

LA VULNERABILIDAD SOCIAL COMO ENFOQUE DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN MÉXICO

Elizabeth Caro
Desarrollo Institucional de la Vida Pública A. C, México

*Ponencia presentada en el Simposio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social,
51 Congreso Internacional de Americanistas,
Santiago de Chile 14 al 18 de julio de 2003*

Introducción

En México, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social define a los adultos mayores como sujetos de asistencia social cuando están expuestos a condiciones de desamparo, incapacidad, marginación o maltrato¹.

El conjunto de estos factores caracteriza a una persona, en este caso, de 60 años en adelante, como en estado de vulnerabilidad. Es decir, vive en una situación riesgosa definida por circunstancias específicas que pueden ser sociales, económicas, culturales, familiares, genéticas, de género, y por supuesto de edad. Sin embargo, también están expuestas a otras situaciones como son conductas riesgosas y situaciones sociales contingentes. Tanto en el caso de las situaciones riesgosas, como de las conductas riesgosas, las personas adultas mayores no siempre son responsables o no siempre tienen las capacidades o habilidades para influir y modificar tales situaciones o condiciones. Es por ello que considerar el conjunto de situaciones de riesgo y condiciones de riesgo por un lado, así como de capacidades de los sujetos para hacerles frente, por otro, daría lugar a que la política de asistencia social contara con más elementos para lograr efectivamente modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden a los individuos su desarrollo integral.

Para ello, es necesario utilizar un enfoque de análisis que nos permita develar las características específicas de los adultos mayores sujetos de asistencia social y nos permita ir más allá del tradicional estudio de situación de pobreza de la población. Este enfoque es el de la *vulnerabilidad social*. Mantener una óptica de vulnerabilidad social propone básicamente, lograr programas más puntuales, que logren generar indicadores reales de desarrollo y que permitan medir exactamente hasta dónde es posible reducir la exclusión social y lograr la inclusión social de un colectivo cada vez más grande, como lo es de las y los adultos mayores, cuyas necesidades cada día son ascendientes, en todas las áreas del desarrollo humano.

El presente trabajo inicia justamente con el concepto de vulnerabilidad social, mismo que permitirá analizar la actual política de asistencia social para la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad en México y finalmente permitirá establecer algunos criterios para mejorar dicha política en el contexto mexicano.

Concepto de vulnerabilidad social

Según lo señalado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la vulnerabilidad es el resultado de la exposición a riesgos, aunado a la incapacidad para enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente²

¹- Diario Oficial de la Federación, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, Art. 4; 9 de enero de 1986.

²- CEPAL-ECLAC, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086, 22 abril, 2002. p. 3. (documentos electrónico)

El riesgo, se refiere a la posibilidad de que una contingencia (ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso) entrañe efectos adversos para [...] la comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema, etc. [...] El riesgo no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad.³

La CEPAL define vulnerabilidad social de la siguiente manera:

La vulnerabilidad social se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal,[...] el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo, condición étnica) que se supone les confiere riesgos o problemas comunes.⁴

Una de las inconveniencias de la identificación de grupos vulnerables, especifica la CEPAL, es que hay tantos grupos vulnerables como riesgos identificados. Por ello, sería simplista decir, *la población adulta mayor es vulnerable*. Habría que analizar a qué tipo de riesgos están expuestos, y si éstos son producto de una conducta individual o bien, de una situación externa ya sea de tipo genético o de tipo social. Asimismo, habría que definir si estas situaciones de riesgos son permanentes y/o emergentes.

Haciendo un ejercicio básico, en el cual intentásemos ejemplificar los factores de riesgo que generan vulnerabilidad social, tendríamos el siguiente cuadro:

VULNERABILIDAD SOCIAL

Conducta riesgosa	Situaciones riesgosas (permanentes y/o emergentes)	
	Genética Sociocultural Familiar	Social contingente
Ingesta de alcohol	Enfermedades hereditarias	Lugar de residencia
Automedicación	Minoría étnica	Catástrofe natural
Mala alimentación	Género	Guerra
Sedentarismo	Pobreza	Desempleo
	Percepción sociocultural	

Fuente. Elaboración propia con base en Fischhoff, B., E. Nightingale y J. Iannota (ed.) **Adolescent Risk and Vulnerability: concepts and measurement**, Washington D.C. 2001. National Academy Press.

Si todos estos factores realmente fueran tomados en cuenta para conformar los programas de política social, se generarían programas poco eficaces, ya que no podrían prever todas las situaciones que generan vulnerabilidad, por lo que algunas acciones beneficiarían a unas cuantas personas de un colectivo determinado, como el de adultos mayores, mientras que otras, perjudicarían a personas del mismo colectivo o de uno diferente, añadiendo que generalmente no todos los individuos tienen acceso a tales acciones.

El sólo considerar los factores de riesgo en el análisis de la vulnerabilidad social, tiene como consecuencia una visión parcial e incompleta, por lo que es imprescindible incluir dos aspectos más:

- a) la capacidad de respuesta y,

³ *Ibid.* p. 3

⁴ *Ibid.* p. 5

- b) las habilidades adaptativas.

La **capacidad de respuesta** depende tanto de los activos de que disponen los actores (comunidad, hogar, personas, colectivo) como de los mecanismos de apoyo externo a los que tienen acceso. Según Katzman,

Por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien, disminuir su vulnerabilidad. Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples [...] sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad se constituyen en activos.⁵

Katzman agrega que los recursos que componen cada activo pueden ser instalados en:

- Las personas, como contenidos mentales o características físicas;
- La legislación y en las costumbres, como derechos sobre bienes materiales o inmateriales y sobre el acceso a servicios y,
- Los vínculos con personas e instituciones.

En el caso del apoyo externo, éste generalmente proviene del Estado mediante las políticas y programas públicos. Sin embargo también existen factores externos que minan el apoyo del Estado, como las presiones financieras, los sistemas redistributivos de la riqueza, ciertas decisiones políticas, etc. Actualmente se pueden identificar nuevos actores de apoyo externo como puede ser los movimientos ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, que en el caso de México, estos actores cada vez son más y de mayor peso.

En cuanto a la **adaptación**, en su versión pasiva, implica la mera la aceptación del cambio; pero en su versión activa supone ajustes internos para reducir o eliminar las adversidades. En este caso, varias son las técnicas de adaptación activa, una de las cuáles ha tenido mayor éxito es el de la *resiliencia* (proceso de adaptación de cara a la adversidad, traumas, tragedias, etc.)

En resumen, la especificidad del enfoque de vulnerabilidad social⁶, no reside en identificar los riesgos a los que están expuestos los individuos, (en este caso, adultos mayores), hogares o comunidad, sino en que permite analizar los aspectos relativos a:

- a) las dotaciones iniciales y las formas de reproducción de activos,
- b) el uso de estrategias diferenciadas (proceso de adaptación de los individuos),
- c) La conformación de escenarios socioeconómicos y políticos bajo la responsabilidad de gobiernos locales, nacionales y las diversas instancias internacionales (mecanismos de apoyo externos).

La vulnerabilidad social debe entonces considerar la presencia de activos, tanto del individuo como de la familia y la comunidad, así como la existencia de una estructura de oportunidades, dando lugar a la elaboración de políticas sociales y de asistencia social más completas y de largo alcance.

⁵- Katzman, R. "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEA, **5º Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)**, Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301. LC/R.2026. Citado por CEPAL-ECLAC, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086, 22 abril, 2002. p. 9.

⁶- Gustavo Busso, Vulnerabilidad social: nociones e implicaciones políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI, documento preparado para el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe", CEPAL-CELADE, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. p.12.

La vulnerabilidad social en el adulto mayor

La población adulta mayor enfrenta una serie de factores de riesgo que potencian su vulnerabilidad social como individuos. El primer factor es su edad. Desde el punto de vista fisiológico, los individuos con la edad acumulan situaciones que los van haciendo gradualmente dependientes; por ejemplo la disminución de la fuerza física, la disminución de algunas capacidades como la visual, auditiva, cognitiva; la disminución de habilidades que les impiden tener una vida independiente, -desde el alimentarse y vestirse por sí mismos, hasta saber orientarse en la vía pública-.

Desde el punto de vista económico, las personas adultas mayores son poco hábiles a enfrentar un mercado laboral caracterizado por salarios precarios, largas jornadas de trabajo y lo que es peor, seguridad social baja o nula. La disminución o pérdida de un ingreso tiene como consecuencia la pérdida de la capacidad de respuesta a cualquier contingencia, hasta la más básica como lo es comer y vestir, o más grave como pagar medicamentos en caso de enfermedad.

Desde el punto de vista antropológico, el ser viejo en las sociedades modernas es casi sinónimo de *pérdida*. La sociedad reconoce y valora lo joven, la estética, lo material; el adulto mayor tiene, por tanto, un lugar misericordioso, despierta sentimientos de pena e incluso de culpabilidad.

Como se puede ver, factores de riesgo individuales se suman a otros definidos por el entorno político, económico, social y cultural. Sin embargo,

La política de asistencia social para la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad

En México, la política social para la población adulta mayor se encuentra reflejada en una serie de programas tanto federales como subnacionales. Estos programas responden en parte, a lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo que cada sexenio se establece coincidiendo con el período de gobierno; y también a lo señalado por un marco jurídico, cuya aplicación también puede ser local o nacional. Este es el caso de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, creada en 1986. Esta ley define a la asistencia social como

...el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (Art. 3)."⁷

Esta misma ley define a los adultos mayores como sujetos de asistencia social debido a su condición de desamparo, incapacidad, marginación o maltrato⁸. Define a otros sujetos de asistencia social que bien pueden ser adultos mayores, por ejemplo, individuos en condiciones de vagancia; inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-musculoesquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; indigentes; personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales; habitantes del medio rural o del urbano marginados, que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, y personas afectadas por desastres.

⁷ Diario Oficial de la Federación, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. México, 9 de enero de 1986.

⁸.- Diario Oficial de la Federación, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, Art. 4; 9 de enero de 1986.

Asimismo, dicha ley establece en el artículo 13 que el *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)* es el organismo creado para la aplicación de la asistencia social en México. En lo que toca a la asistencia social para la población adulta mayor, esta institución cuenta con dos programas básicos:

1. El *Programa Integral*.- tiene como eje de actuación las denominadas “Casa Hogar para Ancianos”. Las áreas especializadas son: Trabajo social, salud, alimentación, educación informal, psicología, desarrollo humano, capacitación y empleo y asistencia jurídica.
2. El *Programa de Extensión Comunitaria*.- tiene como principal objetivo retrasar o evitar el ingreso de las personas adultas mayores a instituciones como son las propias Casas Hogar del Sistema Nacional DIF, u otro tipo de albergues o asilos. Cuenta con tres acciones estratégicas: atención de día, asistencia gerontológica a domicilio y escuela para hijos.

Ambos programas operan en el marco de lo hasta ahora establecido por los planes nacionales y programas sectoriales, así como por la Ley de Asistencia Social y la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Menores y Adultos Mayores.

Concentrando el análisis en estos dos programas, (de antemano aclaro que sólo me referiré a estos dos programas, ya que la red de asistencia social que agrupa el Sistema Nacional DIF, también participan otros actores como son las organizaciones no gubernamentales, cuya labor es muy importante. Sin embargo, considero importante centrar el análisis en los programas citados, ya que en muchos sentidos, son el eje de actuación institucional a nivel estatal y municipal). Se puede observar que la asistencia social para adultos mayores en México, se ha hecho bajo la lógica de la protección del adulto mayor y de la atención de algunas de las consecuencias de los factores de riesgo que atañen a los propios individuos adultos mayores. Es decir, poco se ha considerado la mejora de los activos de las personas adultas mayores, así como el fortalecimiento de la estructura de oportunidades, que les permita utilizar al máximo los activos con los que cuentan.

Estos programas por tanto, poco pueden impactar en la reducción de la vulnerabilidad de las personas mayores en el sentido de disminuir su exposición a factores de riesgos, aumentar su capacidad para enfrentarlos y fortalecer su habilidad para adaptarse activamente. Por lo anterior, puede decirse que no es una cuestión de falla de los programas, sino del enfoque con el que se hacen los programas.

Aunado a lo anterior, existen otros factores que también impactan negativamente a los programas de asistencia social para la población adulta mayor, por mencionar algunos:

1. La capacidad de infraestructura para llevar a cabo las acciones de asistencia social es suficiente, sobre todo en el ámbito municipal. Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en México hay 2,430 municipios. Guadalajara, es el municipio con mayor población (1,646,319 habitantes); y Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, es el que menor población tiene (109 habitantes). Esto da una idea de lo complejo que es hablar de municipios en México en términos de su administración y oferta de servicios básicos.
2. Ligado a la capacidad de infraestructura, en México cada vez aumenta la población adulta mayor que requiere de asilos, por carecer de ingresos económicos o por carecer de vivienda y por lo tanto de familia. Además de que no hay suficientes asilos, la mayoría de los existentes no recibe personas con alguna discapacidad o dependencia ya que no cuentan con el personal especializado.
3. No se cuenta con suficiente personal especializado que atienda a la población adulta mayor, sobre todo en contraste con el aumento importante que ha tenido la población mayor de 65 años en México en la última década.
4. A la fecha, las acciones de asistencia social, que en parte son llevadas a cabo por la red del Sistema Nacional DIF, tienen un enfoque principalmente de salud, ya que el Sistema es un organismo público descentralizado de la Secretaría de Salud. Desde finales de 2000 se discute su cambio de adscripción a la Secretaría de Desarrollo Social, esto ha impedido reformar sus programas.

Actualmente se debate una iniciativa de Ley de Asistencia Social que derogue la actual Ley sobre el Sistema de Asistencia Social. En esta nueva ley se define a los sujetos de asistencia social y se recupera a la familia

como en núcleo receptor de la asistencia social. Sin embargo, desde un punto de vista de la vulnerabilidad social, en primera instancia es el individuo y no la familia, el que debe adquirir capacidades para reducir sus riesgos y elevar su capacidad de respuesta y adaptación.

Criterios para mejorar la política de asistencia social desde la perspectiva de la vulnerabilidad social

La vulnerabilidad social como enfoque de análisis permite contar con más elementos para diseñar políticas sociales más asertivas. No se trata sólo de dar atención a un colectivo, sino de tomar en cuenta los factores de riesgo que generan vulnerabilidad, la presencia de activos tanto de los individuos, como de la familia y la comunidad, así como la ampliación de la estructura de oportunidades. Estos elementos conformarían la creación de políticas dinámicas, en permanente cambio acorde con los riesgos; políticas diversificadas, integrales y universales; políticas habilitadoras que capaciten y fortalezcan a los individuos para ejercer sus derechos y desarrollarse, y políticas articuladoras que combinen prevención, apoyo y adaptación⁹.

La política de asistencia social para la población adulta mayor en México requiere más que un cambio, ampliar su visión respecto a: a) los sujetos de atención, b) los programas y acciones y c) los actores involucrados en el desarrollo social.

a) **Sujetos de atención.** Actualmente y acorde con la Ley sobre el Sistema de Asistencia Social, los adultos mayores sujetos de asistencia social con aquellos en situación de desamparo, incapacidad, marginación o maltrato. También se señala, aunque no específicamente, a otros sujetos arriba mencionados

Como se puede observar, los sujetos están definidos más por su situación personal, que por su contexto. Por tal motivo los programas descritos son más bien emergentes. La propuesta es que también se consideren sujetos de asistencia social a los adultos mayores que por su conducta riesgosa o situación social contingente, estén en situación de vulnerabilidad.

b) **Los programas y acciones.** Si se abre la gama de personas adultas mayores sujetos de asistencia social a través de una mejor definición de vulnerabilidad, los programas serían no sólo de tipo asistencial emergente o temporal. Se podría influir en aspectos de prevención, pero sobre todo de dotación de capacidades –activos– que permitan a los adultos mayores hacer frente a los riesgos. Este aspecto es de suma importancia ya que no sólo se trata de llevar acciones aisladas para atender a un grupo de personas; en el futuro se trata de capacitar a un colectivo importante de la población a nuevas o diferentes formas de desarrollo. Y el dotar de activos es la clave para realmente integrarlos al desarrollo.

Dichas capacidades o activos pueden ser físicos (medios de vida como la vivienda y medios de producción); financieros (básicamente la posibilidad de ahorro y ser sujetos de crédito); humanos (educación, capacitación); sociales (redes sociales y familiares). El punto no es darle protección o asistencia a quien, entre comillas, por su extrema ignorancia lo requiera. El punto es capacitarlos, habilitarlos, empoderarlos, así como facilitarles los medios para que por sí mismo pueda hacerse de la atención más adecuada.

c) **Actores involucrados.** La asistencia social se ha visto más como una acción que compete en primer lugar al área de salud y en segundo al área social. El lograr acciones transversales para la atención y capacitación o dotación de activos de la población adulta mayor permitiría establecer redes permanentes que trabajen en acciones de largo plazo, y que permitan la articulación de un conjunto de oportunidades para el desarrollo y la integración al desarrollo de la población adulta mayor.

En suma, la población adulta mayor que por su situación de vulnerabilidad requiere de asistencia social, está en aumento, no sólo por su propia condición de vulnerabilidad, producto de situaciones

⁹ CEPAL-ECLAC, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086, 22 abril, 2002. p. 16.

individuales (internas) o sociales (externas), sino esencialmente porque los programas de asistencia social tal y como fueron concebidos hace más de una década, buscaban su atención puntual y su protección. Ahora, una serie de factores nos llevan a considerar que la vulnerabilidad social de esta población se puede atender de diversas formas, primero, a través de su mejor conceptualización o caracterización de los factores y situaciones de riesgo; pero también a través de la dotación de activos, capacidades, para que la población adulta mayor haga frente a los riesgos, e incluso los evite. Asimismo se requiere de actores externos que conformen una red de apoyo, pero sobre todo de desarrollo.

El potencial del enfoque de vulnerabilidad social y su aplicación en la creación de políticas públicas y sociales, puede lograr que los actores involucrados, públicos o privados, asuman el compromiso de disminuir las situaciones sociales contingentes que generan condiciones de riesgo, y generen políticas para el fortalecimiento y diversificación de activos. Por otro lado, puede potenciar las capacidades de los individuos, hogares y comunidades para que hagan frente por sí mismos a situaciones de riesgo y permitan el acceso a oportunidades.

Bibliografía

Diario Oficial de la Federación, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 9 de enero de 1986.

CEPAL-ECLAC, **Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas**. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086, 22 abril, 2002.

Fischhoff, B., E. Nightingale y J. Iannota (ed.) **Adolescent Risk and Vulnerability: concepts and measurement**, Washington D.C. 2001. National Academy Press.

Katzman, R. "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEC, 5° **Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)**, Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301. LC/R.2026.

Gustavo Busso, **Vulnerabilidad social: nociones e implicaciones políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI**, documento preparado para el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe", CEPAL-CELADE, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001.