sido localizado en el mismo mediante visita domiciliaria.*

Por otro lado, debe tenerse en cuenta en relación con el papel jugado por esta cuestión en el procedimiento de baja, es que si bien podemos suponer que la gran mayoría de las bajas motivadas por estas dos causales corresponden efectivamente a casos en los que los pensionados ya no residen en el Distrito Federal o nunca tuvieron allí residencia permanente, hasta la fecha el IAAM-DF no ha generado indicadores que permitan conocer, por ejemplo, cuántos de los pensionados que fueron dados de baja en función de estas (y otras) causales, han solicitado su reincorporación y cuántos de ellos han sido reincorporados. Se trata de una tarea que la DOAAM asume como pendiente, que debería formar parte del seguimiento, evaluación y retroalimentación de la operación, y que podría llevar a cabo con base en la información de la que actualmente dispone.

5.2.4. Procedimiento de registro de cambios de domicilio

De acuerdo con el reglamento, los pensionados, y se trata de uno de los compromisos señalados en la Carta Compromiso, deben reportar sus cambios de domicilio dentro de los 15 días de producido el evento. El propósito de esta obligación es que puedan ser localizados por el personal del Instituto tanto para

comprobar la continuidad de su residencia en el Distrito Federal, como para las subsecuentes visitas de seguimiento, así como la eventual solicitud de información, en particular la encuesta de percepción que se viene aplicando anualmente.

El reporte de cambio de domicilio, puede ser realizado por los propios pensionados, sus familiares o representantes, por los mismos conductos establecidos para la solicitud de incorporación al padrón. Una vez registrado el reporte origina visita domiciliaria de verificación, sujeta a la norma general de que procederá baja del padrón de beneficiarios si en tres visitas realizadas en distintos días y horarios el pensionado no es localizado en el nuevo domicilio reportado. Igualmente si el domicilio reportado resulta inexistente o se verifica que el pensionado no reside allí y no es posible obtener información acerca del domicilio donde actualmente reside, procederá la baja del padrón por causa definida como “no localizado”. *Nuevamente, es necesario señalar que deberían preverse mecanismos diferentes a las “tres visitas domiciliarias en días y horarios diferentes”, para que el IAAM-DF entre en contacto con aquellos pensionados que no son localizados en el domicilio declarado.*

Las principales actividades comprendidas en el procedimiento se sintetizan en el cuadro 5.11.

A pesar de la obligación establecida, muchos pensionados o sus representantes no reportan los cambios de domicilio y estos son detectados por el personal operativo a través de las visitas domiciliarias de verificación y seguimiento. En estos casos, cuando resulta posible obtener información sobre el nuevo domicilio y éste continúa correspondiendo al Distrito Federal, no se aplica la baja por “incumplimiento de la Carta Compromiso”, sino que se procede a generar el reporte correspondiente para que se proceda a la visita de verificación en el área territorial y delegación de destino.

CUADRO 5.11
PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE CAMBIOS DE DOMICILIO

| | |
|---|--|
| Pensionado | Reporta cambio de domicilio |
| Capacitador | Recibe y revisa formato de reporte |
| Coordinador Regional | Integra informe de cambios de domicilio reportador en su delegación |
| Area de control de cambios de domicilio | Integra informe diario de reportes de cambio de domicilio. |
| Area de Cómputo | Captura diariamente reportes de cambio de domicilio |
| Coordinador Regional | Da seguimiento a las validaciones de cambios de domicilio A través de visita domiciliaria |
| Educadora | Realiza validaciones de cambios de domicilio mediante visita domiciliaria |
| Area de Cómputo | Emite mensualmente informe de los reportes de cambio de domicilio |

A fin de evitar la aplicación de procedimientos de baja que podrían resultar por las eventuales demoras en la verificación del nuevo domicilio, actualmente éste es registrado en el padrón de beneficiarios a partir del reporte de cambio de domicilio y no de la verificación del mismo mediante visita domiciliaria.

A nivel central, los cambios de domicilio son registrados diariamente por el área de cómputo con apoyo en el soporte documental constituido por el reporte firmado, sea por el propio pensionado, su representante o un familiar, cuya identificación se solicitó al momento de realizar el reporte. A su vez, la Subdirección de la Pensión Alimentaria, a través del Área de Cambios de Domicilio, tiene a su cargo la integración de los reportes de cambios de domicilio entregados dos veces al mes por los coordinadores regionales y su seguimiento hasta su conclusión sea por validación del cambio reportada por la coordinación regional correspondiente o procedimiento de baja del padrón por inexistencia del domicilio o no localización del pensionado. Es por otro lado responsabilidad del coordinador regional llevar el

seguimiento del proceso de validación de los cambios de domicilio que tienen como destino la delegación a su cargo.

Como se puede apreciar, el registro y validación de los cambios de domicilio, en la medida que se vincula en forma directa con la lógica operativa de la pensión alimentaria, sustentada en las visitas domiciliarias y el requisito de la presencia del actual o futuro pensionado en ocasión de las mismas, ha requerido al igual que los procedimientos de alta, baja, entrega de tarjetas (originales o de reposición) el desarrollo de un dispositivo de registro, control y seguimiento que en sus características actuales refleja tanto el reglamento como las condiciones prácticas en las que este debe ser aplicado, las cuales incluyen en muchos casos grados significativos de movilidad residencial de los derechohabientes. *Por otro lado, si bien la DOAAM cuenta con una base de datos de cambios de domicilio, no la utiliza para producir indicadores relacionados con la movilidad residencial de los pensionados ni con el procedimiento y sus resultados.*

5.2.5. Visita Domiciliaria de Seguimiento

El objetivo de este procedimiento es definido en el manual correspondiente en los siguientes términos:

Dar seguimiento a través de visita domiciliaria a los derechohabientes de la Pensión Alimentaria, con la finalidad de verificar sobrevivencia, disfrute del beneficio de la pensión y residencia, así como el identificar problemas en la operación de la Pensión Alimentaria y aplicar las medidas que amerite el caso.

Las principales actividades asociadas al procedimiento de visitas de seguimiento tienen que ver con su programación y registro y con la visita misma, y son las que se muestran en el cuadro 5.12.

CUADRO 5.12.
PROCEDIMIENTO DE VISITAS DOMICILIARIAS DE SEGUIMIENTO

| | |
|----------------------------|--|
| DOAAM | Establece criterios y metas por Delegación de las visitas a realizar |
| Coordinadores regionales | Organizan estrategia operativa para las visitas a realizar en la Delegación su cargo |
| Capacitadores | Asignan a educadoras las visitas a realizar |
| Educadoras | Efectúan visitas de seguimiento, registran resultados y entregan al capacitador |
| Capacitadores | Reciben informes, integran informe global de las áreas a su cargo y entregan al Coordinador Regional |
| Coordinadores regionales | Reciben y revisan informes, integran informe de las Delegación a cargo y entrega a la Subdirección de Evaluación |
| Subdirección de Evaluación | Recibe y revisa informes, integra informe a nivel del Distrito Federal y lo entrega a la DOAAM |
| DOAAM | Recibe informe, revisa y envía reporte mensual de visitas a la Dirección General del IAAM-DF |

A diferencia de las visitas destinadas a verificación de requisitos, firma de carta compromiso, entrega de tarjeta y verificación de nuevo domicilio, que deben ser programadas en función de los procedimientos iniciados cada mes y los tiempos establecidos para llevarlos a cabo, la programación de las visitas de seguimiento se basa en la definición de políticas operativas que deben tener en cuenta las cargas de trabajo y ponderar prioridades.

El reglamento no establece una periodicidad determinada para la realización de las visitas de seguimiento, ni tampoco de modo explícito que éstas no podrán ser concertadas con los interesados. La fracción I del Art. 23 señala como una de las causas de baja del padrón de beneficiarios de la pensión:

Cuando al menos después de tres visitas consecutivas en días y horarios diferentes la persona adulta mayor no es localizada en el domicilio reportado como residencia del mismo (sic), según solicitud de inscripción y / o Carta Compromiso.

Y el Art. 27 establece que “Las visitas domiciliarias de seguimiento serán programadas, de acuerdo a las cargas de trabajo del persona asignado para tal efecto.”

El manual administrativo interpreta estos puntos del reglamento en los siguientes términos:

Se programará la visita domiciliaria de seguimiento, de acuerdo a las cargas de trabajo del personal, así como la situación de riesgo en que se encuentre el Adulto Mayor; **sin aviso previo** (subrayado nuestro) de la misma. Asimismo, se realizarán visitas para atención de casos especiales reportados por familiares, vecinos y/o personas cercanas al adulto mayor pensionado.

La visita de seguimiento se realizará de manera ordinaria en días hábiles y sin programar cita con los derechohabientes de la Pensión Alimentaria, representantes o familiares. De ser necesario se realizará dicha visita en días y horarios extraordinarios.

La programación de las visitas de seguimiento “sin aviso previo” o lo que significa más o menos lo mismo “sin programar cita con los derechohabientes”, está motivada fundamentalmente por el propósito de evitar la simulación de domicilio en el Distrito Federal, sea en aquellos casos en que un pensionado la simuló originalmente a fin de ser dado de alta o porque habiendo cambiado posteriormente de domicilio y no residiendo ya en el Distrito Federal, desea continuar recibiendo la pensión.

Cuando la PSAM realiza una visita de seguimiento y no encuentra al/la interesado(a) en su domicilio, deja un aviso informando que realizará una nueva visita sin especificar ni día ni horario. Esto genera en un cierto número de casos (no resulta posible estimar cuántos), sobre todo cuando se trata de personas que permanecen activas y salen habitualmente de su domicilio para realizar distintas actividades, tensiones entre el personal operativo y los interesados y muchas veces angustia en estos últimos o el sentimiento de que se pretende afectar su libertad de movimiento. De acuerdo con los múltiples comentarios que pudimos recoger al respecto a través de las entrevistas realizadas a personal directivo y

operativo de la DOAAM, estas situaciones derivan generalmente en una suerte de proceso de ajuste o negociación, de acuerdo con el cual si bien no se concerta una cita, la siguiente visita se realiza en días específicos de la semana o en horarios específicos en los que el pensionado o sus familiares manifiestan que se encuentra por regla general en su domicilio. En ocasiones, debido a que la PSAM sabe que, aunque no ha localizado a un pensionado en su domicilio, éste vive ahí, el/la capacitador(a) o el/la coordinador(a) regional le realizan una visita “en días y horarios extraordinarios”, es decir en fin de semana o en la noche, tal como lo autoriza el manual de procedimientos por medio de la expresión “de ser necesario”.

Durante el año 2007 se realizaron más de 1 millón trescientos veintisiete mil visitas de seguimiento, equivalentes aproximadamente a 3.2 visitas por pensionado. Esto parece estar justificado por el hecho de que efectivamente existen intentos de simulación de domicilio, sea por iniciativa del propio beneficiario o de sus familiares, que un cierto porcentaje de fallecimientos (no establecido) de pensionados son detectados por la DOAAM por medio de visitas de seguimiento y que en parte las visitas de seguimiento se orientan a apoyar adultos mayores que se encuentran en situación de riesgo o que desean ser visitados. *Pero cabe preguntarse si no es posible resolver la dimensión de las visitas de seguimiento que el titular de la DOAAM denomina “administrativa”, es decir la verificación de supervivencia y residencia, de un modo que reduzca las cargas de trabajo del personal operativo y permita minimizar tanto las bajas injustificadas como los problemas asociados a la tensión entre la autonomía y movilidad cotidianas de los pensionados y la necesidad de verificar periódicamente su supervivencia y la continuidad de su residencia en el domicilio declarado y en particular en el Distrito Federal. En Todo caso, la DOAAM no ha desarrollado indicadores que permitan evaluar de un modo no impresionista este procedimiento.*

5.2.6. El pago de la pensión y su disposición a través de la tarjeta electrónica

Hasta aquí, en lo que respecta a la operación de la pensión alimentaria, nos hemos referido a la tarjeta electrónica en lo que respecta a los procedimientos que lleva a cabo el IAAM-DF en relación con la misma, pero resta considerar su funcionamiento como medio de pago y disposición de la pensión.

Como se recordará, desde mediados de 2007 Mexican Payment Systems S.A. de C.V., es la empresa a cargo de la llamada dispersión de los recursos, es decir de transferir el monto de la pensión cada mes a las cuentas individuales de los beneficiarios, de emitir y cancelar las tarjetas “PagaTodo” y de gestionar el sistema de establecimientos afiliados.

Los aspectos clave en el papel de la empresa dispersora en relación con la disposición de la pensión por parte de los derechohabientes son tres:

- a) Gestión de un sistema de atención telefónica a los derechohabientes en los cuales estos pueden reportar problemas en el sistema, reportar el extravío, robo o daño de la tarjeta y consultar saldos
- b) Emitir y cancelar tarjetas, respondiendo al calendario y plazos establecidos para ello por el IAAM-DF.
- b) La gestión del sistema de comercios afiliados al medio de pago, es decir la tarjeta “PagaTodo”.

El sistema de atención telefónica parece funcionar sin problemas pero durante el período de realización de la evaluación no se contaba todavía con resultados de la encuesta aplicada en 2008 que permitieran conocer la opinión de los derechohabientes al respecto. En todo caso, de acuerdo con los reportes entregados por la empresa al IAAM-DF, correspondientes al período octubre 2007-septiembre 2008 (anexo 5.14), el número mensual de consultas de saldo ha tendido a estabilizarse entre 28 y 29 mil a partir de un máximo de 46,806 en

octubre de 2007; una disminución que seguramente está relacionada con el hecho de que en los primeros meses de vigencia del nuevo sistema, el proceso de transferencia hacia éste de los saldos existentes en la cuenta correspondiente al sistema anterior, indujo dudas respecto del saldo en un número de derechohabientes mayor al habitual.

En cuanto a los reportes de tarjetas, lo que muestran los informes proporcionados por la empresa es un comportamiento relativamente constante que oscila entre los 1300 y 1900 por mes, siendo la causa ampliamente dominante el extravío de la tarjeta. Y, siempre de acuerdo con los informes de la empresa, las interrupciones o fallas en el sistema (no se aclara si se trata de fallas reportadas por derechohabientes o detectadas por la propia empresa), son muy esporádicas y oscilan entre 2 y 4 al mes, aunque no dejan de ser significativas ya que su duración oscila entre 11 minutos y 5 horas 29 minutos.

En lo que hace a la articulación entre los procedimientos de alta de cuentas y emisión de tarjetas y cancelación de tarjetas (y cuentas) por parte de la empresa y el calendario y procedimientos seguidos por el IAAM-DF, todo parece indicar que se trata de rutinas bien establecidas que hasta la fecha no registran errores que no sean detectados y corregidos oportunamente.

En lo que respecta a la gestión del sistema de establecimientos afiliados, el aspecto clave, desde la perspectiva del IAAM-DF y, seguramente de los derechohabientes de la pensión, es su cantidad y variedad, ya que el objetivo del Instituto es acrecentar la gama y el número de opciones disponibles para el uso de la tarjeta. Un objetivo específico en este sentido a partir de la adopción del nuevo sistema, ha sido incorporar dentro de las opciones a los mercados públicos del Distrito Federal. Este objetivo, cabe señalarlo, ha sido inducido fundamentalmente por el propósito del GDF de reactivar dichos mercados, los cuales muestran signos evidentes de decadencia. Lo que sí resulta claro es que efectivamente el número y la gama de establecimientos afiliados ha venido aumentando de modo

consistente en el período reportado por la empresa; en septiembre de 2007 el número de establecimientos afiliados era de 189, y para septiembre de 2008 había llegado a 1,574; un número que abarca establecimientos correspondientes a las grandes cadenas de supermercados, tiendas departamentales, restaurantes de comida rápida y farmacias, pero también (hasta donde permiten conocerlo los reportes de referencia) cerca de mil establecimientos independientes, sobre todo farmacias, abarrotes, mercados públicos, tiendas de conveniencia y unos cuantos restaurantes. En lo que respecta específicamente a los mercados públicos, el informe de la empresa para el período julio septiembre de 2008, menciona 154, pero esa cifra indica el número de comerciantes afiliados al sistema, es decir que cuentan con una terminal y no un número de mercados.

La gama disponible de establecimientos (tiendas y unidades de las grandes cadenas) parece efectivamente brindar a los derechohabientes, en la actualidad, una variedad y número de opciones cuando menos razonable. En todo caso, cabe señalar, aunque el apartado 5.4 está dedicado específicamente al análisis de la “Encuesta de Percepción”, que el cuestionario de la misma no incluye ninguna pregunta orientada a evaluar si las opciones disponibles resultan satisfactorias para los derechohabientes.

Un último punto al que vale la pena referirse en relación con la tarjeta como medio de pago, es el de los informes que al respecto entrega la empresa al IAAM-DF. Estos consisten en un conjunto de tabulados impresos los cuales, si bien incluyen información útil, no facilitan al Instituto el aprovechamiento de la misma para sus propios fines, en particular los relacionados con la evaluación de la operación. En este sentido, lo deseable sería que la empresa proporcionara estos tabulados, que además deberían ser elaborados en función de requerimientos definidos por el propio Instituto, tanto en papel como archivos electrónicos, así como la base de datos a partir de la cual los tabulados son generados.

5.2.7. Difusión del programa

El artículo 46 del Reglamento establece que “Dado el carácter público de la Pensión, la información estadística relativa a la misma, excepto el padrón de beneficiarios, será publicada y actualizada de forma sistemática en la página electrónica del Gobierno del Distrito Federal, para consulta de la población que así lo requiera”.

Es decir, contempla la difusión como una actividad orientada a hacer públicos los resultados del programa, pero no como una actividad destinada a que la población conozca los beneficios que otorga, los medios de acceso y los lugares a donde ocurrir para solicitarla. Sin embargo, el IAAM-DF cuenta con un portal propio en internet (www.adultomayor.df.gob.mx) en el que ambos aspectos están contemplados.

Comenzando con el mandato reglamentario de dar a conocer la “información estadística”, lo ofrecido en el portal al respecto, se limita a un conjunto de gráficos en los que se muestran los principales resultados de la encuesta aplicada en 2007 a los beneficiarios de la pensión. Es decir, los contenidos publicados en el portal distan de cumplir con el mandato, ya que sin duda deberían incluir, cuando menos, información sobre los recursos asignados al programa y el número de beneficiarios y su evolución.

En cambio, el portal, como medio de difusión para dar a conocer a la población los beneficios, los medios de acceso y los lugares y canales para solicitar la pensión y obtener información, cumple mucho más cabalmente con su cometido. Por una parte porque proporciona a los interesados mediante vínculos accesibles directamente en la página de inicio, la información básica necesaria: enumeración de módulos de atención al adulto mayor, requisitos para solicitar la pensión, lugares y teléfonos donde reportar pérdida o extravío de la tarjeta, cambio de domicilio o defunción de un beneficiario, etc. Por otra, porque da acceso, entre otras cosas, a los textos completos de la Ley y del Reglamento de la pensión

alimentaria y de otras leyes vinculadas con los derechos de los adultos mayores y a información sobre el propio IAAM-DF y otros programas a cargo del mismo.

Cabe mencionar que como parte de la información básica sobre la pensión, que se advierte la ausencia de una información que podemos suponer de gran utilidad práctica en este sentido: un listado con los domicilios de los Centros de Salud donde se localizan los “Módulos de Atención a Adultos Mayores”.

Desde luego, la difusión de los aspectos prácticos, legales y reglamentarios de la pensión alimentaria a través del portal de internet hubiera resultado insuficiente para dar a conocer el programa en sus inicios. Pero en los primeros años la difusión fue garantizada a través de un dispositivo amplio y eficaz de “barrido” domiciliario (es decir de localización de la población objetivo en sus viviendas), y en la actualidad se puede afirmar que la pensión alimentaria constituye un programa de “dominio público” y que por consiguiente su difusión no requiere estar orientada a que la población se entere de su existencia sino a que pueda obtener, por una parte, con facilidad la información necesaria sobre los aspectos prácticos relacionados con la obtención de la pensión y su disfrute y, por otra, la información asociada al conocimiento y al interés público en torno a la acción de gobierno en materia de desarrollo social.

5.3. LA RELACIÓN ENTRE LA DEFINICIÓN DE METAS, LA PLANEACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN

La Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) del IAAM-DF, cuenta con mecanismos para establecer las metas a cubrir anualmente, considerando la relación entre las altas y bajas previstas en el padrón de beneficiarios, así como para definir las políticas y metas operativas para cumplir con las mismas. Por otro lado, como hemos visto, existen mecanismos de control y seguimiento de los procedimientos operativos que permiten detectar omisiones y errores en las distintas fases de los mismos. Así, se observa que la relación entre

planeación, operación y seguimiento permite prever y asignar los recursos necesarios para ello y cumplir con las metas de cobertura.

Por otro lado, a través de la operación, la DOAAM genera información que alimenta tanto el padrón de beneficiarios como otras bases de datos destinadas al registro, control y seguimiento de los procedimientos así como de las actividades del personal operativo (altas, bajas, cambios de domicilio, entrega de tarjetas nuevas y de reposición, visitas domiciliarias). Con apoyo en los reportes de seguimiento de los distintos procedimientos y las bases de datos, la DOAAM ha desarrollado algunos indicadores básicos que resumen los resultados fundamentales de la operación y las actividades del personal operativo. Entre ellos: tiempos de alta según mes de presentación de la solicitud; bajas según causales, mes, año y delegación; tiempos de entrega de tarjetas de reposición y; número y distribución de visitas domiciliarias según propósito, mes, año y delegación.

Sin embargo, por una parte existen actividades para las cuales no se han formalizado procedimientos o que no se registran y, por otra, no se han desarrollado otros indicadores que permitirían el seguimiento de la operación más allá de sus componentes fundamentales para garantizar el cumplimiento de metas, la programación de la operación y el control de los tiempos requeridos para la realización de los procedimientos fundamentales.

Entre las primeras, se cuentan las actividades de atención en el módulo central y en los módulos localizados en Centros de Salud, las cuales no son registradas como tales si no en cuanto constituyen el origen de un procedimiento – solicitud de alta, reporte de cambio de domicilio, reporte de fallecimiento -. Tampoco se ha definido un procedimiento ni se lleva un registro para las quejas. Cuando éstas llegan vía el módulo central son canalizadas por éste a la dirección de la DOAAM; cuando llegan vía Atención Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social, son canalizadas igualmente a la DOAAM vía correo electrónico; cuando se trata de

quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos, ésta las canaliza al IAAM-DF mediante oficio; y cuando son presentadas en los módulos de atención localizados en Centros de Salud, por regla general son en algunos casos registradas en notas informativas y atendidas directamente por las educadoras o por el capacitador que tiene a su cargo la unidad territorial correspondiente o el coordinador regional y se atienden por regla general en el marco de la propia estructura operativa.

En cuanto a los indicadores relativos a la operación, sólo han sido desarrollados para algunos de los procedimientos y sólo para ciertos aspectos de los mismos, pero no para otros. Así, no se han desarrollado indicadores relativos a los procedimientos de cambio de domicilio y de entrega de tarjetas a nuevos derechohabientes, ni tampoco, se han obtenido indicadores con base en el padrón de beneficiarios, más allá de la evolución del número de pensionados.

Lo anterior no afecta el cumplimiento de las metas de cobertura ni en lo fundamental la planeación y programación de las actividades, sino que limita la capacidad para detectar problemas en la aplicación de los criterios operativos y en la definición de los mismos, así como para definir criterios y procedimientos alternativos. Por ejemplo, la DOAAM ha desarrollado indicadores relativos a las bajas del padrón según los motivos por los cuales las mismas procedieron, pero no aquellos que permitan saber cuántas de esas bajas dieron lugar a solicitudes de reincorporación y cuántas de estas solicitudes y los correspondientes procedimientos de revisión, resultaron o no en una reincorporación.

En suma el IAAM-DF no ha desarrollado un sistema de evaluación de la operación. Cuenta hasta la fecha con algunos indicadores relacionados con los procedimientos más importantes desde el punto de vista del cumplimiento de metas y tiempos - altas, entrega de tarjetas de reposición, bajas -, así como de visitas domiciliarias realizadas por las educadoras, pero éstos indicadores no son todos los que deberían y de hecho pueden construirse con la información

*disponible, y son utilizados básicamente como instrumentos de control y seguimiento pero no de **evaluación** de la operación.*

5.4. LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN Y EL IMPACTO Y LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES CON RELACIÓN A LA PENSIÓN ALIMENTARIA

El artículo 41 del Reglamento de la Ley establece la obligación por parte de la Institución, actualmente la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto del IAAM-DF, de “Definir e instrumentar un sistema de evaluación de la operación e impacto social de la Pensión”. La encuesta de percepción, que se aplica anualmente desde el año 2001, constituye el instrumento desarrollada hasta el momento para dar cumplimiento básicamente a la evaluación del impacto social de la pensión, pero como veremos incluye componentes que tienen que ver también con la evaluación de la operación y que, como veremos, podrían mejorarse y ser de gran utilidad en la evaluación de la calidad de la operación tal como es percibida por los derechohabientes.

Partiendo de esta premisa, a continuación se presenta un análisis tanto de la calidad del instrumento y de su aplicación, como de las evidencias que proporciona en cuanto a la calidad de la operación y la percepción de los derechohabientes respecto de los beneficios resultantes.

5.4.1. Estructura del cuestionario

El cuestionario (anexo 5.15), ha conservado su estructura básica en sus diferentes versiones anuales, aunque ha sido objeto de algunas modificaciones que no afectan mayormente las secciones destinadas a generar indicadores para la evaluación de la operación y el impacto de la pensión alimentaria. En la versión aplicada en 2008 las secciones o módulos que componen el cuestionario son los siguientes:

1. Disponibilidad de la tarjeta, trato y atención recibidas como solicitante y pensionado y uso de la tarjeta (preguntas 1 a 12)
2. Beneficios percibidos de la tarjeta (pensión) (preguntas 13 a 20)
3. Atención médica (preguntas 21 a 26)
4. Contexto familiar, condiciones de convivencia, cuidado y trato recibido (preguntas 27 a 38)
5. Actividades fuera y dentro del hogar (preguntas 39 a 44)
6. Conocimiento de derechos, percepción del gobierno y discriminación (preguntas 45 a 53)
7. Salud, autonomía funcional, actividades instrumentales de la vida diaria (preguntas 54 a 60)
8. Detección de desnutrición (pregunta 61)
9. Ingresos (pregunta 62)
10. Funcionalidad de la vivienda (preguntas 63 a 65)

En conjunto, las preguntas destinadas a arrojar indicadores sobre la percepción respecto de la calidad de la operación de la pensión alimentaria y sobre el impacto (beneficios) resultante de gozar de la prestación se encuentran incluidas en las secciones 1 y 2. Las preguntas incluidas en la sección 3 apuntan a conocer las formas, condiciones y calidad del acceso de los pensionados a servicios médicos y medicamentos. Las secciones 4, 5, 6, 7, 8 y 10 apuntan a la obtención de indicadores relacionados fundamentalmente con las condiciones de vida de la población derechohabiente. Y la sección 9, consistente en una única pregunta relativa a ingresos, arroja un indicador que se relaciona con las condiciones de vida (nivel de ingresos) pero que además puede tener utilidad para la evaluación del impacto de la pensión.

Dado que el propósito de este análisis consiste en evaluar la pertinencia y calidad de la encuesta como instrumento para la evaluación de la operación y el impacto

de la pensión alimentaria, nos concentraremos a continuación en las secciones 1, 2 y 9.

5.4.2. Preguntas relacionadas con la evaluación de la operación

En total sólo seis de las preguntas incluidas en el cuestionario pueden arrojar, de un modo muy limitado desde nuestro punto de vista, elementos pertinentes para la evaluación de la operación:

Pregunta 1 que en realidad está compuesta de dos preguntas, la primera es ¿Cuenta usted con la Tarjeta de la Pensión Alimentaria...? Y la segunda, que se aplica en el caso de que la respuesta sea negativa, es ¿Por qué?, con el señalamiento para el encuestador de “no leer opciones”.

Pregunta 2: ¿A usted le solicitaron cooperación, propina o le condicionaron la inscripción o entrega de la tarjeta, pidiéndole votar de alguna forma o que se incorporara a algún partido político?

Pregunta 3: En relación con la Pensión Alimentaria, ¿Cómo le han tratado las siguientes personas? (leer la opciones): educadora comunitaria, personal de las tiendas, operadores de locatel.

Pregunta 4: ¿Cuándo fue la última vez que lo visitó la “Educatra Comunitaria” (leer opciones) – “menos de un mes”, de “1 mes a 3 meses”, de “3 a 6 seis meses”, “de 6 meses a 1 año”, “más de un año o nunca” –

Pregunta 11: ¿En dónde utilizó la última ocasión su tarjeta de la Pensión Alimentaria? (no leer opciones) – Tienda de autoservicio, Farmacia de Tienda de autoservicios (...) mercado, restaurante o fonda (...).

Pregunta 12: ¿En la última ocasión que utilizó su tarjeta tuvo algún tipo de problema o dificultad para hacer sus compras (no leer opciones) – “no pasó la tarjeta”, “no había sistema”, “el saldo era incorrecto”.

Teniendo en cuenta los principales procedimientos y actividades que integran la operación de la pensión alimentaria tal como han sido discutidos en el apartado 5.2 y que se relacionan de una forma u otra con la calidad de la atención recibida por los pensionados, resulta evidente que estas preguntas no son suficientes, ni probablemente las más pertinentes. Como hemos visto, los derechohabientes de

la pensión entran o pueden entrar en contacto y son afectados positiva o negativamente por ellos, con los siguientes procedimientos y actividades relacionados con la operación: a) solicitud y procedimiento de incorporación al padrón de beneficiarios; b) entrega de tarjeta; c) expedición y entrega de tarjeta de reposición; d) cambio de domicilio; e) baja y reincorporación al padrón de beneficiarios; f) visitas domiciliarias (de verificación requerida para el cierre de alguno de estos procedimientos, de visita médica domiciliaria y de seguimiento); y uso de la tarjeta en los comercios afiliados.

Para que la encuesta pueda arrojar elementos útiles para la evaluación de la operación de la pensión alimentaria, se requiere, lo que **no** es el caso en el cuestionario actual, una batería de preguntas que contemplen estos diferentes procedimientos y actividades desde la perspectiva de los derechohabientes. Por ejemplo, estas preguntas deberían permitir conocer la opinión (y la estimación) de los pensionados respecto de los tiempos que se requirieron para la incorporación al padrón o para recibir la tarjeta de reposición; si han experimentado problemas para estar en su domicilio cuando son visitados por la educadora; cuál fue el propósito de la última visita recibida; etc.

5.4.3. Preguntas relacionadas con la evaluación del impacto

Son nueve las preguntas que se orientan (o pueden ser útiles para ello) a generar indicadores para la evaluación del impacto de la pensión alimentaria:

Pregunta 13. ¿Qué tanto beneficio ha representado para usted el contar con su tarjeta? Leer las opciones “mucho”, “poco”, “nada”

Pregunta 14. ¿Qué beneficios le ha dado tener la tarjeta? (no leer opciones). Se incluyen en el cuestionario 11 alternativas precodificadas, entre ellas “ha mejorado su alimentación” y “ha mejorado su relación con la familia”.

Pregunta 15. ¿Para usted económicamente qué tanto significan los \$ 788.85 que se le depositan mensualmente en su tarjeta de la Pensión Alimentaria? Se señala leer las opciones “mucho”, “poco”, “nada”.

Pregunta 16. ¿La última vez que usó su tarjeta, qué compró o pagó con ella? Se indica no leer opciones y se incluyen doce alternativas precodificadas, entre ellas “alimentos” y “artículos para la higiene personal”.

Pregunta 17. ¿Desde que tiene su tarjeta de la Pensión Alimentaria, usted considera que ha mejorado su alimentación? En caso de respuesta afirmativa se pregunta “¿Por qué?” indicándose no leer opciones y se incluyen seis alternativas precodificadas, entre ellas “Puede comprar cosas que antes no comía” y “Come más cantidad”.

Pregunta 18. ¿El tener la tarjeta le ha ayudado a mejorar su salud? Si la respuesta es afirmativa se pregunta ¿Por qué? Indicándose no leer opciones y se incluyen seis alternativa precodificadas, entre ellas “Mejoró su alimentación” y “Compra medicamentos que necesita”.

Pregunta 19. Desde que cuenta con la tarjeta de la Pensión Alimentaria se siente (leer opciones): “más feliz”, “igual”, “menos feliz”.

Pregunta 20. Desde que tiene la tarjeta, la relación con las personas que convive (sic) o su familia ha (leer opciones): “mejorado”, “se mantiene igual”, “empeorado”.

Pregunta 62. ¿Aproximadamente cuánto percibe de ingresos económicos al mes, sin incluir la tarjeta? Se precodifican las siguientes opciones sin indicación acerca de si deben leerse o no: “nada”, “de 1 a 800”, “de 801 a 1600”, “de 1601 a 3000”, “de 3001 a 6000”, “de 6001 a 9000”, “de 9001 a 15000”, “más de 15000”.

En términos generales estas preguntas abarcan una gama de temas pertinentes en cuanto a la percepción que tienen los derechohabientes de los beneficios e impactos derivados de contar con la pensión alimentaria. Sin embargo, su formulación pueda ser mejorada, ya sea mediante la desagregación de algunas de las preguntas o cambiando su redacción.

En la pregunta 13, la alternativa “nada” podría ser sustituida por “muy poco”.

La pregunta 14, que es una pregunta abierta, seguramente arrojaría resultados más específicos si fuera desagregada en un conjunto de preguntas cerradas en sustitución de las opciones precodificadas, por ejemplo: ¿Disponer de la pensión alimentaria le permite mejorar su alimentación?; ¿Mediante las compras que realiza con la tarjeta usted colabora con el gasto familiar?; ¿Disponer de la tarjeta le hace sentir más seguro (a)?; ¿Usted utiliza la tarjeta para recibir servicios

médicos y medicamentos gratuitos en el centro de salud?; ¿Disponer de la tarjeta le permite salir de su domicilio con mayor frecuencia?

Este tipo de preguntas cerradas permitirían obtener indicadores específicos, respecto de todos los entrevistados, para las distintas áreas o dimensiones de la vida de los pensionados en las que se supone la pensión alimentaria puede tener un impacto. De hecho, la elaboración de las preguntas orientadas a la evaluación del impacto debería partir precisamente de sistematizar tales dimensiones.

La pregunta 15, al igual que la pregunta 13, apunta a captar la percepción global de los derechohabientes respecto de los beneficios derivados de contar con la pensión alimentaria.

La pregunta 17 “¿Desde que tiene su tarjeta de la Pensión Alimentaria, usted considera que ha mejorado su alimentación?” resulta redundante con una de las opciones precodificadas de la pregunta 14, de modo que debería ser eliminada en caso de que ésta fuera desagregada en un conjunto de preguntas cerradas. En cambio, las opciones precodificadas para esta pregunta, o al menos algunas de ellas, podrían ser transformadas en preguntas cerradas como: “¿Contar con la pensión alimentaria le permite consumir alimentos que no podría comprar si no dispusiera de la tarjeta? O incluso una pregunta más general como ¿“Usted considera que disponer de la tarjeta le permite comprar todos los productos que necesita para comer bien?

La pregunta 18, al igual que las preguntas 14 y 17, probablemente debería ser sustituida por otras preguntas cerradas formuladas a partir de las opciones de respuesta precodificadas. Así, en lugar de la pregunta “¿El tener la tarjeta le ha ayudado a mejorar su salud?, que en realidad resulta muy vaga y difícil de responder, se podrían formular otras derivadas de algunas de las alternativas precodificadas, como ¿Disponer de la tarjeta le permite comprar medicamentos que necesita?

Las preguntas 19 y 20 que se refieren respectivamente a la relación entre contar con la pensión alimentaria y la “felicidad” y a su impacto en las relaciones con la familia, al igual que las preguntas 13 y 15, se orientan a captar la percepción global que los derechohabientes tienen respecto de los beneficios derivados de la prestación. Se trata de cuatro preguntas que deberían ser revisadas conjuntamente y, en lo posible ser reformuladas al igual que el resto de las preguntas, partiendo de una sistematización de las dimensiones de las condiciones de vida de los derechohabientes respecto de las cuales se supone que la pensión alimentaria puede tener un impacto.

Por último, convendría que la respuesta a la pregunta 62 que se refiere a los ingresos percibidos por los derechohabientes sin incluir la tarjeta, se capturara en valores absolutos y no en rangos, lo que permitiría un mejor análisis estadístico. Y, además, podría ser complementada con otra pregunta respecto a las fuentes de ingreso. Sin ignorar que, como en todas las encuestas, las preguntas relacionadas con ingresos se cuentan entre las más problemáticas, de todos modos una captación y un análisis estadísticos tan buenos como sean posible de los ingresos percibidos por los derechohabientes, permitiría realizar un análisis sistemático de la relación existente entre los mismos y la percepción de los beneficios resultantes de la pensión alimentaria.

En suma, el análisis de las preguntas relacionadas con la evaluación del impacto de la pensión alimentaria, nos lleva a la conclusión de que deben ser objeto de una revisión que parta de la sistematización, al igual que en el caso de las preguntas relacionadas con la evaluación de la operación, de las dimensiones o aspectos respecto de las cuales se requiere generar indicadores. Es decir, se debería partir de considerar las dimensiones que interesa evaluar del *diseño*, la *operación* y el *impacto*. Con respecto al diseño, se deberían contemplar aspectos como *el medio de disposición; monto de la pensión; los medios de contacto de los derechohabientes con el IAAM-DF y las visitas domiciliarias*. En relación con la

operación, *uso de la tarjeta y accesibilidad y variedad de comercios afiliados; visitas domiciliarias recibidas y evaluación (problemas o satisfacción) de las mismas.* En cuanto al impacto, *salud, alimentación, actividades, relación con familiares, autoestima.*

5.4.4. Aplicación del cuestionario

La calidad de la aplicación del cuestionario se relaciona fundamentalmente con dos aspectos: la representatividad de la muestra y la calidad del procedimiento de aplicación.

Con respecto a la primera, de acuerdo con los testimonios recogidos, los responsables de la operación de la pensión alimentaria recurrieron en algún momento a asesoría especializada para definir el tamaño de la muestra, sin embargo, no se cuenta con un documento donde se explicita la metodología y por consiguiente tampoco con estimaciones del nivel de confiabilidad estadística de la muestra. En todo caso, al comparar las muestras con las proyecciones del CONAPO, para las variables que pueden ser consideradas como paramétricas – distribución por edades y sexo –se advierten ciertas diferencias que estarían indicando algunos problemas de representatividad tal como se puede observar en el cuadro 5.13.

Las diferencias entre las muestras y las proyecciones (y el conteo de 2005) no son importantes a partir de 2004 en cuanto a la distribución por sexo, pero se observan de todos modos algunas discrepancias significativas para los rangos de edad, las cuales quizás puedan deberse no tanto al tamaño de la muestra como a deficiencias en la aleatoriedad de la selección de los entrevistados y el método de reposición en los casos en que la entrevista no pudo ser realizada, ya sea porque la persona a entrevistar no se encontraba en su domicilio o porque no estaba en condiciones de responder el cuestionario.

Cuadro 5.13

| Rangos de edad | | Distribución por sexo y rangos de edad de la población de 70 años y más en la encuesta y de acuerdo con las proyecciones del CONAPO y el conteo general de población 2005 | | | | | | | | | |
|----------------|--------------|---|----------|------------|----------|------------|----------|--------|----------|------------|----------|
| | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
| | | Proyección | Encuesta | Proyección | Encuesta | Proyección | Encuesta | Conteo | Encuesta | Proyección | Encuesta |
| Mujeres | 70 a 74 años | 22.3 | 15.6 | 22.1 | 14.9 | 21.9 | 16.2 | 23.6 | 26.8 | 23.6 | 19.6 |
| | 75 a 79 años | 16 | 12.0 | 16.1 | 11.1 | 16.1 | 23.6 | 17.3 | 18.3 | 17.3 | 20.6 |
| | 80 a 84 años | 10 | 7.7 | 10.2 | 7.6 | 10.3 | 13.8 | 11.3 | 11.4 | 11.3 | 12.5 |
| | 85 a 89 años | 5.6 | 2.6 | 5.5 | 3.2 | 5.5 | 6.4 | 6 | 4.2 | 5.9 | 5.8 |
| | 90 y más | 3.8 | 0.8 | 3.8 | 1.6 | 3.8 | 2.8 | 3.8 | 2.2 | 3.8 | 2.2 |
| | Total | 57.8 | 38.6 | 57.7 | 38.3 | 57.7 | 62.8 | 61.9 | 62.9 | 61.9 | 60.7 |
| Hombres | 70 a 74 años | 17.2 | 22.6 | 17.1 | 22.2 | 17 | 10.4 | 16 | 15.3 | 16 | 13.8 |
| | 75 a 79 años | 11.9 | 19.9 | 11.9 | 20.2 | 11.9 | 13.7 | 10.6 | 11.5 | 10.6 | 13.1 |
| | 80 a 84 años | 7 | 11.3 | 7.2 | 11.3 | 7.3 | 8.1 | 6.4 | 6.6 | 6.4 | 8.7 |
| | 85 a 89 años | 3.7 | 4.9 | 3.6 | 5.4 | 3.6 | 3.6 | 3.2 | 2.7 | 3.2 | 2.8 |
| | 90 y más | 2.4 | 2.6 | 2.4 | 2.7 | 2.4 | 1.4 | 1.9 | 1.0 | 1.9 | 1.0 |
| | Total | 42.2 | 61.4 | 42.3 | 61.7 | 42.3 | 37.2 | 38.1 | 37.1 | 38.7 | 39.3 |
| Total | 70 a 74 años | 39.5 | 38.2 | 39.3 | 37.0 | 39.1 | 26.6 | 39.6 | 42.1 | 39.6 | 33.4 |
| | 75 a 79 años | 27.9 | 31.9 | 27.9 | 31.3 | 28 | 37.3 | 27.9 | 29.7 | 27.9 | 33.6 |
| | 80 a 84 años | 17 | 19.0 | 17.3 | 18.8 | 17.5 | 21.9 | 17.6 | 18.0 | 17.6 | 21.1 |
| | 85 a 89 años | 9.3 | 7.5 | 9.1 | 8.6 | 9.1 | 10.0 | 9.2 | 7.0 | 9.2 | 8.7 |
| | 90 y más | 6.3 | 3.4 | 6.3 | 4.2 | 6.3 | 4.3 | 5.6 | 3.2 | 5.6 | 3.2 |
| | Total | | 1,907 | | 2,168 | | 2,116 | | 1,812 | | |

Fuente: IAAM-DF - bases de datos de la Encuesta de Percepción y CONAPO, proyecciones de población

Adicionalmente debería considerarse, en función de la representatividad de la muestra, la estratificación territorial de la población encuestada. Dado que la operación de la pensión alimentaria se encuentra organizada por áreas territoriales, las cuales están clasificadas por niveles de marginación (muy alta, alta, media, baja y muy baja), una forma sencilla de combinar la representatividad de la muestra en términos de las variables sexo y edad, con su representatividad en términos socio-económicos, podría consistir en estratificar la muestra de acuerdo con la distribución de derecho-habientes por unidades territoriales según su grado de marginación. Esta distribución, por lo demás, puede ser obtenida a partir del padrón de derechohabientes.

En lo que respecta a la aplicación del cuestionario, la encuesta es levantada por los/las capacitadores(as). Aunque podría objetarse que sea personal que participa en la operación de la pensión alimentaria quien aplica la encuesta, en realidad quienes están habitualmente en contacto con los derechohabientes son las educadoras y no los/las capacitadores(as). Por otra parte, los/las capacitadores (as) presentan la ventaja de conocer el terreno y contar con experiencia de interacción con la población a la que se aplica la encuesta. Adicionalmente,

nuestra experiencia respecto a las condiciones actuales para la aplicación de encuestas domiciliarias en la ciudad de México, indica que la aplicación de la encuesta por personas desconocidas y ajenas al IAAM-DF se enfrentaría con un elevado índice de rechazos.

5.4.5. Procesamiento de los resultados

La primera condición para reducir errores en la captura de los resultados de una encuesta y facilitar su procesamiento es la organización y precodificación de las respuestas en el cuestionario. *Así, en el caso de la encuesta que nos ocupa, diversos problemas detectados en las bases de datos (anexo 5.17) tienen su origen en el hecho de que el cuestionario no presenta una codificación adecuada.* En el cuestionario aplicado en 2008, las alternativas de respuesta en algunas preguntas se codifican numéricamente y otras, la mayoría, alfabéticamente, mientras que en los cuestionarios correspondientes a años anteriores, se utiliza para todas estas variables una codificación alfabética. En el caso de las preguntas con respuestas cerradas (sí, no, no sabe), en algunos casos se incluye la alternativa “no sabe”, pero en muchos otros no, y las alternativas no se codifican.

Tanto el uso de codificaciones alfabéticas como la ausencia de codificación, generan múltiples problemas debido a que si bien los programas diseñados para el análisis estadístico, entre ellos el SPSS que es el más utilizado en ciencias sociales, pueden procesar tanto expresiones numéricas como alfanuméricas, lo indicado es asignar un nombre a cada variable y un número y una etiqueta (nombre o expresión) a cada alternativa de respuesta o simplemente el valor correspondiente cuando se trata de variables continuas como edad e ingreso.

De acuerdo con nuestro análisis de las bases de datos en formato Excel que nos fueron facilitadas, no es este el procedimiento que se sigue en este caso, lo que origina, junto con otros errores técnicos, problemas como los siguientes:

- Aunque las bases de datos, tanto en formato Excel como en formato SPSS, se pueden filtrar para no considerar los casos a los que no se les aplicó el cuestionario o alguna pregunta cualquiera, en las bases no se distinguen qué casos no aplican, qué casos están contestando “no” a una pregunta determinada o que casos no contestaron dicha pregunta, pues todas estas opciones se capturan con el mismo código o texto: “no” o “falso”. Situación que afecta sobre todo a las preguntas cuya opción de respuesta es sí o no. Además no hay orden en como codificar los casos perdidos: a veces no se codifican, a veces se codifican como “0”, a veces como “falso”, etc.
- El hecho de que se capture textualmente el enunciado de las opciones de respuesta, en lugar de utilizar un código, produce varios problemas: 1) Si en la captura textual cambia una sola palabra (“usted solo” en lugar de “Usted solo”, por ejemplo) el programa lo registra como otra opción de respuesta y entonces es necesario recodificar esa opción o corregir manualmente el dato, porque al correr los datos aparacen más opciones de respuesta de las que hay en el cuestionario; 2) Al utilizar expresiones alfanuméricas en lugar de códigos numéricos, un programa como el SPSS, ordena las opciones de respuesta en orden alfabético y no en términos de una lógica ordinal, ni como están ordenadas en el cuestionario.
- El que no se pregunte la edad explícitamente, sino que ésta se tenga que obtener a partir de las fechas de nacimiento y las fechas de aplicación de la entrevista, produce, por un lado, pérdida de datos cuando no se captura alguna de estas fechas o fue mal capturada y, por el otro, se generan problemas de redondeo porque tanto el SPSS como Excel calculan ese diferencial de fechas con decimales, y al redondear un número como 79.7 por ejemplo, la edad que queda registrada es 80.
- Las respuestas a la pregunta sobre ingresos percibidos, se registra mediante rangos preestablecidos, cuando lo indicado sería registrar valores absolutos cuya distribución pueda ser luego analizada estadísticamente, lo que permitiría entre otras cosas, generar una variable derivada de rangos de ingreso establecidos teniendo en cuenta medias de dispersión como la mediana, la media y la desviación estándar.

Si bien es cierto que muchos de los problemas detectados pueden ser en parte corregidos mediante el filtrado de las bases de datos, de todos modos resulta válido suponer que originan pérdidas de información y llevan a distorsiones en los resultados.

En Resumen. En primer término el cuestionario de la encuesta de percepción muestra, deficiencias en la formulación de las preguntas, las cuales no han sido desarrolladas con base en una definición sistemática de las dimensiones que se pretende evaluar respecto de la operación y el impacto social de la pensión alimentaria. En segundo término, la precodificación de las respuestas en el cuestionario y la organización de los resultados en la base de datos correspondientes muestran deficiencias importantes. En tercer término, sería conveniente que se considerara, en función de la representatividad de la muestra la estratificación territorial de la población encuestada, apoyándose en principio para ello en la clasificación por niveles de marginación de las unidades territoriales establecidas por el GDF. Por último, la explotación de los resultados se ha limitado hasta ahora, a la elaboración de un conjunto de tablas de contingencia con indicadores porcentuales, cuya utilidad se limita a la constatación de los elevados grados de aceptación y de satisfacción que la pensión alimentaria tiene entre sus derechohabientes. En conjunto, en función de los puntos reseñados, que la encuesta de los beneficiarios con sus características actuales, constituye un instrumento de evaluación sumamente limitado.

6. CONCLUSIONES. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROGRAMA

6.1. VALORACIÓN GLOBAL DEL DISEÑO

La Pensión Alimentaria constituye la primera gran innovación - y hasta la fecha probablemente la más importante - en materia de política social desarrollada por los gobiernos electos del Distrito Federal. Su diseño se apoya en una ley cuyo contenido destaca por su sencillez y por establecer de modo inequívoco la pensión alimentaria como un derecho universal de los adultos mayores de 70 años – 68 años a partir de septiembre del presente año- residentes en el Distrito Federal, exigible y legalmente vinculante para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y para la Asamblea Legislativa.

La universalidad de la pensión alimentaria, constituye un acierto en primer término porque implica requisitos de acceso simples y transparentes: contar con la edad mínima establecida y residir en el Distrito Federal. Esto ha permitido eliminar de raíz los típicos problemas que enfrentan los programas sociales de aplicación focalizada, particularmente los asociados a la verificación de ingresos. Y la universalidad, aunada a la simplicidad y accesibilidad de los mecanismos para solicitar la incorporación al padrón de beneficiarios, ha permitido eliminar las condiciones que habitualmente propician las prácticas clientelares y el ejercicio de la discrecionalidad burocrática. Constituye por lo demás un paso importante en la instauración de una pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada.

Por otro lado, los procedimientos establecidos reglamentariamente para verificar la supervivencia de los derechohabientes, la continuidad de su residencia en el Distrito Federal, recibir la tarjeta electrónica y firmar y tomar conocimiento del contenido de la Carta Compromiso, a través de visitas domiciliarias, asignan un papel totalmente pasivo a los beneficiarios de la pensión y condicionan el disfrute

del derecho a la disponibilidad de los pensionados para ser visitados en su domicilio por el personal asignado al efecto por el IAAM-DF.

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

En lo que respecta a la edad establecida para tener derecho a la pensión alimentaria, las evidencias disponibles muestran que entre los 60 y 64 años de edad los riesgos de dependencia, privación y seguramente pobreza, son todavía muy semejantes a los correspondientes a la población adulta en general, comienzan a aumentar de modo acelerado entre los 65 y 69 años, y son muy significativos entre los 70 y 74 años. Es decir que se justifica la reducción de 70 a 68 años la edad requerida para ser derechohabiente de la pensión alimentaria que comenzará a aplicarse a partir de septiembre de 2009, y resulta razonable plantear la reducción a futuro a 65 años la edad mínima requerida. Al mismo tiempo es necesario considerar que cualquier disminución adicional de la edad mínima significa para los siguientes años incorporar al menos 50,000 derechohabientes adicionales por cada año de disminución de la edad requerida.

El dispositivo establecido para depositar mensualmente el monto de la pensión alimentaria a los beneficiarios y el medio para disponer de los recursos, una tarjeta electrónica utilizable en establecimientos afiliados, ha permitido resolver de modo

simple, funcional y sin costo para el erario público y para los beneficiarios, el pago de la pensión y la dispersión de los recursos correspondientes a través de transferencias electrónicas a las cuentas asignadas a los derechohabientes. Sin embargo, se trata de un medio de disposición que puede ser considerado como *cuasi monetario* y que limita en alguna medida la libre disposición de la pensión.

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

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

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

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

6.2. VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN

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

Del presupuesto destinado a financiar la pensión alimentaria, sólo alrededor del 3% se destina a la operación y el restante 97% se destina al pago de la pensión; es decir, a pesar de que la operación requiere de un contingente considerable de trabajadores destinados a la operación en el territorio – 1171 educadoras, 90 capacitadores(a) y 20 coordinadores(as) regionales -, la relación entre gasto destinado a la operación (sueldos, honorarios, materiales y suministros, servicios generales y gasto de inversión) y el gasto destinado al pago de la pensión, resulta más que aceptable. Por otro lado, la sin duda bienvenida austeridad en los gastos

destinados a sostener el aparato operativo, puede en este caso considerarse excesiva. Si por una parte el IAAM-DF cuenta actualmente, en términos generales, con los espacios necesarios para el desempeño de las responsabilidades y actividades a cargo de la estructura central de operación de la pensión alimentaria, por otra se observan carencias importantes en cuanto a la disponibilidad de ciertos recursos estratégicos: equipo de cómputo, líneas telefónicas, conexión a internet, adquisición o desarrollo de software adecuado para los requerimientos de gestión del padrón de beneficiarios y en general de registro, seguimiento y evaluación de la operación. Por otro lado, para la conformación de la plantilla mínima de personal requerida para la operación a nivel de la estructura central de la DOAAM, se ha tenido que recurrir a personal contratado por honorarios en parte proveniente de la estructura operativa.

El personal asignado a la estructura regional-operativa, educadoras, capacitadores y coordinadores regionales, cuenta por término medio con una significativa experiencia en relación con las actividades y los requerimientos específicos de la atención y la interacción con los derechohabientes y ha recibido para ello capacitación igualmente específica. Por su parte, el equipo a cargo de la operación a nivel central, está integrado por funcionarios experimentados y que han participado en algún momento en las actividades operativas como coordinadores regionales o capacitadores.

Los procedimientos establecidos para la operación del programa de pensión alimentaria se encuentran formalizados e incluyen protocolos de control y seguimiento que permiten detectar errores u omisiones y corregirlos. Las normas reglamentarias constituyen el referente real de las políticas y criterios operativos y son respetadas tanto por el personal que se desempeña en la estructura central como por el que forma parte de la estructura operativa (regional) del IAAM-DF y los plazos reglamentarios así como los establecidos para los procedimientos se cumplen en la gran mayoría de los casos. Por ejemplo, en el caso del procedimiento de alta en el padrón de beneficiarios, cuyo plazo máximo

reglamentario es de seis meses, en el año 2008 procedieron en un 85.8 % de los casos a los dos meses en promedio contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, y 13.8 % a los tres meses; es decir que sólo 0.4 % de los procedimientos de alta requirieron de más de tres meses, y en sólo seis casos no se cumplió con el plazo máximo reglamentario, el cual es excesivo y debería reducirse.

Por otra parte, no existen indicios de condicionamiento del derecho a la pensión alimentaria ni, mucho menos, de utilización indebida de los recursos asignados a la misma. Por lo demás, la reglamentación y los procedimientos establecidos prácticamente no dejan margen alguno para ello.

Los lugares y canales establecidos para solicitar la pensión, solicitar información y reportar novedades en relación con la situación de los pensionados, son razonablemente accesibles desde cualquier punto del Distrito Federal en donde residan los interesados. Sin embargo, se detectan deficiencias de espacio y mobiliario en los “Módulos de atención a adultos mayores” localizados en Centros de Salud, los cuales además no cuentan con línea telefónica ni con el equipo de cómputo necesario.

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

Anualmente el personal operativo realiza en conjunto más de tres millones de visitas domiciliarias. Entre los años 2002 y 2007 el promedio mensual de visitas realizadas por educadora osciló entre 226 y 320, lo que equivale a un mínimo de

casi 12 visitas diarias por día hábil y por educadora. El crecimiento sostenido del padrón de beneficiarios previsto para los próximos años y en particular el que se producirá en el último trimestre del presente año y los primeros meses del año 2010, derivado de la disminución a 68 años de la edad mínima establecida para ser beneficiario de la pensión implicarán, de mantenerse todo lo demás igual, un aumento igualmente sostenido de las cargas de trabajo del personal operativo. En función de ello, actualmente la dirección del IAAM-DF y la DOAAM están revisando las políticas operativas aplicadas en la programación de las visitas domiciliarias de seguimiento de pensionados, es decir aquellas orientadas a verificación de supervivencia y al seguimiento de los pensionados en situación de vulnerabilidad. Esta revisión tiene como propósito reducir el número de visitas de carácter administrativo, es decir aquellas orientadas básicamente a verificar periódicamente supervivencia y domicilio de los pensionados, concentrando los esfuerzos en el seguimiento de los derechohabientes en situación de vulnerabilidad, y de este modo equilibrar las capacidades operativas con el crecimiento esperado del padrón de beneficiarios.

Esta revisión de las políticas operativas en materia de visitas domiciliarias es sin duda pertinente, pero el análisis realizado de las normas reglamentarias y de procedimiento en que se basa el papel que estas visitas tienen asignado en la operación de la pensión alimentaria, muestra la conveniencia de revisar también las propias normas y definir procedimientos alternativos para la verificación de supervivencia y continuidad de residencia en el Distrito Federal.

Adicionalmente, es importante señalar que una circunstancia que gravita de modo significativo en las cargas de trabajo del personal operativo, es su participación en actividades de atención ciudadana vinculadas a otros programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Estas actividades, que deben ser realizadas en distintos momentos del año, deberían ser programadas de modo que no interfieran con las actividades propias de la operación de la pensión alimentaria.

En cuanto a la relación entre la planeación, la operación, el seguimiento y la evaluación del programa, la instancia a cargo de la operación, la Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) del IAAM-DF, cuenta con mecanismos para establecer las metas a cubrir anualmente, considerando la relación entre las altas y bajas previstas en el padrón de beneficiarios, así como para definir las políticas y metas operativas para cumplir con las mismas. Por otra parte, existen mecanismos de control y seguimiento de los procedimientos operativos que permiten detectar omisiones y errores en las distintas fases de estos procedimientos. Así, se observa que la relación entre planeación, operación y seguimiento permite cumplir con las metas de cobertura y prever y asignar los recursos necesarios para ello.

Por otro lado, si bien se genera la información necesaria para la evaluación de la operación y se aplica anualmente la “Encuesta de percepción de los adultos mayores con relación a la pensión alimentaria”, como instrumento de evaluación del impacto, no se ha desarrollado un sistema de evaluación y la construcción de indicadores a partir de los registros generados en la operación y los resultados de la encuesta, es todavía incipiente. En lo que respecta a la operación esto no afecta el cumplimiento de las metas de cobertura ni en lo fundamental la planeación y programación de las actividades, sino que limita la capacidad para detectar problemas en la aplicación de los criterios operativos y en la definición de los mismos, así como para definir criterios y procedimientos alternativos. Por ejemplo, la DOAAM ha desarrollado indicadores relativos a las bajas del padrón según los motivos por los cuales las mismas procedieron, pero no aquellos que permitirían saber cuántas de esas bajas dieron lugar a solicitudes de reincorporación y cuántas de estas solicitudes y los correspondientes procedimientos de revisión, resultaron o no en una reincorporación. En cuanto a la evaluación de impacto, la “Encuesta de percepción” se ha venido aplicando regularmente cada año y se procesan y tabulan sus resultados. Pero su utilización como instrumento de evaluación se ha limitado al hecho de constatar un elevado grado de satisfacción y aprobación del programa por parte de sus beneficiarios. Se trata hasta el momento

de un instrumento deficiente y claramente subutilizado como herramienta para la evaluación del diseño, la operación y el impacto de la pensión.

6.3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE DISEÑO Y OPERACIÓN

6.3.1. Problemas en el diseño

La evaluación no ha permitido detectar ningún problema de diseño que afecte de modo decisivo ni la universalidad de la pensión alimentaria, ni las condiciones para hacer efectivo y proteger el derecho a gozar de ella, ni la accesibilidad de los mecanismos previstos para que quienes cumplen con los requisitos establecidos se conviertan en beneficiarios. Sin embargo, se detectan los siguientes problemas que limitan el potencial de la pensión alimentaria en la perspectiva de la instauración de una pensión universal ciudadana e implican asignar a los pensionados un papel totalmente pasivo y la obligación de presencia domiciliaria en función de las rutinas operativas del IAAM-DF. Los fundamentales son los siguientes.

Primero. El Reglamento convierte el monto de medio salario mínimo, que constituye de acuerdo con la ley el *piso o límite inferior* de la pensión en un *monto fijo y*, para todo fin práctico, *inamovible*. Esto implica, incluso sin considerar el avance progresivo hacia una meta superior (por ejemplo, un salario mínimo), el deterioro del poder adquisitivo de la pensión, dada la persistente práctica de indizar el salario mínimo de acuerdo con la inflación de los precios al consumidor oficialmente esperada para el siguiente año y no de acuerdo con la inflación del año precedente.

Segundo. El medio de disposición de la pensión, la tarjeta electrónica utilizable en comercios afiliados, constituye un medio aceptable, eficiente y sin costo ni para el erario público del Distrito Federal ni para los derechohabientes, pero limita la libre disposición de la pensión y las alternativas de aplicación de la misma e impide,

entre otras cosas, la adquisición de productos en el pequeño comercio de proximidad así como el pago de servicios.

Tercero. El Reglamento y ciertas normas procedimentales asignan a los derechohabientes un papel pasivo, convirtiendo al personal operativo del IAAM-DF en su mediador obligatorio en relación con procedimientos y trámites asociados al disfrute de la pensión como la recepción de la tarjeta, la firma de la carta compromiso y la verificación de supervivencia. En particular, a partir de la interpretación del Reglamento que se hace en el protocolo del procedimiento de visitas domiciliarias, se ha creado un requisito *derivado* del requisito de residencia en el Distrito Federal establecido por la Ley. Este requisito *derivado* consiste en la obligación de los pensionados de estar presentes en su domicilio cuando la Profesional en Servicios a Adultos Mayores les realiza visita domiciliaria, la cual de acuerdo con el mencionado procedimiento debe ser realizada sin previo aviso, de manera ordinaria en días hábiles y sin programar cita con los derechohabientes. Esta norma de procedimiento busca por una parte, verificar periódicamente la supervivencia de los derechohabientes y evitar la simulación de domicilio en el Distrito Federal y, por otra, facilitar la programación de las visitas por parte del personal operativo del IAAM-DF, pero genera importantes e innecesarias cargas de trabajo para el personal operativo, crea una obligación de *disponibilidad domiciliaria* para los beneficiarios y probablemente origina bajas injustificadas del padrón de beneficiarios.

Cuarto. La definición reglamentaria de las causales de baja presenta deficiencias significativas, en particular en lo que respecta a las relacionadas con el domicilio y las visitas domiciliarias y con la incapacidad del beneficiario.

Quinto. El Reglamento no establece un plazo máximo para la entrega de la tarjeta electrónica a partir de la fecha en que un nuevo beneficiario ha sido dado de alta en el padrón.

6.3.2. Problemas en la operación

Los problemas observados en la operación, se enuncian a continuación en el orden en que fueron abordados en los apartados correspondientes al análisis de los recursos y los procedimientos aplicados.

Primero. El estatuto laboral, como personal contratado por honorarios asimilados a salarios, de capacitadores y coordinadores regionales implican que no forman parte de la estructura del IAAM-DF, lo cual resulta inconsistente con las funciones de mando y coordinación que requieren ejercer en relación con las PSAM, las cuales actualmente sí forman parte de dicha estructura en tanto cuentan con nombramiento como personal de base del IAAM-DF.

Segundo. El GDF creó el IAAM-DF como dirección general de la Secretaría de Desarrollo Social, pero no los puestos necesarios para cubrir las funciones que dicha estructura debe desempeñar. Es por ello que, estas funciones han debido ser cubiertas en gran medida con personal contratado por honorarios. De acuerdo con el titular de la DOAAM, al crearse el Instituto no se contaba con el personal mínimo necesario para cubrir las áreas de archivo, módulo central y cómputo, de modo que se recurrió a personal contratado por honorarios en parte proveniente (y por consiguiente restado) de la estructura regional. Por otra parte se pudo observar que la DOAAM no cuenta con personal específicamente asignado a funciones de evaluación.

Tercero. El crecimiento sostenido del padrón de beneficiarios en 2009 y años subsiguientes, y en particular el que se derivará de la reducción a 68 años de la edad mínima de los derechohabientes, implica que en el mediano plazo, de mantenerse constante la plantilla de personal operativo, seguramente no será posible sostener los criterios de operación seguidos hasta ahora, sobre todo en lo que respecta a las “visitas de seguimiento”. Ello por varias razones. La primera es que el crecimiento del padrón no sólo implica que un personal numéricamente

constante debe atender un número creciente de derechohabientes a través de visitas de seguimiento, sino que necesariamente, de acuerdo con las reglas actualmente aplicadas, el número de visitas relacionadas con los restantes procedimientos concomitantes a la operación – sobre todo entrega de tarjetas de reposición y verificación de cambios de domicilio – crece proporcionalmente. Pero además lo hacen también, las actividades de gabinete que el personal operativo – educadoras, capacitadores y coordinadores debe realizar relacionadas con el registro y seguimiento de los procedimientos.

Cuarto. El personal operativo del IAAM-DF participa en actividades de atención ciudadana relacionadas con diversos programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. En la actualidad la inadecuada programación de estas actividades interfiere con la implementación de los procedimientos comprendidos en la operación de la pensión alimentaria, causando retrasos en la aplicación de los procedimientos operativos en distintos momentos del año.

Quinto. Las características y condiciones imperantes en los “Módulos de atención a adultos mayores” localizados en Centros de Salud, distan de ser las deseables. Los espacios disponibles en gran parte de los casos son insuficientes e inadecuados tanto para la atención al público como para el desempeño del personal operativo y para albergar los archivos de los expedientes de los derechohabientes que residen en las unidades territoriales en las que opera el personal adscrito a cada uno de los módulos; el mobiliario en muchos casos ha tenido que ser improvisado por el propio personal, la limpieza es en muchos casos realizada por las propias educadoras u obtenida mediante el pago de una cuota periódica al personal encargado de la limpieza en el área correspondiente del Centro de Salud; y en ciertos casos se niega al personal el uso de los baños. Por lo demás los módulos no cuentan con teléfono, ni se permite al personal el uso de alguno de los teléfonos disponibles en el Centro de Salud; desde luego, tampoco cuentan con conexión a internet.

Sexto. El equipo de cómputo de que dispone la DOAAM para la operación regional es numéricamente insuficiente y, en general, francamente obsoleto o de capacidad insuficiente. El equipo disponible para la operación regional está compuesto por 167 pc, de las cuales 64 (Compaq), es decir 38%, simplemente no sirve para correr las aplicaciones básicas de Office o su equivalente en software libre. El resto, que equivale a alrededor de 1.2 pc por módulo, cuenta con capacidades apenas suficientes para las aplicaciones más comunes, pero según se nos informó en muchos casos no se encuentra en condiciones adecuadas de funcionamiento, sea por problemas de software o por falta de mantenimiento del sistema operativo. De acuerdo con comentarios vertidos tanto por educadoras como por capacitadoras, el equipo disponible resulta en conjunto insuficiente para que el personal operativo realice las actividades que requieren el uso de computadoras, básicamente consistentes en el llenado de formatos electrónicos con la información relativa a los distintos procedimientos (altas, bajas, cambios de domicilio, visitas) con la cual las educadoras deben alimentar las bases por unidades territoriales que generan los(las) capacitadores(as), los/las cuales a su vez alimentan las que tienen a cargo los/las coordinadores(as) regionales para sus respectivas delegaciones. Por ello, en muchos casos utilizan equipos portátiles de su propiedad o deben acudir a algún café internet cercano al módulo. La situación resulta igual o peor en lo que respecta a impresoras, ya que el total de 29 disponibles para la operación regional, apenas resulta suficiente para que cada coordinador(a) regional cuente con una. De modo que la gran mayoría de las educadoras y buena parte de los capacitadores no tienen acceso a una impresora en el módulo desde donde operan. La consecuencia es que en buena parte de los casos, a fin de entregar el respaldo impreso de los procedimientos registrados, deben recurrir a algún café internet cercano al módulo respectivo.

Séptimo. El equipo de cómputo disponible a nivel central, si bien parece ser numéricamente suficiente, evidentemente no cuenta con capacidades apropiadas para las operaciones que se realizan en la DOAAM. De hecho resulta sorprendente que hasta la fecha el área de cómputo haya podido gestionar un

padrón de más de 400,000 beneficiarios con este equipo de cómputo. Y, sin duda resulta imposible que con él puedan operarse bases de datos en formatos que no sean los proporcionados por el paquete Office o su equivalente, ni mucho menos un sistema que integre los distintos procedimientos y registros que forman parte de la operación de la pensión alimentaria y la gestión del mismo a través de un sistema de intranet.

Octavo. En lo que respecta a la infraestructura telefónica, ya hemos señalado que los módulos no cuentan con teléfono y la DOOAM cuenta en sus instalaciones con dos líneas, una con extensiones y destinada al uso del personal y otra destinada a la atención al público en el módulo central. Por ello, las comunicaciones entre los integrantes de la estructura regional, sobre todo entre capacitadores(as) y coordinadores(as) se realizan por medio de teléfonos celulares contratados y financiados por ellos mismos. Y, por otro lado, la inexistencia de teléfono en los módulos implica que los derechohabientes no pueden comunicarse con el personal de los mismos sino asistiendo personalmente al módulo correspondiente a su unidad territorial o enviando a alguien en su representación.

Noveno. El IAAM-DF no ha desarrollado un sistema de evaluación de la operación. Cuenta hasta la fecha con algunos indicadores relacionados con los procedimientos más importantes desde el punto de vista del cumplimiento de metas y tiempos - altas, entrega de tarjetas de reposición, bajas -, así como de visitas domiciliarias realizadas por las educadoras, pero estos indicadores ni son todos los que deberían y de hecho *pueden* construirse con la información disponible, y son utilizados básicamente como instrumentos de control y seguimiento pero no de *evaluación* de la operación.

Décimo. La evaluación de impacto se reduce a la aplicación de la “Encuesta de percepción de los adultos mayores con relación a la pensión alimentaria” y al tabulado de sus resultados, pero no ha sido hasta ahora utilizada, más allá de la constatación de los altos niveles de satisfacción con la prestación por parte de sus

beneficiarios, como un verdadero instrumento de evaluación. Y, tanto el cuestionario como el sistema de codificación utilizado, como el modo de procesamiento de los resultados, limitan su utilidad al respecto.

7. RECOMENDACIONES

7.1. RESPECTO DEL DISEÑO

Primera. Introducir en lo inmediato en el Reglamento una cláusula de actualización anual del monto de la pensión de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumidor en el Distrito Federal o el aumento al salario mínimo legal, según el que resulte más favorable al sostenimiento del poder adquisitivo de la pensión.

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

Segunda. Establecer como meta a un plazo de 10-15 años, definiendo los mecanismos de indización correspondientes, la equiparación de la pensión alimentaria a un salario mínimo legal a través de su aumento progresivo. Desde luego el cumplimiento de esta meta deberá contemplar, con base en los estudios correspondientes, la evolución de las finanzas del GDF y la sustentabilidad financiera de esta meta.

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

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

Justificación. Los argumentos que llevaron a la implantación de una tarjeta electrónica utilizable sólo en establecimientos afiliados, no resultan convincentes y no existe ningún documento de referencia al respecto. Por lo demás, se trata de

un dispositivo que aunque es aceptable y no implica costos de administración, limita la libre disposición de la pensión por parte de los derechohabientes.

Cuarta. Modificar las normas reglamentarias y procedimentales para la operación de la pensión alimentaria en lo relativo a las visitas domiciliarias, considerando mecanismos alternativos a los actualmente utilizados para la verificación de supervivencia y domicilio y para la entrega de la tarjeta electrónica. Para ello, revisar los diferentes propósitos de las visitas domiciliarias - verificación de requisitos, seguimiento y apoyo a los pensionados, verificación de supervivencia, verificación de domicilio, entrega de carta compromiso y de tarjeta, entrega de tarjeta de reposición, visitas médicas - y considerar mecanismos alternativos para aquellos que tienen un carácter *administrativo*. Por ejemplo, la verificación de supervivencia podría realizarse en el caso de los pensionados que gozan de autonomía, mediante su presentación periódica (semestral), en el módulo correspondiente a la unidad territorial donde residen y la tarjeta de reposición ser recogida por sus destinatarios en ese mismo lugar.

Justificación. Las visitas domiciliarias constituyen la columna vertebral de la operación del programa de pensión alimentaria. Sin embargo, buena parte de las visitas que se realizan a los beneficiarios están orientadas a la sola verificación de su domicilio y supervivencia y no a prestarles un servicio. Por otro lado, debido a que de acuerdo con las normas procedimentales aplicadas por el IAAM-DF, no es posible acordar con los pensionados ni día ni horario de las visitas, éstas muchas veces deben reprogramarse y suponen además el convertir al personal operativo del Instituto en un mediador permanente de los derechohabientes, lo que implica en buena medida recortar su autonomía en el ejercicio del derecho a la pensión. Por otra parte, las llamadas visitas de *seguimiento*, implican una gran carga de trabajo para el personal operativo porque se efectúan con una periodicidad similar, aproximadamente tres veces al año, a todos los pensionados, independientemente de su situación y grado de autonomía y actividad.

Quinta. Incorporar en el artículo 17 del Reglamento una cláusula que especifique un plazo máximo de 10 días para la entrega de la tarjeta a los derechohabientes dados de alta en el padrón de beneficiarios para el caso de aquellos que acudan al módulo a recogerla, y de 20 días para el caso de los que requieren que les sea entregada en su domicilio.

Justificación. A diferencia de la entrega de la tarjeta de reposición, para lo cual el Reglamento establece un plazo máximo de 20 días contados a partir del reporte de robo o extravío, el Reglamento no define un plazo máximo para la entrega de la tarjeta original, la cual se realiza a través de un procedimiento distinto al procedimiento de alta en el padrón.

Sexta. Reducir a las siguientes seis las causales de baja establecidas en el Reglamento:

Art. 32. Son causas de baja del padrón de beneficiarios de la pensión:

I. El fallecimiento del beneficiario.

II. La imposibilidad de verificar el domicilio declarado por el solicitante o beneficiario, o su representante y no sea posible al INSTITUTO localizar ni a uno ni a otro a fin de establecer y verificar el verdadero domicilio. Al efecto el INSTITUTO registrará para cada solicitante o beneficiario de la pensión, al menos un medio de contacto – teléfono y/o correo electrónico – y el nombre, dirección y teléfono y/o correo electrónico de una persona a contactar (pariente o allegado), en caso de que no sea posible localizar directamente al propio interesado.

III. Cuando se compruebe que el domicilio del solicitante o beneficiario se encuentra fuera del Distrito Federal.

Respecto de esta causal de baja se propone considerar la posibilidad de que conserven la pensión aquellos derechohabientes que cambian su domicilio a un municipio perteneciente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pero que cumplieran al momento de ser incorporados al padrón de beneficiarios con el requisito de residencia mínima de tres años en el Distrito Federal. En caso de adoptarse esta propuesta, deberá incluirse en el Reglamento un artículo en el que se especifiquen los municipios conurbados que, para los fines de la pensión alimentaria, forman parte de dicha zona metropolitana. Desde luego, esta posibilidad implica problemas operativos que será necesario tener en cuenta, como el hecho de que el personal asignado a la estructura regional del IAAM-DF está contratado para realizar sus labores en el Distrito Federal.

IV. La enajenación, cesión o transferencia a terceros de la tarjeta electrónica.

V. Cuando se compruebe la existencia de un alta duplicada y ésta se deba a una conducta dolosa del propio interesado. Cuando la duplicación sea resultado de un error de registro o administrativo no imputable al interesado, el INSTITUTO procederá a la correspondiente depuración del padrón y a la cancelación de la tarjeta duplicada.

VI. Cuando el derechohabiente rechace la pensión por decisión propia, en cuyo caso deberá firmar el formato establecido al efecto.

La actual causal VIII (rechazo de la tarjeta por error en el nombre), no constituye en realidad una causal de baja y deberá ser considerada en el reglamento como procedimiento de “cancelación de la tarjeta, verificación y rectificación de datos en el padrón de beneficiarios y emisión de una nueva tarjeta, por error en el nombre”.

La actual causal IX, basada en la incapacidad del beneficiario y la imposibilidad de designar un representante, debe ser eliminada y en su lugar se deberá diseñar un

procedimiento para que el Instituto actúe de modo subsidiario en la designación de un representante voluntario.

Justificación. El procedimiento de baja, en tanto implica la pérdida de la pensión, debe estar respaldado, en función de proteger el derecho establecido por la Ley, por cláusulas reglamentarias inequívocas que limiten al máximo posible la discrecionalidad de la autoridad administrativa y eviten la exclusión de los derechohabientes más vulnerables.

Séptima. Formular una nueva versión de la Carta Compromiso en la cual se eliminen las cláusulas ambiguas y cuyo contenido tenga en cuenta las modificaciones que se recomienda introducir en el Reglamento:

CARTA COMPROMISO

Carta Compromiso que suscribe el/la C. xxxxxx (sigue el mismo texto que en la versión actual)

ANTECEDENTES

(Como en la versión actual)

CLAÚSULAS

PRIMERA (QUEDA IGUAL QUE EL “COMPROMISO” PRIMERO).

SEGUNDA. La tarjeta electrónica que “EL PENSIONADO” recibe al firmar esta Carta Compromiso, constituye el medio a través del cual se le abonará mensualmente la pensión y está sujeta a las siguientes reglas de uso:

I. En beneficio del propio PENSIONADO y a fin de evitar su uso indebido por terceros, el robo o extravío de la tarjeta electrónica de débito deberá ser reportado en el término de 24 horas contadas a partir del momento en que ocurra el hecho, al teléfono 91-26-99-99 o en el Módulo de atención más cercano al domicilio del interesado.

II. Cualquier tipo de problemas o anomalías en la utilización o aceptación de la tarjeta electrónica, deberán ser reportados en el “MODULO DE ATENCIÓN” más cercano al domicilio del beneficiario o a los siguientes teléfonos:

III. La enajenación, cesión o transferencia de la tarjeta electrónica a terceros será causal de la pérdida de la condición de PENSIONADO.

TERCERA. Son compromisos del PENSIONADO los siguientes:

I. Notificar al “INSTITUTO” su cambio de domicilio o variación de su nomenclatura, dentro del término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que ocurra el cambio o tenga conocimiento de la variación de su nomenclatura. La notificación podrá realizarse en los “MODULOS DE ATENCIÓN” localizados en Centros de Salud del Distrito Federal, pero preferentemente en el “MÓDULO” más cercano al domicilio declarado en este instrumento.

II. Proporcionar al “GDF”, por conducto del “INSTITUTO”, toda la información que le sea requerida para verificar el cumplimiento de este instrumento y la normatividad aplicable al mismo.

III. Conducirse con respecto y decoro frente al personal responsable de operar y ejecutar las disposiciones de la Ley que Establece Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal y su Reglamento, especialmente con el personal que realice las visitas

domiciliarias; evitando cualquier hecho irrespetuoso o indecoroso de su parte o de terceros, que pueda ocurrir en su domicilio.

CUARTA. Son causas de baja del padrón de beneficiarios de la pensión, las siguientes:

(Ver las causales propuestas en la recomendación séptima).

Justificación. El texto de la Carta Compromiso, que es el convenio que suscribe cada beneficiario de la pensión con el GDF a través del IAAM-DF, debe diferenciar los contenidos informativos de los *compromisos* propiamente dichos. Los primeros deben incluir la información útil a los interesados en su calidad de pensionados, incluidas las causales de baja del padrón de beneficiarios. Los segundos son máximas de conducta que se espera sean observadas por los pensionados en contrapartida del beneficio recibido y a fin de cooperar solidariamente con la autoridad administrativa a cargo de la operación de la pensión. Pero, en principio, el incumplimiento de alguno de los compromisos establecidos en la carta no *puede*, ni es interpretado actualmente en las políticas de operación aplicadas por el IAAM-DF, como una causal de baja.

7.2. RESPECTO DE LA OPERACIÓN

Primera. Modificar el estatuto laboral de capacitadores y coordinadores cambiando su contratación por honorarios asimilados a salarios, por la de personal de confianza.

Justificación. Los Capacitadores y Coordinadores son responsables, en distintos niveles, de la operación regional de la pensión alimentaria y deben coordinar el trabajo de las Profesionales en Servicios a Adultos Mayores (PSAM). Sin embargo, debido a que éstas últimas tienen actualmente nombramiento como personal de base del GDF, los primeros, al estar contratados por honorarios, no

forman parte de la estructura del IAAM-DF y por consiguiente carecen de la autoridad formal requerida para ejercer sus funciones. Adicionalmente, aunque los capacitadores desempeñan funciones de mayor responsabilidad, reciben actualmente ingresos similares a los que reciben las educadoras o PSAM.

Segunda. Realizar un diagnóstico de funciones y puestos de la estructura central de la DOAAM y gestionar los recursos que resulten necesarios en función del mismo, en particular teniendo en cuenta las carencias de personal que impiden a la DOAAM desarrollar un sistema de seguimiento, retroalimentación y evaluación de la operación. Incluir los recursos necesarios para contratar, en principio por honorarios, al menos un especialista que a partir de las bases de datos existentes, desarrolle inicialmente un sistema de indicadores de gestión y proponga alternativas para la migración de las bases de datos hacia un formato que permita su manejo de modo más eficiente.

Justificación. Si bien la DOAAM cuenta con mecanismos de *control y seguimiento* de los procedimientos y con algunos avances en la construcción de indicadores de gestión – tiempos de alta en el padrón de beneficiarios, tiempos de entrega de tarjetas de reposición, bajas según motivo, visitas domiciliarias según motivo - no ha podido hasta la fecha explotar las bases de datos, incluido el padrón de beneficiarios, construidas a partir de los registros generados en los procedimientos, para “Definir e instrumentar un sistema de evaluación de la operación e impacto social de la Pensión”, tal como se establece en la fracción III del artículo 41 del Reglamento.

Tercera. Programar y acotar la participación del personal operativo en otros programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, de modo que la misma no afecte el normal cumplimiento de los objetivos, las metas y la programación de actividades relacionados con la operación de la pensión alimentaria.

Justificación. Actualmente el desarrollo estas actividades de apoyo a la ejecución de diversos programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, interfieren con la implementación de los procedimientos comprendidos en la operación de la pensión alimentaria, provocando alteraciones en los tiempos requeridos para llevarlos a cabo.

Cuarta. Gestionar la adquisición o transferencia de equipo de cómputo adecuado y suficiente para la operación tanto central como regional de la pensión alimentaria, para la gestión de las bases de datos y para la construcción y gestión de un sistema de evaluación de la operación y del impacto de la pensión alimentaria. Realizar con apoyo en el especialista contratado en función de la recomendación “3”, un diagnóstico del equipo de cómputo requerido, incluyendo los módulos de atención.

Justificación. El equipo de cómputo de que dispone la DOAAM es obsoleto, tanto en su estructura central como regional, y sus capacidades, en el mejor de los casos, apenas resultan suficientes para operar paquetería básica. De hecho resulta encomiable que con el equipo actualmente disponible la DOAAM haya podido hasta la fecha construir y manejar una base de más 400,000 beneficiarios y las otras bases de datos construidas para llevar el registro y control de los procedimientos operativos.

Quinta. Mejorar las condiciones de la operación regional en lo que respecta a los módulos (y su equipamiento) de atención a adultos mayores localizados en Centros de Salud del Distrito Federal. Para ello se podría gestionar, vía la Secretaría de Desarrollo Social, un convenio, sea de comodato o bajo la modalidad que resulte más adecuada, con los Servicios de Salud del Distrito Federal, que incluya la autorización para su equipamiento y la ampliación de aquellos módulos cuyos espacios resultan insuficientes. Una vez concretado esto, llevar adelante un programa de adecuación y equipamiento que incluya teléfono,

equipo de cómputo y conexión a internet y el rediseño de los procesos de registro de los procedimientos.

Justificación. Los módulos de atención cumplen dos funciones muy importantes: son locales destinados a la atención del público y centros de operación de la estructura territorial / regional de la DOAAM. Debido entre otras cosas a que se trata de locales “prestados” al IAAM-DF por los Servicios de Salud del Distrito Federal, tanto los espacios como el mobiliario y la infraestructura de comunicación, o más bien la ausencia de ella, distan en gran parte de los casos de proporcionar las condiciones adecuadas para el desarrollo de las dos funciones mencionadas. Debe tenerse en cuenta entre otras cosas que estos módulos funcionan además como archivo de los expedientes de los pensionados y que debido a las condiciones mencionadas, no cuentan con teléfono.

Sexta. Revisar el procedimiento de visitas domiciliarias teniendo en cuenta sus diferentes propósitos a fin de, por una parte, estar en condiciones de enfrentar el crecimiento durante los próximos años del padrón de beneficiarios y en particular el que resultará a partir de septiembre de 2009 año de la disminución a 68 años de la edad requerida para ser derechohabiente de la pensión alimentaria y; por otra, sustituir las visitas de seguimiento de carácter administrativo por procedimientos alternativos. El IAAM-DF a través de la DOAAM se encuentra abocado actualmente a una revisión de las políticas y criterios operativos aplicados en las visitas domiciliarias. Esta revisión deberá ser vinculada con la de los aspectos reglamentarios correspondientes en la perspectiva de definir procedimientos y / o criterios alternativos para la programación de las visitas de seguimiento de carácter “administrativo” y otras como las destinadas a la entrega de tarjetas electrónicas, diferenciando las políticas operativas a aplicar en relación con los derechohabientes activos de aquellas a aplicar para los derechohabientes que, por distintos motivos, requieren visitas domiciliarias.

Justificación. Ver lo apuntado en relación con la recomendación **cuarta** sobre el diseño.

Séptima. Suscribir un convenio con el Registro Civil del Distrito Federal para que proporcione regular y oportunamente al IAAM-DF copia de las actas de defunción correspondientes a la población cubierta por la pensión, es decir (a partir de septiembre de 2009), los adultos mayores de 68 años.

Justificación. Este convenio permitirá al IAAM-DF tener conocimiento oportuno de los fallecimientos de derechohabientes que no son reportados por los familiares o, en su caso, por la autoridad del asilo donde los fallecidos residían, ni son detectados por el personal operativo.

Octava. Ampliar la información estadística sobre la pensión alimentaria en el portal de internet del IAAM-DF incorporando, cuando menos, aquella relativa a los recursos asignados al programa, el número de pensionados y su evolución.

Justificación. El IAAM-DF tiene el mandato de reglamentario de dar a conocer la “información estadística” sobre la pensión alimentaria; lo ofrecido en el portal al respecto, se limita a un conjunto de gráficos en los que se muestran los principales resultados de la encuesta aplicada en 2007 a los beneficiarios de la pensión. Es decir, los contenidos publicados en el portal distan de cumplir con este mandato.

Novena. Incorporar al portal en Internet del IAAM-DF un listado del nombre y dirección de los Centros de Salud donde se localizan los módulos de atención, incluyendo, una vez resueltos los actuales problemas de equipamiento, el teléfono del módulo respectivo.

Justificación. Se advierte la ausencia en el portal del IAAM-DF de esta información que podemos suponer de gran utilidad práctica para los interesados.

Décima. Desarrollar un sistema permanente de evaluación de la operación con base en la información disponible en las bases de datos en las que se sustenta el registro y seguimiento de la operación, incluido el padrón de beneficiarios, y en la encuesta de percepción de beneficiarios.

Justificación. El IAAM-DF ha desarrollado hasta la fecha de modo incipiente indicadores para la evaluación de la operación. Si bien cuenta con mecanismos de control y seguimiento de resultados que garantizan el cumplimiento de metas de cobertura y la previsión y asignación de los recursos necesarios para ello, no ha avanzado en la construcción de un sistema de evaluación.

Undécima. Reformular la “Encuesta de percepción de los adultos mayores con relación a la pensión alimentaria”, **de acuerdo con las observaciones planteadas en el apartado 5.4**, con el objeto de incrementar su utilidad como instrumento para la evaluación del diseño, la operación y el impacto social de la pensión alimentaria. Entre otras cosas, esta reformulación deberá incluir la sistematización de las dimensiones del diseño, la operación y del impacto que se busca evaluar y, con base en esta sistematización, formular las preguntas; cambiar y homogeneizar los procedimientos de codificación. Para ello se sugiere recurrir al apoyo de un especialista en la formulación, aplicación, procesamiento y análisis de encuestas de opinión y socio-económicas.

Justificación. La Encuesta de percepción es hasta ahora el único instrumento disponible para la evaluación del impacto de la pensión alimentaria, pero al mismo tiempo puede y debe servir para la evaluación del diseño y la operación con base en la percepción de los derechohabientes. La revisión del cuestionario muestra la necesidad de desarrollar y mejorar las preguntas correspondientes a los apartados relacionados tanto con la operación como con el impacto, de incluir un apartado sobre el diseño y de mejorar los procedimientos de codificación y la organización de las bases de datos de resultados.

8. FUENTES DOCUMENTALES, BASES DE DATOS, TABULADOS Y BIBLIOGRAFÍA.

Documentos, leyes y reglamentos

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

Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. *Acuerdo mediante el cual se emite el programa de visitas médicas domiciliarias para adultos mayores de 70 años en el Distrito Federal*, GODF, 26-09-2005.

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

Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. *Programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, 2001*.

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

Administración Pública de I Distrito Federal, Jefatura de Gobierno. *Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal (utilización de la tarjeta en mercados públicos)*, GODF, 16-02-2007.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal*, GODF, 23-05-2000.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura. *Dictamen que presentan las comisiones unidad de desarrollo social y presupuesto y cuenta pública sobre la iniciativa de ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de setenta años, residentes en el distrito federal*, 30-10-2003.

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

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

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

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, Comisión de Desarrollo Social. *Mesa de Trabajo con la Mtra. Elsa J. Veites Arévalo, Directora General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal, Versión Estenográfica*, 03-06-2008.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, Comisión de Desarrollo Social. *La Reforma de Ley que Establece el Derecho a la Pnesión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal, Mesa de Análisis, Versión Estenográfica*, (exposición Dr. John Scott) 25-06-2008,

Contraloría del GDF, Reporte de la auditoria de desempeño del Programa de Pensión Alimentaria, ejercicio 2006.

Paga Todo. Varios informes relativos a transacciones realizadas con las tarjetas de pensión alimentaria, comercios afiliados, llamadas de Adultos Mayores e interrupciones a la disponibilidad del sistema, período octubre 2007-abril de 2008.

Secretaría de Salud del GDF. *Programa de Salud 2002-2006*.

Secretaría de Salud del GDF, Servicios de Salud Pública. *Cédulas de la Encuesta de percepción de los adultos mayores en relación al programa de apoyo alimentario y servicios médicos y medicamentos gratuitos*, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Secretaría de Salud del GDF, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. *Manual Administrativo (Operación de la Pensión Alimentaria)*, 30-08-2005.

Secretaría de Salud del GDF, Servicios de Salud Pública, Dirección de Promoción de la Salud y Atención al Adulto Mayor, *Resultados Generales de la Cédula de Identificación de Riesgos de las personas adultas mayores. Preliminar 2006*.

Secretaría de Salud del GDF, Servicios de Salud Pública. *Encuesta de percepción, informes 2001, 2002, 2003, 2005 y 2006*.

Secretaría de Desarrollo Social del GDF. *Lineamientos y mecanismos de operación de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Organismos Sectorizados 2008*. GODF, 31-01-2008.

Secretaría de Desarrollo Social del GDF. *Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, 2008 (Reglas de Operación, junio de 2008).*

Secretaría de Desarrollo Social del GDF, IAAM-DF. *Programa 2008-2012, Julio 2008.*

APDF, Jefatura de Gobierno. *Decreto que reforma diversas disposiciones del reglamento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, GODF, 10-06-2005.*

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

Secretaría de Desarrollo Social del GDF, IAAM-DF. *Cédula de la Encuesta de percepción de los adultos mayores con relación a la pensión alimentaria, 2007 y 2008.*

Secretaría de Desarrollo Social del GDF, IAAM-DF. *Encuesta de percepción, informe 2007.*

Secretaría de Desarrollo Social del GDF, IAAM-DF. *Formato Carta Compromiso, s.d.*

Secretaría de Desarrollo Social del GDF, IAAM-DF. *Formatos utilizados en la operación de la pensión alimentaria.*

Tabulados

CONAPO, Muestra Censal 2000. *Proyecciones de población 1995-2030.*

IAAM-DF, DOAAM. *Distribución del personal operativo del IAAM-DF por coordinación regional (Excel).*

IAAM-DF, DOAAM. *Altas y bajas por año, mes y delegación, 2001-2008, (Excel).*

IAAM-DF, DOAAM. *Comportamiento lista de espera, enero-noviembre de 2008 (Excel).*

IAAM-DF, DOAAM. *Distribución por edades y formación de las educadoras (Excel).*

IAAM-DF, DOAAM. *Módulos de atención a adultos mayores, localización por coordinación regional (Excel).*

IAAM-DF, DOAAM. *Visitas domiciliarias y actividades de atención ciudadana, por mes, motivo y delegación, enero-diciembre 2007 (Excel).*

INEGI, Muestra censal 2000. *Trabajo e ingresos de la población de 60 años y más por grupos quinquenales de edad (elaboración propia)*.

INEGI, Muestra censal 2000. *Características de la población de 60 años y más por grupos quinquenales de edad (elaboración propia)*.

Bases de datos

IAAM-DF, DOAAM. Bases de datos Encuesta de percepción 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 (Excel).

IAAM-DF. *Encuesta de percepción sobre beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal. Situación y riesgos de las personas adultas mayores de setenta años en el Distrito Federal (reporte de los resultados de la encuesta aplicada en 2007), marzo de 2008.*

Bibliografía

Albala, Cecilia, *et al* (2005). "Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE): metodología de la encuesta y perfil de la población estudiada", *Salud Pública*, n. 17 (5/6), pp. 307-322.

Bertranou, Fabio M., Solorio, Carmen, van Ginneken, Wouter, eds. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago.

Camerano, Ana Amélia y Pasinato, María Tereza (2007). "Envelhecimento, pobreza e protecao social na América Latina", *Papeles de Población*, n. 52, pp. 9-45.

De la Peña Esteban, J. Iñaki (2003). "Impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y la dependencia", *Papeles de Población*, n. 35, pp. 47-78.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social (s.d.). *La Política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una Valoración General*, GDF, México, multicopiado.

Ham Chande, Roberto (2003). "Actividad e ingreso en los umbrales de la vejez", *Papeles de Población*, n. 37, 15 p.

Ham Chande, Roberto (2001). "Esperanza de vida y expectativas de salud en las edades avanzadas", *Estudios Demográficos y Urbanos*, n. 48, pp. 545-560.

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

Miró, Carmen (2003). "Transición demográfica y envejecimiento demográfico", *Papeles de Población*, n. 35, pp. 9-29.

Montes de Oca, Verónica (2003). "El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política", *Papeles de Población*, n. 35, pp. 79-104.

Montes de Oca, Verónica (2001). "Desigualdad estructural entre la población anciana en México. Factores que han condicionado el apoyo institucional entre la población con 60 años y más en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, n. 48, pp. 585-613.

Montes de Oca, Verónica y Hebrero, Mirna (2006). "Eventos cruciales y ciclos familiares avanzados: el efecto del envejecimiento en los hogares de México", *Papeles de Población*, n. 50, pp. 97-116.

Negrete Salas, María Eugenia (2003). "El envejecimiento poblacional en la Ciudad de México: evolución y pautas de distribución espacial entre 1970 y 2000", *Papeles de Población*, n. 37, 21 p.

Robles Silva, Leticia (2005). "La relación cuidado y envejecimiento: entre la sobrevivencia y la devaluación social", *Papeles de Población*, n. 45, pp. 49-69.

Wong Rebeca (2001). "Sociodemografía del envejecimiento poblacional en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, n. 48, pp. 477-484.

Wong, Rebeca, Espinoza, Mónica, Palloni, Alberto (2007). "Adultos mayores mexicanos en contexto socioeconómico amplio: salud y envejecimiento", *Salud Pública de México*, v. 49, suplemento 4, 436-447.

Wong Rebeca, Lastra Ana María (2001). "Envejecimiento y salud en México: un enfoque integrado", *Estudios Demográficos y Urbanos*, n 48, pp. 519-544.

9. RESUMEN EJECUTIVO

9.1 ANTECEDENTES Y DISEÑO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA

La pensión alimentaria fue establecida mediante la Ley respectiva aprobada por la ALDF el 11 de noviembre de 2003, como un derecho de la población adulta mayor de 70 años residente en el Distrito Federal. Constituye la primera gran innovación - y hasta la fecha probablemente la más importante - en materia de política social desarrollada por los gobiernos electos del Distrito Federal. Su implantación inicial en el año 2001 bajo la modalidad de *apoyo alimentario*, fue el producto de un Acuerdo del Jefe de Gobierno de fecha 6 de febrero de dicho año, mediante el cual se estableció el “Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal”. Tal como lo establecía el mencionado acuerdo en su artículo único, el programa estaba dirigido a “Adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal que viven en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación”.

En conjunto, las decisiones iniciales respecto al diseño del programa, contemplaron tres elementos: *focalización territorial en áreas calificadas como de alta y muy alta marginación, incondicionalidad de la prestación y aplicación y disposición de la ayuda a través de una tarjeta electrónica*. La sanción de la Ley de Pensión Alimentaria, implicó dos cambios fundamentales. El primero consistió en que lo que hasta noviembre de 2003 había sido un programa de *apoyo alimentaria* se convirtió en una *pensión* a la que tienen derecho **todos** los adultos mayores de 70 años con residencia permanente en el Distrito Federal, es decir se convirtió en un derecho de aplicación universal en la entidad. El segundo, que la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho se convirtió en una *obligación* del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa.

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

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

- 1) Se trata de una prestación a la que tienen derecho de modo incondicional, todas las personas que acreditan los requisitos de edad y residencia establecidos por la Ley, con independencia de su situación socio-económica.
- 2) La prestación consiste en el otorgamiento mensual de una cantidad equivalente a medio salario mínimo, mediante una tarjeta electrónica utilizable para la adquisición de bienes, preferentemente alimentos¹¹, en establecimientos autorizados, en particular tiendas de autoservicio. La tarjeta no puede ser utilizada en cajeros automáticos ni su saldo ser canjeado por efectivo.
- 3) La distribución de los recursos en las cuentas individuales de los pensionados y la emisión de las tarjetas son realizadas actualmente por Mexican Payment Systems S.A. de C.V., la empresa contratada al efecto por el GDF, mediante la tarjeta "PagaTodo".
- 4) El adulto mayor que cumpla con los requisitos establecidos, puede solicitar la Pensión de manera directa en alguno de los 80 módulos de atención a adultos mayores distribuidos en Centros de Salud del Distrito Federal o en el módulo central en la sede del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF). Cuando el Adulto Mayor tenga algún problema de salud que le impida solicitar personalmente la Pensión en los lugares establecidos para ello, puede solicitarla en su nombre un familiar representante.

¹¹ La fracción III del artículo 28, que señala como uno de los compromisos del Pensionado: "Emplear la tarjeta electrónica, preferentemente, para la compra de alimentos", carece de contenido normativo.

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

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

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

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

9) La formalización de la calidad de pensionado se efectúa en ocasión de la entrega y firma de la tarjeta, por medio de la firma por duplicado de un documento denominado *Carta Compromiso*. Este documento, una de cuyas copias queda en poder del pensionado, incluye información sobre la pensión alimentaria, sus antecedentes y su reglamento - incluidas las causas de baja del padrón de beneficiarios - y sobre el uso de la tarjeta electrónica, así como los compromisos (obligaciones) que el beneficiario adquiere desde el momento que es incorporado al padrón de beneficiarios y se le hace entrega de la tarjeta electrónica.

10) El Reglamento de la pensión alimentaria establece diez causales de baja del padrón de beneficiarios, las cuales se encuentran transcritas en la Carta

Compromiso. Aparte de la causa obvia, el fallecimiento del pensionado (VII), las restantes se refieren a diversas circunstancias relacionadas con el domicilio (I, II, IV, V), la existencia de un alta repetida (III); el rechazo de la pensión por el beneficiario (VI); error en el nombre del pensionado (VIII); incapacidad física y/o mental del Adulto Mayor (IX) e; incumplimiento de los compromisos adquiridos mediante la Carta Compromiso (X).

9.2. OPERACIÓN DEL PROGRAMA

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.

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

En lo que respecta a los recursos humanos, en 1999 el GDF reclutó como becarias a un grupo de alrededor de 2000 mujeres jóvenes que contaban al menos con educación secundaria, a las que se capacitó para operar programas de

salud comunitaria en unidades territoriales clasificadas como de alta y muy alta marginación. Cuando en 2001 se establece el “Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal”, estas becarias contaban ya con experiencia de trabajo comunitario precisamente en las unidades territoriales en las cuales dicho programa se focalizó inicialmente, por lo que fueron asignadas al mismo a través de la Dirección de Promoción y Atención al Adulto Mayor de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

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

La Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) es la dependencia del IAAM-DF que tiene actualmente a su cargo la operación de la pensión alimentaria. Está conformada por una estructura central y una estructura regional. La estructura central de la DOAAM, está compuesta por cuatro funcionarios que cuentan con nombramiento de personal de confianza y que fueron transferidos de la Secretaría de Salud, entre ellos el Director, y otras 15 personas contratadas por honorarios asimilados a salarios, algunas de las cuales fueron reasignadas desde la estructura regional a la estructura central, a fin de completar la plantilla mínima de funciones requeridas en esta última. La estructura regional está organizada en 20 coordinaciones regionales a cargo de igual número de coordinadores(as) regionales, a los cuales reportan en promedio 4.5 capacitadores(as) que a su vez coordinan en promedio 13 educadoras comunitarias. En total se trata de 20 coordinadores(as) regionales, 90 capacitadores(as) y 1,176 educadoras munitarias cuyo nombramiento actual como personal de base es el de “Profesionales en Servicios a Adultos Mayores” (PSAM).

El padrón de pensionados, ha pasado de 250,000 a fines del año 2001 a 430,000 a fines de 2008. Con la extensión a partir de septiembre de 2009 del derecho a la pensión alimentaria a adultos mayores de 68 años, el IAAM-DF prevé contar a fines de dicho año con un padrón de 520,000 derechohabientes.

El presupuesto ejercido por el IAAM-DF ascendió en 2008 a casi 4,127 millones de pesos, de los cuales casi 3,951 millones, es decir 95.7 % del total, fueron destinados al pago de la pensión alimentaria. Si se considera que los gastos de operación del IAAM- sólo en parte están relacionados con la operación de la pensión alimentaria y que la estructura regional opera otros programas del Instituto, en realidad sólo algo así como 3 % de lo que el GDF gasta en la pensión alimentaria corresponde a gastos de operación. Una relación sin duda más que aceptable entre los gastos de operación del programa y los recursos que efectivamente llegan a los beneficiarios.

La operación a nivel territorial de la pensión alimentaria, se organiza a partir de 80 “Módulos de Atención al Adulto Mayor”, distribuidos en las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Con excepción de tres, todos estos módulos se encuentran localizados en Centros de Salud pertenecientes a los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

En conjunto, los testimonios proporcionados tanto por personal operativo como adscrito a la estructura central de la DOAAM, ampliamente coincidentes, así como nuestra la observación de ocho módulos situados en distintas delegaciones, muestran que las características y condiciones imperantes en los módulos distan de ser las deseables.

En la actualidad, aunque no fue así al comienzo, el IAAM-DF dispone de un local para el funcionamiento de su estructura central que puede considerarse, en términos generales, adecuado. Se trata de un edificio rentado por la Secretaría de

Desarrollo Social situado en una localización céntrica y con buena accesibilidad, la calle Río Volga, en la Colonia Juárez. La DOAAM dispone dentro de este edificio de un piso que alberga los locales y oficinas destinados a las distintas funciones: módulo central de atención a adultos mayores, área de cómputo, oficina del archivo, área de cambio de domicilio, oficinas del Director, de la Coordinadora de la Pensión Alimentaria y de las subdirecciones, un área central que opera como área de recepción y de reunión del personal operativo que acude a las oficinas centrales.

El equipo de cómputo con el que cuenta la DOOAM a nivel central si bien parece ser numéricamente suficiente, no cuenta con capacidades apropiadas para las operaciones que se realizan. De hecho resulta sorprendente que hasta la fecha el área de cómputo haya podido gestionar un padrón de más de 400,000 beneficiarios con el equipo disponible. Por su parte, el equipo de cómputo asignado a la operación regional es numéricamente insuficiente y, en general, francamente obsoleto.

En lo que se refiere a la disponibilidad de internet, la DOOAM cuenta con una conexión que es financiada por los propios funcionarios y que resulta imprescindible para recibir y responder las preguntas y quejas que llegan a la dirección vía la Dirección de Atención Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social y para intercambiar la información correspondiente a emisión y cancelación de tarjetas con la empresa que las emite y dispersa los recursos.

La operación de la pensión alimentaria se lleva a cabo en sus aspectos fundamentales y recursivos por medio de siete procedimientos: **incorporación al padrón de beneficiarios, entrega de tarjeta, visita domiciliaria de seguimiento, entrega de tarjeta de reposición, cambio de domicilio, baja y reintegro**. En la aplicación de estos procedimientos participan tanto las áreas centrales del IAAM-DF como su estructura regional, y en lo que respecta a la asignación de una cuenta, la emisión de tarjetas y su cancelación, la empresa

emisora de las mismas. Todos estos procedimientos han sido formalizados en un manual del IAAM-DF, o al menos cuentan, como es el caso del correspondiente a la entrega de tarjetas de reposición, con lineamientos escritos y actualizados y están orientados por una parte a garantizar el ejercicio del derecho a la misma por parte de sus beneficiarios actuales o potenciales, la aplicación del reglamento y el seguimiento de los derechohabientes – incluidos la verificación de supervivencia y de domicilio en el Distrito Federal.

De acuerdo con el reglamento vigente, todos los movimientos relacionados con la adquisición y mantenimiento de la calidad de pensionario, incluidos la recepción de la tarjeta original o de reposición y la verificación de cambios de domicilio, requieren de visitas domiciliarias. De este modo, todos los procedimientos relacionados con la operación de la pensión alimentaria, con excepción del de “Reintegro de saldo económico no devengado por causa de baja indebida”, inician en alguno de los canales previstos para la presentación de solicitudes y para informar novedades en la situación del beneficiario (solicitud de incorporación, reporte de cambio de domicilio, reporte de fallecimiento, reporte de extravío o robo de la tarjeta) y se completan a través de una visita domiciliaria.

Los canales previstos para la presentación de solicitudes de incorporación al padrón de beneficiarios y para el reporte de novedades respecto de la situación de los derechohabientes, son el módulo central localizado en las oficinas del Instituto y los módulos localizados en Centros de Salud – previstos en el reglamento - y la línea telefónica y la dirección de internet gestionadas en el módulo central y las visitas domiciliarias. El reporte de robo, extravío o inutilización de la tarjeta pueda realizarse a través del *call center* de la empresa emisora, de la línea telefónica del módulo central y de LOCATEL.

La articulación entre las operaciones que se llevan a cabo a nivel central y las que se realizan a nivel regional se da a través de los coordinadores(as) regionales quienes organizan las actividades de los/las capacitadores(as), los/las cuales a su vez organizan las actividades de las educadoras. Los/las coordinadores(as)

regionales retroalimentan las operaciones de registro, validación y seguimiento a nivel central por medio de formatos electrónicos en los cuales integran los registros de la Delegación a su cargo obtenidos en campo y entregan la información al área de cómputo de la DOAAM, de acuerdo con el calendario establecido al efecto.

Todo el proceso que se desarrolla vía la estructura regional tiene como soporte un conjunto de formatos tanto en papel como electrónicos en los cuales se registran las actividades a cargo de las educadoras y se integran de abajo hacia arriba (educadoras – capacitadores – coordinadores regionales) los registros e informes concernientes por una parte a los movimientos relacionados con los pensionados – altas, bajas, cambios de domicilio, visitas domiciliarias – y con las actividades que realiza el personal operativo, las cuales son registradas ya sea como visitas domiciliarias clasificadas según su propósito, ya sea como actividades de atención ciudadana que corresponden a las que realiza el personal operativo de apoyo a otros programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (entrega de útiles escolares, entrega de vales, entrega de uniformes escolares, etc.) En este segundo caso la unidad de medida no es una visita sino cada acción realizada (por ejemplo, número de paquetes de útiles escolares entregados). A nivel central, distintas áreas tienen a cargo el registro, validación y seguimiento de los procedimientos relacionados con la pensión y los pensionados y las actividades que desarrolla el personal operativo.

La Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) del IAAM-DF, cuenta con mecanismos para establecer las metas a cubrir anualmente, considerando la relación entre las altas y bajas previstas en el padrón de beneficiarios, así como para definir las políticas y metas operativas para cumplir con las mismas. Por otro lado, existen mecanismos de control y seguimiento de los procedimientos operativos que permiten detectar omisiones y errores en las distintas fases de los mismos. Así, se observa que la relación entre planeación, operación y seguimiento permite cumplir con las metas de cobertura y prever y asignar los recursos necesarios para ello.

Por otro lado, a través de la operación, la DOAAM genera información que alimenta tanto el padrón de beneficiarios como otras bases de datos destinadas al registro, control y seguimiento de los procedimientos así como de las actividades del personal operativo (altas, bajas, cambios de domicilio, entrega de tarjetas nuevas y de reposición, visitas domiciliarias). Con apoyo en los reportes de seguimiento de los distintos procedimientos y las bases de datos, la DOAAM ha desarrollado algunos indicadores básicos que resumen los resultados fundamentales de la operación y las actividades del personal operativo. Entre ellos: tiempos de alta según mes de presentación de la solicitud; bajas según causales, mes, año y delegación; tiempos de entrega de tarjetas de reposición y; número y distribución de visitas domiciliarias según propósito, mes, año y delegación.

Sin embargo, por una parte existen actividades para las cuales no se han formalizado procedimientos o que no se registran y, por otra, no se han desarrollado otros indicadores que permitirían la evaluación de la operación y no sólo su seguimiento orientado a garantizar el cumplimiento de metas, la programación de la operación y el control de los tiempos requeridos para la realización de los procedimientos fundamentales. Entre las operaciones que no se registran, se cuentan las actividades de atención en el módulo central y en los módulos localizados en Centros de Salud, las cuales no son registradas como tales si no en cuanto constituyen el origen de un procedimiento – solicitud de alta, reporte de cambio de domicilio, reporte de fallecimiento. Tampoco se ha definido un procedimiento ni se lleva un registro para las quejas. Cuando éstas llegan vía el módulo central son canalizadas por éste a la DOAAM; cuando llegan vía Atención Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social, son canalizadas igualmente a la DOAAM vía correo electrónico; cuando se trata de quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos, ésta las canaliza al IAAM-DF mediante oficio; y cuando son presentadas en los módulos de atención localizados en Centros de Salud, por regla general son en algunos casos registradas en notas informativas y

atendidas directamente por las educadoras o por el capacitador que tiene a su cargo la unidad territorial correspondiente o el coordinador regional y se atienden por regla general en el marco de la propia estructura operativa.

Los indicadores relativos a la operación, sólo han sido desarrollados para algunos de los procedimientos y sólo para ciertos aspectos de los mismos, pero no para otros. Así, no se han desarrollado indicadores relativos a los procedimientos de cambio de domicilio y de entrega de tarjetas a nuevos derechohabientes, ni tampoco, se obtienen indicadores con base en el padrón de beneficiarios, más allá de la evolución del número de pensionados.

Lo anterior no afecta el cumplimiento de las metas de cobertura ni en lo fundamental la planeación y programación de las actividades, sino que limita la capacidad para detectar problemas en la aplicación de los criterios operativos y en la definición de los mismos, así como para definir criterios y procedimientos alternativos. Por ejemplo, la DOAAM ha desarrollado indicadores relativos a las bajas del padrón según los motivos por los cuales las mismas procedieron, pero no aquellos que permitan saber cuántas de esas bajas dieron lugar a solicitudes de reincorporación y cuántas de estas solicitudes y los correspondientes procedimientos de revisión, resultaron o no en una reincorporación.

*En suma el IAAM-DF no ha desarrollado un sistema de evaluación de la operación. Cuenta hasta la fecha con algunos indicadores relacionados con los procedimientos más importantes desde el punto de vista del cumplimiento de metas y tiempos - altas, entrega de tarjetas de reposición, bajas -, así como de visitas domiciliarias realizadas por las educadoras, pero éstos indicadores ni son todos los que deberían y de hecho pueden construirse con la información disponible, y son utilizados básicamente como instrumentos de control y seguimiento pero no de **evaluación** de la operación.*

En cuanto a la evaluación del programa, el artículo 41 del Reglamento de la Ley establece la obligación por parte de la Institución, actualmente la Secretaría de

Desarrollo Social, por conducto del IAAM-DF, de “Definir e instrumentar un sistema de evaluación de la operación e impacto social de la Pensión”. La encuesta de percepción, que se aplica anualmente desde el año 2001, constituye el instrumento desarrollada hasta el momento para dar cumplimiento básicamente a la evaluación del impacto social de la pensión, pero incluye componentes que tienen que ver también con la evaluación de la operación y que podrían mejorarse y ser de gran utilidad en la evaluación de la calidad de la operación tal como es percibida por los derechohabientes.

El cuestionario de la encuesta de percepción muestra, deficiencias en la formulación de las preguntas, las cuales no han sido desarrolladas con base en una definición sistemática de las dimensiones que se pretende evaluar respecto de la operación y el impacto social de la pensión alimentaria. En segundo término, la precodificación de las respuestas en el cuestionario y la organización de los resultados en la base de datos correspondientes muestran deficiencias importantes. En tercer término, sería conveniente que se considerara, en función de la representatividad de la muestra la estratificación territorial de la población encuestada, apoyándose en principio para ello en la clasificación por niveles de marginación de las unidades territoriales establecidas por el GDF. Por último, la explotación de los resultados se ha limitado hasta ahora, a la elaboración de un conjunto de tablas de contingencia con indicadores porcentuales, cuya utilidad se limita a la constatación de los elevados grados de aceptación y de satisfacción que la pensión alimentaria tiene entre sus derechohabientes. En conjunto, la encuesta anual a los beneficiarios con sus características actuales, constituye un instrumento de evaluación sumamente limitado.

El artículo 46 del Reglamento establece que “Dado el carácter público de la Pensión, la información estadística relativa a la misma, excepto el padrón de beneficiarios, será publicada y actualizada de forma sistemática en la página electrónica del Gobierno del Distrito Federal, para consulta de la población que así lo requiera”. Es decir que el Reglamento contempla la difusión como una actividad orientada a hacer públicos los resultados del programa, pero no como una

actividad destinada a que la población conozca los beneficios que otorga, los medios de acceso y los lugares a donde ocurrir para solicitarla. Sin embargo, el IAAM-DF cuenta con un portal propio en internet (www.adultomayor.df.gob.mx) en el que ambos aspectos están contemplados. Lo ofrecido en este portal en cuanto a dar a conocer la “información estadística”, se limita a un conjunto de gráficos en los que se muestran los principales resultados de la encuesta aplicada en 2007 a los beneficiarios de la pensión. En cambio, el portal, como medio de difusión para dar a conocer a la población los beneficios, los medios de acceso y los lugares y canales para solicitar la pensión y obtener información, cumple mucho más cabalmente con su cometido. Por una parte, porque proporciona a los interesados mediante vínculos accesibles directamente en la página de inicio, la información básica necesaria: relación de módulos de atención al adulto mayor, requisitos para solicitar la pensión, lugares y teléfonos donde reportar pérdida o extravío de la tarjeta, cambio de domicilio o defunción de un beneficiario, etc. Por otra, porque da acceso, entre otras cosas a los textos completos de la Ley y del Reglamento de la pensión alimentaria y de otras leyes vinculadas con los derechos de los adultos mayores y a información sobre el propio IAAM-DF y otros programas a cargo del mismo.

Cabe mencionar que como parte de la información básica sobre la pensión, se advierte la ausencia de una información que podemos suponer de gran utilidad práctica en este sentido: un listado con los domicilios de los Centros de Salud donde se localizan los “Módulos de Atención a Adultos Mayores”.

Desde luego, la difusión de los aspectos prácticos, legales y reglamentarios de la pensión alimentaria a través del portal de internet hubiera resultado insuficiente para dar a conocer el programa en sus inicios. Pero en los primeros años la difusión fue garantizada a través de un dispositivo amplio y eficaz de “barrido” domiciliario (es decir de localización de la población objetivo en sus viviendas), y en la actualidad se puede afirmar que la pensión alimentaria constituye un programa de “dominio público” y que por consiguiente su difusión no requiere estar

orientada a que la población se entere de su existencia sino a que pueda obtener, por una parte, con facilidad la información necesaria sobre los aspectos prácticos relacionados con la obtención de la pensión y su disfrute y, por otra, la información asociada al conocimiento y al interés público en torno a la acción de gobierno en materia de desarrollo social.

9.3. VALORACIÓN GLOBAL DEL DISEÑO

El diseño de la pensión alimentaria se apoya en una ley cuyo contenido destaca por su sencillez y por establecer de modo inequívoco la pensión alimentaria como un derecho universal de los adultos mayores de 70 años – 68 años a partir de septiembre del presente año- residentes en el Distrito Federal, exigible y legalmente vinculante para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y para la Asamblea Legislativa.

La universalidad de la pensión alimentaria, constituye un acierto en primer término porque implica requisitos de acceso simples y transparentes: contar con la edad mínima establecida y residir en el Distrito Federal. Esto ha permitido eliminar de raíz los típicos problemas que enfrentan los programas sociales de aplicación focalizada, particularmente los asociados a la verificación de ingresos. Y la universalidad, aunada a la simplicidad y accesibilidad de los mecanismos para solicitar la incorporación al padrón de beneficiarios, ha permitido eliminar las condiciones que habitualmente propician las prácticas clientelares y el ejercicio de la discrecionalidad burocrática. Constituye por lo demás un paso importante en la instauración de una pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada.

Por otro lado, los procedimientos establecidos reglamentariamente para verificar la supervivencia de los derechohabientes, la continuidad de su residencia en el Distrito Federal, recibir la tarjeta electrónica y firmar y tomar conocimiento del contenido de la Carta Compromiso, a través de visitas domiciliarias, asignan un

papel totalmente pasivo a los beneficiarios de la pensión y condicionan el disfrute del derecho a la mediación permanente del personal asignado al efecto por el IAAM-DF.

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

En lo que respecta a la edad establecida para tener derecho a la pensión alimentaria, las evidencias disponibles muestran que entre los 60 y 64 años de edad los riesgos de dependencia, privación y seguramente pobreza, son todavía muy semejantes a los correspondientes a la población adulta en general, comienzan a aumentar de modo acelerado entre los 65 y 69 años, y son muy significativos entre los 70 y 74 años. Es decir que se justifica la reducción de 70 a 68 años la edad requerida para ser derechohabiente de la pensión alimentaria que comenzará a aplicarse a partir de septiembre de 2009, y resulta razonable plantear la reducción a futuro a 65 años la edad mínima requerida. Al mismo tiempo es necesario considerar que cualquier disminución adicional de la edad mínima significa para los siguientes años incorporar al menos 50,000 derechohabientes adicionales por cada año de disminución de la edad requerida.

El dispositivo establecido para depositar mensualmente el monto de la pensión alimentaria a los beneficiarios y el medio para disponer de los recursos, una tarjeta electrónica utilizable en establecimientos afiliados, ha permitido resolver de modo

simple, funcional y sin costo para el erario público y para los beneficiarios, el pago de la pensión y la dispersión de los recursos correspondientes a través de transferencias electrónicas a las cuentas asignadas a los derechohabientes. Sin embargo, se trata de un medio de disposición que puede ser considerado como *cuasi monetario* y que limita en alguna medida la libre disposición de la pensión.

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

La norma reglamentaria contempla 10 causales de baja del padrón de beneficiarios de la pensión, las cuales además de incluir la causal obvia del fallecimiento del pensionado, se refieren fundamentalmente al no cumplimiento de los requisitos de edad y residencia en el Distrito Federal, la imposibilidad de verificar el domicilio o localizar en éste al pensionado y otras situaciones relacionadas con la imposibilidad de nombrar un representante para un derechohabiente que no está en condiciones de hacer uso por sí mismo de la pensión, la existencia de un alta repetida en el padrón de beneficiarios y error en el nombre registrado en la tarjeta, en cuyo caso procede el alta nuevamente con las correcciones requeridas. Estas causales están en parte asociadas con los procedimientos aplicados para la realización de visitas domiciliarias y el papel asignado a éstas, cuestiones ambas que deben ser revisadas, y otras resultan improcedentes por distintos motivos que se especifican en el capítulo de

recomendaciones. Por ello, se considera necesaria su reformulación. Por otro lado, el Reglamento especifica, tanto el procedimiento a seguir por el afectado por una resolución de baja para solicitar su reinscripción en el padrón de beneficiarios como los plazos en los que la autoridad competente deberá adoptar la resolución correspondiente y, en su caso, se dará de alta nuevamente al solicitante.

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

9.4. VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN

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

Del presupuesto destinado a financiar la pensión alimentaria, sólo alrededor del 3 % se destina a la operación y el restante 97 % se destina al pago de la pensión; es decir, a pesar de que la operación requiere de un contingente considerable de trabajadores destinados a la operación en el territorio – 1176 educadoras, 90 capacitadores y 20 coordinadores regionales -, la relación entre gasto destinado a la operación (sueldos, honorarios, materiales y suministros, servicios generales y gasto de inversión) y el gasto destinado al pago de la pensión, resulta más que aceptable. Por otro lado, la sin duda bienvenida austeridad en los gastos destinados a sostener el aparato operativo, puede en este caso considerarse excesiva. Si por una parte el IAAM-DF cuenta actualmente, en términos generales con los espacios necesarios para el desempeño de las responsabilidades y actividades a cargo de la estructura central de operación de la pensión, por otra se observan carencias importantes en cuanto a la disponibilidad de ciertos recursos

estratégicos: equipo de cómputo, líneas telefónicas, conexión a internet, adquisición o desarrollo de software adecuado para los requerimientos de gestión del padrón de beneficiarios y en general de registro, seguimiento y evaluación de la operación. Por otro lado, para la conformación de la plantilla mínima de personal requerida para la operación a nivel de la estructura central de la DOAAM, se ha tenido que recurrir a personal contratado por honorarios en parte proveniente de la estructura operativa.

El personal asignado a la estructura regional-operativa, educadoras, capacitadores y coordinadores regionales, cuenta por término medio con una significativa experiencia en relación con las actividades y los requerimientos específicos de la atención y la interacción con los derechohabientes y ha recibido para ello capacitación igualmente específica. Por su parte, el equipo a cargo de la operación a nivel central, está integrado por funcionarios experimentados y que han participado en algún momento en las actividades operativas como coordinadores regionales o capacitadores.

Los procedimientos establecidos para la operación del programa de pensión alimentaria se encuentran formalizados e incluyen protocolos de control y seguimiento que permiten detectar errores u omisiones y corregirlos. Las normas reglamentarias constituyen el referente real de las políticas y criterios operativos y son respetadas tanto por el personal que se desempeña en la estructura central como por el que forma parte de la estructura operativa (regional) del IAAM-DF y los plazos reglamentarios así como los establecidos para los procedimientos se cumplen en la gran mayoría de los casos. Por ejemplo, en el caso del procedimiento de alta en el padrón de beneficiarios, cuyo plazo máximo reglamentario es de seis meses, para el año 2008, procedieron en un 85.8 % de los casos a los dos meses en promedio contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, y 13.8 % a los tres meses; es decir que sólo 0.4 % de los procedimientos de alta requirieron de más de tres meses, y en sólo seis casos

no se cumplió con el plazo máximo reglamentario, el cual por lo demás resulta excesivo.

Por otra parte, no existen indicios de condicionamiento del derecho a la pensión alimentaria ni, mucho menos, de utilización indebida de los recursos asignados a la misma. Por lo demás la reglamentación y los procedimientos establecidos prácticamente no dejan margen alguno para ello.

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

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

Anualmente el personal operativo realiza en conjunto más de tres millones de visitas domiciliarias. Entre los años 2002 y 2007 el promedio mensual de visitas mensuales realizadas por educadora osciló entre 226 y 320, lo que equivale a un mínimo de casi 12 visitas diarias por día hábil y por educadora. El crecimiento sostenido del padrón de beneficiarios previsto para los próximos años y en particular el que se producirá en el último trimestre del presente año y los primeros meses del año 2010, derivado de la disminución a 68 años de la edad mínima establecida para ser beneficiario de la pensión implicarán, de mantenerse todo lo

demás igual, un aumento igualmente sostenido de las cargas de trabajo del personal operativo. En función de ello, actualmente la dirección del IAAM-DF y la DOAAM están revisando las políticas operativas aplicadas en la programación de las visitas domiciliarias de seguimiento de pensionados, es decir aquellas orientadas a verificación de supervivencia y al seguimiento de los pensionados en situación de vulnerabilidad. Esta revisión tiene como propósito reducir el número de visitas de carácter administrativo, es decir aquellas orientadas básicamente a verificar periódicamente supervivencia y domicilio de los pensionados, concentrando los esfuerzos en el seguimiento de los derechohabientes en situación de vulnerabilidad, y de este modo equilibrar las capacidades operativas con el crecimiento esperado del padrón de beneficiarios.

Esta revisión de las políticas operativas en materia de visitas domiciliarias es sin duda pertinente, pero el análisis realizado de las normas reglamentarias y de procedimiento en que se basa el papel que estas visitas tienen asignado en la operación de la pensión alimentaria, muestra la conveniencia de revisar también las propias normas y definir procedimientos alternativos para la verificación de supervivencia y continuidad de residencia en el Distrito Federal.

Adicionalmente, es importante señalar que una circunstancia que gravita de modo significativo en las cargas de trabajo del personal operativo, es su participación en actividades de atención ciudadana vinculadas a otros programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Estas actividades, que deben ser realizadas en distintos momentos del año, deberían ser programadas de modo que no interfieren con las actividades propias de la operación de la pensión alimentaria.

En cuanto a la relación entre la planeación, la operación, el seguimiento y la evaluación del programa, la instancia a cargo de la operación, la Dirección de Operación de la Atención a los Adultos Mayores (DOAAM) del IAAM-DF, cuenta con mecanismos para establecer las metas a cubrir anualmente, considerando la relación entre las altas y bajas previstas en el padrón de beneficiarios, así como

para definir las políticas y metas operativas para cumplir con las mismas. Por otra parte, existen mecanismos de control y seguimiento de los procedimientos operativos que permiten detectar omisiones y errores en las distintas fases de estos procedimientos. Así, se observa que la relación entre planeación, operación y seguimiento permite cumplir con las metas de cobertura y prever y asignar los recursos necesarios para ello.

Por otro lado, si bien se genera la información necesaria para la evaluación de la operación y se aplica anualmente la “Encuesta de percepción de los adultos mayores con relación a la pensión alimentaria”, como instrumento de evaluación del impacto, no se ha desarrollado un sistema de evaluación y la construcción de indicadores es todavía incipiente. En lo que respecta a la operación esto no afecta el cumplimiento de las metas de cobertura ni en lo fundamental la planeación y programación de las actividades, sino que limita la capacidad para detectar problemas en la aplicación de los criterios operativos y en la definición de los mismos, así como para definir criterios y procedimientos alternativos. Por ejemplo, la DOAAM ha desarrollado indicadores relativos a las bajas del padrón según los motivos por los cuales las mismas procedieron, pero no aquellos que permitan saber cuántas de esas bajas dieron lugar a solicitudes de reincorporación y cuántas de estas solicitudes y los correspondientes procedimientos de revisión, resultaron o no en una reincorporación. En cuanto a la evaluación del impacto, la “Encuesta de percepción” se ha venido aplicando regularmente cada año y se procesan y tabulan sus resultados. Pero su utilización como instrumento de evaluación se ha limitado al hecho de constatar un elevado grado de satisfacción y aprobación del programa por parte de sus beneficiarios. Se trata hasta el momento de un instrumento deficiente y claramente subutilizado como herramienta para la evaluación del diseño, la operación y el impacto de la pensión.

9.5. RECOMENDACIONES

Con base en la evaluación se formularon las siguientes 19 recomendaciones, cuya formulación completa y justificación se desarrollan en el capítulo siete.

9.5.1. Respecto del diseño

Primera. Introducir en lo inmediato en el Reglamento una cláusula de actualización anual del monto de la pensión de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumidor en el Distrito Federal o el aumento al salario mínimo legal, según el que resulte más favorable al sostenimiento del poder adquisitivo de la pensión.

Segunda. Establecer como meta a un plazo de 10-15 años, definiendo los mecanismos de indización correspondientes, la equiparación de la pensión alimentaria a un salario mínimo legal a través de su aumento progresivo.

Tercera. Sustituir la tarjeta electrónica válida para la adquisición de productos en establecimientos afiliados, por una tarjeta de débito.

Cuarta. Modificar las normas reglamentarias y procedimentales para la operación de la pensión alimentaria, en lo relativo a las visitas domiciliarias, considerando mecanismos alternativos a los actualmente utilizados para la verificación de supervivencia y domicilio, para la entrega de la tarjeta electrónica y para la programación de las visitas.

Quinta. Incorporar en el artículo 17 del Reglamento una cláusula que especifique un plazo máximo de 10 días para la entrega de la tarjeta a los derechohabientes dados de alta en el padrón de beneficiarios para el caso de aquellos que acudan al módulo a recogerla, y de 20 días para el caso de los que requieren que les sea entregada en su domicilio.

Sexta. Reducir de seis a tres meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, el plazo reglamentario establecido para dar de alta en el padrón de beneficiarios a los solicitantes que cumplen con los requisitos establecidos.

Séptima. Reformular las causales de baja del padrón de beneficiarios establecidas en el Reglamento, de modo de limitar al máximo posible la discrecionalidad de la autoridad administrativa en la aplicación del procedimiento correspondiente, y evitar tanto bajas indebidas como la exclusión de los derechohabientes más vulnerables.

Octava. Formular una nueva versión de la Carta Compromiso en la cual se eliminen las cláusulas ambiguas, se distingan claramente los aspectos informativos respecto de los compromisos adquiridos por los derechohabientes y cuyo contenido tenga en cuenta las modificaciones que se recomienda introducir en el Reglamento.

9.5.2. Respeto de la operación

Primera. Modificar el estatuto laboral de capacitadores y coordinadores cambiando su contratación por honorarios asimilados a salarios, por la de personal de confianza.

Segunda. Realizar un diagnóstico de funciones y puestos de la estructura central de la DOAAM y gestionar los recursos que resulten necesarios en función del mismo, en particular teniendo en cuenta las carencias de personal que impiden a la DOAAM desarrollar un sistema de seguimiento, retroalimentación y evaluación de la operación.

Tercera. Programar y acotar la participación del personal operativo en otros programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, de modo que la misma no afecte el normal cumplimiento de los objetivos, las metas y la programación de actividades relacionados con la operación de la pensión alimentaria.

Cuarta. Gestionar la adquisición o transferencia de equipo de cómputo adecuado y suficiente para la operación tanto central como regional de la pensión alimentaria, para la gestión de las bases de datos y para la construcción y gestión de un sistema de evaluación de la operación y del impacto de la pensión alimentaria.

Quinta. Mejorar las condiciones de la operación regional en lo que respecta a los módulos (y su equipamiento) de atención a adultos mayores localizados en Centros de Salud del Distrito Federal. Esta mejora debe incluir la dotación de línea telefónica, equipo de cómputo y acceso a internet.

Sexta. Revisar el procedimiento de visitas domiciliarias teniendo en cuenta sus diferentes propósitos a fin de, por una parte, estar en condiciones de enfrentar el crecimiento durante los próximos años del padrón de beneficiarios y, por otra, sustituir las visitas de carácter administrativo (p.e. verificación de supervivencia y entrega de tarjetas de reposición), por procedimientos alternativos que contemplen, cuando ese es el caso, la autonomía de los pensionados.

Séptima. Suscribir un convenio con el Registro Civil del Distrito Federal para que proporcione regular y oportunamente al IAAM-DF, copia de las actas de defunción correspondientes a la población cubierta por la pensión, es decir, la población de 68 años y más.

Octava. Ampliar la información estadística sobre la pensión alimentaria en el portal de internet del IAAM-DF, incorporando cuando menos, aquella relativa a los recursos asignados al programa, el número de pensionados y su evolución.

Novena. Incorporar al portal en Internet del IAAM-DF un listado del nombre, dirección y teléfono de los Centros de Salud donde se localizan los módulos de atención, incluyendo el teléfono del módulo respectivo.

Décima. Desarrollar un sistema de evaluación de la operación con base en la información disponible en las bases de datos en las que se sustenta el registro y seguimiento de la operación, incluido el padrón de beneficiarios, y en la encuesta de percepción de beneficiarios.

Undécima. Reformular, con base en las observaciones formuladas en el apartado 5.4, la “Encuesta de percepción de los adultos mayores con relación a la pensión alimentaria”, con el objeto de incrementar su utilidad como instrumento para la evaluación del diseño, la operación y el impacto social de la pensión alimentaria.