

# **VULNERABILIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL**

## **LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES**

### **EN EL ESTADO DE MÉXICO (2014-2021)**

---

#### **VULNERABILITY AND SOCIAL WELFARE**

*THE SOCIAL WELFARE PROGRAMS AT STATE OF MEXICO (2014-2021)*

**Gloria Jovita Guadarrama Sánchez**

 [orcid.org/0000-0003-3726-5646](https://orcid.org/0000-0003-3726-5646)

El Colegio Mexiquense, A.C.

México

[gguadarr@cmq.edu.mx](mailto:gguadarr@cmq.edu.mx)

#### **Abstract**

*Currently social policies and programs in Mexico, that previously had universalist aspirations, have been defined as focused routes of care, limited by the characteristics of the population identified as vulnerable. The objective of this article is to analyze the configuration of selection processes in social assistance through a closer inspection of the construction of target population (vulnerable groups) subject of public intervention. The analysis is based on the review of programs operating in the Estado de México during the period 2014-2021. The results reveal the limitations in the exercise of the right to social protection.*

**Keywords:** *Social welfare, Vulnerability, Vulnerable groups, Inclusion-exclusion' mechanisms, Social protection.*

#### **Resumen**

Actualmente, en México, las políticas y programas sociales, anteriormente con aspiraciones universalistas, se han ido definiendo como vías focalizadas de atención, limitadas por las características de la población identificada como vulnerable. El objetivo de este artículo es analizar la configuración de los procesos de selectividad en la asistencia social, a través de la construcción de grupos de población objetivo en la intervención pública. El análisis se sustenta en la revisión de los programas en operación en el Estado de México en el periodo 2014-2021, con resultados que muestran las limitaciones en procurar el ejercicio del derecho a la protección social.

**Palabras clave:** asistencia pública, vulnerabilidad, grupos vulnerables, mecanismos de inclusión-exclusión, protección social.

## Introducción

Uno de los argumentos que guían la aproximación sobre la vulnerabilidad en la asistencia social, que se examina en este texto, se basa en la premisa de que la noción de vulnerabilidad, imbuída en las políticas, orienta sus fines, marca sus alcances e incide en la determinación selectiva sobre quiénes pueden recibir sus beneficios, y sostiene que la posición del Estado funciona como determinante para establecer quiénes son los vulnerables merecedores de la asistencia.

Como es posible constatar, actualmente, en México, las políticas y programas sociales, anteriormente con aspiraciones universalistas, se han ido definiendo como vías estrechas de atención, limitadas por las características de la población identificada como vulnerable y como una lucha entre universalismo y focalización, que ha ido decantándose a favor de ésta última. En esas circunstancias, se busca explorar la reconfiguración de la asistencia social desde una mirada que considera que la forma asumida es resultado de su construcción social. Poner el acento en la construcción social reviste un conjunto de problemas vinculados a la complejidad del mundo social y a la multiplicidad de enfoques desde los que se utiliza el concepto.

Aquí se parte de reconocer que la forma en la que se comprende el mundo es resultado del conjunto de ideas, significados, valores y prácticas establecidas como parte de la actividad humana, que se comparten, son internalizadas y apropiadas, individual y colectivamente (Berger y Luckmann, 1997; Yáñez, 2010). Las políticas públicas son parte de esos procesos de transmisión y estructuración del orden social, y se estima que se configuran en función del papel que asume el Estado ante los problemas públicos.<sup>1</sup> En ese marco, el análisis de las políticas considera que la forma en que los conceptos son internalizados y apropiados en las estrategias de la política son determinantes en el ordenamiento social (Sewell, 2005; Koselleck, 1993).

<sup>1</sup> La premisa de las políticas públicas como construcciones sociales sigue las tesis clásicas de Berger y Luckmann, en el sentido de que las instituciones políticas y económicas confieren, transmiten y hacen obligatorios ciertos sentidos asociados a los fines que están en sus áreas de responsabilidad, que son internalizados e institucionalizados como valores comunes e interpretaciones compartidas de la realidad (Berger y Luckmann, 1997; Yáñez, 2010).

Se traza, así, una línea entre la posición del Estado en la provisión de la protección social, expresada en dimensiones de universalidad o focalización de sus estrategias, con la configuración de mecanismos selectivos de *inclusión/exclusión*, a través de los cuáles se administra el acceso a los bienes asistenciales y se ejerce el derecho a la asistencia. El sentido estriba en explicar que las acciones de territorialización y espacialización que instrumenta la política construyen grupos específicos entre los vulnerables, configurando formas de gobernar y administrar la atención a los problemas públicos. En esa trama, que deja fuera a algunos individuos de oportunidades que aseguran su bienestar; a partir de considerar que la desigualdad siempre genera exclusión, Therborn afirma que la inclusión es un mecanismo igualitario que derriba obstáculos, abre puertas y asegura derechos:

La exclusión resulta de impedir el avance o el acceso de otros: es una división entre los que pertenecen y no pertenecen [...] como un conjunto de obstáculos que se colocan delante de algunas personas, un conjunto que incluye impedimentos, “techos de cristal”, discriminaciones de diversos tipos y compuertas cerradas [...]. La estigmatización es un indicador de la exclusión que abre heridas culturales incurables en los que quedan afuera (Therborn, 2015).<sup>2</sup>

En el trazo de esos vínculos, el uso de normas de selectividad como mecanismos de *inclusión/exclusión* en las políticas permiten al Estado introducir criterios específicos de consideración social, que establecen límites y diferencias en el acceso a las prestaciones. Asimismo, en coincidencia con las reflexiones de Mascareño y Carvajal (2015), se asume que ni la *exclusión* ni la *inclusión* deben ser contempladas como distinciones estáticas y opuestas, ya que no son estados sociales absolutos, sino situaciones dinámicas y procesos en constante movilidad. Además, se toma en cuenta que intervenciones públicas concebidas como incluyentes tienen implícitos

<sup>2</sup> Los vínculos de la exclusión con la estigmatización de los vulnerables y los del estigma con la vulnerabilidad son también advertidos por Goffman (1990-1963), al explicar la estigmatización como un el proceso mediante el cual las sociedades deshumanizan y excluyen a quienes se percibe que exhiben conductas no deseadas, o bien, que no encajan en los patrones del orden establecido. La sociedad utiliza la estigmatización como forma de categorizar personas.

resultados excluyentes o refuerzan condiciones de estratificación o de *inclusión en la exclusión*; es decir, que existen distintas combinaciones y grados de *inclusión/exclusión* que pueden combinarse en las políticas.

La vulnerabilidad, a su vez, tiene componentes endógenos y exógenos: de inicio está la vulnerabilidad como alta exposición al riesgo, vista como amenazas que se ciernen sobre los grupos, las personas, las comunidades; la mayor exposición, como condición de los vulnerables, se encuentra imbricada con la precariedad, la pobreza o las limitaciones de sus recursos; se mira como una predisposición ligada a circunstancias de su entorno que elevan la posibilidad de ser afectados. En el mismo sentido, tales condiciones inciden en una mayor posibilidad de que los derechos humanos de los vulnerables sean violentados (Wisner, 2016; Estupiñan-Silva, 2014; González de la Rocha y Escobar, 2018). Desde lo endógeno, la vulnerabilidad se identifica como situación de indefensión condensada en fragilidades o debilidades, que hacen a las personas mayormente susceptibles al daño. Saraví (2006) identifica tres dimensiones determinantes de la vulnerabilidad: los recursos de los actores, la estructura de oportunidades en que se insertan y la protección social que reciben.<sup>3</sup> Siguiendo a Castel (2010), enfatiza que la fuente de la vulnerabilidad no reside sólo en los recursos ni en las oportunidades, sino, principalmente, en la desprotección social de los individuos, hogares o comunidades.

Así, a partir de la centralidad de los conceptos en la política, se exploran, en el análisis, los mecanismos que construyen las poblaciones particulares de los vulnerables que pueden ser sujetos de la asistencia, mediante la revisión de los programas puestos en operación en el Estado de México, durante el periodo 2014-2021. Metodológicamente, el estudio se integra a partir del análisis documental de los programas en sus objetivos generales, las precisiones contenidas sobre su población objetivo y el uso que hacen

del concepto de *vulnerabilidad*; la intención es visibilizar si los criterios de selectividad aplicados en ellos otorgan formas distintivas a la exclusión y si la universalidad de los presupuestos que dan sustento a los programas se mira restringida por las definiciones de la población objetivo y por los requisitos que deben cumplir los beneficiarios, ya que para recibir la ayuda social deben demostrar que están en necesidad de calificar para recibir asistencia. La indagación tiene en cuenta que, además de las leyes y reglamentos que constituyen las prescripciones regulatorias, el contenido de las reglas de operación de los programas resume los criterios de selectividad y los requisitos que deben cumplir los beneficiarios. A efecto de trazar esos procesos en la asistencia, se introduce, primero, una reflexión sobre el papel del Estado en la construcción social de las políticas; a continuación, se revisan los antecedentes de los programas asistenciales y se procede al examen de los que fueron puestos en operación en la entidad federativa durante 2014-2021.

### **Vulnerabilidad y políticas de asistencia social**

Georg Simmel había dicho ya, al inicio del siglo XX, que la asistencia como acción pública interviene en interés de la totalidad social, subrayando que “Es la estructura general del contexto social la que decide la cuestión del lugar que ocupa el pobre” (Simmel, 2014). Simmel considera que existen diferencias entre ser pobre en el sentido individual y ser pobre en un sentido social; asume que esas diferencias se establecen cuando se acepta la asistencia pública, porque los receptores de los apoyos están sujetos a objetivos, leyes y reglas que aseguran sus derechos, pero que también establecen límites. La aceptación de la asistencia, argumenta Simmel, “remueve al hombre de su estatus previo y lo reclasifica, es la ayuda del Estado la que define al pobre y lo clasifica o desclasifica” (2014). Lo relevante, para nosotros, en las interacciones sobre las que reflexiona Simmel, estriba en la importancia de que la sociedad reconozca ese estatus especial y que, como señala el autor, es la acción pública la que construye quiénes son los que pueden recibir apoyos, porque les asigna una pertenencia o estatus que los identifica y separa. Sus con-

<sup>3</sup> En opinión de Saraví (2006), la consideración aislada de las dimensiones no permite explicar qué es la vulnerabilidad: “La vulnerabilidad depende de los recursos, de las estructuras de oportunidades y de las protecciones y derechos sociales que garantice el Estado”. Su insuficiencia produce daños al bienestar y, cuando esos daños se encadenan, se integran en otra dimensión mayor: la de la exclusión, como “una experiencia de alta concentración y acumulación de desventajas” (Saraví, 2006: 257).

ceptualizaciones sobre la acción del estado y la identificación de quiénes son los que pueden recibir asistencia son importantes para entender las estrategias que atienden la vulnerabilidad moderna, por la claridad con la que advierte el papel del Estado en la mediación entre lo individual y lo colectivo.

La reflexión de Thomas H. Marshall sobre el papel del Estado en asegurar los derechos sociales es, asimismo, pertinente, ya que advierte que, paradójicamente a lo que implica la igualdad básica —implícita en el estatus de ciudadanía—, la imposibilidad del Estado para asegurar todos los derechos y atender todos los reclamos individuales y colectivos da lugar a que acabe haciendo distinciones entre las personas, a partir de diversos criterios (Marshall, 1997); es decir, “que al buscar garantizar que la igualdad de status se traduzca en igualdad de oportunidades en la práctica, se terminan generando brechas entre los beneficiarios desde el momento mismo en que éstos proceden a ejercer sus oportunidades iniciales” (Castro, 2019).

Como puede notarse, el proceso de asistir implica acciones de discriminación que excluyen a grupos o personas, derivando en la presunción de que son las estrategias de la política pública las que construyen las dimensiones de la exclusión. En este punto, cabe la consideración de la asistencia como forma de *inclusión compensatoria* (Mascareño y Carvajal, 2015); este tipo de *inclusión* se percibe relacionada con “un restablecimiento de condiciones de igualdad ante diferencias contingentes injustificables (por lo tanto no legítimas)”, ante las cuales, las políticas buscan equilibrar situaciones desventajosas que se asumen temporales; intencionalidad que hace de este tipo de *inclusión una exclusión incluyente* sustentada en identificar grupos estimados como vulnerables o desiguales como poblaciones objetivo de la intervención pública (*compensación*); la acción se transforma en una *inclusión excluyente*, en el sentido de que, al incluir a los afectados, se institucionalizan las desigualdades (Mascareño y Carvajal, 2015).

En el mismo sentido se había pronunciado Castel (2010), puntualizando que las políticas cumplen la función selectiva de la acción social, al delimitar zonas de intervención que pueden dar lugar a acciones de reparación.

Toda la tradición de la ayuda social, por lo demás, va en ese sentido. Ésta se desplegó caracterizando “poblaciones seleccionadas” a partir de un déficit específico. Así se cristalizaron categorías cada vez más numerosas de poblaciones que dependen de un régimen especial: inválidos, disminuidos, ancianos, económicamente débiles, niños en dificultades, familias monoparentales, etc. (Castel, 2010: 262).

Desde esos ángulos es factible identificar factores que inciden en la construcción de lo que es reconocido como *exclusión* y como *vulnerabilidad*, dado que las formas de intervención determinan la constitución selectiva de poblaciones, mediante normas y criterios que permiten la discriminación sobre quiénes son susceptibles de recibir ayuda social. Se infiere que el papel del Estado es determinante, primero, porque construye quiénes son los vulnerables, a partir del reconocimiento de su pertenencia a ese sector, cuando se les otorga asistencia; después, porque el Estado, ante la existencia limitada de recursos que resuelvan los problemas públicos, aplica criterios selectivos y establece los mínimos necesarios para su atención; finalmente, porque, a través de las instituciones y prácticas, ejerce el control y la gobernabilidad de la sociedad. Se argumenta, siguiendo a Castel, que la vulnerabilidad, como la exclusión, es un estatuto conferido a ciertos sectores o grupos como resultado de procedimientos oficiales: “una forma de discriminación negativa que obedece a estrictas reglas de construcción” (Castel, 2010).

La interpretación sobre el sentido de las reglas a través de las cuales se controla política y socialmente a la sociedad, mediante la formación de determinados dominios de la política y de la red de instituciones que funcionan como mecanismos para vigilar y asistir a la población, fue desarrollada por Foucault (1992), quien identificó esos mecanismos como formas de poder político y económico con las que el Estado vincula a las personas con los aparatos de producción, a través de su pertenencia a ámbitos controlados de micropoder. En sus reflexiones, Foucault advierte a la *indagación* como parte de los métodos de formación y transformación de los individuos, en función de normas construidas a partir de lo que los individuos son o pueden hacer: “el Estado se presenta como una cierta

disposición espacial y social de los individuos en las que todos están sometidos a una única vigilancia” (Foucault, 1992).

La argumentación coincide con la estructura de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno, con referencia a los procedimientos prácticos a través de los cuales se logra gobernar a las personas, a efectos de alcanzar fines que se consideran deseables, concebidos como mecanismos o dispositivos para ejercer el poder y el control, que incluyen técnicas de notación, registro y cálculo; procedimientos de examen y evaluación; sistemas de entrenamiento e inculcación de hábitos; introducción de profesionalismos y vocabularios técnicos (Osorio y Arteaga, 2013).<sup>4</sup> En ese sentido, Rose (2007) aporta una reflexión interesante al advertir cambios en la *territorialización y espacialización* de los ámbitos de los gobiernos, que modifican las formas de construcción de lo social como una orientación centrada en las concepciones de la universalidad de los derechos y de la ciudadanía, para desplazarse hacia la identificación de grupos y comunidades con diferentes demandas y riesgos, y que obligan a nuevas codificaciones de los sujetos, en las que ni los excluidos ni los incluidos son gobernados como ciudadanos sociales.

Las instituciones forman la base de los órdenes jurídicos de la protección social y actúan como fuerzas de configuración de las políticas públicas. La posibilidad de ubicar a la asistencia como política de protección social está dada precisamente por su carácter institucional, que se ha ido modificando como parte de las formas de gobernar. Por estas razones, y ante la imposibilidad de examinar todos los aspectos que inciden en la construcción de las políticas de protección social, se centra la atención de este análisis en los programas asistenciales que tienen vigencia en el país y, particularmente, en el Estado de México.

<sup>4</sup> Osorio y Arteaga (2013) realizan un recorrido por los dispositivos utilizados por las instituciones asistenciales mexicanas para atender a los niños en situación de riesgo desde 1960 a 2010. El análisis destaca las formas de intervención y control para la atención de los menores en situación de calle, formas en las que se maneja de manera diferencial la carga y descarga de responsabilidades de las instituciones públicas frente al problema de los niños callejeros, con estrategias que consideran o asignan responsabilidades a la familia, la comunidad, los actores privados y los municipios; ampliando o restringiendo las oportunidades de los menores para recibir asistencia.

## Los programas asistenciales

La asistencia social, como política pública en México, comprende el conjunto de acciones que han emprendido los gobiernos para asegurar que las personas que no pueden protegerse por sí mismas reciban la ayuda que necesitan y se garantice el ejercicio de sus derechos. Estos rasgos son destacados en la exposición de motivos del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Asistencia Social 2020-2024, cuando señala que:

Conforme a los artículos 168<sup>º</sup> de la Ley General de Salud y 12 de la Ley de Asistencia Social, son servicios básicos de salud en materia de asistencia social, entre otros, la atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por capacidades diferentes, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo (DOF, 2020a).

La acción de proporcionar la asistencia necesaria consiste en estrategias prioritarias de protección, prevención, habilitación, rehabilitación e integración social. Las estrategias se instrumentan mediante programas específicos, que definen problemas, marcan objetivos, delimitan espacios, precisan actores, acotan responsabilidades y obligaciones del Estado, consideran los recursos y precisan a los beneficiarios de las acciones públicas.

Entre los rasgos distintivos de la asistencia social, está el que casi siempre “tiene un carácter emergente, es decir, se dirige a satisfacer situaciones o necesidades urgentes; así como un carácter temporal, o sea, no tiende a otorgarse por largos periodos de tiempo; asimismo, es específica en los satisfactores que ofrece a los grupos o individuos a los que se dirige” (Fletes, 2004). Estos rasgos condensan las prioridades y pueden ser interpretados como un proceso selectivo, integrado al conjunto de acciones a través de las cuales el Estado cumple con la responsabilidad de brindar ayuda social.

La asistencia se configura como una responsabilidad del Estado y como un derecho de los ciudadanos a lo largo de un proceso histórico. En ese proceso se observa que, si bien en las distintas etapas de la historia las acciones estuvieron destinadas a brindar ayuda a niños en situación

de abandono, minusválidos y ancianos, como poblaciones legitimadas para recibir asistencia, la intervención del Estado tuvo propósitos múltiples y siguió cursos diversos para llegar a definirse como política pública, y fue gradualmente que se le consideró un derecho de las personas a la protección social (Guadarrama, 2001).<sup>5</sup> Es de notar que las aspiraciones igualitarias y la aceptación amplia de los derechos individuales fueron elementos incorporados a la vida social que impregnaron el lenguaje político de la modernidad, adquiriendo formas universalizantes, que pretendieron incluir a todos, al tiempo que tomaron fuerza las ideas sobre la responsabilidad del conjunto social. Así, los principios se convirtieron en normas constitucionales, es decir, se transformaron en fines y obligaciones del órgano estatal, adquiriendo una dimensión pública.

La Declaración Universal de los Derechos instituida en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, en 1948, se constituyó paulatinamente en una valiosa herramienta para orientar las políticas públicas en busca del desarrollo humano, el bienestar y la igualdad de oportunidades, desde la óptica que apunta a que los vulnerables están expuestos, en grados variables, a sufrir violaciones en sus derechos fundamentales: salud, educación, alimentación, a vivir vidas seguras y protegidas. Los cambios en la concepción de los derechos humanos y su ampliación fueron plasmados en el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en acuerdos y convenciones especiales, esto es, para la protección de grupos específicos estimados vulnerables, como las personas con discapacidad (2006), las mujeres (1979), los niños (1989) o los migrantes (1990) (ACNUDH, 2006).

El marco jurídico de los derechos humanos se consolida en 2011, con la reforma al artículo 1 constitucional, que estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales, y que obliga al Estado a promoverlos, respetarlos y garantizarlos, de

5 Entre los diversos propósitos pueden anotarse: la consolidación del Estado; el desplazamiento de la caridad religiosa hacia una acción estatal, entendida como beneficencia pública; y la asistencia como derecho social y como medio de compensación ante los embates del mercado.

conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad y progresividad. El proceso, desarrollado a lo largo de más de seis décadas, fue impregnando las directrices de las políticas públicas, marcando el papel del Estado como garante de derechos, entre ellos a la seguridad y la protección social.

Es en tiempos recientes que se incorporan a la visión asistencial las ideas de que las personas que sufren daños no son receptores pasivos o víctimas, sino sujetos portadores de derechos, conocimientos y capacidades para enfrentar las amenazas y contribuir en su protección. En este giro se concibe la vulnerabilidad a partir del reconocimiento de las desigualdades que existen en las posibilidades de ejercer los derechos que el Estado debe asegurar y de que, si bien se procura su acceso a través de las políticas públicas *de facto*, esto depende de factores sociales, y económicos, que incluyen el género, el origen étnico, la condición social y la edad (CIDH, 2003; Wisner *et al.*, 2003).<sup>6</sup>

En ese contexto, podemos decir que, en México, es a partir de la segunda mitad del siglo XX que los programas asistenciales comienzan a asumir su carácter distintivo y a consolidarse como parte de un modelo nacional; los rubros más importantes de esa configuración son: a) programas de atención al mejoramiento nutricional; b) promoción del desarrollo familiar y comunitario; c) protección y asistencia a la población desamparada; y d) asistencia a personas con discapacidad. La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (DOF, 1986) prescribió la obligación que tiene el Estado mexicano de proporcionar, en forma sistemática, servicios de asistencia social a los grupos vulnerables, según su exposición de motivos. En esa etapa, la asistencia se dividió en dos grandes campos de acción: por una parte, la protección de los individuos y grupos más débiles de la sociedad y, por la otra, las labores de fomento de la integración familiar y comunitaria. Para esos fines, la intervención gubernamental contemplaba los programas como instrumentos de acción específicos (DIF, 1990).

6 Rosmerlin Estupiñan-Silva (2014), al examinar la vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, advierte que las posibilidades reales de ejercicio de los derechos dependen del conjunto de atributos sociales que son necesarios para aprovechar las oportunidades de acceso a los mismos.

Posteriormente, los programas fueron ajustándose para aplicar criterios de selectividad, temporalidad, productividad, coordinación y concertación, participación y autogestión comunitaria y descentralización de funciones en la asistencia.<sup>7</sup> Con estas directrices se pretendía identificar a las poblaciones menos favorecidas y focalizar la asistencia, optimizar los recursos y compartir las responsabilidades, transformando el sistema nacional en normativo y promotor, reduciendo su papel en la prestación de apoyos asistenciales (DIF, 1994). A partir de 1995, la asistencia social estuvo permeada por la aplicación de los criterios de atención a la vulnerabilidad, que fue conceptualizada como una disfuncionalidad en los mecanismos de desprotección, desintegración, desamparo o discapacidad, y marcó la política con estrategias dirigidas a segmentos de población muy identificados, que no contaban con condiciones mínimas para incorporarse a los mecanismos de integración y movilidad social. Los principios que guiaron la operación de los programas fueron: focalización, integralidad, regionalización y participación ciudadana (SN-DIF, 1995); también se precisaron criterios para la asignación de los apoyos y se desarrollaron indicadores de gestión y modelos de atención específicos para los problemas que atiende la asistencia social (DIF, 1998).

Con el arribo del milenio, las políticas de asistencia se vieron impregnadas por los enfoques de cambio en las funciones del gobierno, para dar mayor eficiencia a la administración pública; la visión gerencial destacó la necesidad de que se siguieran líneas de profesionalización y corresponsabilidad que contaran con una sistematización tecnológica. Esas orientaciones dieron peso a los programas de capacitación para el personal, ya que los reducidos resultados en la protección social fueron explicados por la escasa preparación del personal que atendía las instituciones, por lo que se buscaba hacer más eficiente la intervención de los gobiernos (Osorio y Arteaga, 2013). Se intentó, entonces, construir un padrón nacional de niños vulnerables, que pretendía identificar y referir a los sujetos asistidos

7 El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como la institución responsable de la asistencia, había sido establecido desde 1977, mediante la fusión de las diferentes instancias de protección a la infancia que funcionaron anteriormente en el país. La institución es, asimismo, identificada como DIF Nacional.

para sustentar la focalización de los programas, a través de un Sistema Nacional de Información sobre Asistencia Social, a fin de atender específicamente a los sujetos que lo necesitaran.<sup>8</sup> Es importante notar que tales reformas obedecieron a las prescripciones de una nueva Ley de Asistencia Social (DOF, 2004), que contempló la creación del Sistema Nacional de Asistencia Social, conformado por las instituciones públicas y privadas responsables de esos servicios.

En esta trayectoria es posible observar el encausamiento de la asistencia hacia una atención focalizada, que utiliza la vulnerabilidad de las personas, grupos y comunidades para delimitar su territorio y que requiere de la profesionalización y la capacitación de los funcionarios públicos para que puedan actuar con precisión y eficiencia sobre los espacios delimitados como campos, sectores o poblaciones objetivo. A modo de ejemplo, se menciona que la legislación vigente divide a los sujetos preferentes de asistencia social en 12 grupos y 19 subgrupos, conformando poblaciones en las que niños, mujeres y ancianos son clasificados y reclasificados, a efecto de ser identificados como sujetos en condición de recibir la ayuda pública. De ese modo, una parte importante de la orientación de los programas está dirigida a precisar quiénes son los vulnerables, y a construir, etiquetados, los grupos de personas que potencialmente podrían tener acceso a la asistencia. Un ejemplo de formación y etiquetación de grupos se observa cuando, de conformidad con lo que establece el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social (DOF, 2004), la atención preferente a los niños se dirige a grupos específicos de niños en situación de riesgo o afectados por: a) desnutrición, b) deficiencias en su desarrollo físico o mental o cuando éste sea afectado por condiciones adversas, c) maltrato o abuso, d) abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos, e) ser víctimas de cualquier tipo de explotación, f) vivir en la calle, g) ser vícti-

8 La medida implicaba, por ejemplo, “registrar la información de las niñas y los niños en función del grupo vulnerable al que pertenecían [...] digitalizando no sólo su huella dactilar, sino también su imagen” (Osorio y Arteaga, 2013: 231). La integración de los padrones de beneficiarios no pudo concretarse; actualmente se recaba información sobre servicios y apoyos proporcionados por el SNDIF, los sistemas estatales y, en menor grado, por los sistemas municipales. La información incluye datos como el número de beneficiarios, los apoyos distribuidos, el número de albergues y de consultas médicas.

mas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual, *h*) trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental, *i*) infractores y víctimas de delito, ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza, *k*) ser migrantes y repatriados, *l*) ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, y *m*) ser huérfanos (ver anexo 1).

De acuerdo con los reportes de una encuesta realizada a los sistemas municipales DIF, en 2015 estuvieron instrumentadas de manera diversa en el país 18 líneas programáticas de atención,<sup>9</sup> a través de las cuales se atendían hasta 27 grupos diferenciados en poblaciones objetivo. Puntualmente, los servicios y prestaciones tenían distintos tipos y coberturas en las entidades federativas y en los municipios con diferencias en sus poblaciones a atender, por lo que no todos los programas estaban necesariamente en funcionamiento en el territorio. De acuerdo con la información de la consulta, los municipios mexicanos desarrollan un promedio de seis programas por año (SNDIF, 2016), el programa con mayor presencia en los municipios es el de alimentación (42%).

Con esos elementos resulta evidente que, en la medida en que se aplican criterios selectivos, se requiere integrar marcos normativos que puedan dar sustento legal a la selección de beneficiarios y a la temporalidad de las prestaciones, lo que se logra a través de la legislación, las normas técnicas, los reglamentos y estatutos institucionales y de reglas de operación de los programas que delimitan universos de beneficiarios y tipos de beneficios a los que se puede tener acceso. El instrumento rector es la Ley de Asistencia Social, que define bases, prioridades y modalidades para el acceso a los servicios asistenciales, establece la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios en esta materia. El ordenamiento precisa los sujetos que pueden recibir asistencia y coloca en el marco legal la vulnerabilidad, regulando y caracterizando los programas que

9 Adopción, alimentación, asistencia jurídica para la familia, buen trato (en la familia y *acoso escolar*), capacitación, seguimiento a la Convención de los Derechos de la Niñez, explotación sexual y comercial infantil, desarrollo comunitario, migración infantil no acompañada, adicciones, embarazo adolescente, promoción de los derechos de la niñez, niños en situación de calle, rehabilitación, medicina general, odontología, rehabilitación, trabajo infantil (SNDIF, 2016).

se desarrollan en el territorio como parte de un programa y un modelo nacional. La asistencia se ordena, también, por leyes estatales y decretos o acuerdos que prescriben lo que deben y pueden hacer las instituciones y los programas. Siguiendo la línea que guía la argumentación sobre la forma en la que los gobiernos han ido construyendo los universos de la vulnerabilidad como ámbitos selectivos para la *territorialización* de la asistencia, se recupera la reflexión de Rose (2007), en el sentido de que los cambios en la orientación seguida por los gobiernos, para la procuración del bienestar, han estado marcados por la desaparición de las concepciones de lo social —sustentado en la idea de ciudadanía y la universalidad de los derechos—, para desplazarse hacia la conformación de zonas, grupos o comunidades marcadas por la división de los sujetos con distintas codificaciones, que permiten la inclusión o exclusión; la agrupación y fragmentación implícita en este desplazamiento requiere de desarrollar una nueva *expertise* para gobernar. Los ámbitos de la acción pública son constituidos como *especializaciones* o nuevos territorios: movimientos que construyen las dimensiones de la protección social.<sup>10</sup>

En ese contexto, desde el final de los años noventa, la *expertise* de los operadores pasó a formar parte de los programas asistenciales, mediante estrategias de capacitación para la aplicación de los modelos de atención y como aspecto fundamental de la evaluación del desempeño institucional, asimilada a una orientación normativa de la política nacional, que asumía el propósito de hacer de las instituciones asistenciales instancias especializadas.<sup>11</sup>

10 Nikolas Rose (2007) considera que la reconfiguración de los territorios de gobierno, en términos de comunidad, tiene características significativas, entre las que incluye una “des-totalización” de la noción de ciudadanía social, la cual es sustituida por la diversidad de comunidades construidas de modo localizado, heterogéneo, superpuesto y múltiple, algunas veces definidas geográficamente como microlocalidades, otras como comunidades virtuales e, incluso, imaginadas; son identificaciones construidas por el discurso en espacios no geográficos. La posición puede aplicarse a las clasificaciones de los vulnerables observando la conformación de grupos mediante distinciones y juicios expertos de diverso tipo, entre los que son considerados “ciudadanos competentes y aquellos que no lo son” (Rose, 2007: 11).

11 La mención del empleo de elementos asociados a conceptos especializados y profesionalizantes como discriminadores en los procesos de inclusión-exclusión refiere a la discriminación entre conjuntos de personas identificadas como vulnerables, en situación de abandono, desamparo o con sus derechos vulnerados, sobre la base de que es necesario probar la condición para recibir el apoyo asistencial. Obviamente

## Asistencia social y selectividad

En continuidad con el argumento, a efecto de explorar los procesos de selectividad y la forma en que se configuran zonas de inclusión para la población con derecho a acceder a la protección social, se destacan, entre las prescripciones del Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS) 2020-2024 (DOF, 2020b), algunas definiciones sobre la orientación, contenido y aplicación del programa. Primero, se observa que el programa marca el rumbo a través de dos objetivos: 1) garantizar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes para lograr que vivan en un entorno de bienestar; y 2) mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad para lograr su desarrollo integral y bienestar.

En seguida, esas metas generales se delimitan a través de señalar problemáticas nacionales prioritarias. La primera precisión acota que las problemáticas nacionales que el PONAS busca atender son dos: a) niñas, niños y adolescentes con sus derechos vulnerados y b) personas en situación de vulnerabilidad. La delimitación de la zona de intervención gubernamental se traza al constreñir la asistencia a niñas, niños y adolescentes (NNA) que ya tienen sus derechos vulnerados —como quiera que pueda interpretarse ello—; en tanto que la segunda precisión, contradictoriamente, deja abierta la atención a todas las personas en situación de vulnerabilidad.

Con esas líneas, el programa suma a las condiciones de las poblaciones potencialmente receptoras de prestaciones asistenciales el haber padecido, o ser con anterioridad, víctimas de distintos males que han vulnerado sus derechos. Después, se marcan condiciones a la situación de vulnerabilidad para efectos de ubicar la acción como dirigida solamente a la población focalizada, identificada con términos como abandono, desamparo o discapacidad (DOF, 2020b). Así, el programa identifica primero, entre las personas en situación de vulnerabilidad, a quienes sufren alguna discapacidad, a los adultos mayores, los NNA en desamparo, la población con carencia de redes sociales de apoyo, los habitantes de localidades de alta y muy alta mar-te, este supuesto no es aplicable a las estrategias de rehabilitación, atención a discapacitados, atención a la salud y otras, cuyas normas técnicas precisan que solamente pueden ser aplicadas por personal profesional, debidamente certificado.

ginación con destrucción de su tejido social, la población sin posibilidad de acceso a servicios de esparcimiento y recreación, así como aquella que requiere de asistencia por haber sido afectada por algún desastre natural.

En estas prescripciones resulta claro que el programa nacional se mueve en una dimensión de *inclusión-exclusión* cuando incluye a todos los NNA que se encuentren en situación de riesgo, a las mujeres, los indígenas y los desplazados. Sin embargo, en sus precisiones puede notarse la construcción de una población objetivo limitada a grupos específicos, en las que se identifican “principalmente” a los ya vulnerados y no a los vulnerables: los menores abandonados, ancianos en desamparo y discapacitados, con lo cual la amplia definición de los sujetos que podrían ser asistidos enfrenta restricciones. Es de tomar en cuenta que priorizar la asistencia en los ya vulnerados lleva implícita la concepción de las personas como aquellas que han sufrido con anterioridad daños, es decir, se los considera víctimas y no sujetos con derechos a la protección social.

A esta interpretación se suma la mención de la obligación del Estado de identificar los grupos que requieren atención prioritaria y que señala: “Por ello, es menester garantizar servicios de asistencia social a los considerados como los desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados en el PND 2019-2024, con el propósito de que gocen de un entorno de bienestar, atendiendo los principios rectores de *No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera y Por el bien de todos, primero los pobres*” (DOF, 2020b).

Para la intención de este análisis, es relevante notar las dificultades de interpretar quiénes son considerados *desposeídos, oprimidos, despojados o discriminados*, es decir, *quiénes son ellos, los vulnerables*, ambigüedad que hace posible las interpretaciones discrecionales que sustentan los criterios asociados al acceso a los bienes asistenciales. En resumen, las observaciones sobre el proceso selectivo en el programa nacional se concentran en los siguientes puntos:

- La orientación para promover, coordinar, fomentar, impulsar, más que asumir, responsabilidades directas.
- La intención de seleccionar y construir grupos específicos de población objetivo.

- La prescripción para que las intervenciones estén dirigidas a poblaciones claramente identificadas, por lo que la acción es focalizada.
- El uso de términos ambiguos e indiscriminados para identificar a los sujetos de la asistencia, que dejan abiertos márgenes muy amplios de discrecionalidad para su interpretación. La normatividad desplaza la intencionalidad de que la asistencia se concrete como un derecho social.

En otras palabras, el programa deja claro que, en materia de asistencia, el Estado sólo interviene en los casos graves de incapacidad o desprotección. La posición se traza como una línea de restricción que conduciría a proporcionar asistencia solamente a sujetos con vulnerabilidades acumuladas, definidos como “quiénes ya han sido vulnerados”.

### **Las reglas de operación y el proceso selectivo**

Si se tiene en cuenta que la asistencia pública en el país se organiza mediante un sistema nacional, vinculado a través de niveles de gobierno y de programas que concretan las estrategias dirigidas a resolver los problemas, se infiere que el proceso de construcción de las poblaciones objetivo es guiado por las reglas que regulan los programas; se conforman, así, mecanismos a través de los cuáles las relaciones, atribuciones y obligaciones del Estado son establecidas como reglas de operación, asegurando el control del gobierno sobre las decisiones de la política. Las reglas de operación son el conjunto de normas regulatorias en la implementación de los programas y tienen carácter obligatorio en su aplicación para las instituciones responsables de la ejecución de las políticas públicas. Consecuentemente, las reglas resumen el conjunto de prescripciones que dan cuerpo y sentido a los programas, delimitan su campo y especifican a los sujetos de la asistencia, a través de precisar los criterios aplicables para la ejecución correcta de cada programa. Desde la óptica de este análisis, las reglas de operación se constituyen en la herramienta política a través de la cual se ejerce el control de la acción gubernamental. Cabe notar que no obstante el supuesto de ser for-

muladas como el medio para asegurar eficiencia en la operación y procurar el uso adecuado de los recursos, las reglas de operación no son apolíticas ni neutrales, tampoco son instrumentos meramente técnicos de procedimiento, ya que inciden en la regulación de la implementación y, sin ellas, el programa no tiene aplicabilidad. En ese sentido, las reglas de operación pueden ser vistas como las herramientas que delimitan los territorios, las características y las dimensiones de la intervención gubernamental; no debe desecharse la intencionalidad de la administración de mejorar y controlar los procesos de ejecución, y el hecho de que no son intencionalmente negativas o discriminatorias, aun cuando generalmente subyace en ellas la presunción de que los recursos no son suficientes para atender a todos los demandantes, por lo que es necesario fijar prioridades, metas e indicadores de logro en el desarrollo de los programas.

### **Los modelos de intervención**

Otro de los mecanismos de regulación, control y selectividad en las políticas son los modelos que integran propuestas específicas de procedimiento en los servicios asistenciales, que funcionan a manera de normas técnicas de proceso y certificación. Los modelos resumen la forma en la cual se combinan distintos elementos que imprimen una dirección a la política. Cada modelo integra los principios, fines, normas, recursos, expectativas de resultados y capacidades de los agentes. A través de su conformación se orientan las formas específicas que debería asumir la prestación de los servicios.

En México, los modelos de intervención en el campo de la asistencia están determinados por las prescripciones legales, normas técnicas, conceptos y criterios para la obtención de la certificación. El modelo es el resultado de un proceso sistematizado y estructurado, que permite construir propuestas de intervención planificadas y fundamentadas, conceptual y metodológicamente. Los modelos usan distintas concepciones de la vulnerabilidad como identificadores de la población objetivo.

Al poner la mirada en este mecanismo habría que tener en cuenta que el establecimiento de los sistemas municipales DIF, al final de la década de los noventa, tuvo como propósito hacer

mejor las cosas; pero, históricamente, las diferencias en el desarrollo de los municipios y de las propias dependencias generaron desigualdades regionales y locales en su operación y, sobre todo, crearon divergencias en el acceso y la calidad de los servicios que se brindaban; con ello, muchos problemas se enfocaron en saber el qué y el cómo de la asistencia. Ante esa situación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) promovió la elaboración de lo que llamó “modelos de intervención en asistencia social”, los cuales comprendieron propuestas de atención a problemas específicos. Esto puede verse como un esfuerzo emprendido para ordenar acciones sociales de orden asistencial que se encontraban muy dispersas; también, como un esfuerzo para recuperar experiencias en la atención a la población vulnerable.

La propuesta de trabajar con modelos inicia en 1999, cuando el SNDIF cambió sus funciones de operativas a normativas, al no poder asumir responsabilidades directas por la calidad en la prestación de los servicios; a eso se sumaban los problemas para lograr una acción coordinada entre el área central y las dependencias locales. Entonces, se estimó necesario impulsar el desarrollo de los sistemas municipales, para fortalecer sus capacidades de funcionamiento y operación, por lo que era indispensable brindarles los apoyos metodológicos que permitieran una atención eficiente, que respondiera a las necesidades de la población vulnerable.

La estrategia elegida fue el diseño de modelos que funcionaran como guías que recogieran la experiencia institucional y el conocimiento sobre las mejores prácticas de atención a la vulnerabilidad social.<sup>12</sup> Cabe mencionar que el desarrollo de modelos en el ámbito social era relativamente nuevo, por lo que el papel del SNDIF, desde su postura normativa y coordinadora, resultaba fundamental para el cambio en el quehacer de la asistencia; se puso, entonces, en primer plano la capacitación y el asesoramiento a los sistemas estatales y municipales en la elaboración de los modelos, bajo la premisa de conformar inter-

venciones institucionales orientadas a atender o prevenir problemas en la esfera de la asistencia. Algunos modelos consolidados son, por ejemplo, el modelo de atención para la operación de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), que atienden a la infancia institucionalizada; el de atención a menores albergadas; el de casas cuna y otros que se presentan en el cuadro 1, aun cuando se aclara que el SNDIF contaba ya, en 2013, con 38 modelos de atención.

**Cuadro 1**  
**Modelos de Intervención**  
**en Asistencia Social del SNDIF**

Núm.	Modelo
1	Metodología para la Atención de Adolescentes Fronterizos en Estaciones Migratorias
2	Modelo Preventivo de Riesgos Psicosociales para Menores Adolescentes. Chimalli. DIF
3	Modelo de atención CADI (infancia institucionalizada)
4	Modelo de atención CAIC (infancia atención comunitaria)
5	Modelo de educación no formal (menores trabajadores)
6	Programa para la Prevención, Atención y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal
7	Modelo de Atención a Casas Cuna
8	Modelo de Atención a Menores Albergadas
9	Comunidad DIFerente
10	Estrategia integral de Asistencia Social Alimentaria

Fuente: Elaboración propia con base en SNDIF, 2013.

Si bien el modelo es un instrumento metodológico que, a partir de experiencias, combina elementos para entender y guiar la función de proveer asistencia, y queda claro que su intencionalidad primaria está dirigida a asegurar condiciones de calidad para una atención digna y respetuosa a quienes son asistidos, cuidando que se cumpla con los requisitos de eficiencia y profesionalización, en su concepción como guía de implementación se percibe también su uso como herramienta de selectividad de los beneficiarios. En ese sentido, es la concepción de la vulnerabilidad desde la cual se integran

<sup>12</sup> Producto de esta orientación fue la elaboración de materiales, entre los que destacan: “Criterios y Lineamientos Normativos para el Diseño de Modelos de Intervención”, que establece los elementos mínimos para la construcción de un modelo; “Manual para el Diseño de Modelos de Intervención a partir de necesidades detectadas” y “Manual para el Diseño de Modelos de Intervención a partir de la sistematización de experiencias”.

las acciones, donde los modelos determinan sus posibilidades de promover equidad en el acceso a los derechos sociales y pueden favorecer condiciones de exclusión de individuos y grupos poblacionales. La acción inclusiva/excluyente puede observarse en el modelo de “Atención de Casa Hogar para niñas o adolescentes”, dirigido a acoger niñas huérfanas abandonadas por los padres o por uno de ellos, siempre y cuando el otro no esté capacitado para atender a la menor, hijas de padres enfermos, privados de la libertad o que sean víctimas de un medio hostil que impida su sano desarrollo. En suma, tanto las reglas de operación como los modelos de atención son mecanismos que guían y controlan la correcta implementación de las estrategias asistenciales; simultáneamente, se constituyen en referencias clave para la evaluación del desempeño institucional, por lo que son componentes básicos para la consecución de sus objetivos. La consideración de su función selectiva se implica en el manejo diverso de la noción de vulnerabilidad contenida en tales instrumentos, que se traduce en la conformación de grupos que, no obstante compartir características afines, pueden ser excluidos del acceso a los bienes asistenciales, de tal modo que se marcan divisiones entre los vulnerables, condicionando que algunos puedan recibir ayuda y otros no.

### **Los programas de asistencia social en el Estado de México**

En el seguimiento que hemos emprendido de los mecanismos que construyen los grupos particulares de los vulnerables que tienen acceso a la asistencia se ha argumentado que esta vertiente de la protección social se articula, en la política, en ámbitos diferenciados de intervención, a través patrones normativos institucionalizados; los ámbitos de institucionalización relevantes son:

a) La conformación de un marco jurídico normativo —Ley General de Salud, Ley de Asistencia Social, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, leyes estatales de asistencia social—, que integran los servicios en un Sistema Nacional de Asistencia Social y un conjunto de normas que regulan el tipo de prestaciones y las responsabilidades de su procuración.

b) El establecimiento de mecanismos de coordinación, como parte del Sistema Nacional de Asistencia Social que configura la protección asistencial en el territorio, el cual establece y vincula las responsabilidades de la federación, los estados de la república, los municipios y el sector privado en la prestación de los servicios y en la procuración de los recursos para su gestión.

c) El establecimiento de instituciones administradoras y prestadoras de servicios asistenciales: sistemas estatales, sistemas municipales, oficinas, centros asistenciales, centros de atención, unidades móviles y de atención comunitaria. Las instituciones —como es el caso de los sistemas municipales DIF— son unidades concentradoras de atención de los programas e incluyen dependencias, como casas cuna, casas hogar, unidades básicas de rehabilitación, centros de desarrollo infantil y centros de asistencia infantil comunitarios. A través de ellas se ofrecen las prestaciones de asistencia alimentaria, asistencia a la discapacidad, albergues, etcétera. En 2015, las instituciones prestadoras de servicios con mayor presencia en el país fueron las unidades básicas de rehabilitación (978 municipios) y las de alimentación escolar (781 municipios); en contraste, los establecimientos con menor presencia fueron las casas hogar para niños y niñas (28 municipios) y casas cuna (24 municipios) (SNDIF, 2016). La distribución y tipo de establecimientos en el territorio es variable.

d) El desarrollo de estrategias operacionales a través de planes, programas, reglamentos, normas técnicas, reglas de operación y guías de apoyo para el establecimiento, la procuración y la prestación de los servicios.

El organismo que tiene a su cargo la coordinación general de la asistencia es el SNDIF (*DOF*, 1977; *DOF*, 1986), como la institución responsable de regular y coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Asistencia Social. Este sistema se integra por las instituciones públicas y privadas que brindan servicios asistenciales; en él se integran los 32 sistemas que operan en las entidades federativas y los 2469 sistemas municipales DIF.<sup>13</sup> Los sistemas municipales son

<sup>13</sup> El dato refiere al número de municipios que tenía el país en 2020 (Inegi, 2020). Algunos de ellos no cuentan con un

las unidades institucionales responsables de la procuración de la asistencia y de la ejecución de los programas. El análisis de Blázquez (2017) sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social refiere que en 2017 se operaban, en los municipios del país, 13,154 programas, lo que muestra no solamente la importancia de las políticas en el territorio, sino la diversidad de las estrategias asistenciales. Otro sector que se integra a la asistencia se constituye por los actores privados, a quienes se les conceden autorizaciones para procurar servicios.<sup>14</sup> Con esas atribuciones, el SNDIF es el rector de la política social asistencial y le corresponde orientar los programas; en las últimas décadas se ha observado un desplazamiento en el que las acciones gubernamentales se han trasladado hacia áreas diferentes de la administración pública.<sup>15</sup>

## Los programas asistenciales

Acompasadamente con los procesos de institucionalización de la asistencia emprendidos por el país, desde 1997 en la entidad mexicana se constituyó el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM). El decreto de creación asignó al DIFEM la responsabilidad de dirigir la asistencia; la dependencia inició su operación con cuatro programas básicos: medicina preventiva y nutrición, educación, promoción social y desarrollo de la comunidad. La importancia de articular la asistencia con programas se advierte en que, en ese año, se puso en operación, por primera vez, el presupuesto por programas, y fue el DIFEM la primera dependencia asistencial en el país en funcionar con

sistema municipal DIF formalmente constituido y la referencia alude solamente a la dependencia responsable de la asistencia.

14 Existen otras vertientes de la acción gubernamental dirigidas a la procuración del ejercicio de los derechos humanos para la población, como las procuradurías para la Defensa del Menor y la Familia y para la Defensa del Adulto Mayor; en algunos estados de la república, existen las procuradurías para la Defensa de las Personas con Discapacidad. Cabe notar que no son dependencias que brinden servicios asistenciales, aun cuando operan en estrecha vinculación con instancias de los sistemas DIF estatales y municipales.

15 En las últimas décadas se implementaron en el país programas asistenciales que han sido adscritos a otras áreas administrativas de procuración de bienestar; por ejemplo, el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores 2019, consistente en la entrega de una pensión no contributiva. Este programa es operado por la Secretaría del Bienestar, no por el SNDIF, que históricamente había procurado la asistencia a los adultos mayores.

ese esquema. Es de notar que la ejecución de los programas y su interpretación en términos de su contribución a la procuración de protección social fue flexible y divergente, con estrategias que comprendían educación vial, cursos de manejo a la defensiva, instalaciones piscícolas, reforestación, casas de cultura, música, conciertos y excursiones turísticas; actividades que no necesariamente estaban vinculadas con los grupos a los que se destinaba la asistencia (DIFEM, 1978).<sup>16</sup> En esa secuencia, hasta 1989 el DIFEM realizaba sus actividades con base en el programa nacional, que comprendía a su vez 10 subprogramas básicos, pero a partir de 1990 se puso en operación una nueva estructura programática, con cinco programas: Enlace Comunitario, Atención y Mejoramiento Nutricional, Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario, Protección y Asistencia a la Población en Desamparo y Asistencia a Minusválidos. La estructura incorporaba los programas y subprogramas anteriores, y agregaba la oportunidad de atender necesidades específicas de la entidad. Una vertiente importante de los programas fue el establecimiento de cocinas populares; otra, la de atención a menores en situación extraordinaria.

Cinco años después, los programas fueron 12, la vulnerabilidad, además de atender a grupos específicos, se ubicaba en comunidades con elevados indicadores de marginación. Este enfoque procuró la identificación de beneficiarios y se construyeron indicadores particulares dirigidos a reorientar programas que no atendían grupos de alto riesgo y se dio prioridad a consolidar la descentralización de los sistemas municipales (DIFEM, 1995).<sup>17</sup> En 1997 se juzgó necesario efectuar una reorientación del programa general de asistencia en la entidad; se partió de reconocer que las acciones eran limitadas y no se contaba con la suficiente capacidad para atender a toda la población que requería asistencia, por lo que se propuso optimizar los recursos integrando los programas a través del diseño de un “Modelo de

16 En 1978 se había constituido en el país un fondo asociado a la asistencia pública, denominado Fondo para Actividades Sociales y Culturales (Fonapas), a través del cual se canalizaban recursos para actividades de difusión cultural y artística.

17 La conformación de los sistemas municipales DIF había iniciado desde 1985, pero fue en el periodo 1993-1995 cuando se formalizó y completó su constitución como organismos públicos descentralizados, con patrimonio propio, responsables de ejecutar la asistencia social en los 122 municipios que integraban el Estado de México en ese entonces.

Asistencia Social a Grupos Vulnerables”, que estuvo dirigido a identificar los factores de vulnerabilidad y a los grupos sociales específicos que serían atendidos por las instituciones asistenciales, focalizando la atención en las comunidades indígenas y las zonas marginadas.

En el final de la década de los noventa se informa que el DIFEM procuraba proporcionar una asistencia eficiente, oportuna, cálida y amable, a través de la ejecución de nueve programas, 20 subprogramas y 41 proyectos, aceptando que la institución tenía una capacidad limitada y que la provisión estaría dirigida solamente a quienes solicitaran los servicios. La asistencia, concebida como instrumento para abatir desigualdades, se comprendía dirigida a la gente en condiciones

de pobreza. La vulnerabilidad no estuvo especificada (DIFEM, 2001).

En el seguimiento de la forma de atender las necesidades de asistencia social también es observable el desplazamiento de las áreas responsables de su procuración, desde el DIFEM hacia la Secretaría de Desarrollo Social. En 2014 se reportaba la ejecución de nueve programas asistenciales, con 31 rubros de intervención (Saimex, 2020); no obstante, algunas estrategias de atención alimentaria y el programa de atención a los adultos mayores ya habían sido transferidos al área de desarrollo social.

Los programas que tenían vigencia en la entidad en 2016 pueden observarse en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Programas de asistencia social en el Estado de México, 2016**

<p><b>Alimentación y nutrición familiar</b></p>	<p><b>Prevención y bienestar familiar</b></p>
<p>- Desayuno escolar frío.- Raciones vespertinas.- Nutrición familiar.- Atención a menores de cinco años.- Horta DIF.- Orientación alimentaria.- Desayuno escolar comunitario.- Espacios de alimentación, encuentro y desarrollo.</p>	<p>- Atención a los menores trabajadores urbano marginales.- Atención integral al adolescente.- Atención integral a la madre adolescente.- Servicio de orientación psicológica.- Red de difusores infantiles.- Prevención de las adicciones.- Atención psicológica y psiquiátrica.- Departamento de salud mental de la mujer.- Integración familiar.- Planificación familiar y salud reproductiva.</p>
<p><b>Adultos mayores</b></p>	<p><b>Canasta mexiquense, nutrición en grande para personas con discapacidad</b></p>
<p>- Atención integral al adulto mayor.- Integración de grupos de adultos mayores.- Casa del adulto mayor.- Paseos recreativos para adultos mayores.- Emisión de credencial del DIFEM.- Gestión de convenios y cartas compromiso con prestadores de bienes y servicios.- Trabajo social para adultos mayores.- Capacitación a promotores municipales.- Capacitación a adultos mayores.- Convivencia intergeneracional.</p>	<p>Consiste en la entrega bimestral de una canasta alimentaria para personas con discapacidad, a niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores con discapacidad permanente de tipo intelectual, auditiva, neuromotora o visual, de escasos recursos económicos.</p>
<p><b>Otorgamiento de zapato ortopédico</b></p>	<p><b>Entrega de becas “Metrum” (Menores Trabajadores Urbano Marginales)</b></p>
<p>Destinado a niñas y niños de 4 a 7 años y 11 meses de edad, con defectos plantares, inscritos en escuelas públicas del Estado de México.</p>	<p>Becas a niñas, niños y adolescentes en situación de calle o en riesgo de 6 a 17 años 11 meses, para fortalecer el ámbito educativo y contribuir a la prevención, desaliento y, a largo plazo, erradicación del trabajo infantil en la entidad.</p>

**Continuación Cuadro 2**

<b>Programa de desarrollo social para atención a niñas y niños menores de cinco años</b>	<b>Programa de desarrollo social desayuno escolar comunitario</b>
<p>Entrega de apoyos alimentarios y acciones complementarias de orientación alimentaria a niñas y niños menores de cinco años no escolarizados que sean diagnosticados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México con desnutrición o en riesgo, ubicados en comunidades marginadas de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas prioritarias del Estado de México, focalizando a los municipios prioritarios de acuerdo a resultados del Quinto Censo Estatal de Peso y Talla, a la herramienta del Reloj de la Desnutrición en México y los municipios prioritarios.</p>	<p>Entrega de insumos alimentarios no perecederos para la preparación diaria de un primer alimento, desayuno caliente, a menores escolares de educación básica de los sistemas educativos estatal y federal, que asistan a planteles escolares públicos, ubicados en el Estado de México.</p> <p>Al beneficiario se le cobrará una cuota de recuperación que los padres de familia definirán en asamblea, que oscila de \$3.00 a \$6.00; el fondo de ahorro producto de las cuotas de recuperación serán utilizadas para la compra de los productos perecederos que complementarán los menús, para la reposición o reparación del mobiliario, equipo y utensilios.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (2016).

El recorrido por los programas implementados en la entidad muestra que si bien existen líneas de continuidad en la prestación de servicios, también están presentes una diversidad de estrategias e, incluso, una dispersión programática, traducida en desviación de los propósitos asistenciales, que da lugar a acciones discrecionales, focalizadas y excluyentes, y a que la asistencia no pueda ser integral o que la ayuda y protección social sean mínimas, en función de ajustar el gasto público. En resumen, se puede decir que la interpretación de quienes son los vulnerables beneficiarios de la ayuda social ha obedecido a criterios temporales y discrecionales, que podían, potencialmente, generar las desigualdades que pretendían aliviar.

***La noción de vulnerabilidad y los procesos de selectividad en los programas asistenciales mexiquenses. La configuración de la propuesta analítica***

El eje del estudio de los programas se estructura en torno a la idea de que, a efecto de procurar la protección social en el ámbito de la asistencia pública, los programas, además de ofrecer prestaciones, bienes y servicios, configuran zonas y grupos de población objetivo que implican procesos de *inclusión/exclusión* para los beneficiarios y demandantes de la ayuda social. La propuesta analítica sustentada en la revisión documental de las reglas de operación de los pro-

gramas es guiada por la premisa de que el uso conceptual de la vulnerabilidad y los criterios de selectividad aplicados marcan la asistencia con tendencias restrictivas, que obstaculizan el acceso a las prestaciones asistenciales a grupos y personas que, potencialmente, tendrían derecho a ser atendidos; es pertinente aclarar que el examen sigue una metodología comprensiva-interpretativa, a partir de la identificación conceptual en dos etapas: la primera, a través de dos descriptores: objetivo del programa y población objetivo; la segunda, centrada en el concepto descriptor de la vulnerabilidad (ver anexos 1 y 2). A través de esos descriptores se integran criterios selectivos, que son la base de la inferencia sobre las tendencias de la políticas.

La revisión se realizó mediante el seguimiento de los programas aplicados en la entidad mexicana en el periodo 2014-2021, sobre puntos clave de la incorporación de mecanismos que amplían o restringen el acceso a la asistencia. Los puntos considerados son: *a)* el objetivo general explícito de cada programa, *b)* la población objetivo a la cual se destina la atención o servicio, *c)* el concepto de vulnerabilidad inferido en sus planteamientos, *d)* la tendencia que siguen los mecanismos de selectividad para la conformación de grupos específicos de atención.

La exploración se presenta en cuadros representativos del contenido de los programas aplicados en el periodo que comprende el estudio. Adicionalmente a la recopilación y sistematización de la información, se traza la interpretación

semántica de lo que ha sido estimado como vulnerabilidad, que configura una representación de los vulnerables merecedores de recibir la ayuda social (ver anexos 1 y 2).

Los mecanismos de selectividad, identificados aquí como criterios de selectividad, son los siguientes:

- a) Selectividad por edad.
- b) Selectividad por pobreza/bajos ingresos/línea de pobreza.
- c) Discapacidad/ enfermedad/ condición física
- d) Vulnerabilidad/pertenencia a grupos vulnerables.
- e) Selectividad por escolaridad/cumplimiento de requisitos escolares.
- f) Selectividad por condición de riesgo/víctimas de cualquier forma de explotación.
- g) Selectividad por situación de calle.
- h) Selectividad por desnutrición/riesgo de desnutrición.
- i) Selectividad por condición de migración.
- j) Selectividad por sexo/género.
- k) Selectividad por zona de marginación/zona de rezago social.
- l) Otros factores.

Cabe notar que la agrupación por criterio de selectividad se integró con base en las reglas de operación de los programas, y que en ellas se advierte que los criterios se encuentran intrínsecamente vinculados a los objetivos generales de los programas y a la identificación de su población objetivo, lo cual se corresponde apropiadamente con su estructura, por lo que marcan la norma para su implementación, así como su cobertura, en un proceso de racionalidad que se estima indispensable para alcanzar los fines de la política. No obstante, desde el punto de vista de este estudio, esas prescripciones se configuran como criterios de *inclusión/exclusión* cuando, al criterio que define la población objetivo, se suman condicionamientos particulares, que configuran subgrupos discrecionales, los cuales operan como factores adicionales de clasificación y reclasificación que extreman la focalización del programa, dejando fuera a grupos y personas que potencialmente tendrían derecho a ser beneficiarios de éste (los beneficiarios que quedan fuera son identificados en las reglas de

operación como *población potencial* comprendida o descrita como la población destinataria general del programa).

### **Los rasgos de la conformación de la selectividad**

En la construcción del proceso de comprensión-interpretación de las tendencias asistenciales se revisaron 28 programas que estuvieron en operación durante el periodo 2014-2021, organizados en cuatro categorías: programas para personas con discapacidad, nutricionales, comunitarios y mujeres (ver anexo 1). El énfasis fue puesto en el concepto de vulnerabilidad y en la formación de grupos particulares de beneficiarios, por lo que no se examina cuantitativamente la población atendida anualmente, tampoco los números sobre los apoyos otorgados. Así, por ejemplo, se percibe como focalización que puede ser excluyente si, para otorgar un apoyo consistente en unos lentes para un adulto mayor, se agrega comprobar sus bajos recursos, vivir en zonas clasificadas como de alta marginación o presentar alguna otra discapacidad. Este tipo de apoyo sería también excluyente si solamente puede ser recibido una única vez —de tal modo que un escolar no podría recibir o ajustar sus gafas de acuerdo con sus necesidades oftalmológicas—, es decir, se configura como procedimiento de inclusión/exclusión.

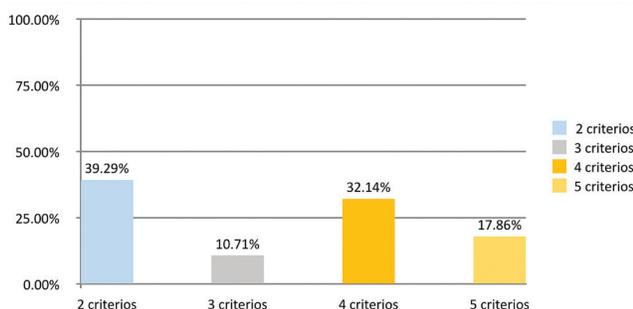
Por éstas y otras razones similares (como el no residir en un municipio considerado prioritario) resulta importante identificar el número de criterios de selectividad que aplican los programas y que son adicionales al que marca su población objetivo. De ese modo, se puede inferir qué programas que aplican hasta cinco criterios obligan a reclasificar en grupos a las personas que solicitan los bienes y servicios asistenciales, lo cual también expresa, sumariamente, los criterios de vulnerabilidad que orientan la estrategia. Asimismo, se considera que se construyen grupos y espacios de territorialización que actúan como delimitaciones restrictivas, sobre todo si se tiene en cuenta que la población que no tiene acceso a la seguridad social en la entidad continúa siendo muy elevada (52.7%, 9,005,317 personas) (Secretaría de Bienestar, 2022) y que la condición de pobreza alcanza a 8,342,500 personas (Coneval, 2020).

**Cuadro 3**  
**Identificación de criterios de selectividad en los programas asistenciales**

Criterio de selectividad	Programas mexiquenses de asistencia social 2014-2021
Delimitados discrecionalmente por la edad	17
Pobreza/Bajos recursos	13
Discapacidad/condición física condicionante	7
Educación básica	6
Vulnerabilidad social/Grupos vulnerables	13
En riesgo o víctimas de cualquier forma de explotación	1
Situación de calle	1
Riesgo de/o desnutrición	8
Migrantes o en riesgo de migración	1
Sexo/género	2
Zonas de marginalidad y rezago social	14
Otros factores aplicados a situaciones particulares	8

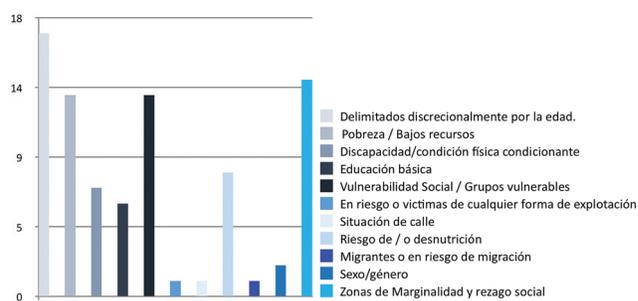
Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación de los Programas del DIFEM publicadas en el *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno*, Estado de México, para los años 2014-2021 (DIFEM 2014/2021).

**Gráfica 1**  
**Programas mexiquenses de asistencia social que aplican criterios de selectividad, 2014-2021**



Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación de los programas del DIFEM publicadas en el *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno*, Estado de México, para los años 2014-2021 (DIFEM, 2014/2021).

**Gráfica 2**  
**Programas mexiquenses de asistencia social y criterios de selectividad**



Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación de los programas del DIFEM publicadas en el *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno*, Estado de México, para los años 2014-2021 (DIFEM 2014/2021).

Como puede observarse, la totalidad de los programas aplican más de un criterio adicional al indicado por su población objetivo y 50% de ellos utiliza hasta cuatro o cinco criterios adicionales que los beneficiarios deban cumplir para tener acceso al apoyo, lo cual obliga, procedimentalmente, a una reclasificación en subgrupos. En el proceso quedan excluidos quienes solamente cumplen con uno, dos o tres criterios de inclusión (cabe advertir que, como su aplicación es discrecional, es posible que el manejo de los criterios sea flexible y, en mayor o menor medida, incluyente).

Asimismo, en la interpretación de la selectividad y en la observación de las dificultades para su aplicación objetiva y no discrecional, las consideraciones sobre las concepciones de vulnerabilidad contenidas en los programas son importantes; por eso, algunos de ellos se apoyan adicionalmente en glosarios sobre la interpretación que debe darse a los términos que condensan el criterio (ver anexo 2). Sumariamente, la revisión preliminar del contenido de los programas asistenciales mexiquenses en los rubros de su objetivo general, la población objetivo y el concepto de vulnerabilidad que incorporan para la conformación de las zonas o sectores de atención (anexo 1) muestra la existencia de mecanismos de *inclusión/exclusión* que pueden ser empleados de manera discrecional, para reducir o ampliar la cobertura de los servicios y prestaciones de la asistencia. Se observa en ellos que la noción de vulnerabilidad se encuentra asociada a las condiciones de pobreza de los demandantes, a quienes se solicita, en muchos casos, comprobar tal condición a efecto de recibir los apoyos.

En este punto habría que recuperar la discusión de que conceptualmente pobreza no es lo mismo que vulnerabilidad y que la población que requiere de asistencia incluye personas en situación de riesgo, no necesariamente caracterizadas como pobres; por ejemplo, madres solteras, adultos mayores o discapacitados.

En consecuencia, un problema significativo para aproximarse al entendimiento del concepto de vulnerabilidad, y a su contextualización en la asistencia, estriba en que en sus distintas acepciones está estrechamente relacionado con otros conceptos, como pobreza, capacidades, riesgos, desastres y resiliencia. En lo que concierne a la pobreza, algunas formas de considerar la vulnerabilidad marcan distinciones claras entre pobreza y vulnerabilidad; la pobreza refiere a privación, a necesidades básicas insatisfechas, a restricciones de acceso a recursos o bienes; mientras que la vulnerabilidad refiere a la falta de capacidad de protegerse a sí mismos y de recuperarse de los daños o calamidades (Chambers, 1989; Cardona, 2003).

Problemas similares se generan con la frecuente inserción de la marginalidad como criterio selectivo de la vulnerabilidad, que es empleado para determinar quiénes pueden ser

asistidos, puesto que si bien puede ser percibida como una noción útil para priorizar poblaciones en mayor situación de riesgo, las necesidades y las demandas de protección social también se encuentran en poblaciones que no se ubican en zonas de alta marginalidad. De ese modo, se construyen ámbitos discrecionales de territorialización de la asistencia, que afectan la universalidad que presuponen las políticas.

De la revisión de los programas puede inferirse, también, que la vulnerabilidad es definida, de manera muy general, como poblaciones en situación de riesgo o con desventajas acumuladas, lo cual, como señalan Rubio y Flores-Palacios (2018), genera un uso superficial del concepto que no permite el logro preciso de metas; se observa, además, que las estrategias contenidas se alejan de la idea de que la vulnerabilidad es prevenible. En esta línea se inscribe la observación de que la ayuda es condicionada, temporal y limitada, lo que no permite resolver las causas de la vulnerabilidad; no se aprecian estrategias ligadas a políticas de empleo, educación, salud y no se conforma como una protección social que otorgue seguridad a quienes la reciben.

En el mismo sentido, en las concepciones sobre la vulnerabilidad puede observarse una tendencia a considerar como beneficiarios de la asistencia a personas con vulnerabilidades acumuladas, tales como ser pobre, vivir en una zona de alta marginalidad, presentar una o varias discapacidades, no tener apoyos de protección familiar y otros rasgos que incrementan o disminuyen la posibilidad de tener acceso a los servicios asistenciales.<sup>18</sup> De este modo, es necesario reconocer que los criterios de preferencia por grupos o personas con vulnerabilidades acumuladas opera como discriminador en la focalización, pero también actúa como una directriz en la que la ayuda solamente puede brindarse a quienes acumulan numerosos males, restringiendo el derecho a la asistencia y conformando zonas de exclusión.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Las consideraciones sobre quiénes deben ser los asistidos orientan los servicios en forma preferente a poblaciones en situación de riesgo extremo: indigentes, menores en situación de calle, víctimas de violencia, adultos mayores, personas en condición de abandono, maltrato o en condiciones de fragilidad extrema para protegerse por ellos mismos, lo cual se corresponde con los fines asistenciales. El cuestionamiento está dirigido al manejo discrecional del acceso a la protección social.

<sup>19</sup> En ese sentido, puede interpretarse, por ejemplo, entre los criterios de selección del programa de desarrollo social "Fa-

La identificación de la tendencia a considerar la vulnerabilidad como pobreza coincide con la visión de Rosas y Sánchez (2019) sobre la incidencia que tienen, en los procesos de inclusión/exclusión de grupos, las imprecisiones del concepto de vulnerabilidad, advirtiendo la utilidad del enfoque de vulnerabilidad, diferente del de pobreza multidimensional, para definir a la población objetivo de los programas sociales.

Finalmente, es posible decir que el perfil general de la exploración muestra una tendencia general, con directrices duales, de universalización-focalización, que marca distancia entre los objetivos generales de los programas asistenciales nacional y estatal, con su reglas específicas de operación. La articulación de esa tendencia puede ser visibilizada entre las barreras que dificultan el ejercicio del derecho a la asistencia; no obstante, se destaca la necesidad de realizar estudios desde un enfoque de derechos que permitan profundizar en la relevancia de la posición del Estado.

## Reflexiones finales

La exploración de las relaciones entre la vulnerabilidad, la selectividad y la asistencia ha destacado la forma en que se articulan los mecanismos que construyen las poblaciones particulares de los vulnerables. El análisis estuvo dirigido a visibilizar los criterios que generan la exclusión, marcando los puntos que construyen y definen la vulnerabilidad. En esta interacción, la universalidad de los presupuestos que dan sustento a los programas es restringida por las definiciones de la población objetivo y por los requisitos que deben cumplir los beneficiarios. De ese modo, la estructura normativa de la asistencia legitima

milias fuertes, comunidades productivas”, que para recibir un apoyo alimentario bimestralmente sea necesario pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos de vulnerabilidad social: madre soltera con hijos de hasta 12 años de edad, niñas y niños menores de cinco años y las personas adultas mayores de 60 a 64 años de edad, presentando acta de nacimiento. Las personas que presenten padecimientos crónicos (diabetes, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, asma, cáncer, sida), mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia deben presentar constancia médica elaborada por el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) y avalada por el Seguro Popular que acredite el padecimiento; asimismo, se estima que las familias podrán dejar el estado de vulnerabilidad en un año, por lo que el apoyo se dará durante ese tiempo, sólo de ser necesario podrán permanecer en el programa por un año más, siempre y cuando no dejen de residir en localidades de alta marginación (*Periódico Oficial Gaceta del Gobierno*, 2018).

las formas de intervención. Lo anterior deriva, como lo ha señalado Castel, en formas de ayuda muy inferiores y que son condicionadas: sus beneficiarios tienen que demostrar que están fuera del régimen general de protección social y deben calificar para recibir la ayuda del Estado (Castel, 2010).

La revisión conceptual de los programas y modelos puestos en operación por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el país y en el Estado de México recupera las percepciones sobre los significados teóricos y operacionales de la asistencia. Los programas están determinados o insertos en el conjunto de elementos filosóficos, jurídicos, políticos, organizacionales presentes en la visión de la vulnerabilidad y de la ayuda social; la combinación de esos elementos condiciona las posibilidades de las estrategias de incidir en el bienestar y las de promover la equidad y la inclusión.

Como lo muestran los programas, las diversas definiciones de la vulnerabilidad y de los vulnerables se constituyen como mecanismos de selectividad para discriminar quiénes pueden ser asistidos, restringiendo el acceso, en función de criterios de idoneidad, temporalidad y recursos; de ese modo, la noción de vulnerabilidad sirve a los propósitos de legitimación de la política.

Desde otros ángulos, de acuerdo con la perspectiva de exigibilidad de los derechos como parte fundamental del desarrollo humano, cuando se formulen políticas públicas y programas de desarrollo, su objetivo principal debe ser la realización de los derechos humanos, y un principio transversal al ejercicio de cualquier derecho es el de igualdad y no discriminación (Alza, 2014). Desde el enfoque de derechos, la carencia en el acceso a la protección social debería ser concebida como una violación de los derechos humanos, por lo que hace falta ampliar y profundizar el estudio de la asistencia considerando las carencias de protección social como una violación de derechos y un problema público que puede ser integrado de forma distinta a la *inclusión compensatoria* en la agenda pública.

A estas consideraciones, resulta imperativo sumar los puntos positivos de la focalización, ya que mientras no se cuente con mínimos sociales de bienestar y existan recursos limitados, la discriminación resulta indispensable para asegurar que los apoyos se brinden a quienes están des-

tinados. En ese tenor, se concluye que la solución está en recuperar o, al menos, equilibrar los criterios de universalización-focalización en las políticas públicas de asistencia social. En otras palabras, se confirma que la alternativa para prevenir, atender y dar soluciones consistentes a la vulnerabilidad de las personas, grupos o comunidades estriba en incorporarlos a una opción sólida de seguridad y asistencia social, por lo que las políticas requieren de ser revisadas en su planeación e implementación.

## Fuentes consultadas

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2006), *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas, <<https://cutt.ly/X7b5zft>>, 31 de mayo de 2021.
- Alza Barco, Carlos (2014), "El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica en las políticas públicas?", en Lauren Burgogue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez Mojica (coords.), *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, DHES-Red de Derechos Humanos y Educación Superior/Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, pp. 193-233, <<https://cutt.ly/77b-Y1uA>>, 26 de agosto de 2021. Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1997), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Blázquez Bonilla, Elieth (2017), "La asistencia social en México. Una mirada desde el SNDIF", *Ánfora*, 24 (43), Manizales, Universidad Autónoma de Manizales, pp. 189-212.
- Cardona, Omar D. (2003), "The Need for Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management", en Greg Bankoff, Georg Frerks y Dorothea Hilhorst (eds.), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, Londres, Earthscan.
- Castro Puga, Josué (2019), "Ciudadanía y clase social. Apuntes en torno a los alcances de un ensayo clásico", *Metapolítica*, 23 (104), Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 66-73.
- Castel, Robert (2010), *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Chambers, Robert (1989), "Editorial Introduction: Vulnerability, coping and policy", *IDS Bulletin*, 20 (2), Nueva Jersey, Institute of Development Studies, John Wiley & Sons, pp. 1-7.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020), "Medición multidimensional de la pobreza. Estado de México. Pobreza estatal 2020", Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <<https://cutt.ly/U7nKFQK>>, 21 de diciembre de 2022.
- Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (2016), "Marco Normativo DIF de los Municipios del Estado de México", Toluca, Diputados Locales Estado de México/ Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2003), *Opinión consultiva OC-18/03. Condición jurídica y de los derechos de los migrantes indocumentados*, San José, CIDH, <<https://acortar.link/bJIVLT>>, 26 de agosto de 2021.
- DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) (1998), *Asistencia social, horizontes y perspectivas*, Ciudad de México, Dirección General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) (1994), *Memoria de gestión*, [mimeografía], México, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
- DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) (1990), *Programa para el Impulso a la Asistencia Social 1988-1994*, [mimeografía], México, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
- DIFEM (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México) (2001), *Paula María de Jesús Yáñez de Montiel, segundo informe de actividades 2000-2001*, Toluca, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.
- DIFEM (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México) (1995), *Programa 1995 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México*, Toluca, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.
- DIFEM (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México) (1978), *Tercer Informe de Actividades*, Toluca, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.

- DIFEM (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México) (2014/2021), "Reglas de Operación de los Programas del DIFEM", Toluca, DIF Estado de México, <<https://acortar.link/IOLtE3>>, 17 de abril de 2023.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2004), "Ley de Asistencia Social", 2 de septiembre, Ciudad de México, Segob, <<https://cutt.ly/97nudfA>>, 25 de enero de 2022.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2020a), "Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Asistencia Social 2020-2024", 31 de diciembre, Ciudad de México, Segob, <<https://cutt.ly/x7b8GjY>>, 25 de enero de 2022.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2020b), "Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS) 2020-2024", 31 de diciembre, Ciudad de México, Segob, <<https://cutt.ly/O7nsmeq>>, 25 de enero de 2022.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1986), "Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", 9 de enero, Ciudad de México, Segob, <<https://cutt.ly/67nrcP4>>, 25 de enero de 2022.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1977), "Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia", 13 de enero, Ciudad de México, Segob, <<https://cutt.ly/j7njil5>>, 25 de enero de 2022.
- Estupiñan-Silva, Rosmerlin (2014), "La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología", en Lauren Burgorgue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez Mojica (coords.), *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, DHES-Red de Derechos Humanos y Educación Superior/Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, pp. 193-233, <<https://cutt.ly/77bY1uA>>, 26 de agosto de 2021.
- Fletes Corona, Ricardo (2004), "Asistencia Social: alcances y limitaciones", *Revista de Estudios Jaliscienses*, núm. 55, Zapopan, El Colegio de Jalisco, pp. 48-63.
- Foucault, Michel (1992), *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.
- Gobierno del Estado de México (2022), "Programas y asistencia social", Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://cutt.ly/S7WrY4p>>, 5 de abril de 2023.
- Goffman, Erving (1990 [1963]), *Stigma: notes on a spoiled identity*, Londres, Penguin.
- González de la Rocha, Mercedes y Escobar Latapi, Agustín (2018), "Introducción", en Mercedes González de la Rocha y Gonzalo A. Saraví (coords.), *Pobreza y vulnerabilidad: debates y estudios contemporáneos en México*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. IX-XVI.
- Guadarrama Sánchez, Gloria (2001), *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense/Consejo Estatal de Población.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020), *Censo de Población y Vivienda 2020*, base de datos en línea, Aguascalientes, Inegi, <<https://cutt.ly/F7nkRvx>>, 16 de junio de 2022.
- Koselleck, Reinhart (1993), *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós.
- Marshall, Thomas Humphrey (1997), "Ciudadanía y clase social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 297-344, <<https://cutt.ly/u7b00nu>>, 8 de abril de 2023.
- Mascareño, Aldo y Carvajal, Fabiola (2015), "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión", *Revista Cepal*, núm. 116, pp. 131-146.
- Osorio Ballesteros, Abraham y Arteaga Botello, Nelson (2013), "De la disciplina al control: niños en riesgo y dispositivos asistenciales en el centro de México", *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica*, 21 (41), Hermosillo, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, pp. 213-237.
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno* (2018), "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes, Comunidades Productivas", Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/o9uiui>>, 12 de abril de 2023.
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno* (s/f), "Resultados de la búsqueda en intranet de las palabras clave 'desarrollo integral de la familia'", Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://cutt.ly/17Wr5Jn>>, 5 de abril de 2023.
- Rosas Arellano, Jarumy y Sánchez Bernal, Antonio (2019), "El alcance de los enfoques de vulnerabilidad y pobreza para la definición de la pobla-

- ción objetivo en programas sociales”, *Gestión y Política Pública*, 28 (2), Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 351-376.
- Rose, Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, *Revista Argentina de Sociología*, 5 (8), Buenos Aires, Consejo de Profesionales en Sociología, pp. 111-150.
- Rubio Herrera, Amada y Flores-Palacios, Fátima (2018), “Vulnerabilidad y su uso en la política social del estado de Yucatán. La Dirección de Atención a la Infancia y a la Familia”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, 16 (2), San Cristóbal de las Casas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica-Universidad de Artes y Ciencias de Chiapas, pp. 118-131.
- Saimex (Sistema de Acceso a la Información Mexiquense) (2020), “Respuesta a consulta sobre programas de asistencia social en el Estado de México”, Toluca, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
- Saraví, Gonzalo A. (ed.) (2006), *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, México/Buenos Aires, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Prometeo Libros.
- Secretaría de Bienestar (2022), “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, Ciudad de México, Secretaría de Bienestar-Unidad de Planeación y Evaluación de Programas para el Desarrollo, <<https://cutt.ly/E7nJWRP>>, 21 de diciembre de 2022.
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (s/f), “Programas sociales 2016”, Toluca, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Social, <<https://cutt.ly/C7WrfS0>>, 5 de abril de 2023.
- Sewell, William H. (2005), *Logics of History. Social Theory and Social Transformation*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Simmel, Georg (2014). *El pobre*, Madrid, Sequitur.
- SNDIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) (2016), “Consulta Nacional de Información Básica a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia. Resultados de CNIB 2014, 2015”, Ciudad de México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- SNDIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) (2013), “Modelos de intervención en asistencia social”, [mimeografía], Ciudad de México, Dirección de Modelos de Asistencia-Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- SNDIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) (1995), *La asistencia social en el marco de la política social*, [mimeografía], México, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Therborn, Göran (2015), *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Wisner, Benjamin (2016), “Vulnerability as Concept, Model, Metric, and Tool”, *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*, Oxford University Press, doi: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.25> Wisner, Ben; Blaikie, Piers; Cannon, Terry y Davis, Ian (2003), *At risk: Natural hazards, people’s vulnerability, and disaster*, Londres, Routledge.
- Yáñez, Raúl (2010), “La construcción social de la realidad: la posición de Peter L. Berger y Thomas Luckmann”, *Ars Boni et Aequi*, 6 (2), Santiago de Chile, Universidad Bernardo O’Higgins, pp. 289-304.

## Anexos

### Anexo 1

#### Configuración de conceptos y tendencias de la noción de vulnerabilidad en la protección social

#### Programas DIFEM, 2014-2021

#### Personas con discapacidad

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Otorgamiento de zapato ortopédico	2014	Niños de 4-7 años con defectos plantares.			
	2016	No se modifica (se especifica 7 años y 11 meses de edad).	Mejorar los problemas de postura atendiendo a niños de entre 4-7 años.	Grupos de población específicos delimitados discrecionalmente por la edad.	Mejora de la calidad de vida.
	2017				
Entrega de lentes oftalmológicos	2014	Adultos mayores o estudiantes de nivel básico de bajos recursos con problemas de la vista.	Mejorar la capacidad visual de adultos mayores y estudiantes de nivel básico, con la finalidad de que logren una plena integración social.	Pobreza, bajos recursos, vivir en zonas marginadas.	Mejorar la calidad de vida/incrementar los niveles de bienestar. Mejorar el desempeño escolar y la integración social.
	2016		Mejorar la capacidad visual para elevar la calidad de vida.		
	2017	Adultos mayores, niños, niñas y adolescentes de nivel básico de escasos recursos.	A lo anterior se añade: elevar la autoestima de los adultos mayores.		
Familias fuertes, visión para el futuro	2018	Adultos mayores y estudiantes de nivel básico (primaria y secundaria).	Mejorar la capacidad visual, el rendimiento escolar y la integración social.	Capacidad de una persona o grupo social para prevenir, resistir y sobreponerse a impactos negativos.	Elevar la calidad de vida de adultos mayores y fortalecer la permanencia y conclusión de la educación de estudiantes.

**Continuación Anexo 1**

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Otorgamiento de ayudas funcionales para personas con discapacidad	2014	Personas con discapacidad; se privilegia a quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social.	Mejorar la calidad de vida, favorecer la igualdad de oportunidades y la inclusión social.	Tener alguna discapacidad.	Rehabilitación, inclusión social y prevención de discapacidades.
	2016		Otorgar una ayuda funcional o apoyo especial a personas con discapacidad en estado de vulnerabilidad en el Estado de México.		
	2017				
Familias fuertes, apoyos funcionales para personas con discapacidad	2018	Personas con discapacidad en estado de vulnerabilidad.	Otorgar una ayuda funcional, apoyo especial o transferencia de recursos a personas con discapacidad en estado de vulnerabilidad	Padecer alguna discapacidad o estar en riesgo probado de padecerla.	Inclusión social.
	2019	Personas con alguna discapacidad. Se prioriza la atención a personas pertenecientes a grupos vulnerables.	Otorgar ayuda funcional o apoyo especial a personas con discapacidad.	Acumulación de desventajas, por lo tanto, mayor posibilidad de recibir daño por causas sociales, personales o culturales.	Favorecer la rehabilitación, inclusión social y prevenir discapacidades secundarias.
	2020				
2021					
Canasta mexicana, nutrición En Grande para personas con discapacidad	2016	Niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores con discapacidad permanente de tipo intelectual, auditiva, neuromotora o visual, de escasos recursos económicos.	Favorecer el acceso a los alimentos.	Alguna forma de discapacidad y escasos recursos económicos.	Promoción de la integración social.
	2017				
Familias fuertes, nutrición para personas con discapacidad	2018	Personas con discapacidad, niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres y personas adultas mayores con discapacidad permanente de tipo intelectual, auditiva, neuromotora o visual, de escasos recursos económicos.	Favorecer el acceso a alimentos.	La población objetivo que viva con escasos recursos económicos.	

## Programas nutricionales para niños, niñas y adolescentes

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Desayuno escolar comunitario	2014	Población escolar de educación básica en localidades rurales y urbanas.	Fortalecer la disponibilidad alimentaria con calidad nutricional.	Familias en condiciones de pobreza.	Entrega de un primer alimento completo para lograr seguridad alimentaria.
	2015		Contribuir a la seguridad alimentaria de la población beneficiaria.		
	2016				
	2017				
Familias fuertes con desayunos escolares	2018	Niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social.	Disminuir la inseguridad alimentaria de la población escolar.	Condiciones de riesgo, resultado de la acumulación de desventajas sociales.	Seguridad alimentaria, mejora de hábitos alimenticios, convivencia y de higiene.
Entrega de becas METRUM	2014	Menores y familiares en situación de riesgo o víctimas de cualquier forma de explotación.	Prevención, desaliento y, a largo plazo, erradicación del trabajo infantil.	Pobreza, situación de calle, necesidad de trabajar siendo menor de edad, vivir en zonas marginadas.	Erradicación del trabajo infantil a través de la promoción de la educación para los menores y el apoyo a sus familias.
	2016	Niños, niñas y adolescentes trabajadores o en necesidad de trabajar.	No se modifica.		
	2017		Se añade: generar responsabilidad social.		
Desayunos escolares fríos y raciones vespertinas	2014	Niños de nivel de escolaridad preescolar y primaria con riesgo de desnutrición o desnutrición de bajos recursos en zonas marginadas.	Contribuir a la seguridad alimentaria de la población infantil.	Comunidades de alta y muy alta marginación; zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas.	Mejora de la calidad de vida/ incrementar los niveles de bienestar.
	2016	Se cambia "población infantil" por "niños, niñas y adolescentes".			
	2017				
Familias fuertes, nutrición escolar	2018	Niñas, niños y adolescentes de nivel preescolar o primaria diagnosticados con desnutrición o riesgo de padecerla.	Contribuir a la seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes.	Carencias sociales y bajo ingreso.	Fomentar la seguridad alimentaria. Fomentar la práctica de buenos hábitos alimentarios, de convivencia e higiene.

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
EdoMéx nutrición escolar	2019	Niñas, niños y adolescentes detectados con malnutrición o en riesgo de padecerla que asistan a planteles públicos de educación básica.	Contribuir a la seguridad alimentaria; fomentar la práctica de buenos hábitos alimenticios, de convivencia e higiene y fomentar la participación de la sociedad civil.	Malnutrición y riesgo de padecerla en localidades de alta y muy alta marginación.	Contribuir a la seguridad alimentaria.
	2020				
	2021				
Atención a menores de cinco años	2015	Niños menores de cinco años con desnutrición o en riesgo, que vivan en zonas marginadas, indígenas, rurales o urbanas; 27 municipios prioritarios de la entidad.	Contribuir a la seguridad alimentaria.	Comunidades de alta y muy alta marginación en zonas indígenas, rurales o urbanas.  Situarse por debajo de la línea de bienestar marcada por Coneval.	Disminución de condiciones de vulnerabilidad.
	2016	31 municipios prioritarios de la entidad.			
	2017	33 municipios prioritarios de la entidad.			
	2018	47 municipios prioritarios de la entidad.			
Familias fuertes, alimentación para la niñez	2016	Niños y niñas menores de cinco años con desnutrición o riesgo de padecerla. 44 municipios prioritarios de la entidad.	Contribuir a la seguridad alimentaria de niños y niñas menores de cinco años, no escolarizados, que se encuentren en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.	Vivir en comunidades de alta o muy alta marginación.	Disminución de las condiciones de vulnerabilidad.
Otorgamiento de becas a niñas, niños y adolescentes repatriados y en riesgo de migración	2017	Niños, niñas o adolescentes repatriados o en riesgo de migración de entre 6 y 17 años 11 meses.	Contribuir a la prevención, desaliento y disminución de la migración infantil no acompañada de la entidad, a través del otorgamiento de becas educativas a niñas, niños y adolescentes repatriados o en riesgo de migración no acompañada, mediante la atención integral a sus familias.	Circunstancias que ponen en riesgo la integridad física, mental y emocional. Encontrarse en riesgo de migrar. Pertenecer a un territorio de tradición migratoria.	Fortalecer arraigo educativo, contribuir a la prevención, desaliento y disminución de la migración no acompañada.

## Programas comunitarios

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Promoción a la participación comunitaria "comunidad DIFerente"	2014	Grupos de desarrollo en localidades con alta y muy alta marginación.	Mejorar las condiciones de vida del grupo de población beneficiario.	Personas con condiciones de pobreza extrema.	Desarrollo y fortalecimiento de proyectos productivos para lograr autosuficiencia alimentaria, salud, educación y mejoramiento de la economía y la vivienda.
	2016		Promover el desarrollo comunitario formando grupos de desarrollo que implementen proyectos productivos y adquieran habilidades.		Fortalecimiento de las condiciones sociales de vida. Superar circunstancias que impidan el desarrollo.
Familias fuertes, apoyos comunitarios	2018	Familias, niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres y hombres, jornaleras o jornaleros agrícolas migrantes y personas indígenas.	Promover el desarrollo comunitario; mejorar las condiciones sociales de la vida de las personas y familias en estado de vulnerabilidad.	Desprotección de los individuos, familias y comunidades respecto al desarrollo económico, político y social alcanzado por la sociedad mexicana.	Mejorar las condiciones de vulnerabilidad de los grupos de desarrollo (población beneficiaria), a través de acciones de fortalecimiento productivo, como capacitaciones, para lograr la autogestión de recursos.  Fortalecimiento de los derechos sociales.
Apoyos productivos comunitarios EdoMéx	2019	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema.	Atenuar las carencias sociales.	Habitar en localidades de alta y muy alta marginación. Presentar una o más carencias sociales.	Abatir carencias sociales producidas por la pobreza.
	2020	Familias que habitan en el Estado de México que se encuentren en situación de pobreza, presenten carencia por acceso a la alimentación y residan en localidades rurales.	Fomentar la práctica de actividades tendientes a la producción de alimentos de autoconsumo, mediante la capacitación y entrega de proyectos productivos y equipamiento para acceder a agua limpia para beber, promoviendo la organización y participación comunitaria.		Contribuir a la carencia alimentaria de las familias; abonar a que se adopten estilos de vida saludables.
	2021		Fomentar la salud y bienestar comunitario.		
Espacios de alimentación, encuentro y desarrollo	2014	Familias en condiciones de pobreza.	Fortalecer la disponibilidad alimentaria con calidad nutricia.	Población de bajos recursos en zonas marginadas.	Mejora de los hábitos alimenticios.
	2015				
	2016				
	2017				
Familias fuertes, comunidades productivas	2018	Población del Estado de México. Se prioriza a quienes pertenezcan a algún grupo vulnerable.	Contribuir a la seguridad alimentaria de la población en condiciones de pobreza de alta y muy alta marginación.	Habitar localidades de alta y muy alta marginación.	

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
HortaDIF y proyectos productivos	2014	Familias en comunidades de alta y muy alta marginación.	Fomentar la producción de alimentos de autoconsumo y comercialización de excedente.	Condición de riesgo (por motivos de edad, sexo, estado civil y origen étnico); imposibilidad de ser parte de un proyecto de desarrollo.	Mejora de la economía y acceso a alimento de las familias. Producción de alimento para el autoconsumo y comercialización del excedente.
	2016	Personas con condición de carencia alimentaria.			
	2017	Población en condiciones de vulnerabilidad de localidades rurales y urbanas. Personas desempleadas, jornaleros agrícolas e indígenas, padres de familia con interés de participar en el programa, población escolar, población de centros de rehabilitación, personas con discapacidad, adultos mayores.			
Familias fuertes con apoyos HortaDIF	2018	Habitantes de zonas de alta y muy alta marginación. Prioridad a: personas desempleadas, personas que trabajan en el campo, personas indígenas, padres de familia con interés de participar en el programa, población escolar, población de centros de rehabilitación, personas con discapacidad, adultos mayores.	Fomentar producción para autoconsumo y comercialización.	Habitar en una zona de alta o muy alta marginación.	Mejoramiento de la economía y al acceso de alimentos para las familias.
Canasta mexicana	2014	Madres solteras adolescentes de hasta 21 años, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, menores de cinco años, personas que presenten padecimientos crónicos, adultos mayores (de 60 a 64 años) de comunidades urbanas y rurales marginadas.	Mejorar la ingesta de alimentos de las familias.	Vivir en condiciones de pobreza o extrema pobreza y riesgo de padecerla.	Mejorar la ingesta de alimentos.
	2016				
	2017				
Paquete alimentario para familias fuertes	2018	Madres solteras con hijos de hasta 12 años, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, niñas y niños menores de cinco años, personas que presenten padecimientos crónicos y las personas adultas mayores (de 60 a 64 años).	Fortalecer la ingesta de alimentos.	Habitar en una zona de alta y muy alta marginación; tener alguna o varias condiciones de riesgo.	Complementar la dieta familiar, fomentar mejores hábitos alimenticios.

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivo	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Familias fuertes, nutrición EdoMéx	2019	Familias que habitan en localidades de alta y muy alta marginación. Madres o padres solteros con hijos de hasta 12 años; mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, niños de 0 hasta 4 años, personas que presenten padecimientos crónicos y personas adultas mayores de 60 a 64 años que habiten en el Estado de México, en localidades de alta y muy alta marginación.	Contribuir a la seguridad alimentaria.	Personas o grupos que enfrentan situaciones de riesgo y se asume que requieren ayuda gubernamental para afrontarlas.	Seguridad alimentaria, orientación alimentaria.
	2020	Personas de 2 años y hasta 5 años 11 meses de edad no escolarizados, que habiten en el Estado de México, que presenten carencia por acceso a la alimentación.	Contribuir al acceso y consumo de alimentos inocuos y nutritivos.		
	2021	Personas de hasta 64 años de edad, que habiten en el Estado de México, que presenten carencia por acceso a la alimentación.			

### Mujeres

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivos	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Salario rosa por el desarrollo integral de la familia	2019	Mujeres de 18 a 59 años que se encuentren en condición de pobreza multidimensional o vulnerabilidad, que se dediquen a labores del hogar, no perciban remuneración, sean madres o responsables del cuidado de uno o más hijos/as con discapacidad y que requieran asistencia para las actividades básicas de la vida diaria.	Contribuir a la disminución de la pobreza multidimensional y vulnerabilidad de las mujeres mediante el otorgamiento de transferencias monetarias.	Población y personas que por diferentes factores o por la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o disminución de sus niveles de vida.	Disminuir la condición de pobreza multidimensional y la vulnerabilidad de las mujeres.
	2020	Mujeres de 18 a 59 años que tengan ingresos económicos por debajo de las líneas de pobreza y de pobreza extrema por ingresos, que no tengan un trabajo formal y no perciban remuneración, y sean responsables del cuidado de una o más personas que tengan alguna discapacidad.	Contribuir a elevar el ingreso económico de las mujeres.	Recibir ingresos económicos por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema.	Elevar el ingreso económico de las mujeres.
	2021				

Programa de desarrollo social	Vigencia	Sujetos beneficiarios del programa	Objetivos	Concepto de vulnerabilidad	Tendencia
Salario rosa por la vulnerabilidad	2019	Mujeres de 18 a 59 años en condición de pobreza multidimensional o vulnerabilidad, que se dediquen a las actividades del hogar, no perciban remuneración por ello y que se encuentren en estado de gestación o sean madres de uno o más hijos/as en edad de lactancia.	Contribuir a la disminución de la pobreza multidimensional y vulnerabilidad de las mujeres mediante el otorgamiento de transferencias monetarias.	Población y personas que por diferentes factores o por la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o disminución de sus niveles de vida.	Disminuir la condición de pobreza multidimensional y la vulnerabilidad de las mujeres en estado de gestación o madres lactantes.
	2020	Mujeres de 18 a 59 años que habitan en el Estado de México que tengan ingresos económicos por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema por ingresos, que se dediquen al trabajo del hogar, no perciban remuneración, que se encuentren en estado de gestación o sean madres de uno o más hijos/as en edad de lactancia.	Contribuir a elevar el ingreso económico de las mujeres de 18 a 59 años, que tengan ingresos económicos por debajo de las líneas de pobreza y de pobreza extrema por ingresos.		Elevar el ingreso económico de las mujeres.
	2021	Mujeres de 18 a 59 años que habitan en el Estado de México que tengan ingresos económicos por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema por ingresos, que se dediquen al trabajo del hogar, no perciban remuneración, que se encuentren en estado de gestación o sean madres de uno o más hijos/as en edad de lactancia.	Contribuir a elevar el ingreso económico de las mujeres de 18 a 59 años, que tengan ingresos económicos por debajo de las líneas de pobreza y de pobreza extrema por ingresos.		

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación de los programas del DIFEM publicadas en el *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno*, Estado de México, para los años 2014-2021 (DIFEM 204/2021).

## Anexo 2 Glosario

Término	Año/programa	Definición
Carencias sociales	2020 - Salario rosa para el desarrollo integral de la familia	Uno o más derechos no satisfechos para el desarrollo social asociados a los indicadores del artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, a saber: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios, y alimentación.
Marginación	2014-2018 - Desayunos escolares fríos y raciones vespertinas	Condición social en la cual las personas en hogares pueden presentar carencias sociales y bajo ingreso, y se encuentran geográficamente fuera del acceso y disponibilidad de bienes y servicios necesarios para su desarrollo integral.
Marginalidad	2018 - Familias fuertes, apoyos comunitarios	Fenómeno estructural que valora dimensiones socioeconómicas tales como educación, vivienda, ingresos y distribución de la población en el territorio nacional e identifica las formas de exclusión de aquella población que no disfruta de los bienes y servicios para el desarrollo de sus capacidades básicas.
Vulnerabilidad	2014 - HortaDIF y proyectos productivos	Se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.
	2015 - HortaDIF	Individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o socioeconómicas requieran de servicios especializados para su protección y restablecimiento de las circunstancias de vulnerabilidad que les impiden su pleno desarrollo.
	2018 - Familias fuertes, apoyos funcionales para personas con discapacidad	Cualquier persona que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentra en condición de riesgo que le impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar. La vulnerabilidad es resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales o culturales.
	2018-2019 - Familias fuertes con desayunos escolares	Condiciones de riesgo, resultado de la acumulación de desventajas sociales.
	2018 - Familias fuertes, apoyos comunitarios	Desprotección de los individuos, familias y comunidades respecto al desarrollo económico, político y social alcanzado por la sociedad mexicana.
	2019 - Familias fuertes, apoyos funcionales para personas con discapacidad	Resultado de la acumulación de desventajas que conlleven a la mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales o culturales.
	2019 - Salario rosa por el desarrollo integral de la familia/Salario rosa por la vulnerabilidad	Núcleos de población y personas que por diferentes factores o por la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o disminución de sus niveles de vida.

Término	Año/programa	Definición
Vulnerabilidad social	2019 - Familias fuertes, nutrición EdoMéx	Núcleos de población o personas que por diferentes factores o por la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación, que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar.
Exclusión social	2018 - Familias fuertes, apoyos comunitarios	Separación o rechazo de una o varias personas de un grupo social con respecto a una necesidad social, política y económica (educación, salud, alimentación, jurídica, etcétera) o de sus garantías y derechos civiles e individuales.
	2019 - Salario rosa por el desarrollo integral de la familia/Salario rosa por la vulnerabilidad	Condición de las personas en la cual la insuficiencia de vínculos con la sociedad le limitan una adecuada integración y desarrollo, por razones de etnicidad, género, discapacidad o autoestima, así como aquéllas que pudieren vulnerar sus derechos humanos y sociales.
Pobreza	2018 - Familias fuertes, apoyos comunitarios	Efecto económico que determina esta condición social, es decir, un individuo, familia, o comunidad es pobre cuando sus niveles de ingreso y consumo están por debajo del nivel mínimo establecido que le permite atender sus necesidades básicas en materia de alimentación, educación, salud, vivienda, vestido y recreación.
	2020 - Salario rosa para el desarrollo integral de la familia/Familias fuertes, apoyos funcionales para personas con discapacidad	Situación en la que se encuentran las personas cuando no tienen garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
Pobreza extrema	2019 - Apoyos productivos comunitarios EdoMéx	Es el estado más bajo de pobreza, cuando las personas no pueden satisfacer varias de sus necesidades básicas para vivir, como la disponibilidad de alimento, agua potable, techo, sanidad, educación o acceso a la información.
Pobreza multidimensional	2019 - Salario rosa por la vulnerabilidad	Situación en la que se encuentran las personas cuando no tienen garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
Personas en situación de vulnerabilidad	2018 - Familias fuertes, visión para el futuro	Personas o grupos de personas, que, debido a sus condiciones de vida, pobreza y marginación, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impide el pleno ejercicio de sus derechos humanos.
Situación de vulnerabilidad	2018 - Familias fuertes, visión para el futuro	El concepto puede aplicarse a una persona o a un grupo social según su capacidad para prevenir, resistir y sobreponerse a un impacto

Nota: los cuadros anteriores son de elaboración propia con base en información obtenida en *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno* (s/f), Gobierno del Estado de México (2022) y Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (s/f).

*Recibido:* 28 de enero de 2023.

*Aceptado:* 6 de marzo de 2023.

*Publicado:* 8 de mayo de 2023.

### **Gloria Jovita Guadarrama Sánchez**

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Se desempeña como docente investigadora en El Colegio Mexiquense, A.C. Sus líneas de investigación son: instituciones, políticas públicas, género, asistencia social, sociedad civil y tercer sector. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran, como autora: "Agenda emergente de género en municipios mexiquenses y Covid-19", *Korpus 21*, 2 (4), Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C., pp. 39-58 (2022); "El modelo de fundaciones comunitarias en México", *Cooperativismo & Desarrollo*, 27 (115), Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, pp. 1-27 (2019); como coautora: "La apropiación y el uso del espacio público urbano. Los comunes en el parque urbano", *Economía, Sociedad y Territorio*, 21 (65), Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C., pp. 57-85 (2021); "Gobernanza y derecho al agua: Prácticas comunes y particularidades de los comités comunitarios de agua potable", *Sociedad y Ambiente*, 20 (2019), San Cristóbal de Las Casas, El Colegio de la Frontera Sur, pp. 53-77 (2019); como coordinadora: *¿Problemas complejos, soluciones nuevas? Debates sobre el desarrollo social sustentable en el Estado de México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C. (2019).

