

# Grupos vulnerables

## VULNERABILIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES

---



Esperanza Sandoval Pérez



**GRUPOS VULNERABLES:**

**"VULNERABILIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES"**

**ESPERANZA SANDOVAL PÉREZ (COORDINADORA)**

Primera edición, marzo de 2010

Universidad Veracruzana

Impreso en México

CODICE / Servicios Editoriales

Xalapa, Ver.

## Contenido

Presentación . . . . .	5
Prólogo . . . . .	7
El concepto anciano en la sociedad actual . . . . .	9
<i>Ana Matilde Chávez Mayo</i>	
El concepto de anciano en el sistema jurídico mexicano. . . . .	39
<i>Cedma González Andrade</i>	
Protección integral para las personas de edad avanzada. Hacia una Convención Interamericana . . .	55
<i>Silvia Carolina López Rocha</i>	
La interpretación constitucional de la dignidad de las personas adultas . . . . .	83
<i>Aracely Reyes López</i>	
Políticas públicas para los adultos mayores en los municipios veracruzanos. . . . .	107
<i>Marisol Luna Leal</i>	
El consentimiento informado. Las personas de la tercera edad . . . . .	125
<i>Israel Ortiz Villar</i>	
Por fin la vejez. . . . .	169
<i>Luz del Alba Manilla Ramos</i>	

<b>Gerontología social</b> . . . . .	195
<i>Ana Gamboa de Trejo *</i>	
<b>El anciano y su derecho a la salud</b> . . . . .	227
<i>Elia Mendoza Téllez *</i>	
<b>El Adulto Mayor: Nuevas perspectivas y estrategias de desarrollo en Cuba</b> . . . . .	249
<i>Sara Julia Castellanos Quintero *</i>	
<i>Caridad Luisa Casanova Rodríguez **</i>	
<b>Necesidad de reglamentar el trabajo de adultos mayores en la ley de la materia</b> . . . . .	261
<i>Ma. de Lourdes Roa Morales *</i>	
<b>La situación jurídica en relación a las personas de la tercera edad</b> . . . . .	285
<i>Manuela Pardavé Angeles *</i>	
<b>Protección, ayuda y trato humanitario en caso de detención, arresto o prisión de adultos mayores</b> . . .	305
<i>Esperanza Sandoval Pérez *</i>	

# Políticas públicas para los adultos mayores en los municipios veracruzanos.

Marisol Luna Leal \*

## I. Planteamiento

El incremento en la esperanza de vida de la población en el mundo, requiere a los gobiernos la implementación de políticas y estrategias que tutelen uno de los derechos considerados dentro del proceso denominado de *especificación*<sup>1</sup>, esto es, los relativos a los *adultos mayores*.<sup>2</sup> En el Estado Mexicano la regulación, política, lineamientos y estrategias para el sector en cuestión se encuentran establecidas en la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, y en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado de manera sexenal, complementados por los Planes Estatales de Desarrollo y las leyes en la materia que cada estado miembro apruebe en virtud del pacto federal vigente.

Sin embargo, pese a existir la variedad de leyes y planes en el particular, desde nuestra perspectiva, la "atención y protección" a los derechos de los adultos mayores solo existe de manera formal, ya que materialmente encontramos no solo ausencia de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, sino también, graves omisiones en el particular, amén de que la atención y protección referidas no son de manera integral y total, asimismo de la "utilización" y "promoción" que con fines político-partidistas se le otorga al sector de referencia<sup>3</sup>.

En la presente colaboración se pretende demostrar las afirmaciones sostenidas para el particular veracruzano, en dicho sentido, en un primer apartado se detallará el número, distribución, morbili-

---

1 Según Norberto Bobbio la *especificación* supone el paso de la persona considerada en abstracto a la persona pensada en concreto, en sus distintos roles sociales y en sus diferentes etapas biológicas. O en términos de Giancarlo Rolla *en el constitucionalismo contemporáneo el hombre y la mujer son considerados en su calidad de personas históricamente determinadas, inmersos en la sociedad, personas concretas, consideradas en su existencia histórica y material, portadoras de múltiples necesidades y expectativas*, en ROLLA, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, México, 2002, p. 18

2 A partir de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* vigente en la República Mexicana se considera como *adultos mayores* a las personas que, *cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional*.

3 FOX, Jonathan y HAIGHT, Libby, traducido por Mauricio Sánchez Álvarez, "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México" en *Candados y contrape-*

uaa, desempeño laboral y educación de los adultos mayores en Veracruz; tomando como fuente el documento denominado *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad*, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>4</sup> con fecha octubre de 2008, cuya información sobre el particular es la más reciente.

En un segundo apartado se precisarán los ordenamientos y políticas-estrategias que tanto la Federación, el Estado de Veracruz y sus Municipios prevén para la atención del sector en cuestión. Para finalmente, frente a los hechos y tratamiento estatal presentar las observaciones respectivas.

## II. Número y condiciones de la población adulta mayor en el estado de Veracruz

Según *II Censo de Población y Vivienda 2005* el Estado de Veracruz se encuentra inmerso en un proceso de envejecimiento<sup>5</sup>, siendo además la Entidad Federativa que tiene al mayor número de personas adultas mayores. Y según datos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER), la población de adultos mayores rurales es similar a la del conjunto de 14 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Yucatán (Gráfica número 1).

### Gráfica 1

Población de 70 años y más por entidad federativa en localidades de hasta 2,500 habitantes

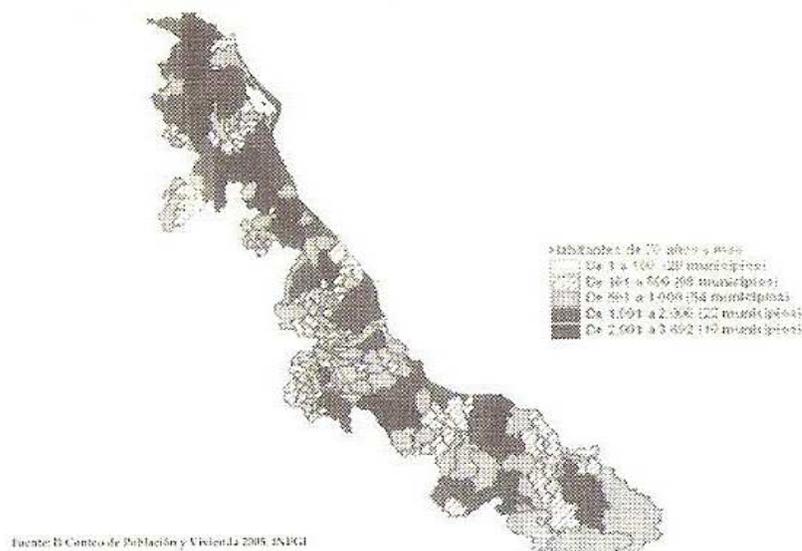


4 <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/default.asp?c=269&ce=>

Del total de adultos mayores rurales en Veracruz, 1 mil 127 individuos, es decir casi 1 por ciento, tienen 100 años o más. Siendo Papantla el municipio veracruzano que cuenta con el mayor número de adultos mayores en localidades rurales, con 3 mil 692, le siguen Temapache, con 3 mil 027 adultos mayores rurales; Chicontepec, con 2 mil 961; Tantoyuca, 2 mil 719, y San Andrés Tuxtla con 2 mil 583.<sup>6</sup> (Gráficas 2 y 3).

### Gráfica 2

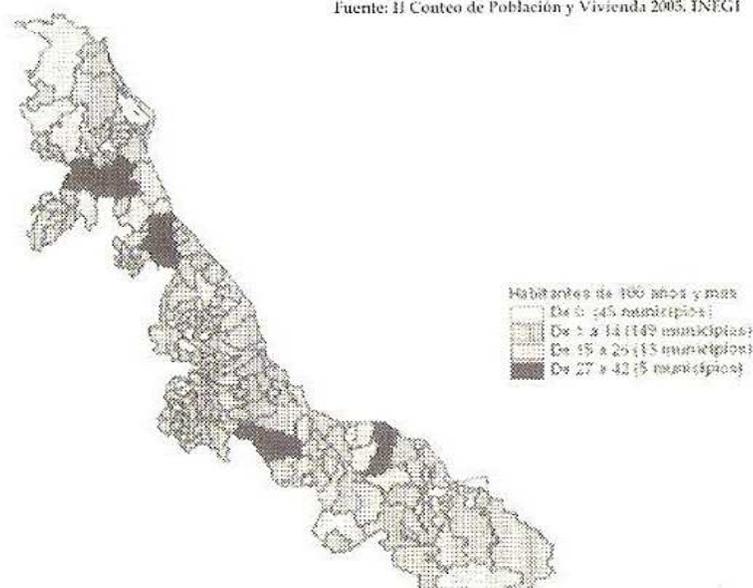
Veracruz: Población de 70 años y más por municipio en localidades de hasta 2,500 habitantes



### Gráfica 3

Veracruz: Población de 100 años y más por municipio en localidades de hasta 2,500 habitantes

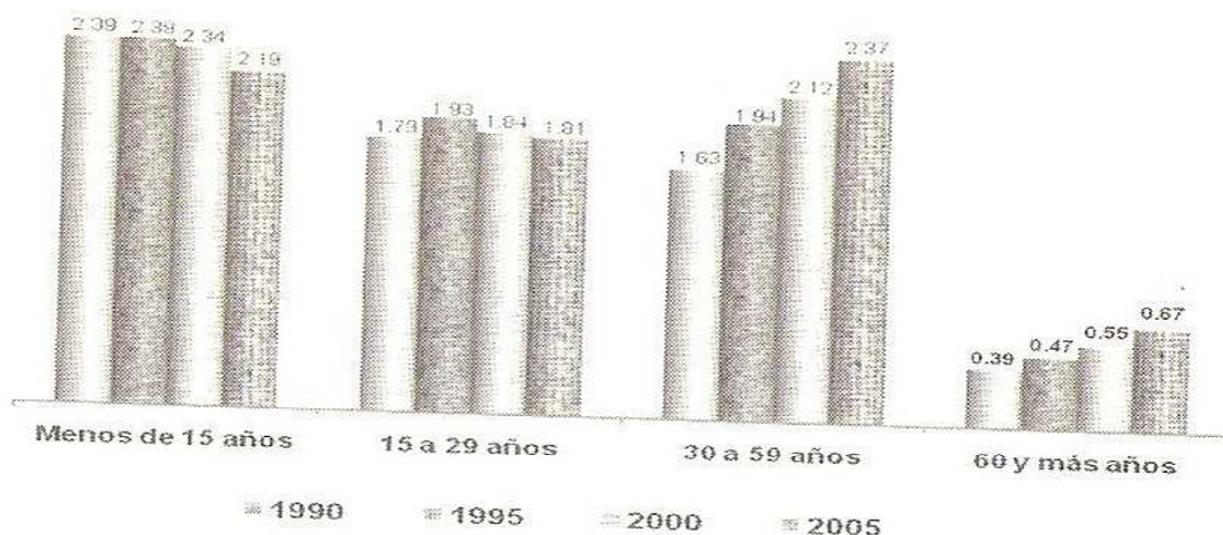
Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI



Según datos del INEGI en su reporte sobre *Estadísticas a propósito del día Internacional de las personas de edad*, en el Estado de Veracruz, en el período comprendido entre 1990 y 2005, la población en su conjunto se incrementó a una tasa de 0.85% promedio anual, la del grupo de edad de 60 y más años lo hizo a un 3.63 por ciento. Este ritmo de crecimiento propició que los adultos mayores aumentaran su presencia tanto en términos absolutos como relativos: en 1990 este grupo contaba con más de 386 mil individuos; para el año 2005 aumentó a más de 674 mil, con lo que la proporción de adultos mayores pasó de 6.2% a 9.6% en ese lapso. (Gráfica 4).

Gráfica 4

Población por grupos de edad según año 1990-2005  
(Millones)



FUENTE INEGI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000  
INEGI Censo de Población y Vivienda, 1995  
INEGI II Censo de Población y Vivienda, 2005

Para 2005, los municipios que tenían el peso más importante de adultos mayores en su estructura por edad fueron Landero y Coss (17.0%), Tuxtilla (16.7%), Apazapan (16.1%) y Tancoco (15.0%); en tanto que Tehuipango y Soteapan que presentaba una proporción de 4.9 por ciento, seguidos por La Perla, Filomeno Mata y Tlalnahuayocan que alcanzaron una proporción de 5.2, 5.3 y 5.7 por ciento, respectivamente. Entre los adultos mayores es frecuente que el volumen de hombres sea menor al de mujeres, dado que en las últimas referidas el nivel de supervivencia es mayor. Para 2005 según la fuente citada, los volúmenes por sexo fueron de más de 316 mil (316.6 mil) y 358 mil, respectivamente; lo que significa una relación de hombres-mujeres de más de 88 (88.4) varones por cada 100 muje-

### Gráfica 5

Tasa de crecimiento promedio anual por periodo y sexo según grupos de edad, 1990 - 2005

Periodo y sexo	Total <sup>1</sup>	Menos de 15 años	15 a 29 años	30 a 59 años	60 y más años
<b>1990-1995</b>					
<i>Total</i>	1.40	-0.02	1.31	3.11	3.48
Hombres	1.37	0.07	1.24	3.08	3.37
Mujeres	1.43	-0.12	1.38	3.15	3.57
<b>1995-2000</b>					
<i>Total</i>	0.59	-0.53	-1.09	2.09	3.88
Hombres	0.22	-0.59	-1.74	1.57	3.70
Mujeres	0.95	-0.46	-0.48	2.56	4.04
<b>2000-2005</b>					
<i>Total</i>	0.51	-1.16	-0.27	2.03	3.61
Hombres	0.36	-1.13	-0.35	1.75	3.51
Mujeres	0.65	-1.19	-0.2	2.29	3.69
<b>1990-2005</b>					
<i>Total</i>	0.85	-0.58	0.07	2.44	3.63
Hombres	0.68	-0.55	-0.17	2.18	3.51
Mujeres	1.01	-0.60	0.29	2.67	3.74

<sup>1</sup>No incluye el no especificado de edad.

FUENTE: INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000  
INEGI. Conteo de Población y Vivienda, 1995  
INEGI. II Conteo de Población y Vivienda, 2005

En más de un tercio del número total de municipios que conforman la geografía veracruzana (77 de 212) se registran más hombres que mujeres; entre aquellos destacan Uxpanapa (135.8) y Ozuluama de Mascareñas (123.3). Por grupos de edad, se encuentra que quienes tenían entre 60 y 69 años representan más de la mitad de los adultos mayores (55.0%); los de 70 a 79 años, menos de la tercera parte (30.7%) y el resto lo conforman aquellos con 80 y más años (14.3%).

De acuerdo al documento en consulta<sup>8</sup> en 2006 se registraron casi 23 mil (22 mil 983) defunciones de personas de 60 y más años, 62.3% del total de fallecimientos asentados. Por sexo, la proporción de muertes fue mayor en las mujeres (68.6%) que en hombres (57.2 por ciento). Gráfica 6.

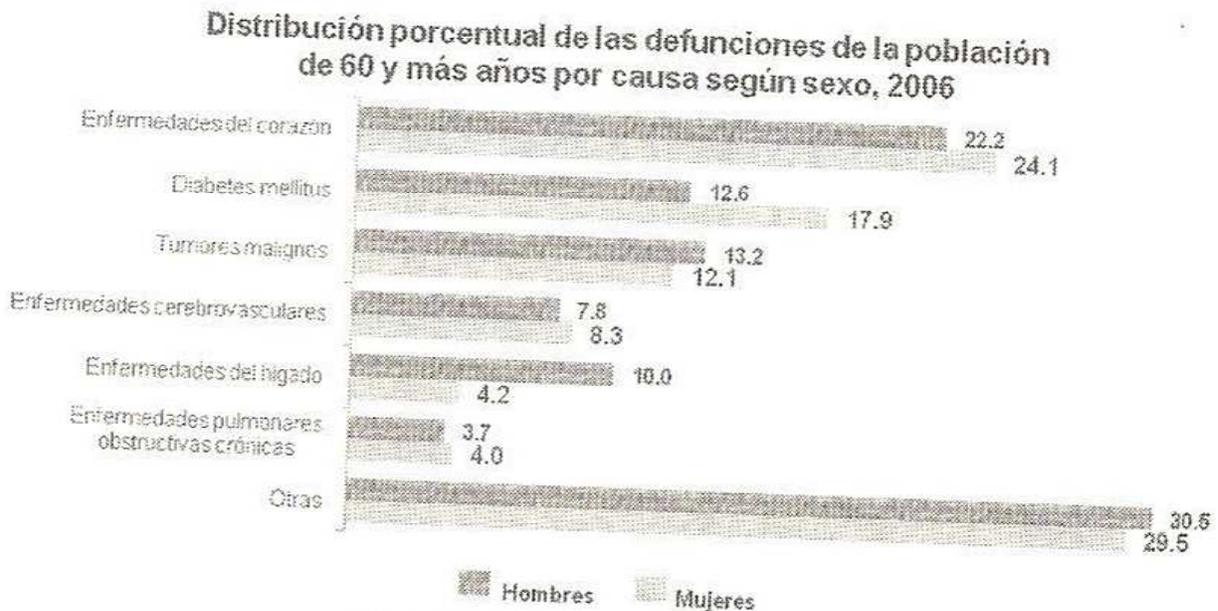
Las principales causas de mortalidad de la población adulta mayor fueron las enfermedades del corazón, diabetes mellitus, los tumores malignos y los padecimientos cerebrovasculares; en conjunto, estos padecimientos provocaron el 59.7% de las defunciones. Por sexo, casi 21 (20.9) de cada 100 hombres murieron por enfermedades del corazón, seguidas de los tumores malignos y diabetes mellitus con una proporción, en cada una de ellas, de casi 14 (13.9) y más de 13 (13.4) por cada 100. En las mujeres, poco más de 21 (21.3) de cada 100 falleció por la primera causa; más de 18 (18.6) por diabe-

Gráfica 6



FUENTE: INEGI. Estadísticas de mortalidad, 2006 (Consulta interactiva de datos)

Gráfica 7



FUENTE: INEGI. Estadísticas de mortalidad, 2006 (Consulta interactiva de datos)

La población de 60 y más años concentró 19.5% (cerca de 64 mil; 63 mil 883) del total de los egresos hospitalarios (altas) en el Sistema Nacional de Salud del Estado durante 2006; de este total, el 53.6% correspondió a mujeres. Entre las diez principales causas de egresos hospitalarios que afectaron a este grupo de población, sobresalieron, en primer lugar, las enfermedades del sistema circulatorio.

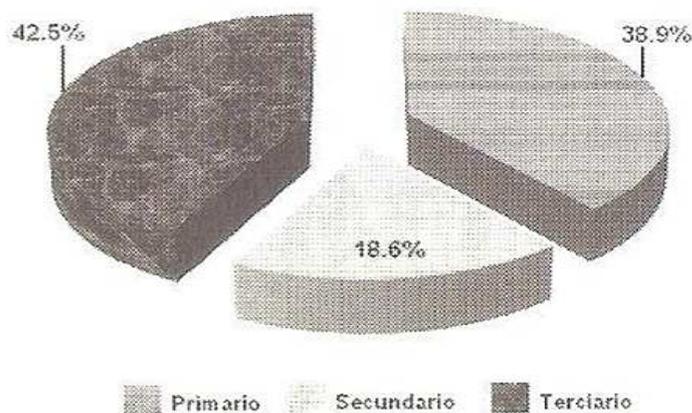
del 50% (51.9) del total de egresos en este grupo.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo registró en el segundo trimestre de 2008 en el estado, 302.5 mil personas económicamente activas (PEA) de 60 y más años, 10.3% del total. De la PEA de este grupo de población, 298.6 mil estaban ocupados, dicha cantidad representó 10.4% del total de la población ocupada estatal. Asimismo, 74.5% de la población ocupada de 60 y más años fueron hombres, lo cual mostró la mayor participación de ellos en actividades del campo (sector primario, 51%).

Según el sector de actividad, la población adulta mayor se ocupa en el primario y terciario, preponderantemente. La gráfica siguiente muestra la distribución porcentual de la población ocupada de 60 y más años, según el sector de actividad donde laboró. Por sexo, de cada 100 adultos mayores varones, 51 se encontraban en el sector primario, 31 en el terciario y 19 en el secundario. En contraste, de cada 100 mujeres, 77 laboraron en el terciario, 19 en el secundario y 4 en el primario. (Gráfica 8).

**Gráfica 8**

**Población ocupada de 60 y más años por sector de actividad económica.**

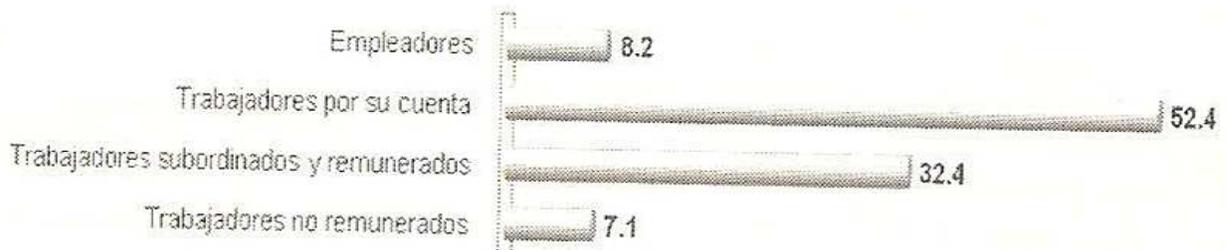


**FUENTE:** INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo trimestre de 2008.

Asimismo, las posiciones que ocuparon los miembros de este grupo de población fueron, principalmente, como trabajador por su cuenta (52.4%) o trabajador subordinado y remunerado (32.4 por ciento). (Gráfica 9).

La población no económicamente activa (PNEA) de 60 y más

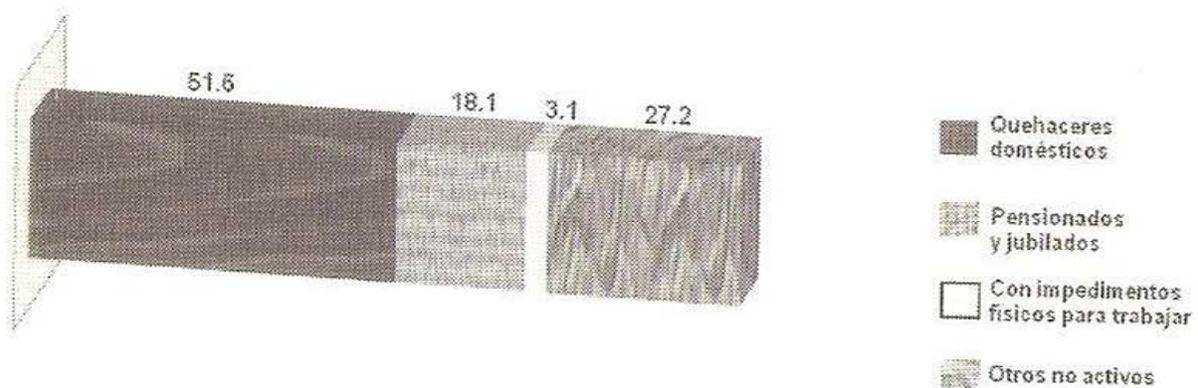
Distribución porcentual de la población ocupada de 60 y más años según posición en la ocupación



FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo Trimestre de 2008

Gráfica 10

Distribución porcentual de la PNEA de 60 y más años según tipo de actividad no económica



FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo trimestre del 2008.

### III. Ordenamientos y políticas/estrategias del estado para las personas adultas mayores

Frente a lo reseñado, el presente apartado tiene como propósito presentar el tanto el esquema normativo, como las políticas/estrategias que el Estado ha adoptado para la atención de las personas adultas mayores.

COMO ESTABLECE LOS BASES, INSTRUMENTOS Y DISPOSICIONES PARA SU CUMPLIMIENTO, ENTRE OTROS, A TRAVÉS DE LOS PRINCIPIOS, OBJETIVOS, PROGRAMAS, RESPONSABILIDADES E INSTRUMENTOS QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS DEBERÁ OBSERVAR EN LA PLANEACIÓN Y APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL.

Los principios rectores para la observación y aplicación de la normatividad en cuestión, de conformidad con el artículo cuarto son, *autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención preferente*, entendiéndose por tal, a la obligación de las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, los sectores social y privado a *implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores*.

De conformidad al artículo quinto de la ley de referencia, las personas adultas mayores poseen, de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes derechos, a) A la integridad, dignidad y preferencia<sup>9</sup>; b) A la certeza jurídica<sup>10</sup>; c) A la salud, la alimentación y la familia<sup>11</sup>, d) A la educación<sup>12</sup>; e) Al trabajo<sup>13</sup>; f) A la asistencia social, en el que expresamente se considera:

1. Ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia. 2.

---

9 Mismo en el que se considera, a) Tener una vida con calidad. b) El disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que la ley de referencia, y otras leyes consagran. c) Una vida libre sin violencia. d) El respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual. e). La protección contra toda forma de explotación.

10 Mismo en el que se establece, a) Recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, ya sea en calidad de agraviados, indiciados o sentenciados. b) Recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos. c) Recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario. d) En los procedimientos que señala el párrafo anterior, se deberá tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.

11 Mismo en el que se considera, a). Tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral. b) Tener acceso preferente a los servicios de salud, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional en los términos que se establecen en el artículo 18 de la ley que nos ocupa, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional. c. Recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

12 En el que también se considera, a) Recibir de manera preferente el derecho a la educación que señala el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos establecidos por el artículo 17 de la ley en cuestión. b). Que las instituciones educativas, públicas y privadas, deberán incluir en sus planes y programas los conocimientos relacionados con las personas adultas mayores; asimismo los libros de texto gratuitos y todo material educativo autorizado y supervisado por la Secretaría de Educación Pública incorporarán información actualizada sobre el tema del envejecimien-

Ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades. 3. Ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo. g) A la participación<sup>14</sup>; h) A la denuncia popular<sup>15</sup>; e i) Al acceso a los servicios<sup>16</sup>.

Ahora bien, para el cumplimiento de los derechos que se han referido, bajo los principios rectores también indicados en líneas anteriores, la ley de referencia en el título cuarto establece tanto los objetivos, como la concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en la Política Pública Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Así, y también de conformidad con el título citado, los niveles de gobierno señalados deben concurrir tanto para determinar las políticas hacia las personas adultas mayores, como para ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus programas y acciones; además de desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la organización y funcionamiento de las instituciones de atención a las personas adultas mayores.

Frente a la articulación entre lo normativo y las políticas públicas a seguir en el particular de nuestro interés, estimamos pertinente señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su apartado tercero denominado *Igualdad de Oportunidades*, en el sub-apartado dedicado a los grupos vulnerables, se reconoce que es una obligación del Estado generar igualdad de oportunidades para todas las personas, pero de forma preponderante para los que integran los sectores más vulnerables en la sociedad, tales como los adultos mayores, los niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad<sup>17</sup>.

---

14 El que refiere que dicho sector, debe ser considerado para, a) Participar en la planeación integral del desarrollo social, a través de la formulación y aplicación de las decisiones que afecten directamente a su bienestar, barrio, calle, colonia, delegación o municipio. b) Asociarse y conformar organizaciones de personas adultas mayores para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector. c) Participar en los procesos productivos, de educación y capacitación de su comunidad. d) Participar en la vida cultural, deportiva y recreativa de su comunidad. y d) Formar parte de los diversos órganos de representación y consulta ciudadana.

15 En el que se posibilita a toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, podrán denunciar ante los órganos competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la ley en estudio, o contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas adultas mayores.

16 En el que se considera que las personas adultas mayores, deben, a) Tener una atención preferente en los establecimientos públicos y privados que prestan servicios al público. b) Contar con asientos preferentes en los establecimientos...

*tunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar<sup>18</sup>.*

Bajo el contexto señalado, el Plan en cita, en el rubro particular, establece como objetivo, *abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.*<sup>19</sup>. Y para tal propósito establece las siguientes estrategias:

- Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables. Se fortalecerá la concertación para el desarrollo de programas y proyectos entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de los sectores de población más vulnerables. Se dará prioridad a aquéllos que contribuyan al desarrollo de capacidades de las personas y se llevará a cabo una evaluación y seguimiento oportunos que garanticen la ejecución correcta y eficiente de los recursos.
- Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza. Mediante esta estrategia, se otorgará un apoyo económico bimestral a los ancianos de 70 años o más que vivan en áreas rurales con menos de 2,500 habitantes.
- Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad. Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva. Además, se impulsarán acciones que permitan aprovechar la experiencia de estos adultos y que, al mismo tiempo, les generen un ingreso adicional para que puedan hacerle frente al empobrecimiento progresivo que padecen, producto del desempleo o de la insuficiencia de su pensión o jubilación.
- Procurar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a redes sociales de protección. Sin que el Estado descuide sus responsabilidades y obligaciones con las personas en con-

- Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia. Se consolidarán las políticas públicas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas que permitan atender con más oportunidad y eficacia a la población vulnerable en el campo y las ciudades: personas en condición de pobreza alimentaria, niños en situación de calle, adultos mayores de 70 años en desamparo. En este esfuerzo los niños serán el objetivo más importante, pues la desnutrición infantil, además de ser origen de daños que pueden durar toda la vida, genera un círculo vicioso de enfermedades.<sup>20</sup>

Por su parte, el Estado de Veracruz en su Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 en su Capítulo VIII denominado *Combate a la pobreza y atención a grupos más vulnerables*<sup>21</sup> focaliza su prioridad en el combate a la pobreza *en sus diversos grados (extrema, alimentaria y de capacidades)* fundamentado tal situación en un amplio y detallado diagnóstico sobre el particular; sin embargo, la atención al sector de referencia no es precisamente preferente, así, en los objetivos correspondientes se establece que:

- Como objetivo central de la política social del Gobierno del Estado en el ámbito de sus atribuciones, se plantea mejorar el nivel de bienestar de los grupos sociales más vulnerables y personas en situación de desventaja, mediante programas que, de manera complementaria a los federales, les doten de capacidades y les generen oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, mediante:
  - El combate a la pobreza extrema en zonas rurales e indígenas.
  - El diseño e instrumentación de políticas de integración familiar.
  - El diseño y aplicación de políticas de atención eficaces a grupos sociales más vulnerables: personas con discapacidad y de la tercera edad, niños en la calle y jóvenes con adicciones.

Cuestión que se reitera en las denominadas *Líneas estratégicas y acciones prioritarias*, toda vez que con relación al tema de referencia solo encontramos las siguientes:

- Crear una instancia efectiva de colaboración entre los tres órdenes de gobierno que incremente las sinergias en la aplicación de programas sociales e impida duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, lo que implica perfeccionar los mecanismos existentes de coordinación y unificar los sistemas de información y padrones de beneficiarios de los programas sociales.

- Apoyar programas de erradicación de la discriminación de la mujer, indígenas, discapacitados, adultos mayores y otros grupos sociales más vulnerables.

Y en el denominado *Actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 y Realineamiento al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los Planes Municipales 2008-2010* elaborado por el Gobierno del Estado de Veracruz, en el que básicamente se presenta tanto una evaluación al *Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010*, como diversos logros del Gobierno de referencia en sus primeros tres años de gobierno.

Se destaca que por medio del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor, se entregaron 43,573 pensiones alimenticias. Estas son derivadas de la Ley número 223<sup>22</sup> que reconoce el derecho de las personas físicas, mayores de setenta años de edad, que no tengan ingreso alguno y sin la protección de los sistemas de seguridad social del Estado o de la Federación, a recibir una pensión alimenticia mensual correspondiente a la mitad del salario mínimo vigente en la Ciudad de Xalapa, Veracruz por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el ámbito de los municipios veracruzanos de la revisión minuciosa realizada a los Planes Municipales de Desarrollo aprobados por los actuales Ayuntamientos (período 2007-2010), clasificamos dichos Planes en cuatro rubros; en el primero ubicamos a los municipios que en sus respectivos planes no incluyeron o señalaron las líneas de atención, acción o estrategia para atender a las personas adultas mayores.

En el segundo se encuentran incluidos los municipios que circunscriben sus líneas de acción únicamente a tramitar la *pensión alimenticia* que es otorgada por el Gobierno del Estado o por el Gobierno Federal. En el tercer rubro se enlistan los municipios que pese a haber destacado un apartado denominado “sectores vulnerables” o incluso “atención a adultos mayores”, no definen estrategias/acciones a seguir para el tratamiento del particular, y en el cuarto aquellos que de manera precisa y detalla presentaron acciones/estrategias a seguir para la atención de la población adulta mayor.

En el primer rubro encontramos que en 98 municipios, esto es, el 46% de los municipios veracruzanos, en sus respectivos planes no incluyeron o señalaron las líneas de atención, acción o estrategia

---

22 La ley de referencia establece que para la organización, funcionamiento y con-

para atender a las personas adultas mayores radicadas en sus respectivos territorios, los municipios en cuestión son los siguientes:

1. Acayucan	2. Actopan	3. Acula	4. Alto Lucero
5. Altotonga	6. Amatitlan	7. Aquila	8. Astacinga
9. Atlahuilco	10. Atoyac	11. Atzacan	12. Atzalan
13. Camarón de Tejada	14. Carlos A. Carrillo	15. Castillo de Teayo	16. Cerro Azul
17. Coacoatzintla	18. Coahuatlán	19. Coahuatlán	20. Coatepec
21. Coatzintla	22. Coetzala	23. Comapa	24. Córdoba
25. Cosoleacaque	26. Chacaltianguis	27. Chiconamel	28. Chicontepepec de Tejada
29. Chinampa	30. Chocamán	31. Chontla	32. Felipe Carrillo Puerto
33. Hidalgotitlan	34. Huatusco	35. Huayacocotla	36. Ixhuacán de los Reyes
37. Ixhuatlán del Sureste	38. Ixmatlahuacan	39. Jalacingo	40. Juan Rodríguez Clara
41. Juchique de Ferrer	42. Landero y Coss	43. Las Choapas	44. Las Minas
45. Las Vigas de Ramírez	46. Los Reyes	47. Maltrata	48. Mariano Escobedo
49. Martínez de la Torre	50. Medellín de Bravo	51. Miahuatlán	52. Nautla
53. Mecayapan	54. Otatitlán	55. Oteapan	56. Paso del Macho
57. Perote	58. Platón Sánchez	59. Playa Vicente	60. Poza Rica de Hidalgo
61. Puente Nacional	62. Rafael Lucio	63. San Andrés Tenejapan	64. Santiago Sochiapan
65. Santiago Tuxtla	66. Sayula de Alemán	67. Soconusco	68. Soledad Atzompa
69. Soteapan	70. Tancoco	71. Tatahuicapan de Juárez	72. Tatatila
73. Tehuipango	74. Tempoal	75. Tenampa	76. Tepetlán
77. Tequila	78. Tezonapa	79. Tihuatlan	80. Tlacolulan
81. Tlacotalpan	82. Tlacotepec de Mejia	83. Tlachichilco	84. Tlalnahuayocan
85. Tlaquilpa	86. Tomatlán	87. Totutla	88. Tres Valles
89. Úrsulo Galván	90. Uxpanapa	91. Villa Aldama	92. Xico
93. Xoxocotla	94. Zacualpan	95. Zaragoza	96. Zapotlán

municipios que circunscriben, a través de sus respectivos Sistemas Municipales de Desarrollo Integral para la Familia (DIF), su política de atención a los adultos mayores a la tramitación para obtener la *pensión alimenticia* que proporciona tanto el Gobierno Federal, como el Estatal; los municipios en cuestión son, Acultzingo, Agua Dulce, Alpatlahuac, Chalma, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cui-chapan, Cuiclahuac, Espinal, Filomeno Mata, Huiloapan, Ignacio de la Llave, Ilamtlán, Isla, Ixhuatlancillo, Jalcomulco, Mixtla de Altamirano, Naolinco, Rafael Delgado, Sochiapa, Soledad de Doblado, Tlaltetela, Tlapacoyan, Yanga.

Los municipios que pese a haber destacado en sus respectivos planes de desarrollo un apartado denominado "sectores vulnerables" o incluso "atención a adultos mayores", no definen estrategias/acciones a seguir para el tratamiento del particular, y sólo se señalan cuestiones generales tales, como *"Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores"*, *"Apoyar a las personas de la tercera edad que se encuentran en situación de desamparo"*, *"Ayudar a más personas de la tercera edad"*, *"Atención personalizada al anciano"*.

Los municipios en cuestión son, Acajete, Filomeno Mata, Acatlán, Perote, Acultzingo, Texcatepec, Cosautlán de Carvajal, Tepetzintla, Jilotepec, Ixhuatlancillo, La Antigua, Tepatlaxco, Lerdo de Tejada, Tlapacoyan, Pánuco, Paso de Ovejas, Teocelo, Ixhuatlán del Café, Tuxpan, Boca del Río, Vega de Alatorre, Huiloapan, Yecuatla, Texcatepec y Texhuacan. Finalmente, los municipios que delinear estrategias/ acciones a seguir en sus respectivos Planes de Desarrollo son:

Naranjal, Naolinco, Moloacán, Misantla, Mixtla de Altamirano, Minatitlán, Mecatlán, Manlio Fabio Altamirano, José Azueta, Lerdo de Tejada, Acajete, Acatlán, Ángel R. Cabada, Alpatlahuac, Amatlan de Reyes, Agua Dulce, Acultzingo, Boca del Río, Banderilla, Zongolica, Orizaba, Jamapa, Tuxpan, Tecolutla, Veracruz, Yanga, Yecuatla, Rafael Delgado, Jamapa, Tantima, Espinal, Ixtaczoquitlan, La Antigua, San Juan Evangelista, San Andrés Tuxtla, Oluta, Pánuco, Jilotepec, Nogales, Xalapa, Vega de Alatorre, Tantoyucan, Tampico Alto, Tamalín, Sochiapan, San Rafael, Saltabarranca, Jalcomulco, Tlaltetela, Cosautlán de Carvajal, Apazapan, Ayahualulco, Alamo Temapache, Soledad de Doblado, Emilio Zapata, Teocelo, Omealca, Pajapan, Ozuluama, La Perla, Tlacojalpan, Paso de Ovejas, Papantla, Perote, Río Blanco, Texcatepec, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Tenochtitlan, Tepetzint-



mala salud, repercutiendo de forma notable no solo sobre la calidad de vida, sino también sobre los costos de la atención en salud. Cuestiones que desde luego genera un alto porcentaje de población adulta mayor no económicamente activa con las obvias carencias y necesidades en los diversos rubros.

El Gobierno Federal, el Gobierno de Veracruz y sus municipios carecen de políticas, estrategias/acciones que articulen de manera eficaz y eficiencia la atención y protección para los adultos mayores. Los pronunciamientos, planes e incluso normatividades sobre el particular resultan enunciados retóricos para sustituir lo que no pueden ofrecer en la realidad<sup>24</sup>.

Con el propósito de solventar la precaria política e interrelación de los diversos niveles de gobierno, desde nuestra perspectiva, resulta necesario instrumentar mecanismos constitucionales para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales de los derechos otorgados y reconocidos a las personas adultas mayores en la Ley de la materia. Paralelamente articular, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, las estrategias/acciones a implementar en todo el territorio para la atención eficaz y eficiente de la población de referencia.

## Bibliografía

- COSSÍO Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México, 2001.
- Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?, Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2009
- FOX, Jonathan y HAIGHT, Libby, traducido por Mauricio Sánchez Álvarez, "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México" en *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, coordinado por David Gómez-Álvarez, Programa de las Naciones para el Desarrollo, ITESO-Universidad Católica de Córdoba, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Pontificia Universidad Javeriana, México, 2009.
- LUNA Leal, Marisol, "La necesidad de gobiernos eficaces y eficientes. Una mirada al municipio veracruzano" en *Temas de Derecho Constitucional Veracruzano* coordinado por Manlio Fabio Casarín León, Sara María López Gómez y Marisol Luna Leal, Congreso del Estado de Veracruz-Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Xalapa, 2007.
- ROLLA, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, México, 2002.

## Internet

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/default.asp?c=269>

<http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSEFP/SFPPDIFUSION/PDFS/ADULTOSMAYOR ESINTEGRADO.PDF>

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2008/edad30.doc>

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/default.asp?c=269&e=>

<http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSEFP/SFPPTRANSPARENCIA/SFPPLANVERACRUZANO DESARROLLO2005-2010/08%20CAPITULOVIII.PDF>

---

\* **Marisol Luna Leal.** Egresada de la Facultad de Derecho, Doctora en Derecho Público con mención honorífica por la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Nivel 1. Catedrática en las Universidades Veracruzanas.

**ESPERANZA SANDOVAL PEREZ** (México, D.F.)  
Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana.  
Especializada en Derecho Penal por el Instituto de  
Iberoamérica y Portugal de Salamanca, España.  
Maestra en Ciencias Penales con mención honorífica y  
Doctora en Derecho Público con mención honorífica  
por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UV.  
Profesor de tiempo completo, con perfil PROMEP en la  
Facultad de Derecho de la UV. Investigador Estatal  
(COVECYT). Investigador Nacional Nivel 1 (CONACYT).

**Publicaciones:** *Genocidio Cultural (Extinción de la  
identidad cultural y medidas de prevención por la vía del  
Derecho Penal)*, México, Porrúa-Universidad  
Veracruzana, 2005, ISBN: 970-076450-5.

Entre sus **artículos publicados** destacan: "Medidas  
sancionadoras en la Ley de Responsabilidad Juvenil". y  
"La Noción Moderna del *amicus curiae*. (Instrumento  
procesal para la defensa de derechos fundamentales)".  
Revista *Con-Ciencia Política* del Colegio de Veracruz,  
<http://www.colver.edu.mx>

Como integrante del *Cuerpo Académico Ciencias  
Penales con línea de investigación Grupos Vulnerables en  
la Perspectiva del Derecho Penal*, se encuentran:

"El status indígena en la codificación penal  
veracruzana", en *Grupos Vulnerables: Niños, ancianos,  
indígenas y mujeres: lejos del Derecho, cerca de la  
violencia*, 2007.

"Protección del menor por la vía del Derecho Penal", en  
*Los niños y el Derecho*, 2008.

**CÓDICE**

ISBN: 978-607-00-2326-2

