

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**Estudio de caso que se presenta para obtener el grado de maestría en  
Administración Pública.**

**Evaluación de impacto Del Programa Federal Pensión Para Adultos  
Mayores de 65 y Más, Caso Especifico Delegaciones Benito Juárez  
Zona Valle de Mexicali 2014-2016**

**ARMANDO SALCEDO ACEVES**

**Sustentante**

**Directora de Trabajo Terminal**

**DRA. ROSARIO GUADALUPE HERNANDEZ DE DIOS**

**Mexicali, Baja California. Diciembre 2016**

## **Contenido del Protocolo**

<b>1. Planteamiento del problema.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Delimitación del objeto de estudio.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Preguntas de investigación.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Pregunta General</b>	
<b>3.2 Preguntas Específicas</b>	
<b>4. Objetivo de Investigación (General y Especifico).....</b>	<b>12</b>
<b>4.1 Objetivo general</b>	
<b>4.2 Objetivos específicos</b>	
<b>5. Justificación.....</b>	<b>11</b>
<b>6. Hipótesis.....</b>	<b>13</b>
<b>7. Marco Teórico.....</b>	<b>14</b>
<b>8. Metodología.....</b>	<b>10</b>
<b>9. Limitaciones de estudio.....</b>	<b>21</b>
<b>10. Calendario de trabajo.....</b>	<b>22</b>

<b>11. Matriz de consistencia.....</b>	<b>23</b>
<b>12. Las políticas públicas; un enfoque hacia el Desarrollo.....</b>	<b>24</b>
<b>12.1 La evaluación de las políticas públicas.....</b>	<b>27</b>
<b>13. La política social en México: Orígenes y características del Programa Federal Pensión para Adultos Mayores 65 y más.....</b>	<b>31</b>
<b>14. Indicadores Clave del Envejecimiento y de Desarrollo Social para Adultos Mayores en México.....</b>	<b>37</b>
<b>14.1 Población Potencial.....</b>	<b>40</b>
<b>14.2 Población Objetivo.....</b>	<b>43</b>
<b>14.2.1 Variables a Considerar.....</b>	<b>43</b>
<b>14.2.1.1 Analfabetismo.....</b>	<b>43</b>
<b>14.2.1.2 Pobreza.....</b>	<b>45</b>
<b>14.2.1.3 Incapacitación.....</b>	<b>52</b>
<b>14.3 Enlace de Variables.....</b>	<b>54</b>
<b>14.4 Teorías del Adulto Mayor y lo Social.....</b>	<b>58</b>
<b>14.4.1 Teoría del Medio Social.....</b>	<b>59</b>
<b>14.4.2 Teoría de las Minorías.....</b>	<b>59</b>
<b>15. Resultados de la Investigación.....</b>	<b>60</b>
<b>16. Conclusiones.....</b>	<b>74</b>

**17. Bibliografía.....77**

## Introducción

El presente marco teórico parte del objetivo de estudiar las características teóricas principales que guardan las *Políticas Públicas* y la evaluación de la *Política Social*, antecedentes del *Desarrollo Social* en nuestro país desde una perspectiva de la Nueva Gerencia Pública, es decir cómo se justifican estas acciones desde un plano gubernamental gerencial. Este estudio abarca desde la creación de las agendas de desarrollo social al Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) que tiene sus antecedentes en el Programa 70 y Más que inició su operación en 2007 apoyando a adultos de 70 años de edad y mayores, por medio de una serie de acciones orientadas a incrementar sus ingresos y fomentar la protección social y lograr el desarrollo personal, familiar y comunitario; estas políticas se han vuelto vitales para el crecimiento de la calidad de vida de las poblaciones adulta, sin embargo la pregunta que se plantea es: si estas acciones a lo largo de su inicio han generado un impacto considerable en sectores primordiales de la sociedad mexicana y cuál es su relación con los planteamientos de la Nueva Gerencia en el plano gubernamental de nuestro país.

El estudio de las políticas públicas ha generado en las últimas décadas un detonante de investigaciones, análisis y propuestas desde diferentes aristas de lo social, lo económico y lo político, que muchos de los gobiernos modernos han tomado como pauta inicial en la elaboración de sus Planes de Desarrollo. Es una disciplina que no solamente integra los fundamentos básicos de la administración pública tradicional para su planeación, ejecución o evaluación, sino que su naturaleza interdisciplinaria le hace adjuntar otras áreas de conocimiento fundamentales para un mejor diagnóstico del problema público.

Lo que hoy entendemos como *Políticas Públicas* en realidad es un adjetivo que ha evolucionado de acuerdo a las aportaciones teóricas de distintos autores y de distintas corrientes científicas. Así también se ha adaptado a las transformaciones del Estado en las últimas cinco décadas (70's – 10's). Esto último es muy importante destacar dado que las transformaciones en los modelos económicos, pero sobre todo en los sistemas políticos abonaron a una mayor participación ciudadana en la elaboración de las agendas públicas.

Estos cambios están íntimamente ligados con los esquemas de la Nueva Gerencia Pública y la modernización de la Administración Pública ante la falta de legitimidad del modelo antiguo, donde las constantes crisis movieron a otros esquemas sociales y privados a participar dentro de la agenda de gobierno. “La modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a las crisis de legitimidad” (Cabrero, 2010).

Esta legitimación en la administración de gobierno se traspa a una mayor participación de los ciudadanos en la creación de acciones de gobierno, como lo dice el Dr. Luis Aguilar Villanueva en su libro *Estudio de las Políticas Públicas* (1992): El papel de la democracia es determinante para la creación de políticas públicas que estén sujetas a los mecanismos de la observancia ciudadana “Aumenta la probabilidad del bueno gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas”.

Sin embargo esta visión de una política pública madura y socialmente incluyente no siempre existió, fue el resultado de los distintos cambios políticos y globales durante las décadas de los 80's y los 90's donde el papel de los organismos internacionales y otros actores sociales, económicos o políticos al interior de los países empezaron a tomar mayores espacios dentro de las agendas gubernamentales.

## **1. Planteamiento del Problema**

La política social es un tema de agenda prioritario para todos los órganos de gobierno, ya que de ella se derivan acciones enfocadas a atender problemas como la alimentación, educación, salud y la vivienda, dirigidas a sectores vulnerables o más necesitados, entre los que se encuentran los adultos mayores.

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014), el mundo se encuentra en medio de un proceso irreversible y único de transición demográfica que traerá una población más envejecida en los años venideros. La misma

institución señala, que es muy probable, debido a que se observa una disminución de los índices de fertilidad; que posibilitan que la proporción de personas de 60 años o más se duplique entre el período de 2007 a 2050, e incluso se espera que ese grupo poblacional alcance los 2 000 millones en 2050 a nivel mundial.

Si bien es cierto que debido a un problema cultural, como lo menciona la ONU, se considera a los adultos mayores como personas que ya han concluido su vida productiva; cuando la realidad es que la cultura está cambiando y cada vez más se está considerando a las personas de edad avanzada, capaces de contribuir al desarrollo, y con enormes capacidades para actuar en favor de una mejora de ellos mismos y de sus sociedades, lo cual si duda debería traducirse en políticas y programas en todo los niveles, dirigidos a atender su situación.

En la actualidad, se considera que el 64 por ciento de las personas de edad, a nivel mundial, vive en las zonas menos desarrolladas y se espera que este número alcance el 80 por ciento en 2050. Como puede deducirse, el tema no es un asunto menor, por lo que la propia ONU empezó a preocuparse por ello y en 1982 convocó a la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que produjo el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, basado en 62 puntos. Este plan insta a la acción específica en asuntos tales como la salud y la nutrición, la protección de los consumidores de edad, la vivienda y el medio ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingreso y el empleo, la educación y la recopilación y análisis de datos derivados de investigaciones.

En el caso de México, la población de los adultos mayores presenta distintos problemas y necesidades sobre todo aquellos que viven en condiciones socialmente desfavorables, tal como nos dice la propia Secretaria de Desarrollo Social: el fenómeno del envejecimiento de la población cobra cada vez mayor relevancia a nivel nacional e internacional; debido al aumento de la esperanza de vida, los mexicanos mayores de 65 años, pasarán de 4.7 millones en el año 2000 a 8 millones en 2014, aumentando en más de 70 por ciento la dimensión de este grupo poblacional. De continuar esta

tendencia, en el 2050 se presentará una proporción de 77 Adultos Mayores de 65 años por cada 100 menores de 15 años (SEDESOL 2014:05).

La realidad es que los adultos mayores en México enfrentan una problemática de salud, pobreza, desempleo, baja cobertura en pensiones y en protección social, entre otros. Sus condiciones de vida actualmente presentan precariedad y vulnerabilidad social, lo cual es fácilmente detectable en el nivel local y más aún en zonas rurales, en donde las carencias se hacen aún más visibles y limitan su desarrollo.

El envejecimiento es un proceso de cambios que se manifiestan con el paso del tiempo a nivel biológico, psicológico y social. Cada persona sigue un proceso de envejecimiento particular que depende de las características innatas, de la experiencia y conocimientos adquiridos, y de las circunstancias enfrentadas durante la vida. El método más utilizado para identificar a las personas adultas mayores es a través de la edad, para dicho propósito se han empleado las edades de 60, 65 y 70 años en adelante.

Para fines de la investigación, en este diagnóstico se considerará el umbral de 65 años. En nuestro país la población de adultos mayores se ha duplicado en los últimos veinte años, y para el año 2050 alcanzará más de 24 millones de personas, las cuales representarán poco más de 20 por ciento de la población total. El aumento de este grupo poblacional es un tema que captura la atención de la sociedad, principalmente a la vulnerabilidad que surge con la caída del ingreso al final de la vida productiva y con la dependencia que resulta de las enfermedades crónicas, la discapacidad y la reducción de la funcionalidad. Dicha vulnerabilidad se agrava debido a que el sistema de pensiones deja fuera a un número importante de adultos mayores, quienes no cuentan con acceso a los beneficios que otorgan las instituciones de seguridad social y no necesariamente cuentan con acceso a los servicios de las instituciones de salud, ya sean públicos o privados.

Como puede deducirse, el tema no es un asunto menor, por lo la propia ONU empezó a preocuparse por ello, y en 1982 convocó a la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que produjo el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, basado en 62 puntos. Este plan insta a la acción específica en asuntos tales como la salud y la nutrición, la protección de los consumidores de edad, la vivienda y el medio ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingreso y el empleo, la educación y la recopilación y análisis de datos derivados de investigaciones.

Posteriormente se realizaron otros eventos y acciones, como la adopción de los Principios de la Naciones Unidas en favor de las personas de edad que reconocía varios derechos para esta población, así mismo se realizó la Proclamación sobre el Envejecimiento y se han llevado a cabo diversas conferencias y asambleas para promover cambios en las actitudes, las políticas y las prácticas a todos los niveles con la finalidad de fomentar el respeto de los derechos de los adultos mayores y favorecer el enorme potencial del envejecimiento.

En el caso de México, la población de los adultos mayores presenta distintos problemas y necesidades sobre todo aquellos que viven en condiciones socialmente desfavorables, según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El fenómeno del envejecimiento de la población cobra cada vez mayor relevancia a nivel nacional e internacional. Debido al aumento de la esperanza de vida, los mexicanos mayores de 65 años, pasarán de 4.7 millones en el año 2000 a 8 millones en 2014, aumentando en más del 70 por ciento la dimensión de este grupo poblacional. De continuar esta tendencia, en el 2050 se presentará una proporción de 77 Adultos Mayores de 65 años por cada 100 menores de 15 años (SEDESOL, 2014: 05).

Como se puede observar, el gobierno federal mexicano ha impulsado una política dirigida a atender a la población de los adultos mayores y en los últimos años, los criterios de selección o elegibilidad se han modificado, en cuanto al tipo de localidades que serán atendidas, lo hace suponer una mayor cobertura de la política pública. El

programa a Pensiones a Adultos Mayores (PAM) tuvo una Evaluación de Impacto en 2008, la cual evidenció resultados positivos en sus beneficiarios. El apoyo económico redujo el ingreso por trabajo en el hogar 18%, lo que se traduce en mayor dedicación a actividades familiares sin disminuir los ahorros del hogar del beneficiario; el gasto total de los beneficiarios aumentó 24% y los gastos fueron destinados para cubrir sus necesidades básicas, lo que redujo la carga económica para sus familiares, por lo que la relación con dichos familiares se modificó de manera positiva.

Los resultados de PAM se pueden medir a través de sus indicadores, sin embargo, por los cambios que sufrió en su población objetivo y cobertura (al pasar de 70 a 65 años de edad permisible para acceder al programa), su periodicidad así como las actualizaciones constantes de sus indicadores, dificultan la comparación de sus resultados en el periodo.

Respecto a las metas diseñadas, éstas son factibles e impulsan el desempeño del programa. Cabe señalar que en 2012 el indicador 'Padrón Activo de Beneficiarios' era de nivel Componente y en 2013 de Propósito, y su periodicidad pasó de bimestral a semestral; mientras que 'Vulnerabilidad por ingresos' se incorporó para 2013 y su frecuencia de medición es bienal, por lo que gráficamente no se muestran resultados en pocos periodos de tiempo.

Ante esto es necesario evaluar cuáles han sido las acciones por parte del Gobierno Federal para atender las necesidades sociales que actualmente enfrenta este grupo vulnerable en nuestro país, sobre todas en las zonas rurales o conurbadas, a fin de conocer los aciertos y deficiencias en la aplicación de Programa y sobre todo, si este está dirigido a atender derechos de las personas de la tercera edad e impulsar sus potencialidades, tal como se ha establecido en el ámbito internacional. Por ello, el presente estudio tiene como meta principal realizar una evaluación de impacto de los resultados que han logrado el Programa Federal Pensión para Adultos Mayores de 65 y más en las Delegaciones Benito Juárez en la zona valle de Mexicali.

## **2. Delimitación del objeto de estudio**

La presente investigación delimita su objeto de estudio a los adultos mayores, que han sido o son beneficiarios del Programa Federal pensión para adultos mayores 65 y más, que actualmente se ejecuta en las delegaciones Benito Juárez, del valle de Mexicali, en el período 2014-2016.

## **3. Preguntas de Investigación**

### ***3.1 Pregunta General***

1. ¿Cuál ha sido el impacto que ha tenido el programa federal Pensión para Adultos Mayores 65 y Más en los adultos mayores de las delegaciones Benito Juárez del Valle de Mexicali en cuanto a las necesidades para los adultos mayores del periodo 2014-2016?

### ***3.2 Preguntas Específicas***

1. ¿De qué manera han impactado la coordinación entre actores y la ejecución del programa federal Pensión para Adultos Mayores 65 y Más en los adultos mayores de las delegaciones Benito Juárez, Valle de Mexicali sobre la consecución de las metas establecidas?
2. ¿Qué aciertos y qué deficiencias presenta el programa federal Pensión para Adultos Mayores 65 y Más en su aplicación en las delegaciones Benito Juárez, valle de Mexicali?
3. ¿Cuál es la percepción que tiene la población beneficiada sobre el programa Pensión para adultos mayores de 65 y más?

## **4. Objetivos de Investigación**

### **4.1 Objetivo general**

- Analizar el impacto que presenta el Programa Federal Pensión para adultos mayores de 65 y más en las delegaciones Benito Juárez del valle de Mexicali.

### **4.2 Objetivos Específicos**

- Evaluar las estrategias de ejecución y coordinación del Programa Federal en las delegaciones Benito Juárez valle de Mexicali.
- Conocer la percepción de la población beneficiada sobre el Programa Pensión para adultos mayores de 65 y más.

## **5. Justificación**

El estudio busca identificar los resultados obtenidos por el Programa Federal Pensión de Adultos Mayores de 65 y más, así también no se ha indagado en materia de evaluación de programas sociales a nivel local en nuestro país, por esta razón resulta importante obtener un diagnóstico y escenario social de los diferentes programas sociales en el valle de Mexicali, primeramente de aquella que se encuentra en estado vulnerable: el PAM.

Será importante conocer los impactos generados por el programa pensión para adultos mayores 65 y más especialmente en sus componentes de bienestar, salud, económico, salud y vivienda para el Municipio de Mexicali e identificar las principales líneas de acción a considerar para retroalimentar el desempeño gubernamental del Programa, porque los datos obtenidos pueden contribuir a poder identificar con más presión el desempeño del Programa Federal Pensión Para Adultos Mayores de 65 y Mas y el

impacto que se ha tenido sobre la poblaciones beneficiadas y cuales han sido los resultados para los beneficiados de recibir este apoyo del Gobierno Federal.

Debemos de Mejorar los procesos logísticos y metodológicos para el levantamiento y sistematización de la información, para de medir la percepción de los beneficiarios en relación a las actividades que realiza el programa.

También tendremos que diseñar e implementar una estrategia de intervención que tome en cuenta las particularidades de los diferentes estratos socioeconómicos de sus beneficiarios, así como una estrategia a mediano y largo plazo que considere diferentes escenarios operativos y presupuestarios para cumplir con el propósito del programa y atender a la población objetivo de manera sostenida.

## **6. Hipótesis**

El Programa Federal Pensión para Adultos Mayores de 65 y más, no ha generado resultados efectivos en las delegaciones Benito Juárez del Valle de Mexicali, debido a que dicho programa no cuenta con un diseño eficaz y adecuado al contexto social y económico de B.C., ya que no se han respetado los criterios de elegibilidad para que los adultos mayores de 65 y más reciban su apoyo económico, debido a que no se cuenta con una revisión y análisis de los posibles beneficiados y lo hacen por cumplir con las metas asignadas por la dependencia; por ello, muestro 3 puntos importantes de debilidades y/o amenazas:

- a. No existe un seguimiento o estrategia de control para conocer si los beneficiarios del programa acuden a las actividades que realiza la Red Social o a las ferias en favor de la protección social.
- b. La medición de la percepción de los beneficiarios del programa no es periódica y en general se centra en el apoyo económico, por lo que representa un reto monitorear los apoyos no monetarios en los beneficiarios de PAM.

- c. La iniciativa de la Ley de Pensión Universal que ha sido aprobada en la Cámara de Diputados y se encuentra en análisis en el Senado de la República implica grandes cambios para el programa PAM de SEDESOL.

## **7. Marco Teórico**

La expresión Política Social empezó a utilizarse a mediados del siglo XIX. Incluso parece que fue Robert Mohl quien empleó por primera vez la expresión sozialpolitik en 1845 para referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica, imperante en aquellos momentos dentro de la Teoría del Estado. Pero, al margen de la autoría, un problema siempre menor; lo importante aquí es que surge un concepto que se uniría a otros que se estaban desarrollando a mediados del siglo XIX para hacer frente a la cuestión social. (Ricardo Montero, 1997: 34).

Las Naciones Unidas sostienen que el desarrollo social en todos sus aspectos es un desafío tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. Todas las sociedades enfrentan en mayor o menor grado problemas de desempleo, fragmentación social y pobreza persistente. Asimismo, muchos otros problemas sociales sólo se pueden enfrentar de forma efectiva a través de la cooperación internacional. Como ejemplos de estos problemas podemos mencionar los adultos mayores en cuestiones de pobreza y desempleo (ONU, 2014).

Esta investigación se enmarcará entonces, desde esta perspectiva, dado que es una evaluación de impacto de un programa que forma parte de la Política Social que aplica el gobierno federal mexicano.

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, y tanto se considera un objeto de estudio de las Ciencias Sociales como un conjunto de prácticas. Pero más que una disciplina independiente se trata de un campo de análisis particular. Sobre éste existe diversidad de aproximaciones y métodos, y por

ello resulta difícil entender qué es la política social. Esta política descansa en los métodos y teorías usados en sociología, historia, economía, derecho, ciencia política, geografía, estadística, filosofía, y psicología social, para ayudar a comprender el bienestar, pero no tiene un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas; es más un campo de estudio multidisciplinar que una disciplina. Explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Estas políticas operan en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos (José Adelantado, 2002).

Esta aproximación a la política social considera que se trata de un campo de estudio multidisciplinar en el que destacan tres centros de interés: Primero, el interés por el bienestar; el cual es un concepto muy controvertido e históricamente cambiante. La versión del fabianismo tradicional inglés, de la democracia cristiana de Europa continental, de los verdes<sup>1</sup> o del feminismo, muestra una gran variedad en sus concepciones y en los procedimientos más apropiados para conseguirlo. Segundo, el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc. Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del estado y el mercado están involucradas las familias y el llamado tercer sector (organizaciones no gubernamentales); atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos (José Adelantado, 2002: 01).

De lo anterior se desprende, que es posible encontrar tantos modelos de Política Social, como formas de ejercer el gobierno o la gestión pública se identifiquen. Por ello,

---

<sup>1</sup> Los “verdes” se les llama a los grupos políticos que aparecen para la conservación del medio ambiente y la lucha por causas de salvaguarda del ecosistema.

para el caso del estudio que se propone, se retomará el concepto de Política Social a partir de considerar “qué hacen” los estudiosos e investigadores sobre la misma. Un enfoque muy actual analiza cuestiones sociales, como el envejecimiento de la población, los cambios familiares o la globalización. Otro enfoque, más convencional, busca soluciones a los problemas sociales como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. Es frecuente, también, centrarse en el estudio de las necesidades de grupos sociales específicos como personas con capacidades diferentes, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes; sin embargo, aunque el enfoque más tradicional es el que se limita a los grandes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales; con sus respectivas cuestiones, problemas, grupos sociales y actores), recientemente está emergiendo un nuevo enfoque de la política social basado en cómo ésta afecta a la vida de las personas.

Conocer la experiencia directa y el relato personal (la voz) de un vagabundo(a), desempleado(a), persona con capacidades diferentes, sin papeles, o la visión de una mujer en cada política, resulta conveniente para entender cómo funcionan o qué impactos tienen sobre su identidad y vida cotidiana. Además, quienes analizan la política social buscan tener en cuenta la dimensión territorial. El cambio de enfoque se ilustra mediante la transición desde una visión estado céntrica (esto es, cerrada por las fronteras nacionales y centralista), a una geografía global (articulada en bloques regionales y actores multinacionales), con múltiples niveles (local, autonómico, estatal, continental y global) que condicionan las políticas sociales y suponen una oportunidad para su desarrollo. (José Adelantado, 2002: 01).

Sobre el tema, es importante señalar que existe coincidencia entre varios autores en que no ha sido fácil definir con exactitud lo qué es la Política Social, por lo que resulta imposible encontrar unos conceptos únicos, pero se utilizan los siguientes conceptos claves para entenderla:

- **Bienestar social.** Hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad, y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo

identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero si ampliamos el concepto también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y al tercer sector (organizaciones no gubernamentales como Cruz Roja, asociaciones mutuales e instituciones religiosas como Cáritas). La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado (José Adelantado, 2002: 02).

- **Necesidades sociales.** La necesidad no es lo mismo que el deseo; podemos necesitar cosas que no queremos (como una intervención quirúrgica), o desear cosas que no necesitamos (a las que la publicidad en diversos medios de comunicación, por ejemplo, dedica muchos esfuerzos). Las necesidades son sociales en el sentido de que no se refieren meramente a las causas individuales por las que una persona se enferma o es pobre, sino que conciernen a la extensión y distribución de la enfermedad o la pobreza en diferentes grupos sociales y las razones, estructuras y procesos que afectan a sus condiciones de vida. Hay necesidades de las que somos conscientes y las sentimos en individual, como cuando caemos enfermos o tenemos un accidente. Sin embargo también hay necesidades definidas por los demás, por la familia, amigos y, especialmente, por los profesionales y expertos (médicos, trabajadores sociales e investigadores).

En este sentido las necesidades sociales se establecen por comparación con otra gente del mismo grupo social; unos individuos carecen de algo que los demás tienen. Más allá de situaciones en las que la necesidad es obvia, como las urgencias médicas, un serio problema para la política social es la medición de las necesidades sociales; la noción de necesidades básicas o mínimos esenciales es muy relativa ya que varía según las culturas, países, estilos de vida, familias y zonas de residencia de los individuos (¿A partir de qué cantidad de ingresos una persona se considera pobre? ¿Cuál ha de ser la gravedad de una dolencia para necesitar un descanso laboral? ¿Es necesario tener teléfono?). El problema de la medición no está resuelto, pero una interpretación

objetiva de lo que es básico o esencial tiene que ver con la aptitud de un individuo para mantenerse vivo y conservar la capacidad para actuar como “una persona” en la sociedad en que vive (José Adelantado, 2002: 02).

- **Problemas sociales.** El bienestar social está relacionado con las necesidades, pero no son lo mismo que los problemas sociales; una persona en situación de desempleo puede tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no; ahora bien, para que un problema sea social no es suficiente que afecte a muchas personas, es preciso que sea percibido y valorado como tal por la sociedad. Las percepciones están influenciadas por juicios de valor; algunas son ampliamente compartidas, como la repulsa a la violencia contra las mujeres, y otras no tanto, por ejemplo: sobre los enfermos de sida, los desempleados o los pobres; lo cual planea una atribución de culpabilidad a la persona que lo padece. La cantidad de individuos a los que afecta una situación y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de “politización” del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente (José Adelantado, 2002:03).
- **Igualdad.** Muchas reformas sociales se han hecho en nombre de la igualdad; y desde la política social se postula que los distintos grupos sociales deben ser tratados de forma igualitaria en derechos, beneficios, servicios y participación en las decisiones, por parte de los gobernantes del bienestar. La discusión es sobre los límites del igualitarismo. Un punto de vista asociado a la economía neoclásica sostiene que los individuos se inclinan a maximizar su utilidad individual, y que el igualitarismo mina los incentivos para el trabajo y el esfuerzo individual. Por otro lado, se sostiene que no es justo tratar como iguales situaciones diferentes en relación a la sexualidad, la edad, las autonomías, las etnias o las lenguas, porque amenazan su identidad (aunque cabe el peligro de transformar discursivamente las desigualdades en diferencias para no hacer nada con las primeras). En otro sentido, se distingue entre “igualdad de oportunidades” e “igualdad de resultados”; la primera consiste en suministrar a

los individuos un igual punto de partida en una sociedad desigual, lo que es compatible con un amplio rango de divergencias en la vida y la suerte de las personas. El objetivo de la segunda es la igualdad en el punto de llegada; e implicaría, entre otras cosas la emancipación de los dominados por sus opresores, la plena garantía de los derechos a la libertad individual y la supresión de privilegios. Como puede suponerse, la principal aplicación del igualitarismo ha sido en las políticas de igualdad de oportunidades (José Adelantado, 2002: 03).

- **Derechos.** Es un concepto jurídico y se refieren a la legitimidad de las demandas de los individuos. Para la política social la cuestión es qué tipo de demandas de bienestar social deben ser respaldadas por la administración pública. Según Marshall se distinguen tres tipos de derechos de ciudadanía, los derechos civiles (libertad de la persona, de expresión, de fe...), políticos (derecho al sufragio, a ocupar cargos públicos) y derechos sociales (que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicas, hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en una sociedad). Así pues, los derechos sociales en un sentido amplio están socialmente contruidos, y la relación entre derechos individuales y autoridad del estado es conflictiva; los gobernantes pueden imponer a los ciudadanos obligaciones como pagar impuestos o comportarse de acuerdo a determinadas normas sociales (laborales, escolares, familiares, sexuales...) que refuerzan el orden establecido. (José Adelantado:2002:04)
- **Justicia social.** Se refiere a los merecimientos de alguien para obtener algún bien. Los argumentos en relación a los derechos y a la igualdad suministran las bases para discutir en qué proporción ha de ser el mercado, el estado, la familia y el tercer sector, los proveedores de bienestar. Para un punto de vista, apropiarse o redistribuir los bienes que alguien ha ganado a través de su trabajo es injusto, aunque quepa la caridad (Nozick). Para otro, una redistribución de bienes es justa si beneficia a alguien mientras no perjudique a los demás (Pareto). Finalmente, se supone que la máxima justicia y libertad posibles se

obtienen si en una redistribución se otorga la máxima ventaja a los menos acomodados (Rawls). Ese alguien, puede ser una persona, un grupo, una clase, un sexo, un grupo de edad (José Adelantado, 2002: 04).

## 8. Metodología

El presente estudio es de tipo exploratorio-descriptivo. La metodología propuesta contempla el análisis cualitativo y cuantitativo de datos a partir de la aplicación de las siguientes técnicas de investigación.

- **Investigación documental**, que se realizará a través de las siguientes fuentes de información.
- **Análisis de información bibliográfica:** Primeramente será necesario revisar fuentes (primaria y secundaria) documentales como: teorías, revisión de literaturas, revistas, intranet, entre otros documentos impresos y digitales que fortalecerán el trabajo.
- **Fuentes de información secundaria:** Enseguida la recopilación de la información se realizará a partir de visitas a las dependencias correspondientes tales como Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).
- **Diseño de encuesta:** se realizaran encuestas dirigidas a los beneficiarios de este programa a través de un muestreo estadístico debidamente justificado con una muestra de 70 encuestados que son beneficiarios por lo tanto será el **muestreo casual o incidental:**
  - Se trata de un proceso en el que el investigador selecciona directa e intencionadamente los individuos de la población. El caso más frecuente de este procedimiento el utilizar como muestra los individuos a los que se tiene fácil acceso (los profesores de universidad emplean con mucha frecuencia a sus propios alumnos).
- **Entrevistas a Beneficiados e Informantes Claves:** Se tiene contemplado hacer entrevistas a los funcionarios y a beneficiados del Programa Federal Pensión para Adultos Mayores 65 y más.

Se realizaron entrevistas de tipo no estructurada para este estudio de caso, ya que es más flexible y abierta, aunque los objetivos de la investigación rigen a las preguntas, su contenido, orden, profundidad y formulación se encuentran por entero en manos del entrevistador. Si bien el investigador, sobre la base del problema, los objetivos y las variables, elabora las preguntas antes de realizar la entrevista, modifica el orden, la forma de encauzar las preguntas o su formulación para adaptarlas a las diversas situaciones y características particulares de los sujetos de estudio.

## **9. Limitaciones de estudio**

**Acceso a Informantes Claves:** Se tiene contemplado hacer entrevistas a los funcionarios que operan el Programa Federal Pensión para Adultos Mayores 65 y Mas en Mexicali Baja California por lo que muchos de ellos son de difícil acceso cuentan con difícil agenda de trabajo.

**Costos del Trabajo de Campo:** Para la realización de este estudio son necesarios generar varios gastos como alimentación, traslado, material, documentación y otros gastos.

**Acceso a los Beneficiarios:** se va a realizar una encuesta dirigida a los beneficiarios de este programa por lo que no se cuenta con un padrón de beneficiarios precisó donde venga las direcciones.

## 10. Calendario de trabajo

**Cuadro 1. Calendario de trabajo**

CALENDARIO DE TRABAJO 2014-2016													
	2014					2016							
ACTIVIDADES	AG O	SEP T	OC T	NO V	DI C	EN E	FE B	MA R	AB R	MA Y	JU N	JU L	AG O
Planteamiento del problema													
Delimitación del objeto de estudio													
Preguntas de investigación													
Objetivo de Investigación (General y específico)													
Justificación													
Hipótesis													
Marco teórico													
Metodología													
Limitaciones de estudio													
Bibliografía													
Capítulo 1,2,3,4													
Conclusiones													
Resultados de la investigación													

**FUENTE:** Elaboración propia.

## 11. Matriz de consistencia

Matriz de Consistencia	Evaluación de Impacto del Programa Federal Pensión para Adultos Mayores de 65 y más, el caso de las Delegaciones Benito Juárez de la Zona Valle de Mexicali					
Título	Planteamiento del Problema	Preguntas de Investigación	Justificación	Objetivo General	Objetivos Particulares	
Evaluación de Impacto del Programa Federal Pensión para adultos mayores de 65 y más, el caso de la Delegación Benito Juárez del Valle de Mexicali	De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014), el mundo se encuentra en medio de un proceso irreversible y único de transición demográfica que traerá una población más envejecida en los años venideros. La misma institución señala, que es muy probable, debido a que se observa una disminución de los índices de fertilidad; que posibilitan que la proporción de personas de 60 años o más se duplique entre el período de 2007 a 2050, e incluso se espera que ese grupo poblacional alcance los 2 000 millones en 2050 a nivel mundial.	1. ¿De qué manera han impactado la coordinación entre actores y la ejecución del programa federal Pensión para Adultos Mayores 65 y Más en los adultos mayores de las delegaciones Benito Juárez, Valle de Mexicali sobre la consecución de las metas establecidas?	El estudio busca identificar los resultados obtenidos por el Programa Federal Pensión de Adultos Mayores de 65 y más, así también no se ha indagado en materia de evaluación de programas sociales a nivel local en nuestro país, por esta razón resulta importante obtener un diagnóstico y escenario social de los diferentes programas sociales en el valle de Mexicali, primeramente de aquella que se encuentra en estado vulnerable: el PAM.	Analizar el impacto que presenta el Programa Federal Pensión para adultos mayores de 65 y más en las delegaciones Benito Juárez del valle de Mexicali	Evaluar las estrategias de ejecución y coordinación del Programa Federal en las delegaciones Benito Juárez valle de Mexicali.	
	Si bien es cierto que debido a un problema cultural, como lo menciona la ONU, se considera a los adultos mayores como personas que ya han concluido su vida productiva; cuando la realidad es que la cultura está cambiando y cada vez más se está considerando a las personas de edad avanzada, capaces de contribuir al desarrollo, y con enormes capacidades para actuar en favor de una mejora de ellos mismos y de sus sociedades, lo cual si duda debería traducirse en políticas y programas en todo los niveles, dirigidos a atender su situación.	2. ¿Qué aciertos y qué deficiencias presenta el programa federal Pensión para Adultos Mayores 65 y Más en su aplicación en las delegaciones Benito Juárez, valle de Mexicali?				Conocer la percepción de la población beneficiada sobre el Programa Pensión para adultos mayores de 65 y más.
	En la actualidad, se considera que el 64 por ciento de las personas de edad, a nivel mundial, vive en las zonas menos desarrolladas y se espera que este número alcance el 80 por ciento en 2050. Como puede deducirse, el tema no es un asunto menor, por lo que la propia ONU empezó a preocuparse por ello y en	3. ¿Cuál es la percepción que tiene la población beneficiada sobre el programa Pensión para adultos mayores de 65 y más?				

	<p>1982 convocó a la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que produjo el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, basado en 62 puntos. Este plan insta a la acción específica en asuntos tales como la salud y la nutrición, la protección de los consumidores de edad, la vivienda y el medio ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingreso y el empleo, la educación y la recopilación y análisis de datos derivados de investigaciones.</p>				
--	--	--	--	--	--

## 12. Las Políticas Públicas; Un Enfoque Hacia el Desarrollo

El conocimiento o bases teóricas de las políticas públicas como tales se remontan a la consolidación del Estado de Bienestar, especialmente en Estados Unidos durante la década de los 40's. Bajo un ambiente de reconstrucción de los modelos políticos y económicos azotados por el choque ideológico que dejó la Segunda Guerra Mundial.

También podemos encontrar bases de sus estudios sociales desde la política de seguridad social implantada por el Estado Alemán a finales del siglo XIX..."La expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado *Welfare State*, pero en realidad se puede hacer coincidir a la aparición de las políticas públicas con el *Estado Bismarckiano* cuando se estudia la política de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula" (Zimerman; 2003).

Una de las características que podemos destacar del estudio de las políticas a mediados del siglo XX, la encontramos precisamente en las escuelas del pensamiento estadounidense durante la década de los 50's, esta característica es; Un método científico. La estandarización de las ciencias exactas es muy común estudiarlas en parámetros ya establecidos después de la aplicación rigurosa de un método científico.

Sin embargo en el ámbito de lo social es precisamente donde Harold Laswell crea la idea de un estudio científico de las políticas.

Tal como lo dice el académico Marcelo González en la revista trimestral *Synthesis* de la Universidad Autónoma de Chihuahua...”Laswell parte de la inquietud de cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía. Sostiene que se ha desarrollado una mayor ciencia en el sentido de que el proceso de la política demanda de estudios propios, fundamentalmente con el anhelo de aumentar la racionalidad de las decisiones” (González; 2008).

Es decir nace la visión de *la orientación hacia las políticas*; del proceso de estas acciones y de las carestías en su desarrollo, es decir en el proceso de las políticas, en este segundo sentido con el objetivo de mejorar los pasos de su elaboración incluyendo para esto, el establecimiento de un método científico.

Son muchas áreas del conocimiento las que abonaran al estudio interdisciplinario de las políticas públicas: la teoría de juegos, la teoría general de sistemas, la teoría de toma de decisiones y la Ciencia Política, que hacen complejo su estudio.

Esta última tiene un valor importante para comprender el tejido político de las acciones de gobierno en conjunto o no, con otros actores. Como lo comenta el Académico Germán Darío Valencia A. de la Universidad de Antioquia, la Ciencia Política complementa al estudio de las políticas públicas “La ciencia política se convertiría, según Lasswell, en una ciencia tributaria de las ciencias de las políticas, al igual que lo harían las demás ciencias sociales y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la Política” (Valencia, 2008).

Desde este sentido de la Ciencia Política, ¿Qué otra relación existen con las políticas públicas? Durante las décadas de los 60's y los 70's el paradigma dominante fue el funcionalista, que nos dice que las políticas son producto de lo que sucede en un contexto social...”Las políticas públicas son producto de lo que sucede en la sociedad donde el Estado no tiene capacidad de decisión” (Mendíaz, 2004).

David Easton interpretando al sistema político, explica las acciones de gobierno como labores necesarias para la estabilidad del propio sistema. Estas acciones entonces no

son producto del Estado como un ente abstracto sino de la Administración Pública, sin embargo esta visión estructural – funcionalista que siempre fue de la mano del modelo de bienestar entra en crisis a partir de la década de los 80's.

Lo anterior se refleja en la globalización que como nos dice Francisco Moyado (2010) en términos generales, la globalización ha provocado una serie de impactos de carácter económico, político e incluso territorial que influyen en la propia estructura y configuración de los Estados nacionales y su interrelación. Esto quiere decir que tiene un gran impacto en la administración pública y sus nuevos esquemas.

Es cuando hablamos del *redescubrimiento del Estado*. En este sentido las políticas públicas ya no solo son herramientas centralizadas de un gobierno o administración sino que la participación de otros actores políticos o sociales entran directa o indirectamente al establecimiento de la agenda.

¿Cuál fue la principal causa de esta crisis? Según Jean Claude nos dice lo siguiente “El Welfare State mismo se convertía en el responsable de la crisis, merced a una política de transferencias e incitaciones al consumo muy generosa, por la reducción de los beneficios y por la disminución de las inversiones” (Meny & Thoenig, 1992).

La globalización y la apertura de muchos de los sistemas políticos si bien genero inmensas burbujas especulativas y de intereses, no podemos negar que desde el punto de vista de la participación de otros actores sociales fue un gran detonante para las políticas públicas en el sentido de la democratización de los espacios públicos.

Entonces las políticas públicas son sujetas a una mayor evaluación y participación de otros actores del sistema político o económico, “la era de la globalización en pleno es la que ha creado las condiciones para un mejor entendimiento de la utilidad y usos de la evaluación como herramienta de reflexión estratégica y de operación cotidiana dentro y fuera del sector público” (Ramos & Sosa, 2011).

La democratización es un factor importante de mayor integridad, rescato también el papel de la tecnología y el conocimiento para una mejor toma de decisiones y no solamente el enfoque tradicional de gobernar. Las políticas públicas hoy son un área en

constante evolución teórica y aportación científica, el limitarla a un área ortodoxamente metodológica sería una negación a su naturaleza.

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (2014), el mundo se encuentra en medio de un proceso irreversible y único de transición demográfica que traerá una población más envejecida en los años venideros. La misma institución señala que es muy probable, debido a que se observa una disminución de los índices de fertilidad, que posibilitan que la proporción de personas de 60 años o más se duplique entre el período de 2007 a 2050, e incluso se espera que ese grupo poblacional alcance los 2 000 millones en 2050 (ONO, 2014).

Si bien es cierto que debido a un problema cultural, ha sido un común denominador que se considere a los adultos mayores, como personas que ya han concluido su vida productiva, la realidad es que esta cultura está cambiando y cada vez más se está considerando que las personas de edad avanzada contribuyen al desarrollo, y que tienen enormes capacidades para actuar en favor de una mejora de ellos mismos y de sus sociedades, lo cual sin duda debería traducirse en políticas y programas en todo los niveles, dirigidos a atender su situación (ONU, 2014).

En la actualidad, se considera que el 64 por ciento de las personas de edad, a nivel mundial, vive en las zonas menos desarrolladas y se espera que este número alcance el 80 por ciento en 2050.

### **12.1 La Evaluación de las Políticas Públicas.**

En las dos últimas décadas, y con la intención de resolver múltiples problemas burocráticos, dio inicio un esfuerzo de reforma del Estado y modernización de la administración pública, impulsado por el enfoque denominado Nueva Gestión Pública (NGP), que ha dado un nuevo enfoque y fuerte impulso a los procesos de evaluación.

Entre las diversas estrategias que ya conocemos de la NGP propone para lograr los objetivos de su agenda internacional encontramos: reducción del tamaño de la

burocracia y selección de lo que el gobierno debe de hacer, descentralización, separación entre formulación y la implementación de la política, jerarquías aplanadas, facultación y responsabilización, focalización de programas, evaluación del desempeño, etc.

La evaluación de políticas públicas está vinculada no solo con la preocupación de lograr mayor transparencia del aparato estatal sino también con el fin de mejorar el desempeño administrativo y accionar del Estado, lo que conduce a una revisión del modo de resolución de los problemas, de su diseño, gestión y resultados.

Como nos dice Luis F. Aguilar (1993) “la evaluación de políticas públicas puede ser entendida como un ciclo o una etapa de la política o se le puede analizar como una política pública en sí misma. De acuerdo con el primer enfoque se puede analizar una política como un proceso que se desenvuelve por etapas, de las cuales, cada una posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, que influyen en las demás y son afectadas por lo que sucede en otras”.

La Evaluación de políticas sociales está vinculada por decisiones políticas en términos de definición de prioridades sociales, distribución de recursos, y, en última instancia, de poder “por ello las reflexiones producto de la evaluación respecto a la importancia de un programa, su significado, el de sus logros y la efectividad alcanzada reflejan un proceso de toma de decisiones y establecimiento de prioridades” (Nurenberg, 2001).

El contar con una evaluación integral permite a los gobiernos direccionar y ajustar estratégicamente sus políticas y programas hacia el logro de sus objetivos y metas, a partir de la comprensión de sus resultados u outputs (productos o servicios) e impactos u outcomes (efectos provocados por los productos o servicios en el problema que se trata de resolver). La evaluación también resulta útil en procesos de democratización caracterizados por el arribo a los cargos de gobierno de políticos provenientes de diversos partidos, con orientaciones y propuestas distintas, que requieren asegurar la congruencia de sus acciones.

Dicha congruencia puede resultar aún más difícil de lograr cuando se aspira a desarrollo una gestión incluyente de otros actores sociales, especialmente cuando hablamos de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general, como la manifestada en los planes y programas gubernamentales de nuestro país.

En particular, México cuenta con poca información publicada hasta el presente sobre los procesos de evaluación emprendidos, especialmente los métodos y técnicas aplicados, la relación de costos/calidad de los resultados y el nivel de difusión, en el primer punto si bien CONEVAL es el ente oficial encargado de la evaluación, la difusión y simplificación de los métodos para expresarlos a una comunidad más general considero es un reto muy importante, dado que aún nos quedamos a nivel de análisis cuantitativo por Entidad federativa y no logramos interpretarlo de una manera mucho más amena a la comunidad o la ciudadanía del país.

La evaluación resulta particularmente relevante para conocer la forma en que se aplican los programas nacionales en los lugares más distantes y de difícil acceso, aun los que cuenta solo con cierto nivel de desconcentración administrativa, como es el caso de los que se encuentran a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social en nuestro país.

Hay que tener en cuenta que la evaluación requiere de dos complementos básicos o actividades complementarias: el diseño de indicadores apropiados de seguimiento continuo del desempeño y sus correspondientes estándares y la realización de evaluaciones periódicas en profundidad, dado que muchas la continuidad de la evaluación arroja datos muchos más certeros del comportamiento de la política social y da más de un parámetro sea temporal o de cobertura que ayuda a las administraciones a tomar mejores decisiones.

La evaluación se inscribió como un enfoque complementario e integrado de los resultados y efectos de los distintos componentes de las políticas públicas y de la

acción de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales según José María Ramos, incluyendo el elemento de la sociedad civil. “El énfasis prestado en la década de 1990 a la adopción e implementación de sistemas y modelos de orientación a la calidad, y la centralidad de los gerentes públicos en la operación de estas innovaciones, ha cedido parte de su espacio a favor de preocupaciones en torno a la calidad de los resultados y a la incorporación de las opiniones y recursos de otros actores sociales igualmente importantes en el cumplimiento de los objetivos públicos, como son el sector privado y las organizaciones no gubernamentales” (Ramos y Sosa, 2011).

Otra aportación teórica muy interesante es la relacionada con la Nueva Gobernanza, “que se centra más bien en el proceso de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la insuficiencia del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas” (Aguilar, 2006).

Lo anterior en oposición al enfoque de la NGP, la nueva gobernanza (NG) se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades.

La evaluación de la NGP y de la NG, estas dos perspectivas de la acción de gobernar ofrecen dos enfoques distintos de evaluación de la política pública o de los programas de gobierno, entendida esta en términos generales como...”Un conjunto de acciones estructurales, estables, sistemáticas en su operación que constituyen el modo o patrón de comportamiento como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos” Aguilar, (2008).

### **13.La Política Social en México: Orígenes y características del Programa Federal Pensión Para Adultos Mayores 65 y Más.**

Las Naciones Unidas sostienen que el desarrollo social en todos sus aspectos es un desafío tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. Todas las sociedades enfrentan en mayor o menor grado problemas de desempleo, fragmentación social y pobreza persistente. Asimismo, muchos otros problemas sociales sólo se pueden enfrentar de forma efectiva a través de la cooperación internacional. Como ejemplos de estos problemas podemos mencionar los adultos mayores en cuestiones de pobreza y desempleo (ONU, 2014).

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, y tanto se considera un objeto de estudio de las Ciencias Sociales como un conjunto de prácticas. Pero más que una disciplina independiente se trata de un campo de análisis particular, el bienestar social, sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos, y por ello resulta difícil entender qué es la política social. La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos (José Adelantado, 2002).

Esta aproximación a la política social considera que se trata de un campo de estudio multidisciplinar en el que destacan tres centros de interés (José Adelantado, 2002: 01):

- a. El bienestar
- b. El interés por la filosofía o teoría del bienestar y el análisis de los impactos de las políticas sociales que parten de posiciones ideológicas
- c. El interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas

Estos tres intereses de la política social genera el objetivo de la política social que es generar bienestar social y el impacto que tiene ésta en los que se encuentran alrededor de los beneficiados, es decir, en el caso de los adultos mayores beneficiados del programa de Pensiones para Adultos Mayores 65 y más, los beneficiados indirectos son los familiares, mercados cercanos, entre otros servicios, ya que el apoyo que se les otorga, genera que los adultos mayores tengan recursos para comprar productos y con esto, apoyen la economía local y a sus familiares en reducir los gastos generales.

Es así que el interés de generar este beneficio social surge de las vulnerabilidades o aspectos de riesgo en el que se encuentran ésta población, las cuales habitan en localidades de escasos recursos y condiciones precarias.

Un enfoque muy actual analiza cuestiones sociales, como el envejecimiento de la población, los cambios familiares o la globalización. Otro enfoque, más convencional, busca soluciones a los problemas sociales como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. Es frecuente, también, centrarse en el estudio de las necesidades de grupos sociales específicos como discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes. Sin embargo, aunque el enfoque más tradicional es el que se limita a los grandes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales; con sus respectivas cuestiones, problemas, grupos sociales y actores), recientemente está emergiendo un nuevo enfoque de la política social basado en cómo esta afecta a la vida de las personas. Conocer la experiencia directa y el relato personal (la voz) de un vagabundo, desempleado, discapacitado, sin papeles, o la relación de una mujer con estas políticas, parece muy conveniente para entender cómo funcionan o qué impactos tienen sobre su identidad y vida cotidiana.

Sobre el tema, es importante señalar que existe coincidencia entre varios autores en que no ha sido fácil definir con exactitud lo qué es la Política Social, por lo que resulta imposible encontrar unos conceptos únicos pero aquí están los siguientes conceptos claves:

- *Bienestar social.* La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado.(José Adelantado, 2002: 02).
- *Necesidades sociales.* Las necesidades son sociales en el sentido de que no se refieren meramente a las causas individuales por las que una persona se enferma o es pobre; también conciernen a la extensión y distribución de la enfermedad o la pobreza en diferentes grupos sociales y las razones, estructuras y procesos que afectan a sus condiciones de vida. Hay necesidades de las que somos conscientes y las sentimos nosotros mismos, como cuando caemos enfermos o tenemos un accidente. Pero también hay necesidades definidas por los demás, por la familia o amigos y, especialmente, por los profesionales y expertos (médicos, trabajadores sociales, investigadores). En este caso las necesidades sociales se establecen por comparación con otra gente del mismo grupo social; unos individuos carecen de algo que los demás tienen. Más allá de situaciones en las que la necesidad es obvia, como las urgencias médicas, un serio problema para la política social es la medición de las necesidades sociales; la noción de necesidades básicas o mínimos esenciales es muy relativa ya que varía según las culturas, países, estilos de vida, familias y zonas de residencia de los individuos (¿a partir de qué cantidad de ingresos una persona se considera pobre? ¿cuál ha de ser la gravedad de una dolencia para necesitar un descanso laboral? ¿es necesario tener teléfono?).
- *Problemas sociales.* El bienestar social está relacionado con las necesidades, pero no son lo mismo que los problemas sociales; una persona en situación de desempleo puede tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no; ahora bien, para que un problema sea social no es suficiente que afecte a muchas personas, es preciso que sea percibido y valorado como tal por

la sociedad. La cantidad de individuos a los que afecta una situación, y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de “politización” del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente. (Jose Adelantado:2002:03)

- *Igualdad.* Muchas reformas sociales se han hecho en nombre de la igualdad; y desde la política social se postula que los distintos grupos sociales deben ser tratados de forma igualitaria en derechos, beneficios, servicios y participación en las decisiones, por parte de los gobernantes del bienestar. La discusión es sobre los límites del igualitarismo. Un punto de vista asociado a la economía neoclásica sostiene que los individuos se inclinan a maximizar su utilidad individual, y que el igualitarismo mina los incentivos para el trabajo y el esfuerzo individual. Por otro lado, se sostiene que no es justo tratar como iguales situaciones diferentes en relación a la sexualidad, la edad, las autonomías, las etnias o las lenguas, porque amenazan su identidad (aunque cabe el peligro de transformar discursivamente las desigualdades en diferencias para no hacer nada con las primeras). En otro sentido, se distingue entre “igualdad de oportunidades” e “igualdad de resultados”; la primera consiste en suministrar a los individuos un igual punto de partida en una sociedad desigual, lo que es compatible con un amplio rango de divergencias en la vida y la suerte de las personas. El objetivo de la segunda es la igualdad en el punto de llegada; e implicaría, entre otras cosas la emancipación de los dominados por sus opresores, la plena garantía de los derechos a la libertad individual y la supresión de privilegios. Como puede suponerse, la principal aplicación del igualitarismo ha sido en las políticas de igualdad de oportunidades (José Adelantado, 2002: 03).
- *Derechos.* Es un concepto jurídico y se refieren a la legitimidad de las demandas de los individuos. Para la política social la cuestión es qué tipo de demandas de bienestar social deben ser respaldadas por la administración pública. Según Marshall se distinguen tres tipos de derechos de ciudadanía, los derechos civiles (libertad de la persona, de expresión, de fe...), políticos (derecho al sufragio, a ocupar cargos públicos) y derechos sociales (que van desde el derecho a un

mínimo bienestar y seguridad económicos, hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en una sociedad). Así pues, los derechos sociales en un sentido amplio están socialmente contruidos, y la relación entre derechos individuales y autoridad del estado es conflictiva; los gobernantes pueden imponer a los ciudadanos obligaciones como pagar impuestos o comportarse de acuerdo a determinadas normas sociales (laborales, escolares, familiares, sexuales, etc.) que refuerzan el orden establecido. (José Adelantado, 2002:04)

- *Justicia social.* Se refiere a los merecimientos de alguien para obtener algún bien. Los argumentos en relación a los derechos y a la igualdad suministran las bases para discutir en qué proporción ha de ser el mercado, el estado, la familia y el tercer sector, los proveedores de bienestar. Finalmente, se supone que la máxima justicia y libertad posibles se obtienen si en una redistribución se otorga la máxima ventaja a los menos acomodados (Rawls). Ese alguien, puede ser una persona, un grupo, una clase, un sexo, un grupo de edad (José Adelantado, 2002: 04).

Sin bien son muchas las concepciones sobre los Adultos Mayores, tiende a haber consenso en que se trata de una condición que vulnera la dignidad de las personas, limita sus libertades fundamentales, impide la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilita su inclusión a la integración de la sociedad.

La política social en nuestro país se ve reflejada en programas que desde hace dos décadas han venido a contrarrestar los efectos más ruines de la desigualdad social, los retos siguen siendo los mismo hace tiempo, aun aumentándose mucho del presupuesto en materia de programas los indicadores de pobres en nuestro país sigue en aumento.

En la actualidad, el principal programa gubernamental dirigido a ese sector poblacional es el programa federal Pensión para Adultos Mayores (PAM) que tiene sus antecedentes en el Programa 70 y más que inició su operación en 2007 apoyando a adultos de 70 años de edad y mayores, por medio de una serie de acciones orientadas a incrementar sus ingresos y fomentar la protección social y lograr el desarrollo

personal, familiar y comunitario. En su origen el Programa 70 y Más identificaba a su población objetivo en localidades de hasta 2500 habitantes, posteriormente en las Reglas de Operación (ROP) 2008 se incrementó el umbral de atención a las poblaciones de hasta 20,000 habitantes y en 2009 se modificó la cobertura para atender a localidades de hasta 30,000 habitantes (criterio mantenido para las ROP 2010 y 2011). A partir de las ROP 2012, se modifica la atención de Adultos Mayores (AM) a todas las localidades urbanas y rurales y el criterio de elegibilidad se centra en aquellos que no reciben una pensión contributiva (SEDESOL, 2014:10).

El marco legal en esta materia es muy joven en la década pasada apenas se legislo sobre ello con la promulgación de La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que es publicada en 2004 a mitad del sexenio del presidente Vicente Fox, el artículo 6 refleja el derecho de los mexicanos al acceso a los rubros básicos del desarrollo humano". Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (LGDS, 2004).

Muestra de ello es la ejecución del actual programa federal pensión para adultos mayores que tiene sus orígenes desde el 2001 en nuestro país cuando este solo te atendía desde el punto de vista alimentario. Sin embargo la población de los adultos mayores se ha asentado en distintos problemas y necesidades de nuestro país sobre todo aquellos que viven en condiciones socialmente desfavorables, tal como nos dice la propia secretaria de desarrollo social en su documento oficial de las reglas de operación del programa federal pensión para adulto mayores de 65 años y más: El fenómeno del envejecimiento de la población cobra cada vez mayor relevancia a nivel nacional e internacional.

Debido al aumento de la esperanza de vida, los mexicanos mayores de 65 años, pasarán de 4.7 millones en el año 2000 a 8 millones en 2014, aumentando en más del 70 por ciento la dimensión de este grupo poblacional. De continuar esta tendencia, en

el 2050 se presentará una proporción de 77 Adultos Mayores de 65 años por cada 100 menores de 15 años.

Ante esto es necesario evaluar cuáles han sido las mejores acciones por parte del gobierno federal que contrarreste las necesidades sociales que actualmente enfrenta este grupo vulnerable en nuestro país sobre todas las zonas rurales o conurbadas por eso el presente estudio tiene como meta principal realizar una evaluación de impacto de los resultados que han logrado a este programa federal en la zona valle de Mexicali.

Por eso creo que las nuevas tendencias de la administración Pública como el modelo de la nueva Gestión Pública (NGP) buscan satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana, la NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas.

La NGP es un búsqueda de lograr una mayor productividad en eficiencia colectiva, porque no sólo se espera el cumplimiento de metas por parte de la responsabilidad de liderazgo de quienes la dirigen sino y fundamentalmente es cuánto hemos comprometido al ciudadano en aquel éxito como lo dice el artículo 134 de nuestra carta magna que establece la obligación de que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados

En síntesis la Nueva Gestión Pública está fundamentada sobre:

- a. La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión.
- b. La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una GESTIÓN POR RESULTADOS.
- c. La creación del valor público.
- d. El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento adecuado del Estado.
- e. El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y la equidad social.

El programa federal de Pensiones para Adultos Mayores 65 y más tiene mucho énfasis con este enfoque de la nueva gestión pública, ya que el programa trae indicios que inició en el sexenio pasado, por ejemplo es la transparencia que se da por medio de la página de SEDESOL del programa muestra de manera clara la nómina de los beneficiados a nivel nacional, en donde marque que las Personas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo tienen derecho a recibir por medio del programa el apoyo económico mensual con entregas bimestrales de \$1160.00 M.N., mensuales.

### **13.1 Relevancia de los Modelos de Calidad en los Programas Federales**

El Programa Federal Pensión Para Adultos Mayores De 65 y Más no ha generado resultados efectivos en la zona valle de Mexicali, ya que existe una numerosa parte de los beneficiados que no sienten que sean suficientes el recurso que se les entrega, así como la periodicidad que marca las reglas de operación del programa. Aunque los adultos mayores no se quejaron del trato que reciben de los servidores públicos, necesitan un trato especial al momento de hacer la entrega y tiene que ser en un punto estable y bien definido, el cual cuente con mobiliario adecuado ya que muchos adultos no pueden estar mucho tiempo en el lugar por cuestiones de salud o cuestiones físicas por lo que tiene que ser un evento breve y con servicio de calidad.

Nos dice las reglas de operación del programa que la Instancia Ejecutora y responsable de este Programa de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) y sus Delegaciones, para el caso del apoyo descrito en el numeral 4.2.11.4 *Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día para la atención de Adultos Mayores*, los ejecutores, podrán ser también las autoridades estatales o municipales, así como las Organizaciones de la Sociedad Civil que cuenten con el Registro de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) de conformidad con lo establecido en el citado numeral.

Este programa federal de 65 y más en el valle de Mexicali solo en la zona norte que corresponde a las delegaciones Benito Juárez, CD. Morelos y Los Algodones cuentan con un padrón de 987 Beneficiados de los cuales reciben un ingreso bimestral de \$1,160 pesos por concepto de Pensión por cesantía en edad avanzada.

La Nueva Gobernación y la Calidad de la Nueva Gestión Pública; La segunda entendida como movimiento teórico y práctico renovador de la administración pública, no se reduce a la dirección estratégica, pero esta representa el eje que integra y ordena las otras actividades directivas que son necesarias para un buen gobierno, como la gestión institucional, financiera, de calidad, del conocimiento, del desempeño.

Francisco Moyado en su libro Gestión de Calidad considera que para fines de una concepción de calidad en gobierno es apropiado volver la mirada a los desarrollos de la dirección estratégica del sector privado, que se han caracterizado además por una abundante y creativa producción académica de sustentación.

De esta forma, la calidad está llamada a contribuir a mejorar el desempeño económico del sector público, reformando la gestión pública, desde adentro de las organizaciones públicas, disponiendo políticas y procesos orientados a la satisfacción de las expectativas ciudadanas e impactando en general en una nueva visión de la gestión pública más preocupada por la atención del ciudadano-cliente, cuyas necesidades se enfocan para lograr servicios públicos de calidad.

No hay hasta el momento ninguna otra tecnología dentro del sector público, con tantas potencialidades como la calidad. Si bien esta surgió para fortalecer la competitividad de las empresas, diríamos que actualmente se revela como el factor que habrá de potenciar la competitividad de las organizaciones públicas, sin perder de vista el sujeto al que se deben que es el ciudadano, el cual demanda terminar con servicios públicos precarios y una mejor atención desde la gestión pública.

## **14. Indicadores Clave del Envejecimiento y de Desarrollo Social para Adultos Mayores en México**

Como puede deducirse, el tema no es un asunto menor, por lo la propia ONU empezó a preocuparse por ello, y en 1982 convocó a la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que produjo el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, basado en 62 puntos. Este plan insta a la acción específica en asuntos tales como la salud y la nutrición, la protección de los consumidores de edad, la vivienda y el medio ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingreso y el empleo, la educación y la recopilación y análisis de datos derivados de investigaciones.

Posteriormente se realizaron otros eventos y acciones, como la adopción de los Principios de la Naciones Unidas en favor de las personas de edad que reconocía varios derechos para esta población, así mismo se realizó la Proclamación sobre el Envejecimiento y se han llevado a cabo diversas conferencias y asambleas para promover cambios en las actitudes, las políticas y las prácticas a todos los niveles para respetar los derechos de los adultos mayores y favorecer el enorme potencial del envejecimiento.

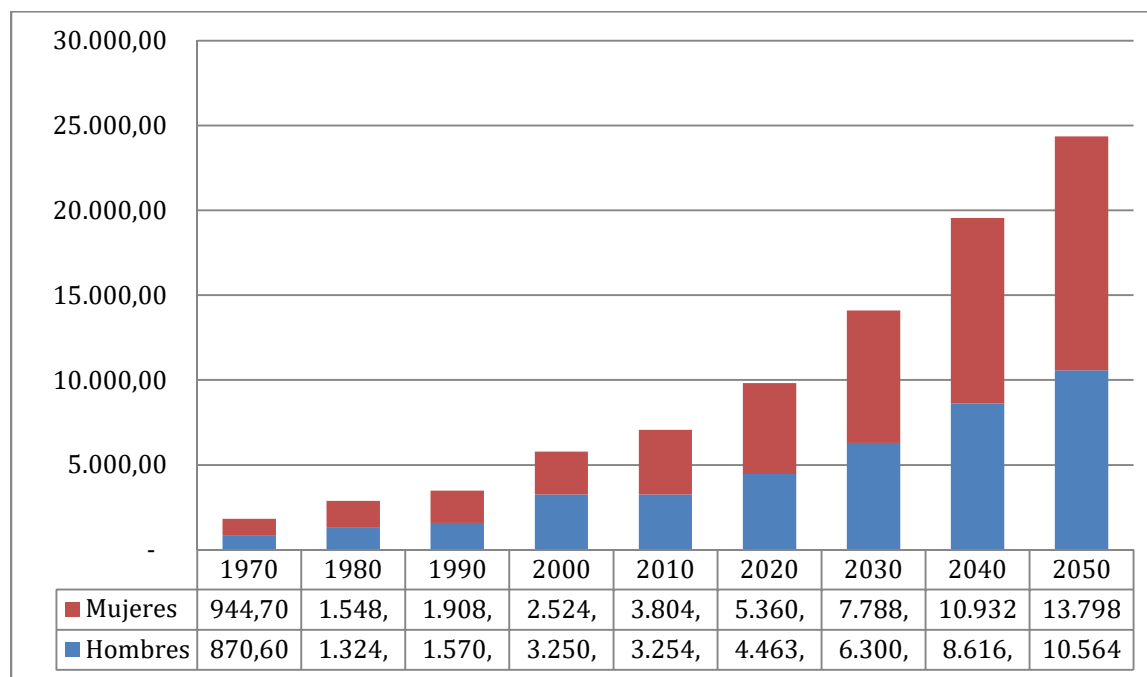
En el caso de México, la población de los adultos mayores presenta distintos problemas y necesidades sobre todo aquellos que viven en condiciones socialmente desfavorables, tal como nos dice la propia Secretaria de Desarrollo Social.

### **14.1 Población Potencial**

El fenómeno del envejecimiento de la población cobra cada vez mayor relevancia a nivel nacional e internacional. Debido al aumento de la esperanza de vida, los mexicanos mayores de 65 años, pasarán de 4.7 millones en el año 2000 a 8 millones en 2014, aumentando en más del 70 por ciento la dimensión de este grupo poblacional. De continuar esta tendencia, en el 2050 se presentará una proporción de 77 Adultos Mayores de 65 años por cada 100 menores de 15 años (SEDESOL 2014:05).

Como lo muestra la Gráfica 1, la población de 65 años y más serán para 2050, 24 millones en México, mientras que en Baja California, son actualmente 140,625, y siguiendo esta tendencia, llegarán a ser en 2050 aproximadamente 932,702.

**Gráfica 1. Población de 65 años en adelante por sexo, 1970-2050**



Fuente: Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento en México, CONAPO (2011).

La realidad es que los adultos mayores en México enfrentan una problemática de salud, pobreza, desempleo, baja cobertura en pensiones y en protección social, entre otros. Sus condiciones de vida actualmente presentan precariedad y vulnerabilidad social, lo cual es fácilmente detectable en el nivel local y más aún en zonas rurales, en donde las carencias se hacen aún más visibles.

En la actualidad, el principal programa gubernamental dirigido a ese sector poblacional es el programa federal Pensión para Adultos Mayores (PAM) que tiene sus antecedentes en el Programa 70 y Más que inició a operar en 2007 y que a partir de las ROP 2012, se modifica la atención de Adultos Mayores (AM) a todas las localidades

urbanas y rurales y el criterio de elegibilidad se centra en aquellos que no reciben una pensión contributiva (SEDESOL 2014:10).

Como puede desprenderse de lo anterior, el gobierno federal mexicano ha impulsado una política dirigida a atender a la población de los adultos mayores, y en los últimos años los criterios de selección o elegibilidad se han modificado, en cuanto al tipo de localidades que serán atendidas, lo hace suponer una mayor cobertura de la política pública. Sin embargo, no existe claridad respecto a la aplicación de este tipo de programas, es decir, no hay información o evaluaciones suficientemente precisas que señalan si las estrategias que han seguido estos programas de política social son las adecuadas, o si sus resultados son los esperados.

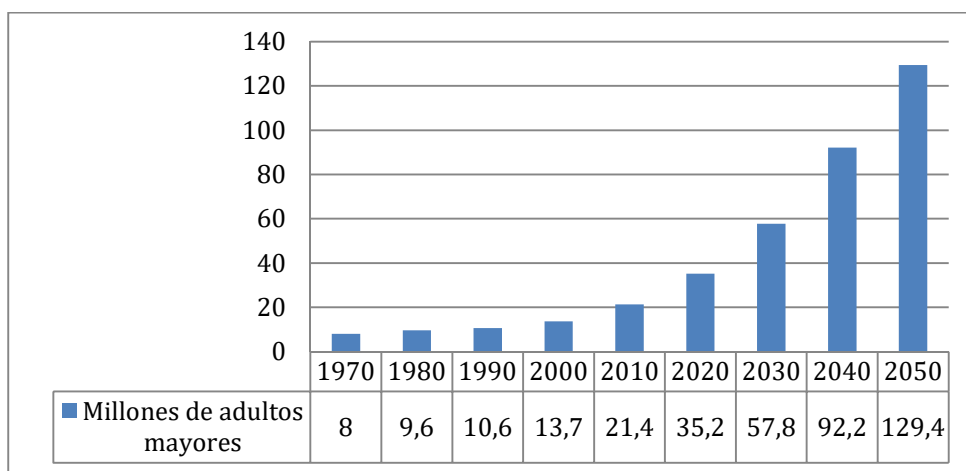
Ante esto es necesario evaluar cuáles han sido las acciones por parte del Gobierno Federal para atender las necesidades sociales que actualmente enfrenta este grupo vulnerable en nuestro país, sobre todo en las zonas rurales o conurbadas, a fin de conocer los aciertos y deficiencias en la aplicación de Programa y sobre todo, si este está dirigido a atender derechos de las personas de la tercera edad e impulsar sus potencialidades, tal como se ha establecido en el ámbito internacional. Por eso el presente estudio tiene como meta principal realizar un análisis de los resultados que han logrado el Programa Federal Pensión para Adultos Mayores de 65 y más en las Delegaciones Benito Juárez, en la zona valle de Mexicali.

Como resultado de los grandes cambios demográficos experimentados en México durante el siglo XX, la estructura por edad y sexo de la población está sufriendo cambios significativos; entre éstos destaca el inicio del proceso de envejecimiento demográfico que se expresa como un incremento relativo y absoluto de la población en edades avanzadas.

Actualmente en México, un país de jóvenes, donde 50% de la población tiene 22 años o menos; es necesario analizar las condiciones de vida y los principales problemas de las personas adultas mayores en el presente, con el objetivo de prever el perfil de demandas y necesidades de este grupo de población en los años por venir.

La edad es un criterio arbitrario para acotar el envejecimiento, dado que el umbral de la vejez auto-percibida o socialmente asignada muestra diferencias; sin embargo, en este documento se considera como adultos mayores a la población de 60 años o más, en concordancia con el criterio adoptado en la mayoría de las investigaciones sociodemográficas que versan sobre el tema y en pleno apego a la Ley de los derechos de las personas adultas mayores que rige en el país.

**Gráfica 2. Índice de envejecimiento, 1970-2050**



Fuente: Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento en México, CONAPO (2011).

## 14.2 Población Objetivo

Como población Objetivo podemos encontrar, para fines de esta evaluación, aquellas personas de la tercera edad de 65 años y más que habitan en el Valle de Mexicali, en la Colonia Benito Juárez. Se encuentran actualmente 359 personas de 65 años y más en dicha comunidad, de la cual la delimitamos a 30 como nuestra muestra estadística, los cuales son beneficiados por el programa.

### 14.2.1 Variables a considerar

#### 14.2.1.1 Analfabetismo

Los altos niveles de analfabetismo y el menor grado de instrucción alcanzado por las

personas de 60 años o más ponen de manifiesto las menores oportunidades que tuvieron respecto a las generaciones más jóvenes para asistir a la escuela y completar su formación académica, todo lo cual tuvo lugar principalmente durante su infancia y juventud. Estos rasgos han representado un obstáculo para su desarrollo y realización personal, y en general para su bienestar.

El *desarrollo social* es un tema primordial dentro de la agenda pública de cualquier orden de gobierno, sin embargo todas las acciones plasmadas en programas deben de obedecer a una lógica de apego a los ejes rectores de los Planes de Desarrollo sean Nacionales, Estatales o Municipales, en el caso de la agenda social federal estos parten de una visión y misión plasmada en el PND de cada administración en turno, aunque lo ideal es el seguimiento de políticas sociales que hayan sido viables, su revisión y mejoramiento continuo.

Estas acciones de atención y cobertura por parte del Estado, obedecen más a una configuración del modelo de Bienestar que a un modelo totalmente liberal, a pesar del cambio que sufrió México a partir de la década de los 90's, esto no limitó a las administraciones federales poner en marcha programas de desarrollo social.

El Estado es un garante de la vida entre privados, garante en materia de seguridad y orden público desde la lógica hobbesiana pero también en la atención social que es el resultado de un Estado Social, este modelo tiene sus orígenes en el conocido *Welfare State*. “El Estado de Bienestar o estado asistencial puede definirse en una primera aproximación como un estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia” (H.L. Wilensky, 1975).

Muchos de estos estándares son precisamente indicadores claves del desarrollo social actual que manejan programas tan importantes como Adultos Mayores de 65 ya que la realidad es que los adultos mayores en México enfrentan una problemática de salud, pobreza, desempleo, baja cobertura en pensiones y en protección social, entre otros. Sus condiciones de vida actualmente presentan precariedad y vulnerabilidad social, lo

cual es fácilmente detectable en el nivel local y más aún en zonas rurales, en donde las carencias se hacen aún más visibles.

De ahí la combinación de tan interesante de acciones de carácter social bajo modelos macroeconómicos neoclásicos, estos últimos tienen el fin de la preservación y crecimiento del capital dentro de los Estados, que según su teoría generaran un detonante a los otros sectores sociales; las políticas públicas en este contexto tienen precisamente el fin de ser un paliativo contra la desigualdad social, mas nunca una solución.

Las políticas públicas materializadas en la agenda gubernamental las encontramos como distintos programas o proyectos que han de estar focalizados a atender la necesidad social de un cierto sector vulnerable en materia de salud, seguridad, educación, alimentación, etc., las políticas públicas tienen un origen en los Estados Unidos y son precisamente el reflejo de una planeación estratégica de las agendas del gobierno norteamericano. Tienen un primer origen en el resguardo de la seguridad nacional de la posguerra pero poco a poco se va importando a otros sectores de la vida pública y social de la Administración Pública Americana.

¿Qué atienden las políticas públicas reflejadas en programas o proyectos? La focalización de estas acciones puede ser variada, desde la cobertura médica en zonas marginadas hasta la atención alimentaria o bien puede reflejarse en materia de infraestructura, políticas públicas encaminadas a generar obras que sean el sostén de futuras naves industriales y de traslado. En materia de desarrollo social se atiende un problema mucho más complejo; la pobreza.

#### **14.2.1.2 Pobreza**

La pobreza es un fenómeno social no ajeno a la realidad de nuestro país sino de un contexto global que si bien ha sido un precursor de los avances tecnológicos que hoy facilitan la vida no solo al área productiva privada sino a los nuevos esquemas organizacionales de la administración públicas, también es cierto que ha existido un costo de oportunidad, hay un contraste social muy marcado en muchos hemisferios del planeta y con ello una aumento en la pobreza.

¿Cómo definimos la pobreza? Desde el primer informe que dio el Banco Mundial en 1990 a esta la define como la incapacidad para alcanzar un mínimo nivel de vida y dicho estándar lo elabora con base en el consumo. Según el organismo, el nivel de consumo mínimo debe incluir dos elementos...”el gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición y de otras necesidades básicas, y una cantidad adicional que varía de un país a otro y que es el reflejo del costo que implica participar en la vida cotidiana de la sociedad” World Bank (1990).

En base a esta descripción que hace el Banco Mundial podemos ver que los actuales programas sociales solo cubren las primeras necesidades básicas a razón de obviamente limitación presupuestal, las cantidades adicionales que nos dice el Banco Mundial pueden verse en la adquisiciones de servicios elementales de la vida social, sin embargo la desigualdad sigue siendo un factor en nuestro país para adquirir estos servicios dado los altos precios y los bajos salarios de la mayor parte de la ciudadanía.

La pobreza se puede definir de varias maneras aunque en general se acepta que es un fenómeno que se refiere a la privación de elementos necesarios para las vidas humanas dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar dicha actuación. La privación básicamente se refiere a recursos económicos, capacidades y derechos, y se aplica a personas con subconsumo respecto a requerimientos considerados como el nivel adecuado, ya sea real o deseable, a otro grupo de referencia, o a aspiraciones.

La legislación mexicana establece que los adultos mayores tienen derecho a gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio, a desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir la protección que establecen las disposiciones legales de carácter laboral.

Por lo anterior, es indispensable conocer las características de la inserción de las personas de 60 años o más al mercado de trabajo y algunos de los rasgos de su participación económica. Desde una óptica más general, es necesario revisar la participación de este grupo en la producción de bienes y prestación de servicios para el

mercado, al igual que la contribución que realizan en las tareas que demanda el hogar.

La vulnerabilidad social se relaciona con grupos específicos de población que se encuentran en situación de “riesgo social”, debido a factores propios de su ambiente doméstico o comunitario. Estos grupos son más propensos a experimentar diversas formas de daño por acción u omisión de terceros o a tener desempeños deficientes en esferas clave para la inserción social. Los individuos que conforman estos grupos comparten algún atributo básico común, como la edad, condición étnica o localización territorial, lo que se supone genera problemas similares.

En este sentido, el grupo de adultos mayores presenta mayor “riesgo social” que resulta en parte inherente al avance de la edad y que se ve acentuada por las deficiencias de cobertura y calidad en materia de seguridad social y atención a la salud; por su mayor propensión a presentar limitaciones físicas o mentales, o por su condición étnica.

Por ley, la familia de la persona adulta mayor deberá cumplir con su función social de manera constante y permanente, de tal manera que deberá velar por cada una de las personas adultas mayores que formen parte de ella, y es responsable de proporcionar los satisfactores necesarios para su atención y desarrollo integral (Congreso de la Unión, 2001).

En datos que nos arroja INEGI nos dice que la vivienda constituye uno de los satisfactores básicos para la supervivencia de la población, lo cual está asociado al ideal social que la concibe como un espacio que debe proveer a sus ocupantes protección, higiene, privacidad, comodidad y seguridad de encontrarse en una situación de propiedad que proporcione a sus ocupantes la certeza de disponer de ella en el presente y futuro. La información sobre las características de la vivienda permite conocer algunos aspectos de la calidad de vida de la población y brinda elementos para sustentar la instrumentación de políticas y programas para su producción y mejoramiento. (INEGI; 2005)

Durante el siglo XX la población de México experimentó importantes transformaciones

sociales, económicas, demográficas, políticas y culturales. Uno de los cambios más importantes ha sido la plena y acelerada transición demográfica por la que atraviesa el país, que dio inicio en la década de los treinta con el descenso paulatino de la mortalidad, y que se acentuó a mediados de los setenta con la declinación también de la fecundidad. Estas variaciones han implicado profundos cambios en la estructura por edad de la población, donde la cantidad relativa de personas de mayor edad ha aumentado gradualmente, y la de niños tiende a disminuir.

La vulnerabilidad en los adultos mayores se refiere a grupos específicos de población que se encuentran en situación de “riesgo social”, debido a factores propios de su ambiente doméstico o comunitario. Los grupos vulnerables son más propensos a experimentar diversas formas de daño por acción u omisión de terceros o a tener desempeños deficientes en esferas claves para la inserción social.

Se considera que los adultos mayores forman parte de estos grupos, dado que muchos de ellos están en situación de dependencia, no cuentan con una definición de roles y muchas veces son excluidos de las decisiones. Todos ellos comparten el atributo básico de la edad, el que se supone genera problemas similares y que los hace destinatario de programas sectoriales o políticas públicas específicas en el país.

En este capítulo se muestra información que da cuenta de la situación de vulnerabilidad de los adultos mayores mediante el análisis de la información de mortalidad que aportan las estadísticas vitales y que permite aproximarse al estado de salud de los adultos mayores vinculando los patrones de causas de muerte con algunas conductas y circunstancias específicas de la población de 60 años o más (INEGI, 2005).

A través de la revisión de los datos que sobre derecho-habiciencia captaron tanto el censo del año 2000 como la encuesta sobre seguridad social que levantó el INEGI en 2004, se establece el grado en que los adultos mayores cuentan con prestaciones médicas como parte de la seguridad social, lo que da una imagen de los enormes retos que enfrentan ellos mismos, su familia y la sociedad en general para garantizar el adecuado disfrute de su derecho a la protección.

El censo del año 2000 proporcionó por primera vez información sobre la población que presenta alguna limitación física o mental y que le impide desarrollar sus actividades dentro del rango que se considera normal. Como consecuencia del mayor tiempo expuesto al riesgo de adquirir una discapacidad, los adultos mayores son un segmento con alta prevalencia de esta condición. Los indicadores presentados en este capítulo que combinan ambas circunstancias ponen de manifiesto el alto grado de vulnerabilidad de este grupo.

Delimitada por el criterio lingüístico, la información censal también proporciona un buen acercamiento a la identificación de la población indígena del país. La dispersión de las localidades indígenas, el manejo de un idioma distinto del español y los patrones culturales, entre otros aspectos, han influido en su condición de tal forma que los indicadores sociodemográficos muestran el grave rezago de los adultos mayores indígenas en relación con los parámetros nacionales (INEGI, 2005).

Los adultos mayores transitan por diversas etapas de desarrollo que marcan estilos de vida diferenciados, toda vez que se hace evidente la pérdida gradual de capacidades motrices y cognitivas conforme avanza la edad. De los 10.9 millones de personas de 60 años y más que en 2012 residen en el país, 31.1% están en una etapa de pre vejez (60 a 64 años); 41.3% se encuentran en una vejez funcional (65 a 74 años); 12.5% está en una vejez plena (75 a 79 años) y 15.1% transita por una vejez avanzada (80 años y más). En la medida en que avanza la edad se hace patente una mayor sobrevivencia en las mujeres: en la etapa de pre vejez hay 111 mujeres por cada 100 hombres y aumenta a 129 en la vejez avanzada. Una visión integral invita a reflexionar sobre los desafíos de la población que transita o transitará por esta etapa de vida, un enfoque de derechos, obliga a mejorar la capacidad institucional (gobierno y familias) para combatir la pobreza y la desigualdad en la que viven muchos adultos mayores; mejorar la atención e infraestructura de la seguridad social (tanto en el ámbito de las pensiones como de salud); velar porque ningún adulto mayor experimente discriminación en el trabajo; que no padezcan violencia y que sus redes familiares provean los satisfactores necesarios para mejorar su calidad de vida. (INEGI:2012)

En un dato curioso nos dicen que en 1930 la esperanza de vida de los mexicanos era de 34 años, situación que contextualizaba un panorama muy precario en las condiciones de salud para varios especialistas; la cuarta década del siglo pasado marca el inicio de una expansión progresiva de las campañas sanitarias y asistenciales en las cuales los avances tecnológicos en materia de salud son un factor importante para abatir enfermedades infecciosas y parasitarias, dando lugar a una transición epidemiológica en la cual la mayor concentración de las defunciones se dan por padecimientos crónico degenerativos aspecto que denota una mayor sobrevivencia: en 2012 la esperanza de vida al nacer es de 74.3 años.

El aumento en la sobrevivencia de la población ha provocado que la mayor parte de las defunciones se den en edades avanzadas, de las 591 mil muertes registradas en 2011, 61.4% corresponden a personas de 60 años y más. Muchos de los fallecimientos en este grupo de población se producen por enfermedades crónicas degenerativas, entre las que destacan: la diabetes mellitus, las enfermedades isquémicas del corazón, las enfermedades cerebrovasculares, las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores, las enfermedades del hígado y las enfermedades hipertensivas; en conjunto, estas seis causas concentran 54.8% de los fallecimientos ocurridos en este grupo poblacional. Uno de cada cuatro adultos mayores que falleció en 2011 (22.6%) no tenía derecho-habienencia, por lo que en la actualidad uno de los grandes desafíos de la política gubernamental es ampliar su cobertura y promover la prevención y el cuidado de la salud, ya que si bien el aumento de enfermedades crónicas es atribuible al envejecimiento de la población, también lo son los comportamientos y elecciones poco saludables que hacen los individuos durante el curso de vida (como son una nutrición deficiente, sobrepeso y consumo de tabaco y alcohol, entre otros) (INEGI;2012).

La posibilidad de habitar una vivienda cuyas características satisfagan los requerimientos mínimos de higiene, abrigo, privacidad y comodidad, constituye una necesidad básica; por tanto las personas que no cuentan con estas condiciones están en una situación que afecta su desarrollo y calidad de vida. Existen dos componentes fundamentales del entorno en que las personas habitan, y cuya ausencia dificulta un apropiado desarrollo e integración futura: las condiciones físicas de las viviendas y los

servicios básicos a los que tienen acceso. De acuerdo con los criterios propuestos por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) una persona está en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda cuando estas residen en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.

La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5. Datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2012, muestra que 17.7% de los adultos mayores reside en viviendas con un hacinamiento mayor a 2.5 personas por cuarto, 3.4% habitan viviendas que presentan carencia por piso de tierra; 1.8% habita en una vivienda con techos de lámina de cartón o desechos y 1.4% lo hace en viviendas con muros de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.

Los criterios propuestos para considerar una situación de carencia por servicios básicos en la vivienda es que se presenten al menos una de las siguientes características:

- a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- b) No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- c) No disponen de energía eléctrica.

El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón. El 20.7% de los adultos mayores habitan en viviendas donde el combustible para cocinar es carbón o leña, este es el más común de las carencias por servicios básicos en sus viviendas; 9% no cuenta con drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica;

en tercer lugar están las viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda o dentro del terreno (8.5%) y dada la cobertura casi universal de viviendas con servicios de electricidad, esta carencia es la de menor porcentaje con 0.9 por ciento. (INEGI;2012)

**Tabla 1. Indicadores de carencias en la vivienda, 2010 (porcentaje)**

Indicadores viviendas	Población en general	Adultos mayores	Adultos mayores jubilados o pensionados	Población potencial
<b>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</b>	<b>15.2</b>	<b>10.4</b>	<b>2.9</b>	<b>13.2</b>
Carencia del material de piso	4.8	5.5	0.8	7.2
Carencia por material de techos	2.5	2.0	0.6	2.5
Carencia del material de muros	1.9	2.1	0.5	2.6
Carencia por hacinamiento	10.6	3.7	1.4	4.6
<b>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</b>	<b>16.5</b>	<b>16.3</b>	<b>4.2</b>	<b>20.6</b>
Carencia de acceso al agua	9.3	8.3	2.2	10.5
Carencia de servicio de drenaje	10.8	11.3	2.4	14.5
Carencia de electricidad	0.9	1.1	0.0	1.5
Carencia de combustible	13.4	15.4	2.0	20.2

Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva de SEDESOL con datos del MCS-ENIGH 2010 y metodología de CONEVAL

### 14.2.1.3 Incapacitación

La discapacidad en la etapa de adulto mayor coloca a los individuos en una posición de gran vulnerabilidad respecto al ejercicio de sus derechos humanos fundamentales; crecen los riesgos de perder autonomía y de sufrir discriminación, estigmatización y prejuicios. La información sociodemográfica sobre los adultos mayores con discapacidad puede contribuir a prevenir tales acontecimientos. De acuerdo con la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, 2 millones 768 mil personas de 60 años y más tienen dificultades en la realización de tareas de la vida diaria, los cuales representan 26.3% del total de individuos de su grupo etario y 48.2% de las personas con discapacidad del país. No obstante, la presencia de la discapacidad se eleva en la medida en que se incrementa la edad, en la pre vejez (de 60 a 64 años) presenta

discapacidad 14.6%, mientras en la vejez avanzada (80 años y más) tal porcentaje asciende a 51.1 por ciento. De cada 100 adultos mayores con discapacidad 55 son mujeres; predominancia que se presenta en todos los grupos de edad (INEGI, 2012).

Las limitaciones para caminar y moverse son las más reportadas por este grupo poblacional (71.4%), las cuales son causadas, en gran medida, por el envejecimiento y las enfermedades. Le siguen las limitaciones para ver (28.6%) y para oír (16.5%), con los mismos factores como detonantes principales.

Para el ámbito de la salud, los porcentajes de población con derechohabienta y de usuarios de servicios de salud son similares en los adultos mayores con y sin discapacidad, sin embargo los primeros acuden un poco más a instituciones públicas para atenderse. A pesar de esta situación, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH 2012), los hogares con adultos mayores con discapacidad dedican a cuidados de la salud un porcentaje ligeramente mayor de sus gastos corrientes monetarios trimestrales que el dedicado por los hogares con adultos mayores sin discapacidad (4.5 frente a 4.1%, respectivamente).

**Tabla 2. Porcentaje de población de 65 años en adelante derechohabiente a servicios de salud, por grupos de edad y tamaño de localidad, según instituciones y sexo, 2010**

Grupos de edad	IMSS		ISSSTE		Seguro Popular		Otra institución	
	H	M	H	M	H	M	H	M
<b>Nacional</b>								
65-69	53.7	53.2	13.0	14.5	27.1	26.9	7.8	7.1
70-74	52.1	52.7	14.4	13.9	28	28.1	7	6.9
75-79	53.1	51.7	12.4	14.1	30	28.4	6.3	7.6
80+	51.9	49.8	12.9	15.6	29.9	28.2	6.9	8.2
<b>Rural</b>								
65-69	32.8	31.5	7.9	8.1	55.6	56.8	4.8	4.7
70-74	30.9	31.2	13.6	8.5	52.3	57.5	4.4	3.8
75-79	33.7	30.5	8.5	8.9	54.9	57.4	4.2	4.4
80+	31.5	29.0	9.2	9.0	55.7	58.5	4.9	4.7
<b>Urbano</b>								
65-69	65.5	64.1	15.8	17.7	11.1	11.8	9.5	8.3
70-74	66.9	64.4	14.9	16.9	11.1	12.2	8.8	8.5
75-79	66.7	63.2	15.1	16.9	12.5	12.7	7.8	9.4
80+	66.5	60.5	15.6	19.1	11.5	12.5	8.3	10.1

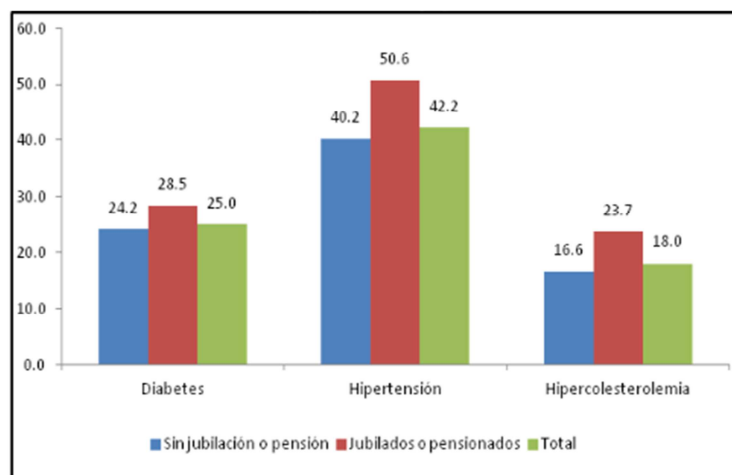
Fuente: Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento en México, CONAPO (2011)

### 14.3 Enlace de Variables

En educación y formación, el Censo 2010 reporta que las personas mayores con discapacidad tienen un porcentaje más bajo de quienes saben leer y escribir que su contraparte sin discapacidad (68.1 frente a 78.3%), uno más alto de individuos que no han completado un nivel del sistema educativo (36.4 frente a 25.1%) y un menor promedio de escolaridad (3.3 frente a 5 años).

En la situación conyugal, destaca que prácticamente una de cada dos mujeres mayores con discapacidad es viuda. Por su parte, de cada diez adultos mayores con discapacidad, ocho no participan en las actividades económicas, y entre los últimos, 28.1% no trabajan porque se lo impide las limitaciones físicas o mentales. Para los que tienen empleo, el acceso a distintas prestaciones es menor en los adultos mayores con discapacidad, siendo entre las mujeres con y sin discapacidad donde se observan las mayores diferencias. Por otro lado, es mayor el porcentaje de adultos mayores con discapacidad que reciben financiamiento por programas de gobierno que lo observado en las personas mayores sin discapacidad, lo cual puede ser una señal de la visibilidad de este segmento de la población en las políticas públicas (INEGI, 2012).

**Gráfica 3. Padecimiento o enfermedad en adultos mayores de 65 años o más, 2012 (Porcentajes)**



Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva de SEDESOL con base en la ENSANUT 2012

En México, la pobreza multidimensional se define como la situación de una persona cuando presenta carencia de al menos uno de sus derechos relacionados con el desarrollo social, y si además sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2012, 43.2% de la población de 60 años y más padece pobreza multidimensional.

En total, siete de cada diez adultos mayores (72%) padece vulnerabilidad social, es decir, que presenta por lo menos alguna de las siguientes carencias sociales: rezago educativo, no tiene acceso a los servicios de salud, tampoco tiene acceso a la seguridad social, presenta deficiencias en la calidad y los espacios de la vivienda, así como en los servicios básicos en la misma y carece de acceso a la alimentación. Llama la atención que 28.8% de los adultos mayores presenta carencias sociales pero su ingreso es superior a la línea de bienestar.<sup>13</sup>

Por otra parte, uno de cada dos adultos mayores (49.4%) son vulnerables por ingresos, es decir, su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar; esta proporción se compone por 43.2% de adultos mayores que también son vulnerables por carencias sociales y 6.2% que solamente es vulnerable por ingresos pero no presenta carencias sociales. Destaca que solamente 21.8% de los adultos mayores son considerados “no pobres multidimensionales ni vulnerables por ingresos o por carencias sociales y de ingresos”.

**Tabla 3. Ingreso en hogares con adultos mayores, 2010**

	Hogares (millones)	Ingreso corriente total per cápita <sup>1/</sup> (promedio)	Hogares con ingreso per cápita inferior a la LB (%)	Hogares con ingreso per cápita inferior a la LBM (%)
Total de Hogares	29.1	3,506.68	46.56	16.61
Hogares con adultos mayores sin pensión o jubilación	4.5	2,538.82	57.60	23.12
Hogares con adultos mayores que con pensión o jubilación	1.9	4,475.39	30.33	4.45

Nota: <sup>1/</sup> pesos de 2010 en términos nominales.

Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva de SEDESOL con datos del MCS-ENIGH 2010.

Según la intensidad y profundidad de la pobreza multidimensional, el CONEVAL estimó que en 2012, 10% de los adultos de 60 y más años se encuentra en pobreza multidimensional extrema, es decir, pertenecen a hogares que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada y presentan al menos tres carencias sociales de las seis incluidas en el cálculo del Índice de privación social.<sup>14</sup> En conjunto, ocho de cada 10 adultos mayores presenta algún tipo de vulnerabilidad ya sea en sus derechos sociales o su ingreso (INEGI, 2012).

El maltrato a las personas mayores ocurre en todas las culturas, naciones y clases sociales, desafortunadamente México no es la excepción, ante esta situación se realizan esfuerzos para garantizar el bienestar de este grupo poblacional y el ejercicio pleno de sus derechos. En la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores se establecen las obligaciones de la familia y su función social para con sus adultos mayores, y prohíbe que sus integrantes cometan cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 (ENDIREH 2011) se identifican cuatro tipos de violencia contra las mujeres al interior de un hogar: física, emocional, sexual y económica.<sup>16</sup> La ENDIREH 2011 reporta que en México, de las mujeres alguna vez unidas (unidas y exunidas) de 60 y más años, 45% declaró haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja (a lo largo de su vida). El tipo de violencia ejercida por su pareja con más alto porcentaje es la emocional, puesto que 90.5% de las adultas mayores declaró haber sido víctima de esta forma de agresiones, en las cuales, los medios más frecuentes fueron: 62.4% dejarles de hablar; 52.2% ignorarlas, no tomarlas en cuenta o no brindarles cariño y 48.3% avergonzarlas, menospreciarlas o humillarlas. Mientras que en este conjunto de edades las agresiones sexuales son las menos comunes (23.5 por ciento).

Las investigaciones realizadas sobre el tema, han demostrado que las mujeres de

cualquier edad están expuestas a ser violentadas, pero en el caso de las que se encuentran en una etapa senil, su situación se hace más vulnerable debido a la disminución de sus capacidades físicas, por padecer enfermedades crónicas, tener bajo poder adquisitivo (por haber sido “amas de casa”), quedar viudas o solas o por tener que vivir con sus hijos. En este contexto, los datos de la ENDIREH 2011 muestran que 18% (excluye a las solteras) de las adultas mayores declararon haber padecido agresiones por parte de otros familiares distintos a su pareja o ex pareja, en estos casos los principales agresores resultan ser los hijos (43.3%) e hijas (37.3%), esto probablemente debido a que son quienes generalmente están a cargo de su cuidado.

El maltrato emocional fue la forma de violencia más común hacia las mujeres adultas mayores alguna vez unidas, ejercida por parte de otros familiares distintos a su pareja o ex pareja; las manifestaciones más comunes de dichas agresiones fueron: dejarles de hablar (58.5%), abandonándolas o dejándolas solas (33.2%), a través de gritos, insultos u ofensas (27.8%), entre otras. La violencia económica también se manifiesta de manera importante ya que 30.6% de los casos les han dejado de dar dinero y 15% manifestaron que les dejaron de comprar sus medicamentos o las descuidaron cuando estaban enfermas (INEGI, 2012).

Hay adultos mayores que aún se insertan en el mercado laboral por una decisión voluntaria asociada con el deseo de seguir realizándose como persona, en tanto que otros, están sujetos a la necesidad de un ingreso suficiente, ya sea por falta de prestaciones sociales o porque los montos en las jubilaciones y pensiones son reducidas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), durante el segundo trimestre de 2013 la tasa de participación económica de la población de 60 años y más es de 33.8%, en los hombres es mayor (50.8%) que en las mujeres (19.5%) y su comportamiento por edad indica que disminuye conforme ésta avanza: casi la mitad de los adultos mayores que están en la etapa de prevejez (49.6%) se inserta en el mercado laboral como personal ocupado o como buscador de empleo y disminuye a 9.8% en los que están en vejez avanzada (INEGI, 2012).

Varios especialistas coinciden en que el envejecimiento ocasiona en las personas deterioros físicos y mentales que repercuten en la capacidad y rapidez de respuesta ante las exigencias de trabajo, disminuyen los niveles de productividad y en muchos casos se incrementan los riesgos laborales. Esta situación es una realidad para muchos adultos mayores, sobre todo cuando se encuentran en una etapa de vejez muy avanzada, pero en otros, genera un contexto de prejuicios que desemboca en una discriminación laboral, tanto para conservar un empleo como para encontrarlo: en el segundo trimestre de 2013, 2.2% de la población económicamente activa de 60 años y más busca empleo; de los cuales, la mayoría perdió su empleo anterior, muy pocos lo dejaron por insatisfacción (17.2%) o no tienen trabajo porque cerraron un negocio propio (9.3 por ciento).

Es poca la población que llega a una edad avanzada y tienen los recursos para ser empleadores (8.5%), muchos adultos mayores trabajan por cuenta propia (51.8%) y otros son trabajadores sin pago (4.8%), estas últimas categorías son tipificadas como „trabajo vulnerable“ por organismos internacionales. Por otra parte, las condiciones laborales de los adultos mayores que se ocupan de manera subordinada y remunerada (34.9%) no son muy favorables ya que la mitad (48.8%) de ellos no reciben prestaciones.

Una forma sintética de percibir la vulnerabilidad laboral es mediante la informalidad, tres de cada cuatro adultos mayores (74.9%) se insertan al mercado laboral bajo estas condiciones. Por grupos de edad, se observa que los adultos mayores que se emplean informalmente son los que perciben el menor ingreso, 56.2% gana hasta dos salarios mínimos y 16.4% no recibe ingreso por su trabajo, en conjunto, siete de cada diez (72.6%) obtienen ingresos por su trabajo que no son muy favorables (INEGI, 2012).

#### **14.4 Teorías del Adulto Mayor y lo Social**

Envejecer es como escalar una gran montaña: mientras se sube las fuerzas disminuyen, pero la mirada es más libre, la vista más amplia y serena. (Ingmar Bergman.) El envejecimiento es un proceso progresivo natural del ser humano, que cada persona experimenta con diferente intensidad. Una cosa es definitiva, todas las

especies envejecen y experimentan notables cambios desde su nacimiento hasta la muerte. Las personas que llegan a una cierta edad se enfrentan a problemas físicos, psíquicos y sociales que derivan de cambios biológicos propios de la edad, y que condicionan, cada vez de manera más estricta, la capacidad para llevar a cabo un acto tan natural. En mi estudio de caso integre las teorías del Envejecimiento que son:

#### **14.4.1 Teoría del Medio Social**

Gubrium, J. (1973) considera que la conducta en la vejez estaría relacionada con algunas condiciones biológicas y sociales (Mishara, B.L. , Riedel, R.G. 1986) como la salud, el dinero y los apoyos sociales. Según esta teoría la salud sería un factor determinante ya que muchas personas están muy limitadas por las enfermedades crónicas, estando algunas totalmente imposibilitadas.

En cuanto al dinero una situación precaria sería otra condición negativa que actuaría como factor limitante en la actividad de los ancianos. En muchos países, desarrollados, hay un porcentaje elevado de personas de edad que perciben unos ingresos que apenas llegan para la subsistencia.

#### **14.4.2 La Teoría de las Minorías**

Este modelo, propuesto por Strieb, G. (1965) es muy parecido al de Rose (Mishara, B.L. , Riedel, R.G., 1986), refiriéndose a la sociedad estadounidense, pero que puede ser válido para otras sociedades. Cree que las personas de edad se ven forzadas a formar una minoría, lo mismo que las personas de color o pertenecientes a comunidades tribales, por compartir algunas características biológicas. Además, tendrían los rasgos de los grupos minoritarios: inmovilismo, pobreza, segregación e impotencia. Situación que producirían reacciones que irían desde el pasivismo absoluto hasta activismos exacerbados como el político.

Por lo que respecta a apoyos sociales, la desintegración familiar, por muerte de uno de

los cónyuges, o la falta de relaciones sociales actuarían condicionando la conducta de los ancianos.

En resumen, según J. Gubrium todos los factores del medio social que actúen limitando la actividad son negativos para la vejez debido a su salud, exaltando la buena o mala salud que tenga el individuo para gozar de determinada social, es decir, si se goza de buena salud, se tiene una buena calidad social, si no, el adulto mayor se ve como una carga y sufre todas las negativas antes mencionadas. Por otro lado, Strieb menciona que las personas de edad avanzada forman una minoría representativa, debido a sus características biológicas, que genera su participación en el umbral político de manera pasiva o activa.

## **15. Resultados de la investigación**

La investigación de campo se llevó a cabo a inicios del presente año, en donde se asistió al lugar durante el evento de la entrega de los apoyos y se realizó la encuesta a los beneficiarios del programa y a los servidores públicos que atendían el evento. Este evento sirvió para reunir a aquellas personas de 65 años y más en un solo lugar, lo que permitió realizar las encuestas a 30 personas. El método para seleccionar a éstas personas, fue mediante una muestra aleatoria durante el evento propio del programa.

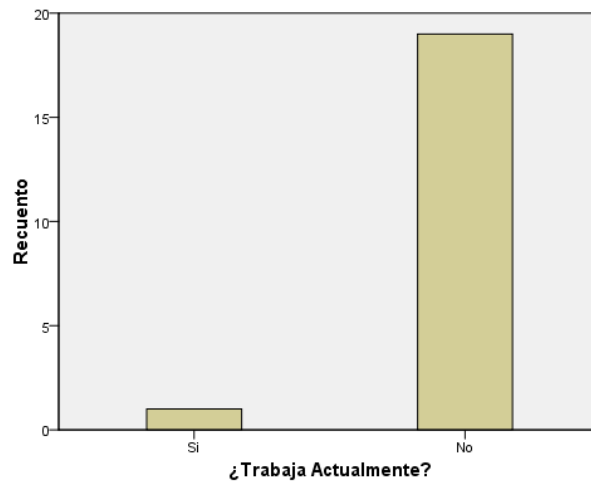
Para esta encuesta se tomaron datos personales como edad, sexo, lugar de nacimiento y localidad proveniente, además de información importante para conseguir el objetivo de la investigación como:

1. ¿Trabaja actualmente?
2. ¿Usted cuenta con seguro médico? ¿Cuál?
3. ¿En qué utiliza el dinero del apoyo del programa pensión para adultos mayores de 65 y más?
4. ¿Ha notado algún cambio en su vida desde que percibe el apoyo del programa pensión para adultos mayores de 65 años y más? ¿Qué cambio?

5. ¿Está conforme con la cantidad que recibe de apoyo del Programa pensión para adultos mayores de 65 años y más? ¿Cuánto está conforme?
6. ¿Qué tipo de trato reciben de parte de los funcionarios que entregan los apoyos económicos?

❖ Dentro de la primera categoría se identifica que la mayoría de los beneficiados por el programa no trabajan actualmente ya que la mayoría es porque no puede por su edad avanzada, salvo uno que trabaja por su propia cuenta.

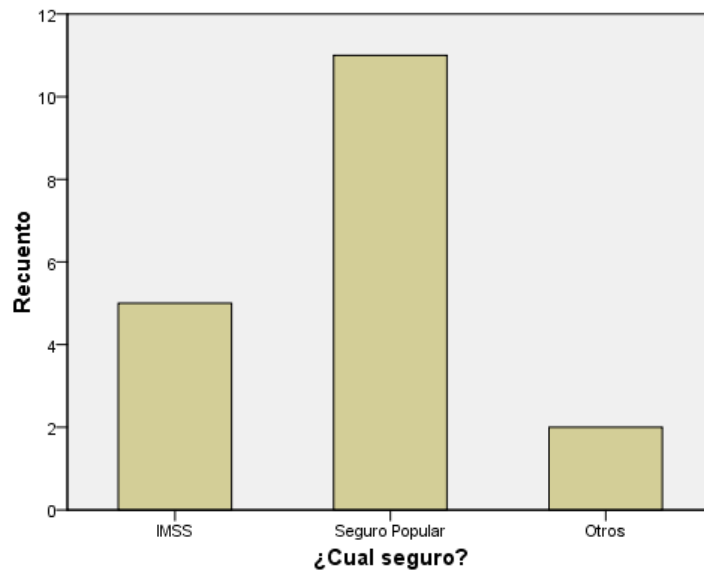
**Gráfica 6. ¿Trabaja Actualmente?**



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ En cuestión del seguro, se descubrió que más del 50% de los encuestados cuentan con seguro popular por que no cuentan con una pensión digna, mientras que el 20% cuenta con seguro IMSS ya que están registrados por algún familiar y en la opción de otros se encuentra el issstecali y el issste también registrados por algún familiar.

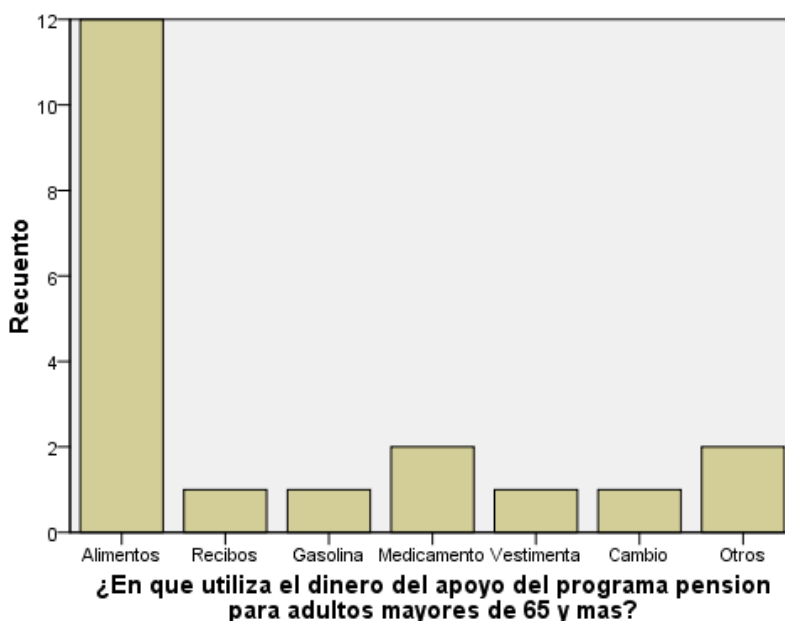
**Gráfica 7. ¿Con qué seguro cuenta?**



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Se observa que el destino del dinero proveniente del programa 65 y más, con mayor frecuencia en esta población es el de Alimentos y por mucho en segundo lugar se encuentran los medicamentos.

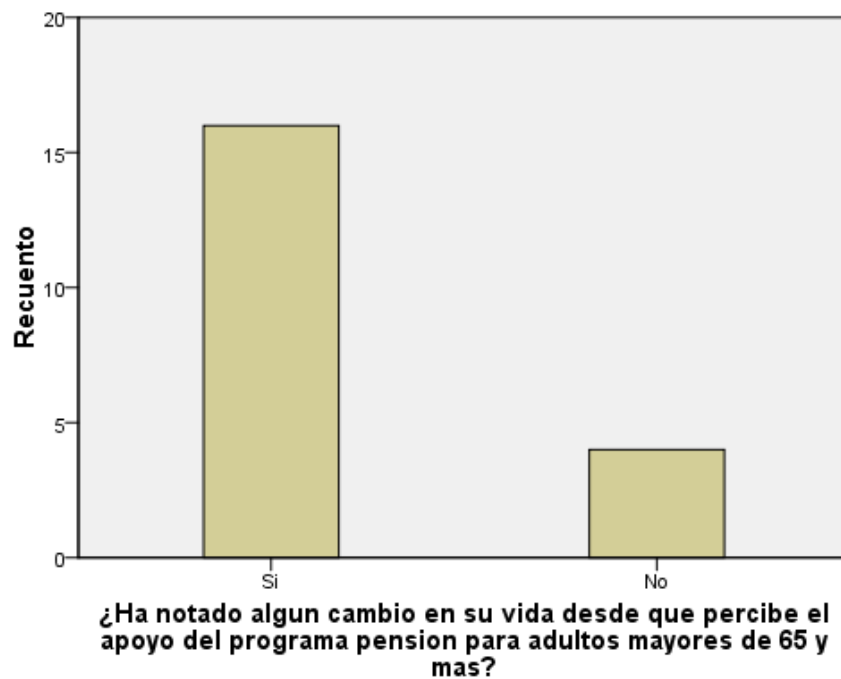
**Gráfica 8. ¿En qué utiliza el dinero del apoyo del programa pensión para adultos mayores de 65 y más?**



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Para determinar el impacto de forma cualitativa, se requiere conocer el cambio de vida y situación socioeconómica que ha presentado el beneficiado, por ende, se realiza esta pregunta en donde se puede observar que la mayoría de los beneficiados han presentado un cambio en su vida a partir de los apoyos del programa pensión para adultos mayores de 65 y más lo que quiere decir que si es positivo el apoyo.

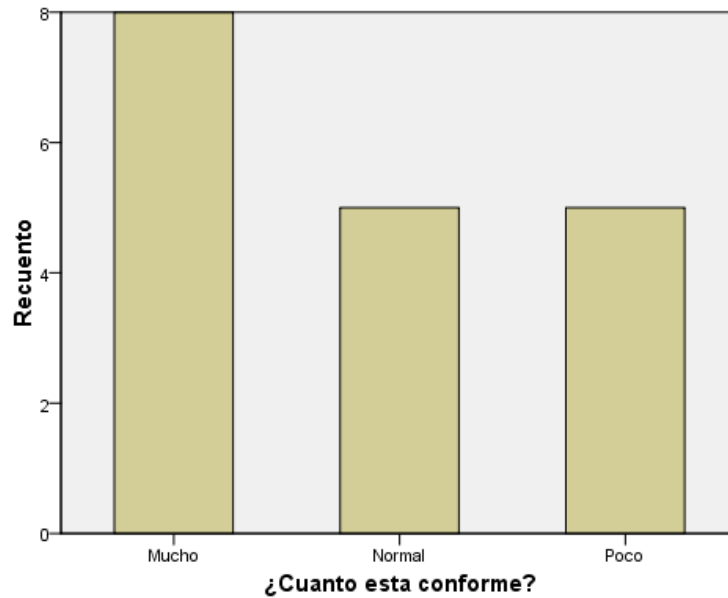
**Gráfica 9. ¿Ha notado algún cambio en su vida desde que percibe el apoyo del programa pensión para adultos mayores de 65 y más?**



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Según la encuesta realizada, la mayoría de los beneficiados que se encuentran conformes, están en un grado Alto de Conformidad con el programa y otros no están lo suficiente conforme porque dicen que es muy poco recurso el que reciben.

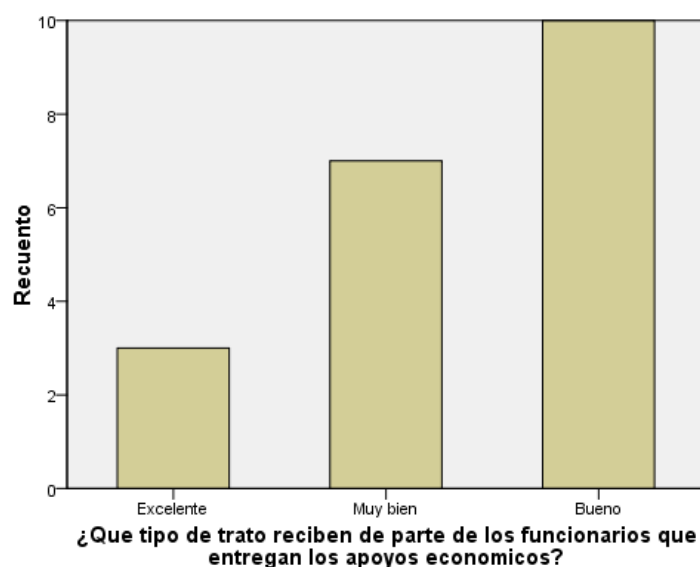
**Gráfica 10. ¿Cuánto está conforme?**



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Por último, se muestra la opinión de los beneficiarios frente al trato que reciben de los funcionarios que entregan los apoyos económicos en el evento realizado para éste fin; en donde se observa que si bien, han desempeñado un buen trabajo, existen áreas de oportunidad que se pueden atender.

**Gráfica 11. ¿Qué tipo de trato reciben de parte de los funcionarios que entregan los apoyos económicos?**



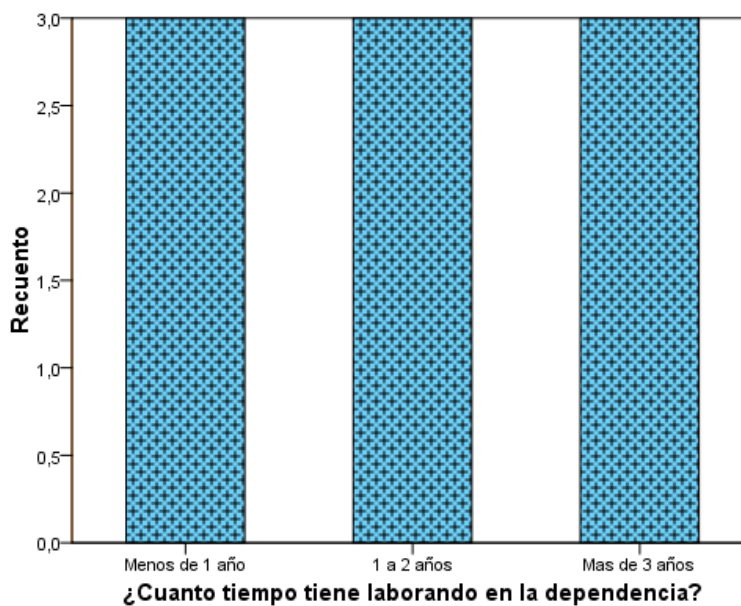
Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, se les realizó otra encuesta a los funcionarios públicos que operan el Programa Federal Pensión para Adultos Mayores de 65 y más que incluye las siguientes preguntas destacadas:

1. ¿Cuánto tiempo tiene laborando en la dependencia?
2. ¿El recurso para el apoyo económico para los adultos mayores llega en tiempo y forma?
3. ¿Tú crees que los adultos mayores beneficiados quedan satisfechas con el apoyo económico proporcionado por el programa 65 y más?
4. ¿Cuentan con una capacitación para una atención especial de los adultos mayores?
5. ¿Cuentan con un equipo de primeros auxilios al momento de la entrega apoyos económicos?
6. ¿Cuentan con un presupuesto extra para logística para cada vez que entregan los apoyos económicos?

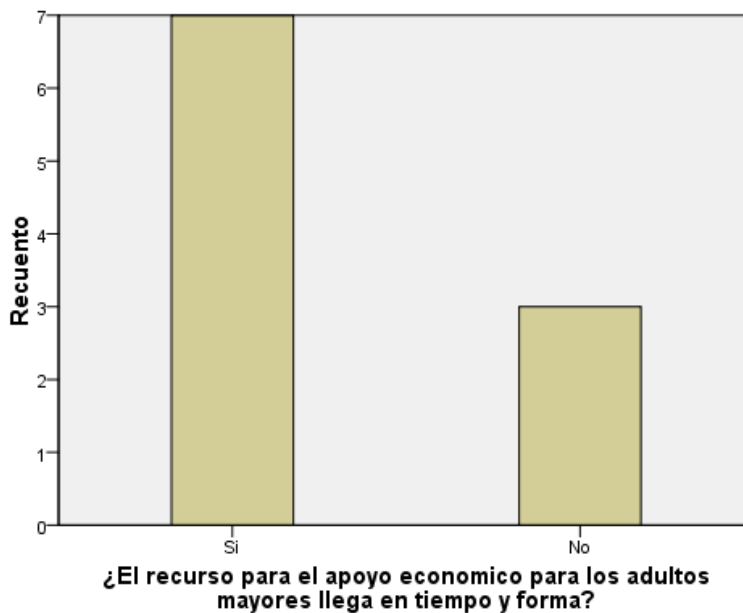
- ❖ Donde se observa que tienen personal de diferente experiencia, destacando que es adecuado debido a que se requiere experiencia y prácticas novedosas dentro del ámbito de las políticas públicas.

**Gráfica 12. ¿Cuánto tiempo tiene laborando en la dependencia?**



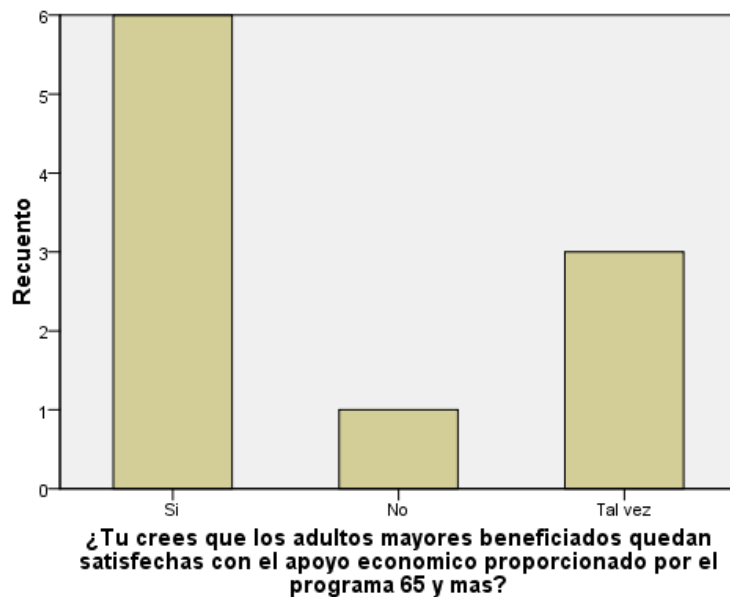
Desde la óptica de los funcionarios, el recurso llega en tiempo y forma, sin embargo el 30% del personal que labora no están de acuerdo con ello.

**Gráfica 13. ¿El recurso para el apoyo económico para los adultos mayores llega en tiempo y forma?**



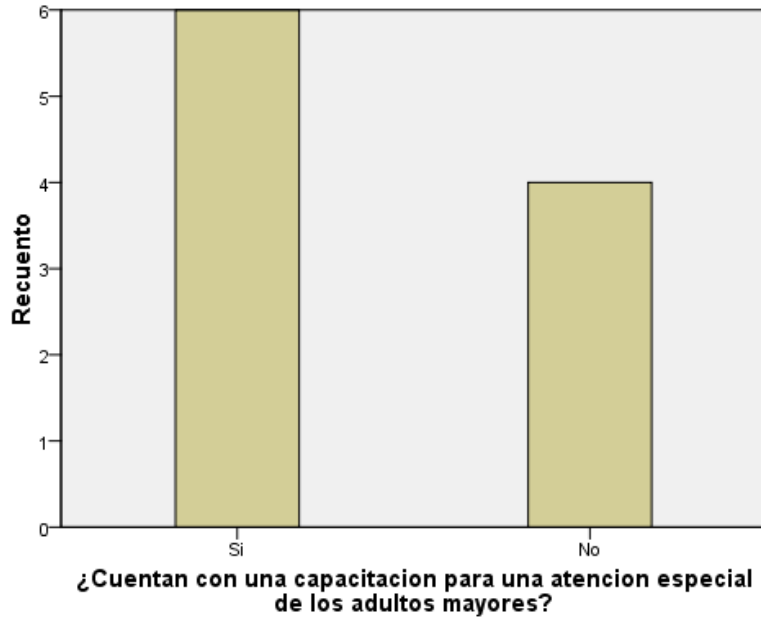
- ❖ La mayoría consideró que si quedan satisfechos, por los comentarios que les han hecho los adultos mayores beneficiados, sin embargo, desconocen la capacidad monetaria que tenga cada uno.

**Gráfica 14. ¿Tú crees que los adultos mayores beneficiados quedan satisfechos con el apoyo económico proporcionado por el programa 65 y más?**



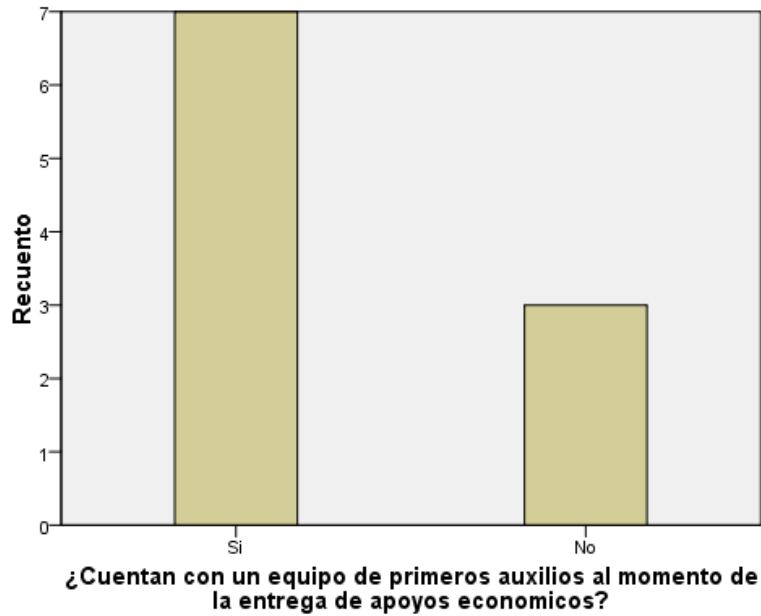
- ❖ En este punto se torna interesante que el 60% contestó que si reciben una capacitación, mientras que el 40% no, es decir, cerca de la mitad no tiene una capacitación para la atención a personas mayores.

**Gráfica 15. ¿Cuentan con una capacitación para una atención especial de los adultos mayores?**



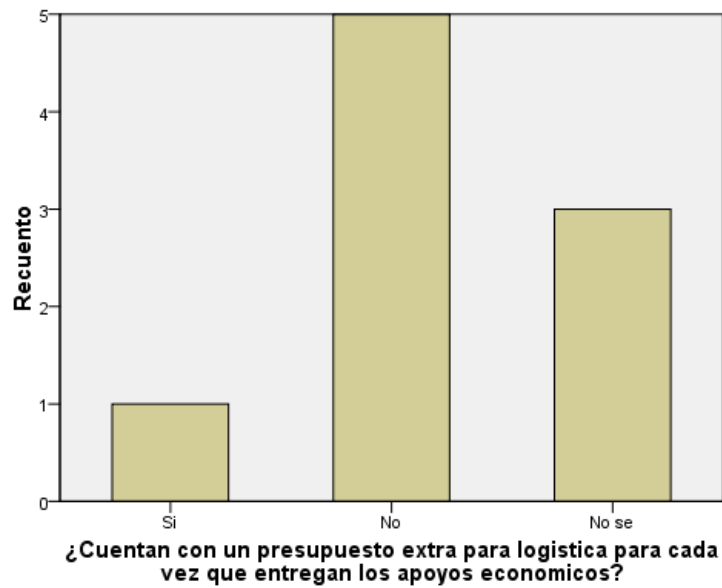
- ❖ Es pertinente que cuenten con un equipo de primeros auxilios, ya que en opinión empírica de los servidores públicos, han presentado casos y han resaltado que es solo una organización la que lo provee.

**Gráfica 16. ¿Cuentan con un equipo de primeros auxilios al momento de la entrega apoyos económicos?**



- ❖ El no contar con un presupuesto extra para la logística, como fue la opinión de la mayoría de los servidores públicos, genera un riesgo innecesario que puede resultar en una ineficiencia e ineficacia del programa, ya sea durante el evento o la gestión antes de.

**Gráfica 17. ¿Cuentan con un presupuesto extra para logística para cada vez que entregan los apoyos económicos?**



## 16. Conclusiones

Las corrientes teóricas de las políticas públicas son una aportación elemental y disciplinaria para la comprensión de los distintos cambios políticos y económicos por los que ha pasado, especialmente el ente ejecutor de ellas, el Estado, desde su nacimiento en los Estados Unidos. Es así que las evaluaciones se vuelven pertinentes para que una política pública sea efectiva y genere el impacto deseado, principalmente en aquellas que son de carácter social como este programa.

Con la investigación documental y de campo realizada, se puede ampliar el conocimiento y tener una visión más certera de la realidad del programa pensión para adultos mayores 65 y más, y observar el cambio social que ha generado dicho programa. Es aquí donde se puede determinar que los esfuerzos del programa han sido fructíferos en cuanto a satisfacer las necesidades primarias (como la alimentación) de los adultos mayores del poblado Benito Juárez, sin embargo el apoyo que se les ofrece solo les es útil para la comida, es decir, para subsistir, lo que genera una incongruencia entre el objetivo de desarrollo socioeconómico del adulto mayor, y la realidad del programa.

En otro tenor, cabe resaltar que aun así los beneficiarios notan el cambio en sus vidas, ya que reciben un apoyo que no tenían y con esto, se encuentran conformes. Pero sale a relucir que el trato que tienen los servidores públicos frente a los beneficiarios es solamente bueno en su mayoría, mientras que pocos han optado por considerarlo un servicio excelente.

Si bien la población objetivo del programa son personas adultas mayores de 65 años, que principalmente no trabajen ni reciban pensión y si lo hacen, no sea mayor a 1,092 pesos mensuales, esto quiere decir que por lo menos, al pedir estos requisitos, el apoyo debe ser sustancial y suficiente para vivir dignamente. Sin embargo, el apoyo que reciben es de 1,160 pesos bimestralmente, solamente 500 pesos por mes. Este dinero es insuficiente para pagar servicios públicos, alimentación, medicamentos, transporte, etc.; necesidades básicas que el adulto mayor necesita para tener una vida

digna, por lo que el programa atiene áreas de mejora importantes respecto al apoyo, así como otras de carácter administrativo.

Ya para concluir me gustaría hacer una recomendación a SEDESOL al Programa de Pensión para Adultos Mayores, podría tener una mejor definición conceptual mediante la afinación operativa de la pobreza alimentaria de los Adultos Mayores. Para ello se deberá utilizar la metodología diseñada por el equipo de investigadores que generó el estudio encargado por la SEDESOL de Medición de la pobreza. Las entrevistas que se realicen a los potenciales beneficiarios del Programa deberán contener reactivos suficientes para determinar si una persona percibe un ingreso, monetario y no monetario, por debajo de la primera línea de pobreza, o menor al costo de la canasta alimentaria. El resultado que se espera con esta medida operativa sobre la pobreza alimentaria, es que los beneficiarios efectivamente se encuentren en situación de pobreza extrema y el Programa tenga ubicada a la población objetivo para poder intervenir con algún otro Programa como Cruzada Nacional Contra el Hambre.

# Anexos

## Bibliografía

Adelantado, Jose (2002). Política Social LIBRO: L'Unione Europea. Le Politiche Pubbliche (a cura di S. Fabbrini, e F. Morata; págs. 140-165, Laterza: Bari

<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>

Aguilar, Luis F (1992). El Estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.

Aguilar, Luis F. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Porrúa.

Aguilar, Luis F. (2006).Gobernanza y gestión pública, FCE, México.

Aguilar, Luis F. (2008) Gobernanza: normalizaciones conceptuales y nuevas

cuestiones, en Cuadernos de Liderazgo, número 17, ESADE, Barcelona.

Cabrera, E. (2011). Administración Pública. Biblioteca básica de administración pública: México.

DOF. (2002). Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación

Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997 Diario Oficial de la Federación. México.

González, M. (2008). Origen de los estudios de las políticas públicas. Recuperado de:

[http://www.uach.mx/extension\\_y\\_difusion/synthesis/2008/10/21/politicas.pdf](http://www.uach.mx/extension_y_difusion/synthesis/2008/10/21/politicas.pdf).

H.L.Wilensky. (1975). The Welfare state and equality. USA: University of California Press.

LGDS. (2004). Ley General de Desarrollo Social. México: DOF.

Mendíaz, M. (2004). El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Institucionalismo.

Recuperado de: <http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/1944/1603>.

Meny, I. y Thoening, J. (1992). Las políticas públicas. España: Ariel.

Montoro, Ricardo (1997). Fundamentos teóricos de la Política Social. Universidad de Valladolid. [https://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politica social.pdf](https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politica%20social.pdf)

Moyado. (2010). Gestión de calidad. Biblioteca básica de administración pública: México.

Nirenberg, O. (2001) "Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas

sociales", ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD, Buenos Aires

ONU 2014; <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/>

Pensión para Adultos Mayores 65 y mas;

[http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Reglas\\_de\\_Operacion\\_PAM](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Reglas_de_Operacion_PAM)

Ramos, J. y Sosa, J. (2011). La evaluación de las políticas públicas en México. México: INAP.

Valencia, G. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción

Histórica de su relación. Recuperado de: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/>

Velasco, E. (2010). Gestión Estratégica. Biblioteca básica de administración pública: México.

Villalobos A. y Ramos J.M. (2012). Gestión, Políticas y Desarrollo en México. México: Konrad.

World Bank. (1990) World Development Report 1990: Poverty. Washington, D.C: World Bank.

Zimmerman, H. (2003). Reforma política: Origen y Actualidad de las políticas públicas.

Recuperado

de:

<http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=225>