

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**

**La Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Distrito
Federal: Un Análisis de la Política Social y sus Opciones de Instrumentación como
Política Pública Financieramente Responsable**



David Sánchez Apreza

dsapreza@yahoo.com.mx

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas
Asesor Dr. Luis Felipe López Calva

Mayo de 2006

La Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Distrito Federal: Un Análisis de la Política Social y sus Opciones de Instrumentación como Política Pública Financieramente Responsable.

Resumen Ejecutivo

El presente análisis de política pública tiene por objeto analizar el programa social de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal que fue puesto en vigor a través de un acuerdo administrativo de febrero del año dos mil uno y que fue transformado en ley en noviembre del año dos mil tres.

El trabajo en cuestión pretende buscar la forma en la que el próximo Jefe de Gobierno del Distrito Federal –el cliente- podría modificar la forma en la que está implementada la política social de la pensión alimentaria para los adultos mayores, porque actualmente funciona como un derecho universal consagrado en ley que representa una carga de más de tres mil millones de pesos anuales para el erario público del Distrito Federal y que crece cada año porque más adultos mayores de setenta años se incorporan al programa. El problema radica en que mientras esto sucede, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de aumentar anualmente el rubro relativo dentro del presupuesto de egresos, para cubrir el monto total de las pensiones alimentarias totales, porque de lo contrario estaría sujeto a responsabilidad.

En el presente análisis se revisará la forma de implementación de la política social en cuestión, en lo que se refiere al tipo de acto de gobierno a través del cual se debe ejecutar la modificación u adecuación relativa, pues podría hacerse a través de una ley, de un reglamento o simplemente, a través un acuerdo administrativo del Jefe de Gobierno.

La conclusión a la que se llegue, tiene gran trascendencia porque serviría para extrapolar una regla general que podría mejorar la implementación de los programas de desarrollo social en el futuro, evitando riesgos económicos innecesarios y garantizando programas de política social cuya implementación fuera siempre financieramente responsable.

Introducción

Analizar políticas públicas no es un trabajo sencillo porque su impacto recae sobre un gran número de ciudadanos. Se trata de una actividad tanto política como social, que necesariamente requiere de un trabajo en equipo de expertos en diferentes áreas del conocimiento, relacionadas con el área del problema público de que se trata.

Diseñar políticas públicas es un arte más que una ciencia (Bardach, 2001). Es tener el tacto justo para aplicar las herramientas científicas que se tengan a la mano, junto con la asesoría y participación de expertos, para resolver los problemas que se le presentan al poder público, diseñando estrategias que permitan alcanzar objetivos concretos que pongan solución al problema planteado. Esto significa que no puede haber receta sencilla para resolver cada uno de los casos analizados, sino que quien se dedique al análisis y diseño de políticas públicas, debe ser un profesional con la sensibilidad necesaria para hacerse de los recursos técnicos, humanos e intelectuales que le permitan alcanzar los resultados esperados.

El problema radica en que no siempre los resultados son los que se esperaban por quien formuló el planteamiento inicial pues en ocasiones el objetivo o meta que se plantea resulta imposible de alcanzar, o quien está tratando de alcanzarlo no cuenta con esa sensibilidad para aplicar sus recursos a favor de la obtención de los resultados buscados. No es un juego de palabras, sino una reflexión sobre la dificultad real que se presenta al momento de analizar problemas de política pública.

El presente documento pretende tomar un problema público y analizarlo con la técnica de análisis de política pública propuesta por el Profesor de la División de Política Pública de la Universidad de Berkeley Eugene Bardach (“Berkeley University”, 2006), quien ha señalado que el camino para analizar y resolver los problemas públicos, consiste primero en obtener la información necesaria para estudiar exhaustivamente el problema y definirlo, construir alternativas de solución y evaluarlas de acuerdo con criterios ciertos, proyectar los resultados de la política pública y confrontarlos, para finalmente, estar en

condiciones de que el cliente tome una decisión para enfrentar el problema público en cuestión.

En el presente análisis, el cliente es uno de los Candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien en caso de ganar la elección local del próximo día dos de julio del año 2006, rendiría protesta como titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal el día cinco de diciembre del mismo año.

Entre los meses de julio y noviembre, después de haber resultado electo, pero antes de iniciar su encargo, el cliente debe coordinarse con el equipo de funcionarios salientes de la administración que concluye para elaborar el presupuesto del año próximo 2007 y proponer todas las modificaciones estructurales y de política pública que vayan a requerirse durante el primer año de labores del nuevo titular de la administración pública local.

Una de las principales preocupaciones del cliente es el programa social de asistencia a las personas mayores de setenta años, denominado “la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003c) que representa una carga presupuestal de alrededor de 3,200 millones de pesos anuales. Esta cifra, por sí sola es mucho mayor que el presupuesto total anual de varias dependencias del gobierno local y que por sí sola representa casi la mitad del presupuesto asignado a la Secretaría de Salud (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004), la cual esta encargada de operar el referido programa social (Gobierno del Distrito Federal, 2003, arts. 2, 6 y 7).

El cliente tiene interés en saber si el programa, debe mantenerse sin cambios, como una ley que establece un derecho ciudadano al mismo tiempo que representa una enorme carga para el Gobierno del Distrito Federal; o si es posible regresar el derecho ciudadano a su forma inicial de programa de política pública para devolverle la flexibilidad que tenía antes de convertirse en ley.

A simple vista el cliente sabe que ambas opciones tienen ventajas y desventajas. Si el programa de la pensión, es costeable y realmente está cumpliendo con los objetivos para los que fue creado, es positivo tenerlo implementado en la forma de una ley para asegurar que aún con el cambio de administración no se afectará el derecho de los adultos mayores de setenta años, pero en caso de que la recaudación y los ingresos del Gobierno del Distrito

Federal no sean los esperados, la obligación legal de otorgar la pensión, ocasionaría un perjuicio económico a las finanzas de la entidad. Por el otro lado, si se regresara el programa a su forma original de programa de política pública a cargo de la Secretaría de Salud, tendría la ventaja de que puede ser modificado rápida y sencillamente a través algún acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero eso significaría también que en cualquier momento y con la misma facilidad podría ser cancelado el programa.

Por lo tanto es necesario realizar un análisis cuidadoso del programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, que permita al cliente tomar una decisión sobre uno de los programas sociales más caros en la historia del Distrito Federal.

Antecedentes

El 5 de diciembre del año dos mil, rindió protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000c), el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para convertirse en el segundo titular del poder ejecutivo electo democráticamente¹ en la Ciudad de México.

Durante su campaña electoral como Candidato a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, López Obrador ofreció, como una de sus líneas prioritarias de gobierno, apoyar a los grupos más vulnerables de la ciudad, como los adultos mayores, las madres solteras, los menores en situación de calle y las personas con capacidades diferentes (“López Obrador”, 2006).

Por tal motivo, dos meses después de haber iniciado su administración como Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 6 de febrero del año dos mil uno, un acuerdo mediante el cual se emitía el Programa de

¹ El 28 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, fue publicada la reforma política del Distrito Federal mediante las reformas al artículo 122 Constitucional y la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Con estas reformas se permitió a los ciudadanos del Distrito Federal, elegir al titular del poder ejecutivo local a través de elecciones libres, por períodos de seis años de gobierno. Sin embargo, el Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal solamente duró en su encargo tres años porque así lo establecían los artículos transitorios de la mencionada reforma, para que el Segundo Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera electo por el período de gobierno del 2000 al 2006.

Federal no sean los esperados, la obligación legal de otorgar la pensión, ocasionaría un perjuicio económico a las finanzas de la entidad. Por el otro lado, si se regresara el programa a su forma original de programa de política pública a cargo de la Secretaría de Salud, tendría la ventaja de que puede ser modificado rápida y sencillamente a través algún acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero eso significaría también que en cualquier momento y con la misma facilidad podría ser cancelado el programa.

Por lo tanto es necesario realizar un análisis cuidadoso del programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, que permita al cliente tomar una decisión sobre uno de los programas sociales más caros en la historia del Distrito Federal.

Antecedentes

El 5 de diciembre del año dos mil, rindió protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000c), el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para convertirse en el segundo titular del poder ejecutivo electo democráticamente¹ en la Ciudad de México.

Durante su campaña electoral como Candidato a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, López Obrador ofreció, como una de sus líneas prioritarias de gobierno, apoyar a los grupos más vulnerables de la ciudad, como los adultos mayores, las madres solteras, los menores en situación de calle y las personas con capacidades diferentes (“López Obrador”, 2006).

Por tal motivo, dos meses después de haber iniciado su administración como Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 6 de febrero del año dos mil uno, un acuerdo mediante el cual se emitía el Programa de

¹ El 28 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, fue publicada la reforma política del Distrito Federal mediante las reformas al artículo 122 Constitucional y la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Con estas reformas se permitió a los ciudadanos del Distrito Federal, elegir al titular del poder ejecutivo local a través de elecciones libres, por períodos de seis años de gobierno. Sin embargo, el Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal solamente duró en su encargo tres años porque así lo establecían los artículos transitorios de la mencionada reforma, para que el Segundo Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera electo por el período de gobierno del 2000 al 2006.

Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, feb. 2001, p. 3). El Programa estaría a cargo de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, feb. 2001, p. 4) y consistiría en otorgar a los adultos mayores beneficiarios, un apoyo de \$600 (seis cientos pesos 00/100) mensuales para la compra de alimentos, entregados a través de una tarjeta electrónica en la cual se depositaría mensualmente el importe de la pensión (Gobierno del Distrito Federal, feb. 2001, p. 5).

El programa tenía como meta beneficiar a 200 mil adultos mayores² con residencia permanente en el Distrito Federal que habitaran en zonas clasificadas como de alta marginación iniciando en el mes de marzo del año dos mil uno y financiando su costo de operación e implementación, con los ahorros provenientes del llamado Plan de Austeridad Republicana del Gobierno del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, feb. 2001, p. 6).

El programa estaba basado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal³ (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000a) y en la necesidad de atender a los cerca de 400 mil adultos mayores que residen en la Ciudad de México, población que constituye alrededor del 8% de la población total de la entidad y cuyo ingreso promedio es de menos de un salario mínimo mensual, quienes por lo general sufren de desnutrición, enfermedades crónicas y abandono, lo que demuestra que el incremento en la expectativa de vida es inversamente proporcional al decremento en la calidad de vida de los adultos mayores.

Además de la pensión alimentaria para los adultos mayores, el programa contemplaba el otorgamiento de consultas médicas y medicamentos gratuitos para las personas beneficiarias y establecía en su justificación la intención de mediano plazo de universalizar la pensión e incrementarla en su monto, en la medida que lo permitiera la suficiencia presupuestal.

² El costo anual mínimo del programa, a razón de 200 mil pensiones mensuales de \$600.00 cada una, sería de de \$1, 440, 000,000.00 (mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos 00/100).

³ La obtención de estos beneficios permiten suplir las necesidades básicas de alimentación y las de transporte en su caso para que de esta manera los gastos efectuados no recaigan de manera estrepitosa al bolsillo de esta gente de escasos recursos

El 27 de noviembre del año dos mil uno, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el *Acuerdo Mediante el cual se Modificaba el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de febrero de 2001* para incrementar el número de beneficiarios en 50 mil nuevos beneficiarios, pero sin modificar el monto de la pensión. Esta modificación entraba en vigor inmediatamente y ampliaba el padrón de beneficiarios a 250 mil y acercaba al Gobierno del Distrito Federal a la meta inicialmente planteada de cubrir a la totalidad de los adultos mayores más necesitados (Gobierno del Distrito Federal, nov. 2001).

A pesar de que esta modificación ampliaba la cobertura de la política social de atención a adultos mayores del gobierno capitalino, generando un beneficio social de importantes dimensiones, también se incrementaba la carga financiera sobre el presupuesto de egresos de la Secretaría de Salud con un costo aproximado de \$1,800,000,000.00 (mil ochocientos millones de pesos)⁴.

El programa social de apoyo a los adultos mayores continuó en operación y sin cambios durante dos años, hasta que el 18 de noviembre del año dos mil tres, fue promulgada la llamada “*Ley que Establece el Derecho de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal*” a la que en lo sucesivo nos referiremos como la “Ley de la Pensión para Adultos Mayores”.

El ordenamiento legal en cuestión fue aprobado por mayoría en la Asamblea Legislativa por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática después de horas de discusión y debate entre los grupos parlamentarios⁵ (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003a), porque aunque hasta ese momento el programa social de apoyo a los adultos mayores había estado funcionando, con base en un acuerdo del Jefe de Gobierno (Gobierno del Distrito Federal, nov. 2001), el intento de plasmar como ley un programa de asistencia social, generó reacciones encontradas y no fue bien recibido por los partidos de oposición al partido del sol azteca.

⁴ Cifra anualizada correspondiente a 250 mil pensiones mensuales de \$600.00.

⁵ La sesión inició pasadas las 11:00 horas y concluyó hasta casi la media noche.

La Iniciativa para crear esta ley fue presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, estratégicamente en la Primera Sesión Ordinaria del Primer Periodo de Sesiones del Primera Año de Ejercicio de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, celebrada el 17 de septiembre del año 2003, durante la cual rendiría su Tercer Informe de Labores.

Todos los ojos de los medios de información estaban focalizados en esa sesión porque además de ser el inicio de llamada III Legislatura de la Asamblea Legislativa, en la cual el partido del sol azteca recuperaba la mayoría absoluta del órgano legislativo que había perdido en el año 2000⁶ (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, pp. 20-24), era la sesión en la que el titular del ejecutivo local tendría que rendir cuentas.

Una vez presentada la Iniciativa de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores pero antes de que el Jefe de Gobierno presentara su tercer informe, esta fue turnada para su análisis y dictamen, a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y Presupuesto y Cuenta Pública, comisiones en las que el PRD cuenta con la mayoría absoluta de legisladores y ambas son presididas por diputados del mismo partido⁷. Esta coyuntura política permitió una cobertura mediática total para la presentación de la iniciativa del Jefe de Gobierno.

La iniciativa fue trabajada en Comisiones Unidas en un tiempo récord⁸ de poco más de un mes y sin haber tomado en cuenta las opiniones de los partidos políticos de oposición, el PRD aprovechó la mayoría absoluta con la que contaba tanto en las comisiones de referencia como en el Pleno, para dictaminar favorablemente y en sus términos originales la iniciativa presentada por el Jefe de Gobierno, señalando en todo momento que lo hacían porque compartían su preocupación por legislar sobre la pensión alimenticia para los adultos mayores.

⁶ De los 66 diputados que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el PRD tuvo 38 diputados durante la I Legislatura (1997-2000), 19 diputados durante la II Legislatura (2000-2003) y 37 diputados durante la III Legislatura (2003-2006).

⁷ La Comisión de Desarrollo Social tiene 9 integrantes y 5 son miembros del PRD, incluyendo a su presidente el Dip. Juventino Rodríguez Ramos. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tiene 9 integrantes y 5 son miembros del PRD, incluyendo a su presidente el Dip. Francisco Chiguill Figueroa.

⁸ La iniciativa fue turnada el 17 de septiembre de 2003 y el dictamen está fechado el 30 de octubre del mismo año. Es poco convencional que en tan poco tiempo hayan podido deliberar las comisiones unidas, simplemente por la logística que implicaría convocar y reunir a 18 legisladores.

En el dictamen de la iniciativa se advierte que las comisiones aprueban la propuesta, esgrimiendo entre otras razones, que el objetivo de un gobierno es establecer un ambiente igualitario y fraterno, donde los pobres y los débiles, encuentren protección ante las incertidumbres económicas y las desigualdades sociales; porque no se puede hablar de justicia social si los ancianos viven con carencias y en el olvido; porque los adultos mayores merecen una pequeña recompensa por haber aportado su trabajo a la ciudad y porque, según consta en el dictamen, las políticas sociales dirigidas a la atención de los grupos vulnerables durante los últimos gobiernos, no han sido suficientes para reivindicar los derechos plenos de las personas mayores de setenta años, ya que únicamente han atendido sus necesidades a corto plazo, con una visión asistencialista que no ha contribuido a su plena integración al desarrollo del país (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003b).

El dictamen de referencia también reconocía como antecedente inmediato de la Ley de la Pensión para Adultos Mayores, el Programa de Apoyo Alimentario, Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, para Adultos Mayores, implementado por el Gobierno del Distrito Federal desde febrero del 2001, concebido como el primer paso de la Pensión Universal Ciudadana para los Adultos Mayores de Setenta Años, con el que habían sido beneficiados hasta octubre del año 2003, 325 mil adultos mayores.

La versión aprobada de la ley en cuestión, consta de cinco artículos (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003c) y en el primer artículo se encuentra establecida una prevención general sobre el ámbito de aplicación de la pensión alimentaria y a la letra dice “que los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”. Esta disposición jurídica representa el primer cambio importante con respecto al mismo programa social establecido en el acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal del 6 de febrero de 2001, toda vez que el monto de la pensión, antes de la aprobación de la ley era una cantidad fija que se veía afectada en su poder adquisitivo por los efectos de la inflación, mientras que con la determinación legal de sujetar la pensión alimenticia al importe del salario mínimo para el Distrito Federal, la pensión conservaría su valor real a lo largo del tiempo.

El mismo numeral primero, señala en su primera parte que los sujetos beneficiarios de la norma jurídica serán todos los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, sin limitar la aplicación del programa aquéllos que hubieran nacido en el Distrito Federal. Por una parte, esto significa extender el beneficio a cualquier adulto mayor de setenta años, nacido inclusive fuera del territorio del Distrito Federal, siempre y cuando lo hubiere hecho por más de seis meses ininterrumpidos (Congreso de la Unión, 1996, art. 5); pero por el otro lado, significa propiciar la migración de adultos mayores desde los 31 Estados Libres y Soberanos de la República Mexicana hacia el Distrito Federal.

El artículo segundo de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores obliga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, una asignación que garantice efectivamente el derecho a la pensión alimenticia en cuestión; presupuesto que debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo tercero de la misma ley, establece la obligación del órgano legislativo de aprobar en el Decreto de Presupuesto anual el monto suficiente para cubrir las erogaciones correspondientes a la pensión alimenticia, no obstante que de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Congreso de la Unión, 1994, art. 42 fr. II), la atribución en cuestión ya se encuentra establecida. Sin embargo, la reiteración de esta atribución de la Asamblea Legislativa solamente muestra la intención de los legisladores de obligarse a sí mismos a aprobar en todo momento el monto suficiente para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal pueda cumplir con la obligación de otorgar la pensión alimenticia a todos sus derechohabientes.

El artículo cuarto de la ley muestra la premura con la que los legisladores dictaminaron la iniciativa del titular del poder ejecutivo, pues establece que las disposiciones operativas relativas a la pensión alimenticia deberán ser establecidas por autor de la iniciativa de ley a través del reglamento respectivo; esto se refiere a la forma de hacer valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia en el Distrito Federal, la administración del padrón de beneficiarios, entre otros aspectos. Esta situación, además de

constituir un atentado contra la naturaleza jurídica de los reglamentos en general⁹, muestra la irresponsabilidad de legisladores que hicieron su trabajo al vapor por factores más políticos que jurídicos y de técnica legislativa.

Finalmente el quinto y último artículo de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores señala que los servidores públicos responsables de la aplicación de la ley en cuestión, serán sancionados por faltas graves si no actúan con apego a los principios de igualdad e imparcialidad. Sin embargo esta disposición final se limita a decir que habrá sanciones pero no establece cuáles y remite a las demás leyes aplicables, mostrando una vez más que la Ley de la Pensión fue elaborada, discutida, dictaminada y aprobada con premura y falta de cuidado.

Habiendo entrado en vigor la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores en noviembre de 2003, se publicó su Reglamento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre del mismo año, el cual fue elaborado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y rubricado por los Secretarios de Gobierno y Salud del Distrito Federal.

El “Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal”, al que desde ahora se le llamará el “Reglamento de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores” (Gobierno del Distrito Federal, 2003), desde su publicación presentó una serie de inconsistencias con el programa original publicado en el año 2001.

A manera de ejemplo podemos señalar que mientras el acuerdo administrativo del 6 de febrero de 2001 (Gobierno del Distrito Federal, 2001a) hacía referencia a la necesidad de atender a los adultos mayores que habitaban en las zonas de alta marginación en el Distrito Federal, quienes vivían con carencias económicas por contar con ingresos inferiores a un salario mínimo diario; en el artículo cuarto del reglamento se señala que la pensión no está condicionada a la carencia de recursos económicos de los beneficiarios, por lo que todo Adulto Mayor tiene derecho a recibirla si cumple con los requisitos básicos establecidos en el artículo noveno de la misma disposición administrativa.

⁹ Un reglamento es una norma jurídica de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo; de ninguna manera debe un reglamento contener normas jurídicas que establezcan situaciones jurídicas (Fraga, 2000).

Esta situación desvirtúa la idea de justicia social de la pensión, pues no es consistente con el ámbito de aplicación del programa original; porque no debemos olvidar que cuando se aprobó la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores, en el dictamen relativo se afirmó que el derecho consagrado por esa ley tuvo como antecedente inmediato al programa administrativo de la pensión para adultos mayores de setenta años del 6 de febrero de 2001, programa que sí tenía como justificación la necesidad económica de los adultos mayores.

Cómo puede entonces desvirtuarse un programa administrativo destinado al combate a la pobreza de los adultos mayores de 70 años, para transformarse en un programa populista de pensión universal destinado a cualquier adulto mayor de setenta años, sin tomar en cuenta si lo necesita o no. No puede perderse de vista que los programas sociales tienen por objeto ayudar a quienes lo necesitan y un error común que debiera evitarse, es precisamente beneficiar a quienes no necesitan del apoyo, pues se desperdician recursos que podrían destinarse a otros fines.

Otra incongruencia entre el acuerdo administrativo inicial, la ley y el reglamento es que mientras el acuerdo establecía como requisitos para ser beneficiario del programa, además de la edad, la necesidad económica; el mismo programa pero en forma de ley elimina todo requisito y solamente dirige el programa hacia beneficiar a los adultos mayores de setenta años residentes en el distrito federal; finalmente el reglamento, agrega requisitos meta legales como los contenidos en el ya mencionado artículo noveno, los cuales son:

1. Tener setenta años de edad o más, al momento de solicitar su inscripción al padrón de beneficiarios de la Pensión alimentaria.
2. Radicar permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad mínima de tres años de residencia al momento de la solicitud de la Pensión, lo que deberá acreditar a través de cualquiera de los medios reconocidos por la Ley y el presente Reglamento.
3. Acreditar mediante identificación o documentación idónea, la edad mencionada en la fracción primera de este artículo, excepto en aquellos casos en que la avanzada edad y/o

condición socioeconómica justifique plenamente la carencia de dicha documentación por parte del adulto mayor, en cuyo caso manifestará bajo protesta de decir verdad que reúne los requisitos señalados anteriormente.

4. Aceptar por escrito los compromisos que nacen con motivo de su incorporación al padrón de beneficiarios de la Pensión alimentaria.

Para hacer más grave el sentido de las inconsistencias entre la Ley y el Reglamento, el segundo requisito administrativo contraviene lo establecido en el artículo primero de la ley, pues la norma legislativa jamás restringe el tiempo mínimo de residencia en el Distrito Federal a tres años, sino que al haberlo dejado abierto el legislador, se entiende que hace referencia a la regla general de vecindad para el Distrito Federal la cual está establecida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que es de por lo menos seis meses ininterrumpidos.

Un problema similar se desprende del cuarto requisito establecido por el reglamento para ser beneficiario de la pensión, pues establece que los adultos mayores deberán aceptar los compromisos que nacen de ser beneficiario de la pensión, los cual no fueron contemplados en modo alguno por la ley en cuestión.

Esto es precisamente a lo que se hacía referencia cuando se señaló que el Reglamento de la Ley de la Pensión iba mucho más allá de su mera tarea de explicar y facilitar el cumplimiento de las ley, sino que estaba excediendo sus alcances jurídicos creando situaciones jurídicas nuevas y diferentes a las establecidas por la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores.

Los compromisos del pensionado a los que ya se ha hecho alusión están contenidos en el artículo 25 del reglamento y en síntesis se pueden resumir como sigue:

Los pensionados deberán utilizar una tarjeta electrónica personal e intransferible para disponer de la pensión en los centros comerciales autorizados, sin exceder del monto total disponible en el momento de su utilización; reportar oportunamente cualquier tipo de problema en la utilización de la tarjeta, así como el robo o extravío de la misma; proporcionar toda la información que le sea requerida, para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la pensión; abstenerse de utilizar la tarjeta electrónica en cajeros

automáticos o canjearla por dinero en efectivo, y conducirse con respeto y decoro, frente al personal responsable de operar y ejecutar el programa de la pensión para los adultos mayores.

Aunque ninguno de estos compromisos se encuentra establecido en la ley de la que surge el reglamento, su contravención acarrea como sanción para el beneficiario, la pérdida del beneficio de la pensión.

El Reglamento de la Ley de la Pensión, establece también una serie de disposiciones que transgreden una vez más la esfera de competencia de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores, pues como ya se mencionó, en el artículo quinto de la ley solamente se hace referencia a que aquellos funcionarios públicos que cometan faltas graves relacionadas con la aplicación del programa asistencial, deberían ser castigados en términos de las demás leyes relativas y aplicables, pero un reglamento de ningún modo constituye una de esas “leyes aplicables”, por lo tanto cuando el Reglamento de la Ley de la Pensión establece en su artículo 45 la prohibición a servidores públicos relacionada a condicionar la pensión a cambio de participación en actividades políticas-electorales, está creando una norma imperfecta que no tiene sanción y que debería estar contenida primero en la ley.

Así mismo el Reglamento de la Ley de la Pensión no hace más que repetir los artículos de la Ley, pues el artículo 42 del reglamento es textualmente el artículo 2º de la ley; el artículo 43 del reglamento es textualmente el artículo 3º de la ley, y finalmente, el artículo 48 del reglamento es textualmente el artículo 5º de la ley.

Lo anterior se muestra para dejar en claro los alcances y contenidos de cada uno de los ordenamientos legales en los que se ha materializado a través del tiempo el programa asistencial de la pensión para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, y así estar en posibilidad de comprender el problema planteado en el presente documento, partiendo de el conocimiento de cada uno de los ordenamientos legales.

De acuerdo a cifras oficiales de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal (“Secretaría de Salud”, 2005), en el año 2001 sólo cuatro de cada diez adultos mayores contaba con una pensión de seguridad social y su ingreso era menor al salario mínimo, lo que dejaba claro que el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y las Afores no estaba siendo suficiente.

La misma funcionaria señaló que los resultados de la aplicación de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores fue tan exitosa que el gobierno federal había tratado de aplicar un programa similar, entregando una cantidad de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N), pues a la fecha se han beneficiado en el Distrito Federal a 378 mil adultos mayores destacando que “ningún demandante de la pensión se queda sin ella”. Lamentablemente el gobierno capitalino no cuenta con un censo propio que le permita saber con exactitud cuántos adultos mayores residen en la Ciudad de México, pero las autoridades aducen que toda vez que la pensión se le entrega a todos los que la solicitan, quienes no la han recibido es porque no la han solicitado y por lo tanto, seguramente no la necesitan “porque pertenecen a la población acomodada” (“Secretaría de Salud, 2005).

La Secretaría de Salud sostiene que la pensión no es financiada con recursos de deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, porque el Gobierno de la Ciudad no puede destinar un déficit fiscal para gasto corriente y la pensión alimenticia para los adultos mayores, contemplada en el Capítulo 4000 del presupuesto, correspondiente a gasto de operación. El presupuesto que tuvo en el 2005 la pensión para los adultos mayores fue de 3,171,800,000.00 (tres mil ciento setenta y un mil ochocientos millones de pesos 00/100 M.N.), monto que supera el techo de endeudamiento autorizado (“Secretaría de Salud”, 2005).

En cuanto a la posible quiebra en las finanzas de la ciudad, por el elevado costo de la pensión y el número cada vez mayor de beneficiarios, la Secretaría de Salud sostiene que de acuerdo con la relación entre la población dependiente y la población en edad de trabajar (índice de dependencia) las finanzas de la ciudad no corren riesgo alguno, pues de acuerdo a la siguiente tabla, la relación de dependencia hacia el año 2030 será mucho mejor que la del año 2000 debido al bono demográfico (“Secretaría de Salud”, 2005).

**Cuadro 1. Índice de dependencia, Distrito Federal,
2000 a 2030**

Edad	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Población total	8'813,141	8'814,797	8'814,867	8'801,630	8'766,429	8'700,021	8'595,188
Menor de 15	2'291,859	2'119,092	1'951,164	1'826,011	1'738,332	1'652,461	1'564,292
15 a 69	6'173,980	6'295,199	6'403,938	6'442,894	6'399,667	6'295,791	6'135,361
70 y más	347,302	400,506	459,765	532,725	628,430	751,769	895,535
Índice de dependencia	0.43	0.40	0.38	0.37	0.37	0.38	0.40

Finalmente, la Secretaria de Salud del Gobierno del Distrito Federal manifestó que en el Banco Mundial, ha señalado que el primer pilar de los sistemas de pensiones debe ser una pensión universal para todos los ciudadanos que han alcanzado determinada edad, devolviéndole a la sociedad en forma redistributiva, los recursos públicos como una medida de solidaridad intergeneracional.

Habiendo expresado los alcances y la amplitud de la política social que se está analizando, debe procederse a elaborar un análisis del marco jurídico relativo a la política social y a la Ley de la Pensión Alimentaria.

Marco Jurídico Contextual

La Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal es un instrumento jurídico sencillo conformado por cinco artículos.

El artículo primero es el que sienta las bases para todos los demás numerales de la misma ley, porque es el que formalmente establece el derecho a que los adultos mayores de setenta años en el distrito federal reciban una pensión alimentaria. Además el mismo numeral establece el monto que deberá tener la pensión, solucionando el problema inflacionario, porque relaciona el monto de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, directamente al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo que garantiza la actualización inflacionaria anual de su importe.

**Cuadro 1. Índice de dependencia, Distrito Federal,
2000 a 2030**

Edad	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Población total	8'813,141	8'814,797	8'814,867	8'801,630	8'766,429	8'700,021	8'595,188
Menor de 15	2'291,859	2'119,092	1'951,164	1'826,011	1'738,332	1'652,461	1'564,292
15 a 69	6'173,980	6'295,199	6'403,938	6'442,894	6'399,667	6'295,791	6'135,361
70 y más	347,302	400,506	459,765	532,725	628,430	751,769	895,535
Índice de dependencia	0.43	0.40	0.38	0.37	0.37	0.38	0.40

Finalmente, la Secretaria de Salud del Gobierno del Distrito Federal manifestó que en el Banco Mundial, ha señalado que el primer pilar de los sistemas de pensiones debe ser una pensión universal para todos los ciudadanos que han alcanzado determinada edad, devolviéndole a la sociedad en forma redistributiva, los recursos públicos como una medida de solidaridad intergeneracional.

Habiendo expresado los alcances y la amplitud de la política social que se está analizando, debe procederse a elaborar un análisis del marco jurídico relativo a la política social y a la Ley de la Pensión Alimentaria.

Marco Jurídico Contextual

La Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal es un instrumento jurídico sencillo conformado por cinco artículos.

El artículo primero es el que sienta las bases para todos los demás numerales de la misma ley, porque es el que formalmente establece el derecho a que los adultos mayores de setenta años en el distrito federal reciban una pensión alimentaria. Además el mismo numeral establece el monto que deberá tener la pensión, solucionando el problema inflacionario, porque relaciona el monto de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, directamente al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo que garantiza la actualización inflacionaria anual de su importe.

Textualmente el artículo establece que “los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”.

Jurídicamente hablando este numeral presenta varios supuestos jurídicos que deben cumplirse para que el derecho a la pensión pueda ser otorgado. En primer lugar los adultos deben acreditar que son mayores de setenta años, lo cual es relativamente sencillo de demostrar si se cuenta con acta de nacimiento, ya que de lo contrario tendría que hacerse un procedimiento legal para acreditar con testigos que sí se tiene la edad mínima requerida para ser beneficiario del programa asistencial.

En segundo lugar, los adultos mayores de setenta años, deben acreditar que son residentes del Distrito Federal y para hacerlo, deben tener por lo menos seis meses de residencia en la entidad, de conformidad con lo que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Congreso de la Unión, 1994, art. 5). Lo anterior puede demostrarse a través de los medios de prueba permitidos por la ley, siendo en este caso los medios idóneos, las testimoniales de los vecinos de la zona y los documentos que permitan comprobar que sí se tiene el tiempo mínimo residiendo en el lugar.

De acuerdo con el citado numeral primero de la ley, en el momento en que un adulto mayor acredite que sí cumple con cualquiera de los dos supuestos anteriores, tiene derecho a recibir la pensión, que tienen como mínimo el importe de medio salario mínimo vigente para el Distrito Federal, pero en ningún momento se prohíbe que el Gobierno del Distrito Federal, decidiera otorgar una pensión por un monto mayor.

Lamentablemente en ninguno de los otros artículos de la ley, mismos que se analizarán con posterioridad, se establecen cuáles son los fundamentos de la referida ley, pues pareciera que es un programa que busca apoyar económicamente a cualquier adulto mayor de setenta años, residente en el Distrito Federal, sin importar si necesita o no el apoyo de una pensión semejante.

En contraste si revisamos el Acuerdo de febrero de 2001 (Gobierno del Distrito Federal, 2001a) por el que se estableció el Derecho a la Pensión Alimentaria, como un programa de política pública del Gobierno del Distrito Federal, elaborado por el Jefe de

Gobierno en acuerdo con la Secretaria de Salud del Distrito Federal, encontramos los siguientes elementos.

El acuerdo establecía que los beneficiarios del programa serían los adultos mayores de setenta años que vivieran en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación, lo que permitía ser selectivo en el programa y otorgar este beneficio solamente a quienes vivieran en dichas zonas.

Por un lado, abrir el programa a toda la población mayor de setenta años que resida en el Distrito Federal, puede constituir una carga innecesaria para las finanzas del Distrito Federal porque se le estarían otorgando los apoyos inclusive a quienes no lo necesitan; mientras que por otro lado, otorgar el beneficio solamente a quienes vivan en zonas de marginación (media, alta o muy alta), deja fuera a quienes sí necesitan el apoyo pero que tienen su domicilio ubicado en zonas de baja marginación.

Lo anterior resulta relevante, si consideramos también que el acuerdo por el que se emitió el programa social de referencia (Gobierno del Distrito Federal, 2001a), señalaba como una de sus justificaciones que el ingreso promedio de los adultos mayores de setenta años era de alrededor de un salario mínimo, lo cual dejaba ver de modo indirecto que el programa pretendía apoyar a quienes sí necesitan una pensión alimentaria, pues no todos los adultos mayores de setenta necesitan de este apoyo y universalizarlo, resulta en una carga excesiva para el presupuesto del Distrito Federal.

Por lo tanto una primera consideración que debe tomarse en cuenta es que la ley, en la forma en la que actualmente se encuentra redactada, implica una universalidad en la pensión alimentaria y por lo tanto una carga económica mayor a la que sería, si solamente se les otorgara a quienes necesitan de este apoyo. Lo cual en todo caso permitiría otorgar un monto mayor por concepto de pensiones, si se supiera con precisión quiénes requieren el apoyo; o podría ampliarse el beneficio a los adultos mayores de sesenta y cinco o sesenta años de edad, manteniendo el mismo monto de la pensión.

No perdamos de vista que mientras mejor se tenga identificada a la población objetivo que por sus situación económica y de marginación necesita la pensión, mayor podría ser el número de beneficiarios con necesidad económica y/o mayor el monto de la

pensión. Son diversas las combinaciones que podrían resultar de una clara definición de la población objetiva del beneficio social en cuestión.

Pasando al numeral segundo de la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, está señalada como obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, incluir la asignación necesaria en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para cubrir las erogaciones necesarias del conjunto de pensiones alimentarias para las personas mayores de setenta años en el Distrito Federal.

Esto significa que cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal prepare el Proyecto de Presupuesto, no podrá dejar de señalar la cantidad mínima necesaria para cubrir las pensiones alimentarias que ya hayan sido otorgadas, pues la ley relativa le está vinculando jurídicamente para que incluya el monto necesario para cubrir todas las pensiones para los adultos mayores beneficiarios que se encuentren inscritos en el padrón de beneficiarios (Gobierno del Distrito Federal, 2003, art. 17) al día de la elaboración del proyecto de presupuesto.

Lo curioso es que habría dos formas de que este monto no fuera incluido en el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal. El primer supuesto sería aquél en el que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a pesar de la obligación legal, dejara de señalar el monto correspondiente y el segundo caso, sería que aún con la inclusión de la partida necesaria y suficiente para sufragar las erogaciones derivadas de la pensión alimentaria, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, optara por excluir esta participación.

En el primer caso, el Jefe de Gobierno no sería sancionado porque la ley relativa no contiene sanción alguna; lo cual haría relativamente fácil que a pesar de haber cometido una violación a la ley, el titular del Poder Ejecutivo local permaneciera impune frente a su inobservancia de la ley.

En el segundo caso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estaría haciendo su trabajo como es debido, pues a este órgano es al que le corresponde aprobar el presupuesto de egresos y antes de hacerlo, tiene la facultad de elaborar los ajustes necesarios para garantizar su viabilidad. Para evitar que esto sucediera, los legisladores al aprobar la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, incluyó una previsión legal

para obligar al órgano legislativo local a que apruebe año con año, el monto suficiente para sufragar los gastos derivados de la referida pensión.

Este es el caso del artículo tercero de la ley en comento, mismo que establece a la letra que “la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto de Egresos anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003c, art. 3). Esta disposición, aunque viola la libertad de modificar y ajustar el proyecto de presupuesto de egresos que los legisladores locales tienen, garantiza que quienes sean beneficiarios de la pensión alimentaria al momento de aprobar el presupuesto, podrán gozar de su pensión, pues su importe estará garantizado en el Decreto de Presupuesto por virtud del artículo 3º de la Ley de la Pensión Alimentaria.

Sin embargo una vez más se presenta el mismo problema que con el numeral segundo. Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal considera que el monto no debe ser aprobado en sus términos y reduce la partida presupuestal, ¿cuál será la sanción para el órgano legislativo de representación popular? La respuesta es que no habrá sanción alguna.

Por lo tanto, es curioso como los Diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, al elaborar y aprobar la Ley de la Pensión Alimentaria, incluyeron obligaciones tanto para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como para sí mismos, pero no pusieron sanción alguna, previendo el caso en el que no hubiera suficientes recursos para cumplir con la obligación.

Este comentario deberá tenerse presente en el momento de analizar el problema con detenimiento, porque constituye un factor de alta importancia que deberá ser considerado al momento de valorar las opciones de política pública.

La Ley de la Pensión Alimentaria es una norma jurídica muy escueta en la que se omitió regular debidamente todos los aspectos centrales de la pensión alimentaria, y se dejó en manos del Jefe de Gobierno y de la Secretaria de Salud, la facultad de regular discrecionalmente y a través de un reglamento.

Entre una ley un reglamento debe existir una relación de dependencia, pues la ley establece las situaciones jurídicas generales de las que se derivarán derechos y obligaciones para los sujetos de su esfera de aplicación, mientras que el reglamento solamente debe

proveer en la esfera administrativa, los criterios y elementos necesarios para la mejor observancia de la ley (Congreso de la Unión, 1994, art. 67, fr. II). Esto significa que un reglamento no debe establecer obligaciones y derechos, sino únicamente esclarecer y ampliar sobre lo ya establecido en la ley que reglamenta.

Por lo tanto, cuando un reglamento es el que establece los derechos y obligaciones porque la ley de la que se deriva, no fue elaborada correctamente, el reglamento es deficiente en técnica legislativa, pero inclusive, podría ser derribado a través de los mecanismos de control constitucional y medios de defensa contra la ilegalidad.

Lo anterior, porque como ya se mencionó la Ley de la Pensión Alimentaria tiene únicamente cinco artículos, tres de los cuales ya fueron discutidos en este documento y lamentablemente no queda mucho más que discutir sobre esa ley, ya que el artículo cuarto muestra la falta de interés de los legisladores por hacer un buen trabajo legislativo, pues textualmente dice que “la forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el Reglamento correspondiente”; con este precepto queda expuesto que los diputados locales solamente optaron por establecer tres preceptos normativos y dejar el resto de la labor legislativa, al Poder Ejecutivo local.

Resulta inconcebible que el Poder Legislativo del Distrito Federal, ceda la labor legislativa al Poder Ejecutivo, pero en el caso que se analiza así sucedió. Por tal motivo lo único relevante para este análisis es saber cuáles son las normas jurídicas cuya modificación está fuera del alcance del titular del Poder Ejecutivo por ser leyes reformables únicamente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y cuales son normas de carácter administrativo que en cualquier tiempo pueden ser reformadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El último artículo de la Ley de la Pensión Alimentaria solamente establece que “los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta Ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables”; lo cual no resuelve ninguno de los problemas que se discutieron con relación a los artículos

segundo y tercero de la ley, pero sí nos deja ver que en caso de que alguno de los servidores públicos que aplicarán la ley actuara con falta de igualdad o imparcialidad, sería sancionado en términos de las leyes aplicables.

Una vez más se aprecia la falta de interés legislativo de los diputados locales, pues podría haberse establecido un catálogo de faltas y sanciones, pero en lugar de eso, se optó por dejar como única falta la actuación en la función pública alejada de los mencionados principios y la referencia indirecta a las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

En conclusión la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores, Residentes en el Distrito Federal, establece el derecho a recibir la pensión para todo aquel adulto mayor de setenta años que resida en el distrito federal y establece obligaciones tanto para la Asamblea Legislativa como para el Jefe de Gobierno, que no tienen sanción y que por lo tanto, aunque son obligaciones por virtud de la ley, son imperfectas porque no tienen sanción.

Por tratarse de una prestación de carácter social, dirigida a combatir la desigualdad, es necesario hacer un análisis de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, pues para estar en condiciones de evaluar alternativas de solución, es fundamental conocer el marco regulatorio de la política social en el Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del año dos mil, durante la administración de la Jefa de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga¹⁰.

Se trata de un ordenamiento jurídico que tiene por objeto, entre otros, según consta en su artículo primero (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b, art. 1° fracc. II, III, VIII, IX y XV):

- Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.

¹⁰ El Jefe de Gobierno del Distrito Federal Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, electo para el periodo especial 1997-2000, renunció a su cargo para Contender por la Presidencia de la República y fue sustituido en el cargo por Rosario Robles Berlanga (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999).

- Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales.
- Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.
- Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.
- Integrar o reintegrar socialmente a los grupos de población excluidos de los ámbitos del desarrollo social, la familia o la comunidad con pleno respeto a su dignidad y derechos.

Son objetivos legales que tomados en conjunto, permiten que la Administración Pública del Distrito Federal, encuentre un soporte jurídico normativo para resguardar el derecho a la alimentación de la población que no ha sido favorecida por la distribución de la riqueza, por factores relacionados con su edad o condición social, y que no tienen pleno goce de sus derechos económicos ni reciben el respeto que por su condición de personas merecen.

Lo anterior muestra que la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, perfectamente encuadra en los objetivos de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y por lo tanto constituye parte de la Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal ya que aunque no se exprese en el cuerpo de la misma ley de la pensión, podemos revisar que se trata de una política social que ha beneficiado a un sector de la población que por su edad y su precaria situación económica, no gozaba plenamente de sus derechos personales porque la desigualdad y la carencia de recursos para procurarse una alimentación mínima, les impedía un adecuado desarrollo social.

Por lo tanto y habiendo dejado claro que la ley de la pensión es una norma secundaria en materia de desarrollo social, dependiente en lo general de la ley rectora del

desarrollo social en la entidad, es indispensable que antes de proseguir con el presente análisis, quede establecido claramente la definición legal y aplicable en el Distrito Federal, de los conceptos que son la base del desarrollo social.

Quizá no todos los analistas de política pública estarían de acuerdo con las presentes definiciones, pero son las definiciones que el órgano legislativo local ha establecido dentro de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y eso hace que sean las definiciones modelo para trazar programas de política social que serán aplicados por el gobierno local con pleno apego a la ley.

En materia de Desarrollo Social y Política para el Desarrollo Social, en el Distrito Federal se entiende que la *desigualdad social* es el resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b, art. 3 fracc. VI, VII y XIV).

Además, se entiende por *desarrollo social*, el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida; mientras que por *Política de Desarrollo Social* se entiende toda política pública que realiza el Gobierno del Distrito Federal y que está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.

Según la misma ley de desarrollo social, las autoridades responsables de la implementación de la política social en el Distrito Federal serán todos los órganos de la Administración Pública local de acuerdo a la distribución de competencias de cada uno. A su vez, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, será la encargada de coordinar el desarrollo de las políticas, programas y acciones con las demás dependencias

del Distrito Federal de conformidad con lo que el Jefe de Gobierno hubiere señalado (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b, art. 3 fracc. XVI, art. 6, art. 9 fracc. II y art. 10 fracc VII).

Eso en sí mismo representa un problema porque no está muy claro entonces quién es el responsable de la política social en el Distrito Federal. Por un lado sabemos que los criterios generales de política social en la entidad los establece el Jefe de Gobierno y por el otro lado sabemos que la Secretaría de Desarrollo Social tiene a su cargo la tarea de coordinar a todas las demás dependencias y entidades de la administración pública local. Sin embargo, la distribución de competencias entre un órgano y otro podría suscitar diferencias al no estar claramente definidos esos criterios para determinar si un cierto programa social queda bajo la tutela de uno u otro órgano.

Por ejemplo, si se tuviera un programa consistente en entregar becas en dinero, a jóvenes estudiantes que se destinaran su tiempo libre a la práctica de actividades culturales o al entrenamiento de algún deporte, buscando con esto que los jóvenes se alejen del ocio y no caigan en la tentación de las drogas, el alcohol y las malas compañías que los pueden incitar a incorporarse a las bandas criminales, sería un programa benéfico que no sería fácil de asignar.

El problema de competencias que suscitaría la aplicación del programa, sería muy grande pues por tratarse de apoyos en efectivo podría ser competencia de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, pero tomando en cuenta que también fomenta la cultura y el deporte podría ser competencia de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal; para aumentar el conflicto competencial, el programa que se está usando como ejemplo, podría quedar en manos de la Secretaría de Salud por disminuir los riesgos a la salud de la población objetivo del programa o en manos de la Secretaría de Seguridad Pública, por disminuir la desintegración familiar y favorecer la prevención del delito.

El anterior ejemplo solamente pretende ilustrar que la forma en la que actualmente la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal otorga la competencia para cada uno de los programas de desarrollo social en la entidad, en lugar de facilitar la ejecución de los mismos, complica la implementación de los programas sociales y burocratiza los apoyos deberían beneficiar directamente a la sociedad.

Pero teniendo esta problemática en mente al momento de ponderar el problema que motiva el presente análisis de política pública, podrá tomarse una mejor decisión pues es necesario conocer el marco jurídico que regula la política social del Distrito Federal.

Por otra parte, al revisar la ley rectora del desarrollo social en el Distrito Federal, se desprende que las disposiciones que contiene son los ejes rectores de toda política social que se implemente en la entidad y por lo tanto, la Ley de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, una ley que fue publicada con posterioridad a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, debería apegarse a los criterios establecidos en la ley guía.

Sin embargo, la Ley de la Pensión para los Adultos Mayores, contiene como obligación para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la disposición de incluir en el Proyecto Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el monto suficiente para cubrir las erogaciones por concepto de la pensión, la misma obligación que ya estaba contenida desde el año dos mil en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, pues este último ordenamiento legal establecía que era obligación del Jefe de Gobierno incluir en el proyecto de presupuesto, el monto necesario para cubrir las erogaciones derivadas de los programas sociales (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b, art. 9 fracc. V).

Esto resulta ser un problema con doble impacto. Primero porque queda al descubierto que uno de los cinco artículos de la ley de la pensión no era necesario y que esa norma jurídica pudo haber contenido todavía menos artículos de los que actualmente contiene; y en segundo lugar porque la obligación que estaba originalmente en la ley de desarrollo social y que después se transcribió a la ley de la pensión, no tiene sanción alguna para el Jefe de Gobierno del, si no cumpliera con su obligación.

El artículo octavo de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b, art. 8), señala que cualquier persona residente en el Distrito Federal, tiene derecho a beneficiarse con las políticas y los programas de desarrollo social que ejecute el Gobierno de la Ciudad, siempre y cuando, cumpla con la normatividad aplicable.

La anterior disposición de carácter normativo es un claro ejemplo de una previsión general que no hace más que señalar una regla amplia que fácilmente puede ser ignorada,

mediante la entrada en vigor de una norma particular de aplicación posterior que permita que un programa social en particular beneficie a toda la población, o como en el caso de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal a todos los adultos mayores de setenta años que sean residentes de la entidad.

Por lo tanto vemos que la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en lugar de establecer lineamientos claros y de interés público que garantizaran que los programas de asistencia social en la entidad beneficiaran solamente a quienes realmente los necesitan, mediante la aplicación de criterios de selección precisos y específicos, que permitieran identificar de modo sencillo a los sujetos que genuinamente necesitarían ser beneficiados por el programa asistencial en cuestión; resulta que la ley solamente pone como lineamiento general que la persona beneficiaria cumpla con los requisitos de cada programa en particular, sin establecer un límite claro que obligue a los funcionarios capitalinos encargados de la implementación de cada uno de los programas a ser selectivos.

Este problema es fundamental porque cuando se diseñan políticas públicas de asistencia social deben procurarse que no se cometa un error en la selección de las personas que resultarán beneficiarias; error que tiene dos vertientes. Por un lado el error podría implicar que se dejen fuera a muchas personas que de verdad necesitan el apoyo social, pero por el otro lado el error podría implicar también que para evitar dejar fuera del programa a quienes tienen la necesidad de apoyo, se termine por incluir entre los beneficiarios, a mucha más gente de la que necesita el apoyo del Estado.

Por esta razón es que se esperaría que el artículo octavo de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal tuviera lineamientos generales que obligaran a la autoridad a que previo a la implementación de los programas sociales, aplicara estrictos criterios de selección que permitieran elegir cuidadosamente y con precisión a los verdaderos beneficiarios del programa en cuestión. De este modo, si la Ley de Desarrollo Social tuviera entre sus disposiciones, este tipo de prevenciones generales, le Ley de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, no habría podido ser un programa asistencial universal, sino un programa de apoyo a los adultos mayores, incluso mayores de sesenta años, quienes verdaderamente necesitaran el

apoyo económico; pues no debemos perder de vista que en la Administración Pública los recursos son limitados y los gastos potenciales y las necesidades, son ilimitadas.

Sin embargo como la ley guía de la política social para el Distrito Federal, no establece límites claros como los que ya se criticó en los párrafos anteriores, la Ley de la Pensión Alimentaria, fácilmente pudo establecer parámetros generales que permiten incluir como beneficiarios de la pensión, aún a quienes no lo necesitan, lo que impide que el programa se pudiera extender a otros sectores de la población que estuvieran genuinamente necesitados.

Esta situación debe tenerse presente en sus dos vertientes al momento de valorar las opciones de política pública porque por un lado, si decide mantenerse a la pensión alimentaria como un programa social universal, no hay objeción legal para hacerlo, pero por el contrario, si se quisiera ser selectivo y dirigir el programa asistencial hacia el sector de la población que más lo necesita, la ley rectora de la política social del Distrito Federal tampoco establece obstáculo legal para hacerlo.

De esta crítica se desprende otra observación a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, relativa a que de conformidad con el artículo 34 (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b) de dicho ordenamiento jurídico, los programas sociales en la entidad, deben tener un padrón de beneficiarios que pueda ser auditable por los órganos fiscalizadores del Distrito Federal como lo son la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002, art. 10 fracc. VI) y la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, art. 15 fracc. XVI y art. 34), órganos de la administración pública local que tiene a su cargo la auditoría del gasto público. Por un lado la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un órgano dependiente del Poder Legislativo Local, mientras que la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal es un órgano dependiente del Titular de Poder Ejecutivo Local.

El problema estriba en que no tendría caso auditar un programa social que tiene por objeto beneficiar a todas las personas sin distinción, porque no podría haber irregularidad alguna; lo mismo ocurre hasta cierto punto con la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, porque ¿cuál sería el objeto de

auditar un programa en el que todos, absolutamente todos los adultos mayores de setenta años que residan en el Distrito Federal, tienen derecho a recibir una pensión alimentaria? Resultaría ocioso auditar un programa semejante si los únicos requisitos de admisión se basan en criterios de edad y residencia, requisitos fáciles de cumplir y fáciles de auditar pero que finalmente hacen del programa asistencial, un programa de apoyo universal muy costoso y a la vez ineficiente, pues quizá con el mismo recurso económico se podría beneficiar a más personas que de verdad requirieran la pensión.

Así mismo, obligaciones legales como la que está establecida por la misma Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en su artículo 35, resultan también un tanto ociosas porque ese numeral señala que toda la información general relativa al número de beneficiarios, el monto de los recursos asignados y su distribución por territorio o grupos de edad, será del conocimiento público; pero en el caso del programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años esa obligación legal no resulta beneficiosa para la transparencia y la información pública, ya que desde el nombre del programa asistencial ya se conoce el grupo de edad que recibe la pensión y el monto de cada una de estas, mientras que información relativa al territorio donde se ubican todos los beneficiarios es muy general pues abarca todo el Distrito Federal.

Por el contrario, lo que debería estar regulado en la Ley de Desarrollo Social, debería ser un criterio base para transparentar el fin del recurso que se asigna a cada persona, porque en el caso de la pensión para los adultos mayores de setenta años, no se tiene bien transparentado ni se tiene la obligación legal de transparentar, el destino que recibe el recurso económico que se otorga a cada beneficiario. Dicha información sí debería ser pública porque permitiría tener un control de exactamente a quiénes está beneficiando el recurso correspondiente a la pensión alimentaria, lo que tendría un doble efecto positivo: por un lado, se conocería el impacto de la pensión y podría evaluarse cualquier modificación posterior y por el otro lado, la ciudadanía podría conocer como información pública el destino final de los recursos económicos de un programa asistencial social tan costoso como lo es el programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, la ley rectora del desarrollo social en el Distrito Federal, crea un problema de competencias sobre el desarrollo social porque no establece claramente cuál o cuáles serían los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal que tendrían competencia sobre uno u otro programa de asistencia social, porque según la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal es la dependencia competente únicamente para formular y coordinar la política de desarrollo social en la entidad, pero deja en manos de cada una de las secretarías de la administración pública centralizada del Distrito Federal, la ejecución e implementación de los programas de desarrollo social de acuerdo a la competencia legal de cada una de ellas.

Como se demostrará a continuación a través del análisis de las competencias de las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal, la falta de una serie de criterios legales claros que permitieran centralizar el manejo de los programas de asistencia social, podrían facilitar su ejecución y control, sin necesidad de la confusión de competencias administrativas. Inclusive podría tomarse el ejemplo del caso del Gobierno Federal en el que la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República tiene la facultad legal de dirigir e implementar los programas de asistencia social del combate a la pobreza y la marginación (Congreso de la Unión, 1976, art. 32), en lugar de ponerlo en manos de los demás órganos de la Administración Pública Federal de acuerdo a sus respectivas competencias, porque es bien sabido que podría resultar de una complicada ejecución en cada caso.

Al revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el artículo 28 encontramos que a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde el despacho de las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, recreación, deporte, información social y servicios sociales comunitarios, para lo que cuenta con las siguientes atribuciones legales contenidas textualmente en el mismo precepto normativo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998):

- I. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las

condiciones de vida de la población, así como establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las Delegaciones;

- II. Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales;
- III. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el Distrito Federal;
- IV. Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria;
- V. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas para el desarrollo, organización, promoción y difusión del deporte y recreación de la población del Distrito Federal;
- VI. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, jóvenes, niños y niñas, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad;
- VII. Promover la coordinación de acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Distrito Federal;
- VIII. Establecer, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia de asistencia social en el Distrito Federal;
- IX. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad como son: niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con el virus de la inmunodeficiencia humana, trabajadoras y trabajadores sexuales e indigentes;
- X. Establecer y vigilar el cumplimiento de normas y modelos de atención para grupos de alta vulnerabilidad en el Distrito Federal;
- XI. Promover, fomentar y coordinar acciones para prevenir y combatir la desintegración familiar;

- XII. Vigilar que las instituciones de asistencia privada y sus patronatos cumplan con las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables;
- XIII. Proporcionar mediante un servicio público telefónico información, orientación y apoyo, así como asistencia médica, legal y psicológica a la población en general;
- XIV. Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas, programas y acciones de promoción y difusión de la investigación científica y la innovación tecnológica;
- XV. Recibir y sistematizar la información que en materia de investigación científica e innovación tecnológica reciba de las instituciones académicas y centros de investigación públicos y privados, y operar un sistema de consulta al servicio de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y público en general;
- XVI. Fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en el diseño instrumentación y operación de las políticas y programas que lleve a cabo la Secretaría;
- XVII. Apoyar iniciativas y proyectos de la sociedad relacionados con las materias a cargo de la Secretaría;
- XVIII. Coordinarse con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Federación y de otras entidades federativas, en los ámbitos de su competencia, de acuerdo con lo establecido por las disposiciones jurídicas de la materia; y
- XIX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Si revisamos con cuidado las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social, podríamos concluir de la lectura racional, lógica y sucinta de las facultades consagradas en las fracciones I, IV, VI, VII, VIII y XI que la dependencia de la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal competente de ejecutar el programa de asistencia de la Ley de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, es la Secretaría de Desarrollo Social porque se trata de un

programa de asistencia social que busca apoyar a un sector de la población con alta vulnerabilidad por la edad avanzada de las personas beneficiarias, además de que pretende constituir un apoyo alimentario para entre otros objetivos, disminuir la desintegración social y maltrato al que este grupo poblacional se enfrenta tradicionalmente.

Sin embargo, el programa asistencial derivado de la aplicación de la Ley de la Pensión Alimentaria, no es ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social sino por la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, lo que además de resultar poco apegado a derecho, causa incertidumbre jurídica pues se trata de un problema competencial que podría ser legalmente atacado en cualquier momento por quienes tuvieran el interés jurídico para hacerlo y se podría ocasionar un daño a los beneficiarios de la pensión.

Al revisar las facultades de la Secretaría de Salud consagradas en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para tratar de obtener una explicación o fundamento legal que justifique dejar en manos de esta última secretaría la aplicación del programa de la pensión alimentaria, encontramos específicamente las siguientes atribuciones (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998):

- I. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la Ley General de Salud, la Ley de Salud para el Distrito Federal y demás disposiciones aplicables;
- II. Coordinar la participación de todas las instituciones de los sectores público, social y privado en la ejecución de las políticas de salud del Distrito Federal;
- III. Planear, organizar, dirigir, operar, controlar y evaluar el Sistema de Salud del Distrito Federal;
- IV. Formular los proyectos de convenios de coordinación y concertación, a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, que en materia de salud suscriba el Jefe de Gobierno;
- V. Apoyar los programas y servicios de salud de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, en los términos de la legislación aplicable y de las bases de coordinación que se celebren;

- VI. Coordinar, supervisar y evaluar los programas y acciones que en materia de salud realicen las Delegaciones del Distrito Federal;
- VII. Coordinar y desarrollar, conjuntamente con los estados colindantes al Distrito Federal, el Sistema Metropolitano de Atención a la Salud;
- VIII. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco del Sistema Metropolitano de Atención a la Salud y del Sistema de Salud del Distrito Federal conforme a los principios y objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- IX. Planear, dirigir, controlar, operar y evaluar los servicios de atención médica y salud pública;
- X. Planear, dirigir, controlar y evaluar los servicios de medicina legal, de salud en apoyo a la procuración de justicia y atención médica a población interna en reclusorios y centros de readaptación social;
- XI. Planear, dirigir, controlar, operar y evaluar las instituciones de prestación de servicios de salud a población abierta;
- XII. Organizar y ejecutar las acciones de regulación y control sanitario en materia de salubridad local;
- XIII. Organizar, operar y supervisar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la Ley de Salud para el Distrito Federal;
- XIV. Planear, operar, controlar y evaluar el Sistema de Información de Salud del Distrito Federal;
- XV. Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar los prestadores de servicios de salud en el Distrito Federal de los sectores público, social y privado;
- XVI. Elaborar, coordinar y evaluar programas de enseñanza e investigación y promover el intercambio con otras instituciones;
- XVII. Organizar congresos en materia de salud, sanidad y asistencia social;
- XVIII. Estudiar, adoptar y poner en vigor las medidas necesarias para combatir las enfermedades transmisibles y las adicciones, así como la prevención de accidentes ;

- XIX. Desarrollar actividades tendientes al mejoramiento y especialización de los servicios, y
- XX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Después de haber revisado detalladamente cada una de las atribuciones legales de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, no se observa ni se puede deducir de modo alguno que esta dependencia tenga la competencia legal necesaria para ejecutar el programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores.

Sin embargo, contraviniendo a todas luces la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento de la Ley de que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, 2003, art. 3 fracc. 1 y art. 40), establece que la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, es la instancia que tiene las facultades para establecer la normatividad de todo lo relacionado con la pensión alimentaria, elaborar el programa operativo anual de la pensión, darle seguimiento, gestionar y controlar los recursos financieros de la pensión y operar correctamente la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Se trata de un problema de competencias que podría poner en entredicho la imparcialidad del programa de desarrollo social, pues si no se está dejando su operación en manos de la entidad administrativa con la competencia legal para hacerlo, podría sospecharse que se trata de una ulterior motivación política la que origina el problema competencial señalado.

El problema competencial del caso en cuestión quedó arbitrariamente solucionado cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal expidió el citado reglamento y dejó en manos de la Secretaría de Salud, facultades que por ley eran atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, pero eso no pone una solución de largo plazo sino un remedio político de muy corto plazo.

La misma Ley de Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ofrece una solución a los problemas de competencia entre dependencias, pero no difiere mucho de

la solución que de facto fue dada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal al programa asistencial de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años.

Luego entonces, lo único que parcialmente puede poner solución al problema, pero no de modo satisfactorio según la misma ley orgánica de la administración pública de la entidad, es que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de poder resolver las controversias que se susciten por cuestión de competencias entre las dependencias a su cargo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, art. 21), lo cual tiene la función de ser una especie de paliativo que por un lado resuelve el problema competencial en el momento en el que se origina, pero deja abierta la posibilidad de que el Jefe de Gobierno, como se hizo en el caso de la pensión alimentaria, resuelva caprichosamente y no con estricto apego al Derecho Administrativo.

Con base en las referidas facultades del Jefe de Gobierno, podría darse el caso en el que un órgano que sí tuviera la competencia legal sobre un programa social, entrara en conflicto con otro órgano o secretaría que aunque no tuviera la competencia legal, se aferrara sin sentido a manejar el programa social en cuestión (por perseguir un fin enteramente político), para terminar como un problema de competencias que de conformidad con la citada facultad legal del titular del Poder Ejecutivo Local, fuera resuelta a favor del órgano que no tenía la competencia legal, pero que por una terquedad gubernamental de un órgano del gobierno local, consistente en interpretar facciosamente sus facultades legales con fines políticos para originar una controversia competencial, habría sido resuelto legalmente pero contra derecho.

Por descabellado que pueda parecer el ejemplo anterior, es un caso hipotético que sí podría acontecer bajo el marco jurídico regulatorio actual, porque en el cuerpo de las normas jurídicas vigentes aplicables a la materia, no hay límites claros para este problema competencial que surge al momento de ejecutar la política social y sus programas de combate a la pobreza y a la marginación en el Distrito Federal.

El caso que motiva el presente documento, el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, es un programa de combate a la pobreza que ha encontrado por un lado, mucho apoyo social pero por el otro, ha enfrentado muchas críticas, pues se trata de una política de gasto social que por estar

dirigida indiscriminadamente a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, en forma universal tiene errores de inclusión por permitir el acceso a este beneficio, a personas que sin importar su condición social o necesidad económica, reciben el apoyo económico en cuestión.

Además no debemos perder de vista que con fundamento en la legislación civil para el Distrito Federal existe un concepto llamado alimentos (Congreso de la Unión & Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1928, art. 308) que comprende entre otros conceptos, la comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y por lo que hace a los adultos mayores que carezcan de capacidad económica, además de todo lo necesario para su atención geriátrica, se procurará que los alimentos se les proporcionen, integrándolos a la familia.

Los alimentos son una obligación entre ascendientes y descendientes que se presenta en forma recíproca, pues los hijos tienen el derecho a recibir alimentos de parte de sus padres, hasta la mayoría de edad o hasta que ya no lo necesiten, pero del mismo modo los padres tienen el derecho a recibir alimentos de parte de sus hijos, cuando ya no puedan proveérselos por sí solos (Congreso de la Unión & Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1928, arts. 301, 303 y 304).

Por lo tanto resulta curioso que socialmente sea reprobable cuando un padre o una madre, no le proveen alimentos a sus hijos menores de edad, pero al mismo tiempo, la sociedad pareciera coincidir en que a los adultos mayores no deben proveerle de alimentos sus hijos, sino el gobierno.

Esta postura hace que por un lado las madres solteras tiendan a exigir judicialmente el cumplimiento forzoso de la obligación de proveer alimentos de parte del padre de su hijo, mientras que por el otro lado, los adultos mayores no parecen interesados en exigir el cumplimiento forzoso de la obligación de dar alimentos que los hijos tienen con respecto a sus padres.

Por lo tanto ese dilema sociocultural es la fuente del presente problema que se pretende resolver, pues una obligación de carácter civil que tienen los hijos con sus padres mayores de setenta años que ya no pueden procurarse por sí mismos un sustento, ha sido trasladada al Estado a través de una política social de carácter universal que beneficia

directamente a aproximadamente 380 mil beneficiarios (“Secretaría de Salud”, 2005) adultos mayores residentes en el Distrito Federal, pero que en cada caso también beneficia a los familiares más cercanos al adulto mayor quienes casi siempre viven en el mismo domicilio y tienden a ser en promedio, dos por cada adulto mayor.

Esto significa que entre beneficiarios directos e indirectos de la pensión para los adultos mayores, existen 1,200,000 beneficiarios del programa social, lo que significa por lo menos un 15% de los habitantes del Distrito Federal, que según CONAPO (“CONAPO”, 2006) son 8.8 millones de habitantes, y todos ellos estarían en contra de que les fuera retirado el apoyo económico en cuestión.

Sin embargo, si reconocemos que la gran mayoría de los adultos mayores vive con algún familiar, los adultos mayores podrían exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación de procurarles alimentos, por parte de sus parientes cercanos de conformidad con la legislación civil aplicable.

Mientras llega el día en que el marco jurídico regulatorio civil para el Distrito Federal, no logre cumplirse, los familiares de los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, seguirán trasladando una obligación de Derecho Privado al Estado, que se rige por normas de Derecho Público. Por lo tanto es necesario que el cliente conozca las alternativas que tiene para atender el asunto del Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal.

Planteamiento del Problema

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal que será electo para tomar posesión del cargo el próximo día cinco de diciembre de 2006, el cliente, tendría hipotéticamente dos opciones primarias a elegir con relación al derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, consistentes en la gran disyuntiva de mantener el programa social o simplemente, eliminarlo.

Sin embargo, después de haber expuesto los antecedentes del caso y el marco jurídico que regula al programa de la pensión alimentaria tenemos información suficiente para señalar que la opción de terminar el programa asistencial, no es una opción viable.

directamente a aproximadamente 380 mil beneficiarios (“Secretaría de Salud”, 2005) adultos mayores residentes en el Distrito Federal, pero que en cada caso también beneficia a los familiares más cercanos al adulto mayor quienes casi siempre viven en el mismo domicilio y tienden a ser en promedio, dos por cada adulto mayor.

Esto significa que entre beneficiarios directos e indirectos de la pensión para los adultos mayores, existen 1,200,000 beneficiarios del programa social, lo que significa por lo menos un 15% de los habitantes del Distrito Federal, que según CONAPO (“CONAPO”, 2006) son 8.8 millones de habitantes, y todos ellos estarían en contra de que les fuera retirado el apoyo económico en cuestión.

Sin embargo, si reconocemos que la gran mayoría de los adultos mayores vive con algún familiar, los adultos mayores podrían exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación de procurarles alimentos, por parte de sus parientes cercanos de conformidad con la legislación civil aplicable.

Mientras llega el día en que el marco jurídico regulatorio civil para el Distrito Federal, no logre cumplirse, los familiares de los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, seguirán trasladando una obligación de Derecho Privado al Estado, que se rige por normas de Derecho Público. Por lo tanto es necesario que el cliente conozca las alternativas que tiene para atender el asunto del Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal.

Planteamiento del Problema

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal que será electo para tomar posesión del cargo el próximo día cinco de diciembre de 2006, el cliente, tendría hipotéticamente dos opciones primarias a elegir con relación al derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, consistentes en la gran disyuntiva de mantener el programa social o simplemente, eliminarlo.

Sin embargo, después de haber expuesto los antecedentes del caso y el marco jurídico que regula al programa de la pensión alimentaria tenemos información suficiente para señalar que la opción de terminar el programa asistencial, no es una opción viable.

Cuando se analiza un programa de política pública, deben hacerse tanto como consideraciones financieras como políticas, porque ninguna política pública podría implementarse si no se cuenta con apoyos políticos ni recursos financieros. Por lo tanto al momento de pensar en eliminar una política pública, también deberán considerarse los impactos financieros y políticos de la decisión, como en el caso de la hipotética derogación del programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores.

Los impactos económicos serían importantes y aparentemente positivos para la ciudad, pues serían liberados más de 3,000 millones de pesos anuales del presupuesto de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, mismos que podrían ser destinados a otros rubros o simplemente podrían reducir el pasivo del Distrito Federal.

Los impactos políticos serían también muy importantes pero de carácter negativo, pues en el momento en el que los adultos mayores dejaran de recibir la pensión alimentaria, quienes comenzarían la protesta serían los parientes más próximos del beneficiario, porque eran ellos quienes administraban el gasto de la pensión alimentaria. Esto significaría un descontento social de cerca de más de un millón de personas inconformes, cifra que representa aproximadamente el 20% del padrón electoral del Distrito Federal (“Instituto Electoral del Distrito Federal”, 2006).

Justificada o injustificadamente, ese millón de personas se ha vuelto dependiente del apoyo social de la pensión alimentaria y la eliminación repentina del programa, sin una fase de transición que les permitiera compensar la pérdida provocaría una desestabilización económica en los bolsillos de las familias que podría dañar políticamente al cliente.

Sería materia de otro análisis futuro, pero la forma en la que el cliente podría eliminar el programa tendría que ser gradual, con mecanismos de transición y compensación para los perdedores y afectados por la decisión y mediante la redistribución de los recursos fiscales hacia programas y proyectos que reporten un beneficio directo a más ciudadanos que los que eran beneficiados por la pensión alimentaria para adultos mayores.

Pero sí tendría que ser materia de otro análisis posterior porque la decisión de eliminar un programa de política pública, es en sí misma una decisión de política pública y requiere identificar a los ganadores y perdedores de la decisión, para desarrollar

mecanismos de compensación que permitan genera el apoyo político necesario para implementarla.

El caso que motiva el presente análisis y el poco tiempo que se tiene para la transición de un gobierno saliente al gobierno entrante del cliente, es de cinco meses, tiempo que de ninguna forma sería suficiente para construir las alianzas necesarias para ejecutar la decisión hipotética consistente en eliminar el programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores, residentes en el Distrito Federal.

En resumen, esta decisión de política pública resulta hipotética porque por el momento solo puede ser explorada como hipótesis y no como situación de hecho, ya que su implementación causaría daños políticos al cliente que por el momento se pueden evitar. No tiene sentido provocar un desgaste político de tal magnitud al principio de una administración.

Por lo tanto, el verdadero problema de política pública que preocupa al cliente es cómo preparar el terreno político para el día en el que ya no se cuente con recursos suficientes para solventar el programa social de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años. Es un hecho público por todos conocido que las finanzas públicas de nuestra ciudad requieren una reforma fiscal para ser saneadas, porque el gasto público es muy alto, pero no alcanza a ser cubierto con los ingresos propios del Gobierno del Distrito Federal ni las participaciones que la Federación le aporta a la entidad, porque año con año, la Secretaría de Finanzas del Gobierno Capitalino, se ve obligada a solicitar un techo de endeudamiento que le permita sufragar sus compromisos fiscales.

Curiosamente el cliente acepta que la idea de contar con un programa de asistencia social para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, es una necesidad social y un acto de justicia social para quienes han trabajado toda su vida pero que por causa de su edad, se encuentran imposibilitados para sostenerse por sí mismos; pero es una política pública que para su implementación, ha sido plasmada en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal lo cual hace que su modificación y reforma no esté en manos del cliente, sino dentro de la esfera de competencia del órgano legislativo local, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este es en sí mismo el problema del cliente. Por un lado se ha tomado la decisión de mantener en vigor la pensión alimentaria para los adultos mayores, pero por el otro lado se quiere saber cuál es la mejor forma de implementación de dicho programa, de tal forma que en caso de resultar un programa incosteable, su modificación o derogación, estuviera en manos directas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y no del órgano legislativo local; pues podría darse el caso de que a pesar de la inminente quiebra financiera de la ciudad, la Asamblea Legislativa mantuviera como actualmente está regulado el programa social y obligara al titular del poder ejecutivo local a estrangular las finanzas de la entidad para estar en posibilidades de cubrir los compromisos fiscales derivados del programa social para adultos mayores.

Recordemos que cuando inició el programa para ayudar a los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal, era un programa administrativo decretado por acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Secretaria de Salud de la entidad, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor. Sin embargo a los pocos meses, el mismo Jefe de Gobierno, elaboró un nuevo acuerdo por el cual modificaba el acuerdo inicial y ampliaba el número inicial de beneficiarios del programa, para pasar de 200,000 a 250,000 beneficiarios (Gobierno del Distrito Federal, 2001b).

Esto significaría que con el programa asistencial en forma de acuerdo administrativo, su modificación o ajuste por razones presupuestales o de cualquiera otra índole, hubieran sido muy sencillas de hacer e inclusive, hubiera podido elaborarse un programa alternativo de transición para eliminar el apoyo a los adultos mayores de setenta años, sin causar un impacto económico súbito a las familias beneficiadas.

Ahora que la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federa, está plasmada en una ley decretada por la Asamblea legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tiene facultades para derogar, modificar o cambiar el programa asistencial, por lo tanto el cliente quiere saber qué opción de política pública tiene a su alcance para que al momento de iniciar su encargo, pueda hacer proponer los ajustes necesarios a la actual ley, cabildeando el apoyo político necesario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque el cliente sabe

que tiene la facultad legal de presentar iniciativas de ley y proponer reformas ante el órgano legislativo local, mismas que pueden o no ser aprobadas.

El cliente sabe que tiene algunas opciones, pero desconoce sus impactos y quisiera que se le ayude a tomar la mejor decisión para que el programa de la pensión para adultos mayores permanezca, pero en caso de una quiebra financiera, el control económico esté en sus manos directamente y no manos de la Asamblea Legislativa, porque sabe que en caso de no contar con mayoría de diputados, durante los primeros tres años de su administración o durante los segundos tres años de su periodo, una crisis financiera sería muy difícil de afrontar y la consecuente crisis política relativa a todos los beneficiarios de la pensión que podrían resultar afectados, tendrían consecuencias políticas devastadoras para la carrera política del cliente.

Por lo tanto debe hacerse un análisis de los instrumentos jurídicos legales o administrativos que tiene a su alcance el cliente, para poder controlar el programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal.

No perdamos de vista que el cliente entiende plenamente que una de las razones que motivaron al actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal a proponer la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, fue la certeza jurídica que se le quería dar a los adultos mayores, para que supieran que aún habiendo cambio de administración en el año 2006, su apoyo económico trascendería hacia la siguiente administración pública local; sin embargo el cliente entiende también que el Jefe de Gobierno actual, al momento de proponer la ley de referencia, contaba con una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, lo que de un modo u otro le daba mucho más control directo durante los últimos tres años de su administración, sobre el programa social, lo que no está garantizado para el cliente.

Por tal motivo el presente análisis debe tomar en consideración que las próximas dos legislaturas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2006-2009 y 2009-2012), podrían no estar integradas por diputados mayoritarios del partido al que pertenece el cliente.

Exposición de Alternativas

que tiene la facultad legal de presentar iniciativas de ley y proponer reformas ante el órgano legislativo local, mismas que pueden o no ser aprobadas.

El cliente sabe que tiene algunas opciones, pero desconoce sus impactos y quisiera que se le ayude a tomar la mejor decisión para que el programa de la pensión para adultos mayores permanezca, pero en caso de una quiebra financiera, el control económico esté en sus manos directamente y no manos de la Asamblea Legislativa, porque sabe que en caso de no contar con mayoría de diputados, durante los primeros tres años de su administración o durante los segundos tres años de su periodo, una crisis financiera sería muy difícil de afrontar y la consecuente crisis política relativa a todos los beneficiarios de la pensión que podrían resultar afectados, tendrían consecuencias políticas devastadoras para la carrera política del cliente.

Por lo tanto debe hacerse un análisis de los instrumentos jurídicos legales o administrativos que tiene a su alcance el cliente, para poder controlar el programa de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal.

No perdamos de vista que el cliente entiende plenamente que una de las razones que motivaron al actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal a proponer la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, fue la certeza jurídica que se le quería dar a los adultos mayores, para que supieran que aún habiendo cambio de administración en el año 2006, su apoyo económico trascendería hacia la siguiente administración pública local; sin embargo el cliente entiende también que el Jefe de Gobierno actual, al momento de proponer la ley de referencia, contaba con una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, lo que de un modo u otro le daba mucho más control directo durante los últimos tres años de su administración, sobre el programa social, lo que no está garantizado para el cliente.

Por tal motivo el presente análisis debe tomar en consideración que las próximas dos legislaturas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2006-2009 y 2009-2012), podrían no estar integradas por diputados mayoritarios del partido al que pertenece el cliente.

Exposición de Alternativas

Para efectos del presente análisis y considerando todo lo anteriormente expuesto, el cliente tiene cuatro opciones mismas que a lo largo de la presente sección se expondrán con sus impactos y consecuencias, para finalmente hacer una valoración que permita elegir la alternativa que resulte más adecuada para las necesidades de el cliente.

No se debe perder de vista que el objetivo del cliente es asegurarse que el marco normativo de implementación de la política pública de asistencia social a los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, le permita reducir su carga de gasto social en caso de que los ingresos de la ciudad no permitan continuar brindando el apoyo económico en cuestión.

La primera opción que se presentará, consiste en modificar el Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, ordenamiento normativo de carácter administrativo que por su naturaleza jurídica podría ser modificado mediante un procedimiento sencillo que estaría al alcance del cliente en cualquier momento del período de gobierno.

La segunda opción que se analizará, es modificar la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal a través de una iniciativa de decreto para reformar dicho ordenamiento jurídico legislativo, cuya aprobación estaría en manos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero que en caso de aprobarse tendría fuerza vinculante y observancia general.

La tercera opción que se discutirá, consiste en regresar la implementación del programa de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, a su forma inicial de acuerdo administrativo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en acuerdo con la Secretaria de Salud del Gobierno Capitalino. El efecto de esta opción sería dejar en manos del titular del poder ejecutivo local la posterior reforma o ajuste del programa asistencial en cuestión, pero implicaría derogar la ley y dejar sin efectos el reglamento, lo que no está del todo en manos del cliente.

La cuarta opción que se comentará, es la de no hacer cambio alguno y permanecer con el sistema de la forma en la que actualmente se encuentra, pues así todos continuarían recibiendo su pensión y el cliente tendría que asumir el costo fiscal de dicho programa

social, a través del manejo responsable de las finanzas públicas para mantener sanas las finanzas de la ciudad.

Conforme cada una de las opciones vaya siendo expuesta, también será analizada y valorada conforme a criterios que permitan hacer congruente el fin con los medios,; criterios que estará basados en la congruencia que debe existir entre el fin y los medios del cliente, pues deben ser opciones de política pública que constituyan el medio más adecuado para alcanzar el objetivo de política pública.

En el caso concreto esto significa que los medios elegidos deben contribuir a llegar a los fines planteados, disminuyendo los costos fiscales del programa asistencial en la forma más efectiva, sin generar tensiones políticas o sociales que golpeen o desestabilicen al cliente.

Por lo tanto el objetivo o fin es que el cliente pueda mantener el programa asistencial en vigor, pero teniendo candados legales que le permitan dejar de otorgar el beneficio social en caso de que las finanzas de la ciudad llegaran a apretarse de tal forma que hicieran muy difícil el cumplimiento de ese apoyo social, sin sacrificar otros rubros prioritarios para la capital.

Opción 1: Reformas al Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal.

Es muy importante mantener presente el objetivo del cliente, consistente en conservar el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores, pero otorgando la flexibilidad suficiente para que el Gobierno del Distrito Federal, pueda realizar los ajustes presupuestales necesarios en caso de una eventual escasez de gasto público que le obligue a reducir o limitar el número de beneficiarios de la pensión.

Por un lado la opción de realizar modificaciones al Reglamento de la Ley de la Pensión Alimentaria, resulta una opción muy sencilla de ejecutar, toda vez que los reglamentos son facultad del poder ejecutivo y por lo tanto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal únicamente requiere elaborar la modificación o ajuste que considere necesario y proceder a su inmediata publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su pronta entrada en vigor.

Esto significa que en cuestión de tiempos, esta opción es de las más rápidas en lo que a su fase de ejecución se refiere, pero por el otro lado sus alcances podrían no ser suficientes para la consecución del objetivo del cliente.

Para realizar el análisis anterior se necesitan dos pasos previos. El primero consiste en revisar los límites teóricos del espectro normativo de los reglamentos frente a las leyes y el segundo aspecto consiste en identificar de dónde deviene el vínculo jurídico que fuerza al Jefe de Gobierno a etiquetar dentro del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el monto suficiente para cubrir el importe correspondiente a todas las pensiones que han sido otorgadas a favor de los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Recordemos que los reglamentos son disposiciones jurídicas de carácter administrativo que son elaboradas por el poder ejecutivo y que deben ser rubricadas por el secretario del ramo en cuya área de competencias tendrá efectos normativos el reglamento; las cuales no pueden crear obligaciones ni derechos más allá de lo que establece la ley del poder legislativo de la cual emanan. Por lo tanto, un reglamento no puede cancelar una obligación ni puede crear nuevos derechos ni a favor de los beneficiarios de la pensión ni a favor del obligado a pagar el monto de la prestación social para los adultos mayores. Los reglamentos tienen por función, servir como instrumento de aclaración y/o explicación de los conceptos jurídicos que se encuentran dentro del cuerpo de la ley de la cual emanan, pues más allá de facilitar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos no pueden crear derechos y obligaciones por encima de la ley o inferiores a sus mínimos legales.

Además, la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, es el ordenamiento jurídico que en su artículo 2º establece la obligación del Jefe de Gobierno de incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, el monto suficiente para cubrir la pensión, lo cual indica que a pesar de modificar el reglamento, la ley (que es superior jerárquicamente hablando) seguiría contemplando la obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de programar recursos suficientes para el programa de referencia.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir que modificar el reglamento resultaría inútil e inconstitucional en lo que al objetivo del cliente se refiere. Resultaría inútil porque la

obligación fue establecida en la Ley de la Pensión Alimentaria, no en el reglamento por lo tanto al reformar el reglamento, no se estaría modificando de forma alguna la obligación del numeral segundo de la ley; así mismo, si se modificara el reglamento aún a pesar de expuesto en este párrafo, se estaría violando la garantía constitucional de legalidad establecida en el artículo 16 (Congreso de la Unión, 1917) que establece que para que los particulares puedan ser sujetos de molestias por parte del gobierno, debería hacerse mediante un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo que significa que la molestia debería estar apoyada en nuestras leyes, lo que significaría que ante una potencial contradicción entre lo señalado en la Ley de la Pensión Alimentaria y el reglamento de la misma ley, la aplicación de este último sobre la primera violaría la referida garantía de legalidad.

El sitio ideal para la reforma al reglamento (Gobierno del Distrito Federal, 2003) sería el artículo 42, pues es una copia casi textual del artículo 2º de la Ley de la Pensión (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003c) y es ese numeral el que al ser reformado podría tratar de flexibilizar la obligación presupuestal del Jefe de Gobierno, pero lamentablemente sucedería lo descrito en los dos párrafos anteriores y la modificación al reglamento terminaría sobrando.

Todo lo anterior significa que no obstante que pudiera parecer una opción atractiva modificar el reglamento de la ley por la facilidad con la que se puede ejecutar, el efecto no sería el deseado por el cliente y únicamente sería un intento ocioso, que conduciría hacia la nada jurídica pues todo permanecería igual.

Para que la modificación al reglamento pudiera contribuir a alcanzar el objetivo del cliente, tendría que modificarse la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores, Residentes en el Distrito Federal, de tal forma que estableciera la obligación presupuestaria para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal junto con la previsión de excepciones –en general- y hasta entonces, modificar el reglamento como sea necesario para regular con precisión el objetivo del cliente.

Opción 2: Reformas a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal.

Esta opción, más allá de las consideraciones de técnica legislativa relativas a la forma de modificar la Ley de la Pensión Alimentaria, presenta dificultades de carácter político, pues de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Congreso de la Unión, 1994, art. 10), es facultad del Jefe de Gobierno de Distrito Federal, el cliente, elaborar y presentar iniciativas para crear, adicionar, reformar o derogar leyes relativas al Distrito Federal; pero también los mismos ordenamientos consagran al órgano legislativo local, la facultad de analizar, dictaminar y discutir las propuestas legislativas presentadas por el titular del poder ejecutivo local, para posteriormente aprobarlas o desecharlas.

Por lo tanto la primera consideración que debe hacerse con respecto a esta segunda opción es que para que pueda considerarse una alternativa viable, es indispensable que el cliente haya obtenido los apoyos de cuando más de la mitad de los sesenta y seis diputados locales que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002, art. 36). Solamente de esta forma podrá el cliente obtener el apoyo que necesitará para obtener la aprobación de sus propuestas legislativas.

En caso de que como resultado de la elección local del próximo 2 de julio del año dos mil seis, el cliente tenga más de la mitad de los legisladores locales, lo único que tendría que hacer sería negociar con su propio partido la aprobación de la propuesta legislativa para que esta fuera aprobada a la brevedad posible, previos los procedimientos parlamentarios correspondientes.

Sin embargo, en caso de que el cliente no obtenga la mayoría de las curules en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberá construir consensos y alianzas con los partidos de oposición, para lograr la aprobación de sus reformas. Para lograr este tipo de acuerdos se recomiendan dos cosas; en primer lugar se sugiere que el cliente le haga ver a los diputados de oposición que en un futuro próximo podría sobrevenir una crisis financiera de recaudación que podría dificultar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de la Pensión Alimentaria, por lo que en ese caso y con fundamento en los artículos 2 y 3 de la ley de referencia, ni el Jefe de Gobierno ni el poder legislativo local podrían cumplir con las obligaciones que la norma jurídica les impone en cuanto a la presupuestación de la llamada pensión alimentaria para los adultos mayores. En segundo lugar se sugiere al

cliente que haga saber a los legisladores que se procuraría proteger al máximo los derechos adquiridos de los adultos mayores que actualmente cuentan con los beneficios del apoyo económico correspondiente.

Para efectos de hacer lo anterior debería incluirse en la propuesta de reforma a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal los siguientes puntos.

En primer lugar debería asegurarse que mientras se cuente con recursos suficientes, la obligación de ambos los poderes legislativo y ejecutivo locales, siga como una obligación vigente y por lo tanto, ambos poderes tendrían en ese caso, el deber legal de presupuestar y aprobar el monto suficiente para cubrir las erogaciones por concepto de pensión alimentaria.

En segundo lugar, debería establecerse claramente cuál sería la sanción para el caso de incumplimiento de las obligaciones anteriores, porque de lo contrario las únicas posibles sanciones, serían para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal porque para los legisladores locales no habría sanción alguna, porque no hay ordenamiento legal vigente que faculte a ningún órgano público del Distrito Federal, para imponerles sanciones a los diputados locales.

Sin embargo, las sanciones para el Jefe de Gobierno tendrían que ser aplicadas por la Contraloría del Distrito Federal, órgano de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal cuyo responsable reporta directamente a al titular del Poder Ejecutivo Local (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, art. 34), quien contaría con los elementos de autoridad necesaria para detener cualquier procedimiento en contra de sí mismo.

Por lo tanto resulta de suma importancia que la reforma incluya sanciones para el caso de incumplimiento, así como un señalamiento hacia quiénes serían los responsables de la omisión y quiénes serían los encargados de sancionarles. Esto por dos razones, la primera para evitar el incumplimiento de una obligación jurídica durante las futuras administraciones y la segunda razón, para dar certidumbre a los ciudadanos y lograr obtener su apoyo, pues si la sociedad civil conociera que el cliente está pretendiendo la entrada en vigor de una reforma que entre otras cosas sanciona a los funcionarios que incumplan la

ley, es muy probable que logre el apoyo social que necesitará para conseguir la aprobación de toda la reforma.

Para esto tendría primero que decidirse como ya se discutió con anterioridad, si la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, debe continuar como responsable del referido programa social o si finalmente sería asignado al ámbito de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Además, tendría que establecerse cuáles serían los casos en los que la secretaría responsable de la operación del programa social tendría responsabilidad por no haberse presupuestado en tiempo y forma el monto suficiente para cubrir las erogaciones por concepto de la pensión alimentaria para los adultos mayores. Lo anterior debido a que si bien es responsabilidad de la secretaría del Gobierno del Distrito Federal que opera el programa asistencial de referencia, asegurar que el monto suficiente sea considerado dentro del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, también es cierto que es responsabilidad de la Secretaría de

Finanzas de Gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, art. 30), incorporar y verificar para el proyecto de decreto de presupuesto, el monto que le haya sido reportado por la secretaría que opera el programa.

Por otra parte, sería en su caso responsabilidad del Jefe de Gobierno la acción de no turnar en tiempo y forma para su aprobación, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el presupuesto de egresos para el año siguiente. Por lo tanto debe quedar claro la participación de cada uno de los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal para estar en posibilidad de establecer las sanciones correspondientes para quien resulte responsable de la omisión a las obligaciones contenidas en los artículos 2 y 3 de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, relativas a la presupuestación del programa social de ayuda a los adultos mayores, en forma justa y de acuerdo al grado de responsabilidad de cada uno de los funcionarios involucrados en la omisión.

Todo lo que se ha expresado es la primera parte de la reforma que debería presentar el cliente al órgano legislativo local, pero no es suficiente para resolver el problema planteado por el cliente, sino que además es necesario adicionar a los referidos artículos segundo y tercero de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria, con la

previsión necesaria para que en caso de que no se cuente con recursos suficiente para cubrir el monto correspondiente a la pensión alimentaria, pudiera restringirse a los adultos mayores más necesitados.

Esta última propuesta podría ir acompañada de reformas al reglamento, de la forma como se detalló en la alternativa marcada como opción uno, en donde se establecieran criterios para distinguir entre los beneficiarios de la pensión más necesitados y los menos necesitados.

Esta opción permitiría proteger los derechos adquiridos de quienes hoy día disfrutan de la pensión alimentaria para los adultos mayores, pero al mismo tiempo facultaría al cliente a etiquetar entre los adultos mayores más necesitados y los más acomodados que en caso de crisis presupuestal extrema, serían quienes provisionalmente dejarían de recibir la referida pensión.

Por último, la reforma podría proponer para el artículo primero de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria una modificación al texto de la misma que limite el beneficio de la pensión a los adultos mayores que realmente tengan la necesidad de recibir la pensión.

De este modo, la alternativa marcada con el número dos logra al mismo tiempo varios resultados compatibles con el objetivo principal del cliente, pues se respetarían los derechos adquiridos para los beneficiarios, se limitaría el beneficio de la pensión para nuevos beneficiarios solamente a quienes requieran el apoyo, se facultaría al cliente para que suspendiera temporalmente en caso de crisis financiera grave el beneficio para los adultos mayores menos necesitados y por último, se establecerían las sanciones correspondientes para los funcionarios que no cumplieran con sus obligaciones legales derivadas de la Ley de la Pensión Alimentaria.

El comentario final que merece la pena destacarse con relación a la presente alternativa es que en su mayoría está fuera del alcance del cliente, pues lo más que puede hacer es presentar la iniciativa de reformas correspondientes y tratar de construir los apoyos políticos necesarios para lograr que las reformas fueran aprobadas.

Opción 3: Regresar el Programa Social de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, a su forma original de programa social del Gobierno del Distrito Federal.

Esta alternativa dejaría el control absoluto del programa de asistencia social en manos del cliente y sería la opción que le permitiría decidir en forma discrecional los requisitos para ser beneficiario del programa social, así como los montos presupuestales máximos autorizados cada año para la pensión alimentaria. Así fue como inició el programa, lo cual se detalló cuidadosamente en la primera parte de los antecedentes del presente análisis.

Lamentablemente para el cliente, la única forma de regresar a la forma original del programa, implicaría derogar la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, acción que está únicamente en manos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Legalmente lo más que el cliente podría hacer es presentar una iniciativa de ley para derogar la Ley de la Pensión Alimentaria, pero estaría en manos del órgano legislativo local, aprobar o desechar la propuesta del ejecutivo.

Políticamente, sería muy mal visto que un derecho social para los adultos mayores del Distrito Federal que actualmente se encuentra plasmado en un ley –lo cual el brinda certeza jurídica a los habitantes de la ciudad- pretendiera ser eliminado por el cliente, lo cual le podría causar problemas innecesarios.

Idóneamente el programa social debió quedarse en forma de un programa administrativo del gobierno central, porque la legalización del programa solamente lo hace rígido y difícil de modificar, sin embargo en el caso en cuestión, sería muy difícil convencer a los habitantes del Distrito Federal que la ley se estaría derogando para mantener el programa en forma de acto administrativo. Esto porque la derogación de la ley parecería un acto del poder ejecutivo local para tratar de eliminar el derecho a la pensión y sería muy difícil que los ciudadanos creyeran que solamente se estaría cambiando su forma.

Lo anterior permite que esta alternativa sea desechada, pero no por razones funcionales pues en caso de tener nuevamente el control reglamentario y operativo del programa social desde el poder ejecutivo local, se lograría el objetivo del cliente, pero las

consideraciones de tipo político y social que rodearían a la presente alternativa de política pública, podrían resultar devastadoras pues la oposición podría incluso señalar al Jefe de Gobierno como el autor de una reforma para golpear a los adultos mayores residentes en el Distrito Federal, ya que en caso de jamás aprobarse la propuesta de derogación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nunca podría materializarse la intención última del cliente –consistente en mantener el programa de la pensión alimentaria, pero conservar su forma- y todo parecería un intento fallido por afectar a los adultos mayores.

Muchas veces, las opciones de política pública que parecieran las más sencillas y más obvias, tienen que ser desechadas por razones políticas. Tal es el caso de la presente alternativa, pues aunque podría ser fácilmente llevada a cabo por el cliente, hay demasiados aspectos relacionados con la propuesta que están fuera del ámbito de su competencia y hay muchos intereses políticos que podrían tomar ventaja de esta situación y desprestigiar al cliente.

Opción 4: Mantener sin cambios tanto la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, así como su reglamento.

La presente alternativa significaría dejar las cosas en el estado en el que se encuentran y es importante analizarla porque en política pública no debe desecharse la alternativa de no hacer absolutamente nada, hasta que se hayan analizado las demás alternativas y se haya dejado claro su viabilidad o su improcedencia.

En el presente caso debemos recordar que la falta de acción respecto al objetivo planteado por el cliente, dejaría las cosas en estado que actualmente se encuentran y esto significaría la permanencia en vigor de la ley relativa a la pensión para los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal.

La parte fundamental que no podemos pasar por alto es que de mantenerse las cosas como están, los artículos uno, dos y tres de la ley en cuestión, permanecerían vigentes lo que significa lo siguiente:

En primer lugar, la pensión seguiría siendo universal para todos los adultos mayores de setenta años que acrediten tener la edad correspondiente y residir en el Distrito Federal, lo que implica un error de inclusión muy grave pues es una pensión que no considera el

estado socio económico de sus beneficiarios e incluye dentro de su ámbito de aplicación a muchos adultos mayores que definitivamente no requieren una pensión alimentaria como la que la norma jurídica analizada les otorga.

La consecuencia directa de esta situación, sería que los recursos que están siendo indebidamente destinados para cubrir pensiones alimentarias de adultos mayores que no necesitan del apoyo económico, podrían haber sido destinados a otros rubros más importantes del desarrollo social en el Distrito Federal. No perdamos de vista que los recursos financieros siempre serán limitados con relación a los problemas que enfrenta la administración pública, los cuales parecieran ser ilimitados.

En segundo lugar, la obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consistente en asignar un monto que garantice efectivamente el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal, seguiría atando de manos al cliente, pues en caso de una eventual quiebra financiera de la entidad, tendría que destinar recursos para que todo adulto mayor pudiera continuar recibiendo su beneficio económico, sin tener otra salida. Además seguiría vigente la crítica que se hizo en la parte relativa al marco jurídico en el presente análisis, en lo que se refiere a la falta de sanción para esta obligación del cliente, lo que no impide los golpes políticos y mediáticos derivados de la no presupuestación del monto suficiente para cubrir la pensión universal para los adultos mayores en el Distrito Federal.

En tercer lugar, la obligación para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, seguiría vigente y aunque no afecta directamente al cliente, todo lo anterior sí lo impactaría.

En síntesis, dejar las cosas como están no sería una buena opción porque no detienen el riesgo latente que motivó el presente análisis, ya que en caso de una eventual crisis financiera del Gobierno del Distrito Federal, el marco normativo actual obligaría al cliente a erogar una suma considerable de recursos para la pensión universal que incluye tanto a quienes realmente la necesitan como a quienes no la necesitan.

En este caso de política pública, la alternativa de no hacer cambios, no constituye una buena alternativa, pero era necesario analizarla para poder descartarla con fundamento.

Conclusión

estado socio económico de sus beneficiarios e incluye dentro de su ámbito de aplicación a muchos adultos mayores que definitivamente no requieren una pensión alimentaria como la que la norma jurídica analizada les otorga.

La consecuencia directa de esta situación, sería que los recursos que están siendo indebidamente destinados para cubrir pensiones alimentarias de adultos mayores que no necesitan del apoyo económico, podrían haber sido destinados a otros rubros más importantes del desarrollo social en el Distrito Federal. No perdamos de vista que los recursos financieros siempre serán limitados con relación a los problemas que enfrenta la administración pública, los cuales parecieran ser ilimitados.

En segundo lugar, la obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consistente en asignar un monto que garantice efectivamente el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal, seguiría atando de manos al cliente, pues en caso de una eventual quiebra financiera de la entidad, tendría que destinar recursos para que todo adulto mayor pudiera continuar recibiendo su beneficio económico, sin tener otra salida. Además seguiría vigente la crítica que se hizo en la parte relativa al marco jurídico en el presente análisis, en lo que se refiere a la falta de sanción para esta obligación del cliente, lo que no impide los golpes políticos y mediáticos derivados de la no presupuestación del monto suficiente para cubrir la pensión universal para los adultos mayores en el Distrito Federal.

En tercer lugar, la obligación para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, seguiría vigente y aunque no afecta directamente al cliente, todo lo anterior sí lo impactaría.

En síntesis, dejar las cosas como están no sería una buena opción porque no detienen el riesgo latente que motivó el presente análisis, ya que en caso de una eventual crisis financiera del Gobierno del Distrito Federal, el marco normativo actual obligaría al cliente a erogar una suma considerable de recursos para la pensión universal que incluye tanto a quienes realmente la necesitan como a quienes no la necesitan.

En este caso de política pública, la alternativa de no hacer cambios, no constituye una buena alternativa, pero era necesario analizarla para poder descartarla con fundamento.

Conclusión

El próximo Jefe de Gobierno del Distrito Federal -el cliente- conciente del problema que pudiera originarse en caso de una potencial crisis financiera en el gobierno del Distrito Federal, derivado de la implementación del programa de desarrollo social de la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal solicitó el presente análisis de política pública para determinar si habría una forma de flexibiliza el programa asistencial, toda vez que actualmente su regulación obliga al cliente a incluir en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el monto necesario para cubrir el importe correspondiente para otorgar la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años en el Distrito Federal, quienes lo necesiten.

Después de haber analizado el marco normativo actual de la pensión para los adultos mayores, así como las opciones que tiene el cliente para adecuar el programa y su implementación, de tal forma que pueda controlarse el gasto originado por este programa social y se evite la quiebra financiera de la entidad, porque no debemos perder de vista que se trata de un programa cuyo costo anual rebasa los 3,200 millones de pesos y eso sin considerar que la expectativa de vida de los adultos mayores es cada vez mayor, mientras que son cada día más las personas que llegan en buen estado físico a la edad de setenta años.

Por lo tanto la conclusión del presente análisis es que el cliente no puede dejar las cosas en el estado en el que actualmente se encuentran, pues el riesgo y el alto costo del programa seguirían afectándole; sin embargo tampoco puede regresar las cosas al estado en el que se encontraban cuando el programa social inició como un acuerdo administrativo, dos años antes de que se le convirtiera en una ley de aplicación general en el Distrito Federal, porque el costo político de intentarlo sería muy alto, sin perder de vista que podría ni siquiera lograr avance alguno y solo pagaría el costo político.

Por otra parte, se concluye que elaborar reformas al Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, es insuficiente si no se acompaña de una iniciativa para reformar la ley relativa y flexibilizarla en los puntos que ya se mencionaron en la parte de exposición de alternativas del presente análisis.

La solución al problema no está del todo en manos del cliente, pero con las reformas planteadas en la opción de política pública marcada con el número dos, podría lograrse un consenso con las fuerzas políticas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar las reformas, sin vulnerar a quienes actualmente disfrutaban del beneficio de la pensión alimentaria y asegurando que quienes realmente la necesitan jamás la pierdan.

Recordemos que se trata de una alternativa consistente en reformar varios aspectos torales de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, entre ellos, además de garantizar como ya se mencionó los derechos adquiridos de los beneficiarios de la ley, se incluirían también previsiones temporales para limitar los derechos adquiridos de quienes se benefician de la pensión a pesar de no tener la necesidad de recibir el beneficio, reestableciéndoles este derecho, tan pronto se supere la crisis financiera. Así mismo se trataría de una reforma legislativa que el cliente debería cabildear con el poder legislativo local pues claramente no vulnera derechos de ninguna persona, sino que protege las finanzas y los recursos económicos de los habitantes del Distrito Federal.

No obstante que ya se señaló que las reformas aisladas al reglamento, resultarían insuficientes, las reformas al reglamento como medidas complementarias de la iniciativa de reforma a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión, serían la solución más viable al problema que somete a nuestra consideración el cliente.

Finalmente vale la pena mencionar el siguiente punto. Una política social establecida en un programa administrativo tiene la ventaja de ser fácilmente modificada por su propio autor –el poder ejecutivo–, pero tiene la desventaja de que en cualquier momento puede desaparecer si así lo decide su diseñador. Por el otro lado, una política social establecida en una ley tiene la ventaja de ser de carácter permanente, pues por su naturaleza jurídica no puede ser modificada por el poder ejecutivo, pero tiene como desventaja que es más difícil de modificar pues requiere de un proceso legislativo que puede tomar varios meses de análisis, seguidos de una aprobación o desaprobación.

Sin embargo de este documento aprendemos que el justo medio es lo mejor, pues una política social puede crearse como un programa administrativo, ponerse a prueba y en cuanto se tenga evidencia suficiente que sustente su éxito, podría establecerse la política

social en cuestión en una ley como derecho social, dejando la flexibilidad necesaria para que en caso de no contarse con suficientes recursos públicos, pueda adecuarse el número de beneficiarios. Además como parte de es llamado justo medio, deben fijarse en la ley relativa los aspectos que se pretende dejar establecidos no obstante el paso de las administraciones y las legislaturas, pero dejando todos los demás aspectos variables como la selección de los beneficiarios más necesitados así como los aspectos económicos y de costo de la política social, en manos del poder ejecutivo. De este modo no se vulnerarían derechos sociales de los ciudadanos, pero tampoco se pondrían en riesgo las finanzas de la ciudad.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (29 de diciembre de 1998), *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (5 de octubre de 1999), *Decreto por el que se Designa a la C. Rosario Robles Berlanga, Jefa de Gobierno del Distrito Federal para que termine el encargo para el que fue electo el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura el 29 de septiembre de 1999, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (7 de marzo de 2000a), *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial de Distrito Federal, Décima Época, No. 38.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (23 de mayo de 2000b), *Ley de Desarrollo Social*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (5 de diciembre de 2000c), *Bando para dar a Conocer la Declaratoria de Jefe de Gobierno Electo*, México, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Año 1, No.31.

social en cuestión en una ley como derecho social, dejando la flexibilidad necesaria para que en caso de no contarse con suficientes recursos públicos, pueda adecuarse el número de beneficiarios. Además como parte de es llamado justo medio, deben fijarse en la ley relativa los aspectos que se pretende dejar establecidos no obstante el paso de las administraciones y las legislaturas, pero dejando todos los demás aspectos variables como la selección de los beneficiarios más necesitados así como los aspectos económicos y de costo de la política social, en manos del poder ejecutivo. De este modo no se vulnerarían derechos sociales de los ciudadanos, pero tampoco se pondrían en riesgo las finanzas de la ciudad.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (29 de diciembre de 1998), *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (5 de octubre de 1999), *Decreto por el que se Designa a la C. Rosario Robles Berlanga, Jefa de Gobierno del Distrito Federal para que termine el encargo para el que fue electo el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura el 29 de septiembre de 1999, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (7 de marzo de 2000a), *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial de Distrito Federal, Décima Época, No. 38.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (23 de mayo de 2000b), *Ley de Desarrollo Social*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (5 de diciembre de 2000c), *Bando para dar a Conocer la Declaratoria de Jefe de Gobierno Electo*, México, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Año 1, No.31.

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (19 de diciembre de 2002), *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (11 de noviembre de 2003a), *Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria del 11 de noviembre de 2003*, México, Diario de los Debates, Año 1, No. 24.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (11 de noviembre de 2003b), *Dictamen que Presentan las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y Presupuesto y Cuenta Pública, sobre la Iniciativa de Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal*, México, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Año 1, No. 24.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (18 de noviembre de 2003c), *Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (diciembre de 2004), *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2005*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Bardach, E. (2001), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, (1ª ed.) México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CONAPO (2006), consultada en Internet el 2 de abril de 2006: <http://www.conapo.gob.mx>.
- Congreso de la Unión (5 de febrero de 1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (26 de diciembre de 1976), *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación.

- Congreso de la Unión (26 de julio de 1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión & Asamblea Legislativa del Distrito Federal (26 de mayo de 1928), *Código Civil para el Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno del Distrito Federal (6 de febrero de 2001a), *Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años Residentes del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décimo Primera Época, Ejemplar No. 15.
- Gobierno del Distrito Federal (27 de noviembre de 2001b), *Acuerdo Mediante el cual se Modificaba el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décimo Primera Época, Ejemplar No. 138.
- Gobierno del Distrito Federal (31 de diciembre de 2003), *Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federa*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Fraga, Gabino, 2000, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa.
- López Obrador (2006), consultada en Internet el 7 de marzo de 2006: <http://www.amlo.org.mx>.
- School of Public Health, Berkeley University (2006), consultada en internet el 28 de marzo de 2006: <http://sph.berkeley.edu/faculty/index.html>.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, Comisión de Organización Electoral (2003), *Tlalpan*, Serie de Estudios Electorales 2000, México.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2006), consultado en Internet el 15 de abril de 2006: <http://www.iedf.org.mx>).

- Secretaría de Salud, (2005), *Comparecencia de la Secretaria de Salud ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 20 de octubre de 2005*, consultada en Internet el 20 de marzo de 2005: <http://www.salud.df.gob.mx/informe/index.html>.