



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“PROPUESTA DE MEJORA PARA EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA  
PARA ADULTOS MAYORES”**

# **TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**CARLOS ENRIQUE FUENTES NOGUÉZ**

**DIRECTOR:**

**MAESTRA LAURA ELIZABETH BENHUMEA GONZÁLEZ**

Toluca, México. Septiembre de 2016

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo I. Generalidades de la Política Social	8
1.1. La Política Social	8
1.2. Tipología de la Política Social	11
1.3. La Política Social en México a partir del Siglo XX	17
Capítulo II. Generalidades de la Pobreza Alimentaria y los Adultos Mayores	27
2.1. La Pobreza Alimentaria en México	27
2.2. Conceptos Asociados a la Pobreza Alimentaria	31
a) Exclusión	31
b) Desigualdad	32
c) Marginación	33
2.3. Adultos Mayores	35
Capítulo III. La Política Social Alimentaria en el Estado de México (2005 – 2011)	41
3.1. Antecedentes	41
3.2 El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores en el Gobierno de Enrique Peña Nieto en el Estado de México (2005-2011)	45
3.2.1 Descripción del Programa	51
3.2.2 Objetivo General del Programa	52
3.2.3 Objetivos Específicos	52
3.2.4 Características del Programa	53
3.2.5 Eficacia y Eficiencia del Programa	64
3.3 Aciertos del Programa	68

3.4 Debilidades del Programa	69
Capítulo IV. Análisis de Mejora al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores	72
Conclusiones	80
Bibliografía	83

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años la condición de pobreza, en cualquiera de sus modalidades (alimentaria, patrimonial o de capacidades), ha crecido de manera exponencial convirtiéndose en una amenaza no solo para quienes la padecen, sino para la estabilidad de toda una sociedad. Derivado de ello y ante la ineficacia de los gobiernos para hacer frente a esta problemática, el tema ha cobrado gran interés, nacional e internacional, tanto en el ámbito público como en el privado, de corte académico o gubernamental.

Lo anterior ha hecho que los Estados adopten instrumentos para aminorar la pobreza y así encontrar la manera de erradicarla, en este sentido, la política social, se ha convertido en el instrumento de lucha por parte del aparato estatal contra el fenómeno de la pobreza, así como de la falta de condiciones óptimas por parte de los seres humanos para explotar al máximo sus capacidades.

Es necesario comentar que la política social no siempre ha tenido el mismo perfil, ha pasado por varias etapas, las cuales no necesariamente estaban encaminadas a combatir la pobreza, más bien surge del reconocimiento jurídico-legal que se les hace a los pobres, por obtener satisfactores mínimos de vida, y de los beneficios laborales obtenidos por la clase trabajadora derivado de sus luchas sociales.

El Estado Mexicano desde su gestación como nación independiente, no asume en su totalidad la responsabilidad de abatir la pobreza, más bien comparte esta obligación con instituciones de carácter filantrópico y de caridad, como la iglesia católica; posteriormente la Constitución de 1917 establece las bases jurídicas para que el Estado asuma la responsabilidad de generar condiciones de igualdad en los mexicanos a través de la política social. Es así como los gobiernos posrevolucionarios inician una serie de acciones, para brindar seguridad social a las personas y programas de asistencia encaminados a dotar de servicios a toda

la población, teniendo así una leve influencia de los Estados de Bienestar europeos.

Durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en el año 2005 en Copenhague, se redefine a la pobreza, ya no en términos de líneas de pobreza, sino que se conceptualiza y mide como falta de oportunidades, ausencia de poder, aislamiento y discriminación, planteándose que las políticas públicas debían reorientarse a favorecer la equidad, la participación ciudadana y la justicia social; además de reconocer la importancia de las cuestiones relacionadas a la generación de oportunidades y desarrollo del capital humano; siendo la alimentación un elemento clave (Mota y Cattani, 2004).

La política social alimentaria en nuestro país, se ha caracterizado por su alto grado de asistencialismo, nula participación social, prácticas centralistas, falta de seguimiento de la población en riesgo, centralización tanto de la asignación de recursos como en la toma de decisiones; entre otras cosas. Aún con todas estas facetas de la política social, se podrá ver que los porcentajes y de intensidad de la pobreza, lejos de desaparecer, han aumentado.

Específicamente en lo que se refiere a nuestro país, de acuerdo a las cifras reportadas por la Comisión Nacional de Evaluación de los Programas Sociales (CONEVAL), en 2007 la población en situación de pobreza alimentaria en dos años aumentó al 35.5%, lo que equivale a alrededor de 6 millones de mexicanos. En el Estado de México no es ajena esta situación: 2.2 millones de mexiquenses engrosaron las filas de este sector, lo que representa el 14.9% de los habitantes del Estado. Lo anterior nos permite darnos cuenta de la ineficiencia de los programas sociales en la materia.

La política social alimentaria mexicana no ha respondido a los objetivos que le dieron origen, lejos de procurar la buena alimentación de la población y de disminuir el número de habitantes en condiciones de pobreza alimentaria, se ha

caracterizado por sus prácticas asistencialistas y de corte político; no ha tenido una buena planeación, y por consiguiente, ni mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación.

Ahora bien, atendiendo a la conceptualización que Luis F. Aguilar hace de política pública como un “proceso de solución de problemas públicos” (Aguilar, 2001:14) y ante el continuo incremento de la población que vive en pobreza alimentaria es que se plantea la necesidad de que la política social alimentaria sea retomada por las instancias públicas y se inscriba dentro de la agenda política; pero sobre todo, contando con la participación activa y decidida de la población, desde su definición hasta su evaluación.

De esta manera el 18 de diciembre del 2000 por decreto del Ejecutivo se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer, el cual tenía como objetivo en ese momento facilitar la incorporación plena y activa de la mujer en los ámbitos económico, cultural, político, y recreativo de la entidad, bajo una perspectiva institucional que de orden, estructura y permanencia a dicho fin; en fecha 17 de junio de 2002 es sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, quien es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida del Estado. Finalmente en fecha 24 de enero de 2006 se modifica el decreto que crea el Instituto Mexiquense de la Mujer y se crea el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social con el objetivo de llevar a cabo la planeación, coordinación, operación y evaluación de políticas y programas para la mujer y adultos mayores, a fin de promover su bienestar social (Gaceta del Gobierno, GEM: 2006).

El siguiente estudio que se presenta es de interés personal y surge de la experiencia laboral como Coordinador Operativo en el Valle de Toluca del

Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, pero de la misma manera se conserva un interés público, debido a que en su momento fue uno de los compromisos de campaña del hasta ese entonces candidato a la Gubernatura del Estado de México el Licenciado Enrique Peña Nieto el cual al convertirse en gobernador realizó las gestiones correspondientes para poder llevar a la práctica una política pública encaminada a beneficiar a un sector vulnerable de la sociedad como lo son los adultos mayores del Estado de México, de esta manera surge el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.

Para esta investigación se ha considerado como hipótesis: “El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores busca ser un instrumento para disminuir el problema de la pobreza alimenticia, considerando que podría ser solo una acción asistencialista del Gobierno Estatal y no un instrumento efectivo para la superación de la pobreza alimenticia de los Adultos Mayores que habitan en el Estado de México”.

Este programa se encuentra enfocado a beneficiar a adultos mayores de 70 años que radican en el Estado de México y que se encuentren en situación de pobreza alimenticia, marginación, exclusión o vulnerabilidad.

El siguiente estudio basará su información en leyes federales y estatales, códigos, reglamentos, manuales, planes de desarrollo, informes de gobierno, revistas, periódicos, internet y en la experiencia laboral obtenida por un servidor al formar parte de la implementación de esta política pública.

Básicamente se enfocará a analizar el desarrollo y la evolución que sufrió este programa durante el sexenio del Licenciado Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado de México, el cual considero de gran relevancia para el Estado de México porque durante este periodo se dieron grandes avances tanto en materia de políticas públicas como en cuestión de creación de leyes que vinieron a beneficiar a este grupo vulnerable que son los adultos mayores.

La realización de este proyecto resulta de gran interés, ya que durante los últimos años el incremento poblacional de Adultos Mayores ha ido en aumento, estimaciones del Consejo Estatal de Población (COESPO) señalan que en periodo 2005-2011, el Estado de México crecerá en más de un millón de habitantes, con una composición muy diferente a la del pasado. La población de 0 a 14 años descenderá en más de 729 mil personas, a un ritmo promedio de 121 mil por año y la población adulta mayor crecerá casi cuatro veces, al pasar de 714 mil a 3.3 millones de personas, entre el año 2000 y el año 2030, su participación relativa se incrementará de 5.4 a 17.6 en el mismo lapso.

En el entendido que la pobreza en los adultos mayores es un fenómeno colectivo producido por la actividad social, fue necesario identificar con mayor claridad las fortalezas y debilidades del programa, orientando la toma de decisiones para las autoridades que operan este tipo de programas y eficientar a su vez los recursos que son destinados a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.

En lo referente a la organización del trabajo, el primer capítulo aborda los antecedentes a este tipo de políticas públicas, en dónde surgen, y de qué manera se desarrollaron y se fueron modificando a lo largo del transcurso de los años; en el segundo apartado se exponen las generalidades de la pobreza alimentaria y algunos conceptos asociados a ésta, el capítulo tercero se enfocará a explicar lo relacionado al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, el motivo por el cual surge, cómo se convierte en una realidad, cómo se va desarrollando, cuáles son los actores involucrados, los obstáculos que enfrenta, con qué limitaciones cuenta y lo más importante los logros que ha obtenido, y para finalizar en el cuarto y último capítulo se plantea una propuesta de mejora al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, así como las conclusiones a las que se llegó con este importante trabajo.

## **Capítulo I**

### **Generalidades de la Política Social**

#### **1.1 La Política Social**

Los orígenes de las políticas sociales se remontan al periodo entre 1880 y 1890 en Alemania y surgen a partir de los movimientos y luchas sociales que se presentaron durante el reinado de Guillermo I, estos acontecimientos dan como resultado una serie de acciones en favor de la clase trabajadora. Existen también otros antecedentes como son la legislación fabril inglesa en el año de 1845, pero el verdadero génesis de la política social es la denominada Poor Law (ley de pobres) de 1601, la cual constituye la primer medida legal de protección a los pobres no trabajadores (Nateras, 2005).

El modelo británico llamado Beveridge, fue el primero en preocuparse por asegurar satisfactores mínimos de bienestar a la población, proporcionándoles servicios de salud, seguro contra la vejez, la discapacidad, la enfermedad, el desempleo. Este modelo dio como resultado la aparición del Estado de Bienestar o "Welfare State", el cual estaba encaminado a eliminar las desigualdades con la intención de generalizar la protección social.

En su concepto moderno, la política social no puede concebirse sin instituciones públicas, mucho menos sin Estado. La política social -tal como se conoce hoy- está íntimamente articulada a los procesos de conformación del Estado moderno de los siglos XVIII (1700) y XIX (1800) y se consolida con los Estados de Bienestar en el siglo XX (1900). En este siglo, la cuestión social surgió asociada con esfuerzos políticos amplios, dirigidos hacia la construcción de las naciones y a la movilización de solidaridades, donde el Estado se comprometía primordialmente con el bienestar de sus ciudadanos (Welfare State) antes que con otros objetivos como la guerra y la conquista (Warfare State) (Esping-Andersen, 2000).

El Estado de Bienestar se caracteriza por su intervención en la economía, estableciendo las políticas monetarias y presupuestarias que le permiten su regulación; por su actitud proteccionista que le exige desde proporcionarle seguridad social a los trabajadores, hasta negociar su salario, lo que le da el carácter de árbitro entre los sindicatos y los dueños del capital; por promover el pleno empleo; por proporcionar servicios de salud a toda la población, educación, así como garantizar niveles mínimos de bienestar para toda la población sin excluir a nadie. Esto quiere decir, que el rasgo central del Estado de Bienestar es la política social (Nateras, 2005).

Con base en lo anterior se puede determinar a la política social como un conjunto de intervenciones públicas o del Estado en la sociedad, para contrarrestar situaciones injustas, que coadyuven en las condiciones de vida de la población que ha sido discriminada por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado; a través de instituciones, programas y mecanismos predeterminados (Nateras, 2005).

En este sentido, la política social está orientada a la prestación de servicios sociales, que atiendan las necesidades básicas de todos los ciudadanos, para que por medio de su ingreso puedan contar con alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo, su intención es disminuir las desigualdades sociales y atender a los sectores, que por razones de edad o discapacidad, no cuentan con ingreso por medio de su trabajo (Nateras, 2005).

En nuestros días, la política social es una condición para asegurar la existencia de la propia sociedad (Garretón, 2000). Contribuye a alcanzar una mayor igualdad, una mayor calidad de vida y una mayor seguridad. El alcance y la calidad de la política social tienen mucho que ver con las posibilidades de las personas para emanciparse tanto de las limitaciones materiales como de las estructuras de dominación social, económica y cultural.

Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de Bienestar, su representación institucional, y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejora de las condiciones de vida de la población.

El término de “política social” es frecuentemente utilizado para referirse a la acción del Estado en respuesta a las necesidades sociales. Forma parte medular de la acción planificadora, en el momento de la congruencia entre las demandas de la población y la forma de priorizar y dar respuesta a las mismas. Pese a su alta importancia y recurrencia en el discurso político, pocas veces es definida claramente e incluso acotada en términos de los sectores de atención, lo cual limita su ejercicio eficiente y eficaz (Cordero, 2005)

Los estudios actuales y la acción de gobernar de nuestros días plantean que el objetivo explícito central de la política social en todos los casos es la reducción de la pobreza, entendiéndose por esta la situación de indigencia que cuestiona la sobrevivencia física de las personas. Usualmente se le cuantifica por el valor de una canasta básica de alimentos y de servicios básicos (Vilas, 1998).

Pero la política social no solo se enfoca a la satisfacción de necesidades, sino también a la resolución de problemas sociales, los cuales surgen en el momento en que se presentan dos elementos, por un lado una carencia asociada a la condición de pobreza; y por el otro, la decisión de cierto grupo social de aceptar que dicha carencia es un problema social, que amenaza la tranquilidad y que por lo tanto limita a cierto segmento de la población para alcanzar sus objetivos.

## **1.2 Tipología de la Política Social**

La política social se define generalmente como un conjunto de instrumentos a disposición del Estado para orientar sus acciones, producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un contexto histórico determinado, en el que participan actores sociales y se da un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y económica. El desarrollo de una política pública se refiere al establecimiento de un conjunto de relaciones que se dan entre el Estado y la Sociedad a raíz principalmente de la complejización de la sociedad, que trajo consigo un aumento de las necesidades sociales y en consecuencia de demandas por su satisfacción. Estas relaciones se convierten en un problema político, institucional y conceptual, por demanda de algunas fuerzas y grupos sociales (Fleury, 2000). También la política social puede ser definida como una creación de la propia sociedad para transformarse a sí misma, según el enfoque de sociedad que tenga el proyecto político planteado. Según Boulding (1967), la política social tiene que ver directamente con el sistema de integración social, por eso antes de tratarlas como un instrumento específico del Estado, es preciso entender que la estructura social crea las condiciones para que surjan las políticas públicas y tengan un determinado diseño y perfil, al tiempo que éstas influyen y modifican la estructura social de la cual son origen.

De los enfoques de sociedad dependerá entonces el valor y los alcances que tendrá la política social. Es decir, determinarán el modelo de política social desde el punto de vista de su concepción o del papel que jugará en los objetivos sociales; de sus prácticas o la manera como se introducirá en el marco de acciones para lograr dichos objetivos; y de los sujetos envueltos en el modelo. A partir de los enfoques abordaremos los aspectos que tienen que ver con las preguntas ¿de qué se trata la cuestión social?, ¿para qué es la política social? Y ¿para quiénes es la política social?

No toda política pública, porque se llame social, tiene resultados favorables en la reducción de las desigualdades sociales y de la exclusión política. Dicho en un sentido positivo, no toda política social está orientada a propiciar una mayor calidad de vida, una mayor igualdad de oportunidades y una mayor participación social. Es aquí donde podemos expresar mejor el debate acerca de los modelos de política social y de los proyectos de sociedad que estos modelos promueven y ayudan a construir. Este es un plano de discusión que se refiere a los fines últimos de la política social y a las consecuencias que en la práctica han tenido. Observamos en este plano los valores que se quieren cambiar y los instrumentos que sirven para legitimar y materializar los resultados. La política social es una fuente necesaria para la legitimación del proyecto político de sociedad y a la vez es un mecanismo para llevar a la práctica las ideas dominantes y los consensos sociales que sirvieron de base a la construcción del proyecto.

Cada modelo de política social cuenta con determinados sujetos. Definimos "sujeto" a las identidades de las personas o grupos para las cuales está destinada la política social. Pero también incluye la identidad de aquellos que son perjudicados o excluidos del modelo.

En cada diseño de política se piensa en para quiénes está dirigida, estas identidades pueden ser amplias o restringidas, es decir, puede incluimos o excluimos, valorizarnos o desvalorizarnos, reforzar o eliminar alguna desventaja o desigualdad que esté asociada con la identidad, dependiendo de cuál sea la forma en la que definimos y ejercemos el derecho a ser destinatarios de ella.

- a) **El modelo meritocrático (enfoque laborista).** En este modelo, la política social está asociada a una política económica de estímulo y protección al empleo. En este caso, la política social es un mecanismo contributivo de previsión contra riesgos a corto y largo plazo (enfermedad, invalidez, desempleo o vejez), que permite a los trabajadores y a las familias anticiparse y protegerse de situaciones que pueden afectar su capacidad de

trabajo, condición socioeconómica y niveles de vida alcanzados a lo largo de la trayectoria laboral y posterior a ésta, garantiza la igualdad de acceso a un cierto nivel de vida y de capacidades para enfrentar problemas o desventajas personales, sociales y ambientales entre los trabajadores.

El fin de la política social en este modelo es la movilidad social dentro de una sociedad estratificada, donde prevalecen los valores del esfuerzo y el mérito, y se preservan los privilegios de clase, el Estado desarrolla políticas sociales diferenciadas:

1. De inversión en políticas masivas de capital humano, como educación y saneamiento ambiental, que fortalecen las capacidades de las personas para ingresar al mercado de trabajo y ascender en su estructura;
2. De aseguramiento contributivo para los trabajadores ante contingencias que escapan a su control: desempleo, incapacidad, vejez, enfermedad;
3. De protección y/o asistencia para poblaciones sin capacidad de contribuir, porque pertenecen a familias donde falta el apoyo económico o existen ciertas fragilidades que ponen en riesgo o vulnerabilidad a las personas, tales como la ausencia de adultos con capacidad para trabajar o la orfandad de los más jóvenes.

La política social es un derecho que se gana por el esfuerzo personal a través de la participación en el mercado de trabajo y de los resultados laborales. Del trabajador y de su movilidad social dependerá también el bienestar y las oportunidades que tengan los miembros del grupo familiar.

De esta manera, la familia es una red de bienestar en la que entran otras categorías poblacionales que no son de trabajadores. Es por eso que se le ha identificado con una forma de “ciudadanía regulada”, porque el derecho

social se concede a quienes tienen un vínculo laboral, y por derivación, al grupo familiar al cual pertenece el trabajador.

Fuera del sistema, el Estado entra como un mecanismo asistencial complementario cuando la estructura familiar no funciona; es decir, cuando en la familia no hay trabajadores o no los hubo.

Las consecuencias de este modelo de política se expresan en una mayor exclusión y una concentración de privilegios en grupos de trabajadores reducidos (D'Elia, 2006).

- b) **El modelo institucional (enfoque keynesiano).** En este modelo, la política social es el principal mecanismo de estabilización y/o aumento sostenido de los niveles de crecimiento económico y de acceso a éste, el mecanismo que permite la estabilización es el Estado. El Estado se convierte en una fuente segura de provisión de bienes y servicios a la población, regula la vida económica y social a través del gasto público y su expansión con lo que tener o adquirir una buena calidad de vida (alimentación, empleo, salud, educación y vivienda), se convierte en un valor intrínseco a la cultura moderna. Los bienes públicos o colectivos son de todos y por tanto no deben estar sujetos a las fluctuaciones del mercado ni del empleo; tampoco deben conducirse según los intereses de los grupos o sectores sociales involucrados en éstos, no son accesorios ni optativos y para asegurarlos se encuentran bajo el cuidado de las reglas y el financiamiento público.

Los fines a los que se orienta la política social en este modelo constituyen la promoción del bienestar, estimulado por el crecimiento económico. La política social se convierte así en un mecanismo más permanente, amplio y seguro de acceso al bienestar que ayuda a liberar a las personas de la inseguridad y las desigualdades que existen en los mundos del mercado y de la familia.

La política social es un derecho universal, todas las personas tienen derecho a la satisfacción de necesidades sociales por el hecho de ser ciudadanos. El acceso al sistema se basa en las necesidades, no en el mérito ni en los ingresos. Se trata de una ciudadanía, donde el bienestar de una persona es independiente de su contribución al proceso económico (D'Elia, 2006).

- c) **El modelo residual (enfoque neoliberal).** En este modelo, la política social es una restricción o un costo para los objetivos económicos de libre acumulación de capital, por lo tanto, la política social y la política económica son antagónicas y excluyentes. Una política social no se justifica sino en ciertas circunstancias externas. El Estado debe dejar de intervenir o intervenir lo menos posible en la vida social y económica.

El fin de la política social en este modelo es garantizar un “mínimo” de prestaciones a los que no tienen, para que las personas completen su protección por la vía del mercado, generando así una igualdad en la pobreza. Esta consiste preferiblemente en ayudas monetarias o materiales a la menor cantidad posible de personas (focalización o ayuda directa) y con una duración limitada (compensación o ayuda transitoria) para que no se generen derechos sobre los bienes y servicios que puede producir el Estado.

La satisfacción de las necesidades sociales se compra, por tanto, los derechos sociales son incompatibles con los derechos a la libertad de escoger lo que estamos dispuestos a pagar por ellas. Ya que la política social del Estado no tiene una retribución económica directa por parte de las personas que son beneficiadas, se les califica negativamente como un regalo o una dádiva que mal acostumbra a las personas a recibir cosas sin que se las hayan ganado por sus propios medios. En una sociedad de individuos libres y competitivos donde se polarizan las desigualdades

sociales, una de las funciones centrales de la política social es aliviar los efectos negativos del mercado y ejercer control social para contener los conflictos.

A este modelo de política social se ha llamado de pre-ciudadanía o de ciudadanía invertida, puesto que las personas son objeto de asistencia del Estado como consecuencia de su fracaso (D'Elia, 2006).

- d) **El modelo universal-equitativo (enfoque democratizador).** En este modelo, la política social y la política económica convergen en la satisfacción de necesidades sociales, donde participan tanto el Estado como la Sociedad. El crecimiento económico tiene como objetivo elevar la calidad de vida de las personas y fortalecer las capacidades de la sociedad para asegurar que los bienes sean de todos y que todos puedan tener una buena calidad de vida.

Es un modelo equitativo y democratizador del universalismo, que no rompe con los postulados de igualdad de derechos, pero sí cambia su centro de atención hacia la promoción del crecimiento económico como principal mecanismo de bienestar y de integración social.

La política social en este modelo tiene como fin contribuir a una mayor igualdad social, cultural y política. Para cumplir con este objetivo, la política social está orientada a profundizar la democracia, como espacio de redistribución del poder político, fomentar la equidad como mecanismo de redistribución del poder económico, social y cultural; y apoyar la construcción de un tejido social y de una esfera pública que sea incluyente, que nos pertenezca a todos. Estos mecanismos son indispensables para regular y revertir los procesos de desigualdad y exclusión que crecen cada día más.

La política social es un derecho no sólo de acceso a medios para satisfacer necesidades sociales, sino de habilitación para ganar espacios políticos que permitan su ejercicio. En este modelo las personas son ciudadanos activos y no únicamente personas asistidas.

En el modelo keynesiano la ciudadanía es pasiva, el individuo es externo al Estado y actúa como receptor de servicios. La ciudadanía social, en cambio, se entiende como pertenencia a una comunidad y a una colectividad política. Es una ciudadanía activa, en la que todas las personas tienen derecho a un lugar en la sociedad y la responsabilidad de participar en todo cuanto ocurra en ella (D'Elia, 2006).

### **1.3 La Política Social en México a partir del Siglo XX**

El término política social ha variado de acuerdo al tiempo y el espacio; es de esta manera que cada Estado-Nación tiene sus particulares formas de instrumentar una política social; México, no podía ser la excepción, nuestro país ha pasado por diversas maneras de concebir el bienestar social (fin último de la política social), de tal forma que la instrumentación de estrategias para combatir la pobreza, abatir la desigualdad y brindar satisfactores mínimos de bienestar a la población, registra diferentes caras respecto del momento histórico por el que ha atravesado el país.

En México, la política social formal surge hasta el siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917. Antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales y la atención de los pobres se dio bajo un esquema asistencialista, compartida por la caridad de la iglesia católica, por la beneficencia privada y muy marginalmente por el Estado; posteriormente<sup>1</sup> es ya con los gobiernos posrevolucionarios cuando la política social comienza a formar parte de

---

<sup>1</sup> A partir de la segunda mitad del siglo y con el proyecto liberal consolidado.

la agenda gubernamental, aunque bajo modalidades diferentes (Arriaga y Sosa, 2005).

Transcurridos apenas diez años del nuevo siglo XX, México, que durante la dictadura porfirista había privilegiado una economía de enclave, se enfrenta a una gran convulsión social interna, desencadenada por la búsqueda de la reivindicación de los derechos de las grandes masas, y por una burguesía nacional que pretendía afianzar el modelo capitalista en su beneficio. Las libertades de carácter económico y social, constituyeron también causas fundamentales de dicho movimiento.

Inmersos en este contexto de conflicto bélico, se gestan nuevas ideas sobre lo que representa la pobreza y la desigualdad social; así corrientes como el marxismo y el anarquismo, influyen para que se deje de ver a la desigualdad y a la pobreza como una condición natural y asumirlas como una responsabilidad social. Dichas corrientes con un nuevo discurso igualitario, empujaron a que la Revolución hiciera suyos los anhelos de establecer un régimen más equitativo y justo. Las nuevas ideas sobre la igualdad y la responsabilidad social que se encuentran en el centro del pensamiento revolucionario, se convirtieron en principios rectores de la Constitución de 1917 (Guadarrama, 2001: 106-107).

Por lo tanto, nos damos cuenta que a partir de toda la problemática social que desentrañó el movimiento armado y la nueva dinámica político-social por la que atravesó México, se funda el nuevo Estado mexicano; pues el resultado de la Revolución fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

De tal forma la naciente Carta Magna recopila e incluye distintas ideologías que fueron parte del movimiento armado, de esta manera son retomados los postulados sobre la reforma agraria, la educación gratuita y obligatoria, la protección laboral y la seguridad social, asimismo, se establecen los principios de igualdad de oportunidades, la justicia, la soberanía, el bienestar social y la utilidad

pública y de las condiciones necesarias para el pleno desenvolvimiento de todos los mexicanos; con esto se asegura la posibilidad de alcanzar un orden político estable (Ruiz, 2000: 85).

Ya con el nuevo marco jurídico mexicano puesto en marcha, los gobiernos posrevolucionarios, inician el camino del intervencionismo tanto en el ámbito económico como en el social. La tarea de crear las condiciones que disminuyan las desigualdades sociales, se hace evidente con el arranque de instituciones que están encaminadas a proveer apoyo a la población, a fin de mantener un acceso lo más igualitario posible a los bienes del mercado.

A partir de 1917, con la nueva relación social entre el pueblo y sus gobernantes, el Estado se convierte en el detonador del progreso y principal agente de desarrollo, al tiempo de que crea la fuente de su propia legitimidad, basada en una gran variedad de acciones sociales que le propicien el apoyo de la población, procurando cubrir a la mayor parte de ésta, atendiendo sus necesidades básicas: educación, alimentación, salud y vivienda.

Es así que durante las décadas de 1920 a 1940, la actividad gubernamental se enfocó fundamentalmente en tareas de corte económico como la creación de entidades promotoras del crecimiento y de reconstrucción física del país, sin incluir una política redistributiva lo cual, en lugar de brindar beneficios a los sectores más desprotegidos, provocó que durante el periodo comprendido entre los años de 1940 a 1970 se profundizará la brecha entre los sectores favorecidos por el modelo económico y los marginados. Sin embargo el desarrollo del pueblo mexicano se pone de manifiesto en cuatro principales puntos: a través del reparto agrario, de un crecimiento constante del gasto social, los también crecientes subsidios y el impuesto al empleo, con ello el Estado logra crear una gran

estructura institucional<sup>2</sup>, con demasiada capacidad interventora para controlar y dirigir muchos de los aspectos de la vida comunal (Cordera y Ziccardi, 2000: 471).

A partir de 1930 se mejoraron progresivamente las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, debido al crecimiento sostenido alcanzado por más de cuarenta años dentro del modelo económico de sustitución de importaciones, donde el Estado se caracterizó por su intervencionismo económico y asumió el papel de inversionista y empresario; regulador de mercado de bienes, servicios y fuerza laboral; y promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.

El punto central del bienestar reflejado en la política social, dentro de esta etapa, fueron los trabajadores asalariados, a través de una legislación laboral y sistemas públicos de salud y educación; excluyendo así de la política social, a un numeroso sector de la población que no contaba con un empleo dentro de la actividad formal, estos eran: campesinos, indígenas, comerciantes, etc.

En el periodo de 1940 a 1970 durante los gobiernos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se fomentó la idea de gobiernos decididos en apoyar a los sectores desfavorecidos, para lo cual se crearon instituciones que se convirtieron en mediadoras entre éstos y algunos grupos capaces de generar algún conflicto.

En la década de los cuarenta, se inaugura una forma de dominación política, que borra el concepto de “clase” del lenguaje de la revolución y lo sustituye por el de “sector” bajo la intuición del partido único heredero exclusivo de las demandas populares manifestadas en la revolución” (Bolívar, 1996: 116-117).

---

<sup>2</sup> Ejemplo de estas instituciones son el Instituto Mexicano del Seguro Social creado en 1943, el Instituto Nacional Indigenista en 1949, el Instituto Nacional de la Vivienda en 1954, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960, Instituto Mexicano de Atención a la Niñez en 1969.

Durante este periodo el papel que jugó el Estado Mexicano, en todos los ámbitos de la vida nacional, fue hegemónico y centralista. Así, la política social se inscribió en contenidos redistributivos, a través del corporativismo;<sup>3</sup> es importante resaltar que, casi todas las acciones llevadas a cabo con el sello de política social estaban íntimamente relacionadas con cuestiones político partidistas, pues las prácticas corporativas eran las que le daban el sustento al régimen político imperante.

Por medio del partido hegemónico los sindicatos y corporaciones fueron el medio para formular y solucionar demandas sociales. A cambio de fidelidad política se otorgaban privilegios, como beneficios en políticas salariales y de empleo; y el acceso a ciertas formas de bienestar material (vivienda, salud, educación). Por lo que la solución a las demandas dependía de la pertenencia a cierta agrupación y de la fidelidad política personal.

La política social mexicana se traduce en la concentración de instituciones y recursos para la atención de los grupos vinculados al partido hegemónico (Arriaga y Sosa, 2005) y al gobierno; con esto el aparato burocrático, se expande considerablemente provocando el aumento del gasto público, siendo un factor considerable el gasto corriente, destinado al pago de la creciente burocracia mexicana. También, en ese mismo tenor la redistribución del ingreso se hace cada vez más ineficiente, puesto que los programas sociales se desagregan en diversas dependencias y el presupuesto es mucho más reducido, por esto, la seguridad social se erige como la pieza más fuerte de la política social, en función que es la que crea programas y servicios universales, en tanto que la asistencia como tal se empezó a concentrar en las capas sociales más pobres, propiciando una falta de visión integral y por ende con resultados poco tangibles.

---

<sup>3</sup> Característica primordial del corporativismo fue la de obtener beneficios como la construcción de escuelas, hospitales, tiendas sindicales, viviendas, a cambio de participar en eventos como mítines y militancia en el partido oficial; pero principalmente; el voto corporativo.

A partir de 1970, la política social da un giro para enfocarse en las situaciones de pobreza rural, debido al empobrecimiento de ese sector, pero también como una medida para contener la migración rural-urbana y detener el problema generado en las ciudades por la falta de cobertura en servicios básicos, infraestructura, vivienda, educación, empleo, entre otros.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), la política social tuvo como prioridad al sector agropecuario y a los campesinos, razón por la cual se elaboró un diagnóstico detallado de sus condiciones de vida, lo que constituyó la base del Programa Integrado de Desarrollo Rural que promovió y ayudó a dicho sector.

A mediados de la década de los setenta la vida social mexicana se marcó por la palabra crisis; el desplome de la economía hizo visible las insuficiencias del modelo de desarrollo para asegurar el bienestar de la población, propiciando la emergencia del empobrecimiento y el surgimiento de nuevas facetas en las políticas sociales.

En 1977 se creó la COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), con el objetivo de identificar y combatir la pobreza mediante una estrategia integral, la labor de este organismo ayudó en la ampliación de las políticas sociales particularmente en materia de salud a través del IMSS y la distribución de alimentos por medio de la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), dirigiendo la atención del gobierno hacia algunas de las zonas más desprotegidas del país (Guadarrama, 2001).

Por último, podemos precisar la etapa que hoy conocemos de la política social, enmarcándola dentro del esquema neoliberal, ya que en la década de los ochentas (habiendo pasado por profundas crisis 1976 y 1982), el Estado mexicano comienza la discusión del replanteamiento del aparato administrativo, procurando,

en palabras del entonces Presidente Miguel de la Madrid,<sup>4</sup> “adelgazarlo” a fin de que su actuación fuera mucho más eficiente, con el firme propósito de que la crisis con la que inicio su sexenio, no produjera demasiados efectos negativos, es así que esta administración comienza el desmantelamiento<sup>5</sup> de muchas de las empresas que pertenecían al Estado Mexicano, y son vendidas a capitales privados; el inmenso volumen de la burocracia hacía que los recursos públicos fueran insuficientes, ya que se destinaba una importante cantidad a cubrir los pagos del aparato administrativo, representando esto una gran carga para las finanzas públicas. Además se hace necesaria una reforma integral que genere condiciones de sostenibilidad, no solo para la política social sino para todo el Estado en sí.

Con la ascensión del modelo neoliberal, y ya en el marco de la política social salinista, a finales de 1989 surge el primer programa específico de combate a la pobreza, el PRONASOL que se fundamenta en un nuevo enfoque de política social con algunas características donde los programas son definidos y coordinados por los beneficiarios y no a través del aparato burocrático, la comunidad participa en la toma de decisiones de los programas y la corresponsabilidad de la comunidad en el logro de los objetivos (Villarreal, 1993).

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue un instrumento de política pública que permitió establecer sobre nuevas bases la relación del Estado con la sociedad civil y la relación del gobierno federal con Estados y municipios; es el primer programa que coordinó proyectos de desarrollo en diferentes áreas (energía eléctrica, agua, alcantarillado, carreteras, infraestructura para educación y salud), así como las actividades de los organismos gubernamentales implicados. La política social y el PRONASOL no pudieron resolver el problema de la pobreza

---

<sup>4</sup> Miguel de la Madrid fue el heredero de un sistema prácticamente en quiebra, al tomar el poder se enfrentó por un lado, a la solicitud de los bancos comerciales para la reestructuración de pagos, y por el otro a la creciente fuga de capitales y a la negativa de regresar aquellos que ya estaban en el extranjero.

<sup>5</sup> Una de las acciones más conocidas de este adelgazamiento del Estado, es la privatización de la banca.

extrema, ya que el modelo de desarrollo no incorporó a todos los sectores y regiones del país.

Posteriormente comenzó el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), durante este periodo se puso en marcha un nuevo programa de política social el cual tenía como fin último el combate a la pobreza; el Programa de Educación, Salud y Alimentación, conocido como PROGRESA, y el cual estaba dirigido a apoyar a las familias que vivían en condición de pobreza extrema mediante la entrega de recursos monetarios cuya asignación estaba sujeta a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad; identificándose claramente a la población beneficiaria.

En el año 2000 llega Vicente Fox a la presidencia de la república, lo que implicó un cambio de partido en el poder. La política social foxista, es una continuación del PROGRESA, ya que su propuesta estuvo sustentada en los mismos pilares: educación, salud y alimentación. La idea del sexenio foxista, estuvo inmersa en el programa Oportunidades.

El Programa Oportunidades se encargó de promover en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales específicas en los ámbitos de educación, salud y alimentación.

En el sexenio 2006-2012, el presidente Felipe Calderón busca la continuidad del Programa Oportunidades, para fortalecer las bases sociales que se encuentran en condición de pobreza extrema y tiene como objetivo primordial apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de potencializar las capacidades de sus miembros y alcanzar mejores niveles de vida.

Sin embargo, existen puntos de vista que perciben como un punto débil para la política social, la incorporación del modelo neoliberal en el régimen mexicano. Las políticas públicas destinadas a favorecer a los sectores más desposeídos se han

batido en retirada y que, la mayoría de los países apoyados en una ideología liberal o neoliberal, justifican este abandono por ser, en último término, la mejor opción para la sociedad en su conjunto; y, por el contrario, en aquellos países donde se ha intentado mantener a toda costa las políticas de carácter social al parecer los beneficios no han sido considerables para aquellos hacia los cuales iban dirigidas esas políticas y el desprestigio en otros campos de la actividad social ha sido mucho mayor (Bolívar, 1996: 114-115).

**Cuadro 1. Principales Programas Sociales en México 1970 - 2012**

<b>NOMBRE DEL PROGRAMA</b>	<b>AÑO</b>	<b>TIPO DE PROGRAMA</b>	<b>IMPACTO</b>
PROGRAMA INTEGRADO DE DESARROLLO RURAL	1970 – 1976	Agropecuario	Promoción y ayuda al sector agropecuario
COPLAMAR	1977	Social	Identificar y combatir la pobreza, políticas sociales de salud a través del IMSS y distribución de alimentos mediante la CONASUPO
PRONASOL	1989	Social	Primer programa que coordinó proyectos de desarrollo en diferentes áreas (energía eléctrica, agua, alcantarillado, carreteras, infraestructura para educación y salud)
PROGRESA	1994 – 2000	Social	Programa de educación, salud y alimentación mediante la entrega de apoyo monetario a familias en pobreza extrema
OPORTUNIDADES	2000 – 2006	Social	Acciones intersectoriales específicas en los ámbitos de educación, salud y alimentación
OPORTUNIDADES	2006 – 2012	Social	Potenciar las capacidades de los beneficiarios para alcanzar mejores niveles de vida

Fuente: Elaboración propia

El combate a la pobreza es el fin último de la política social ejecutada actualmente en la mayoría de los países del continente, el caso mexicano no es excepción, y es el que figura primero en las recomendaciones y el financiamiento de los

organismos financieros multilaterales. La política social como se ha visto, comenzó proporcionando una atención a una mayor parte de la población mexicana, sobre todo en la época del Estado Intervencionista, con el paso del tiempo, el cambio a un Estado Neoliberal donde el gasto público se contrajo, esta política tuvo un impacto en su cobertura, que tendió a focalizarse y atender a la población considerada en pobreza alimenticia.

## **Capítulo II**

### **Generalidades de la Pobreza Alimentaria y los Adultos Mayores**

#### **2.1 La Pobreza Alimentaria en México**

La pobreza es una situación de privación y un estado permanente de insatisfacción de las necesidades consideradas como básicas por una sociedad determinada. En este sentido, la pobreza tiene un aspecto relativo al comparar la riqueza generada y apropiada por los hogares y los individuos. Las diferencias en la escolaridad o la salud, por ejemplo, pueden marcar importantes distinciones sobre el grado de pobreza de los individuos y los hogares. Esas diferencias se convierten en componentes que determinan el ingreso o que influyen sobre él. Lo mismo puede decirse del acceso a los servicios básicos y el equipamiento de la vivienda.

El patrimonio de los hogares o de los individuos es una base que permite, también en muchos casos, estar por encima de la línea que se considere como de pobreza en una sociedad determinada. Sin embargo, a pesar de la relatividad que puede establecerse y de la clasificación que pueda hacerse por los grados de carencia que sufra un hogar o un individuo, existe una forma de privación absoluta que tiene como límite la capacidad del cuerpo humano ya que pone en peligro la subsistencia del individuo: su exclusión de los bienes alimenticios.

La necesidad de medir y localizar la pobreza es parte de un largo debate desde los años ochenta, cuando se dio un cambio institucional en la intervención del Estado. Dicho debate ha implicado el desarrollo de una serie de líneas de investigación. Entre otras, pueden ser mencionadas la distribución del ingreso, el concepto de pobreza, los métodos y técnicas de medición, la tipificación de la pobreza, sus relaciones con la desigualdad y la exclusión, y su ubicación en los contextos urbanos y rurales. Este debate ha sido rico en propuestas de medición y

ha dado origen a nuevas concepciones de la pobreza que van más allá del aspecto meramente cuantitativo, ya que incluyen la necesidad de ubicar la pobreza en otros ámbitos, como el filosófico y la plenitud humana.

El enfoque territorial en los estudios sobre la pobreza y su relación con el desarrollo es pertinente, porque a pesar de las contribuciones de las políticas y programas públicos instrumentados por las administraciones desde los años noventa, la pobreza en general ha crecido.

Según la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2008, la pobreza alimentaria definida como aquella situación de privación en la cual todos los ingresos familiares son insuficientes para cubrir las necesidades alimenticias de los hogares, dio un salto importante al ubicar en esa situación a más de 18.2% de la población contra 13.4% registrado en 2006. Ello significa que más de 19 millones de personas sufren de pobreza alimentaria. Sin embargo, más de 12 millones, es decir, 62.5% de esas personas se encuentran en zonas rurales. Según la misma encuesta, el crecimiento de la pobreza alimentaria en zonas rurales fue de más de 30% al pasar de 9 a 12 millones de personas en términos redondos.

Esta situación plantea todo un reto para las políticas y los programas públicos que tienen como propósito disminuir al máximo posible la cantidad y proporción de los hogares e individuos en situación de pobreza alimentaria, pues, como es sabido, a pesar de los programas instrumentados en los últimos años, las carencias no han podido revertirse.

A partir de la recomendación formulada por los organismos internacionales de que los países pobres replantearan sus estrategias para promover la búsqueda de una mejor distribución del ingreso y erradicar la pobreza; las políticas alimentarias se han orientado a mejorar los niveles de nutrición, a través de una alimentación

suficiente y equilibrada, con la finalidad de prevenir muertes prematuras y promover el desarrollo físico, mental y social de las personas.

En el año 2000 en el seno de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, los jefes de Estado y de Gobierno, después de diversas negociaciones establecieron ocho objetivos de desarrollo denominados “Metas del Milenio”; destaca el objetivo referido a erradicar la pobreza extrema y el hambre, lo cual hace referencia a la magnitud que han alcanzado ambos problemas en los países del tercer mundo. Con relación a ello, el primer objetivo propone como metas: 1) Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y 2) Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre (FAO: 2003).

Una de las principales causas de estos problemas es el ingreso ya que a partir de éste se tiene la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas; sin embargo a pesar de que se han diseñado e implementado políticas enfocadas a paliar este problema, a través de diversos mecanismos como el de transferencias o subsidios, los resultados no han sido los esperados.

Los beneficiarios de las políticas alimentarias generalmente son aquellos sectores de la población de más bajos recursos y que habitan en las zonas de mayores niveles de marginalidad; sin embargo no se deben dejar de lado a todas aquellas familias que por diversas circunstancias se encuentran en vías de engrosar las filas de los más desprotegidos ya sea porque se mantienen de ocupaciones eventuales, su ingreso es precario o dependen de un solo proveedor.

El modelo que siguieron las políticas públicas puede resumirse en los siguientes periodos: En la primera fase, la época colonial, se distingue por una visión moralista que impregna y estructura una forma de abasto alimentario. En el siguiente periodo, que se remonta al siglo XIX, se deja de lado el proteccionismo y

paternalismo, lo cual devino en un mal abastecimiento de alimentos a los sectores más empobrecidos.

Durante la siguiente etapa los grupos sociales que se conforman crecen, así como sus demandas, el Estado se da a la tarea de participar activamente en toda la cadena de producción, abastecimiento y consumo de alimentos.

Posteriormente durante las décadas de los setenta hasta los noventa, se inicia un proceso de identificación y localización de las poblaciones más necesitadas, la atención se concentra en aquellos grupos más necesitados y golpeados por la crisis generalizada y que fue atacada a través de las políticas de ajuste.

En la década de los ochenta algunos gobiernos reordenaron su gasto en materia de alimentación y nutrición: las políticas universalistas dieron paso las focalizadas, se intentaron eliminar las intervenciones de tipo político; se fomentó la organización de grupos interesados en el abasto y en la alimentación para promover la participación popular y se trabajó en modernizar y estrechar las relaciones entre la burocracia y los grupos desfavorecidos.

Así mismo la pobreza, como lo establecen Torres y Del Roble (2002) dejó de ser considerada como una situación de carencia de satisfactores tales como la vivienda, alimentación, empleo, etc. sino que se relacionó con una situación de falta de nutrientes; a partir de lo cual la CEPAL, tomando como base los criterios emitidos por otros organismos internacionales especializados en el tema como la FAO y la Organización Mundial de la Salud, determinaron que la composición de la canasta básica de alimentos debía cubrir las necesidades nutricionales de la población considerando su consumo predominante, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios.

A partir de la década de los noventa, los gobiernos manifiestan su preocupación en relación a la alimentación y nutrición de la población, debido entre otras causas

a la reducción de papel del Estado, la privatización de empresas paraestatales, la drástica disminución del gasto social y a la inaccesibilidad de los alimentos por parte de la población más pobre.

## **2.2 Conceptos Asociados a la Pobreza Alimentaria**

Hoy en día, dentro de este marco de actuación, en nuestra sociedad es imprescindible conocer y diferenciar perfectamente los conceptos y categorías que describen las condiciones de vida de las personas, pues así como hablamos de la sofisticación de nuestra organización, también podemos hablar de que han crecido las categorías que enmarcan a personas con muy variadas formas de desventaja social, haciendo que los representantes populares y las autoridades gubernamentales creen e intensifiquen las nuevas estrategias de combate a esas inequidades sociales.

### **a) Exclusión**

La exclusión, es un proceso mediante el cual, los individuos o los grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven, además de encontrar obstáculos para participar plenamente en la vida social, viéndose privadas una o varias opciones consideradas fundamentales para el desarrollo humano (Del Campo, 2008).

Del Campo (2008), menciona que la exclusión social se encuentra condicionada por las estructuras socioeconómicas y políticas de cada país, y que está ligada a factores como la situación geográfica, y otros como la discriminación por cuestiones de género, casta o etnia.

La exclusión se refiere a las dificultades de los trabajadores y sus familias para acceder a los bienes básicos, y a un conjunto de mecanismos que son considerados factores de riesgo social que agravan la situación de pobreza y/o

impide su superación, tales como: la discriminación étnica y de género, los obstáculos para acceder al crédito, la justicia, la vivienda y los servicios básicos, así como a los procesos decisorios (Sedesol, 2002a: 20).

En suma, la exclusión tiene que ver con lo social y lo político más que con lo económico, ya que abarca cuestiones de género, de violación de Derechos Humanos, de racismo hacia algunas culturas o etnias; o sea los excluidos son un grupo o grupos de mujeres y hombres que no se encuentran totalmente inmersos en un Estado de Derecho, porque la ley no les asegura que se respeten sus derechos naturales, porque por el hecho de ser ley, tampoco asegura la igualdad de oportunidades y las condiciones óptimas para el pleno desarrollo de sus capacidades.

Desgraciadamente, las condiciones actuales de nuestro contexto no están ayudando en mucho a la unidad de las personas, por el contrario el espacio geográfico ha asistido a una fragmentación creciente del mismo en las ciudades, esto implica una ausencia de contacto. Para mantener la participación social, la conciencia ciudadana en torno a un Estado – Nación, es imprescindible que se mantenga el contacto y el intercambio entre los grupos sociales. La fragmentación espacial parecería ir en el sentido contrario: desolidariza porque aísla, separa, fragmenta socialmente

## **b) Desigualdad**

La desigualdad es una condición de disparidad entre los individuos de una sociedad, donde las condiciones individuales y sobre todo de oportunidades no permiten que todos tengan el mismo nivel de satisfacción de necesidades y crecimiento en los aspectos fundamentales para el desarrollo personal.

De acuerdo con la CEPAL, la desigualdad es considerada como una de los fenómenos más enraizados durante el inicio del siglo XXI en América Latina, ya

que en esta región, el 5% más rico recibe el 25% del ingreso nacional, mientras que el 30% más pobre recibe menos del 7.5%. el 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces mayor que el del 10% más pobre.

La desigualdad tiene un fuerte vínculo con la diferencia de ingresos y el nivel de vida de las personas, tiene que ver directamente con el bienestar. Un aumento de la pobreza, no necesariamente implica una mayor desigualdad, cuando disminuyen aún más los ingresos de los pobres, ni un aumento a la desigualdad necesariamente implica una mayor dispersión del ingreso entre la población por encima de la línea de pobreza (Sedesol, 2000a: 20).

La desigualdad puede considerarse como una promotora de “malestar”, más que la misma pobreza, pues es fácil imaginar que un individuo, cuando se compara con otro, experimenta cierta pérdida de satisfacción al ver que sus ingresos son menores; y en tanto sea mayor la desigualdad, mayor será la suma de estas pérdidas.

En nuestro país como en muchos otros , la desigualdad tiene diversas causas (crisis económicas, guerras, catástrofes naturales, etc), sin embargo existen razones que la acentúan más que en otros lugares; los procesos de crecimiento y distribución de la población en México, se han caracterizado por la dicotomía concentración – dispersión , dichos fenómenos se encuentran íntimamente asociados a la desigualdad social. La desigualdad en la distribución de la riqueza y de los beneficios del desarrollo, ha contribuido a configurar la forma y estructura de las ciudades (Iracheta, 2003: 71).

### **c) Marginación**

La marginación, ha estado ligada invariablemente al fenómeno social de la pobreza, es un concepto que implica una situación social de desventaja económica, profesional, política o de status social, producida por la dificultad que

una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento social (integración social).

El concepto de marginación ha sido utilizado para definir estrategias y políticas sociales, enfocada a la dificultad estructural para propagar el progreso técnico en los sectores productivos, y que socialmente aparece como una persistente desigualdad en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

La marginación según Nelson Arteaga (2003: 148-150), la mayoría de las veces atraviesa por tres variables perfectamente identificadas, y son: inserción de ciertos grupos sociales al mercado laboral, su ubicación espacial en el medio, así como de su ambiente cultural.

Por ello es que la marginalidad cancela cada vez más a grupos más amplios de sus oportunidades en todos los sentidos y van creando una masa uniforme de millares de personas que van quedando fuera del proyecto común, desde su nacimiento y que se van radicalizando en su desarrollo personal. Pues tienen limitadas las oportunidades reales de salud, educación, padecen desnutrición desde años tempranos y, por ende no tendrán acceso a una vida estable (Luna, 2003: 307).

Por otro lado, en nuestro conglomerado social se entretajan diversas modalidades para quebrantar la estabilidad y armonía de la comunidad, la cohesión social se erosiona cuando se pone de manifiesto la existencia de grupos que no son participes de las oportunidades que se dan dentro del país, para acceder a una forma de vida, que les permita explotar al cien por ciento sus capacidades físicas e intelectuales, en suma ser coparticipes todos del desarrollo. Sin pretender creer que la palabra “*desarrollo*”, tiene que ser concebida del mismo modo por todas las personas; sería un error el pretender imponer una concepción uniforme de desarrollo a todos los individuos que formen parte de una Nación, simplemente la

distribución geográfica de la población en un determinado territorio, hará que las expectativas de desarrollo sean distintas.

### **2.3 Los Adultos Mayores**

La situación de los adultos mayores de 60 años o más, ha adquirido una gran relevancia, basta mencionar que en el año 2000 las estadísticas y proyecciones del Consejo Nacional de Población establecían para el Estado de México una población de 737,968 adultos mayores, para el año 2010 se prevé que la población ascienda a 1, 210,321 habitantes y para el año 2030 se proyecta una población de 3,335,008 ciudadanos en esta etapa.

La definición de Tercera Edad, nace en la Asamblea Mundial del Envejecimiento, realizada en Viena, Austria, en 1985, donde se acordó que a partir de los 60 años de edad, las personas son consideradas como ancianos o adultos mayores.

En materia de geriatría, rama de la medicina encargada de la prevención, diagnóstico, terapéutica y rehabilitación de las enfermedades de los ancianos, incluyendo el aspecto sociofamiliar en su campo de acción y la gerontología, como la ciencia que se encarga de estudiar el proceso de envejecimiento desde el punto de vista biológico, psicológico, social, político y económico de una manera íntegra, no se tiene hasta el momento, en los estudios hasta hoy realizados, un conocimiento preciso del proceso de envejecimiento; no obstante, se ha aceptado la idea de que el envejecimiento es un proceso multifactorial, pudiendo ser cronológico, biológico, psíquico, social o incluso únicamente funcional.

Por lo tanto, al no tener el envejecimiento una causalidad única, no puede ser considerado una enfermedad, ni tampoco se le puede concebir como un error en la evolución del individuo, al contrario, el envejecimiento es el resultado de la interacción de factores genéticos y del ambiente en la que el individuo se desarrolla, siendo más propensos los ancianos a las enfermedades de tipo

crónico-degenerativa, aquellas que no son curables, sino controlables, las que de alguna manera repercuten en su nivel de dependencia e interacción social que sumados a factores externos como ámbitos sociales y económicos adversos provocan mayor fragilidad en las personas de la tercera edad, por lo que se vuelven vulnerables.

Podemos asumir que el envejecimiento resulta de la suma de todos los cambios que ocurren a través del tiempo en los organismos de las personas desde su concepción hasta su muerte, en donde existe una disminución en su sistema inmunológico, deterioro del intelecto, discapacidad visual y auditiva, entre otras. Si bien es cierto, clínicamente no todas las personas envejecen de la misma manera o a la misma velocidad, sí resulta comprobable que rebasando los sesenta años de edad, las personas se ven propensas a estos cambios y alteraciones, los cuales son cambios naturales que acompañan a la vejez.

Pero sin duda, la persona anciana o adulto mayor no se define sólo por su edad, tiene que ver también con una conceptualización cultural de lo que significa ser un adulto mayor. El envejecimiento, es un proceso natural, pero son las características en que se vive la sociedad las que condicionan tanto la cantidad como la calidad de vida; en otras palabras, envejecer no sólo es un proceso biológico, sino que también es un proceso social.

Al encontramos con personas que por su condición física y social entran en un estado de vulnerabilidad, el gobierno debe hacer frente a ésta situación, a través de la acción coordinada de nuestras instituciones, para poder brindar un apoyo integral para que éste sector cuente con nuevas oportunidades que les brinden una mejor calidad y expectativa de vida.

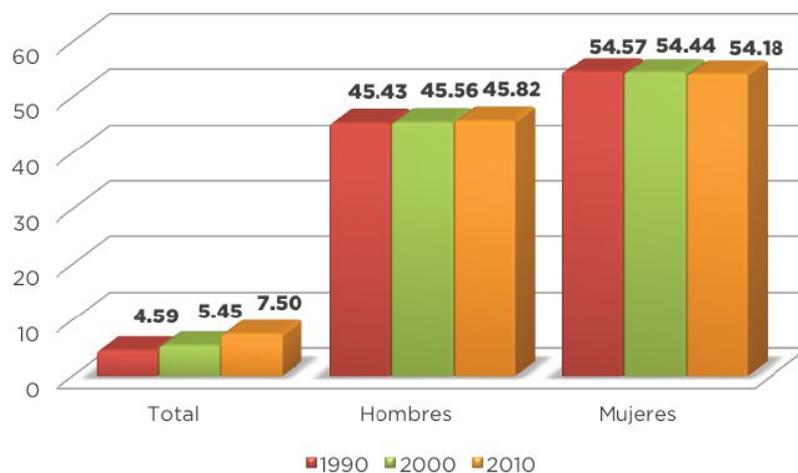
Para el año 2010 el Estado de México estaba conformado principalmente de población joven, 28.69% tenían de 0 a 14 años, 62.58% se encontraban en el grupo de 15 a 59 años y 7.50% de su población era mayor de 60 años.

De acuerdo a la Ley Federal de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, reformada el 25 de abril de 2012, es considerada una persona adulta mayor aquella que cuente con 60 años o más de edad y que se encuentre domiciliada o en tránsito en el territorio nacional.

La ley marca como derecho una asistencia social que les permita mejorar las circunstancias de carácter social que les impidan un desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

En la entidad, al año de 1990 residían 450 mil 921 adultos mayores, para el año 2000 fueron 713 mil 704 y al año 2010 ascienden a un millón 137 mil 647.

**Gráfico 1. Porcentaje de población de 60 años y más 1990, 2000, 2010 en el Estado de México**



Fuente: COESPO con base en INEGI. Censos de Población y Vivienda

De acuerdo con las condiciones de mortalidad prevalecientes en 1930, sólo el 30.1 por ciento de los recién nacidos esperaba llegar a la senectud; pero debido al notable descenso del riesgo de fallecimiento, se estima que 48.2 por ciento llegó a

la tercera edad en 1990 y entre los nacidos en este último año, se espera que 87.7 por ciento rebase los 60 años de edad durante el año 2050.

Pero no sólo el continuo aumento de los nacimientos a lo largo del periodo posrevolucionario y de la supervivencia a los 60 años hace crecer cada vez más rápido el número de adultos mayores, sino también el descenso de la mortalidad una vez alcanzada la vejez, pues ha habido un sustantivo incremento en los años de vida que puede alcanzar una persona que llega a los 60 años; en 1930 los adultos mayores tenían una esperanza de vida de 10.3 años, y los nacidos en 1990 tendrán una esperanza de vida de 20.2 años más al llegar a la vejez.

La conjugación de estos factores hará que la tasa de crecimiento de las personas de la tercera edad alcance niveles inéditos en la historia demográfica del país y se mantenga por arriba del 4 por ciento anual entre 2012 y el 2023, mientras que el volumen actual se duplicará hacia 2021 y nuevamente para el 2043. En el transcurso, la proporción de la población total irá también en constante ascenso de 12.5 por ciento en el año 2020, a 20.2 por ciento en 2035 y a 28.0 por ciento en 2050, cuando sean 36.2 millones de adultos mayores.

La transición demográfica está modificando la pirámide poblacional hacia un número creciente de adultos mayores en nuestra entidad. El Consejo Estatal de Población (COESPO) estimó que en 2005, los mexiquenses de más de 65 años ascendían a 537 mil 671 personas, lo que equivale a la población de Chimalhuacán o a la de una Ciudad como Morelia o Saltillo. Esta evolución, plantea severos retos a los sistemas de pensiones y de salud, tanto por los problemas de fondeo para cubrir las jubilaciones, como por la propia transición epidemiológica que incrementa la incidencia de los padecimientos crónico-degenerativos, cuyo tratamiento implica la necesidad de disponer de centros especializados en gerontología y geriatría. Lo cual puede ser claramente observado en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2. Población por grupos de edad en el Estado de México 1980 – 2010**

POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD					
AÑO	TOTAL	0-14	15-29	30-64	65 años y más
1980	7'564,335	3'374,650	2'149,705	1'823,932	204,721
1990	9'815,795	3'762,352	3'043,658	2'692,608	294,916
2000	13'096,686	4'171,921	3'712,918	4'102,833	471,164
2005	14'945,336	4'766,511	4'237,011	4'681,964	537,671
2010	15'571,679	4'589,604	4'149,395	6'066,551	766,129

Fuente: Elaboración propia con datos del IGECEM 2010

Las previsiones de largo plazo apuntan, que en 2030, en el Estado de México vivirán 3.34 millones de adultos mayores, la mayor cantidad entre las entidades federativas, abarcando el 15 por ciento del total del país.

Dados los anteriores aspectos, el envejecimiento de nuestra población debe examinarse desde dos niveles: el de la sociedad y el de los propios individuos que envejecen.

En lo tocante a la sociedad, hoy día se plantea la necesidad de estudiar las oportunidades sociales ofrecidas para los que envejecen y las consecuencias de esto en términos de similitud de condiciones de vida, ya sea en cuanto a la cantidad, como a la calidad.

En relación con los individuos que envejecen, la atención se debe centrar en cómo ellos enfrentan este proceso. Es decir, la capacidad de adaptarse a los cambios físicos, psicológicos, sociales o emocionales que conlleva el envejecimiento y buscar respuestas a los problemas que cotidianamente se les presentan.

El envejecimiento representa el triunfo de un proyecto de nación que vislumbró la necesidad de garantizar el derecho de las personas a gozar de una vida larga y saludable, y a decidir sobre el número y espaciamento de la descendencia. Sin

embargo los retos que plantea éste fenómeno son de gran magnitud por que exige una extraordinaria capacidad de adaptación de las instituciones, tanto económicas y sociales, asociadas a la institución familiar y a las relaciones intra e intergeneracionales. En nuestro país y sobre todo nuestra entidad, todavía se cuenta con el tiempo suficiente para que la sociedad y el Estado se preparen para dar respuesta a los desafíos que esta transformación implica tanto en el presente como en el futuro.

## **Capítulo III**

### **La Política Social Alimentaria en el Estado de México 2005 – 2011**

#### **3.1 Antecedentes**

El Estado de México se ubica en la parte sur de la altiplanicie meridional, es una de las regiones más elevadas del país, con una extensión territorial de 499.5 kilómetros. Sus límites territoriales son: al norte con los estados de Hidalgo y Querétaro; al sur con el Distrito Federal y los estados de Morelos y Guerrero; al oriente con los estados de Puebla y Tlaxcala; al poniente con los estados de Guerrero y Michoacán. Se encuentra conformado por 125 municipios y cuenta con 2 zonas metropolitanas: el Valle de México en donde habita el 75% de la población estatal, y la del Valle de Toluca que concentra al 11%; el resto de la población habita en 4 mil 422 pequeñas localidades rurales.

Este desequilibrio regional ha generado profundas desigualdades sociales, acentuando los altos niveles de marginación y pobreza. Mientras que existen regiones en las que la industria y el comercio son fundamentales; persisten otras zonas, en las que prevalece la economía de autoconsumo basada principalmente en actividades relacionadas con la agricultura y, consecuentemente, la carencia de servicios básicos y las diferencias en el ingreso.

De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Índice de Marginación es una medida – resumen que permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. El Índice permite ordenar entidades federativas y municipios de mayor a menor marginación en un momento

en el tiempo, además de que los clasifica en cinco categorías: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo grado de marginación.

Con la finalidad de disminuir estos desequilibrios regionales, la administración encabezada por Enrique Peña (2005-2011) elaboró una división regional estableciendo 16 regiones. De acuerdo al Consejo Estatal de Población<sup>6</sup>, en el 2010, se determinó que en 2 municipios se registraba un grado de marginación muy alto, en 10 alto, en 39 medio, en 36 bajo y en los 38 restantes muy bajo.

### **Cuadro 3. Municipios por Grado de Marginación**

<b>Grado de Marginación</b>	<b>Municipios</b>		
<b>Muy Alto</b>	Zacualpan	Sultepec	
<b>Alto</b>	Amatepec Tlatlaya Luvianos	Donato Guerra San Felipe del Progreso San Jose del Rincón Zumpahuacan	Ixtapan del Oro Villa de Allende Villa Victoria
<b>Medio</b>	Acambay Amanalco Atlautla Chapa de Mota Ixtapan de la Sal Jilotepec Joquicingo Ocuilan Otzolotepec San Simón de Guerrero Temascalcingo Tenancingo Villa del Carbón	Aculco Almoloya de Juárez Axapusco Ecatzingo Ixtlahuaca Jiquipilco Malinalco El Oro Polotitlan Soyaniquilpan de Juárez Temascaltepec Texcaltitlan Villa Guerrero	Almoloya de Alquisiras Atlacomulco Coatepec Harinas Isidro Fabela Xalatlaco Jocotitlan Morelos Otzoloapan Santo Tomas Tejupilco Temoaya Timilpan Zacazonapan

<sup>6</sup> El Índice de Marginación del COESPO, se construye con las variables de educación, vivienda, servicios, distribución de la población en el territorio e ingreso.

**Cuadro 3. Municipios por Grado de Marginación**

Grado de Marginación	Municipios		
<b>Bajo</b>	Almoloya del Río Atenco Calimaya Chiautla Jilotzingo Nopaltepec Papalotla Temamatla Tenango del Valle Texcalyacac Tonicato Zinacantepec	Amecameca Atizapan Coyotepec Chimalhuacan Juchitepec Otumba San Martín de las Pirámides Temascalapa Tepetlaoxtoc Tezoyuca Valle de Bravo Valle de Chalco Solidaridad	Apaxco Ayapango Chalco Hueyopxtla Nextlalpan Ozumba La Paz Tenango del Aire Tepetlixpa Tianguistenco Xonacatlan Tonanitla
<b>Muy Bajo</b>	Acolman Coacalco de Berriozabal Chapultepec Ecatepec de Morelos Ixtapaluca Melchor Ocampo Naucalpan de Juárez Ocoyoacac San Mateo Atenco Teotihuacan Texcoco Toluca	Atizapan de Zaragoza Cocotitlan Chicoloapan Huehuetoca Jaltenco Metepec Nezahualcoyotl San Antonio la Isla Tecamac Tepotzotlan Tlalmanalco Tultepec Zumpango	Capulhuac Cuautitlan Chiconcuac Huixquilucan Lerma Mexicaltzingo Nicolas Romero Rayon Teoloyucan Tequixquiac Tlalnepantla de Baz Tultitlan Cuautitlan Izcalli

Fuente: Elaboración propia con datos de COESPO 2010

El grado de marginación permite indicar por áreas geográficas, la intensidad de las privaciones y exclusión social de la población. La intensificación de esas carencias configura entornos más adversos para los habitantes. También permite establecer jerarquías entre las unidades territoriales, según la intensidad de las carencias

estructurales padecidas por sus pobladores y, de este modo, ofrece un criterio sólido para priorizar acciones de política social en los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, de acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del año 2005<sup>7</sup> elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que el Estado de México tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.795, ubicándolo en el lugar 17 a nivel nacional.

Durante el gobierno de Carlos Hank González (1969 – 1975), la entrega de apoyos se realizó a través del Instituto de Protección a la Infancia, que posteriormente se transformó en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Estos apoyos alimentarios eran los desayunos escolares.

Posteriormente durante la administración de Jorge Jiménez Cantú se registra la implementación del programa de huertos familiares, como un programa complementario al aspecto nutricional de las familias con menos recursos.

En el periodo de 1981-1987 es cuando inicia la operación del Programa de Asistencia Alimentaria a Familias (PASAF), cuyo objetivo era brindar asistencia alimentaria directa a través de la dotación de leche. Posteriormente este programa es sustituido por la entrega de una ración alimentaria integrada por 5 kilos de harina de maíz nixtamalizado y un kilo de frijol, con lo cual se beneficiaba a 61 mil 400 familias a cambio de una cuota de recuperación de 1 peso.

Es en el gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza cuando se registra la distribución de más de 250 millones de desayunos escolares en el periodo de 1989-1993, la instalación de más de 75 mil huertos familiares y la impartición de pláticas en materia de nutrición. Adicionalmente se reporta la entrega de despensas a 202 mil familias y la operación de 128 cocinas populares.

---

<sup>7</sup> Considera las variables de educación (tasa de matriculación escolar y de alfabetización), salud (esperanza de vida al nacer) e ingreso (PIB per cápita en dólares).

En el año de 1999 asume la gubernatura del Estado de México Arturo Montiel Rojas y con la finalidad de atacar los problemas prevalentes se continuó con aquellos programas que tradicionalmente se venían operando, pero a través de su gestión se innovaron y crearon otros nuevos como lo fueron: Programa de Asistencia Alimentaria a Menores Escolares (PRAAME), Raciones Vespertinas, Desayunos Escolares Comunitarios, Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo, Programa Nutrición Familiar (NUTRIFAM) antes PASAF, NUTRE a Sujetos Vulnerables, HORTADIF (Huertos Familiares), Proyectos Productivos, Centros de Atención y Vigilancia Nutricional, Programa de Orientación Alimentaria y el Programa de Seguridad Alimentaria (COMESA).

### **3.2 El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores en el Gobierno de Enrique Peña Nieto en el Estado de México (2005-2011)**

En septiembre de 2005 asume la gubernatura Enrique Peña Nieto, quien reconoce que: “combatir la pobreza y las desigualdades que aún imperan en nuestra entidad, es uno de los retos más importantes de esta administración, estamos convencidos de que el desarrollo social debe ser una política de Estado, destinada a garantizar la equidad y la inclusión social para el desarrollo pleno del potencial humano, y la creación de oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida, a través de la salud, la educación, la asistencia social, la atención a grupos vulnerables y el combate frontal a las causas que originan la pobreza y la marginación” (GEM, 2005:3)

La idea central del proyecto de Peña Nieto, plasmada en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, es la de formular políticas que brinden a los habitantes del Estado de México una seguridad integral misma que se fundamenta en tres pilares:

- ❖ Seguridad Económica, para generar condiciones adecuadas que incentiven la inversión privada, mejorando el ambiente general de negocios que

promueva que el mercado mexiquense sea más productivo y competitivo. Las principales funciones se enfocan al desarrollo de infraestructura de transporte y vialidad, renovación tecnológica del campo, innovación en la industria, simplificación administrativa, entre otras cosas.

- ❖ Seguridad Pública, cuyo detonador es replantear las políticas que garanticen la plena vigencia del Estado de Derecho, dando certidumbre y seguridad física y de sus bienes a cada uno de los habitantes del Estado; a través del establecimiento de un sistema de seguridad pública y la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiacos.
- ❖ Seguridad Social, cuyo fundamento es el que todos los sectores de la población, especialmente los sectores más vulnerables, cuenten con las capacidades físicas, intelectuales y emocionales necesarias para incorporarse al proceso de desarrollo. Este tema es considerado como prioritario, por lo que se establece que los esfuerzos deben dirigirse a combatir la pobreza, aumentar la equidad e inclusión social, ofrecer servicios de calidad en materia de educación, salud, recreación y vivienda y promover que la población adquiera las capacidades físicas e intelectuales suficientes que permitan al individuo alcanzar una vida plena. Los programas sociales deben:
  - a. Ser focalizados para que los beneficios lleguen a la población más vulnerable y a las comunidades de alta y muy alta marginación;
  - b. Bajo un criterio regional que responda a las condiciones específicas de cada región;
  - c. Con una visión municipalista, ya que es a través de los municipios que se ejecutan los programas.

Es importante mencionar que, al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se considera que para lograr buenos resultados en materia social se requiere de un crecimiento económico acelerado, sostenido y fincado en bases sólidas.

Para la correcta operación de los Programas de Gobierno, se crearon tres Gabinetes Especializados<sup>8</sup>: Seguridad Pública, Económica y Social, integrados por Titulares de las Secretarías que sus funciones incidan directamente en cada uno de ellos. Así mismo, derivado del nuevo contexto poblacional, se formuló una nueva división regional del Estado, esta vez conformado por 16 regiones, integrándose, a su vez, la misma cantidad de Gabinetes Regionales presididos todos por el Titular del Ejecutivo y operados por los Secretarios. Cabe mencionar que en lo que respecta a los nuevos programas alimentarios implementados por la administración de Peña Nieto, es indispensable la participación de estos Gabinetes para la integración de los padrones de beneficiarios.

Este nuevo esquema de regionalización considera las 16 regiones siguientes:

I. Amecameca	V. Ecatepec	IX. Texcoco	XIII. Toluca
II. Atlacomulco	VI. Ixtapan de la Sal	X. Tejupilco	XIV. Tultitlan
III. Chimalhuacán	VII. Lerma	XI. Nezahualcóyotl	XV. Valle de Bravo
IV. Cuautitlán Izcalli	VIII. Naucalpan	XII. Tlalnepantla	XVI. Zumpango

La formulación, implementación y evaluación de las estrategias en materia de desarrollo social son responsabilidad del Gabinete Especializado de Seguridad Social, el cual se encuentra integrado por los Secretarios de Desarrollo Social, Finanzas, Salud, Educación, Desarrollo Agropecuario y Contraloría, además del Coordinador General de Comunicación Social y el Director General del DIFEM.

---

<sup>8</sup> Es importante mencionar que en esta administración se emitió el Reglamento de los Gabinetes del Poder Ejecutivo; el legal y ampliado; los especializados y los regionales. En el caso de los especializados se encuentran el de Seguridad Pública, Económica y Social. En el caso de los regionales, estos trabajan en la gestión de programas y apoyos en cada una de las regiones en las que se divide el estado (16 regiones).

El Programa Sectorial de Seguridad Social 2006-2011 establece que el desarrollo social “gira en torno a un mejoramiento paulatino y constante de los niveles de bienestar de la población, y a la atención prioritaria de los sectores más desprotegidos de la sociedad mediante la ampliación de las capacidades individuales y colectivas y la creación de oportunidades de desarrollo, aspectos que en conjunto permitirán que los mexiquenses accedan a un desarrollo humano equitativo e integral.” (SEDESEM, 2006: 5)

Este programa se encuentra vinculado al Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, y es que ambos concentran en temas estructurales las políticas en materia de desarrollo social del Gobierno del Estado de México, mismas que son agrupadas en dos grandes vertientes:

**Cuadro 4. Temas Estructurales de las Políticas en Materia de Desarrollo Social**

VERTIENTE	TEMAS ESTRUCTURALES
<b>VERTIENTE 1: CALIDAD DE VIDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Realidad Demográfica.</li> <li>II. Salud y Seguridad Social.</li> <li>III. Educación para Acrecentar el Capital Humano.</li> <li>IV. Deporte para el Sano Desarrollo de los Mexiquenses.</li> <li>V. Cultura para Enriquecer la Educación y Vigorizar la Identidad.</li> </ul>
<b>VERTIENTE 2: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Equidad de Género y Nuevas Expectativas para las Mujeres.</li> <li>II. Integración de la Familia para el Fortalecimiento de la Sociedad.</li> <li>III. Cuidado a la Niñez para Proteger el Futuro.</li> <li>IV. Más Oportunidades para los Jóvenes.</li> <li>V. Adultos Mayores.</li> <li>VI. Personas con Capacidades Diferentes.</li> <li>VII. Apoyo a Comunidades Indígenas para su Desarrollo Integral</li> <li>VIII. Pobreza Extrema y Marginación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011.

Como en el sexenio anterior, la política social alimentaria es implementada a través del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social y del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México<sup>9</sup>. Cabe mencionar que los programas alimentarios operados durante el sexenio anterior continúan vigentes.

En la vertiente de apoyo para adultos mayores, este programa es operado por la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.

Partiendo del principio de que los adultos mayores son una prioridad del Gobierno Estatal y de todos los sectores interesados en el bienestar de los hombres y mujeres mayores de 70 años, el Gobernador mostró una sincera y consciente preocupación en procurar una mejor calidad de vida a las personas mayores en condiciones de pobreza alimenticia.

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y en reciprocidad al compromiso que el Ejecutivo Estatal adquirió con los adultos mayores que integran la sociedad mexiquense, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, tiene como objeto la planeación, coordinación, operación y evaluación de políticas y programas para los adultos mayores, a fin de promover su bienestar social. En este sentido, el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores forma parte del concepto integral del mencionado plan.

Acorde a la Política Integral para el Combate a la Pobreza, la cual fue propuesta por el Ejecutivo Estatal, el establecimiento de acciones fueron enfocadas a los sectores de la población más vulnerables como es el caso de las personas en el rango de edad de los 70 años en adelante.

---

<sup>9</sup> Organismos responsables de la operación de los nuevos programas alimentarios implementados por este Gobierno.

Para atender prioritariamente a los sectores más vulnerables se diseñaron estrategias y acciones de gobierno sustentadas en la Seguridad Social, la Seguridad Económica y la Seguridad Pública.

En el año 2006 el Congreso Local aprobó una inversión para instrumentar el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, el cual fue el punto de partida para la ejecución de acciones integrales en beneficio de las personas en el rango de edad de los 70 años en adelante en todo el territorio estatal, garantizando el óptimo ejercicio de los recursos asignados.

La Seguridad Social es un tema prioritario de la agenda pública, pues concibe la lucha contra la pobreza y los esfuerzos por aumentar la equidad, como dos de las funciones básicas del Estado, como se estipula en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, que considera lo siguiente: “generar las condiciones que aseguren el desarrollo social, superar la pobreza, la marginación y la exclusión social;” conceptos que integra el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.

Entre los objetivos de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, se encuentran el derecho igualitario e incondicional al desarrollo social y a sus programas, así como el de superar la pobreza, la marginación y la exclusión social, además de dar atención prioritaria a las personas en condiciones precarias o de vulnerabilidad como es el caso de la población objetivo del Programa.

El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social tiene entre sus facultades las de establecer acciones integrales que permitan procurar el bienestar de las personas a partir de 70 años que viven en pobreza alimentaria, de promover su redignificación y reconocimiento, además de valorar sus capacidades y necesidades.

De acuerdo con las Proyecciones de Población 2005-2050 del Consejo Nacional de Población, en 2005 había en el Estado de México 345,798 personas mayores de 70 años, de los cuales 148,272 eran hombres y 197,526 eran mujeres.

Esta tendencia continuará creciendo, por lo que la consolidación de este programa de atención a las personas mayores de 70 años se vuelve prioritaria para garantizar plenamente los derechos que la Constitución y sus leyes les otorga.

Este programa tiene como base el principio derivado de la Cumbre Mundial sobre el Envejecimiento en el que todos sus Estados-Parte (incluido México) se comprometieron a generar condiciones para construir sociedades para todas las edades. La población de más de 70 años de edad, se incrementó en esta década, por lo anterior el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores se estableció como una acción concreta, inmediata y acorde a la referida dinámica social.

Las acciones del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores se inscribieron dentro de la planeación, coordinación, operación, aplicación, evaluación de políticas y programas para las personas en el rango de edad de los 70 años en adelante, a fin de promover su bienestar social.

#### **a) Descripción del Programa**

Este Programa fue creado para brindar un servicio que permitiera la dignificación y autoestima de los Adultos Mayores, para lograr una vejez plena y sana, considerando sus necesidades y capacidades. El Programa se orienta a beneficiar a Adultos Mayores de setenta años y más, en pobreza alimenticia y que radiquen en los municipios con un alto índice de esta población y asentados en las zonas marginadas.

## **b) Objetivo General del Programa**

El Programa tiene como objetivo general apoyar a los Adultos Mayores de setenta años y más, que viven en condición de pobreza alimenticia, con el fin de ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar mediante la dotación de un paquete alimenticio y la posibilidad de adquirir otros insumos, como medicamentos del cuadro básico y artículos de aseo personal que propicien la mejora de su calidad de vida<sup>10</sup>.

## **c) Objetivos Específicos**

Los objetivos específicos del Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de acuerdo con sus Reglas de Operación 2006 son:

- ❖ Atender a la población de setenta años y más que se encuentre en pobreza alimenticia.
- ❖ Incorporar a los Adultos Mayores que no cuenten con el apoyo de ningún otro programa federal, estatal ni municipal; y que preferentemente se localicen en zonas de alta y muy alta marginación y no tengan seguridad social.
- ❖ Otorgar una despensa con orientación geriátrica.
- ❖ Desarrollar acciones integrales que permitan atender la salud de los Adultos Mayores, la incorporación al trabajo de quienes estén en condición de realizarlo y fomentar la corresponsabilidad de los beneficiarios mediante su participación en programas sociales.
- ❖ Fomentar una cultura de respeto, reconocimiento y dignidad de los Adultos Mayores, tanto en su entorno familiar como social.

---

<sup>10</sup> Cabe hacer mención que tanto el objetivo general como los específicos del Programa han sufrido modificaciones en las Reglas de Operación, esto debido a los cambios sufridos por el Programa y además, para lograr la inclusión del mayor número de posibles beneficiarios.

- ❖ Promover la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, en el diseño y la concurrencia de recursos para la implementación de los programas integrales de atención al Adulto Mayor.

#### **d) Características del Programa**

El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social a través de la Dirección de Bienestar Social para el Adulto Mayor se encarga de la operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, el cual se otorga a los Adultos Mayores de 70 años y más que cumplen con los siguientes requisitos:

- ❖ Ser Adulto Mayor de 70 años de edad.
- ❖ No contar con seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSEMYM).
- ❖ No ser beneficiario de Programas Federales, Estatales y Municipales.
- ❖ No ser pensionado ni jubilado.

El medio a través del cual el adulto mayor dispone del monto económico de la pensión alimenticia es un monedero electrónico el cual identifica y asocia al beneficiario con el saldo de su cuenta, y permite el retiro del paquete alimenticio y los productos complementarios.

Para el año 2011, el monto de la pensión alimenticia fue de \$685.10 pesos mensuales y con una meta física de 160,912 beneficiarios a atender en ese mismo año.

De acuerdo al padrón de beneficiarios del Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores reportado por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social al cierre del año 2011 se tenía un total de 160, 912 beneficiarios distribuidos tal como se observa en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Distribución de beneficiarios por Municipio**

<b>Municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Porcentaje</b>
Acambay de Ruiz Castañeda	1,400	0.87%
Acolman	686	0.43%
Aculco	873	0.54%
Almoloya de Alquisiras	439	0.27%
Almoloya de Juarez	2,320	1.44%
Almoloya del Rio	195	0.12%
Amanalco	575	0.36%
Amatepec	1,381	0.86%
Amecameca	507	0.32%
Apaxco	473	0.29%
Atenco	707	0.44%
Atizapan	139	0.09%
Atizapan de Zaragoza	2,751	1.71%
Atlacomulco	1,495	0.93%
Atlautla	555	0.34%
Axapusco	764	0.47%
Ayapango	183	0.11%
Calimaya	781	0.49%
Capulhuac	375	0.23%
Coacalco de Berriozabal	1,180	0.73%
Coatepec Harinas	889	0.55%
Cocotitlan	309	0.19%
Coyotepec	747	0.46%
Cuautitlan	664	0.41%
Cuautitlan Izcalli	2,765	1.72%
Chalco	2,492	1.55%
Chapa de Mota	691	0.43%
Chapultepec	115	0.07%
Chiautla	460	0.29%
Chicoloapan	1,094	0.68%
Chiconcuac	419	0.26%
Chimalhuacan	3,161	1.96%
Donato Guerra	662	0.41%

<b>Municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Porcentaje</b>
Ecatepec de Morelos	12,312	7.65%
Ecatzingo	233	0.14%
El Oro	803	0.50%
Huehuetoca	575	0.36%
Hueyoxtla	1,106	0.69%
Huixquilucan	2,076	1.29%
Isidro Fabela	135	0.08%
Ixtapaluca	2,939	1.83%
Ixtapan de la Sal	695	0.43%
Ixtapan del Oro	262	0.16%
Ixtlahuaca	2,278	1.42%
Jaltenco	325	0.20%
Jilotepec	1,850	1.15%
Jilotzingo	375	0.23%
Jiquipilco	1,365	0.85%
Jocotitlan	1,099	0.68%
Joquicingo	342	0.21%
Juchitepec	604	0.38%
La Paz	974	0.61%
Lema	2,197	1.37%
Luvianos	956	0.59%
Malinalco	660	0.41%
Melchor Ocampo	621	0.39%
Metepiec	2,635	1.64%
Mexicaltzingo	215	0.13%
Morelos	823	0.51%
Naucalpan de Juarez	7,939	4.93%
Nextlalpan	433	0.27%
Nezahualcoyotl	9,674	6.01%
Nicolas Romero	2,041	1.27%
Nopaltepec	260	0.16%
Ocoyoacac	927	0.58%
Ocuilan	668	0.42%
Otumba	1,011	0.63%
Otzoloapan	261	0.16%

<b>Municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Porcentaje</b>
Otzolotepec	955	0.59%
Ozumba	716	0.44%
Papalotla	90	0.06%
Polotitlan	543	0.34%
Rayon	331	0.21%
San Antonio La Isla	220	0.14%
San Felipe del Progreso	2,497	1.55%
San Jose del Rincon	1,574	0.98%
San Martin de las Piramides	530	0.33%
San Mateo Atenco	938	0.58%
San Simon de Guerrero	241	0.15%
Santo Tomas	311	0.19%
Soyaniquilpan de Juarez	358	0.22%
Sultepec	904	0.56%
Tecamac	2,200	1.37%
Tejupilco	1,633	1.01%
Temamatla	201	0.12%
Temascalapa	690	0.43%
Temascalcingo	1,863	1.16%
Temascaltepec	1,074	0.67%
Temoaya	1,275	0.79%
Tenancingo	1,267	0.79%
Tenango del Aire	298	0.19%
Tenango del Valle	1,230	0.76%
Teoloyucan	943	0.59%
Teotihuacan	776	0.48%
Tepetlaoxtoc	544	0.34%
Tepetlixpa	528	0.33%
Tepotzotlan	917	0.57%
Tequixquiac	805	0.50%
Texcaltitlan	593	0.37%
Texcalyacac	117	0.07%
Texcoco	3,193	1.98%
Tezoyuca	450	0.28%
Tianguistenco	921	0.57%

<b>Municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Porcentaje</b>
Timilpan	755	0.47%
Tlalmanalco	602	0.37%
Tlalnepantla de Baz	7,683	4.77%
Tlatlaya	1,224	0.76%
Toluca	7,580	4.71%
Tonanitla	173	0.11%
Tonatico	495	0.31%
Tultepec	507	0.32%
Tultitlan	2,806	1.74%
Valle de Bravo	1,129	0.70%
Valle de Chalco Solidaridad	2,643	1.64%
Villa de Allende	856	0.53%
Villa del Carbón	868	0.54%
Villa Guerrero	768	0.48%
Villa Victoria	1,511	0.94%
Xatlalaco	418	0.26%
Xonacatlan	1,065	0.66%
Zacazonapan	123	0.08%
Zacualpan	536	0.33%
Zinacantepec	1,541	0.96%
Zumpahuacan	514	0.32%
Zumpango	1,473	0.92%
<b>TOTAL</b>	<b>160,912</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INFOEM 2012.

Con base en el cuadro se puede observar un contraste de acuerdo al número de beneficiarios que existe en cada municipio, en algunos casos y como ejemplo se encuentran municipios urbanos que están ubicados en la periferia del Distrito Federal como son el caso de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan y que cuentan con un mayor padrón de beneficiarios que municipios rurales como Chapultepec, Texcalyacac los cuales por sus propias características tienen un número mayor de carencias en cuanto a la dotación y acceso a los servicios.

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores del año 2011, la población objetivo del Programa son los “Adultos Mayores de más de 70 años que habitan en el Estado de México”. De ahí que en el año 2011 la meta era atender a un total de 160,912 adultos mayores con una canasta alimentaria con valor de \$685.10.

El Programa ha logrado atender a su población objetivo a lo largo de su operación, iniciando en mayo del año 2006 con 80,761 personas atendidas. Inicialmente este programa consistía en la entrega de una canasta alimentaria con costo de \$400.00 pesos, además de otorgarles la cantidad de \$98 pesos en monedero electrónico para la compra de productos diversos.

En el año 2006 y en apoyo a los sectores más desprotegidos de la sociedad mexiquense y como respuesta al compromiso del gobierno en turno, se llevaron a cabo, por medio del CEMYBS, las primeras entregas del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años, en beneficio de 43 mil 477 personas de la tercera edad las cuales no contaban con seguridad social, no eran beneficiarios de algún programa social, estatal o municipal, ni pensionados o jubilados y que vivían en condición de pobreza alimentaria.

Durante la primera etapa se entregaron pensiones alimenticias en localidades consideradas con alto nivel de marginación, según cifras del Consejo Estatal de Población (COESPO), en los municipios de Amecameca, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, La Paz, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, San José del Rincón, Tlalnepantla de Baz y Toluca.

En la segunda etapa se otorgó la pensión alimenticia en los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco, Amatepec, Atlacomulco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Donato Guerra, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotzingo,

Jiquipilco, Jocotitlán, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Papalotla, San Felipe del Progreso, Santo Tomás, Tejupilco, Temascaltepec, Temoaya, Tepetlaoxtoc, Tlalnepantla de Baz, Tlatlaya, Toluca, Tonatico, Valle de Chalco, Villa Victoria y Zumpahuacán.

El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores siguió ampliando su cobertura, al cierre del año 2006 beneficiaba a más de 80 mil personas, en el año 2007 apoyaba ya a 105 mil adultos mayores de 70 años, y la meta para finales de ese mismo año era respaldar a 130 mil.

Durante el año 2008 se realizaron las etapas quinta y sexta del programa, en las cuales se entregaron 35 mil 5 pensiones, de esta manera se beneficiaron 140 mil 766 adultos mayores, en el mismo lapso se entregaron un millón 254 mil 607 paquetes nutricionales. Por las condiciones propias de su edad, una gran cantidad de adultos mayores carecen de ingresos fijos o suficientes que les permitan llevar una vida digna.

Para coadyuvar en esta problemática, se gestionó la firma de mil 800 convenios con empresas y comercios, para que otorguen descuentos y empleos a este sector vulnerable de la población.

Durante los ejercicios 2009 y 2010 el padrón se mantuvo con el mismo número de beneficiarios, cabe hacer mención que si sufrió modificaciones en cuanto a bajas de beneficiarios por motivo de defunciones pero en esos espacios se permitió el nuevo ingreso de adultos mayores que ya habían solicitado su inscripción al programa.

Para el cierre del ejercicio 2011, el padrón de beneficiarios ascendió a 160,912 adultos mayores residentes en los 125 Municipios del Estado de México.

Por otra parte, en el Cuadro 6 se muestra la distribución por Municipio de los beneficiarios del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de los años 2006 al 2011 con respecto a su lugar de residencia.

**Cuadro 6. Distribución de beneficiarios por Municipio 2006 - 2011**

MUNICIPIO	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	No. Benef.	%										
Acambay de Ruiz Castañeda	1,026	1.27%	1,031	0.79%	1,608	1.07%	1,446	0.96%	1,402	0.93%	1,400	0.87%
Acolman	80	0.10%	675	0.52%	759	0.50%	674	0.45%	684	0.45%	686	0.43%
Aculco	562	0.70%	572	0.44%	943	0.62%	888	0.59%	875	0.58%	873	0.54%
Almoloya de Alquisirás			381	0.29%	482	0.32%	459	0.30%	433	0.29%	439	0.27%
Almoloya de Juárez	1,564	1.94%	2,370	1.81%	2,514	1.67%	2,265	1.50%	2,241	1.48%	2,320	1.44%
Almoloya del Río			210	0.16%	241	0.16%	193	0.13%	197	0.13%	195	0.12%
Amanalco	595	0.74%	598	0.46%	623	0.41%	586	0.39%	574	0.38%	575	0.36%
Amatepec	742	0.92%	753	0.58%	1,055	0.70%	1,321	0.88%	1,351	0.90%	1,381	0.86%
Amecameca	386	0.48%	395	0.30%	485	0.32%	477	0.32%	510	0.34%	507	0.32%
Apaxco			341	0.26%	402	0.27%	469	0.31%	473	0.31%	473	0.29%
Atenco	455	0.56%	465	0.36%	744	0.49%	704	0.47%	708	0.47%	707	0.44%
Atizapan	63	0.08%	164	0.13%	160	0.11%	141	0.09%	139	0.09%	139	0.09%
Atizapan de Zaragoza	1,424	1.76%	2,488	1.90%	2,587	1.71%	2,214	1.47%	2,395	1.59%	2,751	1.71%
Atlacomulco	1,351	1.67%	1,346	1.03%	1,593	1.06%	1,445	0.96%	1,396	0.93%	1,495	0.93%
Atlautla			417	0.32%	501	0.33%	553	0.37%	554	0.37%	555	0.34%
Axapusco			538	0.41%	808	0.54%	791	0.52%	764	0.51%	764	0.47%
Ayapango			183	0.14%	209	0.14%	194	0.13%	182	0.12%	183	0.11%
Calimaya	1	0.00%	584	0.45%	828	0.55%	761	0.50%	773	0.51%	781	0.49%
Capulhuac			194	0.15%	377	0.25%	375	0.25%	371	0.25%	375	0.23%
Coacalco de Berriozabal	466	0.58%	2,392	1.83%	2,679	1.78%	2,423	1.61%	930	0.62%	1,180	0.73%
Coatepec Harinas	808	1.00%	529	0.40%	586	0.39%	747	0.49%	890	0.59%	889	0.55%
Cocotitlan	196	0.24%	77	0.06%	108	0.07%	117	0.08%	308	0.20%	309	0.19%
Coyotepec			376	0.29%	428	0.28%	404	0.27%	743	0.49%	747	0.46%
Cuautitlan	512	0.63%	399	0.30%	435	0.29%	392	0.26%	670	0.44%	664	0.41%
Cuautitlan Izcalli			3,023	2.31%	3,328	2.21%	2,934	1.94%	2,319	1.54%	2,765	1.72%
Chalco			914	0.70%	1,065	0.71%	946	0.63%	2,305	1.53%	2,492	1.55%
Chapa de Mota			792	0.60%	1,013	0.67%	937	0.62%	711	0.47%	691	0.43%
<b>Chapultepec</b>	<b>79</b>	<b>0.10%</b>	<b>216</b>	<b>0.16%</b>	<b>327</b>	<b>0.22%</b>	<b>306</b>	<b>0.20%</b>	<b>118</b>	<b>0.08%</b>	<b>115</b>	<b>0.07%</b>
Chiautla	305	0.38%	443	0.34%	681	0.45%	751	0.50%	456	0.30%	460	0.29%
Chicoloapan	632	0.78%	601	0.46%	719	0.48%	661	0.44%	1,088	0.72%	1,094	0.68%

MUNICIPIO	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%
Chiconcuac	267	0.33%	1,820	1.39%	2,529	1.68%	2,364	1.57%	418	0.28%	419	0.26%
Chimalhuacan	2,124	2.63%	331	0.25%	706	0.47%	616	0.41%	2,838	1.88%	3,161	1.96%
Donato Guerra	329	0.41%	11,818	9.03%	12,368	8.20%	10,992	7.28%	619	0.41%	662	0.41%
<b>Ecatepec de Morelos</b>	<b>8,498</b>	<b>10.52%</b>	<b>222</b>	<b>0.17%</b>	<b>257</b>	<b>0.17%</b>	<b>247</b>	<b>0.16%</b>	<b>10,771</b>	<b>7.14%</b>	<b>12,312</b>	<b>7.65%</b>
Ecatzingo			526	0.40%	631	0.42%	799	0.53%	233	0.15%	233	0.14%
El Oro	529	0.66%	460	0.35%	535	0.35%	536	0.36%	798	0.53%	803	0.50%
Huehuetoca			934	0.71%	1,010	0.67%	1,085	0.72%	535	0.35%	575	0.36%
Hueyoxtlia			1,970	1.50%	2,120	1.40%	1,897	1.26%	1,062	0.70%	1,106	0.69%
Huixquilucan	1,019	1.26%	135	0.10%	142	0.09%	126	0.08%	1,853	1.23%	2,076	1.29%
Isidro Fabela	138	0.17%	2,513	1.92%	2,892	1.92%	2,731	1.81%	132	0.09%	135	0.08%
Ixtapaluca	1,159	1.44%	607	0.46%	665	0.44%	684	0.45%	2,711	1.80%	2,939	1.83%
Ixtapan de la Sal	618	0.77%	279	0.21%	306	0.20%	270	0.18%	671	0.44%	695	0.43%
Ixtapan del Oro	283	0.35%	1,666	1.27%	2,088	1.38%	2,276	1.51%	262	0.17%	262	0.16%
Ixtlahuaca	1,687	2.09%	363	0.28%	390	0.26%	424	0.28%	2,154	1.43%	2,278	1.42%
Jaltenco			272	0.21%	331	0.22%	315	0.21%	324	0.21%	325	0.20%
Jilotepec			977	0.75%	1,085	0.72%	1,604	1.06%	1,644	1.09%	1,850	1.15%
Jilotzingo	267	0.33%	265	0.20%	409	0.27%	373	0.25%	374	0.25%	375	0.23%
Jiquipilco	1,086	1.34%	1,118	0.85%	1,212	0.80%	1,402	0.93%	1,363	0.90%	1,365	0.85%
Jocotitlan	679	0.84%	811	0.62%	867	0.57%	1,112	0.74%	1,109	0.73%	1,099	0.68%
Joquicingo			302	0.23%	338	0.22%	315	0.21%	311	0.21%	342	0.21%
Juchitepec			460	0.35%	584	0.39%	608	0.40%	605	0.40%	604	0.38%
La Paz	372	0.46%	615	0.47%	761	0.50%	728	0.48%	786	0.52%	974	0.61%
Lerma	1,445	1.79%	1,451	1.11%	1,655	1.10%	1,679	1.11%	2,098	1.39%	2,197	1.37%
Luvianos	984	1.22%	984	0.75%	1,096	0.73%	973	0.64%	871	0.58%	956	0.59%
Malinalco			577	0.44%	639	0.42%	665	0.44%	654	0.43%	660	0.41%
Melchor Ocampo			446	0.34%	560	0.37%	640	0.42%	620	0.41%	621	0.39%
Metepec	679	0.84%	863	0.66%	860	0.57%	2,257	1.50%	2,413	1.60%	2,635	1.64%
Mexicaltzingo	147	0.18%	148	0.11%	181	0.12%	228	0.15%	215	0.14%	215	0.13%
Morelos			613	0.47%	642	0.43%	871	0.58%	831	0.55%	823	0.51%
<b>Naucalpan de Juarez</b>	<b>4,448</b>	<b>5.51%</b>	<b>6,143</b>	<b>4.69%</b>	<b>6,288</b>	<b>4.17%</b>	<b>5,863</b>	<b>3.89%</b>	<b>6,194</b>	<b>4.10%</b>	<b>7,939</b>	<b>4.93%</b>
Nextlalpan			417	0.32%	453	0.30%	418	0.28%	430	0.28%	433	0.27%
<b>Nezahualcoyotl</b>	<b>4,796</b>	<b>5.94%</b>	<b>8,822</b>	<b>6.74%</b>	<b>9,698</b>	<b>6.43%</b>	<b>8,926</b>	<b>5.91%</b>	<b>8,819</b>	<b>5.84%</b>	<b>9,674</b>	<b>6.01%</b>
Nicolas Romero	1,143	1.42%	1,137	0.87%	1,138	0.75%	1,772	1.17%	1,811	1.20%	2,041	1.27%
Nopaltepec			243	0.19%	269	0.18%	249	0.16%	259	0.17%	260	0.16%
Ocoyoacac	761	0.94%	762	0.58%	814	0.54%	925	0.61%	911	0.60%	927	0.58%
Ocuilan			601	0.46%	644	0.43%	692	0.46%	670	0.44%	668	0.42%
Otumba	564	0.70%	687	0.52%	1,108	0.73%	1,039	0.69%	1,007	0.67%	1,011	0.63%
Ozoloapan			232	0.18%	294	0.19%	272	0.18%	259	0.17%	261	0.16%

MUNICIPIO	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	No. Benef.	%										
Otzolotepec			698	0.53%	931	0.62%	954	0.63%	955	0.63%	955	0.59%
Ozumba			442	0.34%	784	0.52%	714	0.47%	709	0.47%	716	0.44%
<b>Papalotla</b>	<b>80</b>	<b>0.10%</b>	<b>81</b>	<b>0.06%</b>	<b>93</b>	<b>0.06%</b>	<b>88</b>	<b>0.06%</b>	<b>90</b>	<b>0.06%</b>	<b>90</b>	<b>0.06%</b>
Polotitlan			307	0.23%	346	0.23%	536	0.36%	551	0.37%	543	0.34%
Rayon	198	0.25%	270	0.21%	332	0.22%	344	0.23%	330	0.22%	331	0.21%
San Antonio La Isla	210	0.26%	225	0.17%	241	0.16%	221	0.15%	211	0.14%	220	0.14%
San Felipe del Progreso	898	1.11%	2,253	1.72%	2,438	1.62%	2,440	1.62%	2,395	1.59%	2,497	1.55%
San Jose del Rincon	1,273	1.58%	1,304	1.00%	1,377	0.91%	1,488	0.99%	1,489	0.99%	1,574	0.98%
San Martin de las Piramides			440	0.34%	485	0.32%	532	0.35%	525	0.35%	530	0.33%
San Mateo Atenco	892	1.10%	901	0.69%	963	0.64%	870	0.58%	940	0.62%	938	0.58%
San Simon de Guerrero			250	0.19%	266	0.18%	242	0.16%	237	0.16%	241	0.15%
Santo Tomas	351	0.43%	630	0.48%	839	0.56%	1,139	0.75%	312	0.21%	311	0.19%
Soyaniquilpan de Juarez			360	0.27%	364	0.24%	331	0.22%	361	0.24%	358	0.22%
Sultepec			260	0.20%	275	0.18%	262	0.17%	899	0.60%	904	0.56%
Tecamamac	1,440	1.78%	633	0.48%	777	0.51%	908	0.60%	1,876	1.24%	2,200	1.37%
Tejupilco	1,175	1.45%	1,550	1.18%	2,047	1.36%	1,878	1.24%	1,570	1.04%	1,633	1.01%
Temamatla	175	0.22%	1,187	0.91%	1,308	0.87%	1,604	1.06%	201	0.13%	201	0.12%
Temascalapa			184	0.14%	212	0.14%	201	0.13%	689	0.46%	690	0.43%
Temascalcingo	1,153	1.43%	665	0.51%	705	0.47%	724	0.48%	1,860	1.23%	1,863	1.16%
Temascaltepec	937	1.16%	1,155	0.88%	1,762	1.17%	1,904	1.26%	1,071	0.71%	1,074	0.67%
Temoaya	1,112	1.38%	922	0.70%	1,034	0.69%	1,117	0.74%	1,282	0.85%	1,275	0.79%
Tenancingo	1,055	1.31%	1,098	0.84%	1,303	0.86%	1,316	0.87%	1,264	0.84%	1,267	0.79%
Tenango del Aire			1,101	0.84%	1,444	0.96%	1,304	0.86%	297	0.20%	298	0.19%
Tenango del Valle			235	0.18%	299	0.20%	285	0.19%	1,206	0.80%	1,230	0.76%
Teoloyucan			907	0.69%	1,189	0.79%	1,235	0.82%	943	0.62%	943	0.59%
Teotihuacan			648	0.49%	856	0.57%	967	0.64%	772	0.51%	776	0.48%
Tepetlaoxtoc	385	0.48%	587	0.45%	772	0.51%	756	0.50%	554	0.37%	544	0.34%
Tepetlixpa			398	0.30%	396	0.26%	521	0.35%	518	0.34%	528	0.33%
Tepotzotlan			469	0.36%	551	0.37%	520	0.34%	933	0.62%	917	0.57%
Tequixquiac			642	0.49%	759	0.50%	914	0.61%	815	0.54%	805	0.50%
Texcaltitlan	383	0.47%	537	0.41%	794	0.53%	807	0.53%	593	0.39%	593	0.37%
<b>Texcalyacac</b>			<b>379</b>	<b>0.29%</b>	<b>643</b>	<b>0.43%</b>	<b>612</b>	<b>0.41%</b>	<b>117</b>	<b>0.08%</b>	<b>117</b>	<b>0.07%</b>
Texcoco	1,535	1.90%	114	0.09%	132	0.09%	116	0.08%	3,005	1.99%	3,193	1.98%
Tezoyuca	294	0.36%	2,303	1.76%	2,638	1.75%	3,011	2.00%	454	0.30%	450	0.28%
Tianguistenco			303	0.23%	356	0.24%	462	0.31%	912	0.60%	921	0.57%
Timilpan			647	0.49%	976	0.65%	931	0.62%	766	0.51%	755	0.47%
Tlalmanalco	480	0.59%	543	0.41%	661	0.44%	756	0.50%	600	0.40%	602	0.37%
Tlalnepantla de Baz	4,060	5.03%	486	0.37%	637	0.42%	619	0.41%	6,966	4.62%	7,683	4.77%

MUNICIPIO	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%	No. Benef.	%
Tlatlaya	666	0.82%	6,237	4.76%	6,235	4.13%	6,720	4.45%	1,193	0.79%	1,224	0.76%
Toluca	3,929	4.86%	673	0.51%	1,012	0.67%	1,176	0.78%	6,663	4.42%	7,580	4.71%
Tonanitla			5,614	4.29%	6,188	4.10%	6,217	4.12%	184	0.12%	173	0.11%
Tonatico	489	0.61%	168	0.13%	187	0.12%	174	0.12%	506	0.34%	495	0.31%
Tultepec			481	0.37%	540	0.36%	530	0.35%	533	0.35%	507	0.32%
Tultitlán	1,913	2.37%	365	0.28%	434	0.29%	518	0.34%	2,736	1.81%	2,806	1.74%
Valle de Bravo	1,057	1.31%	3,256	2.49%	3,399	2.25%	2,791	1.85%	1,133	0.75%	1,129	0.70%
Valle de Chalco Solidaridad	2,791	3.46%	1,092	0.83%	1,149	0.76%	1,191	0.79%	2,597	1.72%	2,643	1.64%
Villa de Allende			2,756	2.11%	3,157	2.09%	2,765	1.83%	865	0.57%	856	0.53%
Villa del Carbón	536	0.66%	523	0.40%	941	0.62%	895	0.59%	900	0.60%	868	0.54%
Villa Guerrero	813	1.01%	656	0.50%	991	0.66%	937	0.62%	815	0.54%	768	0.48%
Villa Victoria	1,250	1.55%	804	0.61%	920	0.61%	893	0.59%	1,506	1.00%	1,511	0.94%
Xalatlaco			1,275	0.97%	1,373	0.91%	1,541	1.02%	394	0.26%	418	0.26%
Xonacatlan	981	1.21%	965	0.74%	1,193	0.79%	1,119	0.74%	1,102	0.73%	1,065	0.66%
Zacazonapan			109	0.08%	124	0.08%	121	0.08%	124	0.08%	123	0.08%
Zacualpan			550	0.42%	549	0.36%	562	0.37%	550	0.36%	536	0.33%
Zinacantepec	1,170	1.45%	1,265	0.97%	1,470	0.97%	1,534	1.02%	1,594	1.06%	1,541	0.96%
Zumpahuacán	610	0.76%	617	0.47%	631	0.42%	555	0.37%	534	0.35%	514	0.32%
Zumpango	1,201	1.49%	1,335	1.02%	1,581	1.05%	1,497	0.99%	1,520	1.01%	1,473	0.92%
<b>TOTAL</b>	<b>80,761</b>	<b>100.00%</b>	<b>130,912</b>	<b>100.00%</b>	<b>150,912</b>	<b>100.00%</b>	<b>150,912</b>	<b>100.00%</b>	<b>150,912</b>	<b>100.00%</b>	<b>160,912</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INFOEM 2013.

El Programa en los años de su operación ha demostrado pertinencia de género y contribuye a la equidad, ya que durante el periodo 2006-2011 se ha privilegiado la incorporación de mujeres al Padrón de Beneficiarios, precisando que durante dicho periodo existe una preponderancia de las mismas, como se observa en el cuadro 7.

**Cuadro 7. Distribución de la población beneficiaria de acuerdo al género 2006-2011**

Año	Mujeres	Hombres	Total
2006	49,013	31,748	80,761
2007	78,597	52,315	130,912
2008	90,924	59,988	150,912

<b>Año</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
2009	91,292	59,620	150,912
2010	91,803	59,109	150,912
2011	98,056	62,856	160,912

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INFOEM 2014.

El Gobierno del Estado de México cuenta con la necesidad imperiosa de otorgar seguridad social básica, garantizando el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimenticia, a todo adulto mayor de 70 años que cumpla con los requisitos señalados en la Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años. Esta pensión alimenticia tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población.

La forma en cómo el Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años garantiza la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso de sus beneficiarios se encuentran claramente establecidos en las reglas de operación las cuales son publicadas en la Gaceta de Gobierno y estas a su vez se encuentran correlacionadas con los principios de la Política de Desarrollo Social que se encuentran estipulados en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México.

#### **e) Eficacia y Eficiencia del Programa**

El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años tiene como objetivo otorgar seguridad social básica, garantizando el pleno ejercicio a la pensión alimenticia a todo adulto mayor de 70 años residente en el Estado de México, atenuando las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población.

En consecuencia, el Programa desde su surgimiento ha establecido acciones concretas que inciden en la consecución de dicho fin, entre estas la

implementación de un apoyo alimentario a través de la pensión alimenticia que junto con otras acciones del gobierno, busca garantizar el derecho a la pensión alimenticia y con ello contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores de 70 años.

Es así como el Programa ha atendido a una población creciente de beneficiarios desde el inicio del mismo en el año 2006 y en los años subsecuentes en los que ha llevado a cabo sus operaciones, tal como se muestra en el cuadro 8 de la evolución de la población beneficiaria.

**Cuadro 8. Evolución de la población beneficiaria del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años, 2006 - 2011**

<b>Año</b>	<b>Número de Beneficiarios</b>
2006	80,761
2007	130,912
2008	150,912
2009	150,912
2010	150,912
2011	160,912

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INFOEM 2014.

En cuanto al cumplimiento de metas y el logro de objetivos, en primera instancia con base en sus Reglas de Operación para el año 2006, se tiene establecido como objetivo general del Programa: *“Apoyar a los Adultos Mayores de setenta años y más, que viven en condición de pobreza alimenticia, con el fin de ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar mediante la dotación de un paquete alimenticio y la posibilidad de adquirir otros insumos, como medicamentos del cuadro básico y artículos de aseo personal que propicien la mejora de su calidad de vida.”*

Ya para el año 2011 y de acuerdo a sus Reglas de Operación del programa, se planteaba el siguiente objetivo: “Mejorar la ingesta de alimentos a personas adultas mayores que viven en condición de pobreza alimentaria en el Estado de México, a través de la entrega de una canasta alimentaria”.

Por otra parte, con relación a los objetivos específicos se tiene que estos son:

- ❖ Atender a la población de setenta años y más que se encuentre en pobreza alimenticia.
- ❖ Incorporar a los Adultos Mayores que no cuenten con el apoyo de ningún otro programa federal, estatal ni municipal; y que preferentemente se localicen en zonas de alta y muy alta marginación y no tengan seguridad social.
- ❖ Otorgar a las personas de 70 años de edad, apoyos que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de alimentación y salud.
- ❖ Desarrollar acciones integrales que permitan atender la salud de los Adultos Mayores, la incorporación al trabajo de quienes estén en condición de realizarlo y fomentar la corresponsabilidad de los beneficiarios mediante su participación en programas sociales.
- ❖ Fomentar una cultura de respeto, reconocimiento y dignidad de los Adultos Mayores, tanto en su entorno familiar como social.
- ❖ Promover la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, en el diseño y la concurrencia de recursos para la implementación de los programas integrales de atención al Adulto Mayor.

Estos objetivos se venían cumpliendo hasta el año 2011, mediante un componente que ofrece una pensión alimenticia mensual por beneficiario, la cual hasta ese momento constaba de 32 productos –como consta en el cuadro 9- y tenía un costo de \$685.10 pesos.

**Cuadro 9. Productos contenidos en la canasta alimentaria del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores para el año 2011**

**Productos contenidos en la canasta alimentaria 2011**

1. Aceite vegetal
2. Arroz
3. Atún enlatado en agua
4. Avena natural
5. Bebida de amaranto y soya
6. Cereal de amaranto con linaza
7. Cereal de soya y frutas secas
8. Ensalada de legumbres
9. Frijol
10. Galletas Marías
11. Leche semidescremada en polvo
12. Lenteja
13. Pasta de harina de trigo
14. Salchicha de trucha y calamar
15. Sardina
16. Soya
17. Supercereal
18. Blanqueador liquido
19. Detergente en polvo para trastes
20. Detergente en polvo para ropa
21. Jabón de lavandería en barra
22. Jabón de tocador
23. Limpiador liquido multiusos
24. Papel higiénico
25. Shampoo
26. Servilletas de papel
27. Polvo para preparar bebida sabor chocolate
28. Ensalada con pollo
29. Gelatina
30. Harina de maíz
31. Suavizante de telas

**Productos contenidos en la canasta alimentaria 2011**

32. Cajas de cartón (2)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INFOEM 2013.

Con esta se buscaba contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores a fin de atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de la población. La inversión destinada para el Programa ha tenido una evolución como se muestra en el cuadro 10.

**Cuadro 10. Inversión Total destinada al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años en el periodo 2006-2011**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Autorizado</b>	<b>Presupuesto Ejercido</b>
2006	\$244'000,000.00	\$244'000,000.00
2007	\$510'487,500.00	\$510'487,500.00
2008	\$746'848,475.00	\$746'848,475.00
2009	\$957'546,803.49	\$957'546,803.49
2010	\$1,060'000,000.00	\$1,060'000,000.00
2011	\$1,225'012,620.31	\$1,225'012,620.31

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INFOEM 2014.

**3.3 Fortalezas del Programa**

El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años hasta el año 2011 llevaba a cabo su implementación con base en las Reglas de Operación, con lo cual se observaba congruencia entre lo diseñado y la forma de operar. Asimismo, el Programa tenía en cuenta las diferentes leyes y la legislación específica concerniente a la población de adultos mayores, con lo cual se cumplía con lo dispuesto legalmente. Además, se concluye que existía una estructura operativa comprometida con la atención de la población y que, en ese sentido, se han establecido mejoras.

Por otra parte, el Programa contaba con procesos estandarizados como lo son la elaboración y publicación de las reglas de operación, la autorización del presupuestos para el programa, la aprobación del plan operativo del programa, la elaboración y difusión de la convocatoria para el registro de los adultos mayores, la recepción y el registro de las solicitudes para ingresar al programa, la integración del padrón de beneficiarios, la entrega de tarjetas a los adultos mayores que fueron beneficiados con el programa, la entrega de las canastas alimentarias a los beneficiarios y la evaluación de resultados del programa; todos ellos para la realización de sus actividades sustantivas y establecidos en el Manual de Procedimientos del Programa; además de que existía una sistematización de los mecanismos de operación del Programa; logrando la entrega de la Pensión Alimenticia a toda la población que cubría los requisitos de ingreso y, en consecuencia, la cobertura de la meta física establecida por el Programa.

### **3.4 Debilidades del Programa**

El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años como se mencionó en el apartado anterior contaba con procesos estandarizados para llevar a cabo la realización de sus actividades, estos se encuentran establecidos dentro del Manual de Procedimientos del mismo, pero aun así encontramos una serie de problemas que dificultan la buena operación y aplicación del Programa.

Encontramos la primera debilidad al momento de emitir la convocatoria, no todos los adultos mayores pueden ser seleccionados como beneficiarios del programa aunque cumplan con los requisitos que solicitan las reglas de operación, de esta manera los adultos mayores que no fueron aceptados pero cumplen con los requisitos quedan en una lista de espera para la siguiente convocatoria; por lo cual para la siguiente convocatoria seguirán quedando fuera más personas.

Otra debilidad la encontramos en los criterios de selección ya que excluye a posibles beneficiarios por no contar con algún documento, los casos más frecuentes son que no cuentan con acta de nacimiento debido a que no fueron registrados o extraviaron el documento.

Por lo que respecta al registro de beneficiarios encontramos que los campos del Formato Único de Registro (FUR) no son bien llenados, son omitidos y en algunos casos hasta inventados por la persona que lo lleva a cabo (omitir datos del domicilio, teléfono, referencias, etc.) lo que más adelante trae problemas para localizar al beneficiario.

Al momento de generar el alta en el padrón de beneficiarios, se llenan los campos con la misma información que contiene el FUR por lo tanto se continua con la misma problemática.

La elaboración de la tarjeta con la cual el beneficiario va a asistir a recibir su canasta alimenticia presenta otro problema ya que la emisión de la misma llega a tardar en algunos casos hasta un año.

Una vez que el personal de la Dirección de Bienestar Social para Adultos Mayores ya cuenta con la tarjeta para ser entregada al beneficiario se presenta otra debilidad del programa y en ocasiones la más complicada ya que debido a la falta de información o al ser falseada en el FUR en demasiadas ocasiones se vuelve imposible la entrega de la tarjeta, ya que el personal solo tiene los datos que le generó el sistema y estando estos incompletos o no ser los correctos no tiene manera de contactar al beneficiario y llevar a cabo la entrega.

Siendo una de las tareas del Promotor de Bienestar Social la entrega de las tarjetas, en muchas ocasiones se ve en la necesidad de visitar a las autoridades de la comunidad quienes le sirven de enlace para poder realizar la entrega de la

tarjeta, en otras ocasiones tiene que visitar la calle del beneficiario y tocar casa por casa o preguntar a los vecinos.

Una vez entregada la tarjeta y ya en manos del beneficiario, otra situación que se llega a presentar es el extravío o robo de la misma, aquí el beneficiario da parte al promotor y este a su vez realiza el trámite de reposición de la tarjeta el cual en ocasiones va de los 3 a los 6 meses, -la razón es solamente debido a trámite administrativo- y durante este tiempo los beneficiarios no pueden recoger su canasta alimenticia.

En menor frecuencia pero también llega a suceder, los centros de distribución donde se realizan las entregas de las canastas alimenticias presentan desabasto, ocasionando que los beneficiarios tengan que regresar otro día por su canasta y con esto provocando un costo extra en transporte y tiempo.

Con respecto a la implementación del programa, existe una centralización de la toma de decisiones, no se escucha a los beneficiarios ni tampoco a los encargados de operar el programa en campo, existe falta de comunicación entre los mandos superiores y los operativos, existe falta de planeación para mejorar los procesos.

Estas son algunas de las debilidades que podemos encontrar en el desarrollo del Programa y que se tiene que modificar para lograr un desempeño eficaz y oportuno.

## **Capítulo IV**

### **Análisis de Mejora al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años**

La pobreza, como fue reconocido desde 1995 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, es un problema mundial, gran parte de la población no cuenta con los mínimos necesarios para cubrir sus necesidades humanas básicas y tener una vida digna. La pobreza impide a los seres humanos vivir con dignidad, por tanto es un fenómeno social que debe ser combatido.

El poder de decisión cotidiano es factor determinante para mejorar la situación de los más desfavorecidos, ya que la carencia de ésta limita su condición de individuo soberano; este poder les abre la posibilidad de mejorar su entorno, obtener oportunidades de desarrollo en actividades productivas y mejorar la calidad de vida.

Como lo menciona Max-Neef (1993), el desarrollo tiene que ver con las personas y no con los objetos, con la satisfacción de necesidades sociales y la participación ciudadana en el proceso de desarrollo.

La nueva dinámica mundial, ha permeado todos y cada uno de los aspectos y sectores de la sociedad, ha nacido una nueva sociedad crítica, demandante y participativa, que exige respuestas inmediatas a sus necesidades, que busca a través de la conformación de capital social allegarse a mayores y mejores apoyos, de hacer valer sus derechos democráticos, los principios de igualdad y equidad, propiciar una justa distribución del ingreso y una buena calidad de vida para ellos y sus comunidades.

Para poder superar la condición de pobreza han existido un sinnúmero de acciones, que de alguna manera, han coadyuvado a mejorar las condiciones de

vida de ciertos sectores de la población. Sin embargo se requiere de la participación de todos los sectores políticos, sociales, intelectuales, académicos, empresariales; para que de manera conjunta se diseñen medidas que combatan esta situación.

Las políticas sociales deben procurar la ampliación de capacidades y de la libertad de los ciudadanos, para que sean ellos mismos quienes tengan la opción y oportunidades de elegir la vida que quieren vivir.

El Estado de México, es la entidad más poblada de nuestro país con más de 14 millones de habitantes, quienes se concentran en la zona metropolitana del Valle de México (en donde habita el 75% de la población estatal) y la de Toluca (que concentra al 11%). El resto de la población reside en 4 mil 422 localidades rurales, lo que ha generado profundos desequilibrios regionales y altos niveles de marginación y pobreza.

Se estima que en el Estado de México habitan alrededor de 500 mil mexiquenses de más de 65 años, cifra que se incrementará por la dinámica demográfica venidera en los próximos años. Los principales problemas de este sector de la población se relacionan principalmente con las enfermedades propias de su edad; además de que son víctimas de discriminación, violencia, abandono y rechazo.

De acuerdo con el Consejo Estatal de Población<sup>11</sup>, en el año 2005, se determinó que 26 municipios registraban un grado de marginación alto, 19 medio, 37 bajo y los 43 restantes muy bajo, lo que representaba que 1.65 millones de mexiquenses, el 12.6% de la población, vivían en condiciones de alta y muy alta marginación. Por su parte el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), informó que en lo que se refiere al grado de Marginación, el Estado de México se encontraba en el lugar 19.

---

<sup>11</sup> El Índice de Marginación del COESPO, se construye con las variables de educación, vivienda, servicios, distribución de la población en el territorio e ingreso.

En materia alimenticia, como se estableció en el capítulo anterior, se han implementado programas enfocados a atender estos grupos, en lo que respecta a los adultos mayores, se distribuyen paquetes nutricionales.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2000 el 17.6% de la población mexiquense vivía en condición de pobreza alimentaria y para el 2005, la población que habitaba en esta condición disminuyó un 3.3%, con lo cual el 14.3% de la población no tenía los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de alimentación. Basándose únicamente en estas cifras, y no en evaluaciones de impacto, es que el gobierno estatal afirmó que los programas sociales alimentarios implementados eran exitosos; aunque se debe destacar que el gobierno estatal durante este periodo no contaba con mecanismos que permitieran evaluar la eficiencia y eficacia de los programas sociales alimentarios implementados, y consecuentemente su injerencia en la disminución de los niveles de pobreza o grados de marginación.

Sin embargo, las cifras reportadas por el propio CONEVAL afirman que el número de habitantes del Estado de México que viven en pobreza alimentaria se incrementó (2.2 millones, lo que representa el 14.9%), cifra que fue aceptada tanto por el Gobernador del Estado, como el Secretario de Desarrollo Social<sup>12</sup>, quienes adicionalmente afirmaban que cerca del 50% de la población del Estado de México se encontraba viviendo en condiciones de pobreza (capacidades, patrimonial y alimentaria).

La realidad en el Estado de México es que más de 6 millones de mexiquenses viven en condiciones de pobreza (alimentaria, de patrimonio y capacidades); específicamente en lo que se refiere a la pobreza alimentaria, las autoridades han reconocido que este problema afecta a cerca de 2.2 millones de mexiquenses, cerca de 300 mil personas más que las reportadas por el CONEVAL en el 2008, lo

---

<sup>12</sup> Periódico Alfa Cambio, 20 de octubre de 2009.

cual demuestra su ineficiencia para llevar a cabo una buena formulación e implementación de políticas públicas que realmente ayuden a disminuir los niveles de pobreza y que no solo sean paliativos para la población, ya que el número de habitantes en condición de pobreza alimentaria no ha disminuido a pesar de los apoyos en especie (despensas o paquetes nutricionales)<sup>13</sup> que se han otorgado de manera incremental.

En 2010, del total de la población que habitaba en el estado, el 43.0 por ciento se encontraba en situación de pobreza, es decir, 6,537,051 personas de un total de 15,216,805 tuvieron al menos una carencia social y no tuvieron un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Es por todos conocido, el sesgo político que los apoyos alimenticios tienen, el proceso de integración y aprobación de los padrones de beneficiarios para la entrega de despensas del programa se fundamenta en listados elaborados por las autoridades, quienes lo hacen con base en sus propios intereses tanto políticos como personales, bastaría revisar esos padrones para podernos dar cuenta que, en la mayoría de los casos responden a compromisos políticos.

Otro de los problemas fundamentales de este Programa es la calidad y tipo de productos que contiene las despensas, ya que la compra de productos baratos y por consiguiente la mala calidad de los mismos es práctica común del sector público. Adicionalmente, en la integración de las despensas no se consideran las costumbres alimenticias de la población ya que algunos de los productos no son de consumo común como la soya o las salchichas de trucha o calamar.

Lo anterior es producto de la gran centralización que existe tanto en el diseño como en la asignación de recursos a los programas sociales, ya que no se

---

<sup>13</sup> Programas: Nutrifam, Apoyos Asistenciales a Menores para Mejorar su Calidad de Vida, Compromiso con el Futuro, Pensión Alimenticia para Adultos Mayores y Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años.

consideran las condiciones específicas de la población beneficiada, el gobierno actúa como lo establece Chevallier: “camino invertido”, a través del cual convierten la oferta en una demanda (citado por Roth 2003: 64), ya que es más fácil desarrollar una sola estrategia de atención que varias específicas para cada región, municipio o comunidad.

La política social alimentaria se ha caracterizado por ser asistencialista y clientelar, responde a los intereses propios de las autoridades en turno, los apoyos otorgados son vistos por los beneficiarios como una obligación gubernamental, con lo cual se ha perdido la iniciativa y capacidad por parte de la población beneficiada.

La inclusión en la agenda pública de los problemas existentes deben tener como sustento los acuerdos, compromisos y discusiones con los grupos sociales, que permitan considerar las particularidades de cada una de las comunidades beneficiarias, respetando en todo momento su propia determinación, autonomía, formas de organización y convivencia, costumbres y tradiciones.

La política social debe ser amplia, coherente con los problemas y necesidades de la población, enfocada a propiciar que todos los ciudadanos cuenten con las mismas oportunidades para alcanzar un mejor nivel de vida y la posibilidad de participar activamente en la sociedad,<sup>14</sup> en suma, la política social del Estado de México debe propiciar un mayor bienestar de los ciudadanos dotándolos, a su vez, de herramientas que promuevan su propio desarrollo, para lo cual la práctica social actual debe reformularse y enfocarse en el desarrollo comunitario, a través de la cual se rompa la “dependencia” de la sociedad con la estructura

---

<sup>14</sup> Como lo mencionan Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, la política social del Estado tiene dos tipos de acciones: amplias (enfocadas a la población en general: educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda); y dirigidas (enfocadas a la población en pobreza extrema: desarrollo del capital humano que incluye la nutrición, salud y educación; oportunidades de ingreso, que involucra a los proyectos productivos, acceso al financiamiento y empleo; y finalmente del desarrollo de capital físico, con apoyos en materia de vivienda, caminos rurales, agua potable y saneamiento, y comunicaciones). Sin herencia de Pobreza, Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, p. 6.

gubernamental y el carácter asistencialista y clientelar que los apoyos sociales tienen.

Parte fundamental en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación, es lo relativo a la participación de la sociedad, ya que es fundamental dotar de recursos necesarios a los ciudadanos para que de manera personal promuevan libremente la forma de vida que quieren; cada uno debe asumir sus responsabilidades como individuos y como miembros de una comunidad. Cabe mencionar que en lo relativo a la evaluación se deberá contar con la opinión de los beneficiarios, ya que son ellos mismos los que tienen esa visión objetiva de los resultados de los programas.

En resumen, si bien el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores ataca un problema puntal, existen acciones que las autoridades pueden mejorar en cuanto al diseño, planeación, cobertura, focalización y operación ya que si bien es cierto que el paquete alimentario que se les entrega ayuda en parte a atenuar su condición de pobreza alimentaria en la que se encuentran, no existe evidencia documental en la que se demuestre que los productos entregados, beneficien su estado nutricional.

A continuación se emiten algunas recomendaciones personales que pueden ayudar a mejorar el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores derivado del resultado de este trabajo.

Es importante que las autoridades generen mecanismos que minimicen los riesgos, para evitar que los apoyos generen dependencia de la población; que el apoyo que se entrega sea temporal y no permanente, previo estudio en el que se ubique a la población objetivo, que para este caso son aquellos adultos mayores en situación de pobreza alimentaria que vivan en el Estado de México; por otra parte se deberán cerciorar que las instituciones no sean las mismas que otorguen

los apoyos a fin de reducir la percepción de la población acerca de la politización de los apoyos.

Primero, se recomienda desarrollar un estudio diagnóstico focalizado con información actualizada que detalle cuantitativa y cualitativamente la situación que guarda el estrato de población objetivo del Programa, teniendo claras sus necesidades y gustos de alimentación, así como sus ingresos, en el contexto estatal y municipal, a fin de que ayude a justificar el Programa, mejorar el diseño, focalización de recursos y señalar los plazos de medición, así como alcanzar las metas de sus indicadores.

Segundo, se recomienda que los formatos que tengan que ser requisitados por los Adultos Mayores al momento de solicitar su ingreso al Programa, incluyan criterios que ayuden a determinar el grado de pobreza o de rezago social en el que viven y no se basen solamente en la palabra de quien lo solicita, presentando para ello evidencia o comprobante de status.

Tercero, se sugiere contar con la totalidad de los expedientes debidamente integrados, que permita identificar los requerimientos necesarios para ser beneficiario del Programa o de lo contrario se procedería a la cancelación del mismo, por lo que es importante que la instancia operadora implemente las actividades de depuración y actualización documental de los expedientes de beneficiarios, que permita en los casos procedentes, identificar y recabar la información faltante en cada expediente y con ello garantizar la permanencia en el programa y poder realizar las respectivas bajas o sustituciones, esto pudiera realizarse a través de un sistema computarizado el cual permita conciliar cifras de beneficiarios, el gasto programado y ejercido así como facilitar los trabajos de depuración y actualización del padrón.

Cuarto y último, es imprescindible que para los futuros programas alimentarios, se tome en cuenta dentro de los criterios de selección, el entregar por parte del

beneficiario un estudio clínico o que la propia autoridad operadora lo expida en conjunto con la Secretaría de Salud del Estado de México, en donde se determine el estado nutricional del postulante a fin de tener un control sobre la mejora nutricional y alimentaria que proporciona el programa.

Un punto fundamental para la óptima operación del programa requiere de transformaciones en el aparato gubernamental. La práctica del gobierno, la administración pública, debe ser moderna, transparente, humanista, sensible y cercana a la gente, debe conocer a los ciudadanos, sus particularidades, necesidades, ambiciones, ideales, debe diseñar políticas públicas específicas. Las políticas públicas deben ser dinámicas, deben evolucionar de acuerdo a las experiencias vividas y a las transformaciones económicas y sociales del país.

## **Conclusiones**

A pesar de las políticas públicas implementadas por el gobierno estatal, para atender las cuestiones sociales, el número de pobres en nuestro Estado ha aumentado paulatinamente.

Uno de los problemas fundamentales de la política social mexicana, es su diseño, basado principalmente en “buenas intenciones”, mismas que se han quedado tanto en planes como en programas.

Los apoyos alimentarios que se han otorgado a través del tiempo no han cumplido con el objetivo de nutrir a la población más necesitada, la población que vive en situación de pobreza alimentaria se ha incrementado en los últimos años.

Los apoyos alimenticios otorgados son, de acuerdo a lo planteado por Max-Neef (1993), satisfactores singulares desde el momento en que satisfacen una necesidad (alimentación) y se encuentran institucionalizados. Adicionalmente podemos decir que son inhibidores ya que se encuentran arraigados en la población y limitan su capacidad inventiva de procurarse otros medios para satisfacer su necesidad alimentaria.

Las políticas sociales alimentarias se han caracterizado por ser esencialmente asistencialistas, han buscado satisfacer una necesidad social a corto plazo, prolongando la dependencia que este segmento de la población tiene con el gobierno, inhibiendo su capacidad de lograr una sustentabilidad alimenticia.

La respuesta a la hipótesis: “El Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores busca ser un instrumento para disminuir el problema de la pobreza alimenticia, considerando que podría ser solo una acción asistencialista del Gobierno Estatal y no un instrumento efectivo para la superación de la pobreza alimenticia de los Adultos Mayores que habitan en el Estado de México”, nos

arroja que el Programa cumple con dotar a los Adultos Mayores beneficiarios del Programa de una canasta alimentaria pero a su vez, no ha cumplido el objetivo para el cual fue diseñado de disminuir los niveles de pobreza alimenticia y brindar una mayor calidad de vida a los adultos mayores que habitan en el Estado de México, ya que solo ha sido un paliativo para dicha situación, las cifras demuestran que lejos de disminuir los niveles de pobreza estos se han incrementado, se realizan mayores entregas de paquetes alimentarios en Municipios considerados de “baja o muy baja marginación” dejando en segundo término a los más necesitados, el programa ha sido utilizado por el partido en el poder y sus propios funcionarios para satisfacer sus intereses colectivos y personales.

En el Estado de México, los programas de dotación de apoyos alimenticios (especialmente las despensas y paquetes nutricionales), se han incrementado constituyendo herramientas políticas importantes.

Respecto a los diferentes programas que existen en apoyo a la alimentación y a los adultos mayores es pertinente aclarar que algunos beneficiarios reciben algún apoyo federal como Oportunidades, el cual está dirigido a hogares con bajos ingresos; 70 y más que son apoyos económicos mensuales y si a estos le sumamos los programas estatales, muy probablemente se estarían duplicando esfuerzos en materia alimenticia.

En el proceso de formulación, implementación y evaluación de los programas sociales alimentarios no se ha considerado la participación de la sociedad; por el contrario esta actividad se encuentra centralizada en el aparato burocrático que desconoce las necesidades reales de los beneficiarios.

Mala coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para la formulación e implementación de programas, que han provocado duplicidad y que los beneficiarios reciban más de un apoyo.

Poca efectividad en la asignación y transferencia de los recursos desde la federación hasta los estados y municipios.

Inexistencia de mecanismos de evaluación de los impactos de los programas sociales.

La reformulación de la política social alimentaria en el Estado de México debe ser considerada en la agenda pública de manera prioritaria.

La base debe ser el conocimiento pleno de la población objetivo, tanto de sus necesidades como sus carencias.

Se debe apostar a crear cooperativas, que fortalezcan la economía familiar y de las propias comunidades.

El gasto social debe ser suficiente y disponible para que se dé continuidad a los programas implementados con independencia de los cambios de administración, adicionalmente, esta medida debe complementarse con la descentralización de la toma de decisiones.

Diseñar mecanismos integrales de evaluación, que permitan conocer el grado de efectividad de los programas, tanto en lo financiero y administrativo pero con énfasis en la percepción de los beneficiarios.

El Programa debe contar con metas e indicadores para controlar los recursos programados, presupuestados y ejercidos, ya que estos detallaran aspectos de eficacia, eficiencia, economía o calidad, aspectos que tienen que tomarse en cuenta para su medición al ser un Programa de desarrollo enfocado a abatir una necesidad social.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), "Estudio introductorio" en *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Ander Egg, Ezequiel (1990), *América latina y los desafíos de la política social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

Arriaga, Eugenio y José Sosa (2005), *Más allá del combate a la pobreza*, México, Ed. Ayuntamiento de Guadalajara/ITESO/Universidad de Guadalajara.

Arteaga Botello, Nelson (2003), "El abatimiento de la pobreza en México 2000-2006". *Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales, Estado de México*, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

Bolívar Espinoza, Augusto (1996) "En torno al Estado como promotor del bienestar social" en Rodolfo García Zamora (et. al.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Juárez/Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablos.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003) "Derechos humanos y la medición oficial de pobreza en México". *Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2004) *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Editorial Siglo XXI.

Campos, Julieta (1995), *¿Qué hacemos con los pobres?. La Reiterada Querrela por la Nación*, México: Aguilar.

Cordera Campos, Rolando y Leonardo, Lomeli Venegas (2005), *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas: Resumen Ejecutivo y Consideraciones Finales*, México: Secretaria de Desarrollo Social.

Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coord.) (2000), *Las Políticas Sociales en México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*, México: Editorial Porrúa y UNAM.

Damian, Araceli y Julio Boltvinik (2003), "Evolución y Características de la Pobreza en México". *Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales*. Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

D' Elia, Yolanda (2006), "La Cuestión Social en las Políticas Públicas", en Maingon, Thais (coord.), *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*, Caracas, Venezuela, Editorial Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Del Campo, Gabriel (2008), *“Exclusión Social y Salud”*, España (Disponible en: [http://perso.wanadoo.es/aniorte\\_nic/apunt\\_sociolog\\_salud\\_4.htm](http://perso.wanadoo.es/aniorte_nic/apunt_sociolog_salud_4.htm), consultado el 29 de marzo de 2014).

Guadarrama, Gloria (2001), *Entre la Caridad y el Derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. El Colegio de México-COESPO.

Guadarrama, Gloria (2001), *Condiciones de bienestar y política de protección social en el Estado de México hacia el fin del siglo XX*. El Colegio Mexiquense A.C. 2001.

Hiernaux, Nicolas Daniel (2003), *“Cosmopolitanismo y exclusión en las ciudades globales”*. *Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales*. Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2003), *“Globalización y Pobreza Urbana”*. *Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales*. Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

Lerner Sigal, Bertha (1996), *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México, Miguel Ángel Porrúa.

López Calva, Luis Felipe (coord.) (2005), *Informe Sobre el Desarrollo Humano México 2004*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Luna Parra, María Angélica (2003), “Marginalidad y deterioro de la cohesión social”. *Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales*. Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

Max-Neef, Manfred A. (1993), *Desarrollo a Escala Humana. Concepto, Aplicaciones y Algunas Reflexiones*, Uruguay. Editorial Nordan-Comunidad.

Montagut, Teresa (2000), *Política Social. Una introducción*, España: Editorial Ariel.

Mota Díaz, Laura y Antonio David, Cattani (coords.) (2004), *Desigualdad, Pobreza, Exclusión y Vulnerabilidad en América Latina. Nuevas Perspectivas Analíticas*, México: Editorial Cigome.

Nateras, Martha (2005), “Fundamentos conceptuales y políticos de las políticas sociales contemporáneas”, en Arriaga, Eugenio y José Sosa, *Mas allá del combate a la pobreza*, México, Editorial Ayuntamiento de Guadalajara/ITESO/Universidad de Guadalajara.

Roth Deubel, André Noël (2003), *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*, Colombia: Ediciones Aurora.

Ruiz Velásquez, Norma (2000), *La política social en México hacia fin de siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Scott, John (1998) “Descentralización, focalización y pobreza en México”. en *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio: descentralización, diseño y gestión*. Coord: Cordera y Ziccardi. Ed. Porrúa. México.

Sobrino Jaime y Carlos, Garrocho (1995), “Pobreza, política social y participación ciudadana”, El Colegio Mexiquense, A.C.-Secretaría de Desarrollo Social.

Vilas, Carlos M. (coord.) (1995), *Estado y Políticas Sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Vilas, Carlos M. (1998), *América Latina: Experiencias comparadas de combate a la pobreza*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Warman, Arturo (1994), *La Política Social en México 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

## **HEMEROGRAFIA**

Banco Mundial (2004), “La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno”, México.

Boltvinik, Julio (2001), "Opciones Metodológicas para medir la pobreza en México", en *Revista Comercio Exterior*, núm. 51, México: Bancomext.

Boltvinik, Julio (2003), "Tipología de los Métodos de Medición de la Pobreza. Los Métodos Combinados", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, México: Bancomext.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007), "Informe Ejecutivo de la Pobreza en México 2007", México.

Gaceta del Gobierno (2004), "Ley de Desarrollo Social del Estado de México", Núm. 138, México (31 de diciembre de 2004).

FAO (2003), "Perfiles Nutricionales por Países, México", Roma, Italia.

Gaceta del Gobierno (2008), "Ley del Adulto Mayor del Estado de México", Núm. 25, México (06 de agosto de 2008).

Gaceta del Gobierno (2006), "Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores", No. 107, México, (07 de junio de 2006).

Gaceta del Gobierno (2007), "Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores", No. 28, México, (09 de febrero de 2007).

Gaceta del Gobierno (2008), “Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, No. 40, México, (27 de febrero de 2008).

Gaceta del Gobierno (2009), “Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, No. 12, México, (20 de enero de 2009).

Gaceta del Gobierno (2010), “Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, No. 28, México, (10 de febrero de 2010).

Gaceta del Gobierno (2011), “Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, No. 116, México, (21 de diciembre de 2010).

Gaceta del Gobierno (2011), “Manual de Procedimientos del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, No. 54, México, (20 de septiembre de 2011).

Gobierno del Estado de México (2005), “Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011”, México.

Gobierno del Estado de México (2006), “Primer Informe de Gobierno Licenciado Enrique Peña Nieto”, México.

Gobierno del Estado de México (2007), “Segundo Informe de Gobierno Licenciado Enrique Peña Nieto”, México.

Gobierno del Estado de México (2008), “Tercer Informe de Gobierno Licenciado Enrique Peña Nieto”, México.

Gobierno del Estado de México (2009), “Cuarto Informe de Gobierno Licenciado Enrique Peña Nieto”, México.

Gobierno del Estado de México (2010), “Quinto Informe de Gobierno Licenciado Enrique Peña Nieto”, México.

Gobierno del Estado de México (2011), “Sexto Informe de Gobierno Licenciado Enrique Peña Nieto”, México.

Gobierno Federal (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, México.

## **SITIOS DE INTERNET**

Consejo Estatal de Población (2009). *Indicadores Sociodemográficos*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/coespo/variablesociodemograficas>.

Consejo Estatal de Población (2010). *Índices de Marginación Municipal*. [En línea]. México, disponible en: [http://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/coespo\\_pdf\\_im2010.pdf](http://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/coespo_pdf_im2010.pdf)

Consejo Nacional de Población (2009). Índices de Marginación. [En Línea]. México, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=194](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=194)

Consejo Nacional de Población (2010). Índices de Marginación. [En Línea]. México, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/mf2010/CapitulosPDF/Anexo%20B2.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/Anexo%20B2.pdf)

INEGI (2005), *II Censo de población y Vivienda*. [En Línea]. México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10215>.