

Creación de un banco de datos especializado en
materia de política social en México, al servicio de la
comunidad de la ENTS
PAPIME PE306219

Responsable: Mtro. Carlos Arteaga Basurto

**Hacia una política social, sobre la
vulnerabilidad.**

Jesús Acevedo Alemán

Ciudad Universitaria, noviembre de 2019

Hacia una política social, sobre la vulnerabilidad. ¹

Jesús Acevedo Alemán²

En México se incluye oficialmente el concepto de vulnerabilidad dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, donde se define como el resultado de la acumulación de desventajas sociales y una mayor posibilidad de presentar un daño en cualquier dimensión, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y culturales. El plan consideraba como vulnerables a diversos grupos de la población como son las niñas, los niños, jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo (Acevedo, Trujillo y López, 2012).

Abriendo el debate sobre vulnerabilidad

La vulnerabilidad no siempre ha sido un discurso que abanderen las políticas sociales, por ejemplo, dentro del PND 2013-2018 no se considera como una directriz, se habla más sobre el garantizar dentro de las acciones de gobierno a un México incluyente, en el cual se enfrente y supere el hambre. Se delinearán además las acciones a emprender para revertir la pobreza. Muestra también el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar

¹ Texto sustraído y editado de la Colección de la Problemática de los Grupos Vulnerables, visiones de la realidad Tomos I al X. (2012-2017) FTS-UADEC. Su uso es bajo fines de divulgación, y fomento de la reflexión disciplinar. Su edición se restringe al presente boletín formativo, sin ningún fin de lucro, los derechos de autor correspondientes se resguardan bajo la política editorial de la UADEC, y de la propia colección.

² Dr. en Ciencias Sociales. Profesor de Tiempo Completo, Facultad de Trabajo Social, Universidad Autónoma de Coahuila. Coordinador de la colección Problemática de los Grupos Vulnerables, visiones de la realidad Tomos I al X. FTS-UADEC.

de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores (PND, 2013-2018, p.3).

En el país la política pública se encamina hacia garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social; con miras hacia la disminución de las brechas de desigualdad, promoviendo la más amplia participación social en las propias políticas como factor de cohesión y ciudadanía (PND, 2013-2018, p21). Destaca que dentro del PND (2013-2018) se reconoce la “situación de vulnerabilidad y exclusión que enfrentan estos mexicanos” (p.46), y por ende, diseña una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.

Aproximaciones conceptuales

Se puede entender como vulnerable la población que no puede atender sus necesidades por sus propios medios, por lo cual necesita ayuda externa para salir adelante. Según Espinosa, Calzoncit, Valdez y Castro (2012) su significado, su magnitud, sus causas y sus implicaciones pueden verse desde diferentes perspectivas. Tiene de hecho un significado propio y una lectura distinta el término aludido si se analiza desde la perspectiva del individuo que está en situación de vulnerabilidad o si se ve como fenómeno que atañe a un grupo social determinado; tiene también su propio y particular acento como concepto de vulnerabilidad social, es decir, como fenómeno que afecta la estructura de una sociedad nacional, e inclusive si se observa como realidad supranacional.

En términos generales, la no satisfacción de las necesidades humanas fundamentales vuelve vulnerable a un individuo, a un grupo social o a una sociedad. Y estas necesidades básicas o fundamentales, que es indispensable atender a tiempo para evitar que vuelvan vulnerable a un individuo o a un conglomerado social, son finitas, pocas y clasificables, además de que son las mismas en su nivel esencial, en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas es la manera y los medios utilizados para su satisfacción (Espinosa et al., 2012).

Tales necesidades humanas básicas o esenciales se clasifican sobre la base de criterios existenciales, en: necesidades de ser, de tener, de hacer y de estar; y axiológicos, en: necesidades de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de ocio, de creación, de identidad y de libertad (Caballero, 2006). En correspondencia con sus necesidades, tanto existenciales como axiológicas, el logro de la calidad de vida que requiere cada ser humano dependerá de los satisfactores que posea. Y del acceso que cada ser humano pueda tener a los satisfactores para cubrir sus necesidades básicas, dependen la justicia social y la calidad de vida de quienes integran un grupo determinado, así como la sociedad en general.

Ahora bien, según Espinosa et al. (2012) la vulnerabilidad en términos generales no es cuestión de situación personal sino de circunstancia social, de fenómeno que se ubica en la estructura misma de una sociedad. No se trata de un asunto que puede ser resuelto por el ser humano aislado, por medio solamente de su empeño personal individual, sino que se trata de un fenómeno estructural. La combinación de algunas características sociales y biológicas, así como de ciertos contextos estructurales, da origen a grupos poblacionales que son socialmente vulnerables.

También hay grados en la intensidad de la vulnerabilidad. Los aspectos sociales — clase, género, etnia o preferencias sexuales—, los biológicos —como sexo y edad—, y las condiciones estructurales del

contexto —como la cultura, la política y la economía— determinan el grado de vulnerabilidad de un grupo, de un individuo o de una sociedad. Por lo tanto, éste es un fenómeno que requeriría ser atendido fundamentalmente en su perspectiva holística, a fin de que sea resuelto en su origen mismo, en su esencia (Espinosa et al., 2012).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el término vulnerabilidad hace referencia a la condición de indefensión en la que se puede encontrar una persona, un grupo o una comunidad (CNDH, 2010). Señala asimismo que, alguien puede ser vulnerable porque no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas a las que se enfrenta en su calidad de ser humano, tales como la alimentación, el ingreso económico, la vivienda, los servicios de salud y el agua potable; y que esta situación está en función de la capacidad de respuesta individual o colectiva que tiene frente a una situación de necesidad determinada.

En similar orden de ideas, el Instituto Nacional de Salud Pública señala que este término se refiere a las características de una persona o grupo en cuanto a su capacidad de anticipar, enfrentar, resistir y recobrase de un evento negativo. La vulnerabilidad representa un estado de debilidad, la ruptura de un equilibrio precario que arrastra al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos y acumulativos (Salgado et al., 2007; González, Hernández y Sánchez, 2010).

Al hablar de vulnerabilidad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace referencia a un proceso que tiene múltiples dimensiones, las cuales confluyen en el riesgo o probabilidad del individuo, del hogar o de la comunidad de ser herido, lesionado o dañado, bien sea ante cambios o ante la permanencia de situaciones externas e internas que resultan dañinas (Busso, 2001).

Forester (1994) señala que la noción de vulnerabilidad no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que también incluye las conductas discriminatorias. Uno de los rasgos distintivos de este fenómeno es la incapacidad de actuar o de reaccionar

a corto plazo. De hecho, la vulnerabilidad va más allá de la pobreza, aunque sea en esta última condición donde se presenta de manera más cotidiana y más cruda. González, Hernández y Sánchez (2010) afirman que se puede asimilar vulnerabilidad con incapacidad y con falta de iniciativa, que se puede hablar de vulnerabilidad endémica —en el sentido de que el que es vulnerable una vez lo es para siempre— y también de vulnerabilidad automática —término que es aplicable cuando atañe a grupos que por antonomasia son vulnerables, como por ejemplo, cuando se habla de mujeres, en vulnerabilidad permanente.

Puede aplicarse la noción de vulnerabilidad a individuos, a grupos sociales o a sociedades. La vulnerabilidad puede, además, obedecer a contextos nacionales e inclusive se puede aplicar en el ámbito internacional, en el que algunas naciones, por ser más pobres y menos integradas, son más vulnerables (González et al., 2010). Dicho constructo, visto como fenómeno que se refleja en la esfera individual del ser humano, aquél que es vulnerable se siente frecuentemente inútil e incapaz. Tal como lo señala Verdier (2010), la persona en estado de vulnerabilidad puede zozobrar en el abandono, replegarse en sí, en la inacción, en la marginalidad, en la delincuencia y en el desánimo frente al rechazo de las otras personas, dado que el sentimiento de ser rechazado conduce a estos extremos. La visión negativa, condescendiente e incluso despreciativa o acusadora, sobre él hace que se sienta completamente responsable de su situación y de sus desgracias; aunque de hecho éstas provengan realmente de cuestiones totalmente externas, originadas en la estructura misma de la sociedad.

Por su parte, la ONU (CEPAL, 2008) cuando se habla de grupos vulnerables, hace referencia a aquellas personas que encuentran dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, que sufren algún tipo de discriminación y que están más expuestas a los vaivenes del mercado laboral. González et al. (2010) agregan que se entiende por grupo vulnerable a aquel que en virtud de su género, raza, condición socioeconómica, social, laboral, cultural, étnica, lingüística, cronológica y

funcional sufre la omisión, precariedad o discriminación en la regulación de su situación por parte del legislador federal o local del orden jurídico nacional. Es decir, bajo esta perspectiva, la vulnerabilidad se refiere también al daño ocasionado por situaciones como la crisis económica, el desempleo, la falta de igualdad de oportunidades, las conductas discriminatorias de los distintos sectores de la sociedad e, incluso, a los daños ocasionados por los fenómenos naturales.

Aún más allá de la esfera individual o grupal, si se analiza la vulnerabilidad en una perspectiva social, se puede conceptualizar como la idea opuesta a la de bienestar social. Y habría que definir éste último como el valor cuyo propósito es abrir el acceso a los recursos a todos los integrantes de la sociedad, a fin de satisfacer sus necesidades (Vizcaíno, 2000).

La vulnerabilidad social, afirma Salgado (2007), se refiere a la relativa desprotección de un grupo de personas cuando enfrentan daños potenciales a su salud, amenazas a la satisfacción de sus necesidades y violación a sus derechos humanos, por no contar con recursos personales, sociales y legales suficientes. La vulnerabilidad social es, entonces, una condición producto de la ausencia o limitación de recursos personales, familiares, comunitarios, sociales y económicos, de la interacción de tales recursos por escasos que sean y del manejo que la persona haga de ellos. De acuerdo con los planteamientos del Instituto Nacional de Salud Pública (Salgado, 2007), la vulnerabilidad social está en gran medida influenciada por tres grupos de variables: el primero incluye la pertenencia a un grupo y las redes sociales del individuo; el segundo se refiere al acceso a servicios y programas de salud; y el tercero incluye al ambiente social y en él a factores tales como las decisiones políticas, la inequidad económica, las normas, los valores y los marcos legales que actúan ya sea como barreras o como facilitadores para el fortalecimiento de los grupos e individuos en situación de vulnerabilidad.

¿Dónde se origina la vulnerabilidad?

Se puede decir a la luz de las anteriores discusiones conceptuales, que la vulnerabilidad tiene su origen en la reunión de factores internos y externos que al combinarse disminuyen o anulan la capacidad que tiene una persona, un grupo o una comunidad para enfrentar una situación determinada que le ocasione un daño y, más aún, para recuperarse de él. Frecuentemente esta combinación de factores da origen a las condiciones de pobreza y marginación en que se encuentran amplios sectores de la población (Espinosa et al., 2012).

Los factores internos que desencadenan situaciones de vulnerabilidad forman parte de las características propias del individuo, grupo o comunidad de que se trate, como por ejemplo la edad, el género, el estado de salud, el origen étnico, la discapacidad, la orientación sexual y la constitución física, entre otros. Los factores externos están ligados al contexto social en que se desenvuelve la persona, ya que, como es bien sabido, atendiendo a su naturaleza de ser social, el hombre está en constante interacción e interdependencia con personas, grupos e instituciones para satisfacer sus necesidades. Algunos ejemplos de factores externos desencadenantes de situaciones de vulnerabilidad son las conductas discriminatorias, el nivel de ingresos, la falta de empleo, la crisis económica, la desigual repartición de la riqueza, la falta de políticas sociales orientadas hacia el beneficio de la población, así como los fenómenos climatológicos. Entre las características más representativas de la vulnerabilidad, por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2010) ubica las siguientes:

- ✓ Es multidimensional, porque se manifiesta en distintos individuos, grupos y comunidades, además de que adopta diferentes formas y modalidades.
- ✓ Es integral, porque afecta todos los aspectos de la vida de quienes la padecen.

- ✓ Es progresiva, ya que se acumula y se incrementa, produciendo efectos más graves, dando lugar a nuevos problemas y a una vulnerabilidad cada vez mayor, por lo que esta condición se vuelve cíclica. Por ello, es causa y consecuencia de distintas situaciones que ponen en evidencia las dificultades ya existentes, agudizándolas y convirtiéndolas en el detonador de nuevos problemas.

¿Cuáles son las consecuencias inmediatas de la vulnerabilidad?

De acuerdo con Espinosa et al. (2012) las consecuencias de la vulnerabilidad son básicamente tres: 1) La incertidumbre. Ésta provoca inseguridad y coloca a quién la padece en una situación de riesgo, no sólo ante los cambios repentinos, sino también frente a situaciones cotidianas, lo que conlleva al individuo a un estado de vulnerabilidad; de modo tal, que este rasgo se vuelve un fenómeno en espiral, un círculo vicioso; 2) El riesgo. Es la probabilidad de que se presente un daño frente a una situación determinada. El riesgo será mayor mientras mayor sea el grado de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, frente a una enfermedad corre más riesgo aquel que carece de seguridad social y de recursos económicos, que quienes cuentan con ellos. Una persona vulnerable vive constantemente ante la temerosa expectativa de sufrir un daño irreparable. En este sentido, habría que reflexionar en que aún las situaciones cotidianas representan para quienes son vulnerables, un riesgo: alimentarse, por ejemplo, es un acto cotidiano que para aquellas personas cuyos ingresos son bajos plantea una preocupante realidad que deben enfrentar sin contar probablemente con los recursos suficientes para hacerlo; 3) La violación a los derechos humanos. La vulnerabilidad coloca a quien la padece, en una situación de desventaja frente al ejercicio pleno de sus derechos y libertades. La vulnerabilidad fracciona y, por lo tanto, anula el conjunto de derechos y libertades fundamentales, de tal suerte que las personas, grupos y comunidades

vulnerables tienen estos derechos únicamente definidos en el nivel formal, debido a que en los hechos no existen las condiciones necesarias para que pudieran ponerse en ejercicio.

Además, quienes son vulnerables frecuentemente desconocen cuáles son sus derechos, ignoran los medios para hacerlos valer y carecen de los recursos necesarios para acudir ante los sistemas de justicia, lo cual ahonda la situación de riesgo y básicamente los condena a continuar en la misma situación a través de generaciones. Y el desconocimiento de sus derechos los hace aún más vulnerables, más dependientes del exterior para lograr su subsistencia (Espinosa et al., 2012; Alanís, Contreras y Serrano, 2012).

La vulnerabilidad viola los derechos de los miembros más débiles de la sociedad y los margina. Los derechos humanos más afectados por causa de la vulnerabilidad son el derecho a la vida, los derechos económicos, los derechos sociales y los derechos culturales; también afecta el derecho a la igualdad de oportunidades y el derecho al desarrollo (CNDH, 2010). El derecho a la vida equivale a proteger la existencia humana y a otorgar las garantías necesarias para el desarrollo de un adecuado nivel de vida; el derecho a la igualdad de oportunidades se refiere a que existan las mismas oportunidades para que el individuo esté en posibilidad de desarrollarse en todos los ámbitos. El derecho al desarrollo, por su parte, es el que garantiza mayores opciones para que las personas puedan combatir la pobreza y para que tengan tanto calidad de vida como acceso al disfrute de todos los derechos humanos.

En términos globales, pues, la vulnerabilidad afecta tanto la dignidad como los derechos fundamentales, tanto de las personas como de los grupos, de las comunidades, y de las sociedades en general. Por lo que atañe a quiénes deben ser considerados como grupos vulnerables, González (2010) afirma que en tal clasificación deben ser comprendidos los agrupamientos humanos siguientes:

- a) Las mujeres en situación de pobreza jefas de hogar, con niños a su cargo y responsables del sostenimiento familiar;

- b) Los menores y adolescentes en situación de riesgo social, como el caso de los niños en riesgo de salir del hogar, los menores infractores y los menores víctimas de violencia física, sexual o psicológica en el seno familiar, así como los menores con padecimientos adictivos;
- c) Los menores que viven en la calle o los menores que, no obstante tener un hogar, a causa de la desintegración familiar o de problemas de cualquier otra índole pasan todo el día en la calle;
- d) Los menores trabajadores que se dedican a labores de pepeña, estiba, mendicidad, venta ambulante, limpia de parabrisas y/o actuación en la vía pública;
- e) Las personas de la tercera edad;
- f) Las personas discapacitadas;
- g) La población rural e indígena que se encuentra afectada en forma alarmante por la pobreza;
- h) Las mujeres en situación de pobreza, embarazadas y en estado de lactancia;
- i) Los jóvenes y las mujeres en situación de pobreza pobres afectadas por el desempleo;
- j) Los trabajadores en situación de pobreza del sector informal;
- k) Los excluidos de la seguridad social;
- l) Las mujeres que sufren discriminación política y social;
- m) Los pueblos indígenas.

Tal como se puede apreciar, la pluralidad de grupos vulnerables es muy extensa, sin embargo, dicha noción no muestra un número reducido de grupos afectados por la vulnerabilidad, sino que, por el contrario, abarca a una cantidad considerablemente grande de seres humanos que debieran ser considerados como sujetos de atención; nos evidencia la existencia de una gran población desprotegida en cualquier sociedad

nacional de la que estemos hablando o a nivel mundial (Espinosa et al., 2012).

Consideraciones finales

Por todo lo anterior, y tal como se señala desde la CNDH, ya sea por la situación de pobreza, por el origen étnico o por otras causas, como la crisis económica que afecta en forma diferente a los distintos sectores de la población, se puede afirmar que todos somos vulnerables o estamos expuestos en mayor o menor medida (CNDH, 2010).

La trascendencia y agudeza potencial que lleva consigo el fenómeno de la vulnerabilidad justifica sobradamente la intervención del Estado como agente responsable de reconocer y de establecer los planes estratégicos y las líneas de acción que necesariamente tendrían que estar encaminadas a resolver —no solamente atender— la problemática social presente en esta materia y a prevenir el futuro inmediato y mediato. También, justifica ampliamente que el Estado se ocupe de implementar con base en políticas sociales eficaces y sobre todo pertinentes, las acciones que se requieren para proteger y hacer efectivos los derechos de quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad. Con esta visión se plantea como prioridad de primer orden en dicho plan rector de las acciones de gobierno, dar especial atención a los grupos vulnerables o con necesidades especiales (Espinosa et al., 2012; Alanís et al., 2012).

Finalmente, se puede decir que es obligación del Estado el propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas y, especialmente, para quienes conforman los grupos más vulnerables o en situación de riesgo de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad, entre otros. La igualdad de oportunidades 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 a sus necesidades. La

situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar (PND, 2007).

Referencias

- Acevedo, J., Trujillo, A. y López, M. (2012). Envejeciendo dignamente: una mirada hacia las condiciones de vida del adulto mayor. México, D.F. Plaza y Valdés
- Alanís, J.M.; Contreras I.I. y Serrano C.I.(2012). "Grupos Vulnerables y Mediática en la Prensa Coahuilense". En: Acevedo, J., Trujillo, Ma. y López, L. (2012). Problemática de los grupos vulnerables. Visiones de la realidad Tomo I- UAdeC-CGEPI
- Busso. L. (2001). Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe (pág. 8). Santiago de Chile: s/e.
- Caballero, R. (2006). Relación desarrollo-trabajo social-trabajo comunitario. X encuentro nacional de investigación y trabajo social, compilación de ponencias (págs. 19-24). Saltillo, Coah.: Universidad Autónoma de Coahuila.
- CEPAL. (2008). Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. En CEPAL, Políticas para la generación de empleo de calidad (pág. 150). Santiago de Chile.
- CNDH. (2010). www.cndh.org.mx. Recuperado el 8 de octubre de 2010, de Grupos vulnerables en la construcción social, acciones afirmativas y Organismos de la Sociedad Civil.
- Espinosa, S; Munguía M.; Calzoncit J.L., Et al. (2012). Los Trabajadores Sociales ¿Un grupo vulnerable? En: Acevedo, J., Trujillo, Ma. y López, L. (2012). Problemática de los grupos vulnerables, visiones de la realidad Tomo I. UAdeC-CGEPI
- Forrester, V. (2000). Una Extraña Dictadura. Argentina: FCE.

- González, Hernández y Sánchez-Castañeda. (2010). La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque multidisciplinario. Recuperado el 12 de octubre de 2010, de <http://www.seiaba.com.ar/documentos/Educacionytrabajo/Monograficos/Vulnerabilidad.pdf>.
- PND. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: TIEV.
- Plan Nacional de Desarrollo (2013- 2018) (2013). Presidencia de la República; Cd. México.
- Salgado, González, Bojórquez, Infante. (2007). Vulnerabilidad social, salud y migración México-Estados Unidos. Salud Pública de México, 8-10.
- Vizcaíno. (2000). Envejecimiento y atención social. Barcelona, España: Herder