

“El Programa Pensión para Adultos Mayores de la Secretaría de Desarrollo Social. Un estudio exploratorio sobre las características de su diseño y funcionamiento en Tlaxcala”.

CESAR LICONA LICONA

“El Programa Pensión para Adultos Mayores de la Secretaría de Desarrollo Social. Un estudio exploratorio sobre las características de su diseño y funcionamiento en Tlaxcala”.

TESIS

**QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA
EN LA LÍNEA ESPECÍFICA DE GESTIÓN EDUCATIVA**

CESAR LICONA LICONA

**ASESORA:
DRA. ROSA ISELA GARCÍA HERRERA**



USET
UNIDAD DE SERVICIOS
EDUCATIVOS DE TLAXCALA

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD 291, TLAXCALA



DICTAMEN DEL TRABAJO PARA TITULACIÓN

Apetatitlán, Tlax., a 23 de Abril 2018.

**C. CESAR LICONA LICONA
PRESENTE.**

En mi calidad de Secretario de la Comisión de Titulación de esta Unidad y como resultado del análisis realizado a su trabajo intitulado **“El Programa Pensión para Adultos Mayores de la Secretaria de Desarrollo Social. Un estudio exploratorio sobre las características de su diseño y funcionamiento en Tlaxcala”**. Opción Tesis de la Licenciatura en Intervención Educativa y a solicitud de su asesor Dra. Rosa Isela García Herrera manifiesto a usted que reúne los requisitos académicos establecidos por la institución.

Por lo anterior, se dictamina favorable su trabajo y se le autoriza a presentar su examen profesional.

**ATENTAMENTE
“EDUCAR PARA TRANSFORMAR”**



**MTRA. MARÍA GUADALUPE TORRES NAVA
SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE TITULACIÓN
DE LA UNIDAD UPN 291 TLAXCALA**

Índice	Pág.
Introducción	1
CAPÍTULO UNO: MARCO CONTEXTUAL DEL PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES (PPAM).	7
1.1.- Antecedentes históricos del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)	7
1.2.- Acercamiento al Programa Pensión para Adultos Mayores desde una perspectiva de intervención.	9
1.2.1.- Finalidades sociales del PAM y su relación con el fenómeno del envejecimiento.	9
1.2.2.- La relación del PPAM con la Ley de Pensión Universal	10
1.2.3.- Los tipos de apoyos del PAM y sus características.	12
1.2.4.- Instancias que participan para la ejecución y operación del PAM y sus funciones.	13
1.3.- Descripción del proceso para la atención del PPAM.	14
1.3.1.- Las Sedes de Atención del PAM y su funcionalidad.	14
1.3.2.- La Red Social: las figuras que la conforman, su elección y sus funciones.	15
1.3.3.- Los procesos de capacitación de las figuras que conforman la Red Social.	16
1.3.4.- El proceso de registro de los Adultos Mayores y su integración al Padrón Activo de Beneficiarios.	17
1.3.5.- Tipos de apoyo y mecanismos de entrega a los beneficiarios y la construcción de una identidad tarjeta cliente del beneficiario del PAM.	19

1.3.6.-	Derechos, obligaciones y sanciones de los beneficiarios.	22
1.3.7.-	El PAM desde una perspectiva de género y equidad social	23
1.3.8.-	Características del Modelo de las Casas de Día del PAM	24
1.4.-	La operación del PPAM en Tlaxcala	26
1.4.1.-	Padrón de Beneficiarios Activos del Programa Pensión Para Adultos Mayores del periodo 2016-2017, Tlaxcala	26
	CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO	30
2.1.-	La noción de política pública	30
2.2.-	Definiciones de políticas sociales	34
2.3.-	Las etapas de construcción de una política pública	36
2.3.1.-	Formulación	36
2.3.2.-	Implementación.	44
2.3.3.-	Evaluación	48
	CAPÍTULO TRES: MARCO METODOLÓGICO	51
3.1.-	Perspectiva de investigación cualitativa.	51
3.2.-	La estrategia de investigación.	53
3.3.-	El método del estudio de casos	54
3.4.-	Las técnicas de investigación: entrevista semiestructurada.	56
3.5.-	Los instrumentos de investigación: guiones de entrevista y revisión documental.	57
3.6.-	Fuentes de información: el programa, los funcionarios y los adultos.	58
3.7.-	La estrategia analítica	59

CAPÍTULO CUATRO: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	64
4.1.- Perspectivas que tienen los beneficiarios y funcionarios sobre la atención que reciben del Programa Pensión Para Adultos Mayores.	64
4.2. - Proceso de la operación del PPAM.	68
4.3.- Proceso de elegibilidad de los funcionarios del PPAM.	72
4.4.- Problemáticas a las que se enfrenta el personal que opera el programa.	74
4.5.- Valoración del PPAM por parte de los funcionarios.	80
4.6.- Valoración del programa por parte de los beneficiarios.	83
Conclusiones	89
Bibliografía	92

Introducción

En la formación profesional de un Interventor Educativo de la Universidad Pedagógica Nacional, destacan una diversidad de marcos metodológicos y teórico conceptuales para entender la complejidad de los problemas y fenómenos educativos que se producen en la cotidianeidad de la acción humana. Es frecuente que en las asignaturas propias de la malla curricular del Plan de Estudios del LIE nos aporten herramientas de análisis que nos ayudan a comprender los factores y elementos que están implicados en los problemas educativos de la sociedad, haciéndose énfasis en su carácter múltiple e interdisciplinar.

A lo largo de la formación de un LIE se abordan una diversidad de teorías y perspectivas que dan pauta a pensar que la realidad es más compleja de lo que aparenta ser; por ejemplo, revisamos contenidos que tienen que ver con la cultura e identidad, los marcos epistemológicos de las ciencias humanas y de la educación; así como disciplinas como la psicología, la sociología y la historia, las políticas públicas, entre otras, que nos proveen de bases conceptuales sólidas para explicar y describir qué significa vivir en sociedad y en sus instituciones. En este sentido, también construimos en nuestro pensamiento ideas que nos ayudan a comprender la complejidad y heterogeneidad de los hechos que estudiamos.

Del mismo modo la formación recibida en la LIE nos ayuda a pensar de manera compleja la realidad que analizamos, también nos da elementos y herramientas para hacer análisis, diagnósticos e investigaciones a partir de un contacto directo con las personas y lugares en donde ocurre la acción que se vincula al objeto que queremos estudiar. Por lo que a partir de estos conocimientos se despierta en nosotros la imaginación y la actitud para acercarnos a la realidad y a las personas con una sensibilidad y empatía que quizá no teníamos al inicio de la carrera de interventor Educativo. Es decir, que los conocimientos adquiridos en la formación profesional como LIE nos ayudan a ser sensibles de los problemas y a

captarlos en sus propias circunstancias, es decir, a incursionar en ellos desde una perspectiva de comprensión profunda.

Lo que acompaña y complementa este proceso, es la práctica profesional y el servicio social, estas experiencias también son formativas en el sentido de que nos enfrentan a la realidad y nos hacen ver las ambigüedades y problemáticas sociales y educativas y por consiguiente, lo complejo que es ser un profesional de la intervención educativa. Pues el trabajo de la intervención involucra a la gente, esto es con el proceso de comprensión, análisis y acciones que tienen que ver con promover cambios a través de los cuales se benefician las personas, los grupos y las instituciones. Este trabajo de cambiar es muy difícil de hacer puesto que como interventores no tenemos la capacidad de controlar cómo, cuándo y en qué medida e intensidad se tienen que hacer estos cambios, sin embargo, nos esforzamos por comprender la realidad y generar acciones que beneficien a la gente. Iniciamos nuestro trabajo de interventores a través de la práctica profesional, ámbito que nos permite estructurar con cierto orden un plan de acción o de trabajo para hacer diagnósticos e investigaciones sobre la realidad. Diagnósticos e investigaciones que se refieren a personas, grupos, instituciones, programas, políticas, organizaciones, escuelas, etc., siendo el campo de la intervención sumamente amplio. El ejercicio de la práctica nos coloca en una situación de observadores que, sin ingenuidad, ven las complejidades de la realidad y de las cuales se generan preguntas, inquietudes, interrogantes que nos mueven a buscar el conocimiento no solo en los marcos teóricos, sino a partir de la observación de los escenarios donde se vive, convive, interactúa y por qué no decirlo, también sufre y tiene malestar.

De esta experiencia como LIE y de nuestro contacto con la realidad, a través de la práctica profesional es que surge la investigación que se presenta, y que pretende resolver preguntas de investigación que tienen que ver con entender cualitativamente cómo es que un sector de la población en específico, construye su realidad a partir de participar en un programa social, que deriva de una política de desarrollo social del gobierno, que a fin de cuentas lo define en la categoría de adulto mayor y que lo inscribe en una circunstancia de adulto vulnerable en la

medida en que por la edad y el deterioro físico y mental propio que trae la vejez ya no se encuentra en condiciones de ser productivo.

Esta experiencia de la práctica profesional nos ayudó a descubrir que en la sociedad hay diferentes definiciones de lo que las personas somos, es decir, que dependiendo de los contextos económicos, sociales, culturales o políticos en los que las personas están ubicadas es como la sociedad y los gobiernos, a través de sus instituciones, los tipifican. En este sentido, descubrimos que cuando hablamos de adultos mayores en la sociedad mexicana y de Tlaxcala nos referimos a un sector de la población que por el envejecimiento se vuelve un sector frágil y vulnerable porque para sobrevivir depende de otros individuos; sin embargo, también nos dimos cuenta que son más vulnerables aquellas personas adultas que carecen de los medios económicos que les permitan tener una buena calidad de vida y se enfrentan a muchas problemáticas que a fin de cuentas son una consecuencia de no tener medios para acceder a instituciones que los provean de condiciones generosas y adecuadas para pasar sus últimos años de vida.

Es justamente a partir de esta experiencia de la práctica profesional que nos insertamos en el Programa Pensión de Adultos Mayores y que decidimos abordar este tema, buscando con ello, adentrarnos en el programa para entender la construcción del diseño y su lógica, al mismo tiempo identificar y comprender las diferentes perspectivas construidas por las personas que son beneficiadas así como por aquellas que implementan el programa y que también se enfrentan a situaciones difíciles al momento de su implementación. En este sentido, la pregunta se sitúa en conocer cómo se lleva a cabo la implementación del Programa Pensión de Adultos Mayores reconociendo que en la fase de implementación de un programa el investigador tiene que ir a la realidad de las personas que se involucran en este proceso.

Construir la ruta teórico-conceptual y metodológica para dar respuesta a esta interrogante nos llevó algo de tiempo mientras –como se dice coloquialmente- nos caía el veinte y entendíamos que necesitábamos una estrategia para poder recoger información en el campo que nos fuera de utilidad para ir comprendiendo la

dimensión de la pregunta. Lo primero que hicimos fue construir un marco contextual expresado en el capítulo uno que nos ayudara a ir definiendo el programa en estudio, es decir, nos dedicamos a la búsqueda de información en diferentes documentos normativos de la Secretaría de Desarrollo Social -que es donde se inscribe el programa- para entender cuál es la lógica implicada en el diseño, identificando con ello algunos elementos básicos que tienen que ver con aclarar los fines y propósitos para lo que fue hecho el programa, tratando de vincular éstos con las necesidades sociales que atiende. Dando cuenta, como ya lo dijimos antes, de que el programa Pensión Adultos Mayores, está hecho para dar atención –mediante esta política social- a aquellos adultos que al encontrarse en una situación de vulnerabilidad que deviene de no tener un empleo que les permita jubilarse o pensionarse, se encuentra en una situación de precariedad social. La construcción de este contexto fue muy útil pues nos permitió tener un primer nivel de comprensión del programa.

El segundo paso que dimos fue el de revisar un marco teórico que también fuera útil para colocar nuestro objeto de estudio como un objeto de conocimiento por lo que, echando mano de lo que las asignaturas nos aportaron a lo largo de la formación, decidimos incorporar algunas categorías y definiciones acerca de lo que son las políticas públicas y sobre todo cómo a partir de los elementos constitutivos de una política y programa social, como el que estudiamos, podemos tener un nivel de comprensión de los problemas de la sociedad. Cada una de estas categorías que se refieren a los beneficiarios, las necesidades sociales, la definición de los problemas sociales, el papel de los actores que definen las políticas, los marcos normativos que se establecen, etc., nos permitieron entender medianamente la magnitud y dimensión del Programa Pensión de Adultos Mayores y, sobre todo tener elementos para observar los problemas a los que se enfrentan tanto quienes ejecutan el programa como quienes reciben el beneficio.

El tercer momento en la elaboración de la investigación -descrito en el capítulo tres- tiene que ver con la metodología de investigación seguida para hacer este estudio. Optamos –como lo señalamos en el capítulo cuatro- por seguir la

estrategia del estudio de casos cualitativo en el sentido de ir al campo para tener oportunidad de profundizar y dar cuenta no solo de las características del Programa Pensión de Adultos Mayores, sino también de las experiencias y testimonios de las personas implicadas en el mismo. Es importante reconocer que este trabajo no fue fácil pues requirió de aprender nuevas formas de comprensión de la realidad y con ello desarrollar habilidades que un LIE debe tener para poder comprender el mundo y la realidad que analiza, por lo que es necesario estar en una posición de apertura que nos ayude a querer saber más de lo que ya conocemos. En este trayecto se conversó con los operativos del programa, con los adultos mayores los cuales nos dieron mucha información para entender de qué se trata el programa. Cabe señalar que este trabajo no fue fácil pues ello implica ir a los lugares a fin de platicar y buscar información de la mano de las personas. Como LIE novel esta experiencia es muy valiosa, sin embargo, no fue del todo fácil realizarla ya que cuando tuvimos que clasificar y ordenar la información para analizarla, nos dimos cuenta que faltó mayor profundidad en el campo, por lo que tuvimos que regresar para completar la información que nos faltaba.

Finalmente, y después de haber hecho los pasos anteriores, se trazó una estrategia para el análisis de la información y la redacción del informe de resultados. Cabe destacar que esta es la parte más difícil, pues se trata de dar cuenta de lo que se encontró, es decir de los hallazgos más relevantes. Este ejercicio tiene su grado de complejidad pues aquí hay que organizar cómo es se pretenden presentar los resultados y angustia un poco, si la manera en la que la están organizados es la correcta o no. Al final del camino se tomaba la decisión de presentar los resultados en una narrativa donde el esfuerzo por colocar la voz de los entrevistados en pequeños párrafos donde los testimonios fueran la evidencia de que se realizó el trabajo de campo; al mismo tiempo que se procura colocar también puntos de vista particulares del investigador y tratar de dar una explicación a partir de lo que nuestro entendimiento y pensamiento construido nos permitió. Este momento es muy difícil pues no se conoce realmente si lo más importante son los testimonios o bien lo que se esté pensando de manera subjetiva con respecto a los testimonios de la gente

entrevistada. Como dijimos, al final del camino se hizo lo posible, reconociendo que todavía nos falta mucho por trabajar para ser competentes en la investigación.

Cerramos la investigación con algunas conclusiones y con ello con nuestro propio punto de vista sobre el aprendizaje construido a lo largo de este proceso. Entendiendo con ello que un LIE formado en la UPN tiene competencias como cualquier otro profesional como para dedicarse, en adelante, a diagnosticar y desarrollar investigaciones que contribuyan a generar un conocimiento y proyectos de cambio y mejora a la sociedad. Consideramos que las competencias para la investigación son fundamentales en el proceso de formación de un Interventor Educativo pues mediante éste se puede hacer un ejercicio reflexivo mediante el cual nos sensibilizamos ante los problemas que se enfrentan en la sociedad y los contextos educativos en donde un LIE con conocimientos y actitud hacia la realidad puede convertirse en un sujeto crítico y reflexivo, dejando de ser un observador contemplativo e ingenuo de lo que ocurre a su alrededor.

Capítulo uno: Marco contextual sobre el diseño del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)

1.1 Antecedentes históricos del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)

El Programa Pensión para Adultos Mayores (conocido por sus siglas como PAM), es un programa social creado por el gobierno actual y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2013. Este programa nace con el propósito de proporcionar un apoyo económico a aquellos adultos que tengan la edad de sesenta y cinco años en adelante y que no cuenten con ingresos que provengan de una pensión o jubilación de tipo contributivo, o bien que reciban una pensión menor a mil noventa y dos pesos. El programa, para su operación, depende directamente de la Secretaría de Desarrollo Social (conocida como SEDESOL) quien constituye la instancia a través de la cual se opera, determinando tanto la forma como la temporalidad y condiciones en las que se debe llevar a cabo cada una de las acciones establecidas en los lineamientos de operación del programa. Cabe señalar que por decreto del gobierno federal se establece que este programa tendrá una cobertura a nivel nacional, lo que significa que toda persona de nacionalidad mexicana por nacimiento o, que tenga un mínimo de 25 años de residencia en el país, y tenga la edad de sesenta y cinco años tiene la posibilidad de formar parte del Programa Pensión de Adultos Mayores.

El antecedente inmediato del PPAM es el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales (que fue conocido como 70 y más). Este programa fue implementado en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa en el año 2007. Éste dependía de la SEDESOL, quien destinaba una serie de recursos económicos exclusivamente a personas como los adultos mayores que tuvieran la edad de sesenta y cinco años en adelante en condiciones de pobreza extrema, marginación y vulnerabilidad social. Previo a la creación del Programa 70 y más, el gobierno, a través del INEGI y otras instituciones realizaron diagnósticos que arrojaron resultados y datos importantes con respecto del cómo se encontraba en

ese momento este sector poblacional; llegando a encontrar que en México, en ese momento, se encontraban alrededor de un millón de Adultos Mayores de setenta años y más en las localidades de hasta dos mil quinientos habitantes denominadas zonas rurales en nuestro país; asimismo, el de identificar que estos adultos viven en condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad lo que les dificulta tener acceso a servicios de vivienda, de salud, empleo, etc.

Es importante señalar que desde la creación del programa 70 y más al adulto mayor de las comunidades rurales se le define como una población en condiciones de vulnerabilidad, entendiendo por ello, de acuerdo al INEGI (2005, p.27), como grupos específicos de población que se encuentran en situación de “riesgo social”, debido a factores propios de su ambiente doméstico o comunitario. Los grupos vulnerables son más propensos a experimentar diversas formas de daño por acción u omisión de terceros o a tener desempeños deficientes en esferas claves para la inserción social.

Mediante el programa 70 y más y durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, a través de la SEDESOL, se asigna un apoyo económico de quinientos pesos a los adultos mayores de setenta años en adelante; para tener derecho a recibir esta cantidad los adultos tenían que cubrir una serie de requisitos para ser integrados al padrón de beneficiarios. Cumpliendo los requisitos se les entregaba una tarjeta o documento que los identificaba como beneficiarios del programa, misma que deberían presentar con el fin de estar en condiciones de cobrar el apoyo de quinientos pesos mensuales con entregas de mil pesos cada dos meses. Por otra parte, si el beneficiario estaba inscrito en el padrón de beneficiarios de otro programa de la SEDESOL, y quería pertenecer al programa 70 y más tendría que darse de baja de manera voluntaria del programa al que estaba inscrito.

El Programa 70 y más operó desde el año 2007 hasta el 2012, entregando apoyos económicos exclusivamente a personas adultas mayores de setenta años y más que viven en zonas rurales. Como es visto en las reglas de operación del Programa desde su creación han existido cambios y modificación en su estructura, el cambio más notable es la selección de los beneficiarios, pues deben cumplir con

todos los requisitos establecidos en reglas de operación, lo único que no ha tenido cambios está el asegurar un ingreso mínimo a los adultos mayores que son beneficiarios del PPAM.

1.2 Acercamiento al Programa Pensión para Adultos Mayores desde una perspectiva de intervención

1.1.1 Finalidades sociales del PPAM y su relación con el fenómeno del envejecimiento

El Programa Pensión para Adultos Mayores es un programa de subsidio federal, mediante el cual el gobierno federal, a través de las entidades federativas y la SEDESOL destina un apoyo económico a las personas adultas en condición de riesgo y vulnerabilidad social.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), quien es el organismo encargado de hacer estudios de planeación demográfica en México, la esperanza de vida va en aumento en las personas de 65 años, lo que significa que pasarán de 7.9 millones en el año 2014 a 9.8 millones en 2020, aumentando alrededor del 30% la dimensión de este grupo poblacional. De continuar esta tendencia, en el 2050 se presentará una proporción de 73 Adultos Mayores de 65 años por cada 100 habitantes. (DOF_PPAM, 2017, p2)

Con base en estos estudios el PPAM se estructura como un Programa de atención social que está dirigido exclusivamente a personas que cuentan con la edad de 65 años y no sean pensionados o jubilados por parte de una institución pública o privada. Para ello el PPAM hace énfasis de ampliar el acceso de seguridad social promoviendo la cobertura para todo adulto mayor de la edad de 65 años en adelante, denominados como un sector de vulnerabilidad en la sociedad. Como parte de las acciones implementadas por el PPAM está el asegurar un ingreso mínimo a los beneficiarios inscritos en este programa con una suma monetaria de mil ciento sesenta pesos por beneficiario, entregados cada dos meses en sitios estratégicos de la comunidad ya determinados por cada sector municipal. Al

momento de hacer la solicitud para formar parte del PPAM uno de los requisitos es nombrar a un representante del beneficiario quien podrá reclamar el apoyo siempre y cuando el beneficiario no pueda acudir a recibirlo justificando el motivo de su ausencia por medio de un documento expedido por instituciones públicas, ya sea por enfermedad o defunción del beneficiario, siendo la segunda opción se hará una sola entrega del apoyo de la misma cantidad entregada cada dos meses.

Otra característica del PPAM está en la inclusión de personas voluntarias de la misma comunidad donde se entregan los apoyos económicos y son éstos quienes realizan acciones para disminuir el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios activos del programa denominados como la Red Social. Se promueve la participación social mediante actividades recreativas como el reciclaje, clases de danza, e información sobre entregas de los apoyos y los cambios que tiene el programa.

1.1.2 La relación del PPAM con la Ley de Pensión Universal

El Programa de Pensión de Adultos Mayores es un programa que asegura un ingreso mínimo a personas mayores mediante apoyos económicos, pero solamente reciben este beneficio las personas que están inscritas en el padrón de beneficiarios con el fin de disminuir el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas mayores de sesenta y cinco años en adelante en nuestro país. En la actualidad la mayoría de la población adulta no cuenta con una pensión para el retiro y la vejez, ya que no tuvieron un trabajo remunerado por el Estado, instituciones o empresas privadas que les permitiera generar esquemas de seguridad social para el retiro al final de la vida productiva, debido a que estas personas trabajaron toda su vida productiva por cuenta propia y no tuvieron acceso a un trabajo formal.

Para generar esquemas de seguridad social para la mayoría de los adultos mayores desprotegidos o vulnerables en nuestro país es necesario la intervención del Estado a través de programas públicos como el PPAM encargados de brindar apoyos económicos exclusivamente a los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante inscritos en el programa; para poder cubrir la mayoría de la población

adulta mayor asegurándole un ingreso mínimo cada dos meses se deben generar leyes que aseguren el bienestar social de todos los adultos mayores que no cuenten con pensión o jubilación o si la cuentan que ésta sea menor a mil noventa y dos pesos para poder acceder a una pensión igualitaria de mil ciento sesenta pesos para todos los adultos mayores que sean considerados por el Estado como vulnerables. Se plantea que para fortalecer la seguridad social que beneficie a todos los mexicanos al momento del final de su vida laboral es necesario generar nuevos derechos que deben ser incluidos en la constitución mexicana, tales que a manera de leyes aseguren una mayor cobertura en el territorio nacional protegiendo a las personas desprotegidas o vulnerables como las adultas mayores para asegurar su bienestar personal. En este sentido se justifica que el Estado mexicano formule la ley de la pensión universal, misma que pretende garantizar un nivel mínimo de bienestar durante la vejez para aquellas personas que no tienen una pensión generada por instituciones públicas o privadas encargadas del retiro.

Siendo la Pensión Universal una ley que resguarda los derechos de bienestar para la vejez, asegurando por parte del Gobierno Federal un ingreso mensual mínimo de mil noventa y dos pesos, basado en la actualización del Índice Nacional de Precios al Consumidor cada año enfocado en una canasta básica de un mes, lo cual pretende aminorar la pobreza en los adultos mayores, abriendo el acceso a todas las personas que tengan 65 años cumplidos en adelante, sean de nacionalidad mexicana y que no sean pensionados o jubilados. En este sentido la relación en la que se encuentran el PPAM y la ley de La Pensión Universal está en atender a los adultos mayores brindándoles un ingreso mínimo cada determinado tiempo. Ambos apoyos económicos son presupuestados por el Gobierno Federal destinando recursos públicos para la atención a los adultos mayores en nuestro país. Ya que el presupuesto del que depende el PPAM puede aminorar el monto total de apoyo brindado cada dos meses, es decir, no existe una ley que asegure el bienestar del padrón de beneficiarios activos del programa. Para ello es necesario que se vuelva un derecho el tener un bienestar social al momento de la vejez de la población, asegurándole un ingreso mínimo al no contar con una pensión o jubilación.

1.1.3 Los tipos de apoyos del PPAM y sus características

Los apoyos que brinda el PPAM son económicos y el generar acciones de protección social y participación comunitaria. En los apoyos económicos se cuenta con una diversidad de modalidades de pago debido a la diversidad de la población y de los lugares donde se encuentran los adultos mayores. Estas modalidades de pago generan una facilidad de adquirir el apoyo económico por parte del PPAM. Éstos son la entrega en efectivo de manera directa a los beneficiarios cada dos meses en las Sedes de Atención ubicadas en las cabeceras municipales donde son los puntos de fácil acceso para la entrega del apoyo económico. Otra modalidad de entrega de apoyo es mediante transferencias electrónicas, este proceso se realiza en las ventanillas de atención ubicados en sedes del Estado en el caso de Tlaxcala se encuentran ubicadas en las instalaciones estatales de la SEDESOL y en otros puntos estratégicos de fácil acceso para los adultos mayores. Una vez aceptado el adulto mayor en el programa se analiza la zona en la que habita el beneficiario siendo así se les determina el banco o el mismo beneficiario elige el banco en el que se realizarán los depósitos cada dos meses, se les entrega una tarjeta que deberá ser activada por el beneficiario una vez concretada el primer apoyo que se le otorgará.

Para no perder este beneficio del pago cada dos meses se les solicitará a los beneficiarios que se realicen pruebas de supervivencia cada seis meses, mismas que se deberán realizar en las ventanillas de atención en cada zona o en las mesas de atención donde se entregan los apoyos de manera directa a los adultos mayores entregándoles un comprobante de asistencia a la prueba de supervivencia misma que funciona como comprobante para la entrega del apoyo. En caso de que el beneficiario fallezca, se le entregará al representante del adulto mayor un último apoyo de mil ciento sesenta pesos para los gastos.

Por otra parte, en cuanto a las acciones de protección social y participación comunitaria, el PPAM presenta a su padrón de beneficiarios activos un apoyo para adquirir una tarjeta bancaria que les permite ahorrar y para mantener activa la cuenta el programa les depositará la cantidad de hasta ochenta y cinco pesos

mensuales lo que les permite administrar aún más los apoyos bimestrales que entrega el PPAM. Las acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores son realizadas a través del PPAM, y llevadas a cabo por una Red Social, la cual se encarga de promocionar actividades acordes para la edad de los beneficiarios mismos que funcionan como un espacio de interacción entre los adultos mayores. Las acciones para la protección social, es un servicio de asesoramiento y solución de dudas a los adultos mayores para que hagan respetar sus derechos y se les faciliten los servicios de las instituciones enfocados a su protección social como la tramitación de la credencial del INAPAM.

Es importante señalar que anteriormente el PPAM no admitía a personas que tuvieran el beneficio de otro programa público con el fin de aminorar la cantidad de beneficiarios inscritos en el programa, en la actualidad los beneficios que brinda el PPAM está en admitir primeramente a personas que estén inscritas en programas como PROSPERA, SAGARPA, INAPAM, entre otros dándoles una estabilidad de desarrollo social aún mayor. En las modalidades de pago de las cuales se vale el PPAM, está en la entrega personal y en depósitos a tarjetas de débito, esto con el fin de brindar un mejor servicio y recorrer a todos los beneficiarios en menor tiempo y con mayor eficacia, dejando en claro que a los beneficiarios que manejan tarjeta bancaria, son seleccionados por esta medida porque en su comunidad existen cajeros automáticos y esto hace que puedan acudir a recoger su apoyo económico el día que se les deposita el capital.

1.1.4 Instancias que participan para la ejecución y operación del PPAM y sus funciones

La instancia ejecutora y responsable del PPAM está a cargo de la SEDESOL por parte de autoridades federales, estatales y municipales quienes regulan o dirigen normativamente determinadas funciones del programa, así como la distribución de recursos tanto económicos como de infraestructura y recursos humanos. Le sigue la instancia operativa del programa pensión para adultos mayores que está a cargo de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones

Estatales, la cual contribuye a eliminar los factores causantes de pobreza extrema y las situaciones de riesgo o discriminación, a personas consideradas vulnerables. Como instancia integral a cargo de voluntarios se encuentran las Casas de Día, como Centros de Atención para personas adultas mayores, integrándolas a un grupo social de convivencia, recreación, ocupación del tiempo libre, ayudando así a disminuir el deterioro físico y mental de las personas mayores.

Como medida de seguridad y transparencia el PPAM solamente realiza actividades administrativas como regular a los beneficiarios, dar de alta a nuevos beneficiarios, resolver sus dudas, actualizar sus datos, así como el de los representantes de cada beneficiario. Esto, con el fin de generar un ambiente de seguridad ya que la instancia que realiza los pagos y depósitos es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), esta instancia se dirige en las sedes de atención en cada operativo de pago y es quien realiza la entrega de los apoyos económicos a cada beneficiario. Con el apoyo de las mesas de atención y gestores voluntarios se realizan actividades como el dar de alta a nuevos beneficiarios, resolver dudas y dar a conocer qué cambios ha sufrido el PPAM, estas actividades se realizan en cada sede en los operativos de pago de manera bimestral.

1.3. Descripción del proceso para la atención del PPAM

1.3.1. Las Sedes de Atención del PPAM y su funcionalidad

Conforme a la cobertura nacional del PPAM, se establecen Sedes de Atención en localidades cercanas y de fácil acceso para los adultos mayores, acercando los apoyos y servicios con los que cuenta el programa, estas sedes están a cargo de promotores que trabajan en conjunto con gestores voluntarios, con el fin de dar información acerca del programa y facilitar la entrega de apoyos en las mesas de BANSEFI, al igual que se integran mesas de atención en la misma sede para brindarles información de cambios del programa, regulación de documentación, dar de alta al representante del adulto mayor y brindar la oportunidad de incorporarse al PPAM, por parte de la contraloría social, el alta se lleva a cabo por los mismos beneficiarios del programa encargados de supervisar que los apoyos sean

brindados de manera legal, cumpliendo con los derechos de las personas adultas mayores.

1.3.2 La Red Social: las figuras que la conforman, su elección y sus funciones.

La Red Social es el conjunto de gestores voluntarios como parte de la estrategia de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios para fomentar la participación ciudadana de los beneficiarios y sus familiares a través actividades de inclusión social, esto permite la integración de una o más personas ajenas al PPAM, es decir; que no sean funcionarios del programa, sino que sean habitantes de la comunidad donde se brindará el servicio a los adultos mayores, lo que se denomina un gestor voluntario y haciendo énfasis que se le dará prioridad a las mujeres para desempeñar este cargo.

Para la selección del gestor voluntario se realizará una asamblea Comunitaria integrada por los beneficiarios y coordinada por el coordinador de programas y promotores, para elegir uno o más Gestoras o Gestores Voluntarios, dependiendo de la población beneficiaria a atender.

Para finalizar la integración del gestor voluntario al PPAM, este será sometido a una capacitación por parte del coordinador de programas para brindar atención y servicio a los beneficiarios del programa, se le dotará de herramientas y consejos básicos para poder desempeñar sus actividades con los adultos mayores, así como el hacerles saber información acerca del programa, cambios que generalmente ocurren en cada actualización de las reglas de operación vigentes de cada año, haciendo así respetar los derechos de los beneficiarios.

Se les podrá dotar de materiales de apoyo para la realización de las actividades previamente planeadas. Además de generarles una compensación económica de quinientos cincuenta pesos mensuales con una entrega bimestral en cada operativo de pago.

El gestor voluntario deberá desarrollar acciones enfocadas a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores, así como acciones de protección social y participación comunitaria.

Mediante la Coordinación de Programas se les dará aviso a los gestores voluntarios para que ellos pasen la información de las fechas de pago y requisitos de incorporación al programa, mediante medios de comunicación, se tendrá que dar aviso a la población el día, hora y lugar donde estarán instaladas las sedes de atención para la entrega del apoyo económico e incorporación al programa.

1.3.3 Los procesos de capacitación de las figuras que conforman la Red Social

Como principal punto de referencia y para llevar a cabo un buen proceso de capacitación primero se debe instruir a los Enlaces de Capacitación y Contraloría de la Red Social dando capacitación a través de talleres a los promotores; por otra parte, al haber capacitado a los promotores estos serán los que capaciten a los Gestores Voluntarios; quienes a su vez se encargarán de capacitar a los beneficiarios que son personas adultas mayores de 65 años en adelante que estén de acuerdo en recibir algún tipo de capacitación que imparte la Red Social.

El proceso de capacitación de los gestores voluntarios es el siguiente, previamente elegidos por los beneficiarios de la misma comunidad, son citados en la sede delegacional para impartirles una charla que les permita visualizar el entorno donde van a desempeñar su labor, al igual que se les dota de herramientas acordes a la edad que tienen los adultos mayores y que actividades podrían realizar sin ninguna dificultad, esta capacitación es impartida por el Coordinador de Programas. Para culminar con la capacitación se lleva a cabo un seguimiento secuencial y en forma de cascada, que quiere decir que se deberán acreditar cuatro módulos, para formar parte de las figuras de la Red Social, y estos serán los encargados de brindar la información de las actividades programadas por ellos mismos, así como de informar a los beneficiarios del programa sobre los cambios que existan en la estructura del mismo y darles a conocer el día, hora y lugar de reunión para los operativos de pago con días de anticipación.

Esto con el fin de dotar herramientas a los gestores voluntarios, para que realicen sus actividades planeadas previamente, para el desarrollo emocional y social de los

adultos mayores y este tenga una aceptación por parte de los beneficiarios activos del PPAM.

1.3.4.- El proceso de registro de los Adultos Mayores y su integración al Padrón Activo de Beneficiarios

En las Reglas de Operación del PPAM se establece que el adulto mayor debe realizar el trámite que le permita ser registrado como un aspirante al Padrón Activo de beneficiarios, a través de las reglas de operación se evaluará si puede ser o no beneficiario del PPAM. Este proceso se hace de forma cronológica a partir de la fecha en que se registren los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante, pero también hasta donde alcance el presupuesto que da el Estado.

Para que los adultos mayores sean beneficiarios del PPAM tienen que asistir a las Sedes de Atención, y en la misma realizar su solicitud de incorporación, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por el programa. Por otro lado, al no cumplir con los requisitos el adulto mayor recibe asistencia del promotor, quien le informa de manera verbal los requisitos que pide el programa para realizar su incorporación y formar parte de este.

El proceso de registro se fundamenta en el criterio de que una persona adulta debe tener 65 años en adelante y cumplir con los requisitos que solicita el PPAM, en este caso son la credencial para votar vigente, pasaporte vigente, cédula profesional, acta de nacimiento y la CURP. Por otra parte se establece que, para aquellos solicitantes que no nacieron en México pero que radican en el país, deben presentar un documento oficial de las autoridades migratorias mexicanas que acrediten su identidad y edad, así como su permanencia en el país por más de veinticinco años de residencia, de este modo sólo podrá realizar el proceso de registro al programa. Para acreditar su residencia, el Adulto Mayor debe entregar copia y presentar original para cotejo de documentos como son: recibo de pago de servicios con antigüedad no mayor a tres meses (energía eléctrica, agua teléfono, impuesto predial); para determinar que los solicitantes cumplen los criterios de elegibilidad, será necesario que la persona adulta mayor o un informante otorgue los datos necesarios para el llenado del Cuestionario Único de Información

Socioeconómica (CUIIS) y el Cuestionario Complementario (CC), estos cuestionarios deben tener la firma o huella del solicitante, avalando bajo protesta que la información es verídica y confiable para su incorporación al PPAM.

De este modo, se confirmará si será o no aceptado el adulto mayor en un plazo máximo de cuatro meses. Cubierto todo el trámite de incorporación el adulto formará parte del Padrón Activo de Beneficiarios, y será responsabilidad del Promotor en Mesas de Atención entregar el Formato de Aceptación donde se le acredita al adulto mayor como beneficiario del PPAM. Por otro lado, en las Sedes de Atención se dan otros servicios como trámites para la actualización de datos en el padrón, bajas, reposiciones de tarjetas, reexpedición, etc.

Finalmente, para verificar que los adultos mayores no reciban un ingreso económico mayor a mil noventa y dos pesos la dirección general de geoestadística y padrones de beneficiarios de la SEDESOL, (DGGPB) y la unidad responsable de programa, Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, (URP) cotejan la información de los cuestionarios con el Padrón de Confronta y año con año se coteja el Padrón Activo de Beneficiarios con el Padrón de Confronta (Sistema de Pensiones). Cuando la información arroja inconsistencia se debe aclarar en la Sede de Atención respectiva, de momento, se le retiene al beneficiario el apoyo por tres bimestres, una vez que se resuelven las inconsistencias será reintegrado al padrón de beneficiarios y podrá seguir recibiendo el apoyo económico que se le designa de manera bimestral, no generando retroactivos, o por lo contrario se le da de baja definitiva cuando la información arroja datos falsos.

Estas medidas de verificación de datos hacia los adultos mayores son para tener un mayor control en la base de beneficiarios activos, ya que al principio se admitía a cualquier persona de ciudadanía mexicana, que cumpliera la edad de setenta años, esto causó un descontrol ya que no se les daba prioridad a los adultos que lo requerían, ya sea por falta de información o porque se les hacían complicados los documentos que se requería para darse de alta al padrón de beneficiarios.

Gracias a estas medidas de control se busca beneficiar a quien realmente lo necesita y no cargar tantos egresos económicos al presupuesto federal de cada año.

1.3.5 Tipos de apoyo y mecanismos de entrega a los beneficiarios y la construcción de una identidad tarjeta cliente del beneficiario del PAM

Los apoyos que se entregan son mediante transferencias en efectivo o transferencias electrónicas. En cuanto a la entrega de apoyos mediante transferencias en efectivo, este pago lo realizan los promotores en las Sedes de Atención que se instalan en cada comunidad que le corresponde según el día que especifique el PPAM y la entrega es cada dos meses. Para la primera entrega del apoyo los beneficiarios presentarán su Formato de Aceptación y una identificación. De la misma manera los beneficiarios recibirán una Planilla de Etiquetas de Seguridad y cada vez que reciban el apoyo deberán entregar una etiqueta y una identificación entregando una copia.

En el caso de que el adulto mayor no pueda asistir a la entrega del apoyo por cuestiones de enfermedad, puede recibir en su lugar el apoyo un representante, pero este debe acreditarse con una constancia médica elaborada por una institución oficial válida por cuatro meses y ser renovada para la otra entrega si es el caso; el representante debe presentar el documento que acredite al adulto mayor como beneficiario del PPAM. Cuando el adulto mayor fallece se le otorga por última vez al representante un apoyo económico para gastos del funeral.

Por otra parte, en relación a la entrega de apoyos mediante transferencias electrónicas, este apoyo se realiza a través de un depósito en una tarjeta bancaria, el monto del apoyo es mensual con entregas de cada dos meses. Para este tipo de entrega a los beneficiarios deben acudir cada seis meses, en los periodos establecidos a las Sedes de Atención para comprobar su supervivencia y en ese momento se le entrega un comprobante de asistencia. Cabe mencionar que si el beneficiario no registró a ningún representante y por cuestiones de salud no puede asistir a la Sede de Atención a comprobar su supervivencia, tendrá que hacer la

solicitud antes de treinta días de la fecha, para que el trámite se realice en su domicilio. Por lo contrario, si el beneficiario no se presenta a comprobar su supervivencia se le retiene el pago del siguiente bimestre, y si no asiste en los próximos dos bimestres subsiguientes se le da de baja definitiva.

Otro apoyo económico que queda comprendido dentro de la PPAM es el pago de marcha. Este pago de marcha solo se le otorgará al representante siempre y cuando haya sido registrado por el beneficiario como su representante. Para recibir el apoyo deberá acreditarse, este lo recibirá siempre y cuando no haya recibido ningún apoyo posterior a la fecha de defunción.

En general, los apoyos corresponden a los siguientes rubros: A) Apoyos Económicos Directos: este apoyo solo lo reciben los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante registrados en el Padrón de Beneficiarios, el apoyo económico es mensual con el monto de quinientos ochenta pesos mensuales y es entregado cada dos meses con un total de mil ciento sesenta pesos, al año suma un total de seis mil novecientos sesenta pesos.

B) Apoyo económico de pago de marcha: este tipo de apoyo es por única ocasión a las personas nombradas por el beneficiario como sus representantes, el cual reciben un apoyo de mil ciento sesenta pesos para gastos de defunción y de marcha.

C) Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria: este tipo de apoyo para la Inclusión Financiera, consiste en transformar al adulto mayor en un cliente bancario que apertura una cuenta bancaria de ahorro. Cabe mencionar si el adulto mayor vive en una localidad donde hay servicio bancario tendrá la facilidad por parte del programa en abrir una cuenta y que se le otorgue una tarjeta electrónica y en ésta poder recibir sus apoyos económicos. Para que el adulto pueda utilizar su tarjeta electrónica de la forma correcta reciben capacitación financiera.

Por otra parte, el mismo programa da un apoyo a los adultos mayores para que tramiten sus documentos de identificación. Los adultos mayores reciben un apoyo

económico de trescientos pesos para gastos de trámites y una vez adquiridos se puede integrar al Padrón Activo de Beneficiarios.

D) Acciones para Aminorar el Deterioro de la Salud Física y Mental: este tipo de apoyo se realiza mediante la Red Social que aplica las siguientes técnicas: grupos de crecimiento, campañas de orientación social y jornadas, así como sesiones informativas. Estas son acciones que están dirigidas a brindar un servicio a los adultos mayores, a través de actividades relacionadas con el desarrollo personal, cuidado de la salud y cuidado del medio ambiente, etc., con la finalidad de disminuir los riesgos de salud como el deterioro físico y mental de los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante.

E) Acciones para la Protección Social: este tipo de acciones para la protección social están dirigidas únicamente a los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante que se encuentran activos en el Padrón Activo de Beneficiarios del PPAM, estas acciones ayudan a aminorar los riesgos por pérdidas en el ingreso o la salud. Por otra parte, hay acciones de orientación para que el adulto mayor pueda realizar el trámite y adquiera la credencial del INAPAM, ayudarlos a que se incorporen al servicio popular y promover el cuidado de la salud, etc.

En este sentido, el PPAM no pretende solamente entregar apoyos económicos de manera bimestral a sus beneficiarios, sino que a través de la Red Social se pretende hacer actividades de recreo para los adultos mayores con el fin de fortalecer una integración hacia su grupo social, es decir que realicen actividades que les ayuden a salir de lo cotidiano, y así aminorar el deterioro físico y mental de los adultos mayores, las actividades son llevadas a cabo por los gestores voluntarios, que son figuras de la misma comunidad, conocen en su mayoría a los beneficiarios y tienen la disponibilidad de tiempo para poder realizar sus actividades. Esto hace que se genere un ambiente de confianza entre los beneficiarios y el gestor voluntario para así tener una mayor aceptación en las actividades realizadas, tanto de los adultos mayores como de los gestores voluntarios.

1.3.6 Derechos, obligaciones y sanciones de los beneficiarios

La SEDESOL, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que el PPAM debe hacer valer los derechos de los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante, brindándoles la información necesaria para que el adulto pueda participar en el programa. El beneficiario debe recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad, equitativo y sin discriminación.

Es importante señalar que los adultos mayores reciben el apoyo económico a partir de la fecha en que son incorporados al Padrón Activo de Beneficiarios; el apoyo lo puede recibir el adulto mayor personalmente, o bien lo puede recibir un representante nombrado por el adulto mayor (hijos, familiares, etc.); asimismo, el representante podrá recibir el apoyo de marcha. En el caso de que el beneficiario no pueda asistir a las Sedes de Atención por condiciones de salud y no tenga un representante, debe hacer la solicitud por teléfono antes de treinta días de la fecha de pago para que se tramite la operación en su domicilio.

El PAMM con sus Reglas de Operación exige que el adulto mayor no mienta cuando proporcione su información y si el beneficiario recibe los apoyos por vía electrónica tiene la obligación de asistir a la Sede de Atención o a los Módulos de la Unidad Responsable del Programa para que compruebe su supervivencia. El trámite para comprobar la supervivencia del adulto mayor se realiza cada seis meses a partir de la fecha de incorporación al Padrón Activo de Beneficiario.

En las Reglas de Operación se establece que el PPAM, sanciona a los beneficiarios causando baja por tiempo indefinido y baja definitiva. Esto pasa por lo siguiente, de acuerdo a las Reglas de Operación del 2016 del Programa Pensión para Adultos Mayores, en las siguientes situaciones: cuando el beneficiario no cobre su apoyo en tres ocasiones consecutivas (esto incluye a los beneficiarios de transferencias bancarias); cuando los beneficiarios (sin distinción de la forma de pago) no acudan a hacer los trámites de comprobación de supervivencia o de actualización de datos.

Asimismo, se señala que solo quedan exentos de suspensión por tiempo indefinido los beneficiarios que se encuentren en las siguientes situaciones: que también pertenezcan al Padrón de Beneficiarios del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; en caso de fallas en el sistema de registro y control el programa reintegrará los apoyos no emitidos de manera retroactiva al bimestre en que causó efecto la suspensión.

También se da de baja al beneficiario cuando éste muere; cuando se compruebe que el beneficiario proporcionó información falsa o documentos apócrifos para cumplir con los requisitos; cuando se identifique a personas que sin cumplir con los requisitos que establecen las reglas de operación reciban el apoyo, siempre y cuando se compruebe que no hubo dolo las personas quedarán exentas de esta sanción; cuando el beneficiario de manera voluntaria renuncie por escrito a este beneficio ante el Delegado Estatal del SEDESOL; cuando el beneficiario sea suspendido del padrón se le notificará de manera verbal (cuando se instale la sede de atención) o por vía telefónica y se le dirá los motivos; y cuando el beneficiario sea suspendido se le cancelarán los depósitos del subsidio de manera temporal o definitiva.

1.3.7 El PPAM desde una perspectiva de género y equidad social

Revisando las Reglas de Operación del Programa encontramos que hay un planteamiento que ésta considerando la perspectiva de género en su operación. Aquí se establece que la perspectiva de género y equidad social debe ser definida desde una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Por tal motivo se propone eliminar las causas de opresión de género como la desigualdad, injusticia y jerarquización de las personas basada en el género. De tal forma que el PPAM promueva, a partir de los derechos la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el bienestar, para poder tener una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor.

Visto así, se observa que El PPAM incorpora la perspectiva de género para impulsar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres para

acceder a los recursos económicos y que se tomen en cuenta las decisiones de ambos, etc. El PPAM considera que los funcionarios brinden su servicio con respeto, dando un trato digno a los adultos mayores con apego a los principios de igualdad y no discriminación. De la misma manera, el PPAM respetará los derechos de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas.

De acuerdo a la Ley General de Víctimas, el PPAM cumplirá y dará acceso a todos los adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Víctimas y que estén en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación.

1.3.8 Características del Modelo de las Casas de Día del PPAM

El PPAM también considera un modelo de atención a través de la Red Casas de Día. Éste es un modelo de carácter Federal, aplicado por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. El PAMM con sus reglas de operación, describe y caracteriza que este modelo de Casas de Día tiene la finalidad de ayudar en la rehabilitación, acondicionamiento o equipamiento de Centros o Espacios de Atención, formalmente establecidos y sin fin de lucro como los son: Centros de Atención, Centros Comunitarios, Casas de la Cultura, Universidades de la Tercera Edad, entre otros espacios que se requieran para la atención de adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante.

El apoyo para Casas de Día sólo lo reciben los Centros o Espacios de Atención que contemplen la atención de adultos mayores de sesenta y cinco años en adelante, formalmente establecidos, sin fines de lucro y que en su operación cuenten con la participación de una autoridad municipal, local o federal. Únicamente se apoyarán los proyectos a través del PPAM y solo para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de la Casa de Día, el apoyo económico tiene un monto de hasta ciento veinte mil pesos por ejercicio fiscal.

Estratégicamente dentro del programa estos proyectos se harán conforme a las necesidades detectadas. La validación del proyecto se realiza a partir de un diagnóstico con la finalidad de que la solicitud sea sólo para rehabilitar, acondicionar

y equipar una Casa de Día, en función a las Reglas de Operación del PPAM. La validación social es un proceso mediante el cual se emite una opinión de aprobación o rechazo en función del bienestar que produce un proyecto en la sociedad, el impacto en la calidad de vida de la población objetivo.

Para realizar el trámite y recibir el apoyo de la Red de Casas de Día, primero se debe solicitar ante la Delegación Estatal con un oficio escrito teniendo los datos personales del interesado que le interese formar parte de la Red. La solicitud se acompañará de la documentación correspondiente para el trámite de integración y pueda ser validación por el programa. La Delegación Estatal SEDESOL tendrá un plazo no mayor a 15 días a partir de la recepción de la solicitud para informar al solicitante en caso de que falte alguna información o documento. Por otro lado, el solicitante tendrá un plazo de 5 días para cumplir con todos los requisitos, la Delegación Estatal tendrá hasta 30 días para validar la solicitud.

1.4 La operación del PPAM en Tlaxcala

Por decreto federal el PPAM tendrá una cobertura a nivel nacional y por medio de la ley general de pensión universal se les asegurará a los adultos mayores un ingreso mínimo como medida de prevención social, a consecuencia de no tener una pensión o jubilación que le permita asegurar su bienestar de vida al final de su vida laboral. Por lo tanto, el PPAM les asegura a los adultos mayores que forman parte del padrón de beneficiarios un ingreso mínimo de mil ciento sesenta pesos con entregas bimestrales, con el fin de disminuir el deterioro físico y mental de los adultos mayores.

Como se mencionó anteriormente, el programa opera en todo el territorio nacional de sus 31 Estados y la ciudad de México, es así que en el Estado de Tlaxcala la operatividad está a cargo del coordinador operativo y coordinador de programas quienes dirigen al programa a través de los promotores y gestores voluntarios en la entrega de los apoyos económicos a los beneficiarios a través de BANSEFI mediante dos formas de pago, la entrega directa del apoyo económico a través de la instalación de mesas de atención en las sedes o cabeceras municipales

en operativos de pago de manera bimestral y por medio de transferencias, cuando a los beneficiarios que se les hace un depósito de la misma cantidad de mil ciento sesenta pesos que se entrega en los operativos de pago y se denominan bancarizados. se hace énfasis que este servicio solo lo cuentan los adultos que tienen acceso a cajeros automáticos en la comunidad, y con ayuda de la red social conformada por gestores voluntarios y por medio del coordinador de programas se llevan a cabo actividades recreativas y de inclusión a favor de los adultos mayores para que estos tengan una buena calidad de vida.

1.4.1 Padrón de Beneficiarios Activos del Programa Pensión Para Adultos Mayores del periodo 2016-2017, Tlaxcala

En la siguiente tabla se muestran los datos de los beneficiarios activos del programa al igual que la cobertura que abarca todo el Estado de Tlaxcala, cubriendo así los 60 municipios que conforman esta entidad, así como el número total de beneficiarios activos en todo el Estado del año 2017 siendo estos los beneficiados del apoyo económico de mil ciento sesenta pesos con entregas bimestrales. En este listado mencionaremos los 8 municipios que forman parte de los bancarizados en estos casos para seguir activo en el programa, se sometían a pruebas de supervivencia cada seis meses, esta prueba consistió en poner la huella digital del beneficiario en un sistema, se le entregaba un ticket como comprobante y se le decía cuando tenía que hacer la otra prueba de supervivencia, para reglas de operación 2017 desaparece la prueba de supervivencia, dejando una nueva norma donde se menciona, que aquellos adultos mayores que no hagan movimientos en sus cuentas bancarias por lo menos una vez al mes, oficina central les va a retirar el recurso de las cuentas, lo devolverá a la Secretaría de Hacienda y el adulto mayor va a ser dado de baja temporalmente y para ser reactivado tendrá que asistir a la sede delegacional del estado para ser reactivado y este proceso tardará de tres a seis meses para recibir respuesta y de los cuales no se generan retroactivos y devoluciones del recurso económico.

Padrón Único de Beneficiarios (PUB) del Estado de Tlaxcala, 2017

60 Municipios que conforma el Estado de Tlaxcala.

61,162 Beneficiarios activos del PPAM.

Municipios bancarizados.		
Clave	Municipio	No. PUB
005	Apizaco	3140
006	Calpulalpan	2126
010	Chiahutempan	2510
013	Huamantla	3868
024	Panotla	1742
025	San Pablo del Monte	2160
033	Tlaxcala	3758
044	Zacatelco	1366
No. Total de bancarizados		20,670

(SEDESOL, 2017)

Debido al gran número de beneficiarios activos del programa debe desarrollar estrategias del cómo entregar el apoyo económico que bimestralmente le corresponde a los adultos mayores, es por ello que en el estado de Tlaxcala se implementa la estrategia de pago por medio de depósitos a tarjetas bancarias que se les proporciona a los beneficiarios sin ningún costo, esto disminuye considerablemente el número de beneficiarios que acude a una sede para realizarles el pago ya que ellos mismos podrán ir el día y la hora que más se le facilite y así poder cobrar su apoyo económico.

<i>Sedes de atención en operativos de pago.</i>						
Clave	Municipio	No. PUB		Clave	Municipio	No. PUB
001	Amaxac De Guerrero	550		034	Tlaxco	2590
002	Apetatitlán De Antonio Carvajal	767		035	Tocatlán	351
003	Atlangatepec	476		036	Totolac	1044
004	Atltzayanca	1285		037	Ziltlaltépec De Trinidad Sánchez Santos	732
007	El Carmen Tequexquitla	807		038	Tzompantepec	694
008	Cuapiaxtla	753		039	Xaloztoc	1129
009	Cuaxomulco	404		040	Xaltocan	830
011	Muñoz De Domingo Arenas	281		041	Papalotla De Xicohténcatl	1216
012	Españita	780		042	Xicohtzinco	693
014	Hueyotlipan	1177		043	Yauhquemehcan	1472
015	Ixtacuixtla De Mariano Matamoros	2366		045	Benito Juárez	310
016	Ixtenco	717		046	Emiliano Zapata	247
017	Mazatecochco De José Maria Morelos	514		047	Lázaro Cárdenas	168
018	Contla De Juan Cuamatzi	1842		048	La Magdalena Tlaltelulco	846
019	Tepetitla De Lardizábal	928		049	San Damián Texóloc	423
020	Sanctórum De Lázaro Cárdenas	582		050	San Francisco Tetlanohcan	620
021	Nanacamilpa De Mariano Arista	1200		051	San Jerónimo Zacualpan	271
022	Acuamanala De Miguel Hidalgo	225		052	San José Teacalco	415
023	Nativitas	1520		053	San Juan Huactzinco	392
026	Santa Cruz Tlaxcala	1029		054	San Lorenzo Axocomanitla	284
027	Tenancingo	731		055	San Lucas Tecopilco	210
028	Teolocholco	966		056	Santa Ana Nopalucan	466
029	Tepeyanco	736		057	Santa Apolonia Teacalco	329
030	Terrenate	851		058	Santa Catarina Ayometla	471
031	Tetla De La Solidaridad	1402		059	Santa Cruz Quilehltla	314
032	Tetlatlahuca	859		060	Santa Isabel Xiloxotla	227

(SEDESOL, 2017)

Como se establece en reglas de operación y por decreto federal el PPAM tendrá una cobertura nacional dotando de seguridad social al sector de los adultos mayores considerados como un sector vulnerable, es así que se brinda la oportunidad de obtener un apoyo económico a cada adulto mayor que tenga la edad de sesenta y cinco años que no cuente con una pensión o jubilación y si este tiene

alguna sea menor a mil noventa y dos pesos, con estas acciones se pretende aminorar el deterioro físico natural de los beneficiarios del programa así como el mejorar su calidad de vida. Como se muestran los datos en la tabla de los 52 municipios restantes se les deberán realizar la entrega presencial de su apoyo económico a 40,492 beneficiarios activos del PPAM que les brinda una estabilidad económica que asegure una mejor calidad de vida, esta tarea no es nada sencilla y por lo tanto, los tiempos y el capital humano no serían suficientes si se abordará en un solo operativo de pago o en varios, puesto que solo tienen una semana para realizar y recorrer todos los municipios del Estado, por estas situaciones y como lo establecen las reglas de operación 2017, los mecanismos y servicios que se ofrecen, se opta por la opción de poner mesas de atención o sedes de atención municipales, coordinadas por la sede delegacional del programa eso facilita la movilidad de los promotores y gestores voluntarios dependiendo de cada zona y estos son quienes se coordinan para desarrollar los pagos a los adultos mayores. Las sedes municipales están ubicadas en Zacatelco, Huamantla, Calpulalpan, Apizaco y Tlaxcala que esta última es la sede Estatal. De esta manera se le da el servicio a cada beneficiario por municipio.

Capítulo dos: Acercamiento Teórico

2.1.- La noción de política pública

Estudios realizados por investigadores enfocados a las Políticas Públicas coinciden en sus obras que las políticas públicas dirigidas al ámbito social son un tema complejo por lo que se requiere de marcos analíticos amplios que nos permitan revisar qué pasa con las políticas y cómo se llevan a la práctica a través de acciones sistematizadas que tienden a solucionar problemas de los grupos y sectores de la sociedad. Desde el análisis académico que se hace sobre las políticas públicas encontramos críticas y preocupaciones latentes sobre el papel que juega el Estado en los alcances que se tienen, a partir de los programas generados, en cuanto a la solución de los problemas sociales agendados y traducidos de manera concreta en programas sociales. Se parte de la premisa de que debido a la diversidad social y económica que genera el Estado, éste debe responder a diferentes necesidades y deficiencias que presenta la sociedad, debido a las fallas normativas, políticas, fiscales y administrativas. Muchas veces se piensa que el Estado presenta incapacidad de respuesta, generado directamente por los representantes políticos, quienes son los encargados de legislar las leyes normativas, encargadas del bienestar social, esto se genera por la falta de instituciones descentralizadas a la regulación de las políticas públicas que evalúe las actividades de los actores políticos.

Por lo tanto, el diseño y la aplicación y evaluación de las políticas públicas están a cargo del Estado, de actores políticos y de la inversión privada. En este sentido se plantea que no existe una sola definición de la política pública, pero se comparte la idea entre diversos investigadores que una política pública es una alternativa de desarrollo social a cargo del Estado. Investigadores como Aguilar Villanueva (1992), define a una política pública a partir de considerar dos componentes: primero debe ser Institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal, legalmente constituida en el marco de su competencia y es

colectivamente vinculante; decisivo, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades. Segundo, que las políticas tienen un componente comportamental, ello implica la acción o la inacción, de hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular, es decir, un curso de acción que tiene un impacto social.

Otros autores que comparten la postura de una Política Pública como acciones gubernamentales están Aguilar Villanueva, (1992); Roth, (2002); Amoletto, (2014) enfocados al logro de objetivos que definen a los gobiernos como los únicos que deciden en relación a un problema social, las acciones tomadas en el gobierno, son dirigidos por autoridades públicas elegidas democráticamente por la sociedad que va desde el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, dando como resultado que la política pública se materializa como “un programa de acción de una autoridad pública”. Las políticas públicas son canales de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.

Por el lado de la acción gubernamental en un sector de la sociedad o acciones en un espacio geográfico, Plano, (1973); Meny y Thoenig, (1992), enfocado en la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes en comunidades europeas, visto como políticas públicas para poder gobernar, en las características del gobernante se presenta en los programas realizados por el mismo cargo, considerados individualmente o en su conjunto, al proceso de decisiones de la autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto

o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.

Por el lado de la opinión social, se debe entender que el gobernar no solo es la acción del gobierno, sino que va más allá, se debe tener más participación social en la toma de decisiones gubernamentales, ya que en la actualidad la manera de elegir a los gobernantes es de manera democrática, a lo que se reconoce un gobierno como legítimo. Autores como Amoletto (2014) y Mariñez Navarro (2011) coinciden con la definición de políticas públicas, que son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Asimismo mencionan que la política pública es un conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

En el proceso económico como es vista la política pública, e involucrando en su desarrollo a diversos actores, se encuentra en el informe realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con miras a reconocer el progreso económico y social en América Latina. Stein (2006), son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el proceso de formulación de políticas. Aquí se encuentran involucrados los partidos políticos, y los tres poderes de gobierno poder ejecutivo, legislativo y judicial. Idealmente, los diferentes actores que actúan en el mismo ámbito de políticas deberían coordinar sus acciones para producir políticas con características de estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad

de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia.

El Estado puede estar gobernado legítimamente, pero las limitaciones muestran que están mal calificados los actores políticos que gobiernan, ya que son quienes toman las decisiones buenas o malas y que afectan a toda la ciudadanía que gobierna el Estado. Para ello Bardach, (2004), menciona que una política pública debe tener un fin de crear una alternativa desde la definición del problema público, viable debe ser políticamente aceptable, justo que no debe de violar los derechos constitucional y eficiente donde las ideas que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real. Otros autores como Roth (2002) y Amoleto (2014) mencionan que las políticas públicas, son un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Estos autores señalan que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Para Roth Deubel (2002), una política pública que designa la existencia de un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

A lo largo de las definiciones citadas en el documento que presenta la clara intervención del Estado con la participación de diferentes actores tanto políticos, empresarios, sindicatos y sociedad toman un papel determinante en la decisión de una política pública, pero la responsabilidad recae en el Estado debido a que este poder de autoridad designa a los actores que desarrollarán e implementarán las

políticas públicas con el objetivo del desarrollo social y respondiendo a las necesidades que la sociedad demanda al Estado.

Retomando que una política pública es una alternativa de desarrollo social a cargo del Estado, su objetivo siempre estará referido a problemas públicos; en el proceso de su elaboración, las decisiones ya sean buenas o malas implican siempre conflictos; se discute siempre el problema a resolver; una política pública supone siempre la participación de muchos actores; la formulación e implantación de una política pública es un proceso, con una secuencia de fases más o menos regulares; la participación de actores no gubernamentales no desplaza sino que legitima al gobierno; la población destinataria necesariamente se involucra en la solución buscada; y por último, la política pública recorre un ciclo y no una secuencia lineal.

2.2.- Definiciones de políticas sociales

Para Fernández y Caravaca (2011) las políticas sociales se refieren al conjunto de actuaciones administrativas e institucionales del poder público ante un conjunto amplio, diverso y relativo de problemas determinados como “sociales”, dentro de la modalidad del Estado de Bienestar. Pero esta noción, para los autores, presenta una serie de limitaciones: llega a identificarse con casi toda la política interior de un país; limita, por lo menos institucionalmente, la responsabilidad y competencia del Bienestar Social al Estado en sus distintos niveles; y obvia otros modelos político-sociales presentes a lo largo de la historia o en actual germinación.

Asimismo, la Política Social puede definirse, en primer lugar, como una mediación histórica y epistemológica, entre la economía (el bien-estar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca su dialéctica conflictiva. Esta concepción alude, en segundo lugar a la forma de organización política de las sociedades industrializadas, institucionalización de ese pensamiento social, y que se funda para superar las “fracturas sociales”, a través del reconocimiento jurídico de un orden social concreto y de la satisfacción de las

necesidades y oportunidades vitales de una población por medio de un conjunto de bienes y servicios. En tercer lugar, la política social se concreta, como medio, en un sistema jurídico e institucional de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente.

Por otro lado, para (Baltasar, 2004; Bonilla, Álvarez y Sáenz, 2014) cuando se habla de política social, se hace referencia a estrategias y acciones encaminadas al mejoramiento de la salud, la seguridad social, la educación, la vivienda, el medio ambiente, las condiciones sanitarias de la población y especialmente de la población en pobreza, además de aquellas encaminadas a disminuir la discriminación. Se caracteriza por el hecho de que los poderes públicos intervienen para modificar o corregir los efectos sociales del sistema económico de mercado, puesto que sus valores no aseguran la consecución del bienestar, entendida ya, como aspiración legítima de cualquier ciudadano.

En las políticas sociales se destaca la definición de la pobreza la cual considera tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición en este espacio considera dos elementos: a) la población con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo y b) la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar. El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual como la cohesión social, cuya medición se aproxima por medio de medidas de desigualdad.

2.3.- Las etapas de construcción de una política pública

2.3.1.- Formulación

Para el diseño de las políticas públicas se encuentra una primera etapa que es la formulación, pero antes de esto está la gestación. Para Amoletto (2014), en la gestación se identifica un problema público digno de que se instrumente una política pública siempre tiene que ver con varios o muchos problemas privados, no aislados sino relacionados de diversos modos, por lo que cabe considerar que su magnitud o difusión justifica la intervención gubernamental. En general, los gobiernos cuentan con recursos escasos, no solo en lo referente al dinero sino también a recursos humanos, materiales, de infraestructura, etc., que nunca son suficientes para encarar la resolución de todos los problemas a la vez, por lo que es necesario definir bien de cuáles se va a ocupar y con qué prioridades, lo que siempre implica dejar algunos fuera de la agenda, o por lo menos postergarlos. Considera este autor que muchas veces los gobernantes deben preguntarse cuál de los problemas que enfrentan es el más importante; o cual es el camino para que la resolución de algunos problemas urgentes mejoren las condiciones para el encauzamiento de otros problemas; o qué situaciones son impostergables y cuales pueden esperar un poco más o encararse mediante paliativos hasta que les llegue el turno de una solución de fondo. La etapa de gestación culmina con el armado de la agenda de gobierno, integrada por todos los problemas y esbozos de políticas públicas que finalmente resultan elegidas en esos análisis preliminares.

Para Meny & Thoenig (1992), el acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos «guardianes» de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Tratar o no tal informe, el orden mismo de discusión de las cuestiones, cuando no su formulación, son otros tantos obstáculos posibles a la circulación de los desafíos. En términos de agenda coyuntural, se imagina fácilmente el potencial de influencia

que puede disponer la prensa, por ejemplo, dedicando la portada a un problema o, al contrario, silenciando el tema en sus columnas.

Considera este autor que a partir de la formación de su agenda, la autoridad pública se ve impulsada a utilizar medios concretos, pero también y sobre todo, simbólicos, para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas que recibe. Busca educar a los públicos, sobrepasar a los empresarios políticos, desactivar las oposiciones y codificar las críticas y las aprobaciones. La comunicación política, que utiliza abundantemente los medios de comunicación, prolonga en este sentido las técnicas más clásicas mediante las cuales el Estado y quienes lo gobiernan sepan sobre la política, no sólo proveyendo bienes y servicios públicos, sino tratando de modelar las aspiraciones de sus administrados, su contenido y la manera de traducirlos en términos de controversias políticas.

Para Meny & Thoenig (1992, p.129) la decisión ocupa un lugar esencial en la jerarquía de los actos públicos, porque en ese preciso momento se define la formulación de la política pública. Con un responsable administrativo encargado de resolver los problemas, por medio de la selección de soluciones, derivadas de acontecimientos, los interesados en la política pública considerada se ven afectados por una situación desfavorable.

El actor político funciona es la figura encargada de impulsar la elaboración de nuevas políticas públicas, aunque sea él quien firma y resuelve en última instancia, se apoya en soluciones concretas cuya formulación detallada, técnicamente constituida, no es obra suya. Plantean que terceros grupos proveen estas soluciones, elaboran las opciones y aseguran su legitimidad operacional. En definitiva, las medidas adoptadas no son necesariamente respuestas obligatorias a las exigencias generales de la sociedad y de sus representantes políticos, sino el producto de actividades intermediarias de expertos y de consejeros.

Asimismo, para Amoletto, (2014); Meny y Thoenig (1992 p.129) la formulación, esa agenda de gobierno es el elemento que une la etapa de gestación

con la etapa de la formulación de las políticas públicas, siempre acotadas por las capacidades técnicas, económicas, temporales y humanas de los actores que intervienen en ellas. Señalan que se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. Señalando que en la etapa de formulación cobran una gran importancia los diagnósticos de situación que se elaboran, porque de acuerdo a ellos tomarán forma las políticas públicas, que son consideradas algo así como “tratamientos” que responden al diagnóstico. La capacidad de armar y presentar buenos diagnósticos otorga a sus autores un poder de influir sobre la agenda gubernamental, especialmente si de ellos resulta claramente una solución viable que facilita la formulación de una política. Así, la formulación de las políticas públicas generalmente requiere numerosos intercambios, formales e informales, entre los actores involucrados en el tema, para conciliar intereses y lograr consensos.

Para Meny & Thoenig (1992), ¿Cómo se generan los problemas que originan la intervención pública? Es conveniente distinguir dos estadios en el trabajo político: uno concierne a la fase de definición de un problema, la formulación de las demandas; el otro se refiere a las estrategias de respuesta desplegadas frente a las demandas. En efecto, el origen de una demanda social y de las necesidades que, supuestamente, expresa esta demanda, se sitúa en la esfera política; esto significa que las necesidades no se definen ni se enuncian con toda claridad. La visión de las necesidades es selectiva. Existen necesidades en materia de acción pública. Para una empresa privada, el criterio de la realidad de una necesidad en el mercado económico puede formularse así: es necesidad todo lo transformable en demanda solvente.

Un servicio público puede guiarse por este criterio. Se le pueden aplicar muchos sustitutos: la necesidad normativa. La definen así terceras personas (expertos, políticos), de acuerdo con sus propios valores (profesionales o éticos), poniéndose en el lugar del consumidor; la necesidad sentida. Su expresión es

indirecta: la población traduce su existencia mediante sus deseos y motivaciones; corresponde a los especialistas explicitar el aspecto latente de la necesidad; la necesidad expresada: actos concretos traducen su existencia (actos de consumo, etc.); la necesidad comparativa: se genera cuando se compara entre ellas dos o varias situaciones sociales o geográficas, en términos de nivel de servicio, y se utiliza una como indicador de los comportamientos futuros de los consumidores en las otras.

En general, es raro que la definición inicial de un problema permanezca estable e invariable. Tiene todas las posibilidades de cambiar sobre la marcha, de reajustarse, de modificar su contenido y sus términos, porque esta definición es en sí misma un desafío político mayor.

La formulación para Roth Deubel, (2002). El problema de la decisión. La actuación del Estado por medio de su aparato político administrativo implicó obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras. Siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de finalidades y de medios como de contenidos. El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías. Cuando se dice que el gobierno es quien realiza esta tarea hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores.

Es clásico presentar la decisión como un proceso que tiene dos etapas fundamentales: la formulación de soluciones y la legitimación de la solución. A partir del momento en el cual se reconoce la existencia de un problema a resolver políticamente, las propuestas y alternativas de solución, incluida la solución del status quo, van a entrar a competir entre ellas. Idealmente durante esta etapa de formulación se establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y de contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución.

De forma simultánea y mediante un proceso de selección la cantidad de alternativas se va reduciendo a una sola que termina por imponerse como la mejor o la más factible. Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc. El tiempo puede ser un aliado o un enemigo según los intereses u objetivos de cada actor.

A manera de ilustración se puede representar esta etapa como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de éstas y hasta con hibridaciones con otras si es necesario es capaz de abrirse un camino hacia la salida. En esta fase interactúan toda una serie de actores políticos, pero también administrativos y especialistas, en función del grado de apertura o de permeabilidad del sistema político, y puede tener momentos de pausa, de retroceso o de brusca aceleración. En todo caso, no es necesariamente un proceso ordenado y lineal.

Al final, en un momento dado, cuando ha culminado un cierto procedimiento legal, las reglas del juego, un acto específico, llámese parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma la decisión. Lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma. Este acto, cargado de simbolismo, se constituye en un acto de legitimación que atribuye a la nueva decisión una fuerza particular (Bourdieu, 1986; citado en Roth Deubel, 2002).

Desde el momento que el problema social entra en la agenda pública, es considerado una opción posible, teniendo la posibilidad de ser en una norma oficial. Los actores políticos podrán valerse de esta decisión para exigir uno u otro comportamiento al sector de la población que este dirigida la política pública. Quienes pueden tomar las secciones lo hacen como una manera de ejercer su poder entre las masas.

El proceso de solución a un problema inscrito en la agenda pública permite seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión

entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) es la más apropiada o factible. Para esto se dispone de algunas técnicas metodológicas que facilitan el diseño de una solución. En primera instancia es fundamental clarificar cuáles son los fines o metas de la política a diseñar, para luego precisar sus objetivos concretos. Así se intenta responder al por qué y al cómo de la política. La meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el por qué).

Se logra establecer una jerarquía de los fines y de los objetivos que facilita la determinación de los niveles de intervención estatal y la justificación de las medidas. En términos generales las constituciones políticas tienden a establecer fines y metas que las leyes y luego los decretos van a desarrollar.

Un segundo momento de la formulación de soluciones consiste en ponderar los distintos objetivos que pretenden facilitar la realización de una meta. Por ejemplo, si para un fin/objetivo se establece un conjunto de medidas concretas, se sugiere ponderarlas para poder establecer prioridades en la atribución respectiva de los recursos disponibles. Por último, luego de haber jerarquizado y ponderado sus objetivos, mediante el proceso de concreción sucesiva (cascada), se determinan los efectos esperados y los indicadores que permitan dar cuenta del grado de realización de la meta.

La planificación como ayuda a la decisión política. El esfuerzo planificador del Estado parte de la idea de que para el logro de objetivos existen criterios susceptibles de medición que permiten elaborar y tomar las mejores decisiones posibles, o incluso la decisión perfecta. La decisión, en lo ideal, debe ser el fruto de un cálculo objetivo que facilita la selección de manera científica y abstracta de la mejor opción (postulados de libertad del decisor, orden, racionalidad y linealidad en los procesos de decisión y en la decisión). A través de la planificación se busca alcanzar los objetivos de manera coherente, con definición de prioridades, de jerarquía de objetivos a corto y mediano plazo y de los medios necesarios. El plan se constituye en el instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado. Entonces, las tareas centrales de la

actividad de planificación consisten principalmente, primero, en reducir la incertidumbre del futuro a través del control de los principales factores del desarrollo, y segundo, en reducir la incoherencia entre las distintas políticas sectoriales y sus objetivos, muchas veces contradictorios, con el fin de armonizar y coordinar el proceso de desarrollo.

Reducir las incertidumbres y las incoherencias. La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación y por tal razón el esfuerzo de planificación necesita el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información. La estadística social y económica y la contabilidad nacional son elementos esenciales para empezar a conocer la realidad de una manera más objetiva. La construcción de todo tipo de indicadores (sociales, económicos) se constituye en una tarea fundamental para las administraciones nacionales e internacionales con el fin de permitir el seguimiento de los avances del desarrollo a través del tiempo y del espacio. La precariedad inicial de los datos explica que los objetivos y metas propuestos por los primeros planes de desarrollo eran muy aproximativos. Progresivamente los Estados han perfeccionado sus sistemas de información para aumentar su capacidad de prever la evolución social y económica, igual a extrapolar a partir de las tendencias del pasado, gracias a la movilización centralizada y rápida de una gran cantidad de datos. Es de notar que esa reducción de la incertidumbre ha sido mucho menos efectiva en los países en desarrollo por las debilidades y poca confiabilidad de sus datos estadísticos.

Los adelantos técnicos, en particular la herramienta informática, han permitido la construcción de modelos, siempre más complejos, que integran cada vez más variables para simular y experimentar hipótesis sobre la evolución y comportamiento, principalmente de la economía, y que ayudan así en la toma de decisión. Los expertos pueden así jugar un papel fundamental en la predeterminación o la orientación de decisiones por los postulados y la hipótesis sobre los cuales descansan sus modelos. Acoger un modelo implica aceptar un marco normativo coactivo como verdadero que va a orientar y limitar tanto los

debates como las alternativas de soluciones posibles para el decisor político. Por lo tanto un plan, por necesidad de coherencia global, no puede sino expresar una cierta racionalidad entre otras posibles: la racionalidad de los expertos a quienes el decisor político ha solicitado la realización del plan. Estos expertos dependen a su vez del grado de confiabilidad de los datos que incluyen en sus modelos. Otro elemento que limita la capacidad de previsión de los modelos de planificación se debe a su incapacidad intrínseca de integrar elementos nuevos. Las variables y datos utilizados para construir un modelo son necesariamente pasados o, en el mejor de los casos, actuales, por lo cual los hechos nuevos afectan, y de manera creciente con el paso del tiempo, el grado de validez de la proyección de cualquier modelo.

La de planificación, que por su naturaleza misma tiende al control de las variables, busca extenderse a sectores y niveles siempre más amplios para limitar y reducir las incoherencias. Los planificadores, y más concretamente los entes administrativos centrales de planificación, tienen la tarea de integrar las distintas racionalidades que se expresan en la sociedad y de realizar los arbitrajes entre éstas. La multiplicación de los planes tiende así a aumentar las dificultades y los conflictos de interés y de competencia para lograr una coordinación de las acciones públicas. Pero de manera paradójica, es la misma extensión de planificación la que va a provocar su dilución pues para mayor coherencia se necesita más planificación, pero más planificación implica más actores, es decir, más posibilidades de situaciones conflictivas. Esto provoca dos actitudes posibles: o incluir necesariamente factores contradictorios o incoherentes entre sí, es decir, lo que se quería eliminar, o reducir las ambiciones del plan a fijar metas precisas, es decir, abandonar el objetivo mismo de la planificación.

La planificación choca contra la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo. Por estas razones vamos a ver con relativa frecuencia que la coyuntura más que el plan dicta las posibilidades reales de acción política. Reducir la incertidumbre y las incoherencias de las políticas por medio de la planificación se revela muchas veces como una meta

ilusoria, aunque no necesariamente sin sentido, debido a que este voluntarismo se enfrenta a dos tipos de obstáculos: los de tipo técnico y los de tipo político.

La toma de decisiones. Si la planificación permite ayudar a tomar decisiones más acertadas, la realidad del proceso de toma de decisiones no corresponde necesariamente al esquema racional ideal. El análisis de toma de decisiones, es decir, de la manera cómo el decisor elige opciones de políticas, ha permitido a los politólogos y analistas construir varios modelos explicativos que pretenden acercarse con más o menos precisión a una realidad plural. De manera simplificada se puede ver la decisión desde dos enfoques. Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla.

2.3.2.- Implementación

La implementación es la segunda etapa en el diseño de políticas públicas. De acuerdo con Amoletto (2014), la implementación de una política pública consiste en poner en práctica el diseño elaborado para abordar el problema social planteado. Aquí suele aparecer una situación algo paradójica, ya que un diseño bien hecho de una política no necesariamente desemboca en una aplicación práctica sin problemas. Cabe preguntarse por qué se presentan fallas en la implementación de una política bien diseñada. Una buena parte de la respuesta probablemente esté en el carácter dinámico y cambiante de los procesos políticos, con sus escenarios, actores e intereses diversos, y más en nuestra época, en la que “la aceleración del tiempo histórico” y “la revolución científico-tecnológica” han incrementado notablemente el margen de incertidumbre en el que se desenvuelve nuestra existencia.

De allí que, en la fase de implantación, para evitar desajustes en la aplicación de las políticas, es necesario un seguimiento permanente de las acciones, generalmente por medio de indicadores que permitan ajustes sobre la marcha. Esas

dificultades a veces se acrecientan por motivos no técnicos sino políticos, por ejemplo, por parte de actores que no tuvieron gran influencia en la etapa de formulación y tratan de recuperar poder en la etapa de implementación. El punto clave de la implantación es la “complejidad de la acción conjunta”, en la que se dan condiciones para un “juego político” en el que se manifiestan intereses que se sienten incómodos o amenazados por los objetivos que se plantean en el diseño de la política pública.

El implementador de una política pública (generalmente un funcionario o equipo de funcionarios gubernamentales) tiene que ser un “buen político” con capacidad para persuadir, para intercambiar y para negociar. De otro modo no conseguirá consenso, ni colaboración, ni esa motivación que origina la “obediencia espontánea” que permite los mejores resultados.

La implementación es, pues, un proceso complejo, que implica juegos de poder, y que, aparte de las acciones puramente técnicas o económicas, implica también estrategias y técnicas políticas, entre la multiplicidad de actores autónomos y semi-autónomos que participan y que aspiran a lograr cierto grado de control del proceso en curso. En esta fase de implementación pueden encontrarse prácticas indeseables, como desvíos de dinero u otros recursos, distorsión de los objetivos fijados, resistencias al control administrativo y a la necesaria transparencia en la rendición de cuentas. Aunque no se den estas circunstancias que lesionan la ética de la gestión, también pueden darse problemas por el enfrentamiento a la incertidumbre y la disipación de energías y recursos en los llamados “costos de no-calidad”, que en general consisten en recursos que se gastan sin que agreguen valor.

Otros como (Meny y Thoenig, 1992), señalan que la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. Sin embargo, las ciencias sociales adoptan una terminología particular. En efecto, ¿la ejecución de una política pública debe generar

necesariamente efectos? Lo esencial puede estar ahí: un término específico como implementar denota, por parte del analista, la prudencia de no prejuzgar el contenido y el proceso, rompiendo, si es preciso, con el sentido común.

El concepto implementar significa que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad; la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad; el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Para Meny & Thoenig (1992 p.129), la ejecución de una política pública se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente. Esta definición analítica da cuenta de dos facetas de la ejecución: una orientación normativa que incluye el cambio social y un sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores. Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento. Ello implica modificaciones y perturbaciones en relación al «estado natural» de la gente y de las cosas inducidas, suscitadas o solicitadas. Un cierto número de ciudadanos, de interesados, verán su ámbito de comportamiento convertido en blanco de los ejecutores. Se trata de obtener que, en los contextos así perturbados, los individuos y los grupos cambien a partir de deseos y de incitaciones más o menos directas procedentes de los actores públicos.

Para Roth Deubel, (2002), la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple ejecución. Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. Si para los juristas y abogados, y para muchos políticos, el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio. La aplicación de los

reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola sino plural; existe un juego con la regla (Bourdieu). La implementación de la política es, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que la política de implementación es la determinante definitiva del resultado de una decisión.

Una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvo su origen al constatar que, a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban. Aparece lo que se llamó la implementación gap, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia, a veces abismal, que separa la teoría de la práctica. Durante mucho tiempo la implementación ha sido la gran ausente en la discusión de la política pública. Si se considera el proceso de implementación bajo un enfoque de racionalidad absoluta, y también limitada, éste es sólo un problema de capacidad administrativa o por dificultades y fallas en la técnica de la gestión pública empleada. Se busca, entonces, soluciones en la cadena jerárquica, el control, la especialización, el manual de funciones y el tipo de mando, es decir teorías y técnicas de gestión, de gerencia. Estas dificultades han sido observadas en todas partes del mundo occidental u oriental, capitalista o comunista, desarrollados o en la vía de desarrollo, a todo nivel y para decisiones pequeñas o grandes, incluso en el sector privado. Por lo tanto, considerar este problema como principalmente técnico parece demasiado simplificador y reductor, ya que deja de lado su carácter conflictivo, o sea, su dimensión política.

Las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública o administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc., tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo.

Los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados, es decir, como una evolución; de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar siempre la política pública tiene que ser reformulada. Los implementadores buscarían continuamente la manera de mejorar su calidad para lograr los objetivos y se apoyarían en programas de mejoramiento técnico. Los medios utilizados están en constante evolución y el manejo de estos va a implicar cambios permanentes en el proceso de implementación.

2.3.3.- Evaluación

La evaluación es la última etapa del diseño de las políticas públicas. Para Amoletto (2014), la evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada. Esta es la fase menos desarrollada, metodológicamente, del proceso de las políticas públicas. La evaluación tiene una enorme importancia para la implantación de políticas públicas: para continuarla o discontinuarla, para realizar ajustes o correcciones, para valorar su impacto y para aprender a realizar mejor otras políticas públicas.

Otros como Meny y Thoenig (1992) la evaluación es un gesto diario. Consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción. Pero, como veremos, este reflejo plantea temibles problemas de fondo. En efecto, existe la tentación de ir más allá de la simple descripción de los acontecimientos, para explicar por qué ha pasado lo que ha pasado, para saber si la intervención pública ha fracasado o ha tenido éxito, si el problema ha sido erradicado y resuelto, en definitiva, si se han alcanzado los objetivos. Estos autores hacen cuestionamientos como: ¿En qué resultados desemboca la acción gubernamental? ¿Qué efectos, qué impactos reales generan las políticas públicas? Se comprende que el analista pretenda enumerar las transformaciones (o las no transformaciones) originadas. ¿Qué

variaciones se pueden registrar, por ejemplo, en materia de paro juvenil como consecuencia de un programa específico lanzado por el gobierno? La ordenación del territorio, ¿se ha beneficiado o no de la construcción de autopistas?

Por otra parte, se menciona que una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor. A su manera, todos los ciudadanos emiten juicios sobre lo que hace el gobierno de un Estado o el ayuntamiento. En realidad, para la consideración de hechos concretos no basta cambiar el prejuicio favorable o desfavorable que el ciudadano o el usuario tiene de la autoridad pública. Con base en su opinión, moldea una percepción selectiva de los hechos. El elector resueltamente partidario de la izquierda encontrará todas las virtudes en un gobierno de izquierdas, y no considerará más que las acciones y los rasgos favorables. El de derechas, al contrario, filtrará los actos de gobierno y retendrá únicamente los que se acomoden a su antipatía congénita. El análisis científico, en cambio, trata de acrecentar la consideración de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posible. Ése es el proyecto perseguido por la sociología y ciencia política con respecto a las políticas públicas. Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.

De acuerdo con Roth Deubel, (2002), para evaluar en qué medida una política ha logrado obtener resultados, es necesario tomar en cuenta el tipo de reglamentación establecida. No se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, sino que se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar. La evaluación del programa debe centrarse en la sinergia del nivel local y la capacidad de liderazgo y de dinamismo de los implementadores como variables muy importantes de éxito de las políticas.

La capacidad por parte de la administración de aprender y recoger información pertinente sobre el problema para luego reajustar la política en función de estos elementos, tanto en sus objetivos como en sus procedimientos, puede ser considerada como un criterio fundamental para evaluar el éxito o el fracaso de la política. En el caso de una política, los implementadores tienen la difícil tarea de lograr acuerdos y respaldos para precisar y concretar objetivos de la formulación de la política. Por ello un criterio de medición válida para analizar el éxito de la política es la capacidad para lograr respaldo y consenso amplios alrededor de algunos objetivos entre distintos grupos de interés organizados.

Capítulo tres: Marco Metodológico

3.1.- Perspectiva de investigación cualitativa

La metodología que utilizaremos en nuestra investigación es de tipo cualitativo dado que en la investigación tendremos varios escenarios y compartiremos puntos de vista acerca del cómo se desarrollan las actividades dentro del Programa público federal PPAM, y dado a la flexibilidad que muestra este método de investigación se adopta a nuestras necesidades como investigadores, para ello citamos algunos conceptos.

La complejidad de un estudio cualitativo hace difícil predecir con gran precisión lo que va a suceder, por ello la característica fundamental del diseño cualitativo es su flexibilidad, su capacidad de adaptarse en cada momento y circunstancia en función del cambio que se produzca en la realidad que se está indagando.

Para los autores Taylor y Bogdan, (1987) citado en Quecedo (2002, p.7), la metodología cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable. Los investigadores desarrollan conceptos, intelecciones y comprensiones partiendo de pautas de los datos, y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidos. En la metodología cualitativa el investigador ve al escenario y a las personas en una perspectiva holística; las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo. El investigador cualitativo estudia a las personas en el contexto de su pasado y de las situaciones en las que se hallan.

Por otra parte, (Cromwell, 1998) citado en Vasilachis, Irene, 2006, p.24; considera que la investigación cualitativa es un proceso de indagación basado en la biografía, la fenomenología, la teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de casos que examina un problema humano o social. Quien realiza este tipo de investigación desarrolla la capacidad de análisis de cada situación en la que se

encuentra, desde el entendimiento del caso hasta la interacción de los actores involucrados en el caso.

Otra perspectiva señalada en el texto esta Denzin y Lincoln, (1994), citado en Vasilachis, Irene, (2006, p.24); que la investigación cualitativa se basa en indagar en situaciones naturales, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en los términos del significado que las personas les otorgan, la investigación cualitativa abarca en su estudio una variedad de materiales empíricos, estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, entrevista, textos observacionales, históricos, interaccionales, que describen los momentos habituales y problemáticos y los significados en la vida de los individuos.

Dado que existen diversas perspectivas acerca de la investigación cualitativa y aunque coinciden en algunos aspectos cada perspectiva funciona y se comporta de diferente manera, es decir cada una tiene sus propias reglas y sus propios procedimientos analíticos y explicativos, en este caso citamos las perspectivas que más se acoplan a nuestra investigación, para comprender que es lo que pasa en el entorno o en la realidad de los adultos mayores y del como el PPAM a través de su intervención les beneficia en lo personal y en lo social.

Es por ello que la Investigación cualitativa, es interpretativa, reflexiva, inductiva es decir, no es deductiva, la investigación cualitativa no verifica la teoría si no intenta desarrollar teorías a través de los datos por eso se dice que es inductiva interpretativa y reflexiva esto quiere decir que nosotros damos explicación de diferentes contextos a través de nuestros datos para cuestionar o verificar las teorías. Entonces cae más peso en los actores involucrados porque se retoman sus perspectivas, sus vivencias y sus relatos. (Vasilachis, 2014)

Entonces esta perspectiva sugiere que el investigador debe adentrarse y explorar los territorios de las experiencias de los actores involucrados, reconocer su lenguaje, los significados que le dan a su cultura e interacción social. Estas prácticas deberán centrarse en la observación de las interacciones que se desarrollan

rutinariamente. Sin embargo el análisis de como las personas ven las cosas no puede ignorar la importancia de cómo hacen las cosas.

3.2.- La estrategia de investigación

Por medio de las prácticas profesionales que se requieren como formación para ser licenciados en Intervención Educativa, y como parte del desarrollo de la investigación, dado que el campo de un interventor educativo va más allá del salón de clases, nuestra tarea va directamente al campo o en este caso al detectar problemáticas dentro de nuestro entorno y que son de mayor impacto o de mayor necesidad y afectan a un sector de población importante. Como al principio se mencionó para poder adentrarnos al campo de las políticas públicas o en su caso de programas públicos que tienen un fin en específico para ello brindaremos servicio social y prácticas profesionales en el programa pensión para adultos mayores y así adentrarnos al entorno del cómo es operado este programa familiarizándonos con los procesos que estos llevan a cabo para dar atención a los adultos mayores.

Indagar qué capacitación reciben previamente los funcionarios y del cómo resuelven las dudas de los beneficiarios acerca del programa. Para poder realizar un análisis del funcionamiento del programa revisaremos su estructura, al igual que su diseño y reglas de operación para nuestro entendimiento del cómo está diseñada la política pública enfocada hacia el grupo poblacional de la tercera edad.

Con base en herramientas de investigación como lo son las entrevistas semiestructuradas con apoyo en los guiones de entrevista diseñados para los funcionarios que operan el programa y otro guion de entrevista similar enfocado al punto de vista y valoración que tienen los beneficiarios acerca del servicio que reciben por parte de los funcionarios, al igual del cómo ven el funcionamiento y aplicación del programa. Para llevar a cabo estas entrevistas se realizó en la práctica al momento de la realización de actividades para fortalecer la información que se recaba en las notas de campo.

Por último, se intervino en los operativos de campo para recabar datos del cómo los actores involucrados que en este caso son las mesas de atención, operadas por los promotores encargados de dar de alta a nuevos beneficiarios y resolver las dudas que pudiera tener un beneficiario del programa, enfocándonos en las posturas y comportamientos que tienen los funcionarios al momento de brindar el servicio a los adultos mayores y a familiares que los acompañan en este proceso.

El adentrarse al programa para entender su lenguaje y adaptarse a las actividades que en éste se realizan. En cada día de trabajo siendo parte de la operación del programa, es la tarea que se planteó en el proceso de las prácticas profesionales y servicio social y así poder enriquecer los datos recabados en este proceso, sin manipular la información para que de igual manera sea una fuente fidedigna, al momento de realizar el análisis final de la información recabada.

3.3.- El método del estudio de casos

Como método utilizamos el Estudio de Casos, se trata de un estudio particular y complejo de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes Stake, (2010 p.11). Los casos que son de interés en educación y en los servicios sociales los constituyen, en su mayoría, personas y programas. Personas y programas se asemejan en cierta forma unos a otros, y en cierta manera son únicos también. El caso puede ser un niño. Puede ser un grupo de alumnos, o un determinado movimiento de profesionales que estudian alguna situación de la infancia. El caso es uno entre muchos. En cualquier estudio dado nos concentramos en ese uno. Podemos pasar un día a un año analizando el caso, pero mientras estamos concentrados en él estamos realizando estudios de casos.

Louis Smith, citado en Stake (2010 p.16) uno de los primeros etnógrafos educativos, definía el caso como un “sistema acotado”, con lo que insistía en su condición de objeto más que de proceso. El caso es un sistema integrado. No es necesario que las partes funcionen bien, los objetivos pueden ser irracionales, pero es un sistema. Por eso, las personas y los programas constituyen casos evidentes.

Puede ser útil intentar seleccionar casos que sean típicos o representativos de otros casos, pero no es probable que la muestra de un sólo caso o de unos pocos casos sea una buena representación de otros. La investigación con estudios de casos no es una investigación de muestras. El objetivo primordial del estudio de caso no es la comprensión de otro. ¿Cómo se deben seleccionar los casos? ¿Qué casos pueden llevarnos a la comprensión, a los aciertos, quizá incluso a la modificación de las generalizaciones? El tiempo de que disponemos para el trabajo de campo y la posibilidad de acceso al mismo son casi siempre limitados. Debemos escoger casos que sean fáciles de abordar y donde nuestras indagaciones sean bien acogidas, quizá aquellos en los que se pueda identificar un posible informador y que cuenten con actores (las personas estudiadas) dispuestos a dar su opinión sobre determinados materiales. Hay que considerar con atención la unicidad y los contextos de las selecciones alternativas, pues pueden ayudar o limitar lo que aprendamos.

El estudio típico de casos es una investigación exhaustiva sobre un individuo, no obstante, a veces se ocupa de pequeñas unidades sociales como una familia, un club, una escuela o una pandilla de adolescentes. El investigador examina en profundidad a un individuo o una unidad. Trata de descubrir todas las variables que sean más importantes en la historia o en el desarrollo del sujeto. La mayoría de esos estudios surgen de las tentativas por resolver problemas. La principal ventaja de este tipo de estudios es la posibilidad de alcanzar profundidad; se procura entender la totalidad del niño o del adulto en su medio integral.

3.4.- Las técnicas de investigación: entrevista semiestructurada.

Para Ander-Egg (1995 p.225), la entrevista semiestructurada, deja una mayor libertad a la iniciativa de la persona interrogada y al encuestador. Se trata, en general, de preguntas abiertas que son respondidas dentro de una conversación, teniendo como característica principal la ausencia de una estandarización formal.

La persona interrogada responde de forma exhaustiva, con sus propios términos y dentro de su cuadro de referencia a la cuestión general que se le ha sido formulada.

Así pues, se utiliza para recoger la información más delicada, pero que nos es necesaria en la investigación. De la misma manera, al final del estudio nos podemos plantear una serie de interrogantes a los cuales pueden dar respuesta los participantes a través de la entrevista semiestructurada.

La entrevista semiestructurada es una conversación cara a cara entre entrevistador/entrevistado, donde el investigador plantea una serie de preguntas, que parten de los interrogantes aparecidos en el transcurso de los análisis de los datos o de las hipótesis que se van incluyendo y que, a su vez las respuestas dadas por el entrevistado, pueden provocar nuevas preguntas por parte del investigador para clarificar los temas planteados. El conocimiento previo de todo proceso permitirá al entrevistador orientar la entrevista. La guía de la entrevista que utilizará el investigador sirve para tener en cuenta todos los temas que son relevantes y por tanto, sobre los que tenemos que indagar, aunque no es necesario mantener un orden en el desarrollo de la entrevista.

3.5.- Los instrumentos de investigación: guiones de entrevista y revisión documental.

En el desarrollo de nuestro guion de entrevista fijamos primeramente el objetivo general de la información centrado en recabar del entrevistado. Establecimos ejes centrales que sirvieron como base para el desarrollo de la entrevista, dado que la flexibilidad que ofrece la entrevista semiestructurada nos permitió hacerlo y en tal sentido no realizaremos preguntas secuenciales, sino que nos basamos en tres dimensiones, la primera se refiere a la descripción del programa; la segunda se refiere al proceso de operación del programa y; la tercera tiene que ver con la valoración que tienen acerca del programa y conforme se va avanzando con las dimensiones se profundiza en la información que brindan en este caso los funcionarios del programa.

Para la entrevista a los beneficiarios se optó por la elaboración de un segundo guión de entrevista basado en tres dimensiones la primera dimensión de indagar en la operación del programa, la segunda dimensión se enfocó en la satisfacción de sus necesidades como adultos mayores y tercera dimensión se refiere a la valoración que se le da al programa. El lugar y tiempo de la aplicación de las entrevistas a los beneficiarios estuvo sujeta a la disponibilidad del tiempo que éstos ofrecieron al momento de la selección de casos y para la valoración de si cumplen o no con la información requerida.

Método revisión documental

No basta con reunir documentos e incorporarlos al conjunto de todos recopilados mediante su consulta o lectura; es necesario juzgarlos. La utilidad del examen crítico de las fuentes documentales es indispensable en las ciencias sociales, puesto que casi todos los datos tienen carácter secundario (han sido recogidos o establecidos por otros). Por otra parte, no permiten casi nunca que el investigador tenga contacto directo con los hechos y fenómenos a que se hace referencia en los documentos.

Como es útil, y a veces indispensable, recurrir a las estadísticas oficiales y privadas, a los documentos históricos, a los archivos, a la prensa y a todo tipo de documentos. El investigador, al disponer de todo ese material, se enfrenta al siguiente problema: ¿Qué garantía y validez nos ofrecen? ¿Cuál es su autenticidad y significación?, entre otras cuestiones. Es por ello que muestra diversos Análisis críticos a los datos, pero nos enfocaremos solo en uno el análisis crítico de los documentos escritos: que plantea como obvio al investigador no puede solo basarse con una sola lectura pasiva. Hay que examinarlos críticamente en un doble sentido: en cuanto a la autenticidad del texto o documento y en cuanto al contenido en sí mismo. Por otra parte, para evaluar la fiabilidad de los mismos, se ha de tener en cuenta que la mayoría de los documentos escritos no han sido elaborados por investigadores sociales. Ander-Egg (1995 p.220-222).

Se trata de ponerse en contacto con el conocimiento acumulado acerca del tema o problema que vamos a investigar, a través de lo que otros vivieron o estudiaron. Para el logro de este propósito, se recurre a lo que se denomina “consulta y

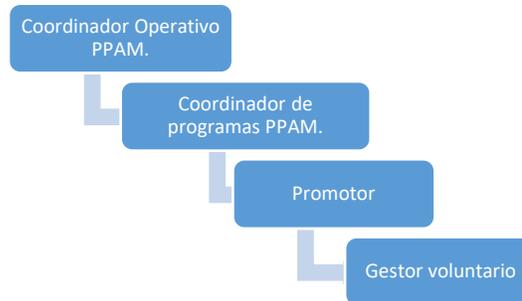
recopilación documental”, tarea que se lleva a cabo principalmente mediante la lectura.

Esta consulta que se realiza al inicio de toda investigación, constituye, por su misma naturaleza, una tarea ardua y laboriosa. Se trata de una tarea necesaria, pero puede resultar a veces un desgaste inútil de energía cuando no se selecciona debidamente el material de consulta, ya sea porque se recurre a una bibliografía cuyos aportes sobre el tema han sido superados o descartados o bien porque se utilizan documentos de dudosa veracidad o validez. Esta tarea consiste en ponerse en contacto con esa parte de la realidad que se ha de investigar y en la que se ha de actuar, a través de lo que otros vieron y estudiaron de ella. Los documentos son hechos o rastros de algo que ha pasado; de ahí que, como testimonios que proporcionan información, datos o cifras, constituyan un tipo de material muy útil para la investigación social.

3.6.- Fuentes de información: el programa, los funcionarios y los adultos.

Para la investigación y análisis del PPAM se basó en:

- Las reglas de operación vigente de cada año en este caso nos fundamentamos en las reglas de operación del año 2017 publicadas en el diario oficial de la federación, así tendremos un amplio panorama del cómo está estructurado el programa, qué objetivo tiene hacia el sector poblacional de la tercera edad al igual que verificar qué servicios brinda a los beneficiarios y que derechos y obligaciones tienen los mismos para seguir formando parte del programa.
- El primer acercamiento hacia los actores involucrados en el proceso de aplicación del PPAM fue con los funcionarios valorando sus funciones dependiendo de su jerarquía y facultades que le brinda el programa dentro de su estructura, verificar del cómo éste influye en su operación y funcionamiento.



- Por último, se mantuvo relación con los beneficiarios activos del programa y dado a la cobertura del programa que es a nivel nacional el número de beneficiarios es muy amplio optamos por hacer una selección de casos específicos del cual van de entre 20 posibles entrevistados, esto dependió de la disponibilidad de cada adulto mayor y la profundidad de sus respuestas al momento de hacer uso del guion de entrevista semiestructurado recabando así testimonios del cómo les brindan el servicio los funcionarios del programa, igualmente el conocer la postura con relación al servicio que se les brindan los funcionarios en cada operativo de pago, y del cómo ven los adultos mayores esta medida de intervención social por parte del Estado para brindar un servicio, dando la valoración personal tanto de los beneficiarios como de los funcionarios encargados de operar el programa, al igual se retoman puntos de vista o sugerencias para el mejoramiento de este servicio. Al igual que en este proceso se reflejará el cómo opera el programa, si se llevan las acciones tomadas por cada funcionario basadas en reglas de operación o si se toman libertades fuera de su función, como lo establece el programa.

3.7.- La estrategia analítica

Dentro del análisis de la información previamente recaba de manera documental tanto como en conocimiento de reglas de operación del PPAM vigente del año 2017 así como teoría y conceptos que encaminen nuestra investigación hacia el análisis del cómo funciona el programa y del cómo lo visualizan tanto los beneficiarios como los funcionarios de este. Para ello nos basamos en la postura de Strauss, (1989:

citado en Vasilachis, Irene, 2006. Este autor plantea que la estrategia analítica se basa en la recolección y análisis de datos que nos permitan capturar la complejidad de la realidad social y que ésta depende de tres requisitos:

1. La interpretación y recolección deben estar guiadas por interpretaciones sucesivas realizadas durante la investigación, esto quiere decir que al momento de las entrevistas realizadas a cada actor correspondiente se deben indagar de la veracidad de sus respuestas al igual que profundizar en sus respuestas para enriquecer aún más la información proporcionada.
2. La teoría sea conceptualmente densa, con muchos conceptos y relaciones entre ellos, evitando caer en la simplicidad, esto nos da pauta a que no debemos ser subjetivos al momento de realizar o llevar a cabo nuestra investigación ya que en realidad debemos basarnos en lo que nos dice la teoría para así tener en claro hacia dónde se dirige la investigación.
3. El examen de los datos que sea detallado, intensivo y microscópico, con el objeto de exhibir la maravillosa complejidad que subyace en ellos, detrás y más allá de ellos, en este último caso se deberán detallar los aspectos de manera cronológica y sin omitir información que pueda ser relevante al igual que se dé un análisis profundo y comparar ambas partes para así enriquecer la información final presentada.

Por otra parte, para Patton (2002), citado en Vasilachis (2006, p.5) el factor humano es la gran fuerza y la debilidad fundamental de la investigación cualitativa. El analista tiene la obligación de revisar y exponer su propio proceso analítico y sus procedimientos, tan completa y verazmente como lo sea posible. Esto nos quiere decir que el análisis cualitativo es un nuevo momento del trabajo de campo en el que nosotros como analistas debemos observar nuestro propio proceso, al mismo tiempo que realiza el análisis y dar cuenta de él conjuntamente con el informe de los resultados de la investigación. Dentro del texto se hace la recomendación de evitar la utilización de prejuicios al igual que no limitarse a un solo método de recolección de datos e interna que la diversidad de estos pueda reflejar la idiosincrasia y la complejidad del contexto que se estudia.

Por otro lado, el análisis está presente en toda la investigación, ya que la búsqueda de información esta interactuando con la realidad y conceptualizando la información; está presente cuando tomamos notas de campo, opiniones, juicios, reflexiones, interpretaciones, en articulación con otras fracciones de discurso, en las notas del observador y en sus comentarios. Esto nos da la pauta al igual que como ya se mencionó anteriormente, al momento de realizar nuestra investigación se debe profundizar en las respuestas que nos generan los actores involucrados en este proceso de interacción que se desarrolla al momento de los operativos de pago que realiza el PPAM y la aceptación de los beneficiarios.

Pero en la investigación cualitativa se identifican varios obstáculos al momento de llevarlo a cabo y al momento de su proceso. El primero, surge al trabajar con casos casi únicos, es el de la representatividad, en la medida en que se puede relacionar las características de un caso con una muestra aumentará la confianza en la investigación, en otros casos podrá interesar la investigación en su singularidad. Allport (1942) citado en Schettini (2015, p.17), menciona sobre el prejuicio: y en el punto intermedio está la búsqueda de información que ilustre sobre un determinado mundo cultural otro obstáculo, digno de ser tomado en consideración, es el de la fiabilidad, es decir, lo relacionado con la ética; esto es que la obtención de resultados para un mismo estudio sean los mismo quien quiera haya hecho la investigación. El tercer obstáculo es el de la validez, es decir, que las decisiones teóricas y metodológicas tomadas durante el proceso investigativo nos permiten estudiar realmente lo que nos proponemos estudiar.

Esto da pauta a la seriedad con la que se deben recabar los datos analíticos y del uso que este se les dé, es por ello que los fundamentos deben estar bien estructurados y apoyarse de los conceptos que previamente fueron recabados para dirigir la investigación hacia un plano de análisis empírico, es decir, construir nuestro análisis a partir de la experiencia que vamos obteniendo en el transcurso de este proceso, el punto clave para nuestra investigación es el detectar claves que nos permitan llegar a afirmaciones, no por esto queremos decir que presentaremos pruebas de nuestras afirmaciones, sino, que demostraremos la verosimilitud de los

datos presentados, con los cuales se debe convencer y asegurar que hay una base de pruebas sistemáticas y así poder ser una fuente de información fidedigna.

Retomando estas recomendaciones emprendimos la tarea de analizar nuestros datos y para ello llevamos a cabo varios procesos, en primer lugar y después de realizadas las entrevistas nos dimos a la tarea de transcribirlas y con ello ir convirtiendo las conversaciones con los informantes en textos que nos pudieran servir de base para capturar cuál es el sentido de los informantes otorgan al programa. Esta tarea fue realmente muy meticulosa pues implicó desarrollar habilidades de investigación que ayudarían a identificar las diferentes opiniones y posturas que los beneficiarios y funcionarios operativos del programa le dan a éste. Después de transcribir las entrevistas se realizó una lectura a detalle y minuciosa con el fin de ir comparando la información con los temas abordados en los guiones de entrevista, así como descubrir temas nuevos que no se hayan considerado en los temas de conversación para el recabado de datos. Al ir leyendo en texto las entrevistas se fue señalando para identificar los temas en un orden lógico y agrupar los párrafos y testimonios de acuerdo a los temas. Después el ir acortando los testimonios para ser ubicados en una matriz donde se clasifico al mismo tiempo que la oportunidad de comparar los testimonios para buscar similitudes y diferencias entre cada uno de los casos. Primero haciendo una lectura en vertical para profundizar en cada caso y, luego una lectura en horizontal a fin de comparar todos los casos. Este ejercicio da la claridad de toda la información para poder integrarla en el informe de resultados.

Finalmente la elaboración del informe final que se presenta en este documento y que implicó un esfuerzo por integrar todo el trabajo de campo y dar cuenta de los resultados a los que llego en el proceso de investigación. La integración de los resultados en una narrativa descriptiva donde se plasma en un orden de categorías entendibles, digeribles acerca de qué fue lo que arrojó la investigación, en el sentido de dar cuenta de las diferentes formas en las que los beneficiarios y operarios del PPAM entienden cómo se lleva a cabo la implementación del mismo. Al momento de integrar este informe no se pierde de

vista a los informantes, ya que son considerados a manera de citas en el apartado de presentación de resultados. De esta forma se integró tanto la interpretación de las personas adultas y los funcionarios encargados del funcionamiento del programa que se entrevistaron.

Capítulo cuatro: Presentación de Resultados

4.1.- Perspectivas que tienen los beneficiarios y funcionarios sobre la atención que reciben del Programa Pensión Para Adultos Mayores

Conforme a las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, del año 2017, se establece que durante la implementación del programa se deben hacer valer los derechos de los adultos mayores brindándoles información necesaria para que puedan ser partícipes del mismo. Se plantea que el beneficiario debe recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad, equitativo y sin discriminación por parte de las personas responsables de dar la atención. Al igual que se brinda el derecho de poder nombrar un representante ya sea familiar o conocido para que este pueda acudir a recibir el apoyo económico; siempre y cuando el adulto mayor no pueda acudir por problemas de salud y es el mismo representante quien podrá cobrar el último pago que es conocido como pago de marcha, cuando el adulto mayor fallece.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los beneficiarios del PPAM, encontramos diferentes perspectivas o puntos de vista con respecto al funcionamiento o trato por parte de los beneficiarios hacia los adultos mayores.

Esto se debe a la diversidad social y económica que genera el propio Estado, y este debe responder a las diferentes necesidades y deficiencias que presenta la sociedad como en este caso lo son los adultos mayores que se encuentran inmersos en la sociedad y que cuentan con elementos de pobreza a lo que el Estado lo denomina como un sector vulnerable, en la vulnerabilidad existen factores objetivos (despojado de juicios personales) y otros de carácter subjetivo (opinión propia) que le otorgan a la vulnerabilidad un rol explicativo. En primer lugar, se menciona a los trabajos sin seguros de desempleo, dejando desprotegidos a los asalariados. En segundo lugar, los sistemas de educación y salud de carácter privado están destinados para las familias de altos ingresos y los públicos para las familias de clase media es decir con bajos ingresos. En tercer lugar, la disminución del peso

cuantitativo de las organizaciones sindicales para poder hacer frente a los gremios empresariales. Finalmente, el notable crecimiento del sector informal de la economía, con alto peso en el empleo, y el escaso apoyo que recibe de las instituciones financieras privadas y del estado. (Robert, 2001. P.10)

Debido a las fallas normativas, políticas, fiscales y administrativas, el Estado presenta incapacidad de respuesta, generado directamente por los representantes políticos, quienes son los encargados de legislar las leyes normativas, encargadas del bienestar social, esto se genera por la falta de instituciones descentralizadas del Estado enfocadas a la regulación de las políticas públicas, que evalúe la actividad de los actores políticos. Por lo tanto, el diseño y la aplicación y evaluación de las políticas públicas están a cargo del Estado, de actores políticos y de la inversión privada.

Es por ello que dentro de los testimonios encontramos que de los ocho entrevistados para este análisis, seis de ellos coinciden que la atención que se les brindan es buena ya que se dirigen hacia ellos con amabilidad y respeto y los otros dos restantes muestran su malestar por los malos tratos que reciben o perciben al momento del operativo de pago. Es por ello que señalaremos los puntos buenos y malos que los mismos beneficiarios relatan. En el primer punto daremos a conocer los malos tratos que los beneficiarios reciben en los operativos de pago, donde señalan que la atención que reciben presenta algunas dificultades en el sentido de que cuando van a recibir el apoyo las personas encargadas de este proceso tardan demasiado tiempo para llegar a la hora citada y el lugar acordado para así poder empezar a repartir el apoyo económico a los beneficiarios. Otra de las perspectivas que tienen los beneficiarios es la poca importancia que se les dan a los adultos mayores al momento de repartir el apoyo económico ya que se menciona, que algunos de los beneficiarios por la avanzada edad que tienen ya no pueden moverse con facilidad o por sí solos, y en estos casos señalan que los familiares son quienes los llevan de manera forzada para recibir su apoyo económico y esto puede ocasionar el accidente de caerse o por los jaloneos lastimar al adulto mayor y por

su bien ya no sería necesario que estos acudan a la sede a recibir su apoyo económico y sería mejor el llevárselo personalmente a su casa.

Dentro de las perspectivas del buen funcionamiento y trato que reciben los beneficiarios mencionan que el servicio que se les brinda es bueno ya que se dirigen hacia ellos con amabilidad y respeto, por lo cual mencionan que su estadía y el tiempo que tardan para recibir el apoyo económico lo ocupan como distractor o como un medio para poder convivir con otros adultos mayores. Otra de las cosas que mencionan sobre el proceso del operativo de pago, es que ya se les hace una costumbre porque es siempre la misma temática como el llegar a la sede o lugar de reunión a la misma hora y posteriormente el formarse de manera alfabética con respecto al primer apellido, es así como son nombrados los beneficiarios para poder recibir el apoyo económico y si requieren de alguna aclaración o duda se les dirige a las mesas de atención ya que el tiempo de espera es por lo regular de tres horas para poder recibir su apoyo económico. Un punto que resaltan, es que los primeros beneficiarios en pasar por su apoyo económico son los que van en silla de ruedas o andadera y por lo regular a los beneficiarios se les pide orden y silencio para que todos puedan escuchar las indicaciones que se les den al momento del operativo de pago.

Toda decisión tanto buena como mala está a cargo directamente del Estado y de sus actores políticos, ya que son los gobernantes legítimos de este tiempo y estas decisiones tomadas pueden afectar o beneficiar a toda la ciudadanía o en su caso al sector poblacional que se le está brindando mayor atención, como es el caso de los adultos mayores, para que una política pública sea exitosa y cumpla con lo establecido en su creación, deberá ser aceptado por los beneficiarios directos ya que son ellos quienes evalúan esta política que a su vez se vuelve un programa público sin fines de lucro, como menciona (Bardach, 2004), una política pública debe tener el fin de crear una alternativa desde la definición del problema público, viable debe ser políticamente aceptable, pues no debe de violar los derechos constitucionales y eficiente donde las ideas que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real.

A continuación, se engloban los siguientes testimonios de los ocho casos donde se hace mención del funcionamiento y del trato que reciben por parte de los promotores y BANSEFI.

Ma.- Pues no nos tratan mal todo lo que dicen, nos gritan por nuestro nombre y nosotros nos arrimamos lo único... lo único nos piden nuestro papelito lo entregamos nos los dan y ya, ese es todo...nos ponen a la fila como ahora de mi esposo que no anda y lo vamos empujando. Venimos como a las doce según la gente que le toque, si yo me toco primero, pasó primero, luego, así como van llegando los van pasando. Entrevista 1

A.- Entran primero los señores que no pueden andar... los del triciclo esos son los primeros que entran primero y luego los demás ya una fila los de san Vicente otra fila de nosotros y una fila de ella y así ahí nos vamos... ya vamos bien porque este, así como taba primero los de san Vicentito y luego hasta el último nosotros, hora no, hora caminan dos filas nosotros dos filas ellos y nos atiendan de volada. Entrevista 2.

L.- Es por apellidos, Licona o sea que todos los Liconas nos presentamos y ya luego ya nos pagan si... bueno ellos a eso están para mi están bien si, a nadie nos distingue a nadie con lo que todos les van pagando. Entrevista 3.

Pla. - Ya no podemos estar ahí un tiempo más paradas y sentadas si luego nos atienden...los de silla de ruedas primerito y luego los de andaderas y... con bastones, pero primero los atienden los de silla de ruedas. Entrevista 8.

Mar...están platican de muchas cosas y todo, pero... nunca dicen señores, señoras que aquí veo ya están cansados con quién están, con quién los ve, no les interesa sacan muchas historias... sacan muchas pláticas, pero de la vida nunca te dicen, no dicen, vemos que ustedes, ustedes son de la tercera edad, ¿usted cuántos años tiene? bueno ¿Cómo vive? ¿Quién, quién la acompaña? ¿Cómo vive usted de día? no más trabajo en la noche, habrá de decir pues ahora qué pasó ya, ni cuenta nos dio ¿qué le pasó? pues quién sabe... no de eso, como que de eso les anda valiendo, hacen pláticas, pero de otras cosas que medicinas y todo, nosotros pos ni modo que les digamos señores eso no nos importa, no nos interesa lo que queremos es el dinero porque no dejamos comido bien. Entrevista 6.

J.- “Ya le dije usted que vaya primero y se apunte ahí” y no pus es que no me dijeron, “como no me dijeron si ya le estaban hablando por sonido”, pero unos ya no oímos, y como ya sabemos que es por abecedario

preguntamos qué letra va pues la “s” o la “p” la “t” ah todavía falta el mío. Y luego no pues ya paso, pues ¿entonces? “ya vayan a preguntar en aquella mesa para que ahí les digan”, los vuelven a llamar o ya no nos llaman y ya vamos, preguntamos y ya nos dicen fórmense ahí horita los vamos a volver a llamar, pero el que no lo oye vaya, aunque a veces ya, hay pura gente mayor de edad y ya no oye, ya no ve entonces´ hay gentes que ya los tienen que llevar su propia familia, pus los van jalando Porque ya no ya no jalan. Entrevista 8.

Retomando los testimonios de los entrevistados encontramos que no son discriminados de acuerdo a sus malas condiciones de salud ya que se les brinda expedita atención. Para algunos de los beneficiarios la estadía o la espera del apoyo económico en los operativos de pago, lo visualizan como una distracción ya que les sirve para convivir con otros adultos mayores.

Y debido a las inconformidades por parte de los adultos mayores por la espera a que pasen los beneficiarios de comunidades vecinas se optó como mejora hacer dos filas para que fluya más rápido la entrega del apoyo económico.

Es así como la política pública es vista como una acción de intervención del Estado como parte de sus funciones y como una forma de gobernar legítimamente a las masas, la población destinataria necesariamente se involucra en la solución buscada; y, por último, la política pública recorre un ciclo y no una secuencia lineal.

Es así como damos parte a los testimonios de los funcionarios del como desarrollan su trabajo en la atención a los beneficiarios y su trabajo en los operativos de pago.

4.2- Proceso de la operación del PPAM

Como establecimos anteriormente la visualización de la política pública como una manera de gobernar de manera voluntaria a las masas, no solo quiere decir que las acciones tomadas por los gobernantes son válidas, para esto tiene que ver al momento de su creación o gestación como lo establece Amoletto (2014), identificando un problema público digno de que se instrumente a una política pública, aunque dicho problema sea provocado por varios problemas privados, no

aislados sino relacionados de diversos modos, por lo que cabe considerar que su magnitud o difusión justifica la intervención gubernamental.

El gobierno en cada administración se fija prioridades, metas y objetivos por alcanzar. Cuando se dice que el gobierno quien realiza esta tarea hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores. Es decir, actores políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc. Y en estos actores van a recaer los procesos y tomas de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa variedad de actores explica por qué las políticas públicas no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino que son el resultado de la confrontación entre actores (Chevallier, 1984; citado en Roth Deubel, 2002).

Por medio de la técnica de investigación documental recabamos información de las reglas de operación vigente de cada año con el fin de ponernos en sintonía del cómo funciona el programa, qué objetivo tiene y cuál fin es el que plantea desde su creación al igual que nos abrimos un amplio panorama del cómo abordar dichos temas al momento de nuestra investigación. A través de la teoría nos apropiaremos de conceptos de políticas públicas, métodos de investigación cualitativa lo que nos permite recabar información de investigaciones previas que otros investigadores vivieron o estudiaron. Para el logro de este propósito, se recurre a lo que se denomina “consulta y recopilación documental”, tarea que se lleva a cabo principalmente mediante la lectura (Ander-Egg, 2003).

Esta consulta que se realiza al inicio de toda investigación, constituye, por su misma naturaleza, una tarea ardua y laboriosa. Se trata de una tarea necesaria, pero puede resultar a veces un desgaste inútil de energía cuando no se selecciona debidamente el material de consulta, ya sea porque se recurra a una bibliografía cuyos aportes sobre el tema han sido superados o descartados o bien porque se utilizan documentos de dudosa veracidad o validez.

Esta tarea consiste en ponernos en contacto con la realidad ya que la investigación involucra a actores reales que tienen diferentes estilos y formas de

vida a lo que reflejarán en los resultados perspectivas varias acerca del cómo visualizan el programa, pero no alejándose de la realidad en la que estos se involucran a la hora de realizar su función para el buen funcionamiento del programa. Es por ello que se debe investigar a través de lo que otros vieron y estudiaron acerca de investigaciones cualitativas y así puede enriquecer la información recabada. Los documentos, como las reglas de operación y los antecedentes del programa, así como su decreto de creación son hechos o rastros de algo que ha pasado; así que en la actualidad deberán tener cambios o actualizaciones en su operación para poder seguir brindando el apoyo económico a los adultos mayores, de ahí que, como testimonios que proporcionan información nos basaremos en los funcionarios encargados de su operación del PPAM y los datos constituyen un tipo de material muy útil para nuestra investigación.

Es por ello que encontramos dentro de las reglas de operación 2017 del PPAM como objetivo general, el brindar protección social a las personas que tengan sesenta y cinco años en adelante, que estén en situación de pobreza y marginación mediante apoyos económicos de mil ciento sesenta pesos, el cual le asegura un ingreso mínimo bimestral.

Como método de investigación empleamos el estudio de casos, las entrevistas semiestructuradas y el guion de entrevista en el caso de los funcionarios del programa nos dirigimos a entrevistar a los actores involucrados directamente en la aplicación del programa, para ello en coordinación continua entre ambas partes como de los actores como de nuestra parte como investigadores realizamos las entrevistas de manera jerárquica y a lo largo de una jornada laboral para analizar en el transcurso de la investigación datos importantes, del cómo realizan sus actividades diariamente, es por ello que presentamos los siguientes testimonios.

En la entrevistas realizadas al coordinador operativo, al coordinador de programas, al promotor y gestor voluntario, encontramos que coinciden en la descripción del objetivo general del programa, el cual consiste en brindar apoyos económicos a personas adultas mayores que no cuentan con recursos económicos y este apoyo les funciona como una medida para ayudar su economía asegurando

así un ingreso bimestralmente, al igual que se establecen medidas integrales de desarrollo personal, al implementar actividades de recreo enfocadas al entretenimiento y desarrollo social entre los adultos mayores llevadas a cabo por los gestores voluntarios en coordinación con el coordinador de programas.

Para llevar a cabo este objetivo se desarrollan acciones enfocadas a la entrega del apoyo económico a cada beneficiario del PPAM de manera bimestral y como método para la entrega del apoyo económico a cada beneficiario del programa se efectúan dos formas de pago, la primera es la entrega personal, que consiste en acudir a las sedes de atención de cada municipio o comunidad para la entrega del apoyo económico por parte de BANSEFI y la otra forma de pago son los bancarizados a quienes se les otorgó una tarjeta de débito tomando en cuenta que tienen un cajero automático en su comunidad y estos son quienes se les realiza un depósito de mil ciento sesenta pesos cada dos meses. A continuación, se menciona el proceso de estos operativos.

Entrevista coordinador operativo.

El programa de pensión para mayores tiene dos objetivos enormes, en esta parte, el primero es el otorgar una pensión, de manera bimestral a los adultos mayores mediante dos partes, una es entrega de apoyo directo nosotros vamos a las comunidades y entregamos el recurso y la otra es por medio de lo que nosotros llamamos bancarizados estos bancarizados se atienden en centros de atención regional en los cuales hacen todos los trámites para que se les pueda otorgar una tarjeta bancaria y ahí les está llegando su pensión de manera bimestral esto correspondiente a la parte de pensión... pero SEDESOL y el programa va un poquito más allá, es más integral el asunto no es nada más otórgales una pensión, por otorgárselas sino que busca a través de la otra coordinación que encabeza el licenciado Felipe, de llevar actividades a favor de los adultos mayores para que estos tengan una buena calidad de vida.

Entrevista Coordinador de programas.

Atender, ayudar a la economía de manera directa a los adultos mayores que son personas que ya no reciben ningún apoyo y que puede ser este... beneficiario o beneficio para ellos de manera directa, con un propósito fundamental de coadyuvar al desarrollo o al apoyo económico del adulto mayor y no solo sea económico sino integral.

Entrevista Promotor

Es ayudar a las personas que tienen carencias económicas, que les sirva en este caso, el apoyo económico que le da el gobierno federal, es un apoyo al fin...

Entrevista Gestora voluntaria:

Pues yo digo que con algunas si todavía los que están fuertes sí, mi suegra es un beneficiario y ella maneja su dinero ella tiene su dinerito se compra lo que le hace falta, pero en otras personas como los que ya están muy enfermitos te digo que traen en silla de ruedas o de plano ya no vienen pura constancia médica pues yo digo que ya no.

Para el coordinador de programas del PPAM, menciona que la finalidad del programa es brindar la oportunidad de cambiar el estilo de vida a uno digno ya que los adultos mayores que son beneficiarios del programa, por su avanzada edad y condición de salud y física no es la apropiada para desempeñarse en un trabajo de desgaste físico que les genere una remuneración económica, al igual que existe muy poca ayuda por parte de los familiares tanto económica como de los cuidados que requieren algunos adultos mayores, por estos motivos se opta por asegurar un ingreso mínimo que cubra sus necesidades y desarrolle su bienestar hasta el final de su vida. Es así como es descrito en el siguiente testimonio.

Entrevista coordinador de programas

La finalidad es que el adulto mayor como tal pueda tener un estilo o una un, un, finalmente un estilo de calidad digno, ya no digamos bien, sino finalmente digno por las mismas necesidades del adulto mayor como tal cuando ya no trabaja, donde los padres, lo hijos o las personas que lo ven como tal ya no tienen obviamente sus intereses personales ellos deben tener un bienestar o un final digno digámoslo así.

4.3.- Proceso de elegibilidad de los funcionarios del PPAM

Si entendemos a la política pública como una forma de gobernar de manera legítima a las masas, entonces la acciones que esta pueda llevar podría estar encaminado Dentro de la mecánica operativa establecida en las reglas de operación 2017 del PPAM, se menciona que se deben aprovechar los recursos tanto económicos como del personal en el sentido que toda acción deben ser apegada a la normativa

vigente, el proceso de operación está a cargo del PPAM quien se encargará de operar, administrar y ejecutar los recursos de los cuales disponen, se tendrá que hacer promoción del programa por parte de la delegación en coordinación con la URP (unidad responsable de apoyo- coordinador operativo).

Tomando en cuenta la mecánica operativa los funcionarios se rigen por reglas de operación vigente de cada año y están a cargo del coordinador general para desarrollar diferentes papeles dentro del programa, es así que indagamos del cómo se puede acceder a un puesto de servidor público dentro del PPAM y desarrollar lo establecido en la mecánica operativa del mismo, ya que depende del trabajo de operación y administración por parte de los funcionarios el buen funcionamiento del programa. Tal es así que encontramos el proceso del cómo se accede a cada uno de los puestos que ofrece el programa, dependiendo de su jerarquía este debe tener un grado académico que va desde licenciatura en administración para poder acceder a los puestos de coordinación, licenciatura trunca o preparatoria para poder acceder a los puestos y gestor voluntario, que en el caso de los gestores voluntarios se les da prioridad a las mujeres.

Una vez siendo postulado, deberán ser sometidos a dos exámenes uno psicométrico, y otro de valores, por último, se les realiza una entrevista de trabajo por parte de la delegada de la SEDESOL y subdelegado del área de adultos mayores, al término de este proceso se designa una calificación de la cual se elige el que tenga mayor puntuación.

Y como medida de capacitación y valoración acerca de las funciones que se realizan día a día, los coordinadores, promotores y área de apoyo son sometidos a exámenes en línea donde se evalúa el conocimiento de las reglas de operación, valores y ética profesional. Es así como es descrito este proceso en el siguiente testimonio.

Entrevista coordinador de programas.

Para que tú puedas tomar cargo, un puesto y ser servidor público, cada puesto tiene un perfil, los de promotores son las más bajas que estaríamos hablando de preparatoria... terminada, en cuestión de las plazas de nivel medio que son supervisores, enlaces y de mas,... son niveles licenciatura, pueden ser pasante o trunca... son perfiles de licenciados en derecho, licenciados en administración, en contabilidad... el caso de las coordinaciones, deben presentar exámenes en línea sobre reglas de operación, ética y valores... es un proceso de enviar documentación a oficinas centrales ellos analizan todo lo que son e los documentos y todo esto lo checan contra sistema... después pasas a una entrevista, a un examen psicométrico, una entrevista de trabajo con la directora general de adultos mayores y con los subdirectores en la área de adultos mayores en oficinas centrales y después vienes a entrevista con la delegada o el delegado de cualquier Estado donde te vas a postular y todo va a arrojar una calificación, y al final pues el que tiene una mayor calificación es el que se queda...

Para atender y dar servicio a todos los beneficiarios del programa los funcionarios se enfrentan a un gran reto, ya que este número es bastante amplio, se deben tener medidas enfocadas al rendimiento de cuentas para ofrecer un buen servicio a los beneficiarios y poder cubrir con las necesidades que estos demandan, para ello conoceremos las problemáticas a las que estos se enfrentan día con día para brindar atención a todos los beneficiarios y desarrollar con las tareas que su función demanda.

4.4.- Problemáticas a las que se enfrenta el personal que opera el programa

Debido a que las políticas públicas están encaminadas a cubrir necesidades sociales en rasgos muy limitados, es por ello que al momento de su implementación existen dificultades o no se llevan a cabo todas las funciones que originalmente están diseñadas para brindar un servicio y así poder aminorar el problema por el cual este fue creado por medio de diversos actores políticos. La implementación es naturalmente la segunda etapa previa al diseño de políticas públicas. De acuerdo con Amoletto (2014), la implementación de una política pública consiste en poner en práctica el diseño elaborado para abordar el problema social planteado. Aquí suele aparecer una situación algo paradójica, ya que un diseño bien hecho de una

política no necesariamente desemboca en una aplicación práctica sin problemas. Cabe preguntarse por qué se presentan fallas en la implementación de una política bien diseñada. Una buena parte de la respuesta probablemente esté en el carácter dinámico y cambiante de los procesos políticos, con sus escenarios, actores e intereses diversos, y más que en la actualidad la realidad va cambiando durante el transcurso de tiempo las necesidades varían y los problemas aumentan.

Y para evitar desajustes en la aplicación de las políticas, es necesario un seguimiento permanente de las acciones, general mente por medio de indicadores que permitan ajustes sobre la marcha. Esas dificultades a veces se acrecientan por motivos no técnicos sino políticos, por ejemplo, por parte de actores que no tuvieron gran influencia en la etapa de formulación y tratan de recuperar poder en la etapa de implementación. El punto clave de la implantación es la “complejidad de la acción conjunta”, en la que se dan condiciones para un “juego político” en el que se manifiestan intereses que se sienten incómodos o amenazados por los objetivos que se plantean en el diseño de la política pública.

El implementador de una política pública (generalmente un funcionario o equipo de funcionarios gubernamentales) tiene que ser un “buen político” con capacidad para persuadir, para intercambiar y para negociar. De otro modo no conseguirá consenso, ni colaboración, ni esa motivación que origina la “obediencia espontánea” que permite los mejores resultados.

El proceso de la implementación implica juegos de poder, implica también estrategias y técnicas políticas, entre la multiplicidad de actores autónomos y semiautónomos que participan y que aspiran a lograr cierto grado de control del proceso en curso. En esta fase de implementación se pueden detectar prácticas indeseables, como desvíos de dinero u otros recursos, distorsión de los objetivos fijados, resistencias al control administrativo y a la necesaria transparencia en la rendición de cuentas. Aunque no se den estas circunstancias que lesionan la ética de la gestión, también pueden darse problemas por el enfrentamiento a la incertidumbre y la disipación de energías y recursos en los llamados “costos de no-

calidad”, que en general consisten en recursos que se gastan sin que agreguen valor.

Meny y Thoenig, 1992, señalan que la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. Sin embargo, las ciencias sociales adoptan una terminología particular. En efecto, ¿la ejecución de una política pública debe generar necesariamente efectos? Lo esencial puede estar ahí: un término específico como implementar denota, por parte del analista, la prudencia de no prejuzgar el contenido y el proceso, rompiendo, si es preciso, con el sentido común.

De acuerdo al concepto Implementar significa que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad; la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad; el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Debido a la jerarquía de puestos que se encuentran en la operatividad del PPAM, las problemáticas a las que se enfrentan son variadas dependiendo de las funciones que se realicen. Y como está en la naturaleza de las políticas públicas muestra dificultades al momento de su aplicación, ya que estos dependen tanto de agentes externos como de agentes internos que dificultan el trabajo de aplicación de la política pública, se encontraron algunas dificultades a las que se enfrentan los actores o funcionarios del programa al momento de la aplicación de las reglas de operación, interacción entre actores y de la interacción con los beneficiarios, herramientas y estrategias con las que cuenta el funcionario para aplicar las reglas de operación. A continuación, mostramos un listado de las diferentes problemáticas y dificultades a las que se enfrentan los funcionarios en la operación del programa, en los operativos de pago y en las actividades diseñadas para las interacciones entre beneficiarios activos del programa.

Coordinación del programa y promotores:

Reclamos de los beneficiarios del programa a los funcionarios debido a los siguientes puntos.

- Poco conocimiento de reglas de operación del programa.
- No conocer sus derechos y obligaciones dentro del PPAM.
- Extravío de planillas o tarjetas bancarias.
- Tener audio en las sedes de atención.
- Tener sillas para los adultos mayores en los operativos de pago.

La coincidencia de las problemáticas a las que se enfrentan tanto coordinación y promotores es debido a que en los operativos de pago trabajan de manera conjunta ya que se desarrolla la auditoria social que está conformada por los mismos beneficiarios y son estos quienes dan reporte del mal o del buen funcionamiento del programa al coordinador del programa, coincidiendo que la nula información que el adulto mayor retiene acerca del funcionamiento del programa las acciones que realizan los funcionarios se interpretan como un abuso a su persona, tales son los casos en la suspensión del ingreso económico, ya que existen cambios en la estructura del programa se puede generar baja temporal al adulto mayor que no acuda a recibir el apoyo económico o que la tarjeta con la cual recibe el apoyo este caducada, o extravió de su planilla de cobro, ya que estos son requisitos importantes al momento de recibir el apoyo económico. Causa descontento a los adultos mayores el no poder cobrar el apoyo económico o en su defecto un familiar quiera recibir el apoyo económico y este no sea el representante no podrá recibir el recurso económico todas estas acciones están amparadas por reglas de operación. Tal es así como se describen las problemáticas en los siguientes testimonios.

... realmente sabiendo aplicar las reglas de operación, esa es la base, los cambios en reglas de operación 2017... el adulto mayor pues ya no puede fallar en su pago eso es una problemática sí, porque el venia acostumbrado a un sistema, le cambias ese sistema donde ya no puede fallar y se vuelve una baja temporal donde le ocasionan un problema... otras problemáticas hay duplicidades de personas que tienen el mismo nombre, los mismos apellidos y la misma fecha de nacimiento son cosas que se pueden subsanar...otra

problemática... en la parte bancarizada se están caducando sus tarjetas pero ya se dan cuenta hasta que ya no pueden retirar.... las problemáticas para nosotros nos enfrentamos todas se resuelven sabiéndole explicar a los adultos mayores la regla de operación no es otra cosa... llegan los representantes y no llevan la constancia médica, llevan una receta, en la regla de operación marca... tiene que ser una constancia medica expedida por el centro de salud que venga con el sello, firma del doctor y su cedula profesional...puede ser del IMMS, ISTE o del CESA particulares no, ni del doctor SIMI, son cumplir con lo que marca la reglamento... pero desafortunadamente... crea conflictos porque, por desconocimiento toda la vida desde que el adulto mayor se inscribe el adulto mayor la ocupa nunca va el representante... cuando el adulto mayor se enferma tiene que ir el representante, el representante no sabe qué documento tiene que llevar... todo se resuelve explicando... las reglas de operación...

Entrevista promotor:

Normalmente si hay quejas cuando no se les entrega el apoyo porque están suspendidos, es cuando nos dicen pues ustedes se agarran el dinero, se los quedan con ellos y, no y se les explica No señor, Yo tengo, usted tiene una planillita y esa planillita, si usted es beneficiado del programa pues entonces esa planilla tiene unas etiquetas que marcan los bimestres qué son de 2 meses y marca enero-febrero y luego todo marzo-abril, luego mayo-junio luego julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre, 6 bimestres Durante un año, el banco le desprende la etiqueta correspondiente del mes que está corriendo... Entonces como ellos luego nos dicen, que nos quedamos con el dinero y nosotros le regresamos al banco pues se les da esa explicación para que ya entienda, y unos si le llegan a entender y sí dicen, no tiene usted razón. Entonces, pero otros dicen “quién sabe cómo le hagan ustedes” pero le digo no señor porque todo es éste todo se maneja con transparencia.

En las reglas de operación, se establece que se elegirá un gestor voluntario por comunidad por medio de una asamblea comunitaria y dependiendo del número de beneficiarios se podrán elegir a mas gestores voluntarios dándoles prioridad a las mujeres para que desarrollen estas funciones, se les podrá proporcionar materiales de apoyo para la realización de sus actividades, al igual que se les brindará un recurso económico de quinientos cincuenta pesos por mes una vez que registren sus actividades en el portal de la red social.

Sin embargo, en la entrevista a la gestora voluntaria encontramos que las problemáticas a las que se enfrentan están en la implementación de las actividades que ellos mismos generan debido a la nula capacitación recibida por parte del

PPAM. Tal es así que mostramos un listado a las problemáticas que se enfrenta un gestor voluntario en su jornada de trabajo:

- Nula información para poder trabajar con adultos mayores.
- Actividades inapropiadas para un adulto mayor
- Poca disponibilidad de materiales.
- Tiempo de trabajo.

Tomando en cuenta los problemas a los que se enfrenta la gestora voluntaria cae mayor peso en los materiales didácticos ya que esta es la mayor herramienta de trabajo debido a la facilidad del empleo en las manualidades para los adultos mayores ya que no pueden realizar todos los adultos mayores actividades de esfuerzo físico, como bailar, saltar o realizar algún deporte, entonces para no generar gastos en la compra de materiales a los beneficiarios para realizar las actividades programadas, se opta por la gestión de materiales para el desarrollo de actividades. Tal es así como lo se describe en el siguiente testimonio.

B.- en los operativos de pago no nos dan lista luego también los del banco no las quieren dar... porque SEDESOL no tiene listas y no nos las dan entonces no están...

Pues no tenemos materiales ya sea para enseñarles, a bailar con pelotas, aros, colchonetas o para las manualidades tenemos que andar consiguiendo periódico como ya son personas adultas también ya no tienen mucha economía, entonces también teníamos que ver que trabajos hacer que no esté tuviera muchos costos, que el Resistol y pues para ellos deshacerse de diez o veinte pesos pues la verdad si es si era difícil si nada más.

Como es visto al momento de la implementación de las políticas públicas existen variables de las cuales no se proveen en su diseño, pero por ello se deberán de realizar valoraciones pertinentes y medir así su efectividad en el sentido que este programa si tiene una gran aceptación por parte de los beneficiarios y de los mismos funcionarios. Estas situaciones arrojarán datos que se deberán analizar para aplicar modificaciones y entonces buscar soluciones de manera jerárquica para así ir corrigiendo y ajustar en cuestiones de mayor interés o de mayor necesidad en la operación del programa.

Aunque se tengan teorías que expresen que los objetivos de las políticas públicas no son llevadas a cabo ya sea por la poca preparación que tienen los encargados de su operación, esto puede ser subjetivo ya que la elaboración de las políticas está enfocada a resolver o apoyar a un problema público de mayor impacto y necesidad en el país. Esto da lugar a que en algunos aspectos o dificultades administrativas se pueden corregir por los mismos funcionarios sin realizar cambios a grandes rasgos a la estructura del programa. Tales son los casos que se mostraron en este apartado dando solución a problemas de carácter mínimo aplicando las reglas de operación al pie de la letra no deberán de existir errores en las funciones que tiene el programa de brindar seguridad social a los adultos mayores que se encuentran en situaciones pobreza y vulnerabilidad ya que de este apoyo y acciones dependen un número considerable de la población en específico de la tercera edad.

4.5.- Valoración del PPAM por parte de los funcionarios

Esta es la última fase de la política pública y de ello depende su continuidad, la valoración de esta depende de varios factores tales como la investigación descentralizada cuyo objetivo es el conocer, dar explicación y valorar los logros alcanzados en un determinado periodo de tiempo, los logros alcanzados en este tiempo serán de vital importancia ya que así se podrá medir la efectividad que este programa o política pública tiene y el impacto tiene en la población a la cual está dirigida. La evaluación tiene una enorme importancia para la implantación de políticas públicas: para continuarla o discontinuarla, para realizar ajustes o correcciones, para valorar su impacto y para aprender a realizar mejor otras políticas públicas.

La evaluación de esta política pública enfocada al sector de la tercera edad debería estar descentralizadas de Estado ya que este es quien opera y regula los recursos tanto materiales, económicos y de personal, entonces para tener una buena evaluación del programa deberá estar a cargo por empresas encargadas a realizar este trabajo. Pero la realidad es diferente a lo que realmente debería de

realizarse al momento de la evaluación, esto no quiere decir que la funcionalidad o el impacto no sea buena al contrario de viva voz de los beneficiarios mencionan de la importancia que este programa ya se ha adoptado a sus vidas. Es por ello que el estado desarrolla sus propias instituciones públicas para valorar a los programas que están a cargo del gasto público, tal institución es el CONEVAL encargada de evaluar y regular los programas públicos a cargo del Estado.

Basándose en la ley general de desarrollo social el CONEVAL se encarga de medir la pobreza en la que se encuentran los sectores poblacionales desprotegidos que en este caso no dejando mencionar estamos hablando de los adultos mayores sin esquemas de seguridad social, para poder realizar una medición y evaluación de este fenómeno se basan en los siguientes factores, el primer está relacionado con el ingreso que cuentan las familias o las personas a la que se están evaluando, no tener acceso a la educación básica, no tener acceso a los servicios de salud, no tener acceso a un vivienda de calidad que cuente con servicios básicos agua, electricidad drenaje y no tener acceso a la alimentación, ya que en si dependen de necesidades similares básicas, esta institución se encarga de medir este fenómeno de pobreza y desprotección social estos factores pueden ser, medidos dependiendo de cómo estos vayan aumentando o disminuyendo y es así como se desarrollan políticas públicas y programas encargadas a disminuir estas situaciones. Y esta parte de la evaluación está enfocada a rendir cuentas y dar informes de estadísticas previamente censadas del impacto que estas políticas ha tenido en la población.

Retomando el objetivo del programa y operatividad del mismo encontramos la perspectiva que tienen tanto los beneficiarios como de los funcionarios al respecto del cómo está operando el PPAM. En los datos ya mostrados en el transcurso de este documento señalamos que el programa como tal funciona, pero no en su totalidad debido a que puntos establecidos en las reglas de operación no se llevan a cabo, tales son los casos de la capacitación de los gestores voluntarios y las casas de día que son puntos esenciales para el bien funcionamiento del programa.

A continuación, daremos a conocer las perspectivas que tienen los funcionarios de la valoración del funcionamiento del PPAM ya que eso refleja el trabajo que realizan diariamente en los operativos de pagos y sedes de atención.

En la valoración del programa tienen diferentes perspectivas los tres funcionarios, el coordinador operativo hace mención que no solamente el programa se trata de generar un recurso económico a los adultos mayores, sino ir más allá el convivir directamente con ellos y generarles ambientes de bienestar personal y grupal para que los adultos mayores no se sientan aislados de la sociedad, estas acciones son llevadas a cabo por los gestores voluntarios en coordinación con el coordinador de programas para poderles brindar un mejor servicio y que no solo sean apoyos económicos si no sean actividades con labor social.

Nosotros contribuimos a que el adulto mayor salga de esa habitación de tela, que estamos hablando a la rutina que ellos tienen todos hemos convivido con un adulto mayor porque, porque tenemos abuelos y cuál es la rutina de un adulto mayor se despierta, se para al baño se regresa a acostar porque le da frío, se para hasta el momento de sabes que vamos a desayunar, a desayunar, termina de desayunar se sienta a lo mejor en la sala y se queda dormido se despierta y se acuerda que se tenía que ir a la cama... la red social hace invitaciones.. Ningún adulto mayor es obligado a que tengan que acudir a hacer alguna actividad con los gestores y eso es invitación a que los adultos lleguen, una invitación abierta, el adulto mayor con el simple hecho que los saques de su domicilio, aunque nada más vaya a sentarse con el amigo de la infancia, interactúe, esté caminando, esté platicando esté interactuando. y regresan con otra actitud muy diferente.

En la valoración, el promotor menciona que el acudir a las sedes de atención y operativos de pago, al adulto mayor le genera un bienestar el contar con un recurso económico que les ayuda a solventar diversos gastos personales o cubrir ciertos compromisos, incluso el contar con este apoyo económico les genera un buen estado de ánimo dándoles a conocer su agradecimiento del cómo les entregan su apoyo económico. Ya que así se les brinda la posibilidad de poder administrar ese recurso económico como ellos lo crean necesario.

Es ayuda definitivamente... ellos nos dicen que bueno que ya vinieron... ya me hacía falta para mis medicamentos o ya me hacía falta para mis pañales u otros dicen que bueno que ya

vinieron porque viene la fiesta del pueblo y con eso lo voy a ocupar para, para mis invitados para comprar la carne para comprar este el chile o lo que sea,... al fin de cuentas Ya tienen el recurso no, puedes tu impedirles que es lo que deben hacer o decirles, no ellos son libres... de su dinero de ver en qué forma lo invierte,... pero es directamente para el beneficiarios de ellos, la mayoría la gran parte si lo requiere o si lo necesita,...vengo muy contento, vengo a recibir mi apoyo dice porque no los traen y pues muy contentos de que nos traen nuestro apoyo...

En la valoración de la gestora voluntaria da a conocer que el apoyo económico no es suficiente para los adultos mayores y estos puedan cubrir ciertas necesidades básicas como el comer diariamente no contando que puedan tener problemas de salud y estos genere más gastos y no puedan ser solventado por ellos y por el apoyo económico del PPAM.

Entrevista gestora voluntaria

Es muy poco es muy poco porque con mil cincuenta para dos meses pues no vives... ni que se gastara cincuenta pesos el abuelito diario por ser una sola persona... al mes serían tres mil pesos para que viviera con cincuenta pesos yo creo dos meses.

4.6.- Valoración del programa por parte de los beneficiarios

La forma de administrar el apoyo económico que les brinda el PPAM por parte de los beneficiarios dan testimonio del impactado directo que tiene el programa en sus vidas ya que no pueden realizar diversas actividades que les pudiera ser de beneficio para poder trabajar, la falta de movilidad en las extremidades impiden aún más que puedan valerse por sí solos, porque generan una dependencia física y personal de terceras personas quienes son los encargados de brindarles alimento y sustento económico si este lo requiere, estamos hablando de familiares directos como los hijos quienes son los encargados de estas tareas.

La importancia que tiene el programa en la vida de un adulto mayor es demasiada debido a las condiciones físicas y de salud en la que se encuentran

algunos de los beneficiarios del programa de los cuales ya no pueden trabajar por cuenta propia y da por consecuencia que dependan económicamente de terceros, por lo que mostramos los siguientes testimonios donde se plantea la valoración del programa.



De los ocho entrevistados 6 coinciden que es una oportunidad que anteriormente nadie les había brindado y es por ello que el programa les genera una estabilidad económica temporal que les brinda de oportunidades para poder realizar actividades de compras de necesidades básicas al igual que les ayuda a comprar medicamentos que en este caso es una gran ayuda. Así se manifiestan en los siguientes testimonios.

Caso 2

A.- pus si pos hora si nos ayudan parece nada vamos pellizcando un centavito pus ya tenemos sino... pero no como dicen... siempre nos van ayudando algo... ya contamos con algo...tenemos gusto ya horita llegando el día ya como hora todos santos que ya viene pos si quiera para las veladoras para la cera.

Menciona la importancia que tiene el programa en su vida ya que es una ayuda extra que ella considera y asegura un ingreso mínimo cada dos meses siendo así que ella puede destinar estos recursos económicos como ella crea necesario, da a conocer que el programa les brinda la oportunidad de tener un ingreso que les ayude en lo más mínimo y destinar el recurso que le genera el mismo en lo que crea conveniente y generar un ambiente de recreo entre los mismos beneficiarios del programa en actividades implementadas por la red social.

Caso 5

Si me gusta porque me están, me están apoyando sino me gustara pues ni iba yo... el programa que nos dan dinero pues está bien, porque nos ayudan... aunque sea en algo esos mil pesos son mil pesos quien vamos una familia nos regale...pues hay que sea algo... tiene que caer el pago...pues sí, aunque sea algo, mil pesos no son tres cuatro pesos...Si porque compro todo y a veces se me antoja un pan a se me antoja una fruta una papaya una que fruta que se me alcanza una gelatina pus me los compro... No nada nada nosotros también vamos a la junta de las abuelitas

Por último dejando en claro que, aunque es una ayuda económica dos casos mencionan que el apoyo y servicio que les brinda el PPAM es mínimo ya que la ayuda es temporal y solamente les funciona por unos días y con esto no pueden solventar sus gastos básicos como la buena alimentación. Tales son los casos 6 y 7.

Menciona que no es suficiente la cantidad de dinero que recibe para poder solventar sus gastos alimenticios por lo menos dentro del tiempo prolongado de dos meses.

Lo bueno que rescata del PPAM es que por lo menos deja de preocuparse una semana o dos por los gastos que se genera en ese tiempo, y debido a que ya no puede trabar y que depende solamente del programa, solamente le queda esperar la fecha del operativo de pago para volver a tener recursos económicos y destinarlos a la compra de alimentos.

Caso 6.

M.- mi vida ha sido igual lo mismo porque no me hecho rico me ayudó, no me aguanta, pero ni un mes para ayudarme, se ayuda uno, no tarda el dinero eso mil pesos, no tarda, pero ni dos meses... te digo quién te regala siquiera cien pesos, nadie, no pos te digo que, no tarda, Pero cuando menos para una semana sí te ayuda... para mí sí es bueno para mí sí es bueno, no voy a decir hora, chinga pos no quieres, pues ponte a trabajar para que y no, yo te apuesto que en la semana no ganas ni diez mil pesos.

En este caso en especial muestra un cierto descontento por parte del funcionamiento y servicio del programa, haciendo referencia que existen malos tratos con respecto a los adultos mayores por parte de las mesas de atención.

Manifiesta que en su parecer el programa solo les da migajas de lo que realmente puede necesitar una persona de la tercera edad para sobrevivir con el apoyo que les brinda el programa no es suficiente para aminorar la vulnerabilidad en dos meses haciendo énfasis que a él el apoyo que le brinda el programa lo invierte en quehaceres de la casa como construcciones mínimas. Manifiesta que él aún puede trabajar y puede solventar los gastos que le genera día a día por cuenta propia. Siendo el siguiente testimonio.

Caso 7

J.- no, no, no es para medio, medio comer, en 2 meses ¿que nos alcanza? ¿En una semana? que me compro unos zapatos de mil tú crees que me va alcanzar cuanto nos dan mil ciento sesenta, me tengo que agarrar dos pagos para comprarme unos zapatos regulares, o ¿no? Hora un pantalón de marca ¿cuánto cuesta? No pue la verdad que... y no le suben, le subieran todavía pero no a lo mejor hasta lo van a quitar, es mucho lo que nos están dando, para ellos ¿no? pero en realidad...es una miseria de verdad nomas que pues tenemos que recibirlo porque de tanto que nos quitan al tantito que nos den pues que a toda madre... por Dios que nomás te sales y compras un kilo de carnitas... doscientos y feria ya se fue, ya nomás lo ves, ya nomás tienes 500 y de quinientos... comparas otras cosas y ya se acabó.

Haciendo referencia a los 8 casos presentados en este análisis encontramos que si presentan condiciones de vulnerabilidad debido a que no pueden trabajar excepto los casos 2 y 4 quienes tienen ingresos por parte de su comercio y de los casos 1 y 3 que dependen de sus familiares para poder solventar sus gastos tanto alimenticios como de los gastos generados por la mala salud que presentan actualmente los adultos mayores.

Las similitudes que presentan estos casos son la edad que tienen actualmente, que van desde los 70 años a los 89 años y por lo cual son considerados como el grupo social de la tercera edad, otra característica que presentan es la inexistencia de una pensión o ingresos que aseguren su bienestar personal, en algunos casos dependen de terceras personas ya sean familiares directos o personas cercanas a ellos, en los casos presentados no existe el abandono por parte de sus familiares debido a su avanzada edad y aunque el caso dos vive en la actualidad sola aun recibe apoyo de sus familiares y visitas continuas.

En los casos 1, 3 y 4 viven con algún familiar directo como los son los hijos y son ellos quienes velan el bienestar de su familiar.

Otro dato interesante encontrado en los testimonios es el mal funcionamiento por parte del programa ya que destina el tiempo de los adultos mayores al dedicarse a realizarle pláticas sobre el funcionamiento del programa y no dedicarse a repartir los recursos económicos haciendo que existan inconformidad por parte de los beneficiarios al igual que mencionan estar formados más de dos horas para poder recibir su apoyo y debido a la hora citada que es de mañana muchos no van desayunados lo que les puede generar alguna situación desfavorable como desmayarse o sentirse mal.

Un punto favorable es el fácil acceso al programa ya que se les piden datos personales como documentos oficiales para generarles un perfil y así poder ser parte del programa después de corroborar sus datos a través de la oficina central que se ubican en la ciudad de México.

Estos problemas asociados a la vulnerabilidad y a los adultos mayores como la falta de ingresos para poder solventar sus gastos personales, problemas de salud, depender de algún familiar o de terceros, discriminación por parte de los familiares y grupos sociales hacen que pueda existir malos tratos hacia los adultos mayores, dejándolos marginados para ello es necesario implementar medidas para poder hacer frente a estos problemas que se generan en la sociedad y en especial al grupo de los adultos mayores.

Como medida para poder hacer frente a los factores de vulnerabilidad del país se tiene que partir de las políticas públicas, para que exista una reducción y prevención de riesgos, mejorando así los servicios públicos como la educación y el sector de la salud. La protección social que brinda el sector público es de vital importancia para los grupos de mayores desventajas sociales y que quedan ser excluidos de toda seguridad social dejándolos en una situación desfavorable. Tal es el papel que desarrolla actualmente el PPAM ya que brinda apoyo económico a las personas adultas mayores en situaciones desfavorables tomando como factor de

vulnerabilidad a la pobreza ya que al ser parte del padrón de beneficiarios afirma que esa persona carece de recursos financieros y está inmerso en un sector desprotegido.

Conclusiones

Después del largo proceso de investigación como parte de la preparación como LIE y adentrarse a la realidad del entorno como interventor educativo con base en las prácticas profesionales y habilidades adquiridas a lo largo de esta preparación académica, la elaboración de este proyecto de investigación para conocer cómo funcionan las políticas públicas de nuestro país. Retomando conceptos del cómo se forman y cómo funcionan al momento de su aplicación, en este caso se realizó un estudio exploratorio del Programa Pensión para Adultos Mayores del Estado de Tlaxcala, sobre sus características en su diseño y funcionamiento que responde a las necesidades de un sector social considerado en un estado de vulnerabilidad.

Llegamos a la conclusión que el PPAM funciona como una medida para poder hacer frente a los factores de vulnerabilidad de nuestro país, partiendo como un problema dentro de la sociedad y formando parte de la agenda política, es como se desarrollan medidas enfocadas al sector poblacional de la tercera edad, para que exista una reducción y prevención de riesgos, mejorando así los servicios públicos como la educación y el sector de la salud para que en un futuro se reduzcan los problemas sociales de la población de la tercera edad. La protección social que brinda el sector público es de vital importancia para los grupos de mayores desventajas sociales y que quedan excluidos de toda seguridad social dejándolos en una situación desfavorable. Tal es el papel que desarrolla actualmente el PPAM ya que brinda apoyo económico a las personas adultas mayores en situaciones desfavorables, tomando como factor de priorización a los sectores poblacionales que se encuentren en casos de vulnerabilidad y pobreza, ya que para ser parte del padrón de beneficiarios esto asegura que se le está brindando el servicio y apoyo económico a las personas adultas mayores que carecen de recursos financieros y están inmersos en un sector desprotegido. Para esta investigación tuvimos que formar parte del programa para observar cómo funciona desde su interior, identificando los papeles que desarrollan cada funcionario y servidor público del programa, viendo así el servicio que brindan como tratos, aclaración de dudas e

informar de los cambios que existen dentro del programa, al igual que indagamos con los beneficiarios la valoración que le dan al programa.

Haciendo referencia a los 8 casos de los beneficiarios del PPAM presentados en este análisis si presentan condiciones de vulnerabilidad debido a que no pueden trabajar y algunos dependen de sus familiares para poder solventar sus gastos tanto alimenticios como de los gastos generados por la mala salud que presentan actualmente los adultos mayores.

En las reglas de operación establecidas del 2017 presenta como objetivo general el brindar situaciones de bienestar personal a los adultos mayores para así aminorar el desgaste físico y mental de los adultos mayores, esto por medio de entregas de apoyos económicos bimestrales de mil ciento sesenta pesos, a los beneficiarios del programa que son considerados como el grupo social de la tercera edad, otra característica que presentan es la inexistencia de una pensión o ingresos que aseguren su bienestar personal, en algunos casos dependen de terceras personas ya sean familiares directos o personas cercanas a ellos, en los casos presentados no existe el abandono por parte de sus familiares debido a su avanzada edad y aunque el caso dos vive en la actualidad sola aun recibe apoyo de sus familiares y visitas continuas.

En los testimonios de ambas partes tanto de los funcionarios como de los beneficiarios dan su parecer del funcionamiento que tienen el programa. Por una parte, los funcionarios dan testimonio del buen funcionamiento del PPAM y que son aplicadas las reglas de operación en su totalidad, dejando en claro que no existen anomalías dentro del funcionamiento del programa, sin embargo, en la realidad no todos los puntos de las reglas de operación son llevadas a cabo como son el caso del seguimiento del programa, capacitación a los gestores voluntarios y la inexistencia de las casas de día que es una opción más que brinda el PPAM.

En los testimonios de los beneficiarios dan a conocer su parecer del funcionamiento por parte del programa y muestran un descontento en el tiempo que

los adultos mayores tardan en recibir su apoyo económico ya que mencionan estar formados más de dos horas para poder recibir su apoyo y debido a la hora que son citados en la sede por lo regular de mañana, muchos no van desayunados lo que les puede generar alguna situación desfavorable como desmayarse o sentirse mal.

Un punto favorable es el fácil acceso al programa ya que se les piden datos personales como documentos oficiales para generales un perfil y así poder ser parte del programa después de corroborar sus datos a través de la oficina central que se ubican en la ciudad de México.

Estos problemas asociados a la vulnerabilidad y a los adultos mayores como la falta de ingresos para poder solventar sus gastos personales, problemas de salud, depender de algún familiar o de terceros, discriminación por parte de los familiares y grupos sociales hacen que pueda existir malos tratos hacia los adultos mayores, dejándolos marginados para ello es necesario implementar medidas para poder hacer frente a estos problemas que se generan en la sociedad y en especial al grupo de los adultos mayores.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1992). La hechura de las políticas (Vol. Segunda antología). México: Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2003) "Estudio introductorio" La hechura de las políticas. México: Porrúa.

Amoletto, E. (2014). Las Políticas Públicas. Servicios Académicos. Internacionales para eumed.net.

Ander-Egg, E.(1995) *Técnicas de investigación social*. Edición N. 24. República Argentina : Editorial Lumen

Baltasar. (2004). Introducción a los Servicios Sociales. Obtenido de Conceptos Básicos.

Bardach, E., (2004) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Tercera reimpresión, México, CIDE.

Bonilla A., Álvarez I. y Saénz S. (2014). Políticas Sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades. Edit. 1ª. Ed. San José, C. R.: FLACSO-CAF.

CONAPO. (13 de Diciembre de 2013). CONAPO. Obtenido de <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>

Coneval. (2017). *CONEVAL INFORMA LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 2010-2016*. Ciudad de México: COMUNICADO DE PRENSA No. 09 .

Conevalvideo. (28 de Julio de 2011). *youtuve*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=LAKfxLsnEyQ

DOF. (2016) Reglas de Operación del Programa Pension para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal, 201. Obtenido de

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178748/ROP_PENSION_PARA_ADULTOS_2017.pdf

Dueñas Ruíz, O. (2009). Adulto mayor, políticas públicas y servicios sociales en Bogotá. Redalyc sistema de información científica, vol. 11, 132-144. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11012487010>

Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y Horizonte histórico. Obtenido de Revista de ciencias sociales: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/serferi.pdf>

Gustavo, B. (21 de junio de 2001). *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/gbusso.pdf>

INEGI. (2005). Los Adultos Mayores en México. Obtenido de <http://www.organizacionescivilesslp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Grupos%20Vulnerables/Adultos%20Mayores/Adultos%20Mayores%20Mex%202005%20INEGI.pdf>.

Mariñez Navarro, F. (2011). Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública. México: Tecnológico de Monterrey- Miguel Ángel Porrúa.

Martín, H. (20 y 21 de Junio de 2001). *Seminario Internacional*. Obtenido de Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe : <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/mhopenhayn.pdf>

Meny I. y Thoenig J.C. (1992). Las políticas públicas. España: Ariel, S.A.

Moreno, M., & Badii, M. (2009). Desafíos de las políticas públicas para enfrentar el proceso del envejecimiento de la población mexicana. Innovaciones de Negocios.

Quecedo, R., (2002) Introducción a la metodología de investigación cualitativa. Revista de Psicodidáctica, núm. 14, España.

Robert, P. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde america latina*. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf;jsessionid=D713982957DF8D3E638E971533E789DE?sequence=1

Roth Deubel, A.-N. (2002). Políticas Públicas. En Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.

ROP_PPAM. (28 de 12 de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de SEDESOL:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467903&fecha=28/12/2016

Salazar de la Torre, C., Castro Mantilla, M., & Medinaceli Monrroy, M. (2011). Personas adultas mayores: desiguales y diversas "Políticas públicas y envejecimiento en Bolivia". (R. Archondo, Ed.) Cuaderno de futuro 29 informe sobre el desarrollo humano.

Schettini, P. (2015) Análisis de datos cualitativos en la investigación social. La Plata: la universidad de la plata.

SEDESOL. (2017). *gob.mx*. Obtenido de <http://pub.sedesol.gob.mx/spp/RepNumBenMunDet.jsp>

Stake, R. (2010) Investigación con estudio de casos. Segunda edición, Madrid: Morata.

Stein, E. et al., (2006) La política de las políticas públicas. Primera edición, México, Planeta Mexicana.

Vasilachis, I. (2014). Conocimiento, identidad, dialogo y validez. Buenos Aires, Argentina.

Vasilachis, I. (2006) Estrategias de investigación cualitativa. Baercelona: Gedisa obtenido de: <http://jbposgrado.org/icuali/investigacion%20cualitativa.pdf>.