



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Genealogía de la Inclusión a Grupos Vulnerables en
el Estado de México (1999-2017)**

T E S I S

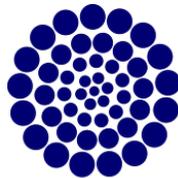
Que para obtener el grado de
Maestra en Estudios para la Paz y el Desarrollo

Presenta la
Lic. María de los Ángeles Cerda González

Director de tesis:
Dr. Abraham Osorio Ballesteros

Toluca, México

2020



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca otorgada para realizar mis estudios de posgrado y mediante la cual fue posible desarrollar esta investigación.

Resumen

La atención a grupos vulnerables ha sido un tema central en la política social mexicana a lo largo de su historia; sin embargo, a partir de la consolidación del neoliberalismo como sistema económico y de desarrollo en nuestro país, esta ha transitado de un modelo de asistencia fundamentado en la beneficencia social, hacia uno de promoción social en el que el Estado reorienta su acción hacia las tareas de asistencia dirigidas a quienes “se ayudan a sí mismos”, con la finalidad de que ellos desarrollen soluciones para problemas comunitarios.

Así, en la presente investigación se realiza un análisis, a partir de una reconstrucción genealógica, de la metamorfosis que han experimentado algunos de los dispositivos de atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, en el cual se aborda el cruce de racionalidades y tecnologías de gobierno, con la finalidad de dar cuenta de cómo estos se fueron transformando desde el año 1999 hasta el 2017 en el Estado de México. De igual forma, se lleva a cabo un análisis de los discursos emitidos por las autoridades con la finalidad de dar cuenta de cómo estos influyen en la construcción de tipos ideales y, en consecuencia, en la forma en la que se determinan los aspectos que deben atenderse y de qué forma hacerlo.

Palabras clave:

Gubernamentalidad, grupos vulnerables, genealogía, atención, inclusión

Abstract

The attention given to vulnerable groups has been a central topic in Mexican social politics, nevertheless, since the consolidation of the neoliberalism as the economic and development system, it has gone from an assistance model based in social beneficence to a social promotion based one, in which the State reorients its actions to assistance tasks directed to the ones “who help themselves” aiming to achieve that they develop solutions for communitarian problems.

Therefore, parting from a genealogical reconstruction, this investigation is an analysis of the metamorphosis that some vulnerable group attention devices have gone through, and which addresses the crossing of rationalities and government technologies to acknowledge these transformations from 1999 to 2017 in the State of Mexico. Likewise, we proceeded with an analysis of the discourses issued by the authorities to explain how they influence the construction of ‘ideal types’ and, consequently, in the way the aspects, and how they must be attended, are determined.

Key words:

Governmentality, vulnerable groups, genealogy, attention, inclusion

Contenido

Resumen	3
Abstract.....	4
Introducción	8
Estrategia Metodológica	13
Historia del presente.....	16
Capítulo 1: Categorías clave en el análisis de inclusión a grupos vulnerables en el Estado de México durante 1999-2017	21
1.1 Gubernamentalidad	22
1.1.1 Gobierno	24
1.1.2 Racionalidad política	26
1.1.3 Tecnologías de poder	28
1.1.4 Dispositivo.....	30
1.2 La vulnerabilidad y sus dimensiones	32
1.2.1 Sobre la vulnerabilidad y gubernamentalidad	33
1.2.2 Política social y racionalidad política.....	38
1.2.3 Asistencia social en el Estado de México	40
<i>Asistencia social.....</i>	40
<i>La asistencia social en el Estado de México</i>	43
Capítulo 2. Genealogía de la inclusión a grupos vulnerables (1999-2017).....	47
2.1 La no discriminación y la educación como rasgos fundamentales en la atención a grupos vulnerables.....	47
<i>Plan Nacional de Educación 2001-2006</i>	54
<i>Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005</i>	57
<i>Plan Rector de Desarrollo Institucional 2001-2005</i>	61
2.2 La habilitación para el trabajo y la salud como estrategia de atención y gestión de grupos vulnerables.....	68
<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....</i>	68
<i>Programa Nacional de Salud 2007-2012</i>	71
<i>Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011</i>	72
2.3 La inclusión de grupos vulnerables al mercado laboral y la construcción del sujeto responsable de sí.....	80
<i>Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018.....</i>	80

<i>Plan Sectorial de Educación 2013-2018</i>	82
<i>Plan de Desarrollo del Estado de México 2011- 2017</i>	84
Capítulo 3: La construcción de grupos vulnerables desde el discurso de los funcionarios públicos	94
<i>Nociones de la vulnerabilidad en el discurso</i>	96
Conclusiones	110
Referencias	116

Lista de Tablas y Figuras

1. Tabla 1. Características de las zonas de cohesión social.
2. Figura 1. ¿Quiénes son vulnerables y por qué lo son?
3. Figura 2. La educación como eje para la atención a grupos vulnerables de 1999 a 2005.
4. Figura 3. Educación y diferenciación del vulnerable entre 1999 y 2005.
5. Figura 4. Salud, seguridad social y atención al vulnerable de 2005 a 2011.
6. Figura 5. De la educación especial a la educación inclusiva 2011-2017.

Introducción

“Si la genealogía plantea por su parte la cuestión del suelo que nos ha visto nacer, de la lengua que hablamos o de las leyes que nos gobiernan, es para resaltar los sistemas heterogéneos, que, bajo la máscara de nuestro yo, nos prohíben toda identidad”.

Nietzsche, la genealogía, la historia- Michel Foucault

En México, tras la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, el tema de grupos vulnerables comenzó a ganar visibilidad en la agenda pública. De este suceso se desprendió entonces la necesidad de pugnar por la construcción de una sociedad *inclusiva o incluyente* en cuanto a este tema se refiere; sin embargo, este acontecimiento forma parte de una serie de transformaciones originadas a partir de la consolidación del neoliberalismo en el Estado mexicano.

En este sentido, el punto de emergencia del tema de grupos vulnerables puede rastrearse a lo largo de un proceso de larga duración que no se suscitó de forma lineal, sino que experimentó una serie de discontinuidades¹, desequilibrios y cambios de regímenes que configuraron la metamorfosis de

¹ De acuerdo con Foucault (2010), las discontinuidades aluden a las rupturas en la historia ofrecidas bajo acontecimientos dispersos que constituyen el instante de dislocación de una causalidad; que es a su vez instrumento y objeto de investigación ya que delimita el campo y permite individualizar los dominios a partir de la comparación de estos.

Cabe aclarar que las discontinuidades “se yuxtaponen, se suceden, se encabalgan y se entrecruzan” (Foucault, 2010, p. 12); por lo que al no poder reducirse a un esquema lineal, a menudo portan una historia propia e irreductible al modelo general.

un modelo de atención basado en la satisfacción de ciertas necesidades desde el Estado y de procesos de exclusión, a otro mediante el cual las condiciones de vulnerabilidad se visualizan como oportunidades de enriquecimiento social por medio de la participación de la familia, y tendiente a la conducción de ciertas conductas a través de la educación, el trabajo y la reconfiguración del territorio de gobierno en términos de comunidad.

Ahora bien, partiendo de la premisa de que los dispositivos a través de los cuales se ha dado la atención y, posteriormente, la inclusión a grupos vulnerables no surgen de forma espontánea, sino que se reconstruyen a partir de procesos de larga duración en los que se producen metamorfosis² (Castel, 2010), se tomó como periodo de estudio el comprendido entre 1999 y 2017. Ello con la finalidad de indicar y explicar las transformaciones que esta ha experimentado a partir del cambio en las racionalidades, las técnicas y los regímenes de prácticas de gobierno producto del proceso de transición democrática del año 2000. Cabe aclarar que el periodo de análisis puede llegar a ampliarse o reducirse debido a que en la lógica de la construcción de una *historia del presente*, se manifiestan distintas discontinuidades y bifurcaciones que integran nuevos datos a partir de procesos de crisis; sin

² Robert Castel acuña el término «*metamorfosis*» en el marco de su obra “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado” de 1997. Éste hace alusión a la identificación de las transformaciones históricas desde una dialéctica de lo igual y lo diferente en la que es posible destacar lo nuevo y lo permanente en sus principales manifestaciones, aún si no es posible reconocerlas de forma inmediata (Castel, 1997). Partiendo de estos cambios en un régimen de prácticas, es que se efectúan y producen nuevas articulaciones entre lo nuevo y lo antiguo resultado de momentos de tensión y desequilibrio (Castel, 2010).

que ello implique la reconstrucción de la totalidad de una época (Arteaga, 2008).

Por otra parte, considerando el planteamiento de que los dispositivos de atención a grupos vulnerables se “desplegaría[n] lo más cerca posible de los usuarios para cubrir su situación particular y para ponerlos en condiciones de enfrentar la batalla por la vida” (Castel, 2010, p.39), el interés central de esta investigación se ubicó en el Estado de México³. Esto con la finalidad de identificar a nivel *meso* los “problemas que [el Estado] elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, [dependiendo de sus] circunstancias y variables” (Oszlak, 2011, p.5). Sin embargo, debido a que dichas acciones interactúan con las racionalidades y tecnologías de gobierno emanadas a nivel *macro*, se abordaron simultáneamente elementos correspondientes a la federación; ya que inciden directamente tanto en la configuración y definición de los problemas, como en la implementación de las políticas sociales (Castro-Conde y de Nieves, 2017).

Partiendo de lo expuesto en los párrafos anteriores, el objetivo general de este trabajo consiste en analizar las transformaciones que experimentó la atención a grupos vulnerables en el Estado de México durante el periodo comprendido entre 1999 y 2017. Para ello, su construcción parte de una investigación genealógica y de análisis discursivos que más allá de describir y objetivar las prácticas adoptadas en la atención a estos grupos, nos permite

³ De acuerdo con las estimaciones realizadas por el CONEVAL (2016), el 30.9% de la población de la entidad federativa se consideraba vulnerable por carencias sociales y por ingresos.

reconocer cómo emergen y cómo se afrontan a lo largo de un periodo determinado.

Por este motivo, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar las racionalidades de gobierno imperantes a nivel estatal durante las distintas administraciones.

2. Describir las técnicas y tecnologías de gobierno empleadas en la atención/inclusión de grupos vulnerables; así como los regímenes de prácticas subyacentes.

3. Explicar cómo desde los dispositivos de atención/inclusión a estos grupos se determina *quiénes* son los sujetos considerados como vulnerables, *qué* necesidades deben ser atendidas y *cómo* estas concepciones se van modificando a lo largo del tiempo.

Es menester mencionar que esta investigación no buscó presentar un análisis histórico tradicional en el que los eventos se presentan de forma lineal. Por el contrario, se encaminó a la construcción de una *historia del presente*⁴ que permitiera dar cuenta de cómo los cambios históricos y discursivos experimentados durante el periodo de estudio, influyeron en la metamorfosis de un modelo tendiente a atender las necesidades inherentes a su condición de vulnerabilidad con la intención de garantizar un mínimo de

⁴ Entendido de acuerdo a Castel (2013) que “el presente no es únicamente lo contemporáneo, existe espesor del presente que está hecho de estratos históricos [...], puede ser concebido como una conjunción de efectos de innovación y de efectos de herencia [...] una presencia del pasado que no ha sido superada” (p. 95).

supervivencia digna, hacia uno orientado a la gestión de riesgos en el que se buscaba involucrar a dichos sujetos, miembros de la sociedad civil y en menor medida al Estado, en el *empoderamiento* del individuo; de forma que pudiera ser integrado al mercado de trabajo como una estrategia de la gubernamentalidad neoliberal (Lorenzini, 2018) en la que el individuo se vuelve emprendedor y responsable de sí mismo como una de las normas predominantes de los mecanismos de gobierno (Gürkan, 2018).

En función de lo planteado, la estructura de este trabajo consiste en tres capítulos. En el primero, se realizó una aproximación a las principales categorías que integran la perspectiva teórica de la *gubernamentalidad*⁵, derivada del pensamiento foucaultiano; de igual forma, se trabajó con los conceptos de política y asistencia social, así como con diversas acepciones de la vulnerabilidad. Ello con la finalidad de formular un punto de partida para el desarrollo de la investigación y de identificar con mayor precisión los diversos matices adoptados por la atención a grupos vulnerables durante el periodo de estudio.

En el segundo capítulo, se presentó específicamente el desarrollo de la reconstrucción genealógica; a partir de la cual se buscó identificar las metamorfosis que atravesaron los dispositivos de atención y de los diversos elementos que los integran.

⁵ Dado que las formas de gobierno no son inmutables y se van modificando a lo largo del tiempo, el andamiaje teórico de la gubernamentalidad se empleó para el análisis de las transformaciones históricas ya que éste deriva de la experiencia colectiva del desplazamiento de los modelos e instrumentos propios del Estado regulador, por formas neoliberales de gobierno (Lemke, 2019).

En el tercer capítulo se llevó a cabo el análisis de algunos de los discursos oficiales emanados por las autoridades encargadas del diseño de las políticas sociales y de la atención a estos grupos. El objetivo de analizar dichos discursos consistió en dar cuenta de las racionalidades predominantes, que a su vez, influyen en la construcción de “tipos ideales” en el imaginario de las instituciones, y por lo tanto en la forma en la que se determina *cómo* y *quiénes* deben ser atendidos.

A continuación, y previo al abordaje de los capítulos enunciados, se expone la estrategia metodológica empleada para el desarrollo de la investigación.

Estrategia Metodológica

En virtud de que el objetivo general radicó en dar cuenta de las diversas transformaciones que experimentó la atención a grupos vulnerables en el Estado de México, la propuesta metodológica fue de tipo cualitativo. Esta consistió en un primer momento, en una reconstrucción genealógica, y posteriormente se llevó a cabo un análisis discursivo; en cuya descripción profundizaremos a continuación:

Foucault (1980) describe la genealogía como “gris; es meticulosa y pacientemente documentalista. Trabaja sobre sendas embrolladas, garabateadas, muchas veces reescritas” (p.7). Esta tiene como tarea imprescindible dar cuenta de la singularidad de los sucesos para reencontrar los distintos escenarios en los que han jugado diferentes papeles; definir

incluso el punto de su ausencia- discontinuidad⁶. Es el “acoplamiento de los conocimientos eruditos y las memorias locales, acoplamiento que permite la constitución de un saber histórico de las luchas y la utilización de ese saber en las tácticas actuales” (Foucault, 2000, p. 22).

En palabras de Morey (como se citó en Auladell, 2003) a través de esta se pretende “establecer el espacio de emergencia, el momento que surge, o la procedencia de una institución, un concepto, una práctica o un discurso”, con la finalidad de mostrar cómo se encuentran configuradas las cosas en una suerte de proceso que constituye un trabajo de desmitificación histórica capaz de conducirnos hasta la raíz de las valoraciones.

A partir de lo anterior, es posible dar cuenta de la presencia de rupturas y discontinuidades que permiten mostrar la singularidad de una forma de gobierno y los aspectos que han intervenido en su conformación y que, por diversas razones, son omitidas (Foucault, 1980). En consecuencia, esto nos permite delimitar el estado de emergencia⁷ a través del cual es posible

⁶ La noción de discontinuidad para Foucault es un concepto clave y se entiende como “la reproblematicación incesante de los conceptos y los paradigmas y la reformulación de las cuestiones” (Revel, 2009, p. 56).

⁷ En su propuesta genealógica, Foucault retoma de Nietzsche el concepto «Entstehung», a través del cual se designa el punto de surgimiento; mismo que

Se produce siempre en un determinado estado de fuerzas. [...] debe mostrar el juego, la manera como luchan unas contra otras, o el combate que realizan contra las circunstancias adversas, o aún más, la tentativa que hacen -dividiéndose ellas mismas- para escapar a la degeneración y revigorizarse a partir de su propio debilitamiento (Foucault, 1980, p. 15).

comprender cómo se transita de una forma de gobierno⁸ a otra, atravesando por sistemas de coherencia hasta llegar al presente. Para ello es necesario tomar en consideración diversos aspectos que a menudo son obviados por la historia tradicional. Desde esta lógica, es posible localizar sus bases, justificaciones y reglas.

Así, el objeto de análisis de la genealogía se constituye por las prácticas, ello con la finalidad de comprender las condiciones que las vuelven aceptables en un momento dado y que, además, poseen sus propias regulaciones, lógicas, estrategias y razones específicas que las auto-evidencian (Foucault, 1991, p. 75); motivo por el cuál estas no pueden existir sin la presencia de cierto régimen de racionalidad que puede analizarse a través de su codificación/prescripción, o su formulación de falso o verdadero; y que hace referencia a la forma relativamente organizada y sistematizada de hacer las cosas, como curar, cuidar, castigar, asistir, entre otras.

En este contexto, resulta necesario aclarar que una propuesta purista de la construcción genealógica de Michel Foucault presenta una serie de dificultades debido a que este encuentra su elemento medular en las transformaciones históricas (Castel, 2013). Por este motivo, el presente

De forma que la emergencia hace alusión a la irrupción de fuerzas, a los “efectos de sustituciones, emplazamientos y desplazamientos, conquistas disfrazadas, desvíos sistemáticos” (Foucault, 1980, p. 18).

⁸ Para efectos de la presente investigación, cuando se alude al tránsito de una forma de gobierno a otra, partimos de la concepción foucaultiana de *gobierno*, entendida como la conducción racional de la conducta de los individuos; y que a su vez se ve atravesada por la convergencia de distintas racionalidades comprendidas dentro de los sistemas de coherencia.

trabajo se orienta más hacia la propuesta metodológica de Robert Castel de la construcción de una historia del presente o problematización de lo contemporáneo, como se explica a continuación.

Historia del presente

Si bien es cierto que la propuesta de Castel deriva de la perspectiva genealógica foucaultiana; este sugiere que, a pesar de que la problematización se encuentra ligada a la historia, el trabajo analítico de este es de carácter sociológico (Arteaga, 2008). Así, con la finalidad de sortear las dificultades identificadas en la construcción genealógica ortodoxa, para el desarrollo de esta investigación se optó por la construcción de una historia del presente; de manera que, mediante el “análisis de discursos ya dichos de los principios de selección, exclusión, delimitación que actúan en su producción y distribución, así como las series efectivas y azarosas de su formación en escenarios diversos y múltiples” (Martínez-Novillo, 2010, p.14), fuese posible los regímenes de prácticas subyacentes en la delimitación de las necesidades particulares que deben ser atendidas de grupos específicos categorizados como vulnerables.

Debe señalarse que el trabajo genealógico parte de la premisa de que las instituciones sociales son generalmente asumidas como transhistóricas, debido a que su naturalización tiene como resultado la privación de su historia. Así, la aplicación del método genealógico da cuenta de tres apartados fundamentales: a) la problematización, b) los datos secundarios y periodización; c) el proceso de institucionalización del campo.

La idea de la problematización es propia del pensamiento de Foucault⁹; lo cual significa tomar como punto de partida el momento en el que “la cuestión se plantea analizar cómo y, en la medida de lo posible por qué se transformó, dando lugar a configuraciones diferentes de la misma y, en fin, preguntarse cómo se plantea hoy, cuál es el estado contemporáneo de la cuestión” (Castel, 2013, p. 96); es decir, nos permite identificar las rupturas y las transformaciones. Así pues, este se desarrolla a partir del supuesto de que las instituciones sociales surgen en determinados momentos de la historia, por razones específicas, y se ven afectadas por los cambios que atraviesan las sociedades (Álvarez, 2008).

En este orden de ideas, la problematización en esta investigación se enfocó en el análisis de algunos de los dispositivos mediante los cuales se atiende al individuo vulnerable a través de un conjunto heterogéneo de discursos, instituciones, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, y proposiciones morales. Sin embargo, partiendo de la premisa de que estos no surgen de forma espontánea, ni se trata de meras repeticiones del pasado (Arteaga, 2008), desde la construcción de la historia del presente se buscó indicar y explicar las metamorfosis de las formas de atención que abarcaron el periodo comprendido de 1999 a 2017.

Ahora bien, dada la naturaleza documental del método genealógico, la fuente principal de información a la que se remite este trabajo recae en los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Estatales de Desarrollo; y los

⁹ De acuerdo con Foucault (2017b), la problematización consiste en decir “cómo y por qué ciertas cosas, ciertos comportamientos, ciertos fenómenos, ciertos procesos se convierten en un problema” (p. 280).

planes y programas que articulan la atención a grupos vulnerables vigentes a lo largo del periodo de investigación. Sin embargo, también se nutre del empleo de datos secundarios y su periodización; mismos que se agrupan de la siguiente forma:

1. Estudios sobre gubernamentalidad y biopolítica, que contribuyen tanto a identificar las tecnologías y racionalidades de gobierno imperantes, como a entender la forma en la que se pretende modificar la conducta individual y colectiva de las personas en situación de vulnerabilidad.
2. Estudios sociológicos que permiten dar cuenta de los diversos matices de la vulnerabilidad.
3. Leyes y documentos oficiales que abordan la temática de grupos vulnerables desde el ámbito institucional.

A partir del análisis de dicha información, es posible llevar a cabo la periodización, es decir, la identificación de momentos singulares que se traducen en cambios cualitativos que dan paso a la instauración de nuevos tipos de racionalidad y/o de organización social (Álvarez, 2008).

Una vez concluida la periodización, se procede a la determinación del proceso de constitución del campo. Ello con el objetivo de dar cuenta de cómo cada uno de los elementos intrínsecos a la atención a grupos vulnerables converge en su conformación como una institución social y su posterior metamorfosis al concepto de inclusión; así como en su proceso de normalización.

Por otra parte, con la finalidad de complementar la exploración histórica, se llevó a cabo un análisis discursivo con el objetivo de recuperar los significados, e identificar cuándo y cómo son utilizadas las identidades en los discursos político y social (Vucetic, 2015) relativos a la atención a grupos vulnerables. Ahora bien, retomando a Laclau (2005), el discurso no se restringe a las áreas del habla y la escritura, sino que este constituye a su vez una acción; misma que es posible únicamente a través de un juego de diferencias. Es decir, que este se traduce en una práctica que construye de manera sistemática aquello de lo que se habla (Foucault, 2010), y mantiene cierto grado de regularidad en un conjunto de relaciones sociales al entrar en las instituciones y aparecer como *normal* (Dunn y Neumann, 2016).

Partiendo de lo anterior, es importante precisar que para términos del presente documento, el análisis de los discursos no se restringió al estudio del contenido; sino que pretende “reenviar los enunciados de los discursos a sus condiciones sociales de producción y de sentido” (Álvarez, 2008, p. 12), por lo que no se limita a saber lo que se dice, sino quién lo dice, por qué, dónde y cómo; de forma que pueda dilucidarse el vínculo entre el enunciado y los dispositivos. En otras palabras, a partir de este análisis se buscó identificar las formas en las que los sistemas específicos de producción de significados se generan, circulan y se normalizan, formando la realidad de los sujetos a partir de la construcción del “otro” (Dunn y Neumann, 2016), es decir, del vulnerable.

Dicho esto, para el desarrollo de esta investigación, se retomaron algunos de los discursos oficiales emitidos por las autoridades responsables en el diseño de las políticas y la atención a grupos vulnerables, tales como:

- Transcripciones de las sesiones de trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables pertenecientes a las Legislaturas vigentes durante el periodo de estudio.
- Discursos oficiales de los titulares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del periodo referido.
- Discursos oficiales de los Gobernantes del Estado de México.
- La exposición de motivos de la ley de asistencia social del Estado de México y Municipios del año 2010.

Capítulo 1: Categorías clave en el análisis de inclusión a grupos vulnerables en el Estado de México durante 1999-2017

“Cuando un juicio no puede enunciarse en términos de bien y de mal se lo expresa en términos de normal y de anormal. Y cuando se trata de justificar esta última distinción, se hacen consideraciones sobre lo que es bueno o nocivo para el individuo. Son expresiones de un dualismo constitutivo de la conciencia occidental.”

Microfísica del Poder- Michel Foucault

El objetivo de este capítulo consiste en abordar algunos de los conceptos planteados desde la perspectiva de Michel Foucault en torno a sus estudios sobre gubernamentalidad, así como explicar la forma en la que estas categorías sirven como un referente para analizar y comprender cómo se ha ido transformando la atención a grupos vulnerables en el periodo comprendido entre 1999 y 2017. Cabe aclarar que, si bien se emplean categorías propias de la obra de Foucault, durante el desarrollo del documento no se hace uso de ellas de forma ortodoxa; sino que se operativizan a través de las conceptualizaciones de los anglofoucaultianos¹⁰ con la finalidad de ampliar su espectro de análisis. De igual forma, en este apartado se abordan otros elementos que, si bien no son propios del

¹⁰ De acuerdo con Mussetta (2009), este término hace referencia a un conjunto de estudios autonucleados a finales de los años ochenta a partir de los cuales se desarrollaría la línea de *governmentality studies* siguiendo los lineamientos centrales de los estudios de Foucault sobre la gubernamentalidad y cuyo marco conceptual heredaron para aplicarlo a las sociedades neoliberales.

pensamiento foucaultiano, nos permiten un mayor grado de comprensión del objeto de estudio, y que funcionan como complementarios.

Así, este capítulo consta de dos secciones: En la primera, se realizó un acercamiento general a las categorías de gubernamentalidad, gobierno, racionalidad política y tecnologías de gobierno; así como su aplicabilidad para el presente trabajo. En la segunda, se presentan los conceptos complementarios empleados para el análisis de la naturaleza de la atención que reciben las personas consideradas como vulnerables. Finalmente, una vez abordado el andamiaje teórico conceptual, se expone brevemente como estas categorías constituyen el referente analítico empleado en la construcción de los capítulos subsecuentes.

1.1 Gubernamentalidad

Michel Foucault (2006) entendía el concepto de *gubernamentalidad* desde tres perspectivas: en primera instancia, hace alusión a las instituciones, procedimientos, tácticas y análisis que permiten ejercer el poder cuyo blanco principal es la población, y que se vale de los dispositivos de seguridad como instrumentos técnicos esenciales. La segunda acepción se entiende desde la línea de fuerza de Occidente vinculada al '*gobierno*' sobre todos los otros; y finalmente, se entiende como el resultado del proceso a través del cual se *gubernamentalizó* el Estado y comenzó a valerse de dos conjuntos de saberes y tecnologías: el tecnológico militar y la policía.

De acuerdo con Nikolas Rose (2007), la gubernamentalidad abarca por lo tanto "un rango de racionalidades y de técnicas que tratan de gobernar sin

gobernar la sociedad; gobernar a través de las elecciones reguladas hechas por actores singulares y autónomos, en el contexto de sus compromisos particulares con sus familias y comunidades” (p.113). Por lo que esta categoría nos remite al estudio del arte de gobernar la conducta propia y de los otros.

Partiendo de lo anterior, a través del concepto de gubernamentalidad se pretende dar respuesta a las preguntas sobre quién o qué debe ser gobernado, por qué, cómo y con qué fin; de tal forma que sea posible dilucidar las lógicas, técnicas y fines a través de los cuales se gobierna (Rose, O'Malley y Valverde, 2009).

Desde esta óptica, entendemos que a través de la gubernamentalidad se pretende dar cuenta de la forma en la que se administra la conducta de los sujetos considerando con ello diversos aspectos a través de los cuales es posible conseguir cierto grado de control sobre su comportamiento; de tal manera que este concepto permite entender la constitución de las transformaciones de los dispositivos de atención a grupos vulnerables bajo la lógica de la subjetividad, a través de la cual los individuos asumen cierta carga de responsabilidad sobre sus propios destinos.

Para poder comprender con mayor certeza esta afirmación; es necesario considerar los siguientes elementos:

1.1.1 Gobierno

Para Foucault (2014), el gobierno puede ser concebido como “una teoría jurídico política del poder, centrada en la noción de voluntad, su alienación, su transferencia, y su representación en un aparato gubernamental” (p. 56), a partir de la cual emerge lo que el autor denomina una técnica general de ejercicio de poder, que se encuentra aparejada a las estructuras políticas y jurídicas de representación y condición de funcionamiento de dichos aparatos; es decir, la introducción de un sistema disciplina-normalización, a través del cual se busca comprender al poder ya no como represivo y vertical; sino como productivo y a través del cual se implementan nuevos mecanismos de creación y producción.

Desde esta visión horizontal del poder, caracterizado por ser inventivo y “poseer en sí mismo los principios de transformación e innovación” (Foucault, 2014, p. 59), se desprende otra perspectiva de la categoría de gobierno, y que más adelante sería también empleada por los denominados anglofoucaultianos, entendida como el *conducto de la conducta*, que de acuerdo con Dean (2010),

Is any more or less calculated and rational activity, undertaken by a multiplicity of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of knowledge that seek to shape conduct by working through our desires, aspirations, interests and beliefs, for definite but shifting ends and with a diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes¹¹. (p.11)

¹¹ Gobierno es cualquier actividad más o menos calculada, emprendida por multiplicidad de autoridades y agencias, empleando una variedad de técnicas y formas de conocimiento, que

Así, desde la perspectiva de aquellos que pretenden gobernar, la conducta se visualiza como algo que puede ser regulado, controlado, moldeado y encaminado a ciertos fines; por lo que representa un intento de formar la conducta humana racionalmente.

De acuerdo con Rose (2007), durante el último siglo, las formas de gobierno han atravesado por una serie de metamorfosis a través de las cuales se implementó un conjunto de estrategias de auto-regulación en las que se pretendía que los individuos se volvieran activos de su propio gobierno, de forma que “la nueva relación entre las estrategias para el gobierno de los otros y las técnicas para el gobierno de sí, se sitúan al interior de nuevas relaciones de obligación mutua” (Rose, 2007, p. 117); por lo que en estas emerge también el concepto de comunidad.

Con el surgimiento de la noción de comunidad, se configura una serie de nuevos lenguajes a través de los cuales se moldean estrategias y programas encaminados a tratar con la dinámica de estas, a partir de la cual se crea lo que Rose (2007) denominó *territorio imaginado* en el cual actúan dichas estrategias sobre sujetos de gobierno en específico.

Así, a partir de esta categoría se realiza un análisis más profundo de las formas de gobierno actuales en el Estado de México, entendidas no solo

buscan formar la conducta trabajando a través de nuestros deseos, aspiraciones, intereses y creencias, por finales definitivos pero cambiantes y con un set diverso de consecuencias, efectos y resultados relativamente impredecibles (traducción propia).

desde su perspectiva directa a través de los dispositivos de atención; sino además por las técnicas indirectas de las que este se vale para conducción de la conducta de los sujetos.

Asimismo, permite visibilizar de qué forma el Estado traslada determinada carga de responsabilidades a los individuos vulnerables de su situación a través del discurso y que este, a través de las relaciones de comunidad, actúe de forma determinada.

1.1.2 Racionalidad política

Como se señaló anteriormente, el concepto de gobierno se encuentra atravesado de forma intrínseca por sistemas de pensamiento concebidos por Foucault como *racionalidad política*; misma que hace alusión a este como práctica y al mismo tiempo un arte que implicaba conocer en qué consiste dicha actividad y cómo debe llevarse a cabo.

De acuerdo con Dean (2010), la racionalidad política es:

Any relatively systematic way of thinking about government. This can include the form of representation of the field to be governed, the agencies to be considered an enrolled in governing, the techniques to be employed, and the ends to be

achieved. Rationalities of government can be theoretical knowledges, particular programmers, forms of practical know-how, or strategies¹². (p. 211)

A través del análisis de esta categoría, es posible por lo tanto dar cuenta de la configuración de los discursos a través de elementos morales y epistemológicos. En este punto, de acuerdo con Foucault (1991) “se vuelven visibles las interacciones entre un código (a través del cual se acogen las formas de hacer las cosas) y la producción de discursos verdaderos a través de los cuales se fundan, justifican y proveen razones y principios para esa forma de hacer las cosas” (p. 71).

Partiendo de lo anterior, el análisis del discurso representa una herramienta útil para identificar la racionalidad política imperante. Dicho análisis se realiza en términos de los límites de lo decible, sus formas de conservación, los límites y formas de la memoria y de lo apropiado (Foucault, 1991, pp. 59-60), a partir de los cuales se detectan tres cuestiones: la descripción del discurso en su configuración intrínseca, las condiciones de existencia del discurso, y su relación con el campo práctico en el que se desarrolla.

En relación con lo anterior, es necesario destacar que la racionalidad política es variable al interior de los grupos sociales, lo cual significaría que

¹² Cualquier forma relativamente sistemática de pensar sobre gobierno. Esto puede incluir formas de representación del campo a ser gobernado, las agencias a ser consideradas y enroladas en gobernar, las técnicas a ser empleadas, y los fines a ser alcanzados. Las racionalidades pueden ser conocimientos teóricos, programas particulares, formas prácticas de saber cómo, o estrategias (traducción propia).

cada nivel o instancia se movilizaría de acuerdo a sus propias racionalidades, mismas que se orientan fundamentalmente a la resolución de problemas que deben ser atendidos por los sujetos que intervienen en el ejercicio de poder (De Marinis, 1999) y que, al funcionar dentro de un sistema de coherencia, práctica constituida a partir de su éxito en la resolución de problemas, se aplican y reproducen por analogía.

En este orden de ideas, la racionalidad política constituye un campo discursivo a través del cual se racionaliza el ejercicio del poder (Foucault, 1991) y que no se restringen a las áreas de habla y la escritura, sino que refiere a un conjunto de elementos en el que las relaciones desempeñan a su vez un rol constitutivo (Laclau, 2005).

1.1.3 Tecnologías de poder

Análogamente a la interrelación entre las racionalidades y el gobierno, es necesario tomar en consideración la importancia de las tecnologías de poder en el funcionamiento del dispositivo de atención a grupos vulnerables.

Dado a que para Foucault (2017a), las relaciones de poder son intencionales y no subjetivas, es decir, son atravesadas transversalmente por un cálculo debido a que éste se ejerce mediante una serie de miras y objetivos; en toda relación de poder, se emplean tecnologías constituídas por mecanismos prácticos a través de las cuales la racionalidad política se normaliza y se inscribe en la práctica cotidiana, por lo que integran un

elemento esencial tanto en la construcción de determinados sujetos, como en la conducción de sus conductas.

De acuerdo con Mitchell Dean (2010), debe entenderse por tecnologías de poder como:

The diverse and heterogeneous means, mechanisms and instruments through which governing is accomplished. These concepts emphasize the practical features of government which might include forms of notation, ways of collecting, representing, storing and transporting information, forms of architecture and the division of space, kinds of quantitative and qualitative calculation, types of training and so on. Technologies of government are typically assembled from diverse elements, take part in techno-economic systems, constitute logistical and infrastructural powers, and subsume the moral and political shaping of conduct by performance criteria. (p. 212)¹³

Por tanto, estas engloban los procedimientos prácticos mediante los cuales se inscribe un saber en las prácticas de gobierno; de manera que se entiende que a través de las tecnologías de poder se *sujeta* al ser humano a

¹³ Medios diversos y heterogéneos, mecanismos e instrumentos a través de los cuales se cumple el gobierno. Estos conceptos enfatizan las características prácticas de gobierno que pueden incluir formas de notación, maneras de recolectar, representar, almacenar y transportar información, formas de arquitectura y división del espacio, tipos de cálculos cualitativos y cuantitativos tipos de entrenamiento, etc. Las tecnologías de poder son típicamente ensambladas a partir de diversos elementos, toman parte en el sistema tecno-económico, constituyen poderes logísticos y de infraestructura, y subsume la formación política y moral de la conducta por criterio de desempeño (Traducción propia).

los dispositivos enfocándose en las estrategias y los efectos que estas tienen en la objetivación del sujeto (del Valle, 2012). De ahí que, para Foucault (2017a) “la racionalidad del poder es de las tácticas que a menudo muy explícitas en el nivel en que se inscriben [...] que encadenándose unas con otras, solicitándose mutuamente [...] encontrando en otras partes sus apoyos y su condición, dibujaba dispositivos de conjunto” (p.89).

Así, las tecnologías de poder implican también un procedimiento de poder-saber que “actúa coordinadamente de acuerdo con la elección de criterios medios para conseguir un objetivo: hacer funcionar o mantener un mecanismo de poder” (del Valle, 2012, p. 160). Esto es que, en dichas tecnologías interviene siempre un elemento de previsión, debido a que pretenden producir determinados efectos en la conducta de los individuos a los que va dirigido ya que implica “formas de aprendizaje y modificación de los individuos, no sólo en el sentido más evidente de adquisición de ciertas habilidades; sino también en el sentido de adquisición de ciertas actitudes” (Foucault, 2000, p. 22).

1.1.4 Dispositivo

A lo largo de las líneas anteriores, se bosquejó la interconexión entre las categorías de gobierno, racionalidad política y tecnologías de gobierno, mediante la cual se vuelve posible el funcionamiento de los dispositivos y que al mismo tiempo opera al interior de estos (del Valle, 2012), revistiendo un carácter estratégico resultado del cruzamiento de relaciones de poder y saber que implican un proceso de subjetivación (Agamben, 2011) a partir del cual se producen determinados sujetos responsables de sí mismos mediante la

modelación de sus conductas, opiniones y discursos a través de la inscripción de una *verdad* (Deleuze, 1992).

Recapitulando, en el pensamiento foucaultiano, la categoría de *dispositivo* reviste una importancia significativa; y, pese a que el autor no da una definición exacta a través de la cual sea posible conocer el significado que él le atribuye (García, 2011), la problematiza como:

Un conjunto heterogéneo conformado por discursos, instituciones, conjuntos arquitectónicos, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, preposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente: de lo dicho y lo no dicho, ahí están los elementos del dispositivo. (Foucault, 1977 citado en Arteaga, 2006, p. 25)

Partiendo de lo anterior, es posible entender a los dispositivos como redes de relaciones de saber-poder que se sitúan en un lugar y tiempo determinados; por lo que, “su emergencia siempre responde a un acontecimiento que es el que lo hace aparecer, de modo que para hacer inteligible un dispositivo, resulta necesario establecer sus condiciones de aparición en tanto acontecimiento que modifica un campo previo de relaciones de poder” (García, 2011, p. 2). De forma que su surgimiento y formación tienen, según Foucault, una función estratégica dominante.

Desde esta perspectiva, los dispositivos tienen la particularidad de reconfigurarse a sí mismos; por lo que se encargan de reproducir o inscribir en los cuerpos distintos tipos de subjetividades en momentos históricos determinados; encargándose de orientar las prácticas (García, 2011).

Así, es posible deducir que los dispositivos van transformándose a lo largo del tiempo. Esta metamorfosis, de acuerdo con Arteaga (2011) “en muchos casos es algo difuso y cotidiano, en alguna ocasión se ve como algo familiar y banal, lo que hace que incluso sea débilmente percibido” (p.27).

A partir de la problematización de los dispositivos de atención a grupos vulnerables en el Estado de México se pretende dar cuenta de cómo, a través de la convergencia de elementos tanto discursivos como no discursivos, se ha construido una subjetividad en torno a estos por medio de prácticas de objetivación que permiten su constitución como sujetos reconfigurando por un lado su idea de vulnerabilidad; y por el otro cómo las instituciones encargadas de su atención, se van transformando.

Recapitulando, el concepto de gubernamentalidad, y en consecuencia sus categorías interrelacionadas, nos permiten dar cuenta de la metamorfosis que las diferentes formas de gobierno han sufrido en determinados momentos históricos a partir de las relaciones entre las racionalidades y las tecnologías de gobierno; y cómo estas han intervenido desde la emergencia hasta la consolidación de las formas de gobierno.

1.2 La vulnerabilidad y sus dimensiones

Debido a que la presente investigación pretende recuperar la metamorfosis de la atención a la inclusión de grupos vulnerables, es necesario precisar las diferencias entre una y otra, con la intención de identificar más adelante la

racionalidad imperante y las tecnologías de gobierno propias de cada periodo. Para ello, esta sección se subdivide en tres apartados: en el primero se analizan las diversas acepciones del concepto de vulnerabilidad, a partir de lo cual se pretende reconocer los matices adoptados en la atención de las personas en situación de vulnerabilidad; y que al mismo tiempo contribuye a determinar cómo se definía quiénes eran considerados como grupos vulnerables y qué necesidades debían ser atendidas. En segundo lugar, se aborda la política social y su relación con la racionalidad política. Finalmente, en el tercero se presenta la diferencia entre el modelo de asistencia social y de seguridad social.

1.2.1 Sobre la vulnerabilidad y gubernamentalidad

A finales de la década de los noventa, el concepto de vulnerabilidad comenzó a ganar relevancia en el campo de los estudios sobre el desarrollo en América Latina como una forma de explicar las problemáticas sociales de la región, más allá de los enfoques de pobreza y desigualdad. Sin embargo, se trata de un término difuso, que comprende desde el estado de inseguridad e indefensión experimentado por comunidades, familias o individuos, frente a eventos de diversa índole (CEPAL, 2001); hasta la incertidumbre derivada de la inestabilidad producida por la precariedad laboral y la fragilidad en los soportes de proximidad (Castel, 1997).

Ahora bien, con la finalidad de comprender desde la perspectiva genealógica cómo se ha administrado la conducta de los sujetos considerados como vulnerables y evidenciar las diversas estrategias implementadas a lo largo del periodo de estudio para hacerlos partícipes de

su propio gobierno, resulta necesario abordar la vulnerabilidad desde dos perspectivas: En primera instancia, la operativa, misma que sirve para el diseño de las políticas y programas sociales; y que nos permite dar cuenta de cómo se construye al vulnerable desde el imaginario de las instituciones y cómo debe ser atendido. En segundo lugar, la teórica, a partir de la cual se busca identificar los posibles efectos del debilitamiento generalizado de las condiciones y las protecciones de los individuos en la constitución de los soportes sociales (Arteaga, 2008).

De acuerdo con la CEPAL (2001), la vulnerabilidad “se refiere a las condiciones de indefensión, inseguridad y la exposición a riesgos” (p.12); misma que puede ser analizada a través de dos componentes explicativos: en primera instancia, desde la inseguridad y la indefensión experimentada por las comunidades o individuos en sus condiciones de vida como consecuencia de un evento medioambiental o socioeconómico; y por otra desde el manejo de recursos implementados por estos grupos o personas para hacer frente a dichos eventos.

En este sentido, la vulnerabilidad constituiría una característica propia de la naturaleza humana; sin embargo, no todas las personas la experimentan en la misma magnitud. De acuerdo con el PNUD (2014), existen ciertos sectores de la población que se ven exponencialmente afectados por las consecuencias de los eventos adversos¹⁴, y además ven

¹⁴ En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*, entre los eventos adversos se enlistan los “desastres naturales, crisis financieras, conflictos armados, como así también a los cambios sociales, económicos y medioambientales a largo plazo” (PNUD, 2014, p. 17).

sus capacidades de respuesta restringidas por normas sociales discriminatorias y las deficiencias institucionales; por lo que se consideran como *estructuralmente vulnerables*¹⁵ (figura 1).

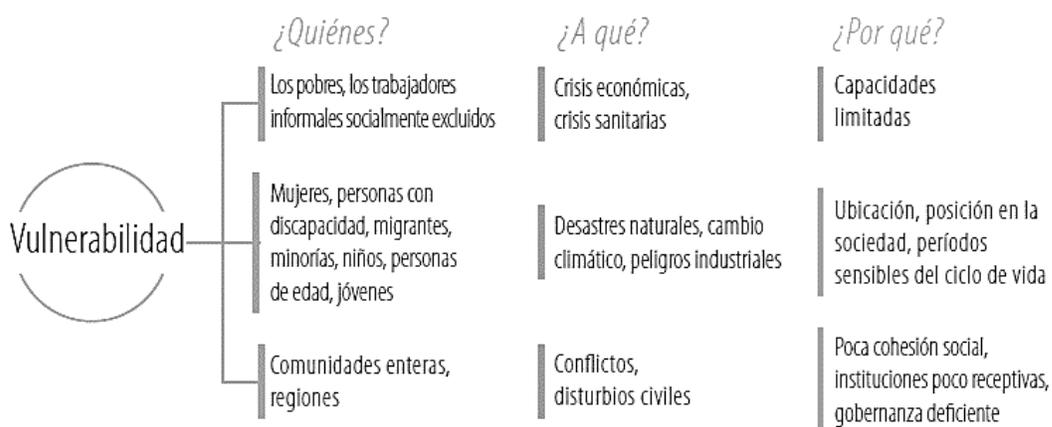


Figura 1 ¿Quiénes son vulnerables y por qué lo son? (PNUD, 2014, p. 21)

Paralelamente, de acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP] (2009), “el concepto de vulnerabilidad 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” (p.1). Por lo que, desde su conceptualización más operativa, la

¹⁵ De acuerdo con Galtung (2016), la violencia estructural “puede ser vista como una privación a los derechos humanos fundamentales, (...), pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible” (p. 150). En este sentido, este tipo de violencia se manifiesta como un proceso caracterizado por la desigualdad en las condiciones de vida; en la que los sectores más vulnerables pueden ser conducidos a un estado de abandono y pobreza permanente (Harto de Vera, 2016).

vulnerabilidad es una consecuencia de la violencia estructural, la disminución de las redes de protección social del Estado, y la imposibilidad de ejercer plenamente algunos de los derechos básicos; así como del impacto que estas tienen en el desarrollo del individuo o de las comunidades a lo largo de distintas dimensiones de su vida social.

Por otra parte, Castel (1997) señala que es posible identificar la correlación entre la capacidad del individuo de insertarse en el mercado a partir del trabajo, y su acceso a los sistemas de protección que lo cubren frente a los riesgos de la existencia, dando lugar a lo que él denomina como zonas de cohesión social, siendo estas: la zona de integración, zona de vulnerabilidad y zona de exclusión o desafiliación (tabla 1).

Tabla 1.

Características de las zonas de cohesión social

Zona de desafiliación → Zona de vulnerabilidad → Zona de integración		
Desempleo	Precariedad laboral	Estabilidad laboral
Aislamiento social	Relaciones sociales inestables	Relaciones sociales sólidas
No ejercicio de derechos	Ejercicio precario de derechos	Pleno ejercicio de derechos

Fuente: Elaboración propia basada en Castel (1997).

El análisis de la vulnerabilidad propuesto por Castel (1997), parte de los soportes que habilitan al individuo en la construcción de su interioridad, y que se encuentran vinculados al lugar que este ocupa en la división del trabajo, su participación en las redes sociales y sistemas de protección; es decir, que

el trabajo constituye un soporte privilegiado en la inscripción en la estructura social.

La zona de vulnerabilidad es, por lo tanto, la combinación de la precariedad laboral y de la debilidad en los soportes de proximidad, que a su vez implica que el individuo debe apoyarse en algún punto ante el despojo de su dependencia a las estructuras fijas tradicionalmente aportadas por el Estado (Arteaga, 2008).

Aunado a lo anterior, de acuerdo con Bauman (2015), la vulnerabilidad se reafirma en virtud de la exposición de las actividades humanas a las fuerzas del mercado; y mediante el repliegue de la participación del Estado, que basa su legitimidad en

La promesa de mitigar el margen de la vulnerabilidad y la fragilidad ya existentes [...] limitar los daños perpetrados por el libre juego de las fuerzas del mercado, proteger a los vulnerables contra las estocadas excesivamente dolorosas y asegurar a los inseguros contra los riesgos que, de manera necesaria, entraña la libre competencia. (p. 75)

Sin embargo, ante la eliminación progresiva de las restricciones a las actividades empresariales, entre cuyas consecuencias se encuentra la flexibilización del trabajo; las funciones protectoras del Estado se han estrechado en las minorías inempleables, que en el imaginario de las instituciones, se transforman de ser objeto de cuidado social; a ser un problema a resolverse mediante la ley, y que criminaliza o considera con potencial delictivo al individuo incapaz de involucrarse en las dinámicas del

trabajo (Bauman, 2015). Así, a partir de estas nuevas dinámicas, se producen nuevas tendencias para eliminar la vulnerabilidad y la incertidumbre, como se detallará a lo largo de los siguientes capítulos.

1.2.2 Política social y racionalidad política

Como una forma de organizar y garantizar las relaciones de dominio y desigualdad de las sociedades, el Estado se aboca a organizar una serie de tareas que abarcan todos los aspectos de la vida social en la que se distinguen por lo menos tres áreas: La política económica, la política de seguridad y política social (Fernández y Rozas, 1988), esta última tiene por objeto atenuar las diferencias entre sectores sociales con intereses contradictorios; por lo que se conceptualiza como “un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y en el propio sector social dominante” (Fernández y Rozas, 1988, p. 23). En ella se encuentran englobadas las políticas particulares de salud, vivienda, seguridad social, asistencia social, entre otras; que en sumatoria consolidan la política social del Estado.

La consolidación de la política social del Estado trae consigo el reconocimiento de derechos sociales, constituidos como “derechos de participación que aseguran las posibilidades de acceso al bienestar, el poder político y la riqueza” (Guadarrama, 2001, p. 32), y es responsabilidad del Estado tutelar su vigencia y garantizar el acceso a los bienes sociales bajo el estandarte de la igualdad de oportunidades. En este sentido, el Estado debe procurar garantizar a los individuos “un nivel de vida mínimo y debe abolir las necesidades individuales, asegurando a todos sus habitantes un ingreso

suficiente para satisfacerlas y para hacer frente a las principales vicisitudes de la existencia humana: vejez, enfermedad, desempleo u otros casos extraordinarios de pérdida de medios de subsistencia” (Fernández y Rozas, 1988, p. 30).

Bajo este argumento, la construcción del discurso de “igualdad de oportunidades” opera bajo una lógica de incorporación del individuo (en este caso vulnerable) a la fuerza de trabajo a través de asegurar su capacidad de obtener ingresos para la satisfacción de sus necesidades básicas. Como consecuencia de lo anterior, se habla de la racionalización de las políticas sociales a partir de la incorporación de tecnologías de gobierno congruentes a la racionalidad imperante; entre las que se encuentra la aplicación de cálculos económicos coherentes a cada medida social (por ejemplo: la cuantificación del apoyo económico otorgado en ciertos programas sociales a partir de la estipulación de intervalos que determinan la situación socioeconómica de los sujetos a pesar de que la distancia entre algunos rangos es mínima y no se traduce en diferencias sustanciales en su calidad de vida).

Partiendo de lo anterior, el Estado incorpora los intereses de la colectividad como propios por lo que estructura al respecto una serie de normas a través de las cuales busca promover el sentido de justicia vinculado a las aspiraciones sociales de equidad y progreso (Guadarrama, 2001). Desde este reconocimiento de los derechos del otro como un deber del Estado, se incorpora la concepción de la asistencia del pobre (o del vulnerable) que, de acuerdo con Simmel (2014) “aparece como un simple correlato de un derecho que asista [al pobre]” (p. 468); esto es, que tiene

como punto de partida la necesidad de incorporar al necesitado al grupo social, y que por lo tanto es el fundamento de toda asistencia, como se detalla a continuación.

1.2.3 Asistencia social en el Estado de México

Dentro de la clasificación de las políticas sociales, podemos encontrar a la asistencia, misma que se define como “un conglomerado de programas y de instituciones y servicios especializados que tiene por objeto satisfacer las necesidades de programas y de instituciones y servicios especializados que tienen por objeto satisfacer las necesidades de los seres humanos que no estén incluidas en el resto de las Políticas Sociales y/o en otros tipos de acción sectorial de tipo social” (Fernández y Rozas, 1988, p. 33); lo cual significa la satisfacción de necesidades “residuales”¹⁶ inherentes a sectores sociales que no participan activamente en el proceso productivo a pesar de ser parte potencial de la población económicamente activa.

Asistencia social

De acuerdo con Guadarrama (2001), el campo asistencial se delimita a partir de dos modelos: el modelo residual, que hace alusión a la existencia de un canal natural y uno socialmente dado por medio del cual las necesidades individuales se satisfacen: el mercado privado y la familia. Bajo este supuesto,

¹⁶ De acuerdo con Fernández y Rozas (1988: p.33), las necesidades residuales se refieren a todas aquellas que no se satisfacen a partir de los beneficios derivados de políticas laborales, de salud, vivienda o seguridad social.

la intervención del Estado y de las instituciones sociales se da exclusivamente cuando hay una fractura entre estos, y la ayuda se da de forma temporal¹⁷. En esta lógica, la racionalidad imperante parte del supuesto de trasladar a un pariente la responsabilidad social de garantizar los derechos del pobre (o del vulnerable) “para cargar sobre él la obligación que ella [la sociedad] tiene con respecto al pobre según las normas generales” (Simmel, 2014, p. 474).

El modelo redistributivo, por otra parte, “se orienta bajo los principios de equidad social y apoya la intervención del Estado bajo los principios de necesidad y responsabilidad colectiva, incorporando sistemas de redistribución¹⁸” (Guadarrama, 2001, p. 47). En este sentido, lo que se busca es asegurar que la fracción correspondiente de los recursos públicos destinados al bienestar lleguen a los extremadamente pobres, dando cabida con ello a acciones compensatorias que consideran sus desventajas de raza, sexo, discapacidad, conflictos étnicos o vulnerabilidad; estableciendo los principios asistenciales como derechos (Guadarrama, 2001).

La acción compensatoria de la asistencia social se encuentra estrechamente vinculada a la concepción del individuo como producto de su medio social, por lo que este tiene “el derecho a solicitar del grupo una

¹⁷ El carácter temporal de la asistencia recae en que al realizar un “acto de beneficencia”, surge la obligación de continuarlo (Simmel, 2014); es decir que, de toda acción de este género, brota un deber.

¹⁸ Se entiende por redistribución al “criterio económico que considera la redistribución de la riqueza en forma más equitativa” (Guadarrama, 2001, p. 47), lo cual representa un factor determinante para el bienestar social.

compensación de sus necesidades apremiantes y de sus pérdidas” (Simmel, 2014, p. 468).

En este sentido, Robert Castel (1997), explica que el conjunto de prácticas asistenciales está dominado por dos vectores: por una parte, las relaciones de proximidad que deben existir entre el asistido y la instancia que dispensa el socorro, mismo que se refiere a las redes de pertenencia a la comunidad y cómo a partir de estas es más probable obtener ayuda debido a que la asistencia pretende paliar las debilidades imitando dichas relaciones de proximidad. En segunda instancia, se encuentra el criterio de la ineptitud para el trabajo; esto es, que los beneficios propios de la asistencia no se otorgan explícitamente por la condición de pobreza, sino por la imposibilidad de subvenir las necesidades propias como una consecuencia de la incapacidad de trabajar; es decir, la discapacidad, la vejez, la infancia abandonada, la viudez con cargas familiares, entre otras.

En este segundo eje, es posible distinguir una causa familiar o social que se suscita a partir de “una ruptura accidental de las redes de socorro, tanto como a una deficiencia física o psíquica [...], el reconocimiento de la incapacidad para trabajar es el criterio discriminativo esencial para ser auxiliado” (Castel, 1997, p. 54).

Recapitulando, la asistencia social se caracteriza principalmente por su carácter compensatorio hacia el individuo que se encuentra en desventaja como una consecuencia de la dinámica social en la que el Estado, a falta del socorro de su familia o de su entorno inmediato, asume la función de subsanar temporalmente las carencias que no pueden satisfacerse a través

de las prerrogativas adquiridas a partir de su incorporación al mercado laboral, es decir, de la seguridad social.

La asistencia social en el Estado de México

A partir de la década de los 80's, la política asistencial en México comienza a alinearse con la ofrecida por la perspectiva neoliberal, misma que incorpora el término *vulnerabilidad*, el cual agrupa en el universo de la pobreza a los individuos cuyas características agudizan su condición de exclusión social (Guadarrama, 2001).

Desde esta nueva racionalidad política la asistencia social no debía focalizarse de forma exclusiva en el pobre, sino que también debía considerar a los grupos sociales considerados vulnerables, independientemente de que esto representase la exclusión de numerosos pobres (Guadarrama, 2001); por lo que la implementación de la visión neoliberal en las políticas de asistencia social en el Estado de México se tradujo en “la selectividad, vulnerabilidad, temporalidad y corresponsabilidad ante la pobreza; sustentado en la austeridad y el ordenamiento administrativo-institucional” (Guadarrama, 2001, p. 225). En este sentido, el ámbito de la vulnerabilidad se delimitó con la aplicación de normas técnicas y medidas de sectorización en las que la asistencia se reestructuró mediante “normas de programación, presupuestación, evaluación y control de las dependencias del gobierno federal” (Guadarrama, 2001, p. 224).

De lo anterior, podría asumirse el tránsito de la asistencia social hacia la promoción social; misma que se caracteriza por “el incremento de las

actividades del Estado tendientes a coordinar y planificar sus actividades asistenciales [...] [así como por] la reorientación de esas actividades estatales abandonando parcialmente una concepción basada en la solución de las necesidades individuales y familiares” (Fernández y Rozas, 1988, p. 34), por lo que la acción del Estado se enfoca a la tarea de asistir al aquel que “se ayuda a sí mismo”, con la finalidad de pugnar hacia la organización e integración a los sectores sociales considerados marginados por medio de la motivación que desarrollan para solucionar sus problemas comunitarios.

Partiendo de lo anterior, se entiende que dentro de la racionalidad política en el modelo de asistencia a grupos vulnerables en el Estado de México, implicó la implementación de la autogestión como una estrategia para incorporar a los pobres como agentes de cambio en su propia asistencia; es decir, a la luz de las categorías de gubernamentalidad, dentro de la dinámica de conducción de la conducta de los sujetos en situación de vulnerabilidad, se integra una corriente de desplazamiento de las responsabilidades del Estado, mismo que se aleja de su rol tutelar o protector, para asumir el de estimular y promover la asociación y organización entre grupos para solucionar sus problemas, como se detallará más adelante.

Conclusión de capítulo

A manera de cierre, en este capítulo se presentaron los conceptos a través de los cuales se busca establecer una guía para el análisis posterior de las diversas transformaciones y modificaciones de la visibilización y la inclusión de grupos vulnerables en el Estado de México. Por ello, resulta menester aclarar que a partir de los conceptos derivados de la gubernamentalidad,

pretendemos entender los distintos aspectos que intervienen en el gobierno y control de las personas trasladándolos al análisis de las políticas que giran en torno a su atención.

En este sentido, la relevancia para la reconstrucción de la historia del presente de trabajar entrelazadas dichas categorías junto con la de vulnerabilidad, deriva de que nos permite evidenciar el tránsito de una racionalidad política en la que la razón de Estado era fundamentalmente la atención del bienestar público (Bauman, 2011), hacia una en la que las protecciones sociales derivan de la capacidad del individuo de insertarse en las dinámicas propias de la lógica del mercado. Bajo este supuesto, es posible dar cuenta de cómo en este juego de racionalidades políticas, se traslada paulatinamente al individuo la responsabilidad de su propia vulnerabilidad, consecuencia de la fragilidad de las protecciones sociales derivadas fundamentalmente del trabajo (Castel, 2010).

Aunado a lo anterior, mediante la conceptualización de la vulnerabilidad a través de la cual se diseña la política social, y que contribuye a su vez a la implementación de tecnologías de gobierno, es posible identificar que las funciones protectoras del Estado se han focalizado en los grupos de personas “inempleables” y catalogadas bajo el estigma de potencial peligrosidad (Bauman, 2015).

Sin embargo, considerando que las acciones emprendidas por el Estado mismo no pueden ser consideradas como aisladas, se retomarán, a manera de contexto los discursos reproducidos a nivel federal y a través de los cuales se puede dar cuenta de las discontinuidades en la inclusión a estos grupos.

Así, para el desarrollo del siguiente capítulo, se presenta un análisis en el que se pretende ir de los aspectos más generales de la atención/inclusión de grupos vulnerables, a los particulares. En este sentido, el tema será abordado de un nivel macro-social derivado de las racionalidades emanadas desde el ámbito federal, hacia uno meso-social; ello con la finalidad de identificar cómo se ha atendido a las personas en situación de vulnerabilidad desde el año 1999 hasta 2017 por parte del gobierno del Estado de México, con el objeto de comprender cómo fue que se estableció el modelo de atención imperante a la fecha.

Capítulo 2. Genealogía de la inclusión a grupos vulnerables (1999-2017)

“Todo sistema de educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican”

El orden del discurso, Michel Foucault

En este capítulo se lleva a cabo la construcción de la historia del presente de la atención a grupos vulnerables en el Estado de México. En ella se da cuenta del tránsito que esta ha experimentado desde un modelo de asistencia, hacia uno de inclusión caracterizado por la adopción de matices preventivos, de promoción de la autosuficiencia y el acceso a las necesidades básicas de subsistencia mediante la incorporación del sujeto al mercado laboral. Así, su desarrollo, consta fundamentalmente de tres apartados presentados cronológicamente, mediante los cuales se pretende dar cuenta de las racionalidades de gobierno imperantes en la atención/inclusión de grupos vulnerables a través de los sexenios comprendidos en el periodo de estudio.

2.1 La *no discriminación* y la educación como rasgos fundamentales en la atención a grupos vulnerables

A partir de la primera década del siglo XXI, en México se experimentó un proceso de transición política que produjo una serie de cambios tanto en la conceptualización, como en la atención a grupos vulnerables; cuya consecuencia ha sido una dinámica de inclusión de determinados grupos sociales institucionalmente considerados en desventaja, y al mismo tiempo

de exclusión de otros cuyas características particulares los sitúan también en un contexto de vulnerabilidad.

Si bien la atención a grupos vulnerables no era del todo ajena en administraciones anteriores, durante el periodo de gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), cobró relevancia a través de la instauración a nivel constitucional del derecho a la no discriminación; lo cual concedió visibilidad a los individuos en situación de vulnerabilidad cuya condición los dota de cierta carga de *estigma* derivado de los atributos que los diferencian de los demás, colocándolos en una categoría de desacreditación frente a otros otorgada por parámetros de normalidad y anormalidad (Goffman, 2010). Este proceso social implicó a su vez la institucionalización de un *tipo ideal* de dichos grupos, misma que se puede apreciar desde la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el que se hace énfasis en el reconocimiento expreso de dos *grupos sociales marginados*: los indígenas y las personas con algún tipo de discapacidad, mismos que son asociados con la pobreza, escasas oportunidades educativas, laborales y situaciones de discriminación (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos [GEUM], 2001, pp. 59-60).

En contraste con las administraciones anteriores, Vicente Fox Quesada buscó reducir las desigualdades de dichos grupos a partir de la instauración de regímenes de prácticas en los que se pretendía hacer al individuo partícipe de su propio gobierno a través de la gestión de la atención **involucrando** a los actores a través de “una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos [...] y sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la

nación y en los nacionales, **eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas**” (GEUM, 2001, p. 35). Es decir, se pretendía empoderar a los individuos con la finalidad de que no requirieran de la asistencia del Estado para la satisfacción de sus necesidades; por lo que la participación de las organizaciones de la sociedad civil representó un papel clave en el desarrollo de dicha política.

Bajo este argumento es posible dar cuenta de la convergencia, de las tecnologías del yo y las de la disciplina; a través de las cuales se pretendía instrumentalizar la constitución de la subjetividad como un elemento político clave en el que se buscó la construcción de los sujetos a partir del imaginario de autonomía y posesión de sí mismos (Rose, 2007).

Partiendo de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo contemplaba entre sus objetivos y estrategias de acción la transformación hacia una sociedad incluyente a través de la implementación de un área de desarrollo social y humano cuya función era “mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental” (GEUM, 2001, p. 2), y para conseguirlo, consideraba la transformación del sistema educativo como un elemento clave en estrecha colaboración con todos los actores que participan en ella.

De acuerdo con Juárez, Comboni y Garnique (2010), “una de las características de la sociedad incluyente es la apertura de las escuelas a toda la población, de manera que todos los que lo desean tengan cabida y puedan

acceder a una educación de calidad, permanecer en el sistema, participar en todas las actividades y prácticas socio-educativas, como parte integrante de la comunidad educativa y de la sociedad en general” (p.3).

Así, la posibilidad de inserción en el sistema educativo de las personas en situación de vulnerabilidad debía responder a las necesidades de los individuos con la finalidad de satisfacer las exigencias de su vida diaria y al mismo tiempo fomentar su desarrollo en los ámbitos sociales, culturales y laborales con la finalidad de elevar su calidad de vida. Para lo cual era necesario enfatizar tanto en la cobertura como en la ampliación de los servicios educativos, así como en la equidad y su calidad a fin de corregir desigualdades entre grupos sociales y regiones (GEUM, 2001).

Ante este contexto, se planteó la necesidad de implementar una ley a través de la cual fuera articulado el ejercicio del derecho humano a la no discriminación junto con todos los matices que este abordaba. Por tal motivo, el 27 de marzo de 2001, se integró la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación, misma que se encontraba integrada por 161 personas entre las cuales se encontraban miembros de la sociedad civil, académicos, representantes del Ejecutivo Federal, y diversos especialistas en materia de discriminación (Rincón, 2001).

Así, dicha Comisión formuló una serie de objetivos encaminados al fomento de "un cambio cultural que contribuya a eliminar las prácticas de desprecio, violencia, exclusión y marginación que sufre una enorme cantidad de personas en México" (Rincón, 2001, p. 261), entre los cuales se encontraba la elaboración de un proyecto de reformas legales que fungieran

como un medio para adecuar el sistema normativo mexicano a la ley contra la discriminación que se estaba articulando.

En congruencia con dicho objetivo, surgió la propuesta de reforma a la Ley General de Educación, misma que se fundamentaba a partir de dos aspectos: el primero fue la preocupación existente por el acceso diferenciado a las condiciones básicas de educación en el país como una consecuencia de la estigmatización de ciertos grupos sociales, y el segundo fue la noción de que a través de la transformación de los espacios formativos incorporando una visión institucional con miras a la inclusión, paulatinamente se conseguiría la equidad de oportunidades.

De acuerdo con el Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, se consideró prioritaria la generación de las condiciones necesarias para que todas las personas gozaran de las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente y funcional permitiendo con esto la reducción en la diferencia de conocimientos entre los individuos *normales* y los pertenecientes a grupos vulnerabilizados, particularmente aquellos con el estigma de ser discapacitados, indígenas, mujeres o personas de la tercera edad.

Entre las principales preocupaciones sobre la atención a grupos vulnerables desde el ángulo de la no discriminación en su acceso a la educación, se consideró prioritaria la generación de las condiciones necesarias para la integración de la población indígena y las personas con discapacidad a las instituciones educativas. Dicha preocupación deriva del rezago educativo existente en el primer grupo donde el 28% de los hombres

no habían tenido acceso a ningún nivel educativo en contraste con el 45.8% de las mujeres, quienes se encontraron en la misma situación (Rincón, 2001, p. 269). Asimismo, la atención de las personas discapacitadas era un foco prioritario en virtud de la existencia de una correlación entre menor ingreso y permanencia al sistema educativo y vivir con alguna discapacidad.

Así, el 26 de abril de 2004 se crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), como una necesidad de institucionalizar la atención de las personas víctimas de discriminación y vulnerables, misma que fue legitimada a través de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual tenía por finalidad dotar de una estructura organizativa que hiciera posible la aplicación del marco normativo; y que al mismo tiempo sirviera como órgano rector de las políticas públicas en materia de combate a la discriminación capaz de realizar de difusión, sensibilización y educativas en colaboración con la sociedad civil, para cambiar las concepciones culturales tradicionales que hacen invisibles las prácticas discriminatorias; al tiempo que buscaba proteger a las personas de:

Toda distinción o exclusión basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. (Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, 2003, art. 4)

Entre las funciones de la institución se enlistan: 1. Difundir y promover contenido tendiente a la prevención y erradicación de la discriminación empleando campañas publicitarias, 2. Ejecutar el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en coordinación con el marco normativo aplicable, 3. Desarrollar, fomentar y difundir los estudios realizados en torno a prácticas discriminatorios en los ámbitos socioculturales.

Sin embargo, pese a que durante las actividades que resultaron en la instauración del CONAPRED y la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se destacó la necesidad de institucionalizar un modelo de educación inclusiva que además de visibilizar a las personas en situación de vulnerabilidad fomentara su participación e incorporación en las instituciones educativas tradicionales con la finalidad de reducir las desigualdades sociales y dotarlos de la posibilidad integrarse a la sociedad en igualdad de oportunidades; desde la aparición formal de la institución en 2004 hasta el año 2013, el CONAPRED no intervino en la construcción institucionalizada del concepto de “educación inclusiva”, ni en el diseño de políticas públicas que articularan la implementación de mecanismos que permitieran a las personas en situación de vulnerabilidad superar el rezago educativo en el que se encontraban.

En este contexto, es posible dar cuenta de que, pese a que en este periodo seguía centrándose desde una perspectiva de atención o asistencia, la educación funge como piedra angular en el proceso de metamorfosis entre la noción de atención a grupos vulnerables y el de inclusión.

Plan Nacional de Educación 2001-2006

Debido a la importancia que reviste la educación en la disminución de las desigualdades sociales para el modelo de Estado proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, era necesario implementar una serie de cambios estructurales que generaran las acciones necesarias favoreciendo un cambio radical en los esquemas educativos tradicionales tendientes a la homogeneización de la educación. En este tenor, en el Plan Nacional de Educación 2001-2006 se estipulaba la necesidad de un cambio profundo que permitiera atender con prontitud las necesidades sociales rigiéndose bajo el principio de equidad educativa.

Tras el reconocimiento en el Plan Nacional de Desarrollo de las personas con discapacidad como un grupo en situación de vulnerabilidad, se diseñó el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, cuyo objetivo principal consistía en “garantizar atención educativa de calidad para los niños, las niñas y los jóvenes con necesidades educativas especiales como deficiencia mental, trastornos visuales y auditivos, impedimentos motores, aptitudes sobresalientes, etcétera, otorgando prioridad a los que presentan discapacidad, mediante el fortalecimiento del proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial” (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, p. 1).

Entre las adecuaciones que tenían que realizarse, se estableció la necesidad de la actualización y la capacitación del personal docente al frente de los grupos con necesidad de educación especial, así como la elaboración

de materiales bibliográficos y audiovisuales que fungieran como medios de información y sensibilizaran sobre las necesidades específicas de los niños, las niñas y los jóvenes con discapacidad. De acuerdo con el CESOP (2006), entre sus principales acciones se enlistaban:

- Ampliar el porcentaje de alumnos que requieren educación especial en las escuelas regulares de educación inicial y básica.
- Ampliar los servicios de educación especial que atienden zonas rurales indígenas y urbanas marginadas.
- Elaboración de materiales bibliográficos y audiovisuales para informar y sensibilizar sobre las necesidades específicas que pueden presentar los niños, las niñas y los jóvenes con discapacidad o con aptitudes sobresalientes.
- Diseñar e impartir cursos que permitan actualizar y capacitar al personal de educación especial.

Relativo a la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad al sistema educativo, el Plan Nacional de Educación, entre sus líneas de acción, establecía la necesidad de integrar y sistematizar políticas y programas compensatorios; mismas que consistían en: 1. La tendencia a igualar el gasto por alumno entre entidades, mediante criterios de discriminación positiva a favor de las áreas y grupos más desfavorecidos, 2. manejar de manera integrada los programas de educación compensatoria, tanto los que reciben financiamiento internacional como los que se realizan con recursos nacionales, evitando duplicidades y en estrecha coordinación con los de otras secretarías y entidades, 3. Coordinar los esfuerzos compensatorios que en materia de educación básica realizan la Subsecretaría de Educación Básica

y Normal, las entidades federativas y el CONAFE (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2001, p. 90).

Asimismo, dentro del multicitado plan, se estructuraron una serie de subprogramas sectoriales entre los cuales se abordaban las estrategias y los objetivos a los cuales las instituciones de educación superior a nivel nacional debían ceñir sus acciones con la finalidad de conseguir cambios trascendentales de un “sistema de educación superior cerrado, en uno abierto, el incremento con equidad en su tasa de cobertura, la ampliación y diversificación de la oferta educativa y su mejor distribución territorial” (SEP, 2001, p. 181). A partir de dicho esfuerzo, se buscaba que la participación en la educación superior de las personas en situación de vulnerabilidad fuera incrementándose paulatinamente.

De acuerdo con el diagnóstico realizado en dicho plan, la participación en la educación superior de los individuos del grupo de edad entre 19 y 23 años pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad se ha visto mermada, siendo su participación en la misma tan baja como el 11% de habitantes de sectores urbanos pobres y el 3% en los sectores rurales, siendo mínima la participación de los estudiantes indígenas, aunado a los altos índices de deserción y los bajos índices de titulación.

Por lo que el objetivo a cumplir por las instituciones de educación superior consistía en la ampliación y diversificación de oportunidades de acceso de los sectores en situación de vulnerabilidad fomentando su permanencia y su egreso.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005

Desde el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, se reconoció como vulnerables a las mujeres, adultos mayores, indígenas y discapacitados; mismos que eran asociados a la categoría de pobreza y marginación. Por tal motivo, durante la administración de Arturo Montiel Rojas, se buscó orientar las políticas de asistencia social hacia el desarrollo de los individuos estigmatizados como miembros de una comunidad y de una familia.

Bajo el argumento de la insuficiencia de los servicios asistenciales para la atención de toda la población que la requería, se proyectó situar a la familia como un elemento clave en el fortalecimiento de los grupos en situación de desventaja, al mismo tiempo que se responsabilizaba a la desintegración familiar de su condición de vulnerabilidad. Por lo que fomentó la función del desarrollo integral de la familia promoviendo la participación conjunta de los sectores público, privado y social buscando incrementar sus niveles de vida en un esfuerzo por reducir las desigualdades existentes en los grupos anteriormente mencionados (Gobierno del Estado de México [GEM], 1999, p. 125).

Retomando algunas de las ideas expuestas en este capítulo, es posible señalar que la racionalidad imperante durante este periodo de gobierno, se orientaba, en términos de Nikolas Rose (2007), hacia la construcción de la noción de *comunidad* a partir de recuperar o de intentar remitir a los sujetos a la familia.

En esta lógica, es posible hacer una asociación con el concepto de política vital acuñado por Thomas Lemke (2017), a través del cual se explica (por medio del principio de subsidiariedad) que los problemas sociales deben intentar resolverse, en primera instancia, en el marco de las formas de vida independientes, como es la esfera familiar, antes de que el Estado intervenga (p. 133).

A partir la instrumentalización de este discurso, se genera la tendencia de gobierno a través de la comunidad¹⁹ (Rose, 2007) con la que se pretende generar relaciones de obligación mutua en la que los individuos se vuelven activos en su propio gobierno partiendo de la formación de vínculos de lealtad y responsabilidad hacia las personas que les son más cercanas. En este entendido, se apela a esta noción a partir de responsabilizar directamente a la familia de la desintegración del tejido social.

Por lo tanto, para conseguir el fortalecimiento de la familia, se consideraron cinco ejes fundamentales para su atención: alimentación, salud, vivienda, asistencia social y educación.

La relevancia de la educación en la atención de grupos vulnerables se aborda desde el *Eje V Desarrollo Social y el Combate a la Pobreza*, en el que se hace hincapié en la importancia que reviste la educación como un factor determinante en el desarrollo y transformación del Estado y cómo, a través

¹⁹ De acuerdo con Rose (2007), el gobierno a través de la comunidad “implica una variedad de estrategias para inventar e instrumentalizar estas dimensiones de lealtad entre los individuos y las comunidades al servicio de proyectos de regulación, reforma o movilización” (p.122)

de este, se pretendía conseguir la capacidad de los individuos de romper con sus niveles de pobreza.

Sin embargo, a pesar de el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 piensa la educación como una forma de reducir las desigualdades sociales e integrar a las personas en situación de vulnerabilidad, no lo plantea desde las nociones de educación inclusiva, ya que no se proyectaba la forma de integrarlos a los espacios académicos destinadas para los individuos categorizados como *normales* en contraste con aquellos que poseen un estigma que los sitúa en un contexto de vulnerables; sino que se busca atenderlos desde el aspecto de la educación especial.

Sin embargo, dichas estrategias rompían con el principio de la escuela como espacio de integración social, a través del cual se conoce, comparte y convive con personas provenientes de diversos grupos sociales a través de la cual se interioriza el respeto a las diferencias y que al mismo tiempo debe fungir como un instrumento que facilite la igualdad de oportunidades atendiendo a la satisfacción de las necesidades de cada uno de los alumnos (Juárez, et. al., p. 2010).

Por lo tanto, existía una contradicción entre la política de crear espacios académicos destinados a atender específicamente a grupos vulnerables (lo cual refuerza la existencia de un estigma sobre ellos) y la expectativa de reducir las desigualdades sociales y económicas a través de la educación, debido a que continúa reproduciéndose un modelo que no tolera diversidad en su interior.

Por otra parte, uno de los principales desafíos presentes en el contexto nacional en el ámbito educativo era el ingreso, permanencia y egreso de las personas en situación de vulnerabilidad a la educación media superior y superior, el cual era también observable al interior del Estado de México; sin embargo, en el multicitado Plan, no plantean acciones encaminadas a la integración de mujeres, personas con discapacidad, indígenas y adultos mayores a pesar del énfasis que se realiza en su baja participación en dichos niveles.

Relativo a la educación superior y media superior en la entidad, “la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) ha desempeñado un papel determinante en la ampliación de la oferta educativa para los jóvenes” (GEM, 1999, p. 107); sin embargo, hasta ese momento no reconocía expresamente la existencia de grupos en situación de vulnerabilidad que requirieran la implementación de acciones y estrategias específicas así como adecuaciones a su visión institucional que dieran pauta al reconocimiento de la heterogeneidad de su comunidad y que contribuyeran a su inclusión y permanencia en la misma.

Al interior de la institución el único factor que determinaba la necesidad de asistencia por parte de la universidad para combatir la deserción escolar era la precariedad económica, misma que era atendida por medio de estímulos económicos.

Plan Rector de Desarrollo Institucional 2001-2005

Pese a que en el contexto nacional se comenzaban a sentar las directrices de lo que más adelante sería considerado como “educación inclusiva” por el CONAPRED, la visibilización y la atención de grupos vulnerables en la Universidad Autónoma del Estado de México fueron retomadas en el Plan Rector de Desarrollo Institucional como objeto de estudio para proyectos de investigación, no como una realidad que requiriera atención al interior de la institución debido a que no se estipularon acciones encaminadas a fomentar su permanencia como miembros de la comunidad universitaria. Es decir que, a nivel discursivo, su presencia como integrantes de este fue invisibilizada.

Sin embargo, en el año 2002 la UAEM participó en una convocatoria lanzada por la ANUIES y la Fundación Ford, para formar parte del programa denominado “Pathways for Higher Education²⁰”. Al ser elegida para obtener

²⁰ Programa internacional cuyo objetivo principal consistía en integrar a los grupos vulnerables a la educación superior a nivel mundial para disminuir los índices de pobreza. Este programa tenía como finalidad responder integralmente a las necesidades de los educandos, y se esperaba que su efecto fuera la reducción de la inequidad social a través de la educación; por lo que resultaba necesario realizar cambios en los programas, enfoques, estructuras y estrategias educativas; a través de lo cual se garantizarían las condiciones de acceso, permanencia y egreso del nivel superior de todos los estudiantes, en igualdad de condiciones y oportunidades (ANUIES, s.f.).

Para su implementación en el contexto latinoamericano, se consideró únicamente a las comunidades indígenas como vulnerables debido a la presencia de un patrón generalizado de acceso reducido a oportunidades de desarrollo (ANUIES, s.f., p. 88).

el subsidio del cual consistía este programa, la Universidad adquirió el compromiso de implementar acciones encaminadas a fortalecer sus servicios educativos mediante la formulación de un proyecto orientado a mejorar las condiciones de vida de los estudiantes indígenas y promover su integración a un espacio común en torno a su modelo educativo (Romo y Hernández, 2005).

No obstante, a pesar de que la participación de la UAEM en dicho programa la alineó a las políticas de educación nacionales en el marco de los propósitos plasmados en el Programa Nacional de Educación, y el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 en materia de educación superior, al nivel de la infraestructura imaginaria (Fustier, 1989), el principal problema que se presenció fue el rechazo por parte de diversos actores de la comunidad universitaria bajo el argumento de que las acciones desprendidas de dicho programa no provenían de un consenso institucional (Romo, Hernández, 2005, p. 44); por lo que la institucionalización de la atención e integración de un sector de la comunidad que históricamente había sido invisibilizado, carecía de un principio naturalizador (Douglas, 1986) que legitimara los cambios en la zona “ideológico-teórica” que hasta ese momento había regulado el funcionamiento de la universidad.

A pesar de los esfuerzos de la institución para obtener algún grado de legitimidad en los cambios que estaba realizando, las acciones que emprendería formarían parte de una “disposición administrativa”, es decir no se creó un reglamento, un decreto o un acuerdo que fungiera como un

fundamento de la integración a la visión institucional de un modelo de integración inclusivo en el que se contemplase a los diversos grupos vulnerables que integran la comunidad.

Además de los cambios en su infraestructura y zona “ideológico-teórica”, y debido al desconocimiento institucional de la composición étnica y cultural de los alumnos, la universidad se vio obligada a realizar cambios en su supraestructura en diversos aspectos: el primero fue identificar y localizar a los estudiantes pertenecientes a una comunidad indígena, mismos que se encontraban distribuidos entre 16,000 estudiantes y 21 facultades (Romo, Hernández, 2005, p. 44); por lo que fueron implementadas una serie de acciones en colaboración con la Dirección de Control Escolar. En segundo lugar, se creó de la Unidad de Apoyo Académico para Estudiantes Indígenas (UA AEI), cuyo objetivo general consistió en “proporcionar a los estudiantes Indígenas, las facilidades necesarias para lograr una sólida formación académica, con igualdad de oportunidades educativas y con pleno respeto a su identidad” (UAEM, s.f.).

A partir de la instauración de dichos cambios, se estructuró un conjunto de objetivos particulares orientados a la instrumentación del Programa Institucional de Tutoría, por medio del cual se pretendía designar y capacitar un cuerpo de tutores en cada uno de los espacios de la Universidad, con la finalidad de orientar y apoyar a los estudiantes indígenas durante su ingreso, permanencia y egreso de la institución. Cada estudiante recibía una tutoría académica acorde con sus condiciones de vida, necesidades, características distintivas y perfil profesional.

Aunado a lo anterior, se pretendía crear cursos y actividades exclusivas para estudiantes indígenas con la “finalidad de generar espacios propios y de identificación de los iguales” (Romo, Hernández, 2005, p.48); lo cual, de acuerdo con Goffman (2010), fungiría para ellos como “un medio para tomar conciencia de los supuestos de la identidad, por lo común tan plenamente satisfechos que permiten escapar a esa conciencialización” (p.159); lo que afianzaría la noción de que la institución, a través de dichos ejercicios, seguiría promoviendo diferenciación entre los estigmatizados (indígenas) y los normales.

Asimismo, para el año 2005 se proyectaba impulsar en la UAEM un programa de sensibilización para los integrantes de su comunidad sobre diversidad cultural, en el que se buscaba “proporcionar a la comunidad académica una visión de equidad, género e igualdad hacia todos los estudiantes, especialmente a quienes han sido menos favorecidos social y económicamente” (Romo, 2005, p. 34). Dicho programa funcionaría como un antecedente para el posterior reconocimiento de la existencia de diversos grupos vulnerables en la universidad; con el detalle de que, a través de homogeneizar la atención de grupos tan heterogéneos, la institución los define como idénticos.

A manera de resumen, en las figuras 2 y 3, se presenta una comparativa entre las racionalidades políticas imperantes en los dispositivos de atención en este periodo. En ellas es posible identificar las diferencias en la construcción de los grupos vulnerables desde el imaginario de las instituciones; en el que, por una parte, se les asocia con la pobreza y como resultado de la falta de oportunidades en el ámbito social, cultural y laboral; y

por el otro como consecuencia de la desintegración de la familia. Asimismo, es posible identificar que el acceso a la educación era considerado un punto fundamental en la satisfacción de las necesidades básicas del vulnerable.

1999-2005

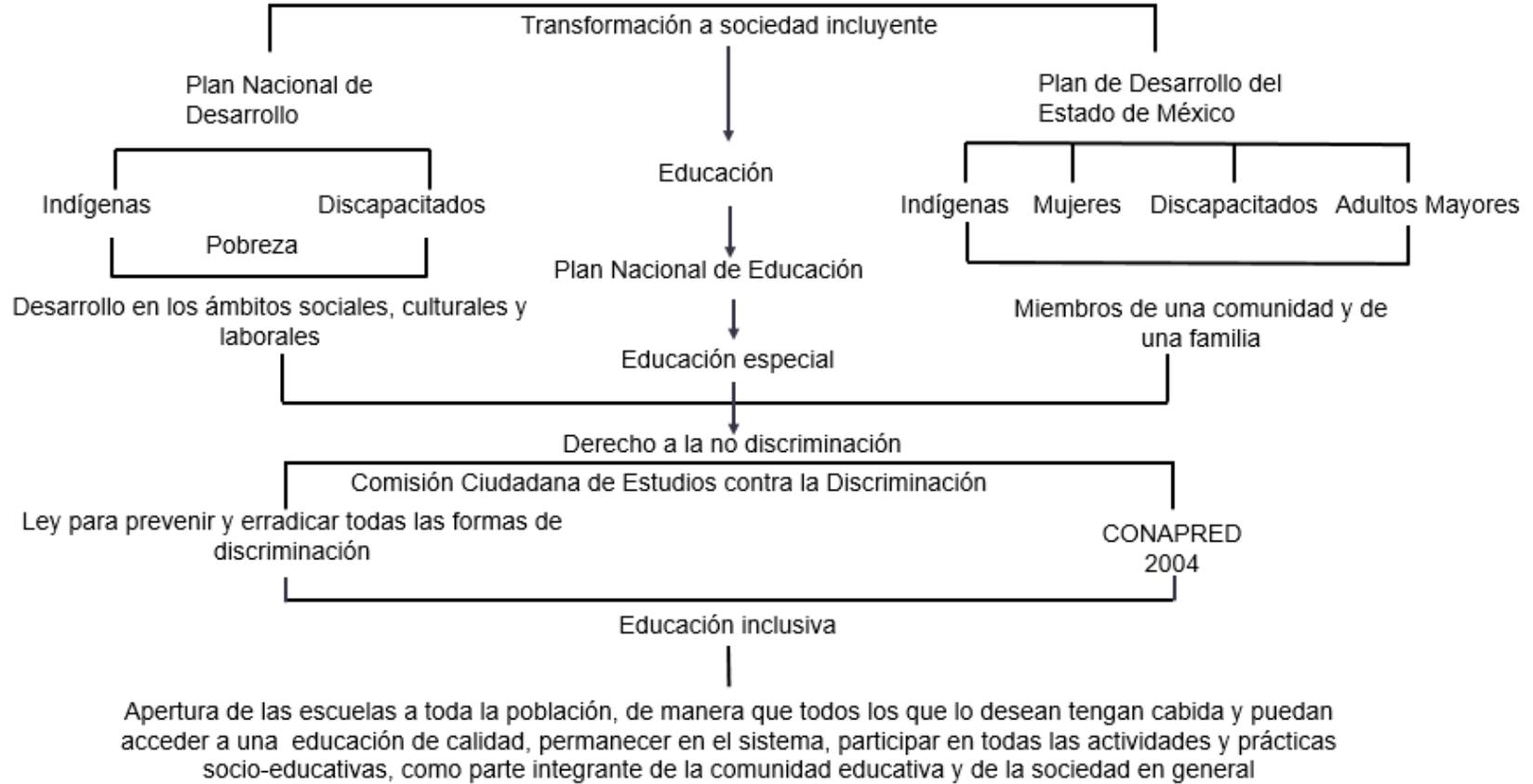


Figura 2. La educación como eje para la atención a grupos vulnerables de 1999 a 2005. Elaboración propia a partir de datos obtenidos del PND 2000-2006, el PED 1999-2005, la Ley para prevenir y erradicar todas las formas de discriminación de 2003, y de Juárez, Camboni, Ganique (2010).

1999-2005

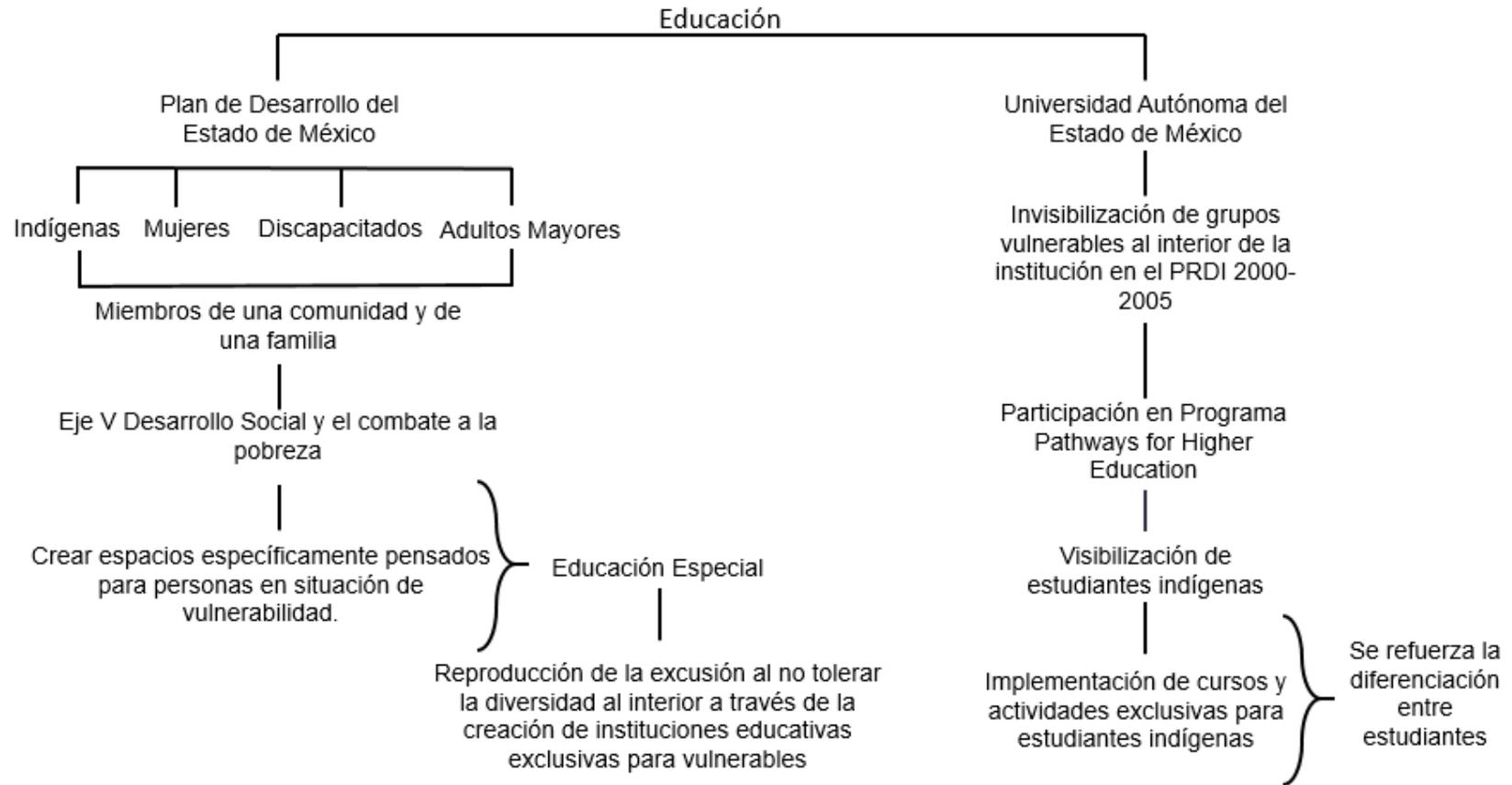


Figura 3. Educación y diferenciación del vulnerable entre 1999 y 2005. Elaboración propia a partir de datos obtenidos del PED 1999-2005, y el PRDI 200-2005.

2.2 La habilitación para el trabajo y la salud como estrategia de atención y gestión de grupos vulnerables

Durante el año 2005, en el Estado de México tuvo lugar un proceso de cambio de administración que trajo a su vez una nueva racionalidad de gobierno que, si bien se situó en el contexto de la creación de una institución a nivel federal encargada de garantizar el derecho a la no discriminación (CONAPRED) y a través de la cual se sentaron las bases para el reconocimiento de un abanico más amplio de personas en situación de vulnerabilidad; no representó un cambio significativo en los grupos reconocidos por la entidad como vulnerables ya que, a diferencia del sexenio anterior, únicamente se incorporó a la política social a los niños, niñas y adolescentes.

Dentro de los cambios más representativos en cuanto a la atención a estos grupos se refiere, se encuentra el hecho de que durante este periodo, la salud se volvió un eje central que se abordó desde la seguridad social; y que, por lo tanto implicaba la *habilitación* de las personas en situación de vulnerabilidad para su incorporación al mercado laboral como se detalla a continuación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El reconocimiento en el sexenio anterior del derecho a la no discriminación marcó un parteaguas en la gestión de la atención a las personas en situación de vulnerabilidad. Si bien en años anteriores se buscó alentar la implementación de programas sociales tendientes a la satisfacción de ciertas necesidades específicas que fungían como un paliativo para salvarlos de la

miseria física a través de la atención homogénea que favorecía una intervención más amplia por parte del Estado (Simmel, 2014), durante este periodo predominó la retórica de los derechos, cuya orientación tendía hacia la prevención y el alentar la participación de los miembros de la sociedad civil bajo el argumento de la responsabilidad social, misma que se orientaba “hacia la perspectiva de que la sociedad podía avanzar, progresar y desarrollarse como un todo; pero que era necesario crear las condiciones del cambio social” (Guadarrama, 2001, p. 37).

En este sentido el tema de grupos vulnerables se abordó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el eje 3.6, a partir del cual se reconoció la obligación del Estado mexicano de garantizar un ambiente de igualdad de oportunidades para todas las personas, misma que se abordaría a partir de su acceso a los servicios de salud, educación y trabajo; y que además fomentó la participación de la sociedad civil; situación que se convirtió en una de las características esenciales durante este periodo.

La participación de la sociedad civil corresponde al principio de subsidiaridad, el cual “establece que para proteger la justicia básica, el Estado solamente asumirá aquellas iniciativas que excedan la capacidad de actuación independiente de individuos y grupos privados” (Guadarrama, 2001, p. 40). La influencia de este principio en la nueva racionalidad se identifica a través del fortalecimiento de proyectos de coinversión social junto con el gobierno enfocados en la atención de grupos vulnerables (GEUM, 2007, p. 214), mediante el cual, se buscó fortalecer el desarrollo de programas y proyectos enfocados a mejorar las condiciones de vida de dichos sectores de la población, favoreciendo aquellos que contribuyeran “al

desarrollo de capacidades de las personas [...] [llevándose] a cabo una evaluación y seguimiento oportunos que [garantizaran] la ejecución correcta y eficiente de los recursos” (GEUM, 2007, p. 215).

Partiendo de lo anterior, con la incorporación de la sociedad civil a la asistencia de grupos vulnerables es posible observar que estos poseían una doble tarea que la asemejan a los mecanismos de control: es decir, su función fue la de “[asistir] a los que carecían de medios de subsistencia, a quienes no podían trabajar [...], pero al mismo tiempo que los [ayudan], se asignaba la posibilidad y el derecho de observar en qué condiciones era dada la asistencia” (Foucault, 2011).

Debido a que la transformación en las racionalidades no implica necesariamente que la anterior sea eliminada, durante este periodo es posible distinguir la convergencia de elementos de beneficencia pública propios de periodos anteriores, con características de la beneficencia privada; es decir, por un lado, el Estado satisfacía las necesidades objetivas de las personas en situación de vulnerabilidad a través de programas focalizados a sus necesidades de subsistencia, mientras que la apertura a la asistencia privada se dirige al individuo digno cuyas necesidades más apremiantes ya han sido resueltas y por lo tanto es posible rehabilitarlo (Simmel, 2014). En este sentido, se buscaba atender la pobreza (o la vulnerabilidad) desde el Estado a través de acciones y programas puntuales que atajasen las causas; mientras que la participación de la iniciativa privada, buscaba la atención de los individuos.

Programa Nacional de Salud 2007-2012

Al ser la salud uno de los elementos más significativos en el tránsito de la atención hacia la inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad, se fueron estructurando una serie de reformas al Sistema Nacional de Salud, en las cuales se presentó la tecnificación de algunos de los procesos de atención a estos grupos, y que al mismo tiempo representaría la consolidación de nuevas tecnologías de gobierno a través de las cuales se buscaría “contribuir a una cultura de auto-cuidado de la salud [...] dividida por grupos de edad, patologías y grupos vulnerables, para mantener informadas a las diferentes poblaciones sobre los asuntos relacionados con su salud” (Secretaría de Salud, 2007, p. 122).

Pese a que dentro de la exposición de motivos del documento se habla constantemente sobre la atención a grupos vulnerables y la implementación de estrategias que permitan “reducir las brechas de desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas” (Secretaría de Salud, 2007, p. 18), en el desarrollo de sus metas y objetivos se abordan únicamente dos estrategias dirigidas a su atención, mismas que se orientan a la reducción de la mortalidad materna y la mortalidad infantil.

Es menester señalar que no se articularon estrategias ni acciones contundentes para satisfacer las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad más allá del objetivo de reducción de la mortalidad de los dos sectores antes mencionados. Cabe destacar que la estructuración de políticas públicas en materia de salud representa un elemento central en

la atención a grupos vulnerables, “a través de estos se busca develar las condiciones necesarias para que las personas sean saludables con la finalidad de incrementar el bienestar humano llevando a cabo métodos focalizados para descubrir las necesidades de los más desfavorecidos” (Dieterlen, 2015, p. 53).

Así, se entiende que, debido a que “el discurso público de la pobreza y las políticas resultantes del mismo, son productos culturales sujetos a las predilecciones, prejuicios, creencias, actitudes y orientaciones de las élites políticas” (Bayón, 2013, p. 92), se suprimió de la actuación del Estado la implementación de acciones focalizadas y puntuales para la atención de grupos vulnerables partiendo de la estructuración discrecional de las políticas de salud en las que se determinó a quiénes y qué aspectos en particular debían atenderse. Es decir que, pese a la importancia de la salud en el tema de vulnerabilidad, no se reorientó la política pública de forma que esta estuviera alineada a las necesidades locales de estos grupos a través de la integración de acciones específicas para su atención (Juárez et.al., 2014).

Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011

En este contexto, dentro del Plan de Desarrollo del Estado de México se distinguen elementos tendientes al cambio de la atención hacia la inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad con matices orientados hacia la provisión social. Ello se entiende por la forma en la que se estructuraron las estrategias a través de las cuales se buscó atender a estas personas planteando la noción de garantizar “que todos los sectores de la sociedad, particularmente los más vulnerables, cuenten con las capacidades físicas,

intelectuales y emocionales necesarias para incorporarse al desarrollo” (GEM, 2005, p. 3).

Partiendo de lo anterior, se desarrolla explícitamente a lo largo del documento que la racionalidad de gobierno imperante para dicho periodo retoma la Seguridad Social²¹ como el elemento fundamental para la lucha contra la pobreza. En este sentido, se parte de la importancia del fortalecimiento y la dinamización de las instituciones encargadas de la ejecución de las políticas de inclusión social a través de las cuales se buscaba construir una ciudadanía participativa que fuese corresponsable de su bienestar individual y colectivo (GEM, 2005, p. 3). Así, el concepto de *bienestar* acunado durante este periodo se encuentra asociado al acceso a servicios de educación, salud, vivienda y recreación como herramientas para abatir la pobreza y la marginación; es decir, se estableció un vínculo entre salud pública y justicia social, al mismo que se introduce la idea de *calidad de vida*.

En este orden de ideas, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se reconocieron siete sectores vulnerables de la sociedad: mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, indígenas y personas en situación de pobreza extrema. Así, el rubro de atención a estos sectores y la mejora de su calidad de vida, nuevamente se trasladan a la intervención familiar relegando la intervención del Estado a un

²¹ Resulta menester señalar que la diferencia entre la asistencia social y la seguridad social consiste principalmente en que la primera parte de la garantía del Estado en cuanto a la satisfacción de las necesidades de supervivencia del sujeto; mientras que la segunda hace alusión a los beneficios inherentes a una relación de trabajo (Guadarrama, 2001).

segundo plano. Es decir, se apostó por la implementación de una política vital²² para la atención a estos grupos.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 plantea la participación de la familia desde una “dimensión social de contención a los fenómenos de la violencia social, delincuencia y adicciones” (GEM, 2005, p. 33), ello a través de su función de educar y proteger a los infantes y a los adultos mayores. A partir de este discurso, se reconocen las competencias de autocontrol de los individuos; por lo que el éxito de esta política de atención a grupos vulnerables dependía de la permanencia de la familia como célula fundamental del cuerpo social (Lemke, 2017); asimismo, se presenta una tendencia de marcar a la pobreza o la vulnerabilidad como un problema de moralidad individual, ignorando su naturaleza política y económica.

De lo anterior, es posible identificar como dentro de esta racionalidad de gobierno, la construcción que se hace de los sectores vulnerables de la población tiene a señalar las nuevas dinámicas familiares como uno de los principales obstáculos para la superación de la pobreza (Bayón, 2013), pero además como un factor detonante de conductas antisociales; lo cual se traduce en la criminalización de estos sectores de la sociedad y por lo tanto contribuye a una doble estigmatización de los sujetos.

²² De acuerdo con Lemke (2017) la política vital se caracteriza por no limitarse al actuar del Estado, sino que abarca “todas las medidas sociales y métodos probatorios” (p. 132), es decir, esta apuesta por relaciones de afinidad y reactiva valores morales y tradicionales culturales atravesando “toda el área de asuntos sociales con una red y tejido cada vez más grueso de relaciones vivas” (Lemke, 2017, p. 132)

Durante este periodo, se dio especial énfasis en la atención a niños y jóvenes, misma que se orientó hacia su formación como un mecanismo para proteger el futuro. Entre las vertientes comprendidas en la *Atención especial a sectores de la sociedad* del multicitado plan es “brindar oportunidades de salud, educación, cultura, deporte y recreación a los niños y adolescentes para lograr su desarrollo armónico y prepararlos para una adecuada inserción en la economía” (GEM, 2005, p. 33). En este sentido, se buscaba modificar las conductas de los individuos “a partir del cumplimiento de diversas obligaciones que deben cumplir para ser ‘merecedores’ de la ‘ayuda’” (Bayón, 2013, p. 94).

Ahora bien, de acuerdo con Rose (1999), la infancia y la adolescencia son los sectores sobre los que se gobierna con mayor intensidad debido a que la salud, el bienestar y la crianza de los niños se asocia directamente a destino y a la responsabilidad del Estado. Así, estos sectores de la población se volvieron foco de innumerables proyectos que buscaban salvaguardar su bienestar con la finalidad de garantizar su desarrollo *normal*, mediante la promoción de determinadas capacidades.

En este orden de ideas, la política social de atención a grupos vulnerables se orienta también hacia la inserción (y reinserción) de los individuos al mercado de trabajo, por lo que a partir de su rehabilitación en la actividad económica, se pretendía frenar los impulsos que lo llevaran al uso de medios violentos para su subsistencia (Simmel, 2014). Por lo que se buscó impulsar la reforma en materia de seguridad social a través de la cual se reconociera el régimen solidario, mediante el cual se pretendía combatir la

pobreza mediante la incorporación de los programas destinados a tal fin a los esquemas de seguridad social (GEM, 2005, p. 46).

Sin embargo, de acuerdo con Rose (1999), estas prácticas y políticas de bienestar, lejos de reconocer las obligaciones sociales, han proporcionado un mínimo necesario, y a su vez, han mantenido las desigualdades y legitimado las relaciones de poder existentes debido a que facilitan y extienden los mecanismos de control sobre sectores sociales potencialmente problemáticos.

Al mismo tiempo, es posible identificar que las políticas de atención se estructuran hacia la prevención de los riesgos; lo cual de acuerdo con Castel (1986), es resultado de una racionalidad política que vincula a los sectores vulnerables de la población como potencialmente problemáticos, o peligrosos; lo cual justificaría su constante vigilancia a través de las tecnologías de gobierno. En este sentido, el objetivo se centra en “neutralizar, si es posible, *por adelantado* a un individuo supuestamente peligroso” (Castel, 1986, p. 223).

Así pues, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, la política social se orientó hacia la inclusión de los grupos vulnerables al mercado laboral, así como procurar que los sujetos contaran con las competencias necesarias para dicha actividad. En este sentido, la atención a estos grupos adquiere matices de promoción social ya que hay una tendencia a focalizar la atención en las personas que a través de la reproducción de determinadas conductas pretenden tener acceso a la satisfacción de sus necesidades.

Aunado a lo anterior, es posible distinguir elementos del modelo residual de asistencia debido a que este considera que existen dos canales naturales a través de los cuales las necesidades individuales deben satisfacerse, es decir, el mercado privado y la familia; y solo en caso de fractura de estos, el Estado puede intervenir temporalmente. Esta racionalidad política se ve reflejada en el peso que se da a esta figura en la conservación del tejido social.

Recapitulando, en la figura 4, se identifica que la capacidad de las personas, consideradas desde la racionalidad política como vulnerables, de insertarse en el mercado laboral cobra mayor relevancia. Esto responde a que una de las necesidades determinadas por el Estado como prioritarias era el acceso al sistema de salud; mismo que se encontraba determinado por la seguridad social derivada de las relaciones laborales.

Asimismo, es posible reconocer que el Estado identifica al individuo vulnerable como *potencialmente peligroso*. En este sentido, Lemke (2019) señala que el concepto de *peligrosidad* facilitaba, por una parte, un instrumento de diagnóstico de tendencias antisociales; y por otra el elemento clave para tratarlas, de manera que las poblaciones vulnerables se encontraban bajo vigilancia especial por parte del poder político mediante estrategias correspondientes a la *profilaxis preservadora*, a través de la cual se intentaba “modificar las condiciones intelectuales, físicas y morales de aquellos que, por motivos diversos, han sido separados del resto del hombre; dicha profilaxis debe proporcionarles armas por así decir contra ellos

mismos, antes de devolverlos al medio social, con el fin de atenuar el número de recaídas” (Castel, 1986, p. 225).

2005-2011

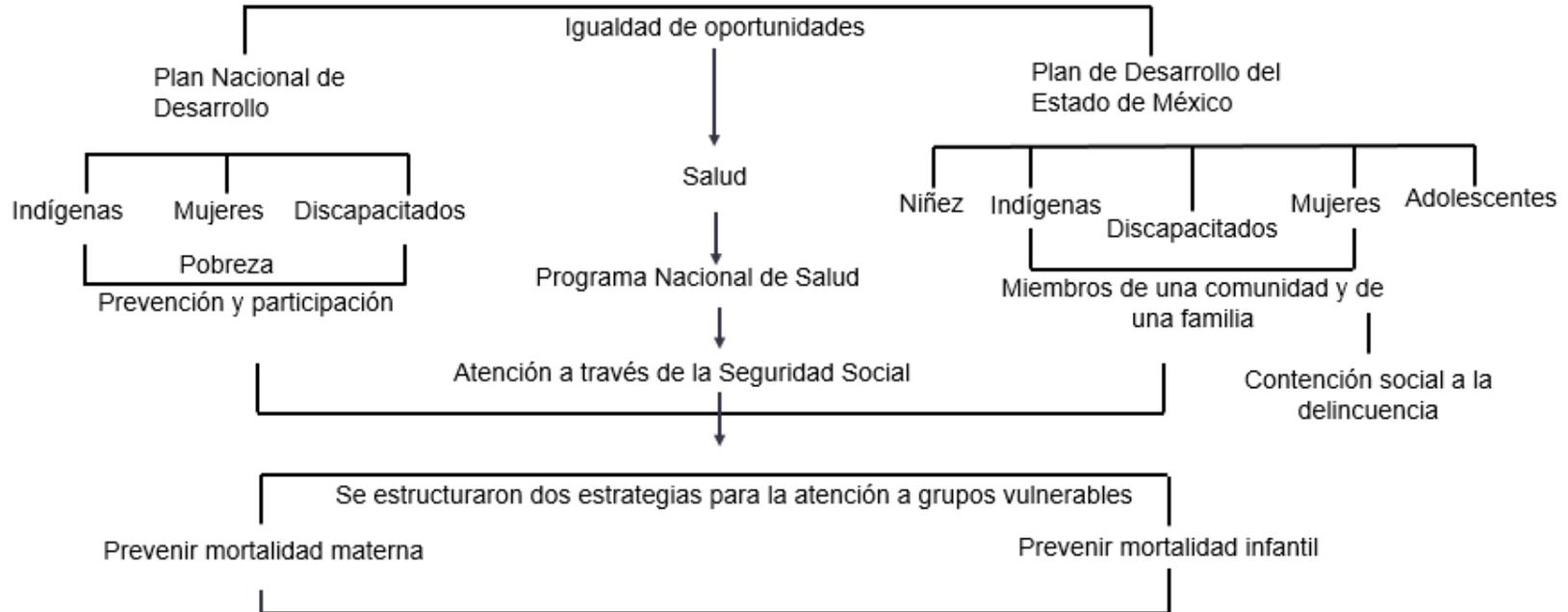


Figura 3. Salud, seguridad social y atención al vulnerable de 2005 a 2011. Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el PND 2006-2012, el PED 2005-2011, y el Programa Nacional de Salud 2007-2012.

2.3 La inclusión de grupos vulnerables al mercado laboral y la construcción del sujeto responsable de sí

Para el periodo comprendido entre 2011- 2017, era evidente la condición de exclusión que atravesaban ciertos grupos en situación de vulnerabilidad pese a los relativos esfuerzos de integración que se fueron implementando a lo largo de las administraciones anteriores. Este supuesto tuvo entre sus consecuencias que las manifestaciones de violencia estructural hacia estos sectores se agudizaran y que por lo tanto estas condiciones influyeran en las estrategias de gubernamentalidad de los individuos.

Bajo esta lógica, comienza el reconocimiento expreso a nivel federal de las personas en situación de vulnerabilidad como víctimas de desigualdad y discriminación y la visibilización de nuevos sectores que habían sido olvidados por la política social. Asimismo, la educación adquiere nuevamente relevancia significativa en la atención de grupos vulnerables, a partir de su papel en la conducción de la conducta de los individuos, como se detalla a continuación.

Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018

El tema de grupos vulnerables se abordó en el sexenio de Enrique Peña Nieto fundamentalmente desde una dimensión económica, en la que se enfatizó en las condiciones de desigualdad y pobreza que los atraviesan. Esta lógica se observa a partir de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el que se señala que las “condiciones de vulnerabilidad inaceptables, representa[n], además, un poderoso freno a la expansión del mercado y al

incremento de la productividad, lo que afecta sensiblemente el potencial de crecimiento económico del país” (GEUM, 2013, p. 43).

En este sentido, de acuerdo con el concepto de política vital de Lemke (2017), se evidencia la “tensa vinculación de los principios económicos a un orden de un rango ético más alto” (p. 133). Por lo que, con la introducción en la política social del concepto de *capital humano*, la esfera económica se adentra a los procesos de vida de las personas en situación de vulnerabilidad a partir del empleo de la retórica de la participación en las formaciones discursivas (Grinsberg, 2006). Es decir, se busca conseguir que estos sectores se perciban como “empresarios autónomos de sí mismos que trazan por propia responsabilidad decisiones de inversión [...] siendo finalmente responsables de su posible fracaso en competencia social e incluso de su propia muerte” (Lemke, 2017, pp. 137-138).

El hecho de que se retomara la educación en la política social, específicamente la inclusiva, parte de la necesidad de llamar a los ciudadanos a responsabilizarse de sus condiciones de existencia a partir del llamado a la autorrealización y autoperfeccionamiento y que constituyen la racionalidad a partir de la cual se estructurarían las prácticas de enseñanza de la educación por competencias (Grinsberg, 2006). En este orden de ideas, se estableció entre los principales compromisos del sexenio “garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo” (GEUM, 2013, p. 67) con la finalidad de “impulsar un cambio cultural que permita la construcción de nuevos referentes para interacción social” (CONAPRED, 2015, p. 10).

En este sentido, la atención a grupos vulnerables se focalizó en la población infantil y juvenil, y se articuló a través de la reforma del sistema educativo en el año 2013. Por lo que es posible deducir que al apostarse por la formación de una nueva generación de ciudadanos *empoderados* y responsables de sí, se estaría favoreciendo el traslado de las responsabilidades del Estado frente al individuo a un segundo plano consolidando a través de esto el tránsito de asistencia a inclusión.

Plan Sectorial de Educación 2013-2018

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, durante este sexenio se planteó la necesidad de ampliar las oportunidades de acceso al sistema educativo como una estrategia a partir de la cual se garantizarían la inclusión y la equidad.

Derivado de la necesidad de implementar nuevas estrategias y tecnologías que se adecuasen a las racionalidades de gobierno imperantes, durante el año 2013 se suscita una reforma educativa a nivel nacional en la que se implementó, entre otras cosas, un sistema de aprendizaje basado en competencias a partir del cual se pretendía dotar a las personas de un “sólido dominio de las disciplinas y valores [...] así como favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional” (SEP, 2013, p. 8).

Dicho modelo educativo también pugnaba por favorecer el acceso y la permanencia de las personas en situación de vulnerabilidad al sistema de educación a través de los principios de equidad y de inclusión como se

determinó en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, se hace referencia a la necesidad de crear y ampliar los espacios educativos para satisfacer la demanda por parte de los sectores vulnerables de la población que históricamente se encontraron excluidos de los mismos.

Sin embargo, a partir de la implementación de prácticas compensatorias, que favorezcan la permanencia de estos grupos en el ámbito educativo, se siguen reproduciendo nuevas prácticas de exclusión identificables en virtud de que se dotó a ciertas poblaciones de un estatus especial, que les permite coexistir en la comunidad pero que les priva de ciertos derechos de participación en el que las prácticas de exclusión se dan a partir de la segregación al interior (Núñez, 2007).

En este orden de ideas, los procesos de exclusión al interior de un sistema educativo que pretende ser *inclusivo* con los grupos en situación de vulnerabilidad se presentan a través de modalidades que justifican un trato diferenciado. Es decir, que se entra en una dinámica de *exclusión incluyente* a partir del cual se gestiona a los individuos con *necesidades educativas especiales*. Como ejemplo de esta racionalidad, se habla de *pertinencia en el contenido educativo* destinado a los “grupos que viven en comunidades rurales dispersas” (SEP, 2013, p. 30), así como el *fortalecimiento* de educación comunitaria y programas *compensatorios*²³.

²³ A partir del diseño de programas educativos focalizados para personas en situación de vulnerabilidad, se atendería al criterio de “una educación que les permita soportar sus condiciones; vivir resignados e incluso felices en ese horizonte estrecho y sin miras al que, según parece, se hallan irremisiblemente destinados” (Núñez, 2007, p. 5).

Partiendo de lo anterior, la política educativa vinculada a la atención a grupos vulnerables adquiere características preventivas nutridas en una vocación intervencionista (Núñez, 2007, p. 9) que opera estableciendo categorías diferenciales en los individuos sobre cuyos comportamientos futuros se especula; y es bajo esta lógica que se considera a la educación inclusiva como “la medida más efectiva para prevenir la delincuencia y ampliar las oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables” (GEUM, 2013, p. 33).

En este sentido, dentro de las líneas de acción establecidas en el *eje 3.6 Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de los grupos vulnerables*, se contempla entre las estrategias más relevantes la promoción de “programas y selectivamente escuelas de jornada ampliada o tiempo completo para complementar la formación de los jóvenes en zonas de alta incidencia delictiva” (SEP, 2013, p. 57).

La estructuración de estas líneas de acción permite observar que se pretende anticiparse al acto (en este caso el desarrollo de conductas antisociales potencialmente dañinas para la sociedad por parte de los sectores vulnerables), para justificar la intervención preventiva sobre esa persona (Núñez, 2007).

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011- 2017

La racionalidad de gobierno imperante en la atención a grupos vulnerables en el Estado de México durante el periodo de 2011 a 2017, tuvo una fuerte

influencia del neohigienismo²⁴. Este se vio reflejada en el planteamiento de los objetivos del eje de *gobierno solidario* establecido en el Plan de Desarrollo del Estado de México.

En esta lógica, la construcción de la política social en el Estado de México parte de cuatro objetivos fundamentales:

- La educación como potenciadora del desarrollo y bienestar social a partir de brindar igualdad de oportunidades
- El combate a la pobreza
- El mejoramiento de la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno
- Alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad

Relativo al primer objetivo, se plantean una serie de modificaciones al sistema escolar construidas bajo una lógica de gerenciamiento; es decir, desde el planteamiento de que “la totalidad de problemas, desigualdades e

²⁴ El concepto de neohigienismo, parte de una concepción moralizadora de la limpieza que se traslada de las corporalidades para instalarse en la mecánica de las ciudades y la moral, con la que se entremezcla. Es decir, se hace una asociación en la que se señala que la limpieza del pobre se vuelve una garantía de moralidad y por lo tanto de orden (Vigarello, 1991).

De acuerdo con Núñez (2014) en la actualidad el neohigienismo adquiere matices empresariales a partir de la evaluación de calidad del servicio por parte de los clientes, la eficiencia y el control de procesos en términos de tiempos y resultados numéricos.

injusticias de la vida escolar resultan ser una cuestión de gestión²⁵ (Grinberg, 2006, p. 71). En este sentido, se las funciones de los actores que intervienen en este sistema sufren algunas modificaciones y se convierten en gestores encargados de actuar en los espacios que se les confieren.

Partiendo de lo anterior, en cuanto a educación se refiere, se buscó “reorientar las funciones de los supervisores y directivos escolares” (GEM, 2011, p. 72) con la finalidad de fortalecer el monitoreo y evaluación de los resultados; es decir, los cambios en el sistema educativo favorecieron la instauración de estrategias a partir de las cuales los sujetos se encontraban en constante vigilancia por parte de los miembros de la comunidad. De acuerdo con Moyano (2010) la relación entre la educación y la supervisión, se dibuja a partir de una necesidad y de la articulación entre las administraciones públicas, los agentes de formación y los profesionales.

La relación entre dichos agentes atiende, por una parte, al cumplimiento de las responsabilidades públicas derivadas de la política social y sus implicaciones directas o indirectas en las necesidades de control y revisión; asimismo, la educación como un espacio de supervisión tiene a su vez una

²⁵ De acuerdo con Grinsberg (2006), la gestión en la educación se construye en una trama que implica la mejora del aprendizaje en la que el gestor debe procurar crear las condiciones o medios que permitan mejorar la calidad educativa y constituye una práctica que contempla y monitorea aquello que sucede a lo largo del periodo de planificación. Es decir, es un “conjunto de procesos de diseño, desarrollo y mantenimiento de un proyecto de intervención que relaciona las metas y las competencias institucionales con las demandas y las oportunidades del contexto (Grinsberg, 2006, p. 72)

función formativa donde los problemas sociales deben ser tratados (Moyano, 2010).

Por otra parte, para la satisfacción del objetivo de combate a la pobreza, nuevamente se toma como punto de partida medidas de prevención y al mismo tiempo de corte neohigienista mediante las cuales se asociaba la noción de pobreza con trastornos y enfermedades inherentes a dicha condición. Por lo que, en conjunto con la política educativa, la política de salud se orientó al control y la prevención de ciertos padecimientos asociados a los sectores desfavorecidos de la población.

Ahora bien, de acuerdo con Dieterlen (2015), la justificación de las políticas orientadas a mejorar la salud de las personas depende de otras dimensiones de bienestar que no necesariamente corresponden a esta; sin embargo, se han perfilado hacia los efectos del acceso a dichos servicios y no necesariamente atienden a la dimensión de justicia social, cuyo resultado es la exclusión de la atención a padecimientos consecuencia de determinadas situaciones y que no corresponden a los procesos de enfermedad.

Derivado de lo anterior, es posible identificar que la construcción de la política social que contemplaba entre sus rubros la salud como un elemento fundamental para la atención a grupos vulnerables, excluía las causas estructurales de su ámbito de acción.

Aunado a lo anterior, la política social también buscó la inserción del pobre en el mercado de trabajo a partir del fomento de proyectos focalizados que promovieran el empleo en zonas consideradas como de mayor rezago (GEM, 2011, p. 73) con la finalidad de promover la inclusión de estos sectores en el mercado laboral.

Dentro la lógica neohigienista, el tercer objetivo contemplaba el mejoramiento de la calidad de vida de los mexiquenses a partir de la transformación positiva de su entorno. En esta lógica, se esperaba que a partir de la atención a la demanda de servicios de infraestructura básica, se elevara la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad a partir del supuesto de que “de la limpieza de la calle a la limpieza de los alojamientos, de la limpieza de las habitaciones a la limpieza de los cuerpos, lo que se intenta es transformar las costumbres de los menos afortunados” (Vigarello, 1991, p. 240).

Partiendo de lo anterior, a través de la “limpieza” del paisaje en el que se desenvolvían las personas en situación de vulnerabilidad, se pretendía modificar ciertas conductas consideradas como nocivas y potencialmente peligrosas; por lo que estas medidas poseían una doble función: por una parte, como un instrumento de salida, y por otra como uno de moral.

En este orden de ideas, la política social en el Estado de México durante este periodo se construye a partir del fortalecimiento de la salud, la educación y el mejoramiento del entorno como puntos fundamentales para la inserción en el mercado de trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad.

Durante este periodo, la política de atención a grupos vulnerables en el Estado de México enfatizó en el cuidado de los niños, jóvenes, discapacitados, indígenas y pobres.

Ahora bien, en la figura 5, se identifica que la política social se estructuró en el marco de una racionalidad política de gestión de riesgo que traslada al individuo la responsabilidad de sí. A partir de esto, se espera que el sujeto vulnerable implemente soluciones biográficas para las contradicciones estructurales (Bauman, 2015) al volverse empresario de su vida.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con Lemke (2019) el elemento de peligrosidad atribuido a las personas estructuralmente vulnerables prevalece y debe ser canalizado y pacificado a través de regímenes sociales. Así, el estado de vulnerabilidad no es concebido como una consecuencia de la estructura económica; sino de disposiciones morales.

2011-2017

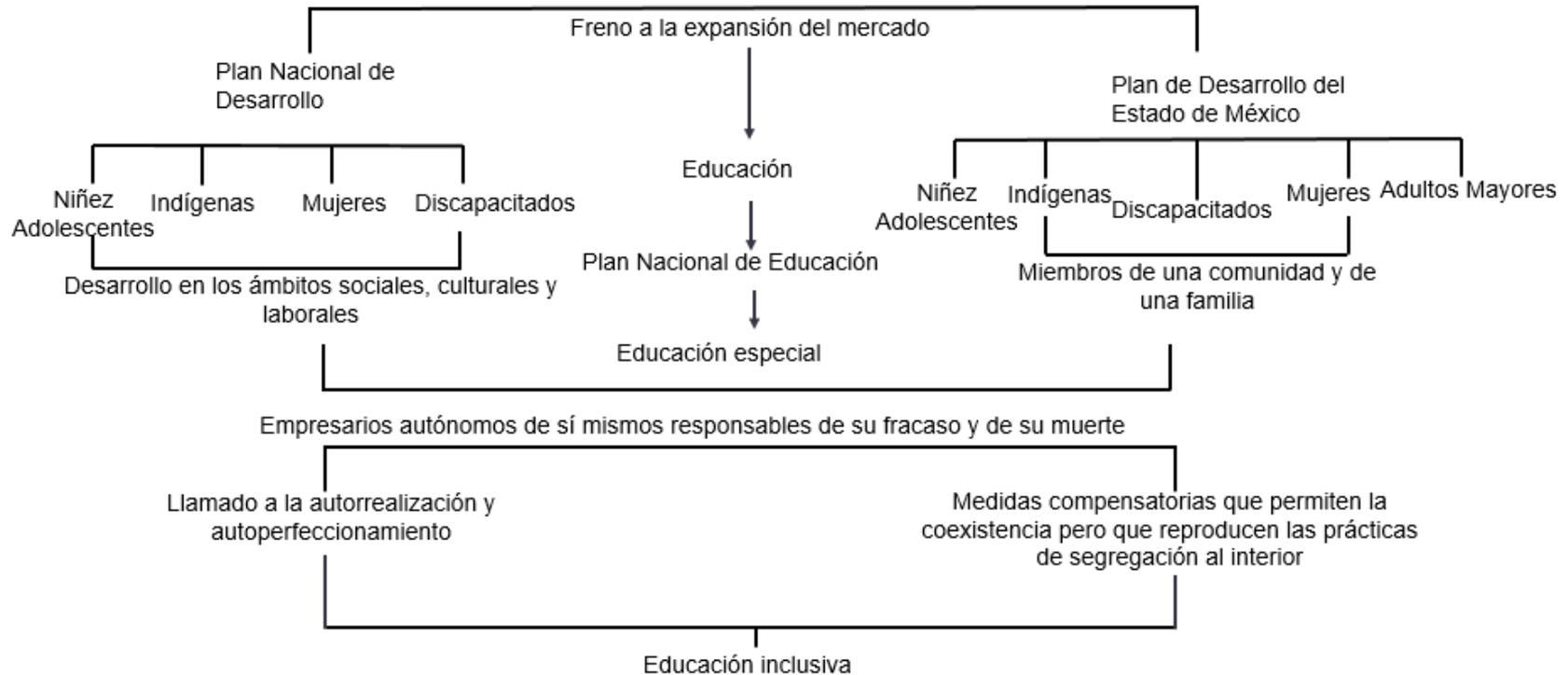


Figura 5. De la educación especial a la educación inclusiva 2011-2017. Elaboración propia a partir de datos obtenidos del PND 2012-2018, el PED 2011-2017 y el Plan Nacional de Educación 2013-2019

Conclusión del capítulo

Se podría concluir a través de lo anteriormente expuesto que los dispositivos de atención a grupos vulnerables experimentaron una serie de transformaciones significativas en un periodo de diecisiete años; mismas que atendieron a la implementación de nuevas tecnologías y racionalidades de que marcaron pauta para una nueva forma de gobierno a distancia de estos sectores de la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos identificar algunos elementos a lo largo de los sexenios que constituyeron ejes centrales en la construcción de las políticas sociales y que contribuyeron a la metamorfosis de un modelo de atención tendiente al asistencialismo residual, hacia uno de inclusión en el que se matizaron rasgos de promoción social y que enfatizó por lo tanto en la seguridad social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos en situación de vulnerabilidad a través de su incorporación al mercado de trabajo y ya no como resultado de derechos y obligaciones morales hacia ellos (Simmel, 2014).

En este orden de ideas, se identifica una suerte de modelo de intervención social a través de la idea de prevención²⁶, misma que, retomando a Robert Castel (1984), se aplica particularmente a los sectores sociales

²⁶ De acuerdo con Castel (1984), la prevención convoca a intervenir en la vida de aquel que representa un peligro para sí mismo y/o la sociedad. Asimismo, advierte sobre el uso de la tecnología en la constitución de nuevas formas de gobierno a distancia a partir de actividades periciales, evaluación y distribución como formas de enfrentar los problemas sociales.

seleccionados para ello. Partiendo de esto, es posible identificar cómo en el Estado de México fueron estructurándose medidas de política preventiva²⁷ a la que fueron sumándose perfiles poblacionales (niños, adolescentes, migrantes, etc.) para su posterior gestión a través de lo que Núñez (2014) identifica como “procesos de distribución y circulación en circuitos especiales” (p. 60); mismos que se definen a través del lugar que las personas en situación de vulnerabilidad ocupan en la sociedad.

A partir de esta atención diferenciada, se retoman dos posturas: por una parte una moralista a través de la cual se responsabiliza a las personas en situación de vulnerabilidad de sus condiciones (Bayón, 2013), y que por lo tanto apela al fortalecimiento del núcleo familiar como una respuesta para satisfacer las necesidades individuales y al mismo tiempo *prevenir* la formación de sujetos que pudieran representar un riesgo para sí o para los demás miembros de la sociedad. Dentro de este argumento, subyace la idea de que a partir de las comunidades se mantiene un control local homogéneo y autocontrolado²⁸ (Touraine, 2014, p. 197) de los grupos vulnerables.

Aunado a lo anterior, puede dilucidarse una especie de postura neohigienista a través de la cual se buscó la gestión de estos grupos a través

²⁷ Violeta Núñez (2014) explica que las políticas preventivas consisten en establecer categorías diferenciales de individuos en las que cualquier diferencia da lugar a perfiles poblacionales (p. 60)

²⁸ Según Touraine (2014) las comunidades autocontroladas tienen la ventaja de que el grupo (en este caso la familia) funge como intermediario entre el individuo y la sociedad, a partir de lo cual se amortiguan choques y reacciones consecuencia del proceso de integración; sin embargo, presentan el inconveniente de aumentar los choques intercomunitarios.

de la modificación de ciertas conductas y la promoción de su autosuficiencia laboral en lugar de modificar las condiciones estructurales que dan lugar a la vulnerabilidad. Esta postura es identificable a partir de la creencia de la posibilidad de prevenir los comportamientos socialmente indeseables y que legitima el intervencionismo social en nombre del bien común; misma que permea en todos los aspectos de la vida del individuo, como la salud y la educación, ejercidos a su vez a través de las tecnologías de gobierno que operan bajo la racionalidad de que cada cual se vigile por sí mismo y es responsable de su propio bienestar (Núñez, 2010).

Asimismo, la metamorfosis en el dispositivo de atención a grupos vulnerables se puede apreciar desde la óptica de la ruptura discursiva entre pobres y grupos vulnerables. Desde esta lógica se pueden distinguir rasgos de la negación de la vulnerabilidad y la pobreza como consecuencia de factores estructurales, y no como una elección propia del individuo sobre su destino. Por este motivo, al Estado librarse de su obligación de garantizar los bienes básicos para la subsistencia al vulnerable, y despojarlo por lo tanto de sus derechos a la asistencia, sienta las bases para un *estado de abandono* en el que la persona es dejada a su suerte (Arteaga y Bacarlett, 2010).

Capítulo 3: La construcción de grupos vulnerables desde el discurso de los funcionarios públicos

“...el discurso es un arma de poder, de control, de sujeción, de calificación y de descalificación que él es el juego de una lucha fundamental.”

Dichos y Escritos- Michel Foucault

En este capítulo se analizan algunos de los discursos oficiales emanados por las autoridades encargadas de atender y diseñar la política social de atención a grupos vulnerables; ello con la intención de identificar algunas de las características que se les atribuyen a estos y que, en consecuencia, influyen en la construcción de tipos ideales que determinan a *quiénes, cómo y qué* necesidades deben ser atendidas. Asimismo, se pretende identificar la perspectiva que se tiene de la participación del Estado en la dinámica de atención/inclusión de estos grupos.

Cabe recordar que, ya que cuando el discurso posee “una base y una distribución institucional, tiende a ejercer sobre los otros discursos [...] una especie de presión y de poder de coacción” (Foucault, 2005, p. 27), es un elemento mediante el cual se ejercen, de manera privilegiada, algunas de las más temibles formas del poder debido a que, a través de este, se imponen voluntades y enmascaran verdades (Foucault, 2005). Así, el discurso implica prácticas representacionales a través de las cuales se producen significados y realidades a partir de las relaciones entre saber y poder (Dunn, 2016).

Ahora bien, la construcción de dichos discursos obedece a su vez a la racionalidad política de su tiempo que, a su vez, se institucionaliza y “guía de manera sistemática la memoria individual y encauza nuestra percepción hacia formas que resultan compatibles con las relaciones que ellas autorizan” (Douglas, 1996, p. 137); por lo que a su vez atiende a la función de clasificación de las instituciones.

Entonces, ya que a través del discurso se producen declaraciones y prácticas, también tiene la función de crear realidades al entrar en las instituciones y ser normalizado (Dunn, 2016); por lo que este constituye y etiqueta cierto tipo de sujetos, asegurándose a su vez de que estos se ajusten a las mismas (Douglas, 1996).

Dicho lo anterior, para la construcción de este capítulo se retoman los discursos oficiales emitidos por las autoridades al frente de las instituciones involucradas en la atención a grupos vulnerables a lo largo del periodo 2000-2017. El análisis se basa esencialmente en la exposición de motivos de instrumentos legales, transcripciones de reuniones de trabajo de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados; así como material audiovisual de giras de trabajo en las que participaron quienes, a lo largo de ese periodo, dirigían las instituciones y desempeñaban un papel fundamental en la construcción de la política social en torno a la atención de estos grupos.

El objetivo de retomar dichas fuentes es identificar cómo se construye, desde el imaginario de las instituciones, tanto al vulnerable, como los dispositivos a través de los cuales es atendido; así como de qué forma y cuándo son empleadas estas identidades en el discurso político y social (Vucetic, 2015).

Nociones de la vulnerabilidad en el discurso

Como se apuntó anteriormente, la construcción que se tiene de los grupos en situación de vulnerabilidad dentro de la política social tiende a asociarla con la pobreza y en consecuencia, se ha manejado bajo lógicas neohigienistas y moralistas de las que se retoman diversos elementos, como la relación causal entre las condiciones de vida de los sectores vulnerables de la población, las nuevas dinámicas familiares, la deserción escolar y el incremento en los índices delincuenciales en dichos espacios. De igual forma a partir de su condición de vulnerabilidad se les asocia a condiciones de vida que distan de ser dignas reforzando las nociones estigmatizantes que los asocian a la suciedad y la falta de orden.

“El desarrollo social y el **combate a la pobreza** deben ser **prioridades de atención del Estado** en beneficio de los grupos más vulnerables, constituidos estos principalmente por: menores, adultos mayores y discapacitados, **carentes** de los más elementales **recursos** para acceder a una **vida digna** [...]” (Ley de asistencia social del Estado de México y Municipios, 2010, p.1).

Partiendo del extracto anterior, es posible identificar que, a partir de su condición de vulnerabilidad se les asocia a condiciones de vida que distan de ser dignas reforzando las nociones estigmatizantes que los vinculan a la suciedad y la falta de orden (Vigarello, 1991).

“Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de **factores** que los mantienen en **círculos viciosos de desarrollo** donde las **oportunidades de progreso son escasas** [...] tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la **desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vida digna**. Lo anterior no solo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una **barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país**. Existe un amplio sector de la población que por diversos motivos se mantiene al margen de la economía formal, en sectores donde no se invierte en tecnología, donde hay poca o nula inversión en capital humano, donde no hay capacitación y por lo tanto la productividad se ve limitada.” (Diputado de la LXIII Legislatura, 2014).

En lo anterior, es posible identificar cómo dentro del discurso de las personas encargadas de diseñar los instrumentos jurídicos a través de los cuales se pretende articular la política social de atención a estos grupos, se vincula la vulnerabilidad con el desarrollo de conductas consideradas como viciosas o nocivas, y que a partir de estas se desprenden las condiciones (estructurales) de violencia de las que han sido víctimas históricamente. Asimismo, desde esta concepción del *vulnerable* como persona en riesgo de

desarrollar conductas peligrosas, se han legitimado la intervención y las sanciones al trasladar al nivel del individuo la responsabilidad de las *conductas desviadas*, que a su vez sirven para predecir acciones futuras; lo cual ha determinado una nueva aproximación al manejo de los problemas sociales (Ravn, 2019).

“Y hoy platicábamos en esta reunión previa, que teníamos, que **es un acto de justicia a ellos** y que quien más que **ellos** para darnos **todo ese conocimiento, todas esas vivencias, pero sobre todo ese posicionamiento**. Existe una gran cantidad de **personas de la tercera**, que aún pueden **integrarse a la vida productiva** remunerada y existen muchos más que podrían enfocarse a actividades de voluntariado o de enfoque comunitario, pero nuestra sociedad los ha olvidado y con esto se pierde un cúmulo de experiencias y grandes oportunidades de desarrollo” (Diputada de la LIX Legislatura, 2016)

Partiendo de lo anterior, para el funcionario público, el desempeño de sus actividades relativas a la atención de grupos vulnerables, presentan la incorporación de estos sujetos al campo de trabajo como la satisfacción de sus necesidades. Es decir, normaliza la inexistencia del derecho de las personas en situación de vulnerabilidad al acceso a un mínimo garantizado por el Estado, pero al mismo tiempo reproduce dentro de su discurso el hecho de que al garantizar el acceso al trabajo del vulnerable para que este se haga responsable de sí, es constitutivo de un acto de justicia y no necesariamente de una obligación del Estado frente al pobre.

Dentro de la construcción del discurso que giró en torno a grupos vulnerables, la atención prestada a las personas con discapacidad resulta particularmente llamativa por la relevancia que esta cobró durante el periodo correspondiente a 2006-2012, en el cual en el ámbito discursivo, se hace una diferenciación entre la atención al discapacitado y al *pobre*²⁹; a través de la cual se identifica la categorización de los grupos vulnerables para su gestión y en la cual se reconocen las necesidades específicas de cada grupo que deben ser atendidas.

“La posibilidad de **transitar de un lugar a otro** es un supuesto indispensable para poder ir a la **rehabilitación, al centro de salud, a la escuela, a trabajar**, es decir, para ejercer nuestros derechos humanos, por eso en el **DIF** hablamos **no de una visión asistencialista, sino una visión de derechos humanos**” (Zavala, 2007)

En este orden de ideas, se refuerza la noción que se tiene de la atención a las personas en situación de vulnerabilidad ya no desde la concepción de la asistencia, sino desde su incorporación al campo laboral y su habilitación para el desarrollo de actividades que les permitan hacerse responsables de sí mismos.

²⁹ Recordemos que la atención a grupos vulnerables toma la particularidad de que se les engloba en la categoría de pobre independientemente de la situación socioeconómica de cada grupo en particular; por lo que al referirnos a dicha categoría, no es estrictamente limitativo a las personas en condición de pobreza.

“El país ganaría muchísimo si las personas con discapacidad, 10 millones en promedio, a escala nacional tuvieran las **mismas oportunidades** que el **resto de los mexicanos**” (Zavala, 2007)

En lo que respecta a la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, se apunta hacia la igualdad de oportunidades en relación con las personas “normales” de las cuales constantemente se hace una diferenciación como consecuencia de la elaboración de “concepciones, fundamentadas o no en forma objetiva, referidas a la esfera de la actividad vital debido a las cuales un estigma particular descalifica primariamente a un individuo” (Goffman, 2010, p. 70).

"Me uno a la petición y ruego de la secretaria de la aprobación de la reforma laboral, y sigamos aportando todos a la **construcción de una cultura de inclusión laboral**. Cuando todos nos volvemos más **incluyentes y menos discriminatorios**, también **generamos** ambiente de **paz**.

Estamos hablando de nuestro derecho... **no es una concesión**, porque cualquier persona que se integra a una empresa lo que hace es trabajar, aportar lo que sabe, sus propias capacidades y conocimientos, sus habilidades. **Es el ejercicio de un derecho**" (Zavala, 2012)

Partiendo de lo anterior, se identifica la reproducción de un discurso en el cuál se vincula causalmente la construcción de una cultura de inclusión laboral con la construcción de un ambiente de paz a partir de la incorporación de las habilidades, capacidades y conocimientos particulares de las personas

en situación de vulnerabilidad. En este sentido, podemos decir que a partir de involucrar “a los que poseen un estigma innato y son socializados dentro de su desventajosa situación al mismo tiempo que aprenden e incorporan los estándares ante los cuales fracasan” (Goffman, 2010, p. 49).

Sin embargo, ante esta situación también nos encontramos con la emisión de un discurso a partir del cual se pretende incluir a los sectores vulnerables de la población (en este caso a las personas con alguna discapacidad) al resaltar características positivas que al mismo tiempo siguen reproduciendo las dinámicas de diferenciación entre las personas estigmatizadas y los normales.

“Quienes padecen de alguna discapacidad son más que nosotros todavía porque demuestran esta fortaleza, estas ganas de salir adelante, nos demuestran que no hay barreras físicas, las únicas barreras que uno se pone son las mentales, y que tienen un corazón todavía más grande, una sabiduría, inteligencia mucho mayor que quienes no padecemos de alguna discapacidad. Vamos a fortalecer la cultura de respeto a las personas con discapacidad y del apoyo a las personas con discapacidad, falta por hacer, lo reconozco, hay que trabajar más rápidamente, con más entusiasmo para apoyarles a todas y todos ustedes” (Ávila, 2014)

En este sentido, además de resaltar rasgos que podrían ser vistos como positivos, se pueden identificar elementos de gestión de las conductas de los sujetos al construir un tipo ideal del discapacitado, entre cuyas características

se enlistan mayor grado de bondad, inteligencia y sabiduría en contraste con las personas normales, aunado a su constante esfuerzo por vencer “las barreras físicas” que forman parte de su cotidianidad; y que por lo tanto refuerzan la racionalidad del autoperfeccionamiento y de la responsabilidad de los sujetos sobre sus propios destinos en los que la participación del Estado pasa a un segundo plano (Grinsberg, 2006).

Partiendo de lo anterior, resulta menester mencionar cómo constantemente se alienta o se idealiza a los sectores vulnerables de la población a partir del llamado a la resiliencia y su capacidad de sobreponerse a las barreras que atraviesan constantemente bajo el discurso formal del sujeto como único responsable de su autorrealización.

“Aquí en nuestro querido Estado de México impulsamos precisamente la **inclusión de las personas con discapacidad en los temas laborales** y el fortalecimiento de la cultura que facilita la inclusión del desarrollo de nuestras mujeres, familias, adultos mayores y desde luego también en favor de las personas con discapacidad” (Ávila, 2014)

Dentro del discurso de los funcionarios, la inclusión de los grupos vulnerables en el campo laboral es un elemento que se repite constantemente y que abarca un espectro muy amplio de dichos grupos. En este sentido, la necesidad de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo se vuelve el eje central de la política de atención por sobre el resto de las necesidades de esos sectores.

Por un lado, se realiza una categorización de los sectores vulnerables a partir de la incorporación de nuevas tecnologías de gobierno que facilitan su gestión y vigilancia; y por otro la atención se vuelve homogénea y principalmente preventiva. En este sentido, dentro de la racionalidad imperante se identifica el campo laboral como la necesidad principal que debe atenderse pretendiendo garantizar que las personas en situación de vulnerabilidad puedan responsabilizarse de sí mismos y deslindar al Estado de su obligación de garantizarles el mínimo.

“Existe una gran cantidad de **personas de la tercera**, que aún pueden **integrarse a la vida productiva, remunerada** y existen muchos más que podrían enfocarse a actividades de voluntariado o de enfoque comunitario, pero nuestra sociedad los ha olvidado y con esto se pierde un cúmulo de experiencias y grandes oportunidades de desarrollo” (Diputada de la LIX Legislatura, 2016).

Asimismo, dentro del campo de la inclusión de grupos vulnerables se apostó por la adopción de nuevas conductas al interior de la sociedad a partir de las cuales se visibilizara a estos sectores de la población que históricamente habían sido invisibilizados, y por otro facilitar su integración a partir de la incorporación de la noción de *igualdad de oportunidades*, misma que se vincula a la promoción y la empatía hacia las personas en situación de vulnerabilidad; siendo principalmente las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad y los adultos mayores los sectores principales

a los cuales se focalizó la atención en aras de conseguir su incorporación a la educación, el trabajo y la salud.

“Respeto por la **dignidad**, vernos en el otro, **empatía** esos son los instrumentos que tenemos que emplear como sociedad para enfrentar a la violencia, mismos que debemos afinar para desde la primer infancia ser capaces de reconocerlos. Luchar para enfrentar a la violencia luchar con estas armas [...] lograr el más amplio **reconocimiento de los grupos vulnerables**, [...] **mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**.

De igual forma deben tomarse **acciones concretas** y a corto plazo que contribuyan a **evitar la violencia** contra estos grupos como refrenda de la **solidaridad** y la **voluntad política**” (Sales, 2016)

Asimismo, tras la instauración del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la categorización de las personas en situación de vulnerabilidad se amplió, lo cual contribuyó a la visibilización de nuevos sectores vulnerables. De acuerdo con Goffman (2010), este constituye un factor decisivo debido a que lo que se dice de la identidad social del individuo (como es el caso de los integrantes de la comunidad LGTBTTIQ, y las personas que viven con VIH), tiene gran importancia para este. Ser presentado en público por la fuerza, no implica grandes consecuencias; sin embargo, cuando el individuo pretende tomar acción sobre su estigma, debe considerar también la información que se tiene de él.

“Hay otros **grupos que necesitan ayuda**, como los de **diversidad sexual, los enfermos crónicos, las mujeres víctimas de violencia**. Pide también, que los integrantes de esta Comisión dejen un legado, que sea una casa de gestión de todos estos grupos que lo están necesitando” (Diputada de la LXIII Legislatura, 2015).

Aunado a lo anterior, a partir de la homogenización de las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, se determinan las necesidades que han de ser atendidas y cómo se llevará a cabo dicha actividad. El ejemplo más evidente en el caso del Estado de México, es el de las personas con alguna discapacidad, cuyas necesidades se focalizan en el campo de la atención médica sobre los padecimientos que los estigmatizan a través de los cuales se buscaba habilitarlas e incorporarlas al sector productivo o a las instituciones educativas.

“Destacar que se está incluyendo en las personas con discapacidad que están en alguna institución de asistencia **servicios de rehabilitación física terapias psicológicas educación especial y asesoría jurídica**” (Guzmán, 2016).

El reconocimiento de las necesidades que deben ser atendidas se realiza a partir de lo que se asume que estos sectores de la población necesitan para habilitar a los individuos para su posterior integración al campo de trabajo.

“En México la pobreza, [...] se profundiza con la discriminación de los grupos más discriminados, también **son lo que en peores condiciones de desigualdad, de pobreza y de violencia viven** porque la discriminación contribuye a crear esas condiciones [...] **son irresponsables económicos, políticos, sociales y culturales**” (Haas, 2017).

La percepción generalizada que se tiene hacia las personas en situación de vulnerabilidad por parte de los funcionarios públicos las concibe como irresponsables de sí mismas y asociadas a entornos de pobreza, desigualdad y violencia.

“[...] **los grupos históricamente discriminados sin acceso a sus derechos**, y cuando digo derechos, estoy hablando de las **condiciones mínimas** para poder vivir en dignidad e igualdad de oportunidades y elecciones que hacen la diferencia” (Haas, 2017).

Asimismo, se identifica la falta de acceso de las personas en situación de vulnerabilidad a condiciones de vida mínimas como uno de los principales efectos que tiene sobre ellos la discriminación; de forma que no se encuentran en igualdad de oportunidades para realizar elecciones de vida.

En este sentido, se recupera el repensar su existencia y la construcción de la misma de forma individual, pero también de dar un sentido personal a esta, a través de la cual “el individuo experimenta doblemente la nueva forma de individualización/fragilización que atraviesan nuestras sociedades” (Fitoussi y Rosanvallon, 1996, p. 44).

Siguiendo está lógica, con la transición a la atención desde la perspectiva de la inclusión, el Estado se desentiende de su obligación de dar

asistencia, por lo que en el ámbito discursivo, las acciones emprendidas en favor de las personas vulnerables, se perciben como concesiones o, en algunos casos, actos de justicia social.

Partiendo de lo anterior, el Estado diseña programas o políticas que asisten a los individuos en determinadas necesidades, pero el individuo en situación de vulnerabilidad no tiene un derecho expreso a ser beneficiado por dichas políticas (Arteaga y Bacarlett, 2010). Ante esto, la tendencia es hacia descontextualizar al sujeto y desresponsabilizar a la institución al individualizar y direccionar a los sujetos; de forma que se apela a su categoría de ciudadanos con derechos y obligaciones (Simmel, 2014) por lo que es posible identificar que a lo largo de la metamorfosis de los dispositivos de atención a grupos vulnerables hacia su inclusión, se construyó una dinámica de inclusión/exclusión en relación a sus derechos y obligaciones como ciudadanos por sobre su derecho a ser asistidos.

Por lo tanto, pese a la existencia de la obligación tácita del Estado de asistir a los vulnerables, se les atiende “no por ser ciudadanos, sino por el rol que juegan en las estrategias que permiten al Estado mantener la estructura de desigualdad social, y con ello la estabilidad social” (Arteaga y Bacarlett, 2010, p. 278).

Conclusión del capítulo

A través de los párrafos anteriores, fue posible identificar la relación existente entre el discurso institucionalizado y reproducido por los funcionarios públicos al frente de los organismos encargados de la atención a grupos vulnerables; y su contribución a la creación de realidades mediante la producción de

determinados sujetos. Así, el discurso se convierte en una herramienta que contribuye tanto a la forma en la que se construye, se piensa y se normaliza al sujeto vulnerable; como a la producción de verdades sobre estos grupos y que en consecuencia incide en su forma de gobierno.

Durante el periodo de estudio, el discurso emitido por los funcionarios públicos responsables de la construcción de la política social en México también sufrió diversas transformaciones a través de las cuales se amplió el espectro de la condición de vulnerabilidad; mismas que respondieron al contexto en el que tuvieron lugar y que atendieron a las necesidades de visibilización de nuevos sectores vulnerables de la población.

De lo anteriormente expuesto, es posible identificar que la estructura de la política social de asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad en México, parte de la construcción de un tipo ideal a través del cual se homogeneizan las necesidades de estos grupos y las reducen al acceso a la salud, la educación y el trabajo.

Asimismo, es posible dilucidar dos elementos que convergen en la construcción de un tipo ideal de los sujetos: por una parte se les asocia como sujetos que, de no ser habilitados e incluidos dentro de un campo de trabajo, son propensos a desarrollar conductas nocivas para la sociedad y que por lo tanto se estructuran políticas de prevención a través de las cuales no necesariamente se busca reducir la brecha de desigualdad existente entre los vulnerables y los normales, sino que a través de programas diseñados específicamente para “atender sus necesidades” acepten sus destinos y

puedan garantizarse un mínimo para su supervivencia ante las escasas posibilidades de movilidad social.

Aunado a lo anterior, se reproduce un discurso que los idealiza como personas que constantemente se esfuerzan en su autoperfeccionamiento, y que por lo tanto son dotados de características positivas que igualmente constituyen una forma de categorización y clasificación de los sujetos que facilita su direccionamiento.

Conclusiones

“Ahora sabemos que el equilibrio en la convivencia puede buscarse de muchas maneras:

Dando a cada uno la misma cosa,

Dando a cada cual lo que merece por su conducta,

Dando a cada cual aquello que es suyo, aunque nunca lo haya poseído,

Dando a cada cual lo que necesita..”

La lucha por la dignidad- José Antonio Marina

Durante el desarrollo de este trabajo, se analizó la metamorfosis de los dispositivos de atención a grupos vulnerables a partir de la convergencia de distintas racionalidades y tecnologías de gobierno que tuvo como consecuencia la instauración de una nueva dinámica a través de la cual se fue buscando paulatinamente mayor participación de los sujetos considerados en situación de vulnerabilidad en su propio gobierno. Es decir, se identificó el tránsito de las prácticas asociadas a un esquema de beneficencia social y de carácter compensatorio limitado a garantizar el *mínimum* (Simmel, 2014) hacia otro en el que se responsabiliza al individuo de su condición de vulnerabilidad y se pretende empoderarlo a partir de su habilitación para incorporarse al mercado de trabajo.

Recapitulando, la metamorfosis de los dispositivos de atención a grupos vulnerables en el Estado de México ha adoptado diversos matices que reflejan la convergencia de múltiples racionalidades a lo largo de su tránsito a través de distintos sistemas de coherencia, mismos que responden a su vez

al cruce entre la racionalidad dada por la política social a nivel federal y la estructurada a nivel estatal. En este sentido, es posible identificar que, pese a que a nivel macro prevalece la gubernamentalidad del individuo vulnerable a partir de su conducción e identificación como producto de sus decisiones individuales, y por lo tanto, responsable de sí mismo; a nivel estatal seguían permeando en los discursos y prácticas, algunos elementos y tecnologías de poder que facilitaban la intervención del Estado basándose en los principios de necesidad y responsabilidad colectiva.

Cabe destacar que a lo largo de las transformaciones experimentadas por los dispositivos de atención, se observa que la construcción de la política social durante el periodo de estudio presenta entre sus características una dinámica de exclusión, evidente a partir de la invisibilización de la vulnerabilidad como una consecuencia directa de la precarización del trabajo, del deterioro en la participación del individuo en las redes de sociabilización y el debilitamiento de los soportes de protección propuesto por Castel (1997) para, en consecuencia, focalizarse en sectores específicos de la población.

Por otra parte, encontramos también que la construcción de vulnerabilidad dentro de la política social se encuentra vinculada a la pobreza, llegándose a manejar dichas categorías de forma indistinta y cuya consecuencia fue la homogeneización en la atención a grupos vulnerables; lo cual contribuyó a que esta adquiriera un carácter más técnico que favoreció la incorporación de nuevas tecnologías de gobierno que permitieron mayor vigilancia y control de los programas a través de los cuales se atendían las necesidades de estos grupos.

Aunado a lo anterior, esta transformación se enmarca en el proceso de desmantelamiento de las instituciones en las que se concentraban las funciones protectoras del Estado (Bauman, 2015) y que encaminaban su acción concreta en la atención del pobre y de su situación. En este sentido, la acción social fue transformándose paulatinamente hasta reducirse a objetivos materiales y administrativos orientados a suprimir los daños y los peligros que el pobre o vulnerable representaban para el bien común (Simmel, 2014).

Así, al irse reduciendo las responsabilidades del Estado en la atención del pobre o de los grupos vulnerables, este las trasladó de regreso al individuo a partir de la retórica de la comunidad, que mediante la creación de lazos de cercanía, abonaría a la construcción de una vida social *decente* aún en condiciones extremadamente difíciles determinadas por la estructura misma (Chatterjee, 2004).

En este sentido, se identificó la importancia que se le da a la familia en el discurso para la solución a los problemas sistémicos determinantes de la condición de vulnerabilidad de los individuos, donde se pretendía que esta asumiera la obligación de asistir al vulnerable (Simmel, 2014); y al mismo tiempo, de acuerdo con Rose (1999), significó que esta constituyó un elemento clave en el control social y la reproducción de la racionalidad política, misma que contribuía a legitimar y al mismo tiempo generaba en los sujetos el compromiso de ajustar sus vidas bajo las normas de la racionalidad imperante.

Asimismo, se evidenció el tránsito de la concepción de la vulnerabilidad como un producto de su entorno y que, por lo tanto, tenía el derecho a la acción compensatoria derivada de su situación (Simmel, 2014); hacia la normalización del discurso de la percepción de la vulnerabilidad “como un hecho natural producto de desviaciones en la conducta individual, negligencia, pereza, falta de disciplina, irresponsabilidad; resultado del vicio, la escasa dignidad y autoestima” (Guadarrama, 2001: p. 36), mismas características que lo *inhabilitaban* para su incorporación en el mercado laboral y que desde la racionalidad política se visualizan como elecciones individuales y no un reflejo de las contradicciones estructurales.

En consecuencia, al ser vista la vulnerabilidad como una elección individual desde la racionalidad política; esta ha tendido a ser criminalizada o blanco de sospechas de potencial delictivo. Esta forma de pensar al vulnerables desde las instituciones se evidencia mediante la implementación de medidas preventivas desde los dispositivos de asistencia, mismas que se encuentran dirigidas especialmente a los sectores que el Estado ha clasificado como poblaciones de riesgo; como es el caso de los indígenas, las personas con discapacidad, los pobres, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Ahora bien, dentro estos sistemas de clasificación, se advierte la existencia subyacente de la lógica del retorno de la distinción *ellos/nosotros* en la que permea la dinámica de construcción de estereotipos y contrastes de identidad (Appadurai, 2013); y es a partir de esta que se han construido los tipos ideales mediante los que son determinadas las necesidades y los sujetos objeto de atención.

Dicha distinción ha construido al vulnerable como objeto de responsabilidad ética (Bauman 2015), a través del cual los órganos de gobierno buscan constreñir las manifestaciones externas de la moralidad en conductas visibles (Rose, 1999), donde el vulnerable “comanda mediante su *debilidad*, no en virtud de su fortaleza; da órdenes *absteniéndose* de darlas” (Bauman, 2015, p. 83) al ser reflejo de los temores de la sociedad, derivado de sus decisiones personales; donde al mismo tiempo representan símbolos de desaprobación y agentes de reeducación moral (Rose, 1999).

Aunado a lo anterior, se observa que el discurso político constituye un elemento fundamental en la producción de realidades en torno a cierta noción de vulnerabilidad que refuerza la dicotomía ellos/nosotros; y donde solo cobran relevancia cuando se planifica sobre su forma de tratarlos (Bauman, 2015), pero a partir de este se sigue reproduciendo cierta carga de estigma sobre ellos ya que se les cataloga como incapacitados y un freno para el desarrollo que debe ser tratado e incorporado al mercado laboral.

En este orden de ideas, el concepto de inclusión se asocia a la habilitación de estos grupos para su incorporación al trabajo y que, a partir de su propio esfuerzo, sus necesidades se satisfagan. Situación que se acentuó particularmente durante el periodo de 2005-2011, en el que el reconocimiento del derecho a la salud, por ejemplo, se vincula directamente al empleo a través de la seguridad social; por lo que la política social se construyó a partir de la búsqueda de igualdad de oportunidades de mujeres, jóvenes, discapacitados y adultos mayores, en la incorporación a las actividades laborales.

Por otra parte, a través de la reconstrucción genealógica y del análisis discursivo presentado en los capítulos anteriores, fue posible identificar que dentro de la racionalidad política neoliberal, la universalización de la educación incluyente representaría un punto fundamental en el supuesto empoderamiento del individuo vulnerable. Sin embargo, de acuerdo a Dubet (2010) la educación ya no es capaz de cumplir totalmente con sus promesas de emancipación de los individuos y de igualdad de oportunidades. Por el contrario, desde el sistema educativo en el Estado de México se ha perpetuado la reproducción de dinámicas de exclusión mediante la justificación del trato diferenciado. Así, el acceso a la educación y la implementación de prácticas compensatorias, han contribuido a la segregación al interior y a su vez, estas han adquirido características preventivas e intervencionistas (Núñez, 2007) que han constituido tecnologías de gobierno del individuo vulnerable.

Finalmente, como puede apreciarse, la gubernamentalidad de los grupos vulnerables en el Estado de México se ha caracterizado por el enfoque intervencionista y preventivo matizado por una racionalidad política tendiente al autoperfeccionamiento del individuo, trasladándole la responsabilidad de su propio fracaso. De manera que hablar de inclusión en la política social no se traduce en mejoras sustanciales de su nivel de bienestar o un acto de justicia social basado en el principio de equidad; sino que por el contrario es un eufemismo para justificar el desplazamiento de las responsabilidades del Estado.

Referencias

Álvarez-Uría, F. (2008). El método genealógico: ejemplificación a partir del análisis sociológico de la institución manicomial. En A. Gordo, y A. Serrano, (coord.), *Estrategias y Prácticas Cualitativas de Investigación Social* (pp. 3-22). Madrid, España: Pearson.

Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo?. *Sociológica*, (73), 249-264.

Appadurai, A. (2013). *El rechazo de las minorías*. México: Fábula Tusquets Editores.

Arteaga, N. (2008) Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel. *Sociológica*, (68), 151-175.

Arteaga, N. (2011). *Pobres y Delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arteaga, N. y Bacarlett, M. (2010). La pobreza como espacio de indeterminación. Un análisis desde la biopolítica. *Revista Internacional de Sociología*, 68 (2), 271-287. DOI:10.3989/ris.2008.10.15.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES]. (s.f.). *Una oportunidad de educación superior para jóvenes indígenas en México*. Recuperado de http://paeiies.anuies.mx/public/pdf/una_oportunidad_de_educacion_superior.pdf.

Auladell, F. (2003). La Genealogía como Método y el uso Genealógico de la Historia. *A Parte Rei. Revista de Filosofía* (29), 1-13. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/vidal29.pdf>.

Ávila, E. (21 de febrero de 2014). Anuncia Eruviel Ávila más de 100 mdp para personas con capacidades diferentes. *La Razón de México*. Recuperado de <https://www.razon.com.mx/mexico/anuncia-eruviel-avila-mas-de-100-mdp-para-personas-con-capacidades-diferentes/>.

Bauman, Z. (2011). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Bauman, Z. (2015). *Daños colaterales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bayón, M. (2013). Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales. *Estudios Sociológicos*, XXXI (91), 87-112. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59830136004>.

Castel, R. (1984). *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Barcelona, España: Anagrama.

Castel, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En Alvarez-Uría, F., Varela, J. (Ed.). *Materiales de Sociología Crítica* (pp. 219-243) Barcelona: La Piqueta.

Castel, R. (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. España: Paidós.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Castel, R. (2013). Michel Foucault y la historia del presente. *Con-Ciencia Social*, (17), 93-99. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5317477.pdf>.

Castro, D. (2013). Institucionalizando la Educación Intercultural: el Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en la UAEMéx. *Ra Ximhai*, 9(1), 75-98. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46126366006>.

Castro-Condes, C. y de Nieves, A. (2017). Análisis de meso y micro marcos en materia de envejecimiento activo en Galicia. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4 (2), 191-212.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP]. (2006). *Grupos Vulnerables. Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*. Recuperado de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_gvulnerables.htm#.

Chatterjee, P. (2004). *The politics of the governed. Reflections on popular politics in most of the world*. New York, United States of America: Columbia University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED]. (s.f.). *Antecedentes del CONAPRED*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=21&id_opcion=18&op=18.

CONAPRED. (2015) *Documento informativo por una educación inclusiva y un cambio cultural*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/EducacionInclusiva_2015_INACCSS.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2016). *Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza Estado de México, 2010-2016*. México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/PublishingImages/EdoMex_Cuadro1.JPG

Cruz, A. (2016). *Educación y discriminación: las instituciones educativas y los alumnos en México*. México: Educación y culturas. Recuperado de <http://www.educacionyculturaaz.com/analisis/educacion-y-discriminacion-las-instituciones-educativas-y-los-alumnos-en-mexico>.

De la Barreda, L. (2015). *La sociedad mexicana y los derechos humanos. Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dean, M. (2010). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Londres: SAGE Publications Ltd.

De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. Recuperado de <https://www.scribd.com/document/23583783/Pablo-de-Marinis-Gobierno-Gubernamentalidad-Foucault-y-los-Anglofocultianos>.

Del Valle, N. (2012). Entre poder y resistencia. Tras los rastros de la política en Foucault. *Revista Enfoques*, XI (17), 147-168. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4127589.pdf>.

Deleuze, G. (1992). What is a Dispositif?. En Armstrong, T. (ed), *Michel Foucault Philosopher* (pp.159-168). New York: Routledge.

Dieterlen, P. (2015). *Justicia distributiva y salud*. México: Fondo de Cultura Económica.

Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Dubet, F. (2010). Déclin de l'institution et/ou néolibéralisme? *Éducation et Sociétés*, 25 (1), 17-34. DOI: 10.3917/es.025.0017.

Dunn, K. y Neumann, I. (2016). *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. Estados Unidos: University of Michigan Press.

Echevarren, R. (2014). *Foucault. Una Introducción*. Argentina: Editorial Quadrata-Biblioteca Nacional.

Fernández, A. y Rozas, M. (1988). *Políticas sociales y trabajo social*. Buenos Aires, Argentina: Humanitas.

Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (1996). *La nueva era de las desigualdades*. Argentina: Manantial.

Foucault, M. (1980). *Microfísica del poder*. España: Ediciones de La piqueta.

Foucault, M. (1991). Questions of method. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Ed.), *The Foucault Effect Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 73-86). Chicago, United States of America: The University of Chicago Press.

Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.

Foucault, M. (2005). *El Orden del Discurso*. Argentina: Fábula Tusquets Editores.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.

Foucault, M. (2010). *La arqueología del saber*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (2011). *La verdad y las formas jurídicas*. España: Gedisa Editorial.

Foucault, M. (2012). *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (2014). *Los anormales. Curso en el Collège de France (1974-1975)*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.

Foucault, M. (2017a). *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*. México: Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (2017b) *Discurso y Verdad. Conferencias sobre el coraje de decirlo todo Grenoble, 1982/ Berkeley, 1983*. México: Siglo XXI Editores.

Fustier, P. (1989). La infraestructura imaginaria de las instituciones. A propósito de la infancia inadaptada. En R. Kaës, J. Bleger, E. Enríquez, F. Fornari, P. Fustier, R. Roussillon, J. P. Vidal. (Ed.), *La institución y las instituciones. Estudios Psicoanalíticos* (pp. 160-187). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia. Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva.* (183) 147-169. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_183.pdf.

García, L. (2011), ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben. *A Parte Rei. Revista de Filosofía* (74) 1-8. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/fanlo74.pdf>.

GEM. (2005). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.* Recuperado de http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PD_GEM_2005-2011.pdf.

GEM. (2011). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.* Recuperado de <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/PDEM2011-2017.pdf>.

GEUM. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Recuperado de http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.

GEUM. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Recuperado de https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

Giraldo, R. (2006) Poder y Resistencia en Michel Foucault. *Tabula Rasa* (4). 103-122. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n4/n4a06.pdf>.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos [GEUM]. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89909/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>.

Gobierno del Estado de México [GEM]. (1999). *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*. Recuperado de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlandeDesarrollodelEstadodeMexico1999-2005.pdf>.

Goffman, E. (2010). *Estigma: la identidad deteriorada*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Grinsberg, S. (2006) Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. *Revista Argentina de Sociología*, (6), 67-87. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/269/26940605.pdf>.

Guadarrama, G. (2001). *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Gürkan, C. (2018). Foucault, Public Finance, and Neoliberal Governmentality: A Critical Sociological Analysis. *Yönetim ve Ekonomi*, 25 (3), 677-694. DOI: 10.18657/yonveek.449581.

Guzmán, L. (7 de septiembre de 2016). *Garantizar derechos de grupos vulnerables* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=gpdTBuwaXCI>.

Haas, A. (18 de octubre de 2017). *Los grupos discriminados no son grupos vulnerables, son grupos vulnerados: Alexandra Haas, CONAPRED* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=vtEDA4wAd80>.

Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de Estrategia. Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*. (183) 147-169. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_183.pdf.

Juárez, J. M., Camboni, S., y Garnique, F. (2010) De la educación especial a la educación inclusiva. *Argumentos*, 23 (62), 41-83. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v23n62/v23n62a3.pdf>.

Juárez, C., Márquez, M., Salgado, N., Pelcastre, B., Ruelas, M., y Reyes, H. (2014). *La desigualdad en salud de grupos vulnerables de México:*

adultos mayores, indígenas y migrantes. Revista Panam Salud Pública, 35 (4), 284-290. Recuperado de <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/BP08Juarez-Ramirez-Mexico-Equidad-en-Salud-2014.pdf>.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica de México, S.A.

Lemke, T. (2017). *Introducción a la biopolítica*. México: Fondo de Cultura Económica de México, S.A.

Lemke, T. (2019). *Foucault's Analysis of Modern Governmentality. A Critique of Political Reason*. London: Verso.

Ley de Asistencia Social del Estado de México y Municipios. (25 de octubre de 2000). Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno". México: Legislatura del Estado.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (11 de junio de 2003). Diario Oficial de la Federación. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

LIX Legislatura del Estado de México. (2016). *Reunión de la Comisión Legislativa para la Atención a Grupos Vulnerables*. Recuperado de

<http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/Versiones/comites/137-02sep16.pdf>.

Lorenzini, D. (2018). Governmentality, subjectivity, and the neoliberal form of life. *Journal for Cultural Research*, 22 (2), 154-166. DOI: 10.1080/14797585.2018.1461357.

Marínez-Novillo, J. (2010). Genealogía y Discurso. De Nietzsche a Foucault. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 26(2). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/181/18118916008.pdf>.

Moyano, S. (2010). La práctica educativa en educación social. En Tizio, H., Medel, E., y Moyano, S. (coord.). *Encrucijadas de la educación social. Orientaciones, modelos y prácticas*. Barcelona: Editorial UOC.

Musseta, P. (2009). Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. 51(205). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100003.

Narodowski, M. (2008). La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(2), 19-26. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55160203>.

Núñez, V. (2010) El control social. En Tizio, H., Medel, E., y Moyano, S. (coord.). *Encrucijadas de la educación social. Orientaciones, modelos y prácticas*. Barcelona: Editorial UOC.

Núñez, V. (2014) Formas actuales del control social: impactos en la educación social. Reflexiones desde la pedagogía social. *Interfaces Científicas-Educação*, 3 (1), 57-66. DOI: 10.17564/2316-3828.2014v3n1p57-66.

Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. Argentina. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/EI%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2014) Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014_HDR/HDR-2014-Spanish.pdf.

Ravn, S. (2019). Imagining futures, imagining selves: A narrative approach to 'risk' in Young men's lives. *Current Sociology*. 67 (7), 1039-1055. DOI: 10.1177/0011392119857453.

Revel, J. (2009). *Diccionario Foucault*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Rincón, G. (2001). Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLIV (183), 261-319. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118312>.

Romo, A., Hernández, P. (2005). *Evaluación del Programa de Tutoría a Estudiantes Indígenas. Programa de Apoyo a Universidades con Estudiantes Indígenas. ANUIES-Fundación Ford*. Recuperado de http://paeiies.anuies.mx/public/pdf/evaluacion_del_programa_de_tutoria.pdf.

Rose, N. (1999). *Governing the Soul. The Shaping of the Private Self*. London: Free Association Books.

Rose, N., O'Malley, P., Valverde, M. (2009) Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*. 2(94). Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1474131.

Rose, N. (2007) ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5 (008), 111-150.

Sales, R. (19 de junio de 2017). *Discurso del Comisionado Nacional de Seguridad Lic. Renato Sales Heredia* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=k6Af2wvg0xY>.

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Recuperado de http://www.oei.es/historico/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf.

Secretaría de Salud (2007) *Programa Nacional de Salud 2007-2012 Por un México sano: construyendo alianzas para una mejor salud*. Recuperado de http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/programas/pns_version_completa.pdf.

SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/11908/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.compressed.pdf

Simmel, G. (2014) *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica de México, S.A.

Touraine, A. (2014). *¿Podremos vivir juntos?* México: Fondo de Cultura Económica, S.A.

Universidad Autónoma del Estado de México [UAEM]. (s.f.). *Departamento de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20170714035318/http://web.uaemex.mx/DAAEI/antecedentes.html>.

Vigarello, G. (1991) *Lo limpio y lo sucio. La higiene del cuerpo desde la Edad Media*. España: Alianza Editorial.

Vucetic, S. (2015) *National Identity: One Discourse Analytic Method*. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/5b3bdf1096e76f3a066de5c7/t/5b3c88616d2a7346fac0dd56/1530693730611/srdjan-how-to.pdf>.

Zavala, M. (19 de enero de 2007). Retoma la esposa de Calderón tareas del DIF. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/01/19/index.php?section=sociedad&article=051n2soc>.

Zavala, M. (2012). Palabras de Margarita Zavala Presidenta del DIF Nacional. México. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/margarita-zavala-gomez-del-campo/palabras-de-margarita-zavala-presidenta-del-dif-nacional-y-esposa-del-presidente-de-mexico-durante-su-intervencion-en-la-ceremonia-de-entrega-de-vehiculos-adaptados-a-sistemas-estatales-dif/>