

*El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con fundamento en los artículos 23 fracción XI, 42 C fracción I, VII, VIII, XII y XIV y 42 D de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal<sup>1</sup> en relación con los diversos 9 fracción VII, VIII, 31 párrafo II, 38, 40, 41, 42, 43 y 44 de su estatuto orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa realizada a diversos programas sociales que más adelante se enunciarán y los acuerdos derivados de la XXXII Sesión Ordinaria de 2010 de su Comité, formula la siguiente:*

## **CONTROVERSIA SOBRE LAS RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS POR EL INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL DISTRITO FEDERAL (IAAM) AL PROGRAMA DE PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SESENTA Y OCHO AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL (PPAAM)**

### **ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS RECOMENDACIONES DEL EVALÚA DF**

#### **Introducción**

De las 18 recomendaciones formuladas por *Evalúa DF* como resultado de la evaluación externa del PPAAM realizada en 2008 y concluida en los primeros meses de 2009, el IAAM **no aceptó de manera total** la Primera, la Segunda, la Tercera, la Cuarta, la Quinta y la Decimotercera, y **no aceptó de manera parcial** la Séptima. Es decir no aceptó seis recomendaciones de manera total y una más de manera parcial. Las demás fueron aceptadas y están en proceso de implementación. Sin embargo, las recomendaciones no aceptadas son las más importantes y el Comité de Recomendaciones del Evalúa DF ha decidido controvertirlas ante la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (CIDS), instancia prevista en la Ley de Desarrollo Social (LDS) para dirimir los desacuerdos sobre las controversias referidas a las recomendaciones derivadas de evaluaciones externas. En este documento se presentan los argumentos para sostener la justeza de las recomendaciones y rebatir los argumentos en los que el IAAM fundamenta su no aceptación.

Las recomendaciones se presentan en su segunda formulación, la cual se derivó de algunos ajustes, sin cambiar el espíritu de las mismas, derivados de una reunión que se celebró en las instalaciones del IAAM y en la cual se discutió con la Directora (anterior) y su personal las recomendaciones emitidas.

Para cada recomendación (en su 2ª formulación) **no aceptada** se adopta la siguiente estructura: a) Se reproduce el texto de la recomendación; b) se presentan los argumentos que la justifican; c) se sintetiza la esencia de la respuesta del IAAM y se va comentando y argumentando en contra; y d) se derivan conclusiones.

Antes de abordar cada una de las recomendaciones, es necesario indicar que el conjunto de recomendaciones emitidas por *Evalúa DF* conforman un paquete integrado orientado a que:

---

<sup>1</sup> En adelante LDSDF.

- a) El **derecho universal** de los mayores de 68 años a una pensión, establecida por ley, sea una realidad plena.
- b) Las personas que reciben la pensión sean concebidas como derechohabientes y se les trate como tales.
- c) El monto monetario de la pensión se vaya aproximando al nivel que le permita a los derechohabientes la satisfacción de sus necesidades y, por tanto, el acceso a una vida digna.
- d) Los requisitos y trámites que prevalezcan no restrinjan la libertad del derechohabiente.
- e) Los derechohabientes puedan usar libremente el monto de su pensión, sin restricción alguna.
- f) El Gobierno del DF parta de la confianza en los ciudadanos y no de la desconfianza.
- g) La relación entre el Gobierno del DF y los derechohabientes sea una relación de ciudadanía social.

**PRIMERA RECOMENDACIÓN.** Elaborar, *en consulta con la Consejería Jurídica*, una propuesta de modificación al Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores (Reglamento y Ley de aquí en adelante), y realizar las gestiones necesarias para su eventual aprobación, con el fin de incorporar una cláusula de actualización anual del monto de la pensión, que se calculará en marzo de cada año y se aplicará retroactivamente a partir de enero, de acuerdo con el aumento porcentual del índice de precios al consumidor en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (identificada como Región Metropolitana en las estadísticas de índices de precios por ciudad del Banco de México) durante el año inmediato anterior o el aumento porcentual al salario mínimo general para el DF, que entra en vigor en enero de cada año, el que resulte más elevado. Una vez publicado el cambio en el Reglamento, reflejar la nueva cláusula en las reglas de operación (RO de aquí en adelante) del programa.

**Justificación.** Los aumentos anuales al salario mínimo que entran en vigor en enero de cada año se efectúan en función de la inflación proyectada (o más bien postulada como meta por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda) para el año que comienza y no de la inflación del año anterior, lo que se ha traducido en un deterioro de la pensión alimentaria en términos reales. Por ejemplo, si se calcula la inflación de enero del 2001 a enero del 2010 y se compara con los aumentos nominales del salario mínimo general en el DF, el deterioro habría sido del 5%.

**Respuesta del IAAM comentada.** En primer lugar, afirman que esta recomendación (al igual que las demás no aceptadas) “No se acepta”. Sin embargo, en contradicción con afirmación tan tajante, señalan que consultarán “a la Secretaría de Finanzas, Consejería Jurídica y a la Contraloría General sobre este tema”, y que “una vez que se tenga la respuesta se le hará del conocimiento del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF)”, ello al parecer no ha ocurrido, pues el Evalúa DF no ha recibido ninguna notificación al respecto. En rigor, si el IAAM preveía consultar a tales instancias gubernamentales, tendría que haber calificado su respuesta en vez de “no se acepta” como sujeta a la consulta con tales instituciones. Como, además, el Evalúa no ha recibido ninguna notificación resultado de tales consultas, se debe deducir que la postura del IAAM se expresa realmente en lo señalado en la segunda parte de la respuesta:

***“Asimismo, el IAAM no está facultado para plantear en el Reglamento aspectos diferentes a los establecidos en la Ley y que son competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que por precepto legal autoriza el presupuesto”.***

Es muy importante esclarecer qué establece la Ley sobre el monto de la pensión mensual y, por tanto, qué se puede hacer y qué no se puede hacer, al respecto, a través de la facultad reglamentaria de las leyes que tiene el Ejecutivo del DF. El Artículo 1 de la Ley señala que “los adultos mayores de 68 años tienen derecho a recibir **una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal**”. Nótese que la Ley no establece el monto de la pensión sino sólo su límite inferior, con lo cual deja al Reglamento de la Ley la tarea de establecer dicho monto *que puede ser medio salario mínimo o cualquier cantidad superior a este monto*. Si el legislador hubiese querido acotar el nivel superior de dicha pensión lo habría estipulado así. Si hubiese querido establecer una pensión siempre igual a medio salario mínimo, el texto de la Ley diría “una pensión diaria igual a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”. Por tanto, queda demostrado que **es el Reglamento el lugar donde se define el monto de la pensión, acotada solamente por la frase de la Ley: “no menor a la mitad del salario mínimo”**. Las actualizaciones anuales al monto de la pensión, con base en el dato que resulte más alto entre el aumento en el índice de precios adecuado para el DF y el aumento en el salario mínimo, al evitar el deterioro en el poder adquisitivo de la pensión, mantienen bajo control su valor real.

Como si con ello se descalificara la utilidad de usar un índice de precios al consumidor en la actualización de la pensión, agrega el IAAM lo siguiente: “Sobre el Índice de Precios al Consumidor, el incremento del mismo está sujeto a factores internos y externos del mercado, aunado a la volatilidad de los productos en tiempos de crisis”, sin percatarse que lo que está sujeto a tales factores internos y externos y a volatilidad, *son los precios de los bienes y servicios y, por tanto, el valor real de la pensión alimentaria mientras que el Índice de precios lo único que hace es reflejar el movimiento de los precios, lo que precisamente lo convierte en adecuado para basar en él las actualizaciones de la pensión, mientras que los aumentos a los salarios mínimos son, sobre todo una decisión política de empresarios y Gobierno Federal casi siempre en perjuicio de los trabajadores*. A continuación, sin embargo, el IAAM plantea un problema real que, sin embargo, tiene fácil solución: “El presupuesto que recibe el IAAM es aprobado en diciembre del año anterior por la ALDF, y establecer el monto hasta marzo del siguiente año supondría un riesgo real de insuficiencia de recursos y por ende de la operación de la pensión”. Hay dos soluciones a este problema: basar el ajuste de la pensión con base en la inflación transcurrida no de enero a diciembre del año en curso que, en efecto sería todavía inobservable, sino de noviembre del año previo a octubre del año en curso, o de diciembre del año anterior a noviembre del año en curso, según el más reciente dato disponible del Banco de México.

Por último, y no menos importante, está el argumento del IAAM que se repite en otras recomendaciones, *que la única facultada para introducir cambios como el planteado en esta recomendación, es la Asamblea Legislativa, ya que por precepto legal autoriza el presupuesto*. Sin embargo, la facultad de autorizar el presupuesto no cancela ni la facultad reglamentaria que corresponde al Poder Ejecutivo del DF, ni puede pasar por encima de lo estipulado en las leyes específicas, en este caso la Ley de la Pensión Alimentaria. Como quedó claro en los párrafos anteriores, al haber aprobado la Ley con la definición únicamente del piso inferior de la pensión, pero no su monto exacto ni su límite superior, la Asamblea Legislativa dejó intencionalmente al Ejecutivo local la definición exacta del monto de la pensión que éste debe ejercer a través de la facultad reglamentaria. Cualquier modificación reglamentaria que tenga impacto en el presupuesto, debe ser valorada por el Gobierno del Distrito Federal que tiene la obligación, al enviar el Proyecto

de Presupuesto a la Asamblea legislativa, de respaldar todo gasto con ingresos o con deuda pública. Y, desde luego, la Asamblea Legislativa tiene facultades para modificar dicho proyecto de presupuesto. Las recomendaciones que, con carácter vinculatorio emite el Evalúa DF se dirigen al Poder Ejecutivo del DF solamente. La obligación de éste, si las acepta, es asumirlas y reflejarlas en los proyectos de presupuestos que envíe al Poder Legislativo local.

**Conclusión.** De lo antes dicho se desprende que la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo del DF, en el caso de la Ley que nos ocupa, incluye la definición del monto de la pensión y los mecanismos anuales de su actualización, por lo cual los argumentos del IAAM para no aceptar la recomendación carecen de sustento. Sin embargo, se acepta el argumento del IAAM sobre los problemas que, para fines presupuestarios, tendría la definición en marzo de cada año del porcentaje de actualización de la pensión, y se corrige para que pueda estar definido en diciembre de cada año.

**SEGUNDA RECOMENDACIÓN.** Establecer, *en consulta con la Consejería Jurídica y las instancias correspondientes*, en la propuesta de modificación al reglamento como meta a un plazo de 15 años, la equiparación de la pensión alimentaria con un salario mínimo de poder adquisitivo del 2001, a través de su aumento progresivo y gradual en ese periodo. Mediante un artículo transitorio se establecerá que la tasa anual de incremento de la pensión real (*adicional a la reposición de la inflación anual*) debe ser del 5.088% para alcanzar tal meta en 15 años. Con esta tasa se repone el 5% perdido de 2001 a 2010 y, además, se pasa de 0.475 salarios mínimos mensuales (de 2001 en el DF) actualmente, a 1.0 salario mínimo (de 2001 en el DF) 15 años después. Anualmente, en las RO se indicará el monto de la pensión vigente para el año, expresándolo tanto en pesos como en fracción de salario mínimo, para que haya transparencia en cómo va aumentando año con año.

**Justificación.** Un salario mínimo es el monto actualmente garantizado por el Estado para quienes cotizan en los fondos de pensión administrados por las Afores. Por otro lado, si bien un salario mínimo resulta claramente insuficiente para el sostenimiento de un hogar con varios miembros, incluso de una sola persona, puede considerarse una meta intermedia adecuada, lograda la cual se pueden postular metas más ambiciosas. Por su parte, medio salario mínimo (\$862) se compara desfavorablemente incluso con las líneas de pobreza que buscan minimizar la realidad de la pobreza en el país, ya que representa sólo el 40.1% de la línea de pobreza patrimonial por persona del Coneval, que era de \$2,148.76 por persona al mes en enero de 2010, e incluso sólo es el 80% del costo de los alimentos crudos de su canasta alimentaria, que era de \$1,070.95 por persona. Con mucho mayor razón se compara desfavorablemente con el costo mensual por persona de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, que a enero de 2010 era de \$3,266 pesos, respecto de la cual la pensión alimentaria representa sólo el 26.4%. Es preciso hacer notar que ***es sólo esta última línea de pobreza la que refleja los mínimos necesarios para una vida digna.*** Nótese que una pensión alimentaria de un salario mínimo representaría el 80% de la Línea de Pobreza de Patrimonio del Coneval y sólo el 52.8% del costo por persona de la CNSE, lo que resalta su carácter de meta intermedia y no de meta final.

**Respuesta comentada del IAAM a la Segunda Recomendación: “No se acepta”.**

“El rechazo de esta recomendación, señala el IAAM, también encuentra sustento en que es la Asamblea Legislativa por precepto legal la que autoriza el presupuesto y por ello *un tema tan importante como es el monto de la pensión alimentaria no puede expresarse solamente en el Reglamento de la Ley*”. Resulta evidente que si, en la formulación de la Ley la Asamblea decidió definir sólo el piso mínimo de la pensión pero no su monto exacto, es porque delegó esa tarea al ejecutivo local. Estamos, por tanto, en la misma situación que en la Primera Recomendación.

El IAAM expresa más adelante: “Es sin duda difícil saber con exactitud cual será el poder adquisitivo del salario mínimo en el año 2025 e imposible pronosticar cualquier aspecto socioeconómico en tal periodo, por lo que el Gobierno del Distrito Federal, a través del Reglamento, **no puede comprometerse en este sentido**”. Esta argumentación resulta fuera de lugar, porque la incertidumbre sobre el nivel del salario mínimo afecta también el nivel actual de la pensión definido como 0.5 salarios mínimos.

**La cuestión de fondo, por tanto, se elude: reconocer o no la enorme insuficiencia de la pensión (sólo cubre una cuarta parte de lo requerido para vivir en condiciones de dignidad) y, a partir de tal reconocimiento, empezar un proceso gradual para su incremento que, por su propia gradualidad permita ir ajustando, también gradualmente, los ingresos para financiar el incremento de la pensión.**

Introduciendo en esta respuesta la misma ambigüedad que en la anterior, el IAAM añade:

“Se consultará a la Secretaría de Finanzas, Consejería Jurídica y a la Contraloría General sobre este tema, una vez que se tenga la respuesta se le hará del conocimiento del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF)”.

Igual que en caso anterior, el Evalúa DF no ha recibido la información prometida. Pero además debe hacerse notar que en su respuesta (2° párrafo de esta sección) afirma categóricamente que “el Gobierno del Distrito Federal, a través del Reglamento, **no puede comprometerse en este sentido**”.

**Conclusión.** Como se adelantó en la conclusión a la Primera Recomendación, la facultad reglamentaria le permite al Ejecutivo del GDF modificar el reglamento para introducir el incremento gradual de la pensión alimentaria. Naturalmente, si el Ejecutivo prefiriese que el monto de la pensión estuviese especificado en la Ley, podría enviar una iniciativa de reforma a la Ley en el sentido de la recomendación y el Evalúa DF daría su recomendación por cumplida, puesto que la garantía del derecho a la pensión alimentaria es más estable si su monto se define en la Ley que en su reglamento.

**TERCERA RECOMENDACIÓN:** “Sustituir o complementar la actual tarjeta electrónica como medio de disposición de la pensión, por un mecanismo que garantice adicionalmente acceso a efectivo”.

*Justificación.* Los argumentos de carácter tutelar que llevaron a la implantación de una tarjeta electrónica utilizable sólo en establecimientos afiliados, no resultan convincentes por cuanto que la forma de disposición de los recursos no basta para impedir el abuso de parientes si esta actitud está presente. Por lo demás, la tarjeta actual es un dispositivo que si bien no implica costos de administración, *limita la libre disposición de la pensión por parte de los derechohabientes* impidiendo el pago de servicios o la compra en la “tienda de la esquina”.

Aunque está en marcha un proceso que llevará a la unificación de las diversas tarjetas electrónicas utilizadas en el GDF para transferir recursos a la población (Programa Ángel), aún no se ha definido el carácter de la tarjeta unificada, ni se ha implementado, por lo cual el Comité de Evaluación y Recomendaciones consideró que esta recomendación sigue vigente.

**Respuesta comentada del IAAM a la Tercera Recomendación: “No se acepta”.**

Para fundamentar su rechazo a esta recomendación, el IAAM desarrolla una argumentación, basada en 6 puntos: niega que la afirmación del Evalúa DF en la justificación de la recomendación respecto a que la tarjeta no permite el pago de servicios señalando algunos ejemplos, no exhaustivos, de servicios que sí se pueden pagar con ella, lista muy parcial que sólo incluye telefonía, televisión de cable y gas natural. Una lista así, aunada a la respuesta vaga respecto a la tienda de la esquina, a las

que llama Tiendas de Barrio (señalando que sí pueden afiliarse), muestra que no han refutado la afirmación esencial de que *limita la libre disposición de la pensión por parte de los derechohabientes*.

El IAAM argumenta, a continuación, que sólo con una tarjeta que ***impida la disposición de efectivo puede el adulto mayor*** puede éste “realizar la compra y adquisición (*sic*) de los productos que él decida para su propio beneficio, *siendo estos principalmente alimentos y medicamentos*”. Aunque está en marcha un proceso de ampliación de los establecimientos afiliados, es evidente que una tarjeta que da acceso a un universo restringido de establecimientos limita la libre disposición de la pensión por parte del derechohabiente. Sin darse cuenta, acto seguido *deciden* por el adulto mayor qué es lo que éste debe comprar (*alimentos y medicinas*) justo cuando están hablando de la autonomía de decisión que debe tener. Al argumentar que la tarjeta actual “*convierte la actividad de compra en una actividad de recreación y oportunidad de paseo para el Adulto Mayor*”, incurrir en una contradicción evidente respecto a los argumentos (exactamente opuestos) en contra de cambiar la forma de verificación de supervivencia y domicilio esgrimidas por el IAAM en su primera respuesta (que en la segunda avalan), se dice en contra del procedimiento de verificación por presentación semestral: “los obliga a salir de sus domicilios en detrimento de su salud” y “los obliga a realizar un gasto para trasladarse en deterioro de su economía”. Lo que es paseo (goce) de alta frecuencia para ir de compras (a establecimientos muchas veces lejanos) se convierte en un gasto y un riesgo para la salud tratándose de una visita semestral.

El argumento listado en tercer lugar está evidentemente fuera de lugar porque el acceso a los mercados públicos se logra igualmente con dinero en efectivo. El argumento esgrimido en cuarto lugar, sobre el supuesto mayor efecto multiplicador en la economía del DF de la tarjeta electrónica actual que el de una con acceso a efectivo, *porque con ésta se puede gastar fuera del DF*, ignora que hay una cadena absolutamente mayoritaria de supermercados (donde se concentra un porcentaje importante del gasto con la tarjeta electrónica actual) que explota brutalmente a sus trabajadores, violando los derechos de sindicalización y otros laborales, y cuyas ganancias se envían al extranjero. La pérdida de la información sobre los rubros en que se gasta la pensión lo esgrime el IAAM como quinta razón, mostrando que en su concepción hay un gasto correcto y otros incorrectos, lo que niega, otra vez, la autonomía de decisión del adulto mayor. Por último, el IAAM esgrime que la seguridad del adulto mayor se verá mermada si tiene una tarjeta de débito, por los riesgos de despojo y hasta de asesinato, otra vez negando la autonomía del adulto mayor que, si siente riesgoso un cajero puede buscar otro en lugares más protegidos.

**CUARTA RECOMENDACIÓN.** Con el propósito de avanzar hacia la **permanencia y portabilidad del derecho a la pensión alimentaria**, manteniendo vigentes los derechos de aquellos derechohabientes que cambien su domicilio (posteriormente a haber sido dados de alta y transcurrido al menos un año) del DF a un municipio que forme parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), **proponer al Jefe de Gobierno la elaboración de una iniciativa de reforma a la Ley que establece el Derecho a una Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores en la que se defina que, en cuanto derecho, y después de transcurridos tres años de ser derechohabiente, la pensión alimentaria no se perderá por cambio de domicilio del adulto mayor a un municipio ubicado en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Una vez reformada la Ley, el cambio deberá reflejarse también en el Reglamento.**

**Justificación.** *El derecho, una vez adquirido, no debería perderse*, por lo cual aceptar que el derechohabiente pueda cambiar su domicilio a un municipio de la ZMCM sin perder sus derechos, es un primer paso a la permanencia (y portabilidad) del mismo. La política de vivienda del Gobierno Federal, que no construye vivienda nueva en el DF sino en la zona conurbada del Estado de México, explica una parte importante de este tipo de cambios de domicilio. El DF debe avanzar hacia la

portabilidad de la pensión alimentaria también porque no puede quedar detrás, en este aspecto, de las pensiones de la seguridad social federales (IMSS, ISSSTE y otras), que son totalmente portables, ya que la persona pensionada puede vivir en cualquier parte del territorio nacional *e incluso fuera de éste sin perder sus derechos*; y tampoco respecto a los institutos de seguridad social de los trabajadores de los estados, que tampoco se pierden por cambio de domicilio fuera del Estado. El primer paso hacia esa portabilidad plena conlleva reconocer el carácter metropolitano de esta ciudad y que, por tanto, es posible trasladarse a vivir a los municipios conurbados del Edomex sin perder el derecho a la pensión.

**Respuesta (comentada) del IAAM a la Cuarta Recomendación: “No se acepta”**

Para argumentar su rechazo a esta recomendación, el IAAM empieza señalando que:

“El objetivo del IAAM es promover el bienestar de las personas adultas mayores en el Distrito Federal. Otorgar el recurso a las personas adultas mayores, sin darles seguimiento, se traduciría en que no se podría brindar ningún otro servicio de los que tiene el IAAM–DF. Lo anterior sin considerar que las Profesionales de Servicios a Adultos Mayores no podrían, en ninguna circunstancia salir del territorio del DF, *porque el contrato colectivo de trabajo establece con claridad su área de trabajo*”.

En primer lugar, debe hacerse notar que en esta argumentación se pone al IAAM y sus objetivos por encima de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria. La argumentación se podría parafrasear de la siguiente manera: “Es preferible que las personas mayores de 68 años que cambian su domicilio a los municipios conurbados del Edomex, *pierdan todo y no que pierdan solamente los “otros servicios” que provee el IAAM*”. Es evidente que esta tesis es indefendible lógicamente y éticamente. Por otra parte, la evaluación externa del Programa de la Pensión Alimentaria muestra que el IAAM se ha convertido en la institución que opera la Pensión Alimentaria y no en la que proporciona atención integral al adulto mayor, objetivo que ha quedado semi-olvidado y que se refleja en que los otros servicios vigentes son de poca cobertura o de poca importancia. La evaluación demostró que la enorme carga de las visitas de verificación (de domicilio y supervivencia) y las de entregas de tarjeta (más de 3 millones al año), absorbe a tal grado la energía y el tiempo del personal del IAAM, que los otros servicios han quedado más y más en el olvido. Uno de los objetivos centrales del paquete de recomendaciones es justamente cambiar la lógica de la operación de la pensión para que se libere tiempo del personal del IAAM y que éste se pueda dedicar a servicios sustantivos. Por ello la Recomendación Quinta, también rechazada por el IAAM, consiste en “reemplazar, para los pensionados que gozan de autonomía...las visitas domiciliarias por presentación en los módulos... la liberación de tiempo resultante debe ser aprovechada **para aumentar las visitas de prestación de servicios** lo que requiere que el Instituto las diseñe y programe”

Pero el IAAM sigue argumentando y muestra que su preocupación real no son los “otros servicios” sino el que *no se pueda operar la mecánica de seguimiento (básicamente verificación de domicilio y de supervivencia) mediante visita domiciliaria* que defiende a toda costa como puede verse en la Quinta Recomendación:

“Pero sin duda el sustento más importante que impide llevar a cabo esta recomendación en la legislación actual [es que] **no podrían darse seguimiento (sic), tampoco se podría garantizar que sólo se les otorgara el recurso a las personas de un perímetro metropolitano**, con lo cual no podría cumplirse los supuestos de esta [reforma a] la Ley que se propone por parte del Consejo”.

Sobre la garantía de sólo otorgar el beneficio a quienes no vivan en el DF pero lo hagan en la zona conurbada (evitar que personas que residen fuera de la ZMCM pudieran hacer trampa), debe

señalarse que la operacionalización de este primer paso en la portabilidad, supone la presentación del derechohabiente periódicamente en el módulo más cercano a su nuevo domicilio, con comprobante reciente de domicilio. Se verificarían así el domicilio y la supervivencia en una única visita del derechohabiente al módulo. Al respecto debe, primero, aclararse, que en la recomendación se exige haber cumplido al menos tres años como derechohabiente antes del cambio de domicilio.

En segundo lugar, y de más importancia, debe considerarse que en todo programa social en el cual se exigen algunos requisitos para tener acceso al mismo, se pueden cometer dos tipos de errores: *excluir a derechohabientes que por cualquier razón* no pudieron demostrar que cumplen con el requisito (por ejemplo, no estaban en sus domicilios en ninguna de las tres visitas domiciliarias del personal del IAAM) pero que sí lo cumplen (*error de exclusión*) o *incluir a personas que no cumplen realmente con el requisito pero que hacen trampa y logran pasar la prueba (error de inclusión)*. Como tiende a ocurrirle al personal de todos los programas sociales, en el IAAM se pone más énfasis en evitar los errores de inclusión que en los de exclusión. Se parte de la desconfianza en la población y, por tanto, se procura diseñar mecanismos para que nadie pueda hacer trampa, reduciendo así el error de inclusión a niveles cercanos a cero. Esa es la lógica de verificar la supervivencia mediante visitas domiciliarias en horas hábiles sin previo aviso y dar de baja al derechohabiente si no se le encontró en tres visitas sucesivas no programadas. Entre un error de inclusión y uno de exclusión, media una diferencia radical: mientras para la persona mayor el contar o no con la pensión puede cambiar radicalmente su vida (desde volverse dependiente total de otras personas con las que vive hasta morir de hambre), un error de inclusión sólo le cuesta al erario \$862 pesos mensuales más. Es evidente que es más importante evitar un error de exclusión que uno de inclusión y eso no parece haberlo comprendido el IAAM.

El IAAM continúa su alegato en contra de esta recomendación recurriendo a argumentos jurídicos en torno a la *no obligatoriedad de las leyes fuera del territorio* de cada entidad federativa y en torno a los temas de coordinación metropolitana previstos en la Constitución para mostrar que no incluyen los temas sociales, ni por tanto el tema de pensiones alimentarias. Por último, el IAAM señala que si la Constitución no fuese suficiente, está el riesgo que para los servidores públicos supone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cita al respecto algunos artículos que hablan de la obligación que tienen los servidores públicos de cumplir el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio. Estos argumentos se reproducen a continuación completos para que los miembros de la Comisión Interinstitucional los tengan a la mano. Es evidente que mantenerle un derecho adquirido a un ciudadano del Distrito Federal que cambie su residencia a algún municipio conurbado, no significa incurrir en aplicación extraterritorial de las leyes, como no lo es cuando ciudadanos de Coahuila, de Yucatán o del Edomex, siguen cobrando sus pensiones de los institutos de seguridad locales aunque residan en el DF o en El Paso, Texas. Al parecer la obligatoriedad extraterritorial que le preocupa al IAAM es la que lo obligaría a seguir pagando una pensión a alguien que deja de residir en el DF. También, al parecer, le preocupa que, por seguir pagando una pensión a un no residente, o por no hacer visitas domiciliarias a algunos pensionados, pudiera incurrir en violación a la Ley de Responsabilidades. En ambos casos, sin embargo, la reforma a la Ley planteada en la presente recomendación establecería las condiciones de continuidad de la pensión y, por otra, podría establecer *la no obligación de llevar a cabo visitas domiciliarias fuera del DF*. Los argumentos del IAAM son los siguientes:

“En el documento anterior se dio el fundamento jurídico que impide al IAAM-DF operar el programa de la **Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores, residentes en el Distrito Federal** fuera del territorio del Distrito Federal. No obstante reforzamos dicha argumentación de la siguiente manera:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente las facultades y atribuciones de cada entidad, además del territorio que ocupa; y en el caso particular del Distrito Federal, el **Artículo 44** establece que “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

Posteriormente, el **Artículo 121, Fracción I** de nuestra Carta Magna prevé que: “**Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él**”.

En tanto del **Artículo 122, BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Fracción II, inciso a**, estatuye: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias”.

Aún cuando el GDF pensara llevar este programa a los municipios conurbados del Estado de México, nos encontraríamos que el artículo anterior en su **BASE QUINTA, apartado G** señala los casos en que se puede establecer coordinación con la vecina entidad mexiquense y lamentablemente no aborda a los programas sociales. “Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos **podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes**”. Esto último nos obligaría a violar la **Ley de Pensión Alimentaria que claramente establece el derecho de la retribución como su nombre lo dice a los “residentes en el Distrito Federal”**. Además el artículo constitucional es muy claro ya que es contundente al señalar que sólo se podrá coordinar “las acciones en las materias indicadas”.

**Finalmente el apartado H del multicitado artículo, refiere** “Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal”.

2. Si nuestra Constitución no fuera suficiente argumento para rechazar la observación de la portabilidad, entonces presentamos otro elemento que significa un riesgo para nosotros como servidores públicos. Es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la que los funcionarios del Distrito Federal somos sujetos.

En su **TITULO SEGUNDO Responsabilidades Administrativas, CAPITULO I Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, Artículo 7** “Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el

desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principio de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

En tanto que el **Artículo 8** establece que “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

**I.-** Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

**II.-** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

**III.-** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

Y la fracción **VII** “Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;”

**Adicionalmente, la fracción XXIV** “Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

Hasta aquí el texto del IAAM argumentando su rechazo a la Cuarta Recomendación.

**Conclusiones.** La esencia de la recomendación no es abordada por el IAAM: el carácter permanente, una vez adquirido, del derecho. Buscando argumentos jurídicos y operacionales, cuya falta de solidez quedó demostrada por analogía con otros sistemas de pensiones, y argumentando problemas de contrato colectivo, que se resuelven evitando las visitas domiciliarias fuera del DF por el personal sindicalizado, cuyos objetivos de verificación de supervivencia y domicilio pueden cumplirse con la presentación personal semestral del derechohabiente, se quiere despojar de un derecho a quienes se ven obligados a cambiar su domicilio a la zona conurbada. En plena coherencia con la Recomendación Quinta, sin embargo, habría que añadir que, para los derechohabientes residentes en la zona conurbada que carezcan de autonomía, la verificación de supervivencia y residencia se hará mediante visita domiciliaria realizada por personal no sindicalizado.

**QUINTA RECOMENDACIÓN.** Reemplazar, sólo para los pensionados que gozan de autonomía **y que manifiesten su acuerdo con el nuevo procedimiento**, las visitas domiciliarias como mecanismo para la verificación de supervivencia, verificación de domicilio y entrega de la tarjeta electrónica de reposición, por la presentación semestral del derecho-habiente, con comprobante reciente de domicilio, en el módulo correspondiente a la unidad territorial donde reside. Se mantendrán pruebas aleatorias para verificación complementaria de domicilio. Para el buen funcionamiento de esta recomendación será necesario reasignar las actividades del personal operativo y aplicar las recomendaciones (véase adelante) referidas a las condiciones de los módulos. Por otra parte, la

liberación de tiempo resultante debe ser aprovechada para aumentar las visitas de prestación de servicios, lo que requiere que el Instituto las diseñe y programe.

**Justificación.** Buena parte de las visitas domiciliarias que se realizan a los derechohabientes están orientadas a la sola verificación de su domicilio y supervivencia y no a la prestación de un servicio. Por otro lado, debido a que de acuerdo con las normas procedimentales aplicadas por el IAAM-DF no es posible acordar con los pensionados ni día ni horario de las visitas, se generan dos consecuencias indeseables: a) se limita la movilidad del derechohabiente que debe permanecer recluido esperando la posible visita, y b) convierte al personal operativo del instituto en *mediador permanente de los derechohabientes*. Ambas consecuencias limitan la autonomía del derechohabiente, tanto en el ejercicio del derecho a la pensión como en su vida misma. Por otra parte, las llamadas visitas de *seguimiento*, implican una gran carga de trabajo para el personal operativo porque se efectúan con una periodicidad similar, aproximadamente tres veces al año, a todos los pensionados, independientemente de su situación y grado de autonomía y actividad.

**Respuesta (comentada) del IAAM a la Quinta Recomendación: “No se acepta”.** El IAAM argumenta que “no se acepta esta recomendación debido a que las bajas por fallecimiento se detectan *en su mayoría* a través de los archivos que proporciona a este Instituto el Registro Civil. Es por ello que las visitas domiciliarias son fundamentalmente de seguimiento y para proporcionar servicios médicos y sociales por parte del instituto, así como para brindar información de parte del Gobierno del Distrito Federal que es útil a los derechohabientes”. Si así fuera, y como veremos hay evidencia en sentido contrario, razón de más para no preocuparse por el cambio de procedimiento de verificación, ya que teniendo las visitas otros propósitos, pueden y deben seguirse realizando para cumplirlos. Pero además, las dos afirmaciones centrales de esta frase; que la mayor parte de las bajas se detectan a través de la información del Registro Civil, y que las visitas domiciliarias son fundamentalmente para proporcionar servicios médicos y sociales, no coinciden con lo señalado en la primera respuesta del IAAM y con los hallazgos de la evaluación. En efecto, en la primera respuesta la razón de rechazo fue formulada de otra manera: “No se acepta reemplazar las visitas domiciliarias por la presentación semestral, **ya que las visitas domiciliarias no tienen como objetivo único verificar la supervivencia sino que van mas allá**, la asistencia de las Profesionales de Servicios a Adultos Mayores a los domicilios de los derechohabientes **permiten indagar la situación social y la salud de los mismos, así como hacerles llegar información útil en distintos campos de su vida...** Además, se busca verificar la residencia en el Distrito Federal, ya que...” Está muy claro que es una respuesta muy diferente porque reconoce que las visitas domiciliarias cumplen los dos objetivos de verificar supervivencia y verificar domicilio; porque no sostiene que su propósito fundamental sea proporcionar servicio sino cuando mucho, como objetivo complementario, captar y transmitir información. Pero todavía más claro, como se señala en el texto de la evaluación,

“El objetivo de la visita domiciliaria de seguimiento es definido en el manual correspondiente en los siguientes términos:

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

La argumentación del IAAM continúa señalando que

La forma en la que actualmente está instrumentado el Pase de Revista por algunas instituciones para sus pensionados, *tiene más que ver con una política de cancelación de derechos y denigra a los adultos mayores*.

Justamente es la preocupación por las bajas injustificadas actuales del programa, lo que ha llevado al *Evalúa DF* a proponer el cambio en el sistema de verificación de domicilio y supervivencia. En la evaluación se señala lo siguiente:

Conviene detenerse en el número importante de bajas registradas bajo las causales “no localizado” y “cambio de domicilio”, que ***para el período 2001-2008 dan cuenta de 17.7 y 13.9 %, respectivamente, del total de bajas registradas.*** Ya nos hemos referido al hecho de que la exigencia de la presencia de los derechohabientes en su domicilio cuando el personal del Instituto les realiza visita domiciliaria, en particular cuando éstas consisten en visitas de seguimiento y se trata de derechohabientes que continúan activos, constituye una suerte de talón de Aquiles de la operación de la pensión alimentaria y un aspecto que, según se desprende de esta evaluación, debería ser objeto de revisión tanto en cuanto componente del diseño como de la operación. *De hecho, todo parece indicar que la causal de baja “no localizado”, debe ser revisada y posiblemente eliminada o al menos ser objeto de una definición diferente que evite el riesgo de exclusión (indebida) que en la actualidad supone.*

Una presentación personal al semestre (o anual), para los derechohabientes que gozan de autonomía, únicos para los cuales se hace la recomendación del cambio de procedimiento de verificación, es mucho menos denigrante que las visitas no concertadas en horas y días hábiles que obligan al derechohabiente a una reclusión virtual que casi parece arresto domiciliario.

Resulta inverosímil el siguiente argumento del IAAM sobre costos porque evidentemente resulta más eficiente para el personal atender en el mismo lugar a quienes debe verificar que transitar por la ciudad buscando, de uno en uno, a los adultos mayores (y haciendo múltiples visitas hasta encontrarlos):

Otro motivo por el cual no se acepta es que *la atención en Módulos incrementa los costos de operación.* Un interés fundamental del Gobierno del Distrito Federal es que este tipo de gasto sea pequeño a fin de que llegue el recurso a las personas. Si se quisiera implementar el Pase de Revista se requiere infraestructura adecuada para la ubicación de los módulos (asientos, sanitarios, rampas, etc.), equipo técnico especializado (cómputo, fotografía, huella digital sistematizada, credencial digitalizada), campañas de difusión para que los derechohabientes se enteren del Pase de Revista, etc. El Instituto no cuenta con la infraestructura adecuada para darles atención con el concepto Pase de Revista.

El supuesto aumento de costos esgrimido resulta de un cambio tecnológico que introduce elementos actualmente no utilizados, como huellas y credenciales digitalizadas. En cuanto a los módulos, la ampliación y el equipamiento adecuado de éstos fue la materia de la Duodécima Recomendación que fue aceptada por el IAAM.

Por último, el IAAM esgrime la siguiente argumentación:

La visita domiciliaria crea un sentido de vínculo, de comunidad, de identidad y dignifica a la persona; posee un carácter social. El Pase de Revista, se restringe a comprobar que los derechohabientes siguen con vida y reduce a un registro burocrático la permanencia en el Padrón.

Las recomendaciones del Evalúa DF al IAAM no proponen eliminar las visitas domiciliarias, sino cambiar su propósito: de fiscalización o control (evitar la trampa) a la prestación de servicios sustantivos. El pase de revista es sólo un trámite que debiera ocupar una proporción pequeña de los recursos del IAAM (se puede incluso disminuir su frecuencia sobre todo porque la supervivencia se

controla ya, básicamente, a decir del IAAM mismo, a través de la información de muertes reportadas por el registro civil, por lo cual se puede hacer anualmente).

**Conclusiones.** Los argumentos del IAAM para rechazar el cambio de procedimiento de verificación de domicilio (y parcialmente de supervivencia) para los derechohabientes autónomos, van en contra de sus propias declaraciones de que “la visita domiciliaria crea un sentido de vínculo, de comunidad, de identidad y dignifica a la persona”. Justamente por ello hay que separarlas del aspecto fiscalizador, con lo cual se podrían concertar para lograr plenamente su cometido y ser más eficientes. Todos los argumentos han sido rebatidos dejando, con ello, más claro que nunca que el cambio de procedimiento de verificación es fundamental para que las visitas domiciliarias se vayan transformando plenamente en visitas de apoyo y prestación de servicios, cuyas frecuencias no tienen por qué ser iguales para todos los derechohabientes. Pueden ser muy frecuentes para quienes su situación así lo requiere y casi inexistentes para los que son plenamente autónomos.

**SÉPTIMA RECOMENDACIÓN.** Incluir en la propuesta de modificación al Reglamento, específicamente en el artículo 32, la reducción a seis de las causales de baja, que quedarían de la siguiente manera:

Artículo 32. Son causas de baja del padrón de derechohabientes de la pensión:

- I. El fallecimiento del derechohabiente.
- II. La no asistencia semestral al módulo (con un margen de tolerancia de un mes) para verificación de supervivencia y verificación de domicilio, en el caso de los derechohabientes con autonomía que opten por esta modalidad. Respecto a los derechohabientes que requieren o que deseen visita domiciliaria para estos trámites, la imposibilidad de verificar el domicilio declarado por el solicitante o beneficiario, o su representante, y la imposibilidad por parte del Instituto de localizar ni a uno ni a otro a fin de establecer y verificar el verdadero domicilio. Para minimizar esta circunstancia, el Instituto registrará para cada solicitante o beneficiario de la pensión, al menos un medio de contacto adicional a la visita domiciliaria – teléfono y/o correo electrónico – y el nombre, dirección y teléfono y/o correo electrónico de una persona a contactar (pariente o allegado), en caso de que no sea posible localizar directamente al propio interesado.
- III. Cuando se compruebe que el domicilio del derechohabiente previamente dado de alta se ha modificado y ahora no se encuentra en el Distrito Federal. (En el caso de aceptar la cuarta recomendación se agregará o en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México).
- IV. La enajenación, cesión o transferencia a terceros de la tarjeta electrónica.
- V. Cuando se compruebe la existencia de un alta duplicada y ésta se deba a una conducta dolosa del propio interesado. (Cuando la duplicidad sea resultado de un error de registro o administrativo no imputable al interesado, el Instituto procederá a la correspondiente depuración de padrón y a la cancelación de la tarjeta duplicada. En estos casos no se considerará baja, sino procedimiento de corrección de datos sin pérdida de derechos).
- VI. Cuando el derechohabiente rechace la pensión por decisión propia, en cuyo caso deberá firmar el formato establecido al efecto.

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

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

La actual causal IX, basada en la incapacidad del beneficiario y la imposibilidad de designar un representante, debe ser eliminada y en su lugar se deberá diseñar un procedimiento para que el Instituto actúe de modo subsidiario en la designación de un representante voluntario.

**Respuesta (comentada) del IAAM a la Séptima Recomendación:** “Se aceptó parcialmente y se cumplió.”. El IAAM rechaza los cambios de las causales de baja asociados a la Recomendación Quinta que no ha aceptado. Mantiene, por ello, la siguiente causal de baja (contra la cual se ha argumentado exhaustivamente en la Quinta Recomendación) en lugar de la incluida en la primera frase del numeral II *supra*); por lo anterior se insiste en que la siguiente causal sea eliminada y reemplazada por la enumerada en la primera frase de la causal II de la recomendación:

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

También se mantuvieron cláusulas que la recomendación eliminaba o modificaba sustancialmente:

2. “Cuando se compruebe documentalmente la existencia de una alta repetida”. Como se aprecia, la recomendación añade: “y ésta se deba a una conducta dolosa del propio interesado”, que el IAAM no incluyó. Dar de baja a un derechohabiente por error del IAAM es el colmo de la falta de respeto a la ciudadanía. Se insiste en que se añada la aclaración sobre la conducta del interesado, así como la aclaración entre paréntesis.
3. “Cuando se verifique que el derechohabiente haya proporcionado información falsa y no cumple con los requisitos de edad o residencia establecidos para gozar de la Pensión”. Esta causal, que no estaba en las recomendaciones, puede quedar, pues no hay con ella ningún problema.
4. “Cuando el domicilio señalado por el derechohabiente no exista”. Es mejor la redacción recomendada: “La imposibilidad de verificar el domicilio declarado por el solicitante o beneficiario, o su representante, y la imposibilidad por parte del Instituto de localizar ni a uno ni a otro a fin de establecer y verificar el verdadero domicilio”. Se debe añadir en este caso, tal como se señaló en las recomendaciones: “Para minimizar esta circunstancia, el Instituto registrará para cada solicitante o beneficiario de la pensión, al menos un medio de contacto adicional a la visita domiciliaria – teléfono y/o correo electrónico – y el nombre, dirección y teléfono y/o correo electrónico de una persona a contactar (pariente o allegado), en caso de que no sea posible localizar directamente al propio interesado”.
7. “Cuando exista un error en el nombre del derechohabiente y la tarjeta sea rechazada por él mismo. En este caso se le dará de alta de nuevo con las correcciones necesarias, de acuerdo a procedimiento establecido”. Es evidente que no se trata de una baja sino de corrección de nombre y, por tanto, no debería figurar en el reglamento como causal de baja, sino como se señala en las recomendaciones: “cancelación de la tarjeta, verificación y rectificación de

datos en el padrón de beneficiarios y emisión de una nueva tarjeta, por error en el nombre”, lo cual no debe lugar a la pérdida de derechos.

8. “Incapacidad física y/o mental del Adulto Mayor cuando exista la imposibilidad de asegurarle el beneficio a través de un representante”. Como se señala en la recomendación, esta causal debe ser eliminada y el IAAM debe actuar de modo subsidiario en la designación de un representante. Eliminar de la pensión a los más débiles es un despropósito total.
9. “Incumplimiento de los compromisos adquiridos en la Carta Compromiso firmada por el Pensionado”. Después de las causales anteriores no queda ningún otro compromiso que se pueda incumplir según la redacción propuesta en las Recomendaciones sobre la redacción de la Carta Compromiso.

Como se aprecia, falta la causal de baja III de las recomendaciones, referida a la comprobación de residencia en otra entidad federativa (fuera de la Zona Metropolitana del DF), que debe añadirse.

El IAAM argumenta a favor de su lista de causales de baja y contra la recomendación, argumentando que “una persona adulta mayor puede solicitar acudir al módulo, pero con facilidad pasar de ser funcional a frágil, o a geriátrica, se daría de baja a personas que no acudieran al Pase de Revista sin tener la oportunidad de conocer los motivos por los cuales no se presentó”. Es evidente que el IAAM sigue situado en un paradigma de flujo de la información muy rígido, según el cual ni él ni sus allegados pueden enviar información al IAAM para corregir su estatus, por vía telefónica, internet o correo. Sólo así se explica este párrafo. Sin embargo, habría que prever estos cambios y asegurarse que se registre una persona que pueda avisar al IAAM del cambio de situación y que esté enterada que tiene que hacerlo.

Termina su alegato en los siguientes párrafos:

“En cuanto al resto de las causales de baja preservan el espíritu de garantizar el ejercicio del derecho a la Pensión Alimentaria. *Cualquiera de las causales de baja procede sólo en aquellos casos en que se justifique plenamente y sea soportado documentalmente.* Por lo que no queda a discrecionalidad del servidor público.

Por otro lado en el Reglamento y en las Reglas de Operación quedan garantizados los derechos de las personas adultas mayores, toda vez que pueden pedir la revisión de un proceso de baja. Así mismo, aún cuando el procedimiento haya sido conforme a derecho, la persona adulta mayor puede pedir hasta por tres veces la reincorporación a la Pensión Alimentaria, con lo cual se confirma que no hay posibilidad de discrecionalidad en estos procesos”.

La recomendación no va dirigida a eliminar una supuesta discrecionalidad del servidor público, sino en contra de las causales de baja tal como están concebidas y operadas. El derecho de los adultos mayores a solicitar la reincorporación no fue objeto de recomendación. Puesto que la baja supone la suspensión inmediata del pago de la pensión, el daño se causa de inmediato.

**Conclusiones.** En primer lugar, como se aprecia, lo no aceptado por el IAAM en esta recomendación es mucho más que lo relacionado con la Recomendación Quinta. Una de las más graves es el mantenimiento de la causal de baja asociada a no encontrar al derechohabiente en tres visitas. También es grave dar de baja a alguien por un error administrativo del IAAM. Se mantiene la recomendación completa con la excepción de la causal 3 sobre falsedad de la información proporcionada por el adulto mayor.

**Decimotercera Recomendación.** Además del contenido de la recomendación Quinta, *revisar otros aspectos del procedimiento de visitas domiciliarias* teniendo en cuenta sus diferentes propósitos a

*fin de*, por una parte, estar en condiciones de enfrentar el crecimiento durante los próximos años del padrón de derechohabientes y, en particular el que resultara a partir de la puesta en vigor de la disminución a 68 años de edad requerida para ser derechohabiente de la pensión alimentaria, y *dar un paso hacia la atención integral al adulto mayor; incrementando las visitas de servicio.*

**Justificación.** La misma de la Quinta Recomendación.

**Respuesta (comentada) del IAAM a la Decimotercera Recomendación: “No se Acepta”.**

Se reproduce la argumentación del IAAM:

Además de argumentación a la **QUINTA y SÉPTIMA RECOMENDACIONES**, la cual es aplicable para la presente recomendación, se considera que:

Las visitas domiciliarias, tal como se ha explicado en diversas partes de este documento, no se realizan como trámite burocrático. Se ha dispuesto *un número de visitas* por Profesional de Servicios a Adultos Mayores que garantice la calidad de las mismas, las cuales se monitorean y se reportan *a fin de garantizar a los derechohabientes que realmente se proporcionen servicios médicos y sociales*, se detecten situaciones que lesionen los derechos de las personas adultas mayores, que se cree un sentido de vínculo, de comunidad, de identidad y dignificación a la persona.

El personal operativo prioriza a los adultos mayores que las requieren, ya sea por su condición de salud, social, familiar, etc., no importando su grado de funcionalidad ni el grado de marginación.

Existe la evidencia de que las visitas domiciliarias sin previo aviso, dan la oportunidad de conocer la realidad en la que viven las personas adultas mayores, realidad que en ocasiones está vinculada al maltrato, ya sea físico, psicológico, patrimonial y/o por abandono.

La presencia de la Profesional en el domicilio del derechohabiente, en muchas ocasiones es la única posibilidad que éste tiene de comunicarse con alguien ajeno a su familia o entorno comunitario, en quien confía por el vínculo que la Profesional representa entre él y las instituciones responsables de garantizar y defender sus derechos; así mismo para brindarle la atención requerida.

Tanto las recomendaciones como la presencia de la Profesional, por la investidura que le da la representación institucional, *ha podido prevenir o detener actos de violencia, maltrato y abandono contra los adultos mayores.*

Por último, en casos especiales se tiene la posibilidad de acordar días y horarios para las visitas.

No parece haber desacuerdo alguno en la intención de que las visitas domiciliarias tengan como propósito central la prestación de servicios. Sin embargo, con más de 3 millones de visitas de seguimiento al año, no queda mucho espacio temporal para visitas de servicio auténtico. La diferencia está en el diagnóstico: para el IAAM las visitas ya son de servicio, son de gran calidad y salvan a los adultos mayores del maltrato de la familia. Sin embargo, el IAAM no tiene evidencias al respecto y la evaluación muestra que el trámite burocrático de comprobar supervivencia sí absorbe el tiempo de las *Edufasas* que son las que hacen la inmensa mayoría de las visitas.

**Conclusión.** El rechazo a esta recomendación significa la negativa a cambiar el contenido fundamental de las visitas domiciliarias. Liberarlas de la función de fiscalización (evitar trampas) les permitiría que realmente se diera “un sentido de vínculo, de comunidad, de identidad y dignificación a la persona”. Si se les despoja de su carácter fiscalizador, las visitas domiciliarias pueden ser ya sin previo aviso y así las virtudes argumentadas de este tipo de visitas aumentarían enormemente.



## COMITÉ DE EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

---

Por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Dra. Myriam Irma Cardozo Brum, Consejera; Mtra. María del Pilar Berrios Navarro, Consejera; Dra. Antonia Candela Martín, Consejera; Dr. Julio Boltvinik Kalinka, Consejero; Dr. Manuel Canto Chac, Consejero; Dr. Adolfo Sánchez Almanza, Consejero.