



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

El problema de la focalización de las políticas sociales en el Perú. Sobre la necesidad de cambiar la perspectiva cuantitativa por una cualitativa

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Hernán Luis HERBOZO SARMIENTO

Lima, Perú

2015



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Herbozo, H. (2015). *El problema de la focalización de las políticas sociales en el Perú. Sobre la necesidad de cambiar la perspectiva cuantitativa por una cualitativa*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

A Carmen y Hernán, mis padres.
A quienes vi resistir tiempos de vulnerabilidad

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	2
1. Planteamiento del problema.....	2
2. Formulación del problema.....	6
2.1. Problema principal de investigación.....	6
2.2. Problemas secundarios de la investigación.....	6
3. Objetivos de la investigación.....	7
3.1. Objetivo general de la investigación.....	7
3.2. Objetivo secundario de la investigación.....	7
4. Justificación de la investigación.....	7
 CAPITULO II: MARCO TEÓRICO.....	 9
1. Enfoque teórico de la investigación.....	9
2. Definición de términos fundamentales de la investigación.....	11
2.1. Política pública.....	11
2.2. Política social.....	16
2.3. Focalización.....	22
3. Hipótesis de la investigación.....	26
3.1. Hipótesis central de la investigación.....	26
3.2. Hipótesis secundaria de la investigación.....	26
 CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO.....	 27
1. Tipo de investigación.....	27
2. Modalidad de la investigación.....	27
3. Universo y muestra.....	27
4. Técnicas de recolección de información.....	27

4.1.	Fuentes primarias y secundarias.....	27
4.2.	Observación directa en campo.....	27
5.	Instrumentos de recolección de información.....	28

CAPITULO IV: PESPECTIVA CUALITATIVA: CONCEPTO DE VULNERABILIDAD.....29

1.	Marco teórico del concepto de vulnerabilidad.....	35
1.1.	Vulnerabilidad social.....	35
1.2.	Vulnerabilidad socio-económica.....	38
1.3.	Vulnerabilidad socio-demográfica.....	41
1.4.	Vulnerabilidad desde el enfoque de la gestión de riesgo ante desastres.....	44
1.5.	Vulnerabilidad desde la perspectiva de la salud.....	47
1.6.	Vulnerabilidad y migración en el Perú.....	51
1.6.1.	Inmigración y la vulnerabilidad del “otro”.....	51
1.6.2.	Primera ola migratoria: vulnerabilidad de un nuevo actor social.....	53
1.6.3.	Segunda ola migratoria: vulnerabilidad y acción transformadora del nuevo actor social.....	56
1.6.4.	Diáspora interna: vulnerabilidad y violencia política.....	61
1.7.	Vulnerabilidad desde el enfoque del Estado peruano.....	66
2.	El concepto cualitativo de vulnerabilidad.....	73
2.1.	Horizonte teórico.....	73
2.2.	Construcción del concepto.....	83
2.3.	Dimensiones y umbrales.....	86

CAPITULO V: PERSPECTIVA CUANTITATIVA CONCEPTO DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA.....93

1.	Enfoques teóricos de pobreza y de pobreza extrema.....	95
1.1.	Enfoque basado en el ingreso y el gasto.....	95
1.2.	Enfoque basado en las necesidades básicas insatisfechas.....	96

1.3.	Enfoque basado en las capacidades y realizaciones.....	97
1.4.	Enfoque desde el Estado peruano.....	100
2.	El concepto cuantitativo de pobreza y de pobreza extrema.....	105

CAPITULO VI: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL CONCEPTO CUALITATIVO DE VULNERABILIDAD Y EL CONCEPTO CUANTITATIVO DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA.....108

1.	Análisis comparativo a nivel conceptual.....	108
1.1.	Aspectos diferenciadores.....	109
1.2.	Ventajas del uso del concepto de vulnerabilidad en el proceso de focalización de las políticas sociales.....	110
2.	Análisis comparativo a nivel de sus dimensiones.....	112
2.1.	Aspectos diferenciadores.....	112
2.2.	Ventajas del uso de las dimensiones del concepto de vulnerabilidad en el proceso de focalización de las políticas sociales.....	113

CAPITULO VII: ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA APRENDE SALUDABLE.....115

1.	Objetivos del Programa.....	116
1.1.	Objetivo principal.....	116
1.2.	Objetivos específicos.....	116
2.	Componentes del Programa Aprende Saludable.....	116
2.1.	Componente 1: Evaluación integral de Salud.....	116
2.1.1.	Detección de riesgos.....	116
2.1.2.	Detección de enfermedades.....	116
2.1.3.	Intervención precoz.....	117
2.2.	Componente 2: Promoción de comportamientos saludables.....	117
2.2.1.	Desarrollo de capacidades.....	117
3.	Ámbitos de intervención.....	118
4.	Criterios de focalización empleados por el Programa Aprende Saludable.....	118

CAPITULO VIII – PROGRAMA APRENDE SALUDABLE DESARROLLADO POR LA MICRO RED DE SALUD SAN FERNANDO.....119

1.	Objetivos del Programa.....	119
1.1.	Objetivos generales.....	119
1.2.	Objetivos específicos.....	119
2.	Ámbitos de intervención.....	120
3.	Componentes de intervención.....	121
3.1.	Componente 1: evaluación integral de salud.....	121
3.2.	Componente 2: promoción de comportamientos saludables.....	122

CAPITULO IX – ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA APRENDE SALUDABLE OBTENIDOS POR LA MICRO RED DE SALUD SAN FERNANDOEL AÑO 2014 DESDE EL ENFOQUE CUALITATIVO DEL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD.....123

1.	Primer punto de análisis: ámbitos de intervención.....	124
2.	Segundo punto de análisis: beneficios del Programa Aprende Saludable.....	131
2.1.	Inclusión al AUS.....	131
2.2.	Atención a escolares con desnutrición crónica.....	133
2.3.	Atención a escolares con malnutrición crónica.....	135
2.4.	Atención a escolares con obesidad y sobrepeso.....	139
2.5.	Atención a escolares con anemia.....	144
2.6.	Tamizaje de vacunación escolar.....	151

Conclusiones y recomendaciones.....	155
-------------------------------------	-----

Bibliografía

Anexos

INTRODUCCIÓN

Una de las principales problemáticas que presenta las políticas sociales en el Perú está relacionada con la efectividad que estas tienen para llegar a sectores poblacionales más amplios que, sin ser calificados como pobres o pobres extremos -según el Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO)-, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y requieren de la atención del Estado.

El análisis que realiza la presente investigación busca identificar las limitaciones que presentan los criterios de focalización empelados por el Estado para el proceso de selección de los ámbitos de intervención de las políticas sociales. Una de estas limitaciones consiste en que estos criterios de focalización se encuentran inscritos exclusivamente en la perspectiva cuantitativa de pobreza monetaria. Bajo esta perspectiva, la sociedad es segmentada en categorías monetariamente establecidas: pobres, no pobres y pobres extremos. Cabe mencionar que desde la implementación de las reformas de estabilización y ajuste estructural, el gasto social ha sido direccionado a los segmentos poblacionales calificados en las categorías pobres y pobres extremos. Las políticas sociales, en ese sentido, se convirtieron en mecanismos públicos de compensación en un marco general de “lucha contra la pobreza”. Con ello, el horizonte del desarrollo social, sostenible e integral, cede ante el nuevo esquema de crecimiento económico implantado con la adopción de las reformas neoliberales y las recomendaciones del consenso de Washington para Latinoamérica. Bajo el nuevo patrón económico, la perspectiva de las políticas sociales cambió significativamente, pues la pretensión universal que tenían abdica ante una pretensión más bien selectiva a través de un tipo de racionalidad centrada en reducir cuantitativamente la cantidad de pobres y de pobres extremos -tomando como umbrales de ponderación la brecha de pobreza establecida por el Banco Mundial-, dejando de lado, de esta manera, un tipo de acción pública orientada a la gestión social de la sociedad peruana en su conjunto.

Ahora bien, el modelo económico instaurado con la implementación del programa de estabilización y ajuste estructural, no obstante su adopción necesaria en aquellos momentos de crisis, generó problemas significativos en la existencia de los peruanos. Uno de los principales efectos fue el generar e instituir condiciones materiales y simbólicas de existencia precarios. Esta precarización de las condiciones de vida dentro de la sociedad peruana obedeció a dos procesos paralelos: el desmantelamiento de la institucionalidad del Estado y la disminución significativa de su capacidad de acción regulatoria en materia de gestión de los aspectos sociales, y los efectos sociales negativos generados por el deterioro de los niveles de consumo y el incremento del costo de subsistencia. Bajo este panorama, el desarrollo social se convierte más bien en una búsqueda individual de supervivencia, con las implicancias que ello lleva en un contexto en donde la precariedad es el síntoma generado en grandes sectores poblacionales: pobres, no pobres y pobres extremos.

Hoy en día, pese al crecimiento macroeconómico, el síntoma de la precariedad no ha sido abordado debidamente desde el Estado. Aún las políticas sociales siguen siendo focalizadas bajo el criterio de la pobreza monetaria, priorizando los sectores

pobres y pobres extremos. En otros términos, se prioriza un modelo de crecimiento social cuantitativo y no cualitativo. Esto permite plantear preguntas significativas y cruciales: ¿desde qué perspectiva ética y conceptual son abordadas las desigualdades sociales en el Perú?, ¿desde qué concepción de justicia el Estado peruano aborda la problemática de las desigualdades en el Perú?, ¿qué tipo de democracia es la que practicamos en un país en donde, pese a tener recursos económicos e instituciones funcionales, no apuesta por un cambio cualitativo con respecto a la perspectiva del desarrollo social?

La propuesta de la presente investigación consiste en la elaboración del concepto cualitativo de vulnerabilidad con el objetivo de dar respuestas a algunas de las preguntas planteadas. Este concepto, en la medida que busca dar cuenta de las condiciones de precariedad en las que vive la sociedad en su conjunto, no limitándose al análisis unidimensional de la pobreza monetaria, pretende incidir en la necesidad de cambiar la perspectiva cuantitativa por una que revalore un tipo de análisis cualitativo de las desigualdades sociales. Los criterios propuestos desde la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad dan cuenta de la multidimensionalidad de las condiciones de precariedad que estructuran la existencia vulnerable del individuo. Ello permitirá sentar las bases y los criterios fundamentales del proceso de focalización bajo un tipo de racionalidad sujeta a direccionar el gasto público a la gestión de las desigualdades sociales de la sociedad en su conjunto.

Por ello, resulta importante realizar un análisis crítico de los actuales criterios de focalización y replantearlos bajo una perspectiva que dé cuenta de la dinámica de las condiciones de precariedad material y espiritual que moviliza a los peruanos hacia la lucha personal y cotidiana de salir a delante.

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Planteamiento del Problema

Los cambios estructurales acontecidos en la década de 1980 – 1990 cambiaron significativamente el rumbo de la economía y de las instituciones en el Perú. El estatismo orgánico y el corporativismo inclusivo de la segunda fase del régimen de Velasco se desmontaron con la transición democrática, imponiéndose un nuevo régimen económico basado en la economía del mercado. El modelo económico regido por la adopción de las políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones entró en crisis durante el régimen autoritario de Velasco. Este modelo también entró en crisis en otros países de Latinoamérica. “Argentina, Brasil (antes de 1964), Uruguay y Colombia (antes de 1957) siguieron estas políticas y tuvieron como resultado crisis económicas¹”. Las políticas del ajuste estructural – adoptadas como recomendaciones se tradujeron, ya bajo el régimen de Fujimori, en reformas neoliberales. Esto trajo, entre otras, dos consecuencias relevantes: la resignificación del Estado y la adopción de políticas públicas aprobadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El Estado empezó a ocupar un lugar secundario, reduciendo su capacidad de acción que antes poseía. De tener un rol fundamental en el ordenamiento social, el Estado pasó a cumplir un rol más bien ejecutivo de las políticas diseñadas por el plan de estabilización del FMI.

“Las políticas públicas aplicadas han sido las propaladas por el FMI y la tecnocracia fondomonetarista. Sus metas son una economía eficiente basada en las ventajas comparativas, con un mercado en equilibrio y sin precios artificiales; una sociedad de individuos sin organizaciones ni instituciones sólidas; y un Estado que, en lo posible, prescinda de sus funciones económicas y sociales²”.

Cabe resaltar que entre los instrumentos para lograr dichas metas fueron: la reducción del déficit fiscal, la liberación de precios, la liberación de los flujos internacionales de capitales y la eliminación de los subsidios.

El Estado, en materia de políticas sociales, cambió significativamente. Este, al reducir sus funciones, deja de intervenir directamente en el desarrollo social e integral de la sociedad. El enfoque cambia hacia un tipo de gestión más bien focalizada, ajustando la implementación de las políticas sociales a los límites que imponían los escasos recursos públicos que había dejado la recesión.

¹ McClintock, C & Lowenthal, A. (Comp) (1985). *Anatomía de un fracaso económico*. En El Gobierno Militar. Una experiencia peruana 1968 – 1980 (p. 135). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

² López, S (1997). *Del Estado oligárquico al Estado neoliberal. Cambios y continuidades en las relaciones de autoridad*. En Ciudadanos reales e imaginarios (p. 287). Lima: Instituto de Dialogo y Propuesta

Los criterios de pobreza y de pobreza extrema empezaron a ser utilizados para el proceso de selección de los ámbitos de aplicación de las políticas sociales. El concepto de focalización aparece como un instrumento necesario para hacer frente a la pobreza y pobreza extrema. Esto responde, desde un punto de vista de efectividad y maximización de los recursos limitados del Estado, a un proceso de racionalización del gasto público que impulsó el nuevo contexto de ajuste estructural y de implementación del nuevo patrón o modelo económico. La recaudación tributaria había descendido significativamente y los recursos públicos se habían reducido al punto de no poder hacer frente al mantenimiento material y burocrático del Estado. El conflicto armado interno, por su parte, también fue una más de las expresiones de dicho proceso de desmantelamiento del aparato público y del país en general. El experimento heterodoxo del gobierno de García generó una considerable disminución del PBI per cápita.

“Entre 1988 y 1990, el PBI per cápita disminuyó un veinticinco por ciento y pronto llegaría al nivel de 1950, la contracción general de la economía –según la CEPAL (1991)- fue de 8,4 por ciento en 1988, a 11,4 por ciento en 1989 y a 4,9 por ciento en 1990³”.

Este difícil panorama generó efectos negativos en los salarios, en el consumo familiar, en la recaudación tributaria, llegando a un nivel de desempleo altamente preocupante.

Los niveles de pobreza aumentaban en todo el país. El gasto en salud pública y educación se vio disminuido considerablemente a lo largo de la década de 1980-1990. Esta grave situación fue enfrentada por el régimen de Alberto Fujimori a través de la aplicación de un paquete de estabilización ortodoxo que atacaba principalmente la inflación. Para ello el gobierno cortó los subsidios de los precios y el gasto social, y aumentó las tasas de interés y los impuestos. El “fujishock” fue la denominación de este proceso de reestructuración económica, así como de la intervención de una creciente privatización y liberalización del aparato público. La idea fundamental era insertar al Perú en la economía mundial.

Esta idea tuvo serias implicancias a nivel social, pues las reglas del mercado sustituían en la práctica la capacidad del Estado para intervenir en aspectos mucho más integrales de la sociedad, sobre todo en el campo de los derechos y de la intervención social en los sectores menos favorecidos.

“Un efecto del programa de austeridad fue, claro está, la pauperización aún mayor de la población. En general, entre 1990 y 1992, el ingreso real de los peruanos cayó en una tercera parte. En Lima, el consumo global disminuyó en veinticuatro por ciento en el sector público y cuarenta por ciento en el sector privado⁴”.

Bajo esa lógica, el gasto social debía de ser direccionado a los sectores más pobres del país. De esta manera, las políticas sociales empezaron a ser

³ Klarén, P (2004). *El retorno a la ortodoxia, la redemocratización y el populismo redivivo, 1975-1990*. En Nación y Sociedad en la Historia del Perú (p. 489). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

⁴ *Ibid*, p. 491.

implementadas como mecanismos de compensación para contrarrestar los efectos negativos del ajuste estructural que iba aplicando el gobierno.

El principio de universalidad de las políticas de protección social fue reemplazado por políticas sociales focalizadas. En ese sentido, los criterios de selección para identificar los ámbitos de intervención de las políticas sociales fueron la pobreza y la pobreza extrema. Esto se da bajo la necesidad operativa de racionalizar el gasto, tomando en cuenta que el Estado carece de recursos necesarios para implementar políticas sociales de corte universal.

Es preciso señalar que la reducción de la pobreza en el país ha ido paulatinamente disminuyendo, si nos basamos únicamente en los datos estadísticos. El mapa de pobreza elaborada por el INEI indica que el nivel de incidencia de pobreza monetaria total es de 39.3% a comparación de años anteriores en que este indicador llegaba incluso al 58.7% en el 2004. Sin embargo, como indica Carolina Trivelli, es importante cuestionarnos algunas consideraciones tomando en cuenta los resultados estadísticos. “El 60 por ciento de los no pobres también tienen por lo menos una necesidad esencial insatisfecha⁵”.

Este dato nos indica serios cuestionamiento. Dos de ellos son: por un lado, que el análisis de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) refleja la visión de la incapacidad de los hogares para consumir en consonancia con el neoliberalismo; por otro lado, que existe un problema significativo con respecto a la manera de abordar institucionalmente la pobreza, pues ese 60% que califica como no pobre, según el sistema de focalización, aún se encuentra en situación de precariedad y vulnerabilidad.

Si las condiciones materiales y simbólicas de vida en el Perú son precarias para gran cantidad de peruanos –pobres, no pobres y pobres extremos-, y la lucha contra la pobreza se realiza a través de un proceso de focalización que prioriza de manera exclusiva a los sectores más pobres, estamos dejando de lado a un grueso de la población que, sin ser pobres monetarios, se encuentran en condiciones también de vulnerabilidad.

Frente a ello, la investigación propone repensar los criterios de focalización a través de la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad. El reduccionismo de la perspectiva cuantitativa, centrado en la pobreza monetaria, no permite dar cuenta de la multidimensionalidad en la que se expresan las relaciones de desventaja. Una perspectiva cualitativa permite reubicar la existencia del individuo al centro de la reflexión de las desigualdades sociales. El individuo, que se moviliza en una pluralidad de dimensiones, genera una estructura de existencia compuesta por diversos elementos –objetivos y subjetivos- interrelacionados e interdependientes. En ese sentido, esta reubicación de la existencia del individuo al centro del análisis permite dar cuenta de la multidimensionalidad estructural de las condiciones de desventaja, así como también permite generar criterios orientados a ponderar el nivel de vulnerabilidad de los individuos no ciñéndose únicamente al criterio de la renta.

⁵ Mayer, E (2004). *La economía doméstica bajo el neoliberalismo*. En Casa, Chacra y Dinero. Economías domésticas y ecología en los andes (p. 345). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Por ello, es imperativo repensar los criterios de focalización de las políticas sociales a través de la elaboración de conceptos que puedan dar cuenta de las condiciones de desventaja en las que se encuentran amplios sectores poblacionales que, sin ser focalizados como pobres, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad, que hace referencia a las relaciones de desventaja social, no toma en cuenta de manera exclusiva la precariedad material; toma más bien en cuenta la precariedad manifestada en la integridad de la existencia del individuo. Bajo esta perspectiva, la vulnerabilidad es un concepto cualitativo, pues da cuenta de las diversas formas que asume la precariedad en la existencia de los individuos, incluso en el universo valorativo y subjetivo de estos. En ese sentido, es preciso reflexionar sobre el concepto de vulnerabilidad con el objetivo de proponer nuevos criterios de focalización que permitan generar políticas sociales integrales dirigidas a amplios sectores poblacionales de manera efectiva y diferenciada.

2. Formulación del Problema

2.1. Problema principal de investigación

¿En qué medida la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad, en comparación a la perspectiva del concepto cuantitativo de pobreza y de pobreza extrema, permite un mejor proceso de focalización de las políticas sociales?

2.2. Problemas secundarios de la investigación

- ¿En qué consiste el concepto cualitativo de vulnerabilidad y de qué manera este contribuye en el mejoramiento de los criterios de focalización de los ámbitos de intervención de las políticas sociales?
- ¿Cuáles son los fundamentos teóricos-metodológicos del concepto cualitativo de vulnerabilidad?
- ¿Cuáles son los fundamentos teóricos-metodológicos del concepto cuantitativo de pobreza y pobreza extrema?
- Tomando en cuenta el enfoque cualitativo del concepto de vulnerabilidad, ¿resultan satisfactorios los resultados obtenidos por el programa Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando en el año 2014?

3. Objetivos de la investigación

3.1. Objetivo general de la investigación

Determinar si el empleo de la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad permite un mejor proceso de focalización de las políticas sociales.

3.2. Objetivo secundario de la investigación

Determinar la naturaleza del concepto cualitativo de vulnerabilidad y si este contribuye en el mejoramiento de los criterios de focalización de los ámbitos de intervención de las políticas sociales.

Determinar los fundamentos teóricos-metodológicos del concepto cualitativo de vulnerabilidad.

Determinar los fundamentos teóricos-metodológicos del concepto cuantitativo de pobreza y pobreza extrema.

Determinar, desde la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad, si los resultados del programa Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando en el año 2014 fueron satisfactorios o no.

4. Justificación de la investigación

La presente investigación busca contribuir en el estudio del proceso de focalización de las políticas sociales. Para ello, la investigación se centrará en el análisis del proceso de focalización desde la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad. En ese sentido, se mencionará el impacto que pretende la investigación.

1. Con respecto a las implicancias prácticas de la investigación: la presente investigación permitirá reflexionar sobre el uso del concepto de vulnerabilidad, así como contribuir en el análisis y en el mejoramiento de los criterios de selección de los ámbitos de aplicación de las políticas sociales.
2. Con respecto al valor teórico de la investigación: la presente investigación permitirá profundizar en el concepto de “vulnerabilidad” desde diversos enfoques teóricos, así como señalar la relevancia de la incorporación del concepto cualitativo de vulnerabilidad en el análisis de los criterios pilares del proceso de focalización de las políticas sociales.
3. Con respecto a la utilidad metodológica de la investigación: la presente investigación permitirá profundizar en el análisis crítico de los criterios de

selección de los ámbitos de aplicación de las políticas sociales y, con ello, proponer nuevos criterios de focalización desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad.

4. Con respecto a la relevancia social de la investigación: Esto permitirá construir instrumentos de focalización más eficaces a través de la incorporación de la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

1. Enfoque teórico de la investigación

El enfoque teórico de la presente investigación toma en cuenta los planteamientos de la escuela del institucionalismo sociológico de la ciencia política planteada por Peter A. Hall y Rosmery C. R. Taylor⁶. El institucionalismo sociológico es desarrollado como crítica a los postulados de la escuela del institucionalismo de la elección racional. Para diferenciar ambas escuelas, se pasará a desarrollar los conceptos fundamentales de ambas perspectivas teóricas.

El institucionalismo de la elección racional se encuentra enmarcado en el paradigma de la teoría de la elección racional. Este postula que “los actores pertinentes tienen un conjunto determinado de preferencias o de gustos y se comportan de manera completamente utilitaria para maximizar la satisfacción de sus preferencias, a menudo con un alto nivel de estrategia que presupone un número importante de cálculos⁷”.

En el campo de la política, los teóricos de esta escuela señalan el rol de la interacción estratégica en la determinación de las situaciones políticas. Bajo esta lógica, las instituciones estructuran esta interacción, influenciando la posibilidad y la sucesión de las alternativas en el orden del día, o procurando informaciones o mecanismos de adopción dirigidas a reducir la incertidumbre concerniente al comportamiento de otros actores.

Esto implica desarrollar un comportamiento estratégico de acciones precisas. Este enfoque calculador explica la influencia de las instituciones sobre la acción individual. Esta formulación presupone que los actores crean la institución en función a un referente valorativo a través de un tipo de acción cooperativa.

Por otro lado, el institucionalismo sociológico se encuentra enmarcado en la sociología de las organizaciones. Esta tendencia sostiene que muchas formas y procesos institucionales utilizados por las organizaciones modernas no son adoptadas simplemente porque ellas aparecen como las más eficaces para las tareas que deben ser cumplidas, como lo implica la noción de una racionalidad trascendente. Sino más bien dichas formas y procesos están atravesadas por la cultura. Bajo esta perspectiva, el institucionalismo sociológico tiene tres características⁸:

⁶ Hall, P & Taylor, R (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, Vol. 47, N° 3-4., pp. 469-496.

⁷ *Ibid*, p.479

⁸ *Ibid*, pp. 482-486.

1. Esta escuela toma en cuenta, para definir una institución, no solamente las reglas, procesos o normas formales, sino también los sistemas de símbolos, los esquemas cognitivos y los modelos morales que construyen los marcos de significación que guían la acción humana.
2. Se plantea una dicotomía conceptual entre “institución” y “cultura”. La explicación institucional considera las instituciones como reglas o procesos instituidos por las organizaciones. La explicación sobre cultura define el término “cultura” como un conjunto de actitudes, de valores y de concepción común frente a los problemas. Este giro cognitivista considera a la cultura como una red de hábitos, de símbolos y de escenarios que permiten el desarrollo de modelos de comportamiento.
3. El institucionalismo sociológico sostiene que las organizaciones adoptan a menudo nuevas prácticas institucionales. En ese sentido, las organizaciones adoptan prácticas institucionales particulares reguladas por la cultura. L. Cambell dirá que esta concepción asume una “lógica de las conveniencias sociales” en oposición a una “lógica instrumental”.

Desde el enfoque teórico del institucionalismo sociológico, son tomadas en cuenta las dimensiones sociales en las que participa un individuo, más allá de la unidimensionalidad considerada por la lógica instrumental de la técnica estadística. Las instituciones no son abstracciones teóricas. Tampoco son el resultado de una racionalidad instrumental en busca de la maximización de los resultados a través de un comportamiento estratégico y efectivo. Las instituciones son modificadas a través de la acción de los actores sociales involucrados.

Estos actores, en la práctica cotidiana, se encuentran guiados por los imperativos culturales (formas de pensar y sentir la vida colectiva e individual) que redefinen los contornos de las instituciones. En ese sentido, es preciso tomar en cuenta las dimensiones sociales en las que participa el actor social para comprender la relación de interdependencia actor social-instituciones, y, por tanto, comprender los procesos de transformación que atraviesan las instituciones desde los procesos sociales.

Este enfoque teórico se apoya también en el enfoque neo-institucionalista de la ciencia política. Este último hace referencia a un conjunto de hipótesis planteadas por Theda Skocpol:

“1) La primera hipótesis, a contra pie de las tesis marxistas y pluralistas, reafirma la posibilidad de la autonomía de la instancia estatal en materia de política pública; 2) la segunda hipótesis, de naturaleza toqueviliana, plantea que la estructuración del Estado (fuerte o débil) hace posibles ciertas políticas y no otras⁹”.

Estas hipótesis revelan cierto número de dificultades. Por ejemplo: a) los actores estatales juegan un rol esencial en la invención de las políticas sociales,

⁹ Merrien, F. (1990). État et politiques sociales: contribution à une théorie "néo-institutionnaliste" . *Sciences Sociales et Santé*, Vol. VIII, N° 1, pp. 277-278.

independientemente de que dicha capacidad sea limitada por una serie de factores; b) el grado de burocratización y de centralización de un país determina la capacidad del Estado de formular y de ejecutar las políticas sociales; c) el aprendizaje social juega un rol determinante en el tipo de políticas sociales propuestas; d) las estructuras organizacionales del Estado ejercen una influencia indirecta sobre los modos de acción de los partidos políticos y de la vida política en general, así como de la ejecución propiamente de las políticas deseadas.

Por lo tanto, la autonomía del Estado es una hipótesis de base, la cual obedece a un paradigma. La autonomía del Estado no se da en la realidad de manera absoluta, si asumimos un marco previo de institucionalidad democrática. Bajo el enfoque neo-institucionalista el Estado depende de un cierto número de condiciones estructurales. En ese sentido, el Estado es parte estructural y estructurante de la sociedad. La autonomía del Estado, sea débil o fuerte, no puede asumirse como una norma imperativa y absoluta. El Estado debe tomar en cuenta aspectos de tipo estructural de la sociedad misma.

2. Definición de términos fundamentales de la investigación

2.1. Política pública

Una de las preguntas a menudo formuladas al momento de reflexionar en torno a las políticas públicas hace referencia a la relación entre el “hacer político” y “la política pública”. Es decir, la política en el terreno de las decisiones y la política en el terreno de su aplicación técnica desde el aparato público. Thoenig plantea esta pregunta de la siguiente manera: ¿la política es la fuente de las políticas públicas? o ¿las políticas públicas hacen la política? Estas preguntas cuestionan el paradigma de la teoría de la elección racional según la cual las políticas no son fruto de las decisiones políticas.

“(…) Se ha exagerado a veces la refutación del “sentido común”, tanto más cuanto que los primeros análisis de políticas públicas estaban fuertemente marcados por la impronta del behaviorismo triunfante: se fijaba en los inputs (las demandas) y los outputs (los «productos», las políticas) sin preocuparse demasiado de lo que pasaba en la «caja negra»; es decir, sin tener en cuenta el impacto de las estructuras, de los partidos o de la burocracia. Poco a poco, numerosos estudios demostrarán que, a pesar de todo, esta variable no es desdeñable. La influencia de la política y de la administración ha sido analizada bajo aspectos y según puntos de vista muy dispares¹⁰”.

La “caja negra” del aparato público no toma en cuenta otras variables que estructuran el complejo mayor de la sociedad en donde interviene la cultura política. El análisis de los flujos lineales del enfoque sistémico para explicar la producción

¹⁰ Meny, I & Thoenig, J. (1992). *El Welfare State: un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas*. En *Las Políticas Públicas* (p. 27). Barcelona: Editorial Ariel.

del sistema político resulta insuficiente al momento de tomar en cuenta aspectos de la vida social que intervienen en el proceso mismo de la toma de decisiones. Sin embargo es preciso señalar las implicancias del enfoque desde la “caja negra” del Estado.

El análisis de las políticas públicas como ciencia de la acción fue desarrollada en los Estados Unidos. Este tipo de análisis fue asumido por los expertos relacionados con los tomadores de decisiones a nivel gubernamental. Las políticas de los expertos fueron instituidas para generar acciones gubernamentales con el fin de maximizar los resultados a través de la atención centralizada en los aspectos metodológicos.

“El producto más célebre de esta tentativa fue algo cientificista y mecanicista es el PPBS en estados Unidos y su forma más afrancesada, la RCB (Rationalisation des choix budgétaires)¹¹”.

Las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas, pues se priorizaba la acción más que la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. Para los politólogos estadounidenses el sistema político-administrativo era tomado en cuenta como un dato indiscutible cuyos fundamentos no eran cuestionados. La post-guerra estuvo marcada por este enfoque “servidor” y aplicativo de políticas construidas por los expertos y funcionarios públicos.

Frente a los problemas encontrados en la adopción del modelo de las políticas de los expertos, surge una nueva concepción que articula tanto la acción gubernamental con el comportamiento del actor. Esta concepción se enmarca en el paradigma de la acción racional y en la teoría de la *Public Choise*. Esta teoría se apoya en tres fundamentos principales¹²:

1. El comportamiento de los individuos se da de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones.
2. Existe una distinción entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y de las administraciones. La diferencia reside en que los bienes producidos por el mercado son medibles y vendibles, mientras que los bienes públicos son para todos los ciudadanos. Los teóricos de la *Public Choise* tratan de identificar los bienes públicos aplicando el método utilizado con los bienes privados: midiendo sus costos y la asignación de estos a determinados beneficiarios.
3. Los individuos buscan maximizar las ventajas y los beneficios, para lo cual utilizan de la mejor manera posible las estructuras disponibles para servir sus intereses. Esto tiene que ver con las externalidades positivas y negativas de las organizaciones o de la acción colectiva. Los individuos buscan en todo momento canalizar dichas externalidades para su beneficio individual. “La *Public Choise* es, en efecto, un proyecto de teoría de la acción pública, la cual califica las relaciones entre el Estado, el mercado y el ciudadano. Esta representa la

¹¹ *Ibid.*, p. 44.

¹² *Ibid.*, pp. 47-48

versión pública de la economía neoclásica. Su tesis principal es la del Estado óptimo-mínimo que maximiza su eficiencia reduciendo su parámetro a las correcciones de las insuficiencias del mercado. (...) Esta se desarrolló durante la década de 1970 y será asociada a la evolución liberal de las políticas públicas a partir de la década de 1980¹³.

Frente a la concepción de las políticas de los expertos y a la teoría de la *Public Choise* aparece una nueva forma de concebir la acción pública y las políticas públicas. Este nuevo enfoque cuestiona los postulados de la *Public Choise* y de la caja negra del Estado para insertar en el análisis de la acción pública los marcos de interpretación de los actores sociales. Esto implica sociologizar el análisis del Estado y asumir que las relaciones entre la sociedad y el Estado son complejas. ¿Cómo puede ser fabricado el orden en una sociedad compleja?

Pierre Müller contribuirá en la edificación del enfoque cognitivo de las políticas públicas para lograr dar una respuesta conceptual a la pregunta planteada.

“El enfoque cognitivo de las políticas públicas puede aportar un cierto número de elementos de respuesta, en la medida que este enfoque permita formular de otra manera la cuestión de la acción pública: a partir del momento en que el objeto de las políticas públicas no es solamente resolver problemas sino construir marcos de interpretación del mundo¹⁴”.

Este enfoque cognitivo se apoya en la sociología de las organizaciones para generar la ruptura con el enfoque sistémico de los expertos y con la teoría de la elección racional. Un conjunto de conceptos empiezan a ser tomados en cuenta para el análisis: el concepto de actor, de estrategia, de poder, de información, etc. Esto implica que la caja negra del Estado se abre y se redefine no solamente en sus fundamentos sino también en su funcionamiento.

Los actores sociales presentan una interpretación del mundo determinada a nivel global y local, y con ello desarrollan un comportamiento guiado por principios y valores contenidos en dichas formas de concepción del mundo. Este enfoque cognitivo define a las políticas públicas no solamente como una forma de resolver los problemas desde arriba, sino, sobre todo, como una forma de cristalizar las diversas formas de interpretación de los problemas que tienen los actores involucrados con el fin de insertarlas en el debate público y en la agenda gubernamental.

Se ha desarrollado tres de los principales enfoques teóricos del análisis de las políticas públicas. Esto permitirá comprender la evolución del análisis de la acción pública con respecto a sus fundamentos y a las formas de llevar a cabo la resolución de los problemas.

¹³ Balme, R & Brouard, S. (2005). Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, Vol. 55 N° 1, p. 35.

¹⁴ Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, Vol. 50 N° 2, p. 189.

Otra definición es la que ofrece Eugenio Lahera: “Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista¹⁵”.

El mismo autor plantea las características de una política pública por excelencia:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?).
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política.
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).
9. Claridad de objetivos.
10. Funcionalidad de los instrumentos.
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Ahora bien, cómo definir la política pública en tanto unidad de análisis. No se trata aquí de la política entendida como lucha por el poder. Se entiende, en general, de la política como un dominio de acción expresada en la preocupación constante del Estado en materia de política social, política económica o política cultural.

Esta preocupación está delimitada en la agenda política y representa una elección específica de los medios para lograr ciertos efectos. Tal acepción presupone la acción de los poderes públicos a partir de un sustrato racional, en el sentido weberiano del término.

Las corrientes dominantes de la ciencia política privilegiaron siempre el problema de la conquista de las posiciones centrales del poder en el aparato del Estado en desmedro de la acción del Estado sobre la sociedad. Los estudios de las políticas públicas pusieron énfasis en el estudio de la ingeniería social. Desde esta perspectiva, el Estado no es más que una máquina gigantesca que hace falta ser perfeccionada para mejorar su funcionamiento.

Este enfoque reposa sobre dos postulados: el principio de la instrumentalización de la burocracia y el principio de la exterioridad total de la burocracia frente a la sociedad civil.

El enfoque gerencial tiende a tratar a cada sistema comprendido en el Estado como un sistema autónomo. Este enfoque sistémico, compuesto por unidades sistémicas al interior del aparato del Estado, tiende a no tomar en cuenta aspectos

¹⁵ Lahera, E. (2004). *Aspectos analíticos*. En Política y políticas públicas (p. 8). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social -CEPAL.

fundamentales para la edificación de las políticas públicas. La sociedad, bajo este esquema, es un dato manejado por los expertos; luego, a través de la racionalidad burocrática, se procesa hasta que la demanda social vuelva nuevamente a la sociedad.

“A nuestro entender, este enfoque no toma en cuenta un fenómeno fundamental que caracteriza a los Estados contemporáneos, el cual hace referencia a la interpenetración creciente del Estado y de la sociedad. El Estado no puede jamás ser interpretado como un árbitro situado fuera de la sociedad. El Estado es penetrado por las fuerzas sociales donde este pretende asegurar el ajuste. El Estado debe contribuir a modelar la sociedad civil donde la política tiene la tarea de asegurar la coherencia de dicha modelación y ajuste¹⁶”.

Jobert plantea otra forma de comprender la relación Estado-sociedad y cómo, desde esta relación, las políticas públicas deberían de estar orientadas. La emisión de normas destinadas a regular la sociedad debe responder a un cuadro de interpretación de los problemas sociales y a una forma global y sectorial de abordarlos. De esta manera, el análisis cognitivo redefine la acción pública y establece un método participativo de involucramiento de actores sociales en la definición de las políticas públicas. La idea de la interpenetración creciente del estado y la sociedad contesta la tesis de la exterioridad radical del Estado y la idea de una sociedad civil autónoma. Tanto el Estado como la sociedad civil forman parte de una estructura de acción política, cuya funcionalidad es guiada fundamentalmente por los preceptos de la cultura pública de una sociedad democrática.

Las políticas públicas, por tanto, desde este prisma interpretativo, estarían orientadas a generar las condiciones institucionales adecuadas para que dicha interpenetración se desarrolle de manera coherente y sujeta a objetivos mayores y consensuados. La racionalidad instrumental sujeta a fines no permite que dicha interpenetración pueda generarse en la medida que dicha racionalidad se fundamenta en el paradigma de la acción racional y del comportamiento estratégico en un marco de búsqueda de la mayor utilidad individual.

La racionalidad comunicativa de Habermas parece ser la más adecuada para comprender la lógica reflexiva y comunicativa que orienta la propuesta de Jobert. Esta racionalidad comunicativa se fundamenta en el paradigma interpretativista y constructivista. La sociedad, en el sentido de Luckman, es una construcción social intersubjetiva. Jobert inscribe su propuesta teórica en el marco de este paradigma y propone que el Estado redefina sus fundamentos clásicos y construya nuevos puentes de comunicación con la sociedad civil.

¹⁶ Jobert, B. (1985). L'État en action. L'apport des politiques publiques. *Revue française de science politique*, N° 4, p. 655.

2.2. Política social

La política social, desde la década de 1980 y de 1990, empieza a ser considerada residual, secundaria. Frente a los cambios del modelo económico, en Latinoamérica empezó a emerger la tendencia hacia la racionalización del gasto social a través de la aplicación del instrumento de focalización, reduciendo la concepción “universalista¹⁷” de la protección social de las políticas sociales e implementando otras que sirvan de compensación a los efectos negativos del ajuste estructural.

“Esta visión minimalista del desarrollo social no era común en etapas anteriores del siglo XX. Al contrario, los países de altos ingresos realizaron fuertes inversiones en política social en sus etapas iniciales de desarrollo. Como resultado, las poblaciones de Europa, Japón, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda alcanzaron un nivel de prosperidad nunca visto en la historia del mundo. Siguiendo su ejemplo, un gran número de países en desarrollo comenzó a utilizar políticas sociales como un instrumento necesario para construir naciones modernas¹⁸”.

Latinoamérica no fue ajena a la tendencia de considerar las políticas sociales como instrumentos necesarios para la superación. La estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), asociada al pensamiento estructuralista y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), construye el concepto de “planificación del desarrollo”. Para este pensamiento, “la industrialización no se puede dejar al libre juego de las fuerzas del mercado, sino que debe tener una direccionalidad, es decir, debe planificarse¹⁹”.

En ese sentido, el gasto social se daba bajo las premisas de un tipo determinado de direccionalidad y de planificación que tomaba en cuenta la realidad latinoamericana y, en particular, la del interior del país. Sin embargo, esta forma de planificación económica y social presentó sus distorsiones. Pese a ello, las políticas

¹⁷ “El universalismo ha sido parte del discurso social tradicional de los gobiernos de la región. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo excluyente, en unos casos, y estratificado, en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, si bien acepta que muchos necesitados son atendidos, destaca que reciben prestaciones que varían en monto y calidad, y que esas diferencias no se explican por necesidades mayores o menores, ni son aleatorias, sino que tienen que ver con el diferente status de los beneficiarios. Las mejores atenciones las reciben aquellos sectores más instruidos, más informados, más organizados, o que viven en áreas mejor dotadas de servicios, y que disponen de recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que debe incurrirse para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas. El universalismo es un principio que guía la política social. Para su logro se recurre a un instrumento, como es la focalización”. Cfr: Franco, R. (2004). Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad. 2004, de FLACSO Sitio web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

¹⁸ Ortiz, I. (2007). *Política social en las estrategias nacionales de desarrollo*. En Política Social (p. 12-13). Nueva York: Naciones Unidas DESA.

¹⁹ Parodi, C. (2000). *Modelos de desarrollo: aspectos teóricos*. En PERÚ 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes (p. 40). Lima: Universidad del Pacífico.

eran de corte universal, pues la orientación hacia el desarrollo económico tomaba en cuenta de manera estructural el desarrollo social integral de la sociedad.

Estas medidas sociales desarrolladas fueron abandonadas en los años ochenta ante las reformas orientadas hacia la liberalización de mercados y frente a los ataques críticos al intervencionismo del Estado. El ajuste estructural redujo la capacidad de gasto del aparato público. Frente a ello, el gasto social disminuyó considerablemente. Las políticas sociales pasaron a ser mecanismos compensatorios direccionados hacia los más pobres. Esto tiene que ver con la tesis del Estado mínimo.

“En los últimos veinte años ha ido cobrando fuerza una tesis que sostiene que el Estado ya no debe hacer (todas) las actividades que llevaba a cabo en el pasado, ni las tiene que realizar de la misma manera. Sin duda, no puede dejar de ser el principal responsable del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos, pero tiene que buscar alternativas para que los propios beneficiarios contribuyan al financiamiento (copago) o lograr que otros actores contribuyan²⁰”.

El Estado deja de ser el único actor responsable del diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Empiezan a aparecer subsectores que movilizan recursos privados para impulsar programas sociales y llevar a cabo las tareas antes centralizadas por el Estado. El Estado, tradicionalmente, tenía a su cargo el financiamiento, el diseño, la puesta en marcha, la supervisión de las políticas sociales. “El Estado suele cumplir tres funciones principales: provisión y producción de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad social y otros); función financiera y compradora de servicios (asignación del gasto social y contratación y supervisión de servicios privados) y función reguladora de los aspectos institucionales (marco regulatorio tanto de las políticas sociales como de las económicas)²¹”.

Con los cambios acontecidos la reestructuración económica del giro neoliberal, el Estado reduce su nivel de control direccionando sus funciones fundamentalmente a la supervisión y regulación de las fallas del mercado y a la búsqueda de la equidad de acceso a los mercados de bienes y servicios sociales.

Estos cambios estructurales se dan en el marco de reformas económicas establecidas por el Consenso de Washington.

El Consenso de Washington se transformó rápidamente en el paradigma económico de la época. Este respondió al contexto de derrumbe del bloque comunista de la Unión Soviética. Este consenso fue compartido por demócratas y republicanos estadounidenses. El Congreso y la Casa Blanca suscribieron políticas

²⁰ Franco, R, *Op, cit.*, p. 2

²¹ Arriagada, I. (2006). *Transformaciones del Estado y de las políticas sociales*. En Cambio de las políticas sociales: políticas de género y familia (p. 17). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social - CEPAL.

para controlar la inflación y aumentar el ahorro mientras los mercados financieros se comprometían a relanzar el crecimiento económico.

En los Estados Unidos la política gubernamental del Consenso de Wáshington consistió en:

1. Mantener el equilibrio del presupuesto federal.
2. Generar una política de libre cambio sin restricciones.
3. Mercados de trabajo “flexibles” es decir sin regulaciones ni protección al trabajador.
4. Tener una política monetaria estricta, sujeta a un equilibrio con las reservas. Para una política de este tipo, los mercados financieros son una pieza central del éxito económico.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (y en el caso latinoamericano el Banco Interamericano de Desarrollo) plantearon para los países deudores el denominado Decálogo del Consenso de Washington. Este decálogo consistió en lo siguiente²²:

1. Establecer una rígida disciplina fiscal (no gastar más de lo que ingresa al erario).
2. Priorizar el gasto público en educación y salud.
3. Llevar a cabo una reforma tributaria, para hacer que todos los ciudadanos paguen.
4. Establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado y no por la promoción de determinadas actividades económicas como la industria por ejemplo.
5. Lograr tipos de cambio competitivos, lo cual significaba eliminar el control de cambios por el Estado.
6. Desarrollar políticas comerciales liberales.
7. Una mayor apertura a la inversión extranjera.
8. Privatizar las empresas públicas.
9. Llevar a cabo una profunda desregulación.

²² Bejar, H (2001). *La reacción neoliberal*. En Justicia social, política social (p. 170). Lima: Achebé Ediciones.

10. Garantizar la protección de la propiedad privada.

Estos puntos fueron aplicados a través de los programas de estabilización económica y ajuste estructural. Las medidas a ejecutarse en uno o dos años fueron las siguientes:

1. Devaluación de la moneda nacional
2. Reducción de la masa monetaria.
3. Subida de la tasa de interés.
4. Reducción del crédito.
5. Reducción de los gastos de gobierno

Por su parte, el programa de ajuste incluía:

1. Tasa de cambio realista para hacer las importaciones más caras (en realidad la caída del dólar unida a la disminución de aranceles las hizo más baratas).
2. Apertura a las importaciones.
3. Reforma fiscal para recaudar más impuestos.
4. Reforma del mercado de trabajo para que los costos de éste bajen.
5. Reducción del déficit fiscal.
6. Reforma del sector financiero para cortar el crédito subsidiado.
7. Apertura a la inversión extranjera.
8. Reforma del sector rural: liberalización del mercado de tierras.

Bajo la receta de reformas económicas neoliberales, el modelo del ISI fue desmantelado. Ello implicó el retiro del Estado de los asuntos concernientes a la regulación del desarrollo social del país. Las políticas sociales, en vista de las nuevas disposiciones, empezaron a cambiar de perspectiva con respecto a su implementación. La inversión social pasó a un segundo plano. El Estado debía priorizar la reestructuración de la economía impuesta por los organismos multilaterales. El desarrollo social sostenible dejó de ser el paradigma en el cual se encontraba inscrito el modelo del ISI. El paradigma del consenso de Washington ahora se había impuesto y con ello la reducción del accionar del Estado.

En la década de 1990 - 2000, se genera otro giro sistémico con respecto a la concepción de las políticas sociales. El consenso de Washington deja de funcionar como el parámetro sistémico de la intervención social en los países latinoamericanos. Lo social empieza a ser tomado en cuenta como un problema central y deja de ser asumido como un aspecto residual y compensatorio a los efectos negativos del ajuste estructural. El Estado revaloriza, en este contexto, lo social, pues el Estado juega un papel importante en tres campos: “en la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad y por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Lechner, 1999)²³”. Bajo esta perspectiva, los países latinoamericanos reforman su institucionalidad social y reorganizan las instituciones gubernamentales a cargo de los aspectos sociales.

“Las políticas se orientan hacia el establecimiento de la igualdad de oportunidades y hacia el desarrollo de las capacidades de las personas. Es en ese marco que se generan nuevos enfoques: de capital social, de derechos humanos, de vulnerabilidad, de inclusión social y otros²⁴”.

Sin embargo, esta nueva tendencia no se da de manera homogénea. Esto responde a que existen países con menor institucionalidad social que otros. Pese a ello, la tendencia es cada vez mayor en los países latinoamericanos. No obstante el nuevo giro sistémico, no es cuestionado el modelo global de desarrollo, ni el enfoque centrado en la asistencia; sin embargo, se da un aumento significativo de la participación efectiva. Aún las políticas sociales no se abren hacia los derechos de ciudadanía y siguen siendo parte de la lógica de la regulación del mercado. “En esa línea, se intenta propiciar una nueva generación de políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos, lo que significa una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que requiere²⁵”.

Irma Arriagada, llama a esta tendencia la tercera generación de las políticas sociales. Para tener mayor nitidez de los aspectos que contiene dicha generación de políticas, la investigadora realiza la siguiente selección de criterios²⁶:

- Se considera el papel compartido y equilibrado entre Estado, mercado, comunidad y familias para el desarrollo social y económico.
- El Estado mantiene su importancia y asume nuevas responsabilidades regulatorias, nueva gestión en red y gobierno electrónico.
- Ampliación, reestructuración y eficiencia del gasto social.

²³ *Ibid*, p. 11.

²⁴ *Ibid*, p. 11.

²⁵ *Ibid*, p. 12.

²⁶ *Ibid*, p. 12.

- Nuevas políticas sociales en el marco de derechos y autonomía, de carácter integral y multisectorial. Orientadas a las causas de la pobreza y de la desigualdad.
- Activa participación de los involucrados en el tipo y calidad de los servicios recibidos.
- Nuevos actores sociales: mujeres, niños, jóvenes, etnias.

En el siguiente cuadro, la misma investigadora señala los aspectos diferenciadores entre la etapa del ajuste estructural y la nueva etapa de la reorganización de la institucionalidad social.

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

MODELO PRIVATIZADOR DE LOS AÑOS OCHENTA	MODELO REVISADO AÑOS NOVENTA
➤ Minimalismo en lo social. ➤ Papel central del mercado en la asignación de bienes y servicios. ➤ Privatización de las políticas. ➤ Políticas orientadas a la reducción de la extrema pobreza. ➤ Programas de emergencia.	➤ Ampliación del gasto social. ➤ Nueva institucionalidad en el estado. ➤ Rol regulador del estado con el objeto de dirimir y articular distintos intereses. ➤ Nuevas políticas de carácter transversal e integral. Orientadas hacia la pobreza. Expandir activos y capacidades. ➤ Descentralización de recursos, coordinación y nueva gestión.

Habiendo desarrollado brevemente las implicancias que tuvieron los cambios del modelo económico en la concepción de las políticas sociales, es preciso plantear una definición operativa de política social. La definición a tomar en cuenta es la que recoge Claudia Serrano, investigadora de la CEPAL:

“consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera y Castón, 2003)²⁷”.

Los principales objetivos de la política social son:

1. La asistencia y protección social. La protección consiste en generar mecanismos que permitan hacer frente a situaciones que amenazan la sobrevivencia y reproducción humana de acuerdo a determinados estándares que la sociedad acepta como legítimos.
2. La generación y preservación del espacio social de pertenencia a la comunidad socio-política.
3. Actuar como articuladora y proveedora de bienestar y como balanza de ajuste y redistribución de cuotas de protección social.
4. La realización de los derechos sociales de la ciudadanía.

2.3. Focalización

La focalización es una herramienta que se implementó en la década de 1980 y de 1990 en los países latinoamericanos con el fin de orientar el gasto en las poblaciones más pobres y, de esta manera, hacer frente a los efectos negativos de la reestructuración económica y del ajuste estructural. Como ya se ha especificado líneas arriba, la apertura comercial y la liberalización del aparato productivo trajo consigo una nueva concepción con respecto al tratamiento de las políticas sociales. En ese sentido, el problema social deja de ser asumido como una parte estructural de todo un proceso de planificación del desarrollo y del bienestar. Ahora el problema se desplaza hacía los “síntomas de la exclusión²⁸”.

La focalización surge, por lo tanto, como un mecanismo técnico destinado a seleccionar los ámbitos de intervención social. Los criterios fundamentales, y que empiezan a tomar mucha relevancia para dicha selección, son los de pobreza y pobreza extrema.

“Sobre este aspecto crítico de la realidad algunas corrientes del pensamiento sociológico latinoamericano sostienen, con acierto, que la conversión del tema de la pobreza en un problema central de la cuestión social, se vincula a un nuevo paradigma del bienestar popular. A través de este enfoque se busca sustituir al ciudadano y

²⁷ Serrano, C. (2005). *Política social, protección y bienestar social*. En La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina (p. 11). Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo - CEPAL.

²⁸ Candia, J. (1998). Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*. N° 156, p. 120.

sus derechos sociales por las lógicas de asignación de recursos que rigen la operación del mercado²⁹.

El principio básico era entonces desarticular los supuestos universalistas que habían orientado, en los países de la región, la construcción de los sistemas de seguridad social y los programas asistenciales de amplia cobertura. El nuevo modelo de atención social se levanta entonces sobre la base de dos postulados: a) la crítica a los sistemas de seguridad social desarrollados bajo el modelo de Industrialización por sustitución de importaciones; b) la centralidad que se otorga al mercado y a la pobreza como principios organizadores de la reforma de los programas y sistemas de ayuda social.

José Miguel Candia menciona algunos criterios básicos que son tomados en cuenta por el nuevo modelo de atención social³⁰.

1. Los recursos del presupuesto público que se destinan al desarrollo de acciones de bienestar social deben tener como objetivo fundamental, responder a las necesidades de aquellas familias que no están en condiciones de sufragar, con dinero propio, sus requerimientos más elementales.
2. Las distintas etapas que comprende la aplicación de las políticas sociales pueden manejarse por separado y ser llevadas a cabo por empresas y agentes privados.
3. El Estado debe perder su carácter de única fuente de financiamiento de los servicios sociales. Esta nueva orientación del papel que en materia de asignación de recursos deberán observar las instancias públicas, tiene el propósito de obligar a aquellos grupos sociales que están en condiciones de pagar a que sufraguen la ayuda que reciben. De esta forma, mediante la fijación de tarifas mínimas, según el tipo de apoyo del que se trate, pueden recuperarse parte de los costos invertidos.
4. Poner fin a la dependencia estatal y a las organizaciones sindicales. Esto implica impulsar diferentes prestadores de servicios. De esta manera los individuos podrían elegir entre diversas posibilidades de ayuda.
5. La selección de los ámbitos de intervención haciendo uso de la herramienta de focalización, es decir, mediante la aplicación de determinados criterios: identificación precisa de los beneficiarios, transferencia de los subsidios a las familias con el fin de incrementar el poder de compra (promoción de la demanda), evaluación y medición del impacto de las acciones desarrolladas y no del gasto, y otorgamiento de prioridad a los grupos sociales con niveles de ingresos y de consumo más bajos.

²⁹ *Ibid.*, p. 123

³⁰ *Ibid.* p. 125-126.

El gasto social empieza a ser selectivo, desarticulando de esta manera el supuesto universalista que las políticas sociales tenían antes. Elimina también la función redistributiva del ingreso que, al margen del mercado, tenían las antiguas políticas sociales.

De esta manera, la focalización, como herramienta para seleccionar los ámbitos de intervención en los sectores más pobres, obedece a una lógica de compensación, la cual prioriza la atención social en estos sectores para prepararlos como agentes competitivos en la dinámica del mercado. Como plantearía Ana María Tepichín Valle:

“se transitó de una tendencia de tutela estatal sobre los derechos de los sectores populares mayoritarios y de los subsidios al consumo a una redistribución de la riqueza que privilegia la atención a la pobreza extrema mediante la provisión focalizada y selectivas de transferencias de recursos monetarios y de servicios³¹”.

Carlos Vilas (1995), por otro lado, afirma que el contraste de las llamadas políticas sociales de hoy con respecto a las del pasado se da muy marcadamente:

“Tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social³²”.

El modelo de atención social bajo la perspectiva del desarrollo social cae y emerge la perspectiva de las políticas compensatorias. Estas políticas compensatorias tienen características determinadas que es preciso señalar. Brodersohn indica algunas características fundamentales³³.

1. Tienen un papel emergente y de corto plazo.
2. Tratan de proveer de satisfactores básicos a la población más afectada por los programas de ajuste.
3. Tratan de promover el desarrollo de una nueva gestión social con gerentes sociales con capacidad de innovación para adecuar necesidades y recursos.

Estos criterios de base son aplicados durante el proceso de focalización de las políticas sociales compensatorias. Sin embargo, hace falta preguntarnos ¿qué es focalizar? “Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o

³¹ Sigal, L, Melgar, S & Melgar, L (Coords) (2010). *Políticas focalizadas para la superación de la pobreza y su impacto en la vida familiar*. En Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas (pp. 395-396). México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales - UNAM.

³² Lacabana, M & Maingon, T. (1997). La focalización: políticas sociales "estructuralmente ajustadas". 1997, de Ponencia presentada en LASA Sitio web:

<http://www.Lasa.international.pitt.edu/Lasa97/lacabanamaingon.pdf>,

³³ *Ibid.*, p. 6

necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita³⁴”.

Bajo la perspectiva de la focalización, las políticas sociales basan su aplicación tomando en cuenta el criterio de la segmentación del mercado y a la consecuente necesidad de responder a dicha segmentación. Por lo tanto, el objetivo de la focalización es provocar un impacto per cápita elevado. Ello conllevará a generar mejores condiciones económicas en los sectores más pobres con miras a insertarlos a la lógica del mercado.

Por ello, la focalización se muestra como una herramienta capaz de racionalizar el gasto social como un mecanismo de compensación y reproducción del modelo económico instaurado con la reestructuración económica de tipo neoliberal.

En el Perú, la focalización ha sido una herramienta utilizada por las instancias gubernamentales para racionalizar el gasto social. Los criterios de selección de los ámbitos de intervención obedecen a la concepción de las políticas sociales compensatorias y en la lucha de reducir la pobreza y pobreza extrema. Estos criterios toman como data el mapa de pobreza.

“El Mapa de Pobreza Distrital de 2007 desarrolla indicadores de pobreza desde dos enfoques, uno basado en la observación de condiciones de vida lo cual permite hacer un análisis de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y otro de pobreza monetaria en los 1 834 distritos del país. La información que el mapa presenta se ha obtenido mediante la combinación de la información proveniente del Censo 2007: XI de Población y VI de Vivienda y de la ENHAO 2007³⁵”.

Como vemos, el criterio principal de selección es el geográfico. Para la asignación de recursos se toman en cuenta dos criterios: la pobreza monetaria y la pobreza por NBI (Necesidad Básica Insatisfecha). Para identificar los segmentos priorizados, la instancia gubernamental toma como data la información arrojada por la ENHAO. Este instrumento se aplica de manera aleatoria con la finalidad de obtener información sobre las características socio-económicas de la población.

Las variables tomadas en cuenta por la ENHAO son: ingresos y gastos, utilizando el gasto per cápita para hacer las estimaciones de pobreza hasta el nivel departamental. Asimismo presenta información de educación, salud, vivienda, empleo y acceso a servicios públicos.

“Por el contrario, los censos no incluyen variables monetarias que permitan conocer los niveles de pobreza. Sin embargo, recogen información para la población total, dando mayor importancia a

³⁴ Godínez, A, Schkolnik, M, Trejos, J, Ojeda, L, Neil, J & Lima, B. (1995). *Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización*. En Focalización y Pobreza (pp. 13-14). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social - CEPAL.

³⁵ Del Valle, M & Alfageme, A. (2009). *Mapa de pobreza a nivel distrital*. En Análisis de Focalización de la Política Social (p. 4). Lima: Banco Central de Reserva.

variables demográficas y de condiciones de vida, con las que se construye indicadores de NBI³⁶.

La focalización de las políticas sociales en el Perú, por lo tanto, hace uso de criterios cuantitativos que se obtienen de los indicadores que responden a las variables de pobreza monetaria y pobreza por NIB. Este concepto cuantitativo de pobreza será analizado más adelante en la presente investigación.

3. Hipótesis de la investigación

1. Hipótesis central de la investigación

El empleo de la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad, en comparación a la perspectiva cuantitativa del concepto de pobreza y de pobreza extrema, mejora considerablemente el proceso de focalización de las políticas sociales.

2. Hipótesis secundaria de la investigación

Desde la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad, los resultados obtenidos por el Programa Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando en el año 2014 no son satisfactorios.

³⁶ *Ibid.*, p.

CAPITULO III

MARCO METODOLOGICO

1. Tipo de investigación

En la presente investigación se realizará un tipo de investigación analítica y descriptiva. La perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad y la perspectiva cuantitativa del concepto de pobreza y pobreza extrema serán desarrolladas desde sus diversos enfoques. Luego, se propondrán las definiciones conceptuales del concepto cualitativo de vulnerabilidad y el concepto cuantitativo de pobreza y pobreza extrema que serán tomadas en cuenta para el análisis de comparabilidad.

Se realizará un estudio de caso para ejemplificar la evaluación de un programa social desde la aplicación de los criterios de la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad.

2. Modalidad de la investigación

La modalidad de la investigación será correlacional.

3. Universo y muestra

Para el estudio de caso se tomará como ejemplo el Programa Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando. Esta Micro Red es la encargada de la ejecución y monitoreo del programa Aprende Saludable en 20 instituciones educativas del ámbito de Qali Warma en el distrito de San Juan de Lurigancho. Los resultados obtenidos el año 2014 serán tomados en cuenta para el estudio de caso.

4. Técnicas de recolección de información

1. Fuentes primarias y secundarias

Tomando en cuenta el tipo de investigación propuesta, las fuentes primarias son fundamentalmente textos especializados y documentos institucionales de las instancias gubernamentales. Para la parte analítica de la investigación, se hará uso de las fuentes bibliográficas fundamentales para profundizar en los conceptos de vulnerabilidad y de pobreza y pobreza extrema. Para la parte del estudio de caso de la investigación, se hará uso de las resoluciones y normas que crean el Programa Aprende Saludable, así como de los documentos oficiales que dan cuenta del funcionamiento institucional del Programa Aprende Saludable en la Micro Red de Salud San Fernando.

2. Observación directa en campo

La observación directa da cuenta de los comportamientos efectivos de los individuos que participan en un determinado marco social. La observación directa de las actividades cotidianas que realizan los individuos permite descubrir las categorías con las cuales ellos caracterizaran los contextos en donde se desarrollan. También permite dar cuenta del sentido de sus acciones a través del registro de expresiones

valorativas determinadas con respecto a la institución, al cumplimiento de sus funciones en un determinado contexto, a las relaciones que desarrolla con otras personas con las cuales interactúa. Esta técnica se ha empleado para el proceso de observación directa en el estudio de caso. Esto permitió dar cuenta, justamente, del desarrollo cotidiano de los procedimientos realizados en campo fundamentalmente.

5. Instrumentos de recolección de información

Los instrumentos para la recolección de información en la presente investigación son dos:

1. Material bibliográfico especializado.
2. El informe anual 2014 de los resultados del Programa Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando.

CAPITULO IV

PERSPECTIVA CUALITATIVA: CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

Antes de abordar los diversos enfoques del concepto de vulnerabilidad, es preciso aclarar qué se entiende por perspectiva cualitativa.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la palabra “cualitativo” como un adjetivo que denota cualidad. La palabra “Cualidad” es definida de la siguiente manera: “Cada uno de los caracteres, naturales o adquiridos, que distinguen a las personas, a los seres vivos en general o a las cosas³⁷”. Se aprecia una segunda acepción: “Manera de ser de alguien o algo”.

En el libro cuarto de su obra *La Política*, Aristóteles analiza el género de vida que merece el ser humano en una República perfecta. La vida perfecta está estrechamente ligada a una forma determinada de organización del poder. Esta organización ideal del poder presenta un principio fundamental.

“Un primer punto, que nadie puede negar, porque es absolutamente verdadero, es que los bienes que el hombre puede gozar se dividen en tres clases: bienes que están fuera de su persona, bienes del cuerpo y bienes del alma; consistiendo la felicidad en la reunión de todos ellos³⁸”.

En ese sentido, las formas de gobierno³⁹ guardan relación directa con el desarrollo de la virtud y de las capacidades humanas. Por ello, la forma de gobierno, entendida como la constitución del gobierno, presenta dos implicancias en el pensamiento de Aristóteles: el *quién* gobierna y *cómo* gobierna. El *quién* gobierna permite conocer si el poder del gobierno reside en una sola persona (monarquía), en pocas personas (aristocracia) o en muchas (democracia). Con base en el criterio de *cómo*, las constituciones son buenas o malas, y como consecuencia a las tres primeras formas buenas se contraponen y se agregan las tres malas (o sea, la tiranía, la oligarquía y la democracia).

Una primera aproximación al concepto de cualidad es planteada desde la teoría de las formas de Aristóteles. Esto implica comprender que la cualidad hace referencia al desarrollo integral de la existencia del ser humano que participa dentro de una comunidad política determinada. Esta integralidad está compuesta por tres aspectos: la dimensión externa al individuo, la dimensión corporal del individuo y la dimensión espiritual del individuo. Las tres dimensiones se encuentran relacionadas. La calidad de estas relaciones está determinada, para Aristóteles, con las constituciones que organizan el poder y la influencia que ejercen sobre los individuos. La cualidad aquí es entendida desde el movimiento de los individuos. La

³⁷ Diccionario de la Lengua Española (2014). Sitio web: <http://lema.rae.es/drae/?val=cualidad>

³⁸ Aristóteles (2007). *Teoría general de la ciudad perfecta*. En *La Política* (p. 141). Madrid: Austral.

³⁹ “El término que Aristóteles usa para indicar lo que hasta entonces se llamaba “forma de gobierno” es *politéia*, que habitualmente es traducido como constitución”. Cfr: Bobbio, N. (2001). *Aristóteles*. En *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (p. 33). Mexico: Fondo de Cultura Económica.

virtud, el vicio, la justicia, la injusticia, forman parte de los modos de expresión que asumen los individuos y que hacen que experimenten los límites del bien y del mal. El campo significativo de las categorías que estructuran una determinada actitud comprensiva de la vida social permite que el individuo oriente el movimiento de su existencia utilizando significativamente dichas categorías. La forma de ser de un individuo, por lo tanto, se establece a partir de la orientación de su movimiento en la vida social guiada por la interpretación que este tiene de las categorías establecidas que componen una forma comprensiva socialmente construida. Para los griegos, la comunidad política, que establecía una forma definida y pública de la vida política y social, se levantaba sobre un conjunto de principios, normas y tradiciones, que moldeaba la conducta de los individuos y los ubicaba en determinadas categorías dentro de la estructura imperante. La cualidad, en ese sentido, es la manifestación y el funcionamiento de dichas formas de ser establecidas por la comunidad política. Por ello, la forma de la comunidad política, la forma del Estado, constituye el marco fundamental que dará una forma determinada a la sociedad y por consecuencia a la conducta pública y privada de los individuos.

Una segunda aproximación es aquella que viene de la antropología estructural de Levi-Strauss. Las cualidades contenidas en las distintas formas culturales existentes se encuentran relacionadas formando estructuras determinadas.

“La forma se define por oposición a una materia que le es ajena; pero la estructura no tiene contenido distinto: es el contenido mismo, aprehendido en una organización lógica concebida como propiedad de lo real⁴⁰”.

El estructuralismo de Levi-Strauss concibe la estructura como un sistema compuesto por elementos relacionados. La modificación cualquiera de uno de estos elementos conlleva a la modificación de todos los demás. Esta concepción estructuralista está ligada al concepto de transformación y al concepto de generación de modelos estructurales de formalización.

Esto quiere decir que las estructuras no se encuentran fijas sino se transforman hasta constituirse en modelos formales. Esta capacidad de transformación de las estructuras implica cambios de tipo cualitativos a nivel interno y externo. La transformación de la forma estructural por lo tanto implica cambios cualitativos de sus elementos participantes.

Una tercera aproximación al concepto de cualidad es aquella que viene de la investigación cualitativa en ciencias sociales. Anselm Strauss y Juliet Corbin definirán la investigación cualitativa de la siguiente manera:

“Con el término “investigación cualitativa”, entendemos cualquier tipo de investigación que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación. Puede tratarse sobre de investigaciones sobre la vida de la gente, las experiencias vividas, los comportamientos, emociones y sentimientos,

⁴⁰ Lévi-Strauss, C (2009). La estructura y la forma. En Antropología Estructural (p. 113). Madrid: Siglo XXI.

así como el funcionamiento organizacional, los movimientos sociales, los fenómenos culturales y la interacción entre las naciones⁴¹”.

Por ello, “el enfoque cualitativo se caracteriza, en superficie, por su apertura al enfoque del investigado. Todas las técnicas cualitativas trabajan en ese mismo lugar como disposición a observar el esquema observador del investigado⁴²”.

Cabe resaltar que la investigación cualitativa forma parte de una tradición teórica-metodológica que viene desde la aparición de las ideas kantianas. En su *Crítica a la razón pura*, Kant rompe con el objetivismo cartesiano y desarrolla un modelo de racionalidad humana, en el que adquieren relevancia la interpretación y la comprensión. De esta manera, Kant permite el desarrollo de epistemologías atentas a los procesos cognitivos y que se enmarcarían dentro de enfoques caracterizados por sus subjetivismo, idealismo, perspectivismo o relativismo.

Esta ruptura epistemológica implica cambios de paradigmas⁴³ y de perspectivas⁴⁴. El paradigma cartesiano, que le da importancia a la búsqueda objetiva de la verdad, reivindica una forma de llegar al conocimiento a través de la observación objetiva de la realidad. Los objetos de la naturaleza pueden ser conocidos a través de la descripción de sus manifestaciones externas: altura, densidad, peso, color, etc. Bajo este paradigma, el ser humano analiza las características de la naturaleza a través de la razón instrumental. Este tipo de razón busca, de manera utilitaria, dominar el entorno.

Por ello, la razón instrumental no asume la búsqueda del conocimiento como un proceso interpretativo; por lo contrario, rechaza el aspecto subjetivo del ser humano y el conjunto de valoraciones que este hace del mundo, y moviliza un tipo de racionalidad ligada a la búsqueda del control de la realidad. En ese sentido, la realidad es concebida como algo externo a la experiencia interna del ser humano y que debe ser controlada a través del descubrimiento de las leyes universales que la rigen.

Descartes planteaba que la extensión es el atributo principal de la sustancia corpórea. Los cuerpos son susceptibles a ser medibles a través de la evaluación cuantitativa de sus características visibles. Preocupado por establecer un método

⁴¹ Strauss, A & Corbin, J (2002). Introducción. En Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada (pp. 11-12). Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

⁴² Canales, M (Coord) (2006). El saber cualitativo. En Metodologías de la investigación social. Introducción a los oficios (p. 20). Santiago de Chile: LOM Ediciones.

⁴³ “Un paradigma es una imagen básica del objeto de una ciencia. Sirve para definir lo que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder, cómo deben preguntarse y qué reglas es preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas. El paradigma es la unidad más general de consenso dentro de una ciencia y sirve para diferenciar una comunidad científica (o subcomunidad) de otra. Subsume, define e interrelaciona los ejemplares, las teorías y los métodos e instrumentos disponible”. Cfr: Valles, M (2007). *Genealogía histórica y planteamientos actuales acerca de la investigación cualitativa*. En Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional (p. 48). Madrid: Síntesis sociológica.

⁴⁴ “Un paradigma suele englobar varias perspectivas teórico-metodológicas, y además se caracteriza por una serie de principios o supuestos generales (ontológicos, epistemológicos, metodológicos). Las perspectivas podrían denominarse también, si se refiere, paradigmas de rango inferior o “miniparadigmas”. Cfr: *Ibid.*, p. 52.

científico que permita esclarecer las verdades sustanciales de la realidad, Descartes elabora su concepto de la duda metódica. Este tipo de racionalidad apela a la existencia de verdades fundamentales sobre las cuales descansa el pensamiento humano. La actividad de pensar, la razón, el logos, abarca otras actividades como la de entender, sentir, imaginar. Ese conjunto de actividades humanas contenidas en la razón permitirá llegar al conocimiento. La existencia del ser humano, bajo esta perspectiva, se encuentra determinada por dicha actividad de pensar.

El camino a la verdad, desde la perspectiva de Descartes, debe realizarse a través de cuatro reglas que establece el principio de matematización de la realidad expuestas en el Discurso de Método:

1. Evidencia: afirmar como verdadero sólo aquello que se revele evidentemente como tal al pensamiento. Es evidente aquello que ya no admite duda alguna porque ha sido “visto” clara y distintamente.
2. Análisis: reducir lo complejo a sus partes más simples para conocerlo correctamente.
3. Deducción: otorgar a la operación racional deductiva el peso de la investigación; así, hallaremos las verdades complejas por deducción a partir de las simples.
4. Comprobación: comprobar si lo descubierto por la razón ha sido hallado de acuerdo a las reglas anteriores.

Este método hipotético-deductivo, orientado por la búsqueda del conocimiento, busca la contrastación a partir de la correspondencia de los resultados con las leyes y reglas de la realidad. En ese sentido es un método exploratorio sino cerrado en el cumplimiento estricto de la teoría.

Es en este paradigma en que se encuentra la perspectiva cuantitativa.

Frente al objetivismo cartesiano y a su método mecanicista de cumplimiento y contrastación de las hipótesis con las leyes y reglas que rigen el movimiento del universo, aparece la perspectiva cualitativa y su método orientado a restablecer, en la investigación científica, el estudio de los hechos de sentido desarrollados por los sujetos que participan de la sociedad.

Desde la perspectiva cualitativa, la investigación se orienta a identificar el universo significativo de los individuos, la estructura de emociones y motivaciones que guían sus acciones. Estas acciones, en la conceptualización de Max Weber, deben cumplir ciertas características para que sea social. Max Weber señala lo siguiente:

“La acción social, como toda acción, puede ser: 1) racional con arreglo a fines: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2) racional con

arreglo a valores: determinada por la creencia consciente en el valor – ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete- propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. 3) afectiva, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales, y 4) tradicional: determinada por una costumbre arraigada⁴⁵.

La acción social es, por lo tanto, para Max Weber toda acción con sentido que establece una relación determinada y con respecto a otros. Dichas relaciones pueden ser de reciprocidad, pactadas, con arreglo a fines, con arreglo a valores determinados, afectivas. En ese sentido, las relaciones establecidas entre sujetos son expresiones de diversas conexiones de sentido y que procuran el desarrollo de un tipo de relación intersubjetiva establecida entre sujetos.

“El “contenido de sentido” de una relación social puede variar; por ejemplo, una relación política de solidaridad puede transformarse en una colisión de intereses. (...) El sentido que constituye de un modo permanente una relación puede ser formulado en forma de máximas cuya incorporación aproximada o en término medio pueden los partícipes esperar de la otra u otras partes y a su vez orientar por ellas (aproximadamente o por término medio) su propia acción. (...) El sentido de una relación social puede ser pactado por declaración recíproca. Esto significa que los que en ella participan hacen una promesa respecto a su conducta futura (sea de uno a otro o en otra forma)⁴⁶”.

Esta manera de investigar centrada en el análisis de los sentidos de la acción social reorienta un tipo de investigación cuyo paradigma vuelve la mirada hacia la experiencia de la existencia del individuo y su compleja red de relaciones que le permite expresarse y participar como actor fundamental en la construcción, permanencia y reinvenición de los sentidos sociales.

La perspectiva cualitativa se encuentra pues inscrita en el paradigma interpretativista y constructivista. Ambos hacen referencia a nuevos planteamientos acerca del conocimiento (lo epistemológico) y del ser (lo ontológico), y están relacionados. Schwandt señala que en las ciencias sociales el constructivismo es más reciente que el pensamiento interpretativista. Este último se desarrolló en contra del intento de aplicar el modelo de conocimiento de las ciencias naturales a las ciencias sociales.

“El constructivismo surge contra el objetivismo, contra el realismo empírico, contra el esencialismo. La realidad, la verdad, no sólo se descubren, sino que se construyen; son producto de prácticas discursivas complicadas. (...) En contra del sentido común, no hay un

⁴⁵ Weber, M (2000). *Teoría de las categorías sociológicas*. En Economía y Sociedad (P. 20). México: Fondo de Cultura Económica.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 23.

único “mundo real” que preexista y sea independiente de la actividad mental humana y del lenguaje simbólico humano⁴⁷”.

El constructivismo social, a diferencia del constructivismo radical, no se centra en la actividad mental que genera un individuo para dar sentido; sino, más bien, centra su atención en la generación colectiva de sentido mediante el lenguaje y la interacción social en general.

Dentro de este paradigma constructivista e interpretativista se encuentra Berger y Luckman. En la obra *La construcción social de la realidad*, la sociedad aparece como una construcción objetiva y subjetiva. Esta dialéctica se entiende en términos de un continuo proceso compuesto por tres momentos: externalización, objetivación e internalización. Estos tres componentes se interrelacionan simultáneamente. Por ello, la sociedad es un proceso dialéctico en donde el individuo accede a la subjetividad del otro y le es significativa en su vida cotidiana. La objetividad aparece bajo la forma intersubjetiva, en la objetivación del intercambio subjetivo y de los procesos de internalización.

“Sea como fuere, en la forma compleja de la internalización, yo no solo comprendo los procesos subjetivos momentáneos del otro: comprendo el mundo en que él vive, y ese mundo se vuelve mío. Esto presupone que él y yo compartimos el tiempo en forma más que efímera y una perspectiva comprehensiva, que vincula subjetivamente series de situaciones entre sí⁴⁸”.

Este proceso dialéctico genera procesos de identificación mutua, creando espacios compartidos y comprendidos intersubjetivamente. La sociedad, por lo tanto, es el escenario en donde se generan dichas interacciones y formas de conexión intersubjetivas. La perspectiva cualitativa, inscrita en el paradigma constructivista e interpretativista, aborda el estudio de las lógicas de acción humanas que generan dichas conexiones intersubjetivas con las cuales la sociedad se reinventa en una dinámica dialéctica constante. Bajo esta perspectiva, la realidad no es un dato fijo, exacto, medible, sino constituye más bien una construcción que cambia sobre la base de la dialéctica intersubjetiva de los individuos.

La perspectiva cualitativa da cuenta del universo de significaciones que moviliza un individuo en sus acciones. Max Weber dirá que la acción es significativa para el que actúa. Eso es lo que distingue la acción de la mera conducta. La acción implica la relación de un individuo con otro. Esta relación llegará a ser social en la medida que la acción implique intercambios significativos entre dos o más interlocutores. En ese sentido, Schütz señalará lo siguiente:

“Weber requiere entonces que la persona que realiza una acción social esté consciente de mucho más que de la pura existencia del otro. Debe darse cuenta del significado de la conducta del otro e interpretarlo. Pero aquí llegamos a tener un tercer nivel de significado. Una cosa es tener la vivencia “eso es un congénere”, y otra totalmente distinta tener

⁴⁷ Valle, M. *Op, Cit*, p. 59.

⁴⁸ Berger, P & Luckman, T (2005). *La sociedad como realidad subjetiva*. En la construcción social de la realidad (p.163). Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.

la vivencia “esa persona se está comportando de tal o cual manera, y yo voy a actuar en consecuencia”. Estas dos vivencias pertenecen, de hecho, a dos dominios diferentes de significado⁴⁹”

EL otro, en el concepto de Weber, puede hacer referencia a personas individuales identificadas por el actor, o constituir una pluralidad indefinida de personas desconocidas por el actor. En ambas concepciones del otro el actor despliega una serie de significaciones que orientan finalmente sus acciones.

La vulnerabilidad, por tanto, es un concepto cualitativo en la medida que da cuenta del universo de significaciones desplegadas en las relaciones intersubjetivas y en las acciones de un individuo y/o grupo. El aspecto valorativo resulta importante para el concepto cualitativo de vulnerabilidad, pues dicha dimensión subjetiva refleja las relaciones significativas que desarrolla en su vida cotidiana el individuo con respecto a otros y a su propia existencia. Ello implica un rasgo significativo que debe ser valorado por el concepto cualitativo de vulnerabilidad. Este proporcionará de qué manera las relaciones de desventaja son interiorizadas en el universo subjetivo del individuo y, por lo tanto, orientadoras de nuevas acciones determinadas por la estructura motivacional del individuo en condiciones de vulnerabilidad.

1. Marco teórico del concepto de vulnerabilidad

1.1. Vulnerabilidad social

Una primera aproximación teórica sería aquel que Roberto Pizarro conceptualiza de la siguiente manera: “la vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos⁵⁰”.

La vulnerabilidad ha estado siempre relacionada al concepto de pobreza. Sin embargo, es preciso aclarar que el concepto de vulnerabilidad se diferencia del concepto de pobreza, pues el concepto de vulnerabilidad hace referencia, de manera integral, a las condiciones sociales de desventaja en las que se encuentra un individuo o grupo, no restringiendo su análisis a la perspectiva cuantitativa de la pobreza material.

El investigador de la CEPAL, Roberto Pizarro, explica el concepto de vulnerabilidad realizando una diferencia entre las condiciones sociales de vida en el espacio rural y en el espacio urbano.

“En efecto, si se comparan las condiciones de vida de los trabajadores urbanos con la de los campesinos de áreas remotas es probable que

⁴⁹ Schütz, A (1993). *La formulación de nuestro problema: los conceptos metodológicos de Max Weber*. En *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva* (p. 46). Barcelona: Paidós.

⁵⁰ Pizarro, R (2001). *Hacia un enfoque de vulnerabilidad social*. En *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina* (p. 7). Santiago de Chile: División de Estadísticas y Proyecciones Económicas – CEPAL.

éstos, al basar su vida en la agricultura de subsistencia, se hayan visto menos afectados frente a los programas de ajuste estructural y a los golpes de naturaleza macroeconómica⁵¹.

El concepto de vulnerabilidad social empieza a aparecer para explicar la situación de un grueso segmento poblacional que se ve directamente afectado en un contexto de cambio de paradigma económico. La apertura hacia la economía mundial, el retiro del Estado de la actividad productiva y el papel predominante del mercado en la asignación de recursos, se convirtieron en los ejes del nuevo patrón de desarrollo. Esto trajo como consecuencia un significativo deterioro de las condiciones sociales de gran parte de los sectores pobres y medios urbanos, el creciente sector informal y los problemas de inseguridad y de transgresión a las normas que ello ocasionaba, etc. El creciente desempleo y su precarización, la liberalización del servicio de salud, educación y previsión social, fueron algunos aspectos que empezaron a ser síntomas del nuevo modelo económico. Cabe mencionar que a ello se suma un fuerte debilitamiento de las organizaciones sindicales que servían como contrapeso del poder político.

“Por otra parte, en el plano de la percepción subjetiva, parece haber aumentado un sentimiento de indefensión en las capas medias y de bajos ingresos generado por el repliegue del estado de la función protectora que tuvo en el pasado e incluso por la preponderancia que han adquirido los valores que fomentan el esfuerzo individual en la lucha por la vida por sobre las lógicas colectivas (PNUD, 1998)⁵².

Por ello, la vulnerabilidad, como experiencia vivida, forma parte estructural de los cambios macroeconómicos impuestos con las políticas del ajuste. La vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos:

1. La inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico y social traumático.
2. El manejo de recursos y estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.

La vulnerabilidad social es un concepto que no se limita a caracterizar cuantitativamente la pobreza de las comunidades sino más bien permite caracterizar cualitativamente las condiciones de vida en las cuales se encuentra un individuo que ha sido significativamente afectado por los cambios repentinos en la estructura económica, política y social. Esto se relaciona con el concepto que da Gustavo Busso: “la noción de vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas⁵³”.

⁵¹ *Ibid*, p.7.

⁵² *Ibid*, p. 10.

⁵³ Busso, G (2001). *Nociones de Vulnerabilidad*. En Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI (p. 8). Santiago de Chile: CEPAL.

La multidimensionalidad del concepto de vulnerabilidad hace referencia a las diversas formas en que se expresan las relaciones de desventaja. Gustavo Busso menciona las siguientes formas: fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno; desamparo institucional desde el Estado; debilidad interna para afrontar los cambios; inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar.

Por lo tanto, la vulnerabilidad social enfoca su atención en “la existencia y en la posibilidad de acceso a las fuentes y derechos básicos de bienestar como, entre otros, el trabajo, ingresos, tiempo libre, seguridad, patrimonio económico, ciudadanía política, identidad cultural, autoestima, integración social⁵⁴”.

Naxhelli Ruíz Rivera propone una perspectiva realista del concepto de vulnerabilidad social. Esta perspectiva da cuenta de las amenazas físicas y de los riesgos objetivos, así como de las condiciones sociales que subyacen a la desigualdad social, al acceso diferencial a recursos clave y a la valoración que cada grupo social hace de las amenazas. La vulnerabilidad entonces hace referencia a “las características de una persona o grupo y su situación, que influyen en su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza⁵⁵”.

Las condiciones objetivas de la vulnerabilidad son construidas socialmente. Bajo este enfoque, la medición de la vulnerabilidad presenta dos elementos principales:

1. La intensidad del peligro al cual determinados grupos están expuestos.
2. Su relación con las condiciones materiales objetivas de los individuos/hogares.

Medir la vulnerabilidad implica tomar en cuenta “umbrales⁵⁶” de tipo normativo que pueda indicarnos hasta qué nivel un individuo se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. Para construir dicho umbral, es necesario tomar en cuenta el concepto de “bienestar objetivo⁵⁷”. Este concepto hace referencia a un conjunto limitado de “necesidades universales” indispensables para que cualquier persona tenga una vida digna.

“De ahí que sea adecuado definir los satisfactores como los estándares mínimos generalizables, en cuya ausencia se genera la privación de una necesidad humana fundamental (por ejemplo, la de la salud). Sin un nivel mínimo de ciertos satisfactores (por ejemplo,

⁵⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁵ Ruíz, N. (2011). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía UNAM*, N° 77, p. 69.

⁵⁶ Un umbral define un punto de referencia a partir del cual hay un cambio significativo entre dos condiciones. En este caso, esos umbrales deben definir cuándo alguien es vulnerable, es decir, cuándo es susceptible a que le ocurran ciertas pérdidas normativamente definidas. Esto se define a partir de los conjuntos de satisfactores adecuados para cubrir la necesidad a la cual responde, que si no se cubre, representa una situación de pérdida, precariedad, carencia y/o dificultad; un serio daño. Cfr: *Ibid.*, p. 69.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 68.

agua limpia y acceso a medicamentos), se genera un serio daño (Doyal y Gough, 1991:45)⁵⁸.

Un umbral de tipo normativo es un parámetro que sirve para identificar los límites de aceptabilidad universal para que un individuo o grupo tenga una vida digna.

Naxhelli Ruíz señala dos tipos de umbrales: a) aquellos basados en indicadores de intensidad y probabilidades de ocurrencia de una amenaza y b) aquellos que evalúan las condiciones sociales de la población expuesta a dicha amenaza⁵⁹.

En ese sentido, la vulnerabilidad social, para efectos de su medición, debe ser analizada desde la ponderación de las variables que componen los umbrales de tipo normativo, aquellos que funcionan como estándares o parámetros de aceptabilidad para tener una vida digna.

1.2. Vulnerabilidad socio-económica

Es preciso señalar, en primer lugar, que la vulnerabilidad socio-económica no debe ser comprendida desde la perspectiva de la pobreza monetaria. Es decir, la vulnerabilidad socio-económica no centra su atención en los datos cuantitativos de manera aislada o como un fin en sí mismo -como aquel margen estadístico de pobres y pobres extremos que debe ser corregido-; por lo contrario, el dato estadístico, desde la perspectiva de la vulnerabilidad socio-económica, es un medio a través del cual se puede identificar las características observables de la pobreza: lugar, tamaño, etc. Lo fundamental, para el análisis de la vulnerabilidad socio-económica, es poder dar cuenta de las condiciones sociales y existenciales que subyacen a dichos datos cuantitativos. En ese sentido, este enfoque prioriza el aspecto cualitativo de la precariedad económica y no solamente el resultado final del proceso de cuantificación de las carencias materiales.

Cuando hablamos de vulnerabilidad socio-económica se hace referencia también a la creciente clase vulnerable en proceso de transición a clase media. Latinoamérica ha logrado extraordinarios avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos años. El porcentaje de la población que vive con menos de US\$2,5 per cápita al día disminuyó de 28,8% a 15,9%, y el porcentaje de la población que vive con menos de US\$4 bajó de 46,3% a 29,7%. Durante el mismo período, la región también ha logrado reducir la desigualdad que, penosamente, tanto la caracteriza: el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso disminuyó de 0,57 a 0,51⁶⁰.

Sin embargo, pese al crecimiento económico desde la adopción del nuevo modelo económico, la clase vulnerable ha aumentado, como podemos ver en el siguiente gráfico.

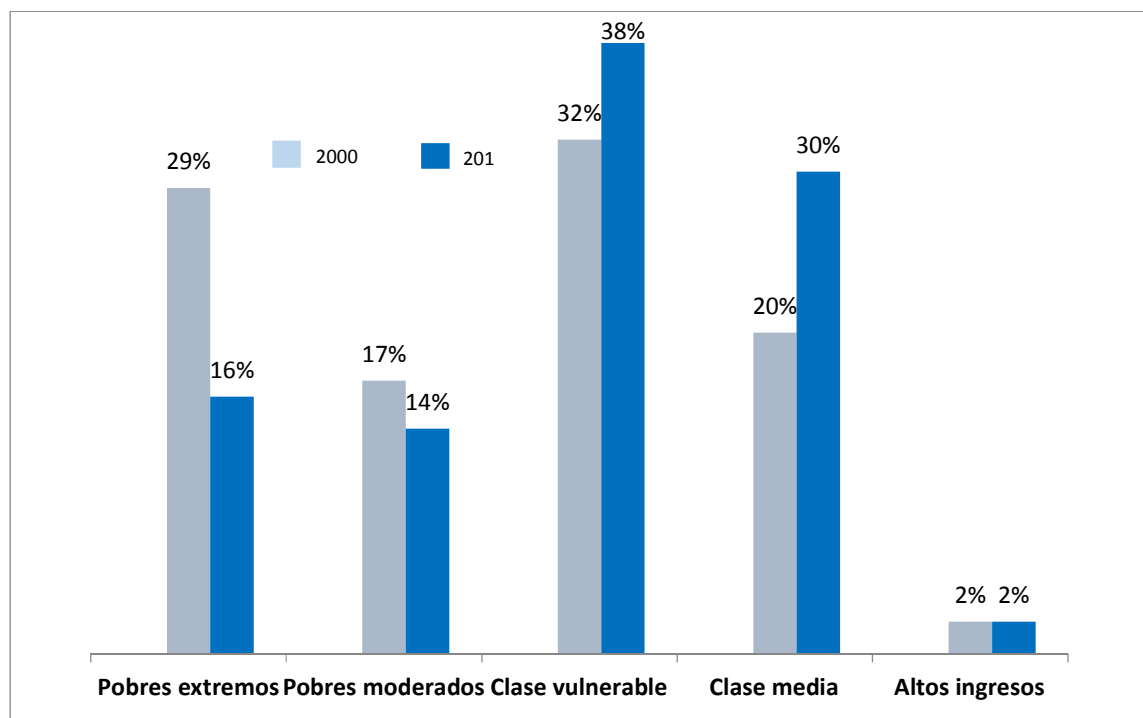
⁵⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 70.

⁶⁰ Stampini, M, Robles, M, Sáenz, M, Ibarrarán, P & Medellín, N (2015). *Introducción*. En Pobreza, vulnerabilidad y clase media en América Latina (p. 2). Banco Interamericano de Desarrollo.

Figura 1

Distribución del ingreso en América Latina (2000-2013), Total por región⁶¹



Fuente: Bases de Datos Armonizadas de Encuestas a Hogares de América Latina y el Caribe del BID (también conocidas como Sociómetro-BID).

Como vemos, el análisis de los datos nos indica que existe una creciente clase vulnerable. Esto tiene dos implicancias importantes: por un lado, la necesidad de definir y caracterizar a la clase vulnerable; por otro lado, la necesidad de tomar en cuenta a la clase vulnerable en el proceso de focalización de las políticas sociales. Para ello, se tomará en cuenta los siguientes datos:

“El 65% de las personas vulnerables (es decir, aquellas con un ingreso por día de entre US\$4 y US\$10) y el 14% de la clase media (cuyo ingreso por día va desde US\$10 hasta US\$50) de 2003 experimentan pobreza al menos una vez durante el periodo entre 2004 y 2013. Por su parte, la pobreza crónica continúa extendida, representando el 91%

⁶¹ **Fuente:** Cálculos de los autores basados en datos de encuestas a hogares de las Bases de Datos Armonizadas de Encuestas a Hogares de América Latina y el Caribe del BID (también conocidas como Sociómetro-BID). Notas: las personas en pobreza extrema son aquellas que perciben un ingreso diario per cápita menor a US\$2,5 después del ajuste por poder adquisitivo; en situación de pobreza moderada, entre US\$2,5 y US\$4; la clase vulnerable, entre US\$4 y US\$10; la clase media, entre US\$10 y US\$50 (como en López-Calva and Ortiz-Juárez 2011); y de ingresos altos, más de US\$50. Los resultados están basados en 18 países: Argentina (solamente zonas urbanas), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay (solamente zonas urbanas) y Venezuela. Cfr: *Ibid.*, p.2.

y el 50% de la pobreza extrema y moderada, respectivamente. Las diferencias entre las áreas urbanas y rurales son sustanciales: las primeras, que en la actualidad concentran la mayoría de las personas vulnerables y en situación de pobreza moderada, se caracterizan por una mayor movilidad del ingreso, en especial ascendente⁶².

La clase vulnerable se concentra fundamentalmente en el espacio urbano y presenta un porcentaje importante. El surgimiento de esta clase indica que Latinoamérica se encuentra en una etapa de transición hacia la clase media. Esto implica dos situaciones opuestas y posibles: a) el desarrollo progresivo de la clase vulnerable y su transición hacia la clase media; b) el riesgo sustancial de que dicha clase vulnerable caiga en la pobreza. Ambas posibilidades dependerán de la situación socio-económica de cada nación. Latinoamérica es muy heterogénea y por ello resolver el futuro de las clases vulnerables dependerá de las condiciones socio-económicas de la clase vulnerable en relación a las condiciones de tipo estructural e institucional impulsadas por las instancias gubernamentales de cada Estado.

En el caso del Perú, según los datos registrados por el BID, desde el punto de vista de la distribución del ingreso en Latinoamérica (2000-2013), la clase vulnerable presenta un 40.5%, mientras que los pobres extremos presentan un 19.3% y pobres moderados un 13.7%. La clase media presenta un 25.7% y la clase alta un 0.8%⁶³. Estos datos nos ayudan a conceptualizar mejor la relevancia de la vulnerabilidad socioeconómica en el Perú y preguntarnos sobre las implicancias que presenta el hecho de tener un 40.5% de incidencia en la categoría de clase vulnerable.

Es evidente que en los últimos años el Perú ha pasado por un proceso de crecimiento macro-económico y que, efecto de ello, un considerable porcentaje de ciudadanos ha pasado de la categoría pobre a vulnerable. Pero, ¿qué implicancias tiene esto? El crecimiento macro-económico en el Perú ha sido de 6.1%, según plantea el Banco Mundial⁶⁴. El PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) indica que la reducción de la pobreza en el Perú se debe, en un 71.6%, al crecimiento económico y solo el 28.4% al efecto redistributivo del Estado⁶⁵. En frío, los datos indican que, bajo el actual modelo de crecimiento económico, el avance progresivo hacia la clase media es inminente.

Ahora bien, es preciso señalar que la intervención del Estado no puede limitarse únicamente a los “efectos redistributivos”. La acción pública debe garantizar la implementación de políticas sociales que no obedezcan únicamente a reducir los efectos negativos del modelo económico vigente.

El gasto social no debe restringirse únicamente en reducir la pobreza monetaria sino en garantizar un modelo de desarrollo social integral y sostenible. La clase

⁶² *Ibid.*, p. 4.

⁶³ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁴ Banco Mundial (2015). Perú Panorama General 2015, de Banco Mundial Sitio web: <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

⁶⁵ Diario Gestión (2015). El 40% de peruanos es vulnerable de regresar a la pobreza, según el PNUD. 2015, de Diario Gestión Sitio web: <http://gestion.pe/economia/40-peruanos-vulnerable-regresar-pobreza-segun-pnud-2106699>

vulnerable, si bien ya no se encuentra ubicada estadísticamente en la categoría de pobre ni de pobre moderado, aún sigue encontrándose en peligro de volver a ser pobre, pues no existen políticas integrales y universales de protección social que les aseguren mejores condiciones de sostenibilidad y crecimiento progresivo.

Por ello, la vulnerabilidad socioeconómica nos permite visualizar lo siguiente: a) dar cuenta del porcentaje de población vulnerable que existe y de su ubicación geográfica fundamentalmente en el espacio urbano; b) dar cuenta de las características e implicancias de la clase vulnerable y de las condiciones sociales en las que se encuentra; c) dar cuenta de las condiciones objetivas de transición de la clase vulnerable a la clase media.

1.3. Vulnerabilidad socio-demográfica

La vulnerabilidad socio-demográfica hace referencia a las condiciones de desventaja social que presenta cada unidad doméstica. Este enfoque hace hincapié en los activos que presentan las unidades domésticas para hacer frente a dichas condiciones de desventaja. El investigador de CELADE, Jorge Rodríguez Vignoli, define de la siguiente manera el concepto de desventaja social:

“Las desventajas sociales pueden ser definidas como aquellas condiciones sociales que afectan negativamente el desempeño de comunidades, hogares y personas. Sintéticamente, corresponden a menores accesos (conocimiento y/o disponibilidad) y capacidades de gestión de los recursos y de las oportunidades que la sociedad entrega para el desarrollo de sus miembros. Esta situación de desmedro se origina en los factores que constituyen el ordenamiento social imperante y no en las habilidades inherentes o las decisiones libres de los individuos⁶⁶”.

Las desventajas sociales están presentes desde el nacimiento de la persona e imponen una marcada trayectoria que será reproducida intergeneracional e intrafamiliarmente. La pobreza, como generadora de desventaja social, presenta problemas estructurales e institucionales: un modelo económico que no permite generar políticas sociales integrales y universales, y un debilitamiento sistémico de las instituciones encargadas de generar mejores condiciones para el desarrollo económico y social de los segmentos con mayor desventaja social. Sin embargo, realizar un análisis de las condiciones de desventaja social en las que se encuentra un segmento social desde los conceptos de pobreza y marginalidad resulta insuficiente y estático.

El concepto de vulnerabilidad permite, por otro lado, un acercamiento mucho más dinámico para comprender dichas desventajas.

“La noción de vulnerabilidad permite acercamientos más dinámicos, bajo los cuales resulta factible anticipar riesgos de daños o de

⁶⁶ Rodríguez, J (2000). *Marco conceptual y metodológico*. En Vulnerabilidad demográfica. Una faceta de las desventajas social (p. 13). Santiago de Chile: División de Población – CEPAL.

anquilosamiento así como en la acera opuesta potencialidades de reforzamiento o adaptación. Esto es válido tanto para individuos como para grupos pequeños, comunidades, segmentos sociales y naciones como un todo⁶⁷”.

La vulnerabilidad demográfica aborda el análisis de las desventajas sociales de las unidades domésticas. Por ello, este enfoque de la vulnerabilidad realiza una aproximación micro-social. En ese sentido, se plantea que la vulnerabilidad demográfica implica los siguientes tópicos analíticos:

- a) Capacidad de respuesta y de ajuste frente a las condiciones cambiantes del medio (en particular aquellas que resultan adversas) y sus desafíos permanentes.
- b) Movilización de activos. En este sentido se ha destacado que los pobres pueden reducir parte de la vulnerabilidad ocasionada por su condición socioeconómica mediante el manejo de su capital humano y de algunos bienes básicos —que, aunque en cantidades escasas, suelen tener— y el uso de las redes familiares, comunitarias o institucionales (ya sea estatales o no gubernamentales).
- c) Conocimientos e información adquiridos de manera previa como mecanismos de prevención ante situaciones externas que golpeen económicamente a la unidad doméstica.

Es preciso señalar cuáles son los rasgos socio-demográficos de las unidades domésticas que generan limitaciones en los procesos de adquisición y habilitación para el manejo de activos. En ese sentido, Jorge Rodríguez Vignoli señala:

“La capacidad de crianza y de socialización, la disponibilidad de tiempo, las opciones de ahorro y de inversión en las distintas modalidades de capital, e incluso las probabilidades de tener un currir agradable y estimulante dependen, entre otros factores demográficos, del tamaño de las unidades domésticas, de sus niveles de dependencia demográfica, de su fase en el ciclo de vida y de sus arreglos familiares⁶⁸”.

Estos factores demográficos permiten verificar el nivel de vulnerabilidad de una unidad doméstica. Sin embargo, bajo una perspectiva analítica de dichos factores demográficos se mencionan tres dimensiones de las unidades domésticas⁶⁹: a) pautas de estructuración; b) ciclo de vida; c) condiciones demográficas básicas.

- a) **Pautas de estructuración:** Hace referencia a la estructura y a la dinámica de las familias. La tendencia a la nucleación familiar se ve confrontado a la diversidad de formas de estructuración familiar. La uniparentalidad asociada a la tasa de divorcio. Madres adolescentes también generan uniparentalidad.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 18.

El género de la jefatura de familia en hogares uniparentales asumido por la mujer en edad reproductiva forma parte explicativa de las condiciones de vulnerabilidad demográfica. Sin embargo, es necesario realizar un análisis detallado.

- b) **Ciclo de vida:** Hace referencia al ciclo de vida de unidad doméstica. Esto implica tomar en consideración las etapas sociobiológicas de la jefatura del hogar. “Las unidades domésticas que están en las etapas finales del ciclo por las restricciones sociobiológicas derivadas del envejecimiento y en las etapas iniciales del mismo por falta de experiencia y poco tiempo de duración probablemente tienen más dificultades para disponer de activos (sobre todo en las unidades domésticas recién formadas) o para mantenerlos o manejarlos (en la etapa final del ciclo, por el agotamiento de las reservas o la pérdida de habilidades)⁷⁰”.
- c) **Condiciones demográficas básicas:** Hace referencia a los rasgos sociodemográficos de cada unidad doméstica vinculados a condiciones de desventaja social. Un primer punto es aquel que atañe al número de miembros del hogar. Los hogares más numerosos serían más vulnerables, pues experimentarían más requerimientos y, por tanto, un mantenimiento más costoso y una capacidad de acumulación menor. Según las encuestas desarrolladas (BID, 1998) se plantea que “los pobres viven en familias más grandes” y que “las familias pequeñas viven mejor”. Estos planteamientos presentan un sesgo conceptual, pues no toma en cuenta consideraciones de tipo empírico como por ejemplo: sinergias y economías de escala que existe en determinados hogares; el aporte económico que puede significar la movilización de recursos humanos y relaciones sociales más extensas; los arreglos familiares funcionales a la economía doméstica, tomando en cuenta adultos económicamente activos. Un segundo punto es aquel que atañe al número de niños en el hogar. Un elevado número de niños en el hogar genera condiciones de vulnerabilidad, pues los recursos se diluyen en la crianza de los niños, los cuales no están en edad de trabajar. Y un tercer punto es el número de ancianos dependientes. Al igual que con los niños, la lógica de la dependencia es un rasgo de la vulnerabilidad demográfica. “La dependencia supone una segmentación polar en el hogar entre individuos que, de una u otra forma, sostienen al hogar y otros que no contribuyen, al menos con recursos materiales, a ese sustento⁷¹”.

Estos componentes que describen las unidades domésticas forman parte de la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad demográfica y, con ello, ayuda a identificar la vulnerabilidad social y las condiciones de vida precarias que pueda tener una familia en desventaja social.

⁷⁰ *Ibid.*, P. 19.

⁷¹ *Ibid.*, p. 21.

1.4. Vulnerabilidad desde el enfoque de la gestión del riesgo ante desastres

El concepto de vulnerabilidad, bajo la perspectiva de la gestión del riesgo ante desastres, ha ido tomando mayor relevancia por las instancias gubernamentales. Esto se debe principalmente a la necesidad, cada vez mayor, de implementar un plan nacional de gestión de los riesgos que se encuentran en la realidad y de dar soluciones integrales y participativas.

La ley N° 29664⁷², que crea en el Perú el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), fue aprobada el año 2011. La importancia de esta ley es que su aplicación está direccionada a gestionar los diversos riesgos encontrados en la realidad para reducir los efectos destructivos que pudiera ocasionar un fenómeno natural. Esto implica un enfoque que prioriza la prevención y reducción de los riesgos, descartando el enfoque de preparación para emergencias.

En el artículo 2 del título 1, Definiciones Generales, de la ley SINAGERD, es planteado el concepto de vulnerabilidad de la siguiente manera: “Análisis de la vulnerabilidad: Proceso mediante el cual se evalúa las condiciones existentes de los factores de la vulnerabilidad: exposición, fragilidad y resiliencia, de la población y de sus medios de vida⁷³”.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta algunos conceptos fundamentales para ubicar las implicancias de este nuevo enfoque de la gestión del riesgo,

Un primer concepto sería **desastre natural**. ¿Hasta qué punto podemos decir que los desastres son naturales?, ¿es correcto decir que los desastres son ocasionados de manera natural?

Un “desastres natural” podría ser definido de la siguiente manera:

“Es la correlación entre fenómenos naturales peligrosos (como un terremoto, un huracán, un maremoto, etc.) y determinadas condiciones socioeconómicas y físicas vulnerables (como situación económica precaria, viviendas mal construidas, tipo de suelo inestable, mala ubicación de la vivienda, etc.). En otras palabras, se puede decir que hay un alto riesgo de desastre si uno o más fenómenos naturales peligrosos ocurrieran en situaciones vulnerables⁷⁴”.

La peligrosidad de un fenómeno natural puede ser permanente o pasajero. En todo caso es potencialmente dañino tomando en cuenta su magnitud y la extensión de su impacto. El comportamiento de un evento natural se relaciona a las condiciones de riesgo en las que se encuentra la población. Por ello, no es correcto decir que los desastres son naturales. Desde ese punto de vista, un concepto de desastres sería:

⁷² Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Sitio web: http://www.vivienda.gob.pe/grd/docs/normasgobierno/4.%20DS-N%C2%B0-048-2011-PCM_Reglamento-de-la-Ley-29664.pdf

⁷³ *Ibid.*, p. 4

⁷⁴ Maskrey, A (1993). *Como entender los desastres naturales*. En Los desastres no son naturales (p. 7). Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina

“un desastre es el producto de la convergencia, en un momento y lugar determinados, de dos factores: Riesgo y Vulnerabilidad⁷⁵”.

Otro concepto es el de **amenaza**. ¿Cuándo nos encontramos en una situación de amenaza?

Una “Amenaza” es un evento natural extremo que puede afectar considerablemente determinados sitios. Sin embargo, conceptualizar la “Amenaza” desde los efectos de los eventos naturales no es suficiente. El riesgo real no puede ser analizado solamente desde los efectos de los eventos naturales sino también desde las condiciones sociales en las que se encuentra la población.

Por **riesgo** entendemos “cualquier fenómeno de origen natural o humano que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad determinada, que sea vulnerable a ese fenómeno⁷⁶”. Por ello, podemos señalar que “el riesgo es una función compuesta de esta amenaza natural compleja (pero conocible) y del número de personas caracterizadas por sus diferentes grados de vulnerabilidad que ocupan el espacio y el tiempo de exposición a eventos extremos⁷⁷”.

Otro concepto es el de **situación de vulnerabilidad**. ¿Cuándo nos encontramos en una situación de vulnerabilidad?

Desde el enfoque de la gestión de riesgos, el concepto de vulnerabilidad hace referencia a las condiciones de seguridad en las que se encuentra una población determinada en relación a la amenaza de un evento natural con altas posibilidades de ocasionar un significativo impacto extensivo y destructivo. La vulnerabilidad determina, por lo tanto, la intensidad de los daños que produzca la ocurrencia efectiva del riesgo sobre la comunidad.

En ese sentido, la vulnerabilidad se da por⁷⁸:

1. Cuando la gente ha ido poblando terrenos que no son buenos para vivienda, por el tipo de suelo, por su ubicación inconveniente con respecto a huaycos, avalanchas, deslizamientos, inundaciones, etc.
2. Cuando ha construido casas muy precarias, sin buenas bases o cimientos, de material inapropiado para la zona, que no tienen la resistencia adecuada, etc.
3. Cuando no existe condiciones económicas que permitan satisfacer las necesidades humanas (dentro de las cuales debe contemplarse la creación de un hábitat adecuado).

⁷⁵ *Ibid.* p. 17.

⁷⁶ *Ibid.* p. 17.

⁷⁷ Blaikie, P, Cannon, T, David, I & Wisner, B (1996). *Modelo de presión y liberación de los desastres*. En Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres (p. 28). Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

⁷⁸ Maskrey, A, *Op. cit.*, p. 8.

Riesgo X Vulnerabilidad = Desastre

Ahora bien, la vulnerabilidad es un concepto que debe ser entendido desde un análisis de tipo estructural. Esto quiere decir que el nivel de vulnerabilidad de los individuos está estrechamente relacionado a: derecho de acceso a los recursos públicos para disminuir los niveles de vulnerabilidad, a la capacidad de movilizar activos para hacer frente a las amenazas, etc. En ese sentido, un concepto de vulnerabilidad a tomar en cuenta es el que plantea Wisner:

“The characteristics of a person or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard⁷⁹”.

El nivel de vulnerabilidad depende de la medida de la amenaza y de las estrategias y capacidades de superación de los afectados. Se puede decir que existen aspectos externos e internos de la vulnerabilidad. Los aspectos externos vendrían a ser los acontecimientos naturales con alto grado de ocasionar impactos destructivos; los aspectos internos vendrían a ser las características propias de las condiciones sociales en las que vive un individuo, un hogar, en relación a su contexto social.

Wisner plantea la relación entre las características sociales propias de una población y el contexto social a través de lo que él llama el modelo de *Pressure-and-Release*⁸⁰. Este modelo hace referencia, para el análisis de las condiciones de riesgo, a las interacciones entre las diferentes formas de presión (presión demográfica, crecimiento de la miseria en las ciudades, degradación por mal uso del suelo, etc) y las limitaciones propias de la población vulnerable (limitado acceso al poder, a recursos y derechos de uso).

La vulnerabilidad, por lo tanto, debe ser entendida como un proceso dinámico. Esto quiere decir que la vulnerabilidad implica también reflexionar en torno a la capacidad individual y/o colectiva de movilización de activos con la finalidad de resistir las dificultades que se presentan. Por ello, la resiliencia es un concepto ligado al de vulnerabilidad, pues la movilización de activos determina las posibilidades y los límites de las estrategias de superación. Por lo tanto, la vulnerabilidad es, en términos generales, “la incapacidad de una comunidad para “absorber”, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su “inflexibilidad” o incapacidad para adaptarse a ese cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo⁸¹”. En ese sentido, La vulnerabilidad determina la intensidad de los daños que produzca la ocurrencia efectiva del riesgo sobre la comunidad.

⁷⁹ Coy, M. (2010). Los estudios del riesgo y la vulnerabilidad. Desde la geografía humana. Su relevancia para América Latina. *Población & Sociedad*, N° 17, p. 20.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 21.

⁸¹ Maskrey, A, *Op, cit*, p. 17.

1.5. Vulnerabilidad desde las perspectiva de la salud

El derecho a la salud es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Sin embargo, en la vida cotidiana observamos que existen determinantes⁸² sociales que impiden a las poblaciones vulnerables acceder a dicho derecho. Esto está relacionado a los niveles de desigualdad social existente.

Una de las formas de medir la desigualdad en la salud es realizando un examen de comparabilidad entre un grupo social determinado con otro grupo que sirva de referente. Este examen de comparabilidad en torno a un indicador en salud (prevalencia de una enfermedad, acceso a información o a servicios de salud) es insuficiente. La desigualdad debe ser entendida como “injusta y evitable (...) De acuerdo con Carter-Pokras y Baquet (2002), la Organización Mundial de la Salud (OMS) –sobre la base del trabajo de Margaret Whitehead- ha establecido que algunos de los factores que determinan desigualdades en la salud pueden ser evitables y otros no⁸³”.

La OMS plantea siete factores que determinan las desigualdades en salud⁸⁴:

1. Variaciones naturales, biológicas.
2. Comportamientos que afectan la salud y que son escogidos libremente, como algunos deportes o pasatiempos.
3. La ventaja transitoria de salud de un grupo sobre otro, cuando un grupo adopta primero un comportamiento que promueve la salud (en tanto que otros grupos tienen los medios para empatarlos rápidamente).
4. Comportamientos que afectan la salud en los que el grado de elección de estilos de vida está severamente restringido.
5. Exposición a condiciones de vida y de trabajos estresantes y no saludables.
6. Acceso inadecuado a servicios esenciales de salud y otros servicios básicos.

⁸² Con respecto al concepto de “determinación”, Testa dice que es “la definición, por un fenómeno, de las condiciones bajo las cuales otro fenómeno puede ser eficaz”. Este refiere que esta forma de entender la determinación enfatiza la importancia de las condiciones del contorno y, al mismo tiempo, la noción de eficacia destaca su aspecto probabilístico. Este, se acepta que la eficacia es “la probabilidad de que un fenómeno produzca consecuencias hasta el máximo de su capacidad potencial”. La determinación es aquí entendida como una forma de la causalidad menos “fuerte”, no mecánica, del tipo a una causa dada le sigue exactamente el mismo efecto, debido a la primordial importancia de las condiciones del contorno, las cuales no se encuentran bajo el control de la causa que se encuentra en acción. Cfr: Lip, C & Rocabado, F (2005). Causalidad, riesgo y determinación. En Los determinantes sociales de la salud en Perú (p. 16). Lima: Ministerio de Salud.

⁸³ Barrantes, R (2014). *Introducción*. En Salud, vulnerabilidades, desigualdades (p. 10-11). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 11.

7. Selección natural, o movilidad social relacionada con la salud, que involucra la tendencia que tienen las personas enfermas a descender en la escala social.

Carter-Pokras y Baquet (2000) indican que Health Canada señala 12 determinantes de la salud⁸⁵:

1. Ingresos y estatus social.
2. Redes de soporte social.
3. Educación.
4. Empleo y condiciones de trabajo.
5. Ambientes sociales.
6. Ambientes físicos.
7. Prácticas personales de salud y habilidades para afrontar problemas.
8. Desarrollo saludable del niño.
9. Donación biológica y genética.
10. Servicios de salud.
11. Género.
12. Cultura.

La desigualdad en salud, como se observa, presenta diversas dimensiones. Para efectos metodológicos se puede separar en dos grupos: los determinantes a nivel individual y los determinantes a nivel colectivo.

Los determinantes a nivel individual son aquellas exposiciones diferenciadas de los individuos a factores de riesgo causados por ambientes sociales, físicos o de trabajo. Los determinantes a nivel colectivo son aquellos factores de tipo social y político, como la marcada diferencia socio-económica, cultural o de valores, así como las disposiciones gubernamentales.

Los determinantes de la salud⁸⁶ constituyen las características propias que tienen un individuo o un grupo de individuos en relación a las posibilidades concretas de obtener o no un nivel aceptable de vida saludable. Sin embargo, en el Perú el tratamiento de la salud pública es crítica debido a las profundas desigualdades que existen socialmente y a las grandes asimetrías con respecto a

⁸⁵ *Ibid.* p. 11.

⁸⁶ El llamado informe Lalonde, a través de sus resultados, pone en manifiesto el enfoque multicausal del proceso salud-enfermedad a través de la interrelación compleja de cuatro grandes determinantes: la biología humana, el medio ambiente, los estilos de vida y el sistema de atención. (...) A través de la propuesta de Lalonde, hoy sabemos que el estado de salud de una población está determinado por una serie de elementos (determinantes) que actúan de manera interactiva. Estos factores pueden clasificarse en: a) organización general de un país, política, sociedad, servicios, equidad, justicia, paz, familia, protección social, etc.; b) determinantes demográficos, edad media, distribución de los grupos de edad; c) determinantes biológicos, genéticos; d) determinantes medio ambientales, agua y su calidad, aire, entorno químico y tóxico, energético; e) prosperidad, renta, reparto de la riqueza; f) cohesión social, categorías sociales, desigualdades sociales, relaciones familiares y sociales, etc.; g) sistema educativo, acceso, características; h) valores, nivel de formación y de información, acceso; i) sistema de atención sanitaria, cobertura, calidad, alcance de los mismos, efectos sobre la población, etc. Cfr: Palomino, P, Grande, M & Abad, M. (2014). La salud y sus determinantes sociales. Desigualdades y exclusión en la sociedad del siglo XXI. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol. 72, p. 75.

la accesibilidad de recursos y a derechos⁸⁷ y, por otro lado, a un Estado que no asume responsabilidad directa en el tema.

Ahora bien, con respecto a la vulnerabilidad en el sector salud, en el Perú existe un bolsón de población perteneciente a sectores de ingresos intermedios que no cuentan con ningún tipo de aseguramiento en salud. Esta población se caracteriza por su fragilidad socio-económica y por encontrarse al límite de la línea de pobreza, lo cual implica altas posibilidades de regresar nuevamente a la condición de pobre ante cualquier shock producto de la inestabilidad política y económica del país. Barrantes explica un dato muy significativo al respecto:

“(…) los más desprotegidos no serían aquellos individuos con menos años de educación, sino que existiría una especie de U invertida en la relación entre años de educación y población sin seguro. La población más desprotegida sería aquella que percibe ingresos de entre S/. 450 y S/. 900, es decir, un rango de ingresos intermedio. (...) Los de menos ingresos cuentan con el Seguro Integral de Salud (SIS), el cual está destinado a asegurar a la población de menos recursos del país⁸⁸”.

⁸⁷ Un estudio sobre inaccesibilidad geográfica para acceder a servicios de salud plantea tres factores para analizar el acceso geográfico: 1) un primer factor es el cultural, pues el vivir en un contexto marcado por la inaccesibilidad y el limitado acceso cotidiano a lo que se llama modernidad los procesos de salud-enfermedad de estas personas serán leídos desde su propia lógica; 2) un segundo factor se refiere a la vulnerabilidad y se relaciona con la posibilidad de prevenir y resolver los problemas de salud. El solo hecho de que son poblaciones distantes de los servicios de salud las coloca en una posición en la que tienen muchas dificultades para atenderse en dichos servicios, ya que, generalmente, éstos no disponen de los mecanismos necesarios para responder oportunamente y facilitar el acceso a este tipo de poblaciones; 3) el tercer aspecto está relacionado con los niveles de ciudadanía, pues la población que sufre inaccesibilidad geográfica también enfrenta problemas en este campo. Hay personas que no figuran en el Registro Nacional de Identificación y, por tanto, como no se las considera como ciudadanos, no pueden ejercitar sus derechos. La situación se agrava por el hecho de que este tipo de poblaciones no constituyen realmente una prioridad para el Estado; sus integrantes viven como ciudadanos imaginarios, puesto que el Estado les concede únicamente apoyos muy pequeños para mejorar sus condiciones de salud y bienestar. Cfr: Eyzaguirre, C, Fallaque, C & Lou, S (2007). *Aproximación teórico-conceptual*. En Políticas para eliminar las barreras geográficas en salud (p. 35). Lima: CIES - Consorcio de Investigación Económica y Social – Observatorio del Derecho a la Salud.

⁸⁸ *Ibid.* p. 15.

Tabla 1
Relación entre seguros de salud e ingresos percibidos ⁸⁹ (Solo para quienes manifiestan que es necesario tener seguro)

TIPO DE SEGURO DE SALUD QUE SE POSEE						
Rango de ingresos Percibidos (S/.)	Si tiene seguro				No tiene	
	Sis	EsSalud	Otros Seguros	Total	seguro	No precisa
Menos de 450	46.9	5.7	0.4	53.0	46.7	0.4
De 450 a 900	26.6	18.6	2.0	47.2	52.3	0.5
De 900 a 1350	13.3	39.6	2.8	55.7	44.0	0.2
De 1350 a 2700	5.0	47.9	7.5	60.4	39.3	0.4
Más de 2700	2.0	46.1	16.6	64.7	35.3	0
Total	23.6	25.6	3.4	52.4	47.1	0.5

Como se observa, un considerable número de personas que lograron superar la línea de pobreza aún se encuentran en situación de vulnerabilidad. La precariedad económica de esta población debe ser atendida debidamente e incluirlos al sistema de aseguramiento en salud, de tal forma pueda acceder debidamente al derecho a la salud.

La vulnerabilidad, por lo tanto, es un concepto dinámico que hace referencia al nivel de susceptibilidad de las personas a daños y a problemas de salud. La perspectiva de la vulnerabilidad incluye el análisis tanto de los aspectos individuales como de los contextos o condiciones colectivas en las que se encuentra un individuo.

Por ejemplo, los profesionales e investigadores que abordaron la problemática de la epidemia del SIDA interpretan dicha epidemia desde la interacción de tres dimensiones⁹⁰: la individual, la programática y la social. “Se entiende que la probabilidad de exposición de las personas al enfermarse es resultante de un conjunto de aspectos individuales y colectivos, contextuales, que producen una

⁸⁹ *Ibid.* p. 15.

⁹⁰ Icumi, L, Bertolozzi, M, Ferreira, R & Aparecida, L. (2008). La utilización del concepto vulnerabilidad por enfermería. 2014, de RLAE Revista Latino Americano Enfermagem Sitio web: <http://rlae.eerp.usp.br/>

mayor susceptibilidad a la infección y al enfermarse y, de modo inseparable, mayor o menor disponibilidad de recursos de todos los tipos para protegerse de ambos⁹¹”.

Tomando en consideración la interacción de las tres dimensiones propuestas para el abordaje de la epidemia del SIDA, la vulnerabilidad debe ser comprendida como la integración de tres dimensiones⁹²: a) entitlement, referente al derecho de las personas; b) empowerment, referente a su participación político-institucional; c) política económica, referente a la organización estructural e histórica de la sociedad y sus acontecimientos. La vulnerabilidad, por lo tanto, implica la capacidad de lucha y recuperación de los individuos y grupos para el enfrentamiento de los riesgos. Estas capacidades deben ser medidas tomando como referencia las dimensiones implicadas en el concepto de vulnerabilidad, las cuales hacen referencia a los aspectos cualitativos de la desigualdad social.

1.6. Vulnerabilidad y migración en el Perú

La vulnerabilidad no puede ser entendida si no se la relaciona con fenómenos sociales que cambian cualitativamente y cuantitativamente la realidad social. La migración es un fenómeno social que presenta importantes implicancias en la construcción de nuevas formas de entender la sociedad. Los cambios no solamente son cuantitativos –mayor densidad poblacional en el lugar de recibimiento- sino también cualitativos –cambios en la fisonomía espacial del lugar de recibimiento y la construcción de nuevas formas de expresión social, cultural, económica, y la, constitución, consecuentemente, de la vulnerabilidad social. La experiencia del migrante está compuesta por pasajes de sufrimiento, hambre, pobreza, miedo, etc. Estas condiciones objetivas y subjetivas convierten al migrante en un sujeto vulnerable. La falta de acceso a derechos, las dificultades de los procesos de integración a un nuevo contexto, la asimilación de nuevas formas culturales, el aprendizaje de un nuevo idioma en muchos casos, etc.

Un recorrido histórico de la vulnerabilidad en el Perú permite tomar en cuenta los efectos estructurales y existenciales de los procesos migratorios acontecidos en diversas etapas, así como de su influencia en la constitución y en la dinámica de la vulnerabilidad. En ese sentido, este acápite propone realizar un recorrido histórico de la vulnerabilidad desde la perspectiva de las oleadas migratorias.

1.6.1. Inmigración y la vulnerabilidad del “otro”

Durante la época del auge del guano existirán dos procesos de inmigración significativos: la movilización de una gran población de chinos culíes destinados fundamentalmente al trabajo en las plantaciones de azúcar y en la producción del guano, y la movilización de inmigrantes europeos que arribaban a tierras americanas debido a las reformas industriales desarrolladas en Europa. Sin embargo, ambos procesos fueron vistos y tratados de formas diferentes. Las

⁹¹ *Ibid.*, p.3.

⁹² *Ibid.*, p. 3.

condiciones laborales de los chinos culíes fueron de semi-esclavitud. Por otro lado, la integración de esta población a la sociedad se veía obstaculizada debido a la distancia cultural e idiomática existente. A ello se suma, fundamentalmente, el discurso de la clase dominante esencialmente racista y que resaltaba lo “occidental” como el horizonte del desarrollo y de la modernidad. Con la experiencia de los culíes como mano de obra semi-esclava en la producción del guano, la clase dominante reproducía viejas prácticas del colonialismo, como el enganche y la precarización laboral al extremo de atentar contra las vidas de los culíes. Sin embargo, el tratamiento de la migración europea tuvo otra perspectiva.

“La recepción de los sectores urbanos y gobernantes a esta migración fue favorable, debido a las fantasías existentes acerca de la superioridad racial europea. A esto hay que agregar, en menor medida, los empleados y funcionarios de compañías extranjeras, especialmente inglesas, que decidían establecerse en el Perú⁹³”.

Los principales comercios que iban implementándose tenían el sello de algún comerciante italiano o Francés. La apertura al migrante extranjero occidental llevaba consigo una consigna eugenésica: mejorar la raza. La idea del mejoramiento de la raza promovía, desde la clase dominante, la necesidad de recibir migrantes europeos, pues con ellos la cercanía al horizonte del progreso y de la modernidad era inminente. La transmisión de la superioridad cultural era una interpretación venida del darwinismo social, de la idea jerarquizadora de las razas y de la supervivencia y desarrollo de las más aptas. En esta jerarquización la base de la pirámide estaba compuesta por los indios, negros y los culíes, siendo el ideal la imagen del blanco occidental.

No obstante, “lo peculiar de la capital peruana, a diferencia de otras capitales del Cono Sur, es que esta migración no “europeizó” la ideología, el sentido común y las costumbres en general de los grupos gobernantes. Por el contrario, fue el ingrediente que permitió crear la fantasía de una “Lima señorial”, con sus “peninsulares” incluidos⁹⁴”.

La concepción de lo nacional no era rechazada, así como la idea de lo “blanco” occidental no implicaba la negación del horizonte de la construcción de lo nacional. Sin embargo, la abstracción de “lo nacional” quedó sintetizada con la aparición del mestizo, actor importante que empezó a formar parte cada vez más participativa en el interior de la sociedad. No obstante, la identidad seguía siendo una imagen borrosa, la cual escondía el mismo espíritu segregacionista de la mentalidad colonial.

Pese a que las características de las siguientes olas migratorias obedecieron a factores diferentes, parece ser que la mentalidad colonial de la división racial del trabajo y de la segmentación de la sociedad a través de un discurso segregacionista persistió instalada y consolidada la república. Esta misma mentalidad

⁹³ Nugent, G. (2012). *El laberinto como espacio social*. En *El laberinto de la choledad* (p.37). Lima: universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

⁹⁴ *Ibid.*, p. 41.

segregacionista se prolongará hasta bien entrado el siglo XX, incluso hasta nuestros días.

Hemos visto las marcadas diferencias en cuanto al tratamiento de la inmigración europea y la china, y de qué manera las experiencias del recibimiento del “otro” en la ciudad en donde se concentra el poder obedeció a una estructura de control y de organización de los deseos de la clase dominante. La vulnerabilidad del otro hace referencia al tratamiento diferenciado de los grupos humanos inmigrantes. Este tratamiento diferenciado toma como criterios evaluativos los deseos de la clase dominante. Los chinos *culíes* fueron tratados, en la práctica, como mano de obra esclava, reproduciendo la tradición colonial aún enquistada en las estructuras del poder. En ese sentido, la vulnerabilidad de los chinos *culíes* formó parte del modelo de crecimiento económico patrimonialista de la época, pues la precarización de la existencia de este grupo humano formaba parte de la política productiva del guano. El bajo costo de productividad elevaba las ganancias de la élite oligárquica y militar de la época. El erario del Perú, en manos de los consignatarios del guano, se elevó sobre la existencia vulnerable de un grupo humano significativo.

Sin embargo, en la primera mitad del siglo XX, empezará a desarrollarse un proceso migratorio no registrado anteriormente y que marcará, a mediano plazo, nuevas formas de expresión de la vulnerabilidad.

1.6.2. Primera ola migratoria: vulnerabilidad de un nuevo actor social.

En el contexto del proceso migratorio de los años veinte, el cholo empezó a aparecer como un sujeto social relevante dentro de la dinámica de la ciudad. En ese sentido, es importante señalar lo que Francois Bourricaud plantea respecto al cholo: “Ha de comprenderse que, aun cuando el término sea muy antiguo y de un empleo muy corriente a partir de la época de la colonia, el cholo es un personaje moderno. De ningún modo debe confundírsele con el mestizo tradicional, el cual, por lo demás, no ha desaparecido enteramente de las pequeñas ciudades de la sierra⁹⁵”. Bajo este enfoque, el cholo no es parte del mundo de los mistis, del mundo occidental, pero tampoco sus intereses se encuentran totalmente relacionados con los del ayllu. El cholo se encuentra en un estado de marginalidad, cuya movilidad se encuentra entre ambos grupos sociales, pues no vive en los barrios reservados para los indios, pero tampoco es parte integrante de la clase terrateniente ni de la clase política dominante (la única vía a través de la cual el cholo puede acceder a mayor movilidad social es siendo parte de la vida militar). Sin embargo, cumple una función de liderazgo en las comunidades. Bourricaud dirá:

“Además es a él (el cholo) a quien el prefecto o sub-prefecto designa para ejercer las funciones de autoridad en el interior de las comunidades. Tiende un puente entre los mistis y los indios. Y así se hace a menudo sospechoso a unos y otros, pues ya está con los primeros, ya está con los segundos⁹⁶”.

⁹⁵ Bourricaud, F. (1967). *Dependencia de las clases medias*. En Poder y sociedad en el Perú contemporáneo (p.62). Buenos Aires: Editorial SUR S.A.

⁹⁶ *Ibid.*, p.64.

Ese liderazgo es asumido por el cholo debido a su capacidad de interacción con ambos grupos sociales. Conoce la realidad y las necesidades del ayllu, así como comparte sus aspiraciones con los mistis. José María Arguedas distingue dos tipos de cholo: el cholo doméstico y el cholo comerciante. El cholo doméstico respondía a las tareas cotidianas de la comunidad. El mestizo era quien cumplía dicha labor y la comunidad lo llamaba para justamente cumplir dichas tareas. Mientras que el cholo comerciante era activo y móvil. En este segundo tipo de cholo reconocemos una combinación de rasgos característicos. “Anda siempre por los montes y los valles y trueca los productos de la costa por los de la sierra (...) El cholo está entre el indio y el misti. Pero tan pronto se entrega al segundo como procura constituirse en protector del primero, y pasa por ser una mala cabeza o un “cabecilla” a los ojos de los notables⁹⁷”.

El cholo, que llega a la ciudad, se constituye como la base del proceso migratorio; son quienes, de manera progresiva, reciben y ayudan a los otros migrantes venidos de la sierra para instalarse. Esta primera emigración de la década del 20, en una época en que Lima es aún una pequeña ciudad, se dirige primero hacia el sector terciario: la Universidad, las escuelas de todo género, las fábricas, las empresas. Este proceso fue cuantitativamente limitado y ordenado. La región de Puquio fue la principal afectada por este proceso y de donde emigraron 2000 personas. El orden del proceso implica tres aspectos importantes a tomar en cuenta: la vanguardia, los que llegaron antes, desempeñan el papel de instigadores para aquellos de sus parientes o de sus amigos que se quedaron en provincia; luego, otro rasgo importante es que los recién llegados eran recibidos por los primeros migrantes, por los iniciadores, quienes lideraban el proceso de migración. Esto permite mencionar la importancia que tuvieron los clubes provincianos en Lima. Estos clubes daban protección a los recién llegados, así como les brindaban ayuda para que puedan instalarse en la ciudad.

Este primer proceso migratorio interno se ubica en el contexto de la caída de la República aristocrática y del surgimiento del populismo de Leguía, así como en un contexto de significativas convulsiones sociales. En el gobierno de José Pardo ya la influencia del discurso del anarco-sindicalismo de Manuel Gonzales Prada y el surgimiento de las primeras organizaciones sociales de trabajadores daban muestras de una clase obrera más consolidada. En ese contexto, los salarios de los obreros aún se encontraban afectados por la espiral inflacionaria de la post-guerra. Esto dio como resultado la masiva huelga por la jornada laboral de ocho horas en enero de 1919. Unido a esta masiva protesta, se forma el Comité Pro-Abaratamiento de las Subsistencias en 1916. Esta organización reunió a más de 30 mil trabajadores de Lima- Callao.

“La razón principal de su éxito era la intensificada espiral inflacionaria de la post-guerra, que había visto duplicarse los precios de algunos de los alimentos de primera necesidad⁹⁸”.

La clase obrera iba dando indicios de una creciente organización y una capacidad de acción importante. La política en manos de la oligarquía civilista iba cayendo

⁹⁷ *Idib.*, p.65.

⁹⁸ Klarén, P, *Op, Cit*, p.295.

inevitablemente. En ese proceso, Leguía reaparece en la escena política con un discurso renovador y populista. Era la época de las corrientes indigenistas, así como de las protestas campesinas en la sierra sur. Su identificación de Leguía con el capitalismo modernizador hizo que tomara acciones en contra de la clase gamonal, antiguos aliados del civilismo.

“Como el indigenismo había penetrado en grandes sectores de la clase mestiza, media y trabajadora urbanas, Leguía consideró la adopción de este movimiento como una ventaja política, lo que significaba ponerse del lado del campesinado indio en contra de los gamonales⁹⁹”.

Por su parte, los líderes locales del campesinado compuesto por emigrantes de la sierra sur, formaron en Lima el Comité Central Pro-Derecho Indígena “Tahuantinsuyo”, con ramas en el altiplano, que fue reconocido por el gobierno central. Este Comité impulsó la creación de colegios y servicios médicos en las comunidades. Este es un claro ejemplo de las acciones estratégicas que desarrollaron los migrantes andinos en la época de los años veinte.

Así como Leguía identificó pragmáticamente el apoyo al campesinado como una forma de ir en contra de los gamonales y generar un apoyo político de ancha base a su propuesta populista, los líderes campesinos instrumentalizaron dicho apoyo también para beneficio de sus comunidades. En ese sentido, la instrumentalización del Estado es una constante en las relaciones entre los grupos de migrantes andinos y la clase política centralista del país. Sin embargo, en este contexto, el cholo aún era un actor no tan significativo dentro de la dinámica de la sociedad limeña de entonces. Es decir, el cholo aún no era el protagonista principal del proceso transformador del espacio urbano. El discurso del mestizaje, tan aclamado por las élites centralistas, no reconoce la capacidad de la acción concreta del indio venido de la sierra en busca de su propio progreso en medio de las estructuras de dominación por años existente. El mestizaje es un discurso ideológico que esconde en su supuesto ecumenismo las relaciones de dominación y de paternalismo con respecto al mundo andino. La influencia colonial de la jerarquización racial de la sociedad no ha desaparecido y ha persistido como una mentalidad refugiada en la borrosa imagen de una identidad estratégica llamada “cultura mestiza”. En esta etapa aún no existe la participación del cholo como actor fundamental del proceso de objetivación de las condiciones tanto materiales como simbólicas para la configuración de lo que Matos Mar llamaría “el nuevo rostro urbano”.

Cabe resaltar las redes de cooperación instituidas por la primera ola migratoria. Si bien la estructura motivacional de la migración respondía al sentimiento de superación personal y de generación de mejores condiciones para el intercambio comercial, este grupo humano migrante experimentó situaciones de vulnerabilidad. Lima, la ciudad depósito de esperanzas de progreso, era también una ciudad segregacionista. El migrante andino era visto como un forastero, en quién el sentido de peligrosidad y de contaminación racial se sintetizaban. Por ello, la construcción de redes de cooperación fue fundamental en esta etapa de la migración interna.

⁹⁹ *Ibid.*, p.306.

1.6.3. Segunda ola migratoria: vulnerabilidad y acción transformadora del nuevo actor social.

Es la oleada migratoria registrada a partir de los años cincuenta en donde el “cholo” empieza a aparecer como actor relevante en la dinámica de la transformación de la ciudad. Las barriadas es una de las formas que fueron estructurándose debido a la gran cantidad de habitantes que venían fundamentalmente de la sierra a instalarse en la capital. Este tipo de migrante no comparte las características propias del migrante de los años veinte. No eran los pequeños empleados, artesanos y jornaleros, descritos por Arguedas en su clasificación del migrante andino los que empezaban a instalarse en las periferias de la ciudad. Es un nuevo actor social quien despertó el temor de las élites dominantes y de los beneficiarios del orden, así como empezó a ser una amenaza para los valores tradicionales de la ciudad.

Esta segunda oleada migratoria alteró los índices demográficos en la ciudad y en el espacio rural.

“La población urbana pasó de 26.9% en 1940 a 40.1% en 1961, a 53% en 1972 y a 70% en 1993¹⁰⁰”.

La invasión de tierras fue la modalidad a través de la cual las barriadas iban conformándose en el espacio urbano. Lima iba presentando dicha transformación de manera creciente debido a ser la ciudad con mayor recepción de migrantes andinos.

“La población de Lima creció 591.000 en 1941 a 3,3 millones en 1972 y a 6,5 millones en 1993¹⁰¹”.

Cabe resaltar que durante el régimen de la llamada revolución de las fuerzas armadas el proceso de migración se intensificó, constituyéndose una creciente capa urbana dedicada a la informalidad y al sub-empleo. La reforma agraria enarbolada por el régimen militar no tuvo los efectos esperados. Decreció la productividad en el campo debido a la carencia de insumos agrícolas y a causa de la implementación de un modelo económico impreciso, cuya práctica llevó al país, una vez más en la historia nacional, al borde de la bancarrota.

Bajo la perspectiva de la revolución de las fuerzas armadas, cuya consigna era “ni capitalismo, ni comunismo”, la inversión pública incrementó.

“El problema estuvo en que, por decisiones políticas, el gobierno no quería aumentar los impuestos y en consecuencia en 1969 el déficit económico del sector público aumentó de 382 millones de soles a 30,591 millones, en 1975¹⁰²”.

¹⁰⁰ López, S. *Op. Cit.*, p. 313.

¹⁰¹ Rousseau, S. (2012). *La organización de las mujeres en las barriadas. La cooptación desde el Estado y el agotamiento de la solidaridad*. En *Mujeres y Ciudadanía. Las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa* (p.139). Lima: IEP.

¹⁰² Schydowsky, D & Wicht, J. (1985). Anatomía de un fracaso económico. En C. McClintock & A. F. Lowenthal (comps.). *El Gobierno Militar. Una experiencia peruana 1968-1980*. (p.130). Lima: IEP.

En cuanto a la tasa anual de crecimiento de la productividad promedio nacional por trabajador declinó del nivel de 2% durante 1960-68 a sólo 1.7% por año durante la primera fase del régimen militar (1968-75) y se tornó negativa, -2.1%, durante la segunda fase (1975-1978). Por regiones, vemos que en las áreas rurales y urbanas las tasas efectivas fueron de 1.1%, 0.4% en la primera fase del régimen militar, y 0.0% y -2.7% en la segunda fase. El campo cayó en un grave estancamiento y, por otro lado, el espacio urbano en las ciudades fue golpeado debido al crecimiento galopante de trabajadores¹⁰³. En sentido práctico, más de dos tercios de trabajadores agrícolas no se beneficiaron de ninguna de las reformas estructurales que experimentó el régimen militar. La migración hacia las ciudades aumentó, lo cual implicó un creciente sector informal, sector de auto-empleo e independiente que no fue beneficiado tampoco por las reformas revolucionarias de los militares. La nacionalización de las empresas, la creación de empresas públicas, el no pago de impuestos, la ausencia de un modelo macro-económico que enmarque las políticas de planificación económica, un contexto internacional de adopción del modelo económico por sustitución de importaciones, reformas populistas y creación de empresas sin fondos, autoritarismo y control de los medios de comunicación, fueron las características relevantes de un régimen que fracasó y que motivó un proceso migratorio masivo.

Sin embargo, no son estos aspectos objetivos los únicos que motivaron el proceso migratorio. Pese a la problemática económica que dejó el régimen militar, no cabe duda que existió una expansión económica en el sentido de incluir en la política del gobierno el problema del campesinado como núcleo de la planificación de las reformas más relevantes. También generó un contexto favorable a la conformación de partidos reformistas y de izquierda que se correspondieron con las aspiraciones de estas poblaciones migrantes.

El contexto económico, si bien no tuvo resultados muy positivos en el espacio agrícola, de alguna forma hizo sentir al poblador andino, dedicado al agro y por años maniatado al poder de los hacendados, un sentimiento de liberación de las estructuras de dominación tradicional y colonial. Este sentimiento, unido al “espíritu pionero de los migrantes andinos”¹⁰⁴, integra el canon explicativo del fenómeno de migración. En ese sentido, es preciso seguir con la conceptualización del fenómeno de migración y su repercusión en la construcción de la vulnerabilidad dentro del proceso de instalación en la ciudad.

Analizar la conformación de las barriadas es fundamental para comprender la estructuración espacial que irán desarrollando los nuevos migrantes en el espacio urbano y la mentalidad que ponían en práctica. En ese sentido, es importante hacer

¹⁰³ *Ibid.*, p.133.

¹⁰⁴ El espíritu de los migrantes es, principalmente, un espíritu pionero. A pesar de los resultados muchas veces malos, frustrantes, de la experiencia migratoria, están animados por el mismo espíritu pionero que posiblemente trajo a los japoneses aquí o llevó a los europeos pobres a los Estados Unidos en el siglo XIX y la primera mitad del XX, o que sigue llevando a los hispanos a los propios Estados Unidos y a los países del primer mundo. El espíritu pionero no es exclusividad de los que conquistaron el oeste, sino que es común a los migrantes. Cfr: Degregori, C. (2013). *Dimensión cultural de la experiencia migratoria*. En *Del mito de Inkarrí al mito del progreso* (p.304). Lima: IEP.

una distinción entre dos categorías de conformación espacial: el tugurio y la barriada.

El tugurio es “una zona pobre, abandonada, generalmente casas que tal vez en algún momento fueron lujosas y que con el transcurso del tiempo envejecieron y resultaron abandonadas por sus dueños iniciales (...) El tugurio no cuestiona la definición del espacio en la ciudad¹⁰⁵”. En ese sentido el tugurio muestra la decadencia de una época y la miseria de un tipo de pobreza que no logra redefinir la organización espacial de la ciudad. Lima seguía siendo la ciudad de la clase dominante del país. Con la segunda oleada migratoria, las barriadas constituidas en la ciudad mostrarán un tipo de pobreza diferente. Es justamente esta pobreza la que conlleva a la redefinición espacial y cultural de la ciudad.

“Se trata más bien, de la renovación del espacio urbano a través de la pobreza¹⁰⁶”.

La barriada, en ese sentido, empieza a expandirse no solamente como un fenómeno de redefinición física del espacio sino como un proceso de profundos cambios culturales. Esto no quiere decir que con las barriadas se experimentó un proceso de invasión destinado a destruir la ciudad del poder político, con consignas propias de un proletariado interno con sed de justicia. En efecto, no se descarta la idea de justicia en el discurso del poblador migrante, pero cierto es que lejos de conformar un proletariado interno con afanes revolucionarios, el nuevo migrante llega bajo la perspectiva de la búsqueda de la modernidad y de la integración.

Para Carlos Franco, esta segunda oleada migratoria, a comparación de la anterior, significó una ruptura histórica con respecto a la comprensión clásica de la sociedad peruana en la dicotomía espacio rural y espacio urbano. La migración de los años cincuenta significó

“una ruptura en el corazón de las orientaciones valorativas, los patrones conductuales, los modos de la conciencia y la práctica social que dotaban de sentido a los más íntimos y subjetivos mecanismos gobernantes de la evolución del país¹⁰⁷”.

En efecto, la población que migra del espacio rural persigue la idea de establecerse en la ciudad guiada por la idea de la modernidad y por la idea de participar de ella. Es puntual señalar que también la migración se explica por los mecanismos de expulsión de la sociedad rural. La escasez de las tierras distribuibles, la apropiación de los hacendados de los dominios comunales, los rigores extremos de la servidumbre campesina, las malas reformas aplicadas al sector agrícola. Sin embargo, la experiencia de migrar no puede ser explicada solamente a través de las condiciones objetivas. La subjetividad del migrante es un universo significativo que nos permite visualizar el sentido que explica el proceso migratorio desde la experiencia misma del migrante. El hecho mismo de abandonar

¹⁰⁵ Nugent, G. (2012), *Op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰⁷ Franco, C. (1991). *Exploraciones en "otra modernidad": de la migración a la plebe urbana*. En *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad* (p.86). Lima: CEDEP-Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

el lugar de origen y enfrentarse a un espacio desconocido, el hecho de optar por el riesgo y no por la continuidad de la vida en el campo, el funcionamiento de las imágenes de continuidad y de progreso en la imaginación del migrante, son aspectos relevantes que explican la estructura motivacional del mismo.

Por lo tanto, lo que sí está claro al tomar en cuenta la subjetividad del migrante como horizonte que explica el fenómeno de migración es que hubo un proceso de “liberación de la subjetividad campesina y provinciana¹⁰⁸”. Esto apunta a que el campesino, decidido a migrar, opta por sí mismo y se libera de las formas tradicionales a las que se encontraba atado. Esta opción implicó asumir el riesgo que traía consigo el hecho mismo de llegar a un lugar desconocido, pero también implicó una forma de comprender el futuro a través de la idea del progreso. Este hecho muestra una característica ontológica del migrante, una condición de existencia con la cual enfrenta el camino de la migración.

Es preciso señalar dos aspectos importantes de este proceso de enfrentamiento del migrante en el espacio urbano: el migrante busca integrarse a la llamada modernidad y a la vez construye una forma diferente de la misma; por otro lado, el migrante presenta una poderosa voluntad constructiva y sin embargo no subvierte radicalmente el orden de las cosas. Esto muestra la actitud adaptativa y a la vez transformadora del migrante. En el proceso de urbanización, en donde el migrante va tomando mayor protagonismo, se verán justamente estas tensiones. La economía informal, la cultura chola y las organizaciones populares diferentes a las organizaciones sociales tradicionales, son expresiones de los complejos cambios que atraviesa la sociedad en el interior de la ciudad. Estos cambios rompen con las formas sociales tradicionales con las que se organizaba la vida social y cultural de la sociedad; sin embargo, dicha ruptura, no implicó la negación de lo establecido, ni la subversión del orden de las cosas como programa político.

Hubo una tensión, como señalaría Carlos Franco, entre la institucionalidad plebeya y la institucionalidad modernizante. El avance del migrante desde la exclusión y marginalidad hasta las fronteras de la inclusión y la integración, atraviesa un camino en donde se percibe una ambigüedad significativa que va entre las formas sociales creativas del migrante y las formas sociales institucionales de las clases altas y medias de la ciudad.

“Y es ambigua porque, con respecto a ésta, ella es simultánea, y según se mire, adaptativa y cuestionadora, funcional y contestataria¹⁰⁹”.

La informalidad es un claro ejemplo de dicha convivencia. La empresa informal nace como un proceso adaptativo al sistema capitalista pero transgrediendo las normas planteadas por la institucionalidad modernizadora. No obstante, dicha empresa informal reproduce el sistema en donde participa también la empresa moderna. Las barriadas, los pueblos jóvenes, no son parte de la continuidad de la ciudad tradicional; sin embargo, no la elimina. Nacen nuevas formas de organización social, clubes de madres, comedores populares, asociación de productores, y ello no implica la desaparición de los gremios sindicales tradicionales.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.87.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 95.

Frente a esto, es importante señalar que la especificidad de la cultura chola, la cual iba forjándose como un fenómeno social que comprendía rasgos específicos venidos del mundo andino, no era simplemente una copia perversa de la cultura de la modernidad. El proceso de construcción de la cultura chola de la nueva plebe urbana se daba a partir de relaciones de asimilación, conflicto y recreación de la cultura dominante.

La dinámica en las relaciones políticas entre el poder del Estado y los grupos migrantes establecidos es también relevante. En esta dinámica se muestra nuevamente la ambigüedad de la que hace referencia Carlos Franco. Los nacientes y crecientes pueblos jóvenes se instalan en la ciudad con actitud vigorosa, cuestionadora, enfrentando al poder del Estado. Sin embargo, dicho enfrentamiento tiene su límite, así como su límite tiene el discurso de la autonomía y de la autogestión en la organización de dichos espacios. Una palabra clave nos explicaría el funcionamiento de dichas relaciones: la instrumentalización. El pragmatismo es parte del conjunto de actitudes y prácticas estratégicas de los migrantes instalados en las barriadas.

“En efecto, la experiencia de las décadas 50-70 parece mostrar un estilo político de la plebe urbana en el que se asocia el uso vigoroso, intermitente y controlado de la presión social y una característica relación clientelística con figuras autoritarias o paternas, siempre y cuando dispongan de poder en el Estado y los partidos, con independencia de su orientación política¹¹⁰”.

No era, por lo tanto, un cuestionamiento de tipo ideológico lo que los acercaba al Estado y a los partidos políticos, sino una estrategia socio-cultural que presentaba como objetivo conseguir beneficios para el desarrollo de sus espacios como: infraestructura básica, pistas, agua, electricidad, alcantarillado, etc.

La conformación de las barriadas forma parte consustancial de dicho proceso en que el migrante, guiado aún por su propia decisión, sin olvidar las condiciones objetivas del contexto, migra a la ciudad para encontrar la modernidad y participar de ella. La modernidad aquí no tiene el mismo sentido escatológico del término dentro de la ideología preponderante en el tradicional espacio urbano; más bien, dentro de las barriadas, la modernidad presenta una connotación existencial con respecto a ir obteniendo mejor calidad de vida. En ese sentido, la pobreza, que es otro tipo de pobreza a diferencia de la de los tugurios del criollo, reviste la dimensión urbana. Este tipo de pobreza que va estructurándose y conquistando la ciudad presenta un tipo de dinámica que tiende al progreso motivada por la inserción al mundo de la modernidad.

Carlos Franco utiliza la metáfora “la otra modernidad” para señalar justamente como, en ese afán de ser modernos y participar de dicha modernidad, el migrante andino genera nuevas formas culturales y materiales de expresión que redefine la concepción clásica del término. En sentido, la segunda ola migración presenta una actitud más bien reformista. El migrante andino es ahora un actor social preponderante y transformador de la fisonomía de la ciudad. Sin embargo, las

¹¹⁰ *Ibid.*, pp.97-98.

condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra inserto motiva a generar redes de autoayuda en sus comunidades. La falta de acceso a los derechos y servicios básicos impulsa a esta población a crear formas sociales de organización con las cuales hacer frente a las condiciones de precariedad en las cuales se encuentra inmersa.

Con el estallido del conflicto armado interno sucederá otro proceso migratorio. Este se caracterizará justamente por ser una diáspora interna, un proceso de desplazamiento forzoso de las víctimas por la violencia. Para ello, es preciso considerar algunos datos estructurales que condicionan el desarrollo de dicho proceso.

1.6.4. Diáspora interna: vulnerabilidad y violencia política

Los años ochenta se caracterizó, como señala Sinesio López, “por la pauperización de las clases medias, la descampesinización sin proletarización, la desproletarización y la informalización de las clases populares, la crisis de los partidos y el colapso del Estado intervencionista¹¹¹. El modelo económico de la industria por sustitución de importaciones fue decayendo debido a la incapacidad de generar competencia en el mercado internacional y a un proteccionismo que terminó perjudicando la economía peruana. La crisis empezó a vislumbrarse desde la fuerte recesión de la economía durante el segundo gobierno de Belaúnde quien aplicó medidas ortodoxas para suplir los problemas que había generado el gobierno militar. Sin embargo, el débil y condicionado liberalismo de Belaúnde pasó a un régimen más bien heterodoxo y estatista. Con el gobierno aprista se desarrollaron medidas ligadas a la política de intervención estatal selectiva de la economía y a los subsidios a la comunidad empresarial. Estas resultaron positivas en un inicio. Sin embargo, la desconfianza del sector empresarial, la presencia y avance de Sendero Luminoso, la fuga de los capitales, los conflictos con las fuerzas armadas, empezaron a deteriorar el régimen.

Para 1987 “la inflación subió de una tasa anual de sesenta y cinco por ciento a 114,5 por ciento. (...) Aún más preocupante era el fuerte giro del superávit comercial: las reservas, debido principalmente al alza de las importaciones, pasaron de un superávit de \$1,2 billones en 1985 a un déficit de \$521 millones en 1987, el más alto desde 1981¹¹²”.

El subempleo y la informalidad crecían exponencialmente al ritmo de la caída de la recaudación fiscal del Estado. El sector agrícola, que había sido impulsado nuevamente a través de los créditos que le otorgaba el Estado, cayó nuevamente debido a la crisis.

Ligado al fracaso de la política económica del gobierno aprista se encontraban las tensiones sociales en el interior. Sendero Luminoso asolaba los pueblos de la sierra, principalmente Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Apurímac. En el período de 1982-1985 se da un proceso de intensificación de la violencia subversiva en el

¹¹¹ López, S, *Op. cit.*, p. 361.

¹¹² Klaren, P, *Op. cit.*, p. 475.

departamento de Ayacucho. En este contexto, el informe de la CVR identifica tres procesos¹¹³:

1. El intento por parte del PCP-SL de imponer su modelo de estructura social y estatal en el campo ayacuchano a través de la formación de los llamados “comités populares”.
2. La resistencia cada vez más creciente (especialmente a partir de 1983) de la población campesina ayacuchana al proyecto totalitario senderista.
3. La intervención de las Fuerzas Armadas en el conflicto armado interno y la estrategia de la organización subversiva para provocar actos de represión violenta e indiscriminada por parte de las fuerzas del orden.

Es en este contexto en que se desarrollan las primeras migraciones a causa del conflicto armado interno. No obstante, es preciso señalar como iban organizándose, en medio de la crisis política y económica, los pueblos jóvenes en el espacio urbano. Esta precisión es importante debido a que son los pueblos jóvenes los principales espacios de reinstalación de los migrantes a causa del conflicto armado interno y también los más golpeados por las acciones senderistas en su estrategia de reclutamiento y de ensanchamiento de su base de apoyo. En ese contexto, cabe resaltar el rol que cumplió la mujer en la mitigación cotidiana de los obstáculos impuestos por una realidad adversa propia del migrante y de las barriadas constituidas en el espacio urbano.

Partamos por contextualizar el rol que cumplió la mujer como actor significativo en la lucha por el desarrollo de los pueblos jóvenes. Como manifiesta Marfil Francke:

“Son las mujeres anónimas que venciendo la oposición de maridos, dirigentes y gobernantes, se están organizando en defensa de la vida, esta vez amenazada por la crisis económica y política más profunda que nos haya tocado desde la declaración de la independencia¹¹⁴”.

La forma predominante de organización en las barriadas eran las organizaciones vecinales que fueron impulsadas, muchas de ellas, bajo el régimen militar de Velasco. La conformación de los Comités Pro Desarrollo Comunal (COPRODE), que estuvieron unidos a los partidos de izquierda, tuvieron una dinámica intensa en la vida política dentro de las barriadas en la década de 1980. Estos comités estaban abocados al desarrollo material del asentamiento y fueron, en la medida en que los varones salían del asentamiento para trabajar, liderados por las mujeres. Pero es con la conformación de las organizaciones sociales por la supervivencia, llamados también organizaciones sociales de base, que la vida comunitaria tuvo mayor presencia con respecto al liderazgo de su desarrollo integral. La conformación de los comedores populares, mucho más conocidos a partir de la década de 1980,

¹¹³ Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Perú. (2008), *Los hechos: la magnitud y extensión del conflicto* (pp.40-41), Lima: Comisión de Entrega de la CVR.

¹¹⁴ Francke, M. (1990). Género, clase y etnia: la trenza de la dominación. En Degregori, C, Francke, M, López, J, Manrique, N, Portocarrero, G, Ruiz, P, Sánchez, A & Zapata, A. *Tiempos de ira y amor* (pp. 100-101). Lima: DESCO.

forma parte de esta iniciativa de trabajo colectivo, libre y organizado, que las mujeres emprendieron para enfrentar los desafíos del desarrollo de sus asentamientos. Había comedores autónomos y autogestionarios, así como comedores creados por el Estado o por algún partido político. Esto implicó significativos conflictos entre comedores, pues los comedores autónomos denunciaban que los creados por el Estado respondían a las iniciativas del gobierno y no a las necesidades de la comunidad. Esto refleja la intensa vida política que fue desarrollando estas organizaciones.

Con la guerra de baja intensidad propiciada por Sendero Luminoso y los grupos paramilitares y militares, la vida en los asentamientos tuvo un giro significativo. Los líderes de las organizaciones populares se convirtieron en blancos de Sendero Luminoso.

“Sendero Luminoso empleó amenazas y todo tipo de tácticas para desestabilizar y destruir las organizaciones sociales que se mostraban reacias a unirse a sus filas. Por otro lado, las tendencias de izquierda de las organizaciones sociales de base las convertían en sospechosas perfectas a los ojos de las fuerzas de contrainsurgencia del Estado¹¹⁵”.

Entre las mujeres dirigentes víctimas de Sendero Luminoso están: Juana López, dirigente del Vaso de Leche, asesinada; Emma Hilario, dirigente de la Central Nacional de Comedores, sobreviviente de un ataque feroz; María Elena Moyano, famosa dirigente del distrito de Villa el Salvador, asesinada brutalmente; etc. Las fuerzas contrainsurgentes también violentaron dichos sectores populares a través de persecuciones, amenazas, rastrillajes y violación a la propiedad privada de los dirigentes y pobladores. Todo ello trajo consigo una fuerte crisis política que afectó el tejido social al interior de estas organizaciones.

A los problemas registrados en las barridas de la ciudad se sumaba una nueva problemática como efecto del conflicto armado interno. El proceso de migración a causa del conflicto armado interno constituyó un nuevo fenómeno social que incrementó las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones pobres del espacio urbano.

Se había mencionado las condiciones tanto materiales como simbólicas que encierran el proceso de migración del habitante andino al espacio urbano. En la conceptualización del nuevo actor relevante, que dio inicio a la transformación sustancial de la fisonomía cultural y espacial de lo urbano, se había considerado aspectos tanto objetivos como subjetivos que llevaron al poblador andino optar por el cambio y la movilidad. La síntesis de ambos condicionamientos permitió que el poblador andino decida, por cuenta propia, migrar a la ciudad. Dicha capacidad de decisión implicaba cierto margen de maniobra personal con respecto a la construcción de su devenir. Pues bien, esta capacidad ya no es parte estructural de dicha subjetividad en el proceso de migración forzosa.

¹¹⁵ Rousseau, S, *Op. cit.*, p. 156.

Al respecto, Carlos Iván Degregori señala:

“La migración cambia significativamente en los años ochenta con la guerra. Por la violencia, los que salen, sobre todo de las zonas quechua-aimaras, ya no son migrantes sino desplazados de guerra¹¹⁶”.

Esta condición de desplazados por la violencia cambia el espíritu de las primeras migraciones. La actitud pionera implicaba justamente ese margen de maniobra importante, esa capacidad de imaginar, planificar, decidir en torno a su propio futuro. La ilusión por encontrar mejores condiciones de vida ligadas a la modernidad desaparece con este tipo de migración. Los desplazados encuentran, como única vía para seguir con vida, la huida del lugar de origen. La huida implicó abandonar sus tierras y animales; las comunidades iban quedando desoladas.

“Con lo del PCP-SL ya la gente, el que menos se iba. Huanta prácticamente estaba casi desolado¹¹⁷”. La desestructuración de las comunidades iba dándose en la medida que iban desplazándose los jóvenes y las autoridades, pues ellos eran objetivos claros del reclutamiento y de las persecuciones de Sendero Luminoso.

Para indicar algunos datos al respecto:

“El INEI mostró estadísticamente que a más atentados terroristas en una zona, mayor fue el desplazamiento, siendo el resultado de su cálculo que más de 600 mil personas migraron como respuesta a la violencia¹¹⁸”.

Por otro lado, cabe resaltar el trabajo del MIMDES (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) con respecto al registro único de víctimas. Estos resultados plantean una cifra más realista. La dirección General de Desplazados y Cultura de Paz, desde el año 2005, desarrolló el Registro y Acreditación de los Desplazados Internos (RADI) en los departamentos de Ayacucho, Junín, Lima, Ica, Huánuco, Puno, Ucayali y Apurímac. Hasta el momento se han recogido 46 mil 439 fichas familiares (64% mujeres y 46% varones), de los cuales 8 mil 452 familias desplazadas registradas se encuentran en Lima (75% mujeres, 25% varones)¹¹⁹.

En Lima, los desplazados encontraran nuevos y viejos problemas. Por un lado, los desafíos de la instalación en el espacio urbano y, con ello, el hacer frente a las precarias condiciones materiales para vivir; por otro lado, la lógica perversa del racismo y la estigmatización en las acciones de persecución y torturas desarrolladas por las fuerzas contrainsurgentes (las facciones andinas y el lugar de procedencia andino eran considerados, para las fuerzas contrainsurgentes, aspectos relevantes para ser considerados presuntos terroristas), así como las amenazas de Sendero

¹¹⁶ Degregori, C, *Op. cit.*, p.305.

¹¹⁷ Hatun Willakuy, *Op. cit.*, p.372.

¹¹⁸ Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú (CONDECOREP). Agenda nacional de las y los desplazados. Propuesta de la CONDECOREP para la reparación integral a las y los desplazados por la violencia política en el Perú (p.24). Lima: PCS-Consejería en Proyectos. Project Counselling Service.

¹¹⁹ *Ibid.*, p.31.

Luminoso a los dirigentes y pobladores. Es en este punto, en donde es necesario caracterizar las condiciones materiales y organizativas de desarrollo que encontraron, y que constituyeron a su vez, los desplazados.

Cabe mencionar tres factores de contexto que permiten una explicación estructural:

1. Las barriadas, los asentamientos humanos, los pueblos jóvenes, ya habían transformado el rostro urbano en la ciudad; con ello, la cultura urbano popular se sostenía sobre la base de una adaptación de la pobreza a las reglas básicas del capitalismo. Este proceso permitió el crecimiento de la informalidad y del sub-empleo. Sin embargo, dicho sector informal sirvió como impulso económico que logró, dentro de la crisis económica y política del país, la subsistencia y el crecimiento de los pueblos jóvenes.
2. Las organizaciones sociales de base y comedores populares ya eran parte de la vida política y comunitaria de los pueblos jóvenes; es decir, las lógicas organizativas de estas comunidades eran reconocidas por los pobladores venidos de la migración y practicadas intensamente.
3. El rol de la mujer dentro de estas organizaciones se encontraba altamente empoderado. En conclusión: pragmatismo económico, transgresión de las normas y distintos niveles de organización y participación liderados por mujeres al interior de los pueblos jóvenes.

Por lo tanto, los desplazados llegan a una Lima muy diferente a la que llegaron los migrantes de la primera y segunda oleada migratoria antes descrita. El canon de saberes y prácticas implementados en los procesos migratorios anteriores sirvió como base estructural para los desplazados. Si bien las condiciones que motivaron la migración son sustancialmente diferentes, no podemos separar el desplazamiento de las víctimas del conflicto armado interno del proceso migratorio acontecido históricamente. No obstante, a nivel social, los desplazados encontraron dificultades adicionales en el proceso de integración al espacio urbano.

El perfil del desplazado comparte características con el perfil del migrante de los anteriores años. Los desplazados eran en su mayoría quechuahablantes y aimarahablantes, así como tenían como actividad productiva principal la agricultura, la ganadería y el pequeño comercio. Sin embargo, dicha semejanza con respecto a los perfiles no era suficiente para generar lazos de solidaridad tan rápidamente. Los desplazados eran considerados presuntos terroristas y eran vistos con desconfianza. La desconfianza y la estigmatización formaban parte, entre otras formas de vulnerabilidad y exclusión, de un conjunto de obstáculos que los desplazados encontraron durante el proceso de instalación en el espacio urbano.

Parece ser que, en medio de las dificultades, los desplazados empezaron a sentir la necesidad de generar un tipo de integración a nivel simbólico, una forma de reconocimiento entre ellos que lograra objetivar un discurso colectivo determinado a partir de las memorias compartidas de la violencia política. La memoria colectiva del pasado traumático permitirá, de esta manera, la generación de una identidad colectiva. La construcción de un nosotros colectivo sobre la base

de la memoria colectiva responde a su vez a una estrategia discursiva que busca generar las posibilidades para la integración de los desplazados en el espacio urbano. Ser identificados como “víctimas” o “desplazados”, tendrá, para esta población de migrantes, tres funciones significativas:

1. Diluir la desconfianza progresivamente y generar mejores condiciones simbólicas para el establecimiento de alianzas con otros actores tanto vecinales como organizativos e institucionales.
2. Fortalecer las relaciones de solidaridad dentro de la comunidad a través del uso intersubjetivo de formas de identificación simbólica que actualizarán la identidad colectiva.
3. La instrumentalización política de la memoria colectiva por la comunidad como estrategia de acercamiento al Estado y a los beneficios concretos que a partir de él la comunidad logrará obtener. Por lo tanto, la memoria colectiva permite abrir una línea de estudio que explicaría una de las formas de integración al espacio urbano de esta población de desplazados.

La vulnerabilidad y la migración, son dos categorías que logran explicarse mutuamente. No se puede comprender la migración si no se toma en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en las que se ven las poblaciones que atraviesan dicho proceso. La migración, en las diferentes etapas de la historia del Perú, ha tenido diferentes connotaciones a nivel de contexto; sin embargo, el tratamiento al migrante, aquel que no forma parte del imaginario hegemónico o que transgrede el universo simbólico de lo establecido en una sociedad excluyente, racista, aún persistente culturalmente en su tradición colonial, ha sido víctima de del abuso ya tropello del poder político y económico. No obstante, la característica importante de las dichas poblaciones fue que hicieron frente a los obstáculos movilizando activos y formando redes de autoayuda comunitaria e intrafamiliar. La vulnerabilidad, ligada al proceso migratorio, permite dar cuenta de dos aspectos sumamente relevantes para entender su dinámica en sentido práctico: a) la búsqueda existencial de salidas individuales y colectivas para superar momentos de crisis; b) la multidimensionalidad en la que se expresa la vulnerabilidad y las acciones del individuo vulnerable en función a dicha multidimensionalidad en su afán de hacer frente a los riesgos y amenazas que impone el contexto.

1.7. Vulnerabilidad desde el enfoque del Estado peruano

Las decisiones de política social en el Perú aún se realizan sobre la base de enfoques tradicionales de medición de la pobreza. Los programas sociales implementados por el Estado mantienen la perspectiva de la pobreza monetaria. Sin embargo, la palabra vulnerabilidad es empleada de manera retórica por los programas sociales en algunos casos. Un ejemplo de ello se encuentra en la manera de representación que utiliza el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

“El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es un organismo del Poder Ejecutivo cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades¹²⁰”.

Pobreza y vulnerabilidad se utilizan de la misma manera. Para el Estado peruano ambos son conceptos que denotan carencia de condiciones para obtener una buena calidad de vida. En ese sentido, la vulnerabilidad es una característica de la pobreza. Desde este enfoque, la vulnerabilidad es asumida institucionalmente desde la perspectiva de la pobreza.

“El Perú cuenta con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que es la puerta de ingreso de las familias a los programas sociales. Es la instancia que identifica a la población vulnerable que debería ser atendida por los programas sociales. A través del proceso de focalización, se garantiza que los recursos de los programas sociales sean destinados a su población objetivo, evitando errores de subcobertura y filtración¹²¹”.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MINPV) utiliza el concepto de vulnerabilidad de la siguiente manera:

“El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV) propende trabajar para mejorar la calidad de vida y proteger los derechos de las mujeres y las poblaciones vulnerables de nuestro país, principalmente las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, migrantes y desplazados internos, a través de soluciones efectivas y oportunas¹²²”.

El enfoque de vulnerabilidad aplicado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el de los “grupos vulnerables”.

Por grupos vulnerables se entiende a un grupo que en virtud de su género, raza, condición económica, social, laboral, cultural, étnica, lingüística, cronológica y funcional sufren la omisión, precariedad o discriminación en la regulación de su situación por parte del legislador federal o local del orden jurídico nacional.

¹²⁰ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Web site: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos>

¹²¹ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú. Web Site: <http://www.grade.org.pe/repositorio/Una%20pol%C3%ADtica%20para%20el%20desarrollo%20y%20la%20inclusi%C3%B3n%20social%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

¹²² Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Manual de Organización y Funciones. Web Site: <http://www.mimp.gob.pe/files/mof/mof-2013-parte1.pdf>

En tal sentido, entre los grupos vulnerables se suelen mencionar los siguientes¹²³:

1. La mujer pobre jefe de hogar, con niños a su cargo, y responsable del sostenimiento familiar.
2. Menores y adolescentes en riesgo social (niños en riesgo de salir del hogar, menores infractores y menores víctimas de violencia física, sexual o psicológica en el seno familiar, menores con padecimientos adictivos).
3. Los menores que viven en la calle o los menores que, no obstante tener un hogar, a causa de la desintegración familiar o problemas de otra índole pasan todo el día en la calle.
4. Los menores trabajadores (venta ambulante, mendicidad, limpia parabrisas, actuación en la vía pública).
5. Las personas de la tercera edad.
6. Las personas discapacitadas.
7. La población rural e indígena que se encuentra afectada en forma alarmante por la pobreza.
8. Las mujeres pobres, embarazadas y en estado de lactancia.
9. Los jóvenes y las mujeres pobres afectadas por el desempleo.
10. Los trabajadores pobres del sector informal.
11. Los excluidos de la seguridad social.
12. Las mujeres que sufren discriminación política y social.
13. Los pueblos indígenas.

El enfoque de los grupos vulnerables centraliza su atención a las formas de vulnerabilidad expresadas en grupos poblaciones específicos. Desde esta perspectiva, se ha desarrollado un conjunto de normas orientadas a proteger a dichas poblaciones vulnerables.

La convención sobre los derechos del niño y la normativa internacional de protección de los derechos de la niñez se encuentra inscrita en un marco de derechos fundamentales y de derechos humanos universales. De la misma manera existe un marco normativo que protege los derechos humanos de las personas con discapacidad, de los pueblos originarios, de la mujer violentada, de la diversidad

¹²³ Anderson, M (1994). El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables. *Revista internacional de la cruz roja*. Vol. 19, pp. 336-341.

sexual, etc. Este marco normativo de protección a los grupos vulnerables permite la implementación de políticas públicas orientadas a regular con efectividad el adecuado funcionamiento de los derechos de dichos grupos a través de programas gubernamentales focalizados.

No obstante la existencia de dicho marco normativo, el concepto de vulnerabilidad aún se encuentra bajo la perspectiva de la pobreza monetaria y de los grupos focalizados como más débiles o con mayor propensión a ser lesionados física y moralmente.

El profesor Enrique Vásquez Huamán, en su trabajo sobre la pobreza multidimensional, hace referencia a esta problemática. Si bien no utiliza el concepto de vulnerabilidad, se aproxima analíticamente a la problemática planteada en la presente investigación a través del concepto de pobreza multidimensional.

“El enfoque multidimensional de la pobreza está reemplazando de forma incremental al enfoque tradicional basado en la dimensión monetaria. Este proceso parte de la incapacidad resolutive, por parte del gestor de la inversión social, al catalogar a una persona como pobre o no pobre a partir del enfoque monetario. En cambio, cuando se abordan las privaciones y éstas adquieren dimensiones, que a su vez se vinculan a través de un indicador, se provee de la información suficiente al gesto de la inversión social, de modo que, adquiera la orientación correcta para actuar¹²⁴”.

La pobreza multidimensional permite tener una visión holística de la realidad social. La focalización desde la perspectiva de la pobreza monetaria no logra implementar políticas sociales integrales. Muchos ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad quedan excluidos de los beneficios de los programas sociales debido a que son considerados como “no pobres” por los hacedores de políticas al momento de determinar quiénes deberían ser atendidos o no con mayor urgencia.

Este hecho es crítico, pues reduce la capacidad de los hogares para poder escapar de la condición de pobreza debido a la ausencia de asistencia. El hecho de que los hacedores de política tomen en cuenta solo a los pobres monetarios refleja la limitada visión que ostentan sobre el concepto de pobreza. En concreto, al basar todas las decisiones de focalización de los programas sociales sobre mediciones que aproximan de manera sesgada la calidad de vida de una persona, se ignora factores que van más allá del ingreso o el gasto monetario.

La perspectiva unidimensional del concepto de pobreza monetaria ha orientado el proceso de focalización de los diversos programas sociales. Esto se refleja en el siguiente cuadro¹²⁵:

¹²⁴ Vásquez, E (2013). *Los pobres multidimensionales del Perú: ¿Quiénes son y qué los caracteriza?* En Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional (p.39). Lima: Universidad del Pacífico.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 66.

Tabla 2

Descripción de programas sociales seleccionados: población objetivo e indicador usado				
Programa Social		Bien o servicio	Población Objetivo	Indicador usado
Alimentarios	Vaso de Leche	Varios tipos de raciones que, por lo general, incluyen un vaso de leche.	Población en situación de pobreza con prioridad sobre los niños menores de 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes. En seguida, niños entre 6 y 13 años y personas de la tercera edad.	Niños con 13 años o menos en condición de pobreza. Mayores de 65 años en condición de pobreza.
	Comedor Popular	Aproximadamente, 150 gramos de cereales, 50 gramos de menestra, 20 gramos de pescado y 10 gramos de grasa. Todo esto considerado para el almuerzo entre lunes y viernes (20 días por mes)	Personas en condición de pobreza.	Personas en condición de pobreza.
	Desayuno Escolar 1/	Diferentes tipos de raciones que incluyen componente líquido y sólido.	Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) y niños pobres de 6 a 12 años (o que cursan el nivel primaria)	Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) y niños pobres de 6 a 12 años (o que cursan el nivel primaria).
No Alimentarios	SIS	Servicio de atención gratuita de salud (SIS gratuito. No se realiza ningún aporte. Tipo de atenciones restringido.	Personas en condición de pobreza que no cuentan con algún tipo de seguro de salud.	Personas en condición de pobreza que no cuentan con seguro de salud.
	Cuna Más	Servicio de cuidado diurno y servicio de acompañamiento de familias.	Niños pobres de 3 a 6 años de edad o menos que habitan en una zona pobre.	Niños pobres con 3 años de edad o menos en condición de pobreza.
	Juntos	Transparencia monetaria de S/. 100	Personas en condición de pobreza.	Personas en condición de pobreza.

Pensión 65	Transparencia monetaria de S/. 250.	Personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema.	Personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema.
-------------------	-------------------------------------	--	--

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada). **Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Los criterios de focalización de las políticas sociales parten de la perspectiva unidimensional de la pobreza monetaria. Bajo esta perspectiva, la selección de los ámbitos de intervención de las políticas sociales restringe su margen de aplicación e impulsa un tratamiento institucional homogéneo a todos los grupos humanos. La unidimensionalidad de los criterios de pobreza monetaria no permite dar cuenta de las diversas dimensiones en las que la existencia de un individuo participa. La pobreza no solamente se expresa en la capacidad de ingreso y de gasto, sino en múltiples formas. Por ejemplo: el acceso adecuado a derechos, a servicios básicos, a educación, etc.

Por ello, el concepto de pobreza multidimensional toma en cuenta tres dimensiones¹²⁶:

1. Educación:

Indicadores: escolaridad familiar y matrícula infantil.

2. Salud:

Indicadores: Asistencia a Centro de Salud y déficit calórico.

3. Condiciones de vida:

Indicadores: Electricidad, agua, desagüe, piso de la vivienda, combustible de cocina.

La necesidad de contar con un enfoque multidimensional de la pobreza ha tomado importancia dentro de las agendas políticas de varios países de América Latina y otras regiones. Por ejemplo, Colombia es el primer país de Latinoamérica que no solo calcula el índice de pobreza multidimensional sino que lo utiliza para combatir la misma a través de sus programas sociales.

En el Perú, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) sostiene, en la “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social¹²⁷”, que realiza la planificación de los programas sociales utilizando los mapas desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Con estas herramientas, construye el concepto de población en proceso de desarrollo e inclusión social, el cual está

¹²⁶ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁷ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Web Site:

<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

elaborado sobre los cálculos de la ENAHO (Encuesta Nacional de Hogares) e intenta mejorar la mirada de la pobreza monetaria. En ese sentido, resulta de vital importancia considerar el enfoque multidimensional ya que, en la mayoría de los casos, el número de pobres bajo este enfoque suele ser mayor que según el enfoque unidimensional. Esto se debe, principalmente, al hecho de que el gasto por hogar no garantiza que la necesidad de todas las dimensiones consideradas en el cálculo de la pobreza multidimensional esté satisfecha.

Desde la perspectiva de la pobreza multidimensional, el pobre multidimensional reúne las siguientes características¹²⁸:

1. El jefe del hogar al que pertenece tiene primaria completa o un nivel de educación inferior.
2. El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-18) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).
3. Ante molestia, enfermedad o accidente, no accede a los servicios de salud porque: no tiene dinero, el centro de salud se encuentra lejos de su vivienda o no tiene seguro de salud.
4. No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.
5. Su vivienda no tiene electricidad.
6. Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.
7. Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.
8. El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.
9. En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.

No obstante la importancia de considerar el concepto de pobreza multidimensional, el Estado persiste en la aplicación pragmática de la perspectiva unidimensional de la pobreza monetaria.

Ahora bien, si la perspectiva de la pobreza multidimensional, en la medida que pondera la pobreza de los individuos expresada en sus múltiples dimensiones, permite un mejor proceso de focalización, cuál es entonces la funcionalidad del concepto de vulnerabilidad.

Esta pregunta resulta importante para comprender la naturaleza y la funcionalidad propiamente del concepto cualitativo de vulnerabilidad. En ese sentido, la respuesta a esta pregunta planteada se desarrollará en el siguiente subtítulo.

¹²⁸ Vázquez, E, *Op, cit.*, p. 19.

2. El concepto cualitativo de Vulnerabilidad

El concepto cualitativo de vulnerabilidad, en el marco de la presente investigación, está constituido por tres partes: un horizonte teórico, la construcción del concepto propiamente y la elaboración de las dimensiones y umbrales de ponderación para efectos prácticos y evaluativos. En ese orden expuesto se dará el desarrollo argumentativo del concepto.

2.1. Horizonte teórico

El horizonte teórico del concepto cualitativo de vulnerabilidad está compuesto por cuatro autores fundamentales: Aristóteles, con la concepción de justicia de proporción geométrica y distributiva en la obra *Ética a Nicómaco*; John Rawls, con la concepción política de justicia y la idea de la sociedad como sistema equitativo de cooperación en sus obras *Liberalismo político* y *Justicia como Equidad*; Adam Smith, con la concepción de justicia cooperativa en su obra *Teoría de los sentimientos morales*; y David Bilchitz, con su crítica a la noción evaluativa de la vida humana de Nussbaum en su obra *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*.

Esta selección del horizonte teórico responde al siguiente razonamiento: no podemos comprender la dinámica, la multidimensionalidad y la ponderación práctica de la vulnerabilidad, si antes no se define, en primera instancia, su carácter eminentemente ético. Ello permite establecer los pilares teóricos y conceptuales con los cuales un concepto cualitativo de vulnerabilidad se hace sostenible.

La premisa con la que partimos es:

“La vulnerabilidad es una condición existencial que ubica a un ser humano y/o grupo con respecto a otros en una relación de desventaja material y espiritual”.

En el Libro V de su *Ética a Nicómaco*, Aristóteles define lo justo como una “disposición que nos hace capaces de realizar actos justos, que nos los hace realizar en efecto y que nos hace desear realizarlos. Lo mismo hay que decir respecto a la injusticia, que nos hace cometer y querer actos injustos¹²⁹”. La recta razón, que nos hace obrar en función a lo bueno, permite que dicha disposición a la justicia se encuentre en el ser humano disponible en su búsqueda del bienestar. La justicia, que es el justo medio, permite llegar a resoluciones intermedias y por lo tanto equitativas. “El justo nos hace vivir conforme a las leyes y conforme a la equidad: el injusto nos lleva a la ilegalidad y a la desigualdad¹³⁰”.

La justicia en su forma legal es un tipo de justicia correctiva. En ese sentido, la justicia es entendida como un razonamiento que permite el restablecimiento de la

¹²⁹ Aristóteles (2009). Libro quinto. En *Ética nicomaquea* (p. 165). Lima: Prisa Innova.

¹³⁰ *Ibid.* p. 167.

igualdad. La justicia correctiva será el justo medio entre la pérdida de uno y la ganancia del otro.

“Lo igual es intermedio entre lo más y lo menos, según la proporcionalidad aritmética. (...) Si, siendo dos objetos iguales, se quita de uno una cantidad y se le añade a otro, este nuevo objeto será mayor que los otros considerados antes. Pues si se quitara una cantidad a uno de estos objetos, sin añadirla a otro, uno de los objetos no será mayor que el otro más que en esta diferencia. Sean dos objetos iguales: aquel a quien se le añade algo excede al medio en esta parte que se le ha añadido, y el objeto medio excede al otro en la parte que se le ha quitado al último. Reconoceremos, pues, que se debe quitar algo al que tiene más para añadirlo al que tiene menos¹³¹.

Bajo esta concepción de la forma de la justicia de proporcionalidad aritmética, llegamos a una primera reflexión:

La gestión institucional de la desigualdad en el Perú aplica la perspectiva de la justicia de proporcionalidad aritmética. El Estado tiene como objetivo implementar mecanismos de compensación dirigidos a reducir la pobreza. En ese sentido, el fin compensatorio y correctivo se cumple en la perspectiva de las políticas sociales. El pobre, inserto en un contexto de injusticia, se convierte en una unidad de medida. Y la focalización, como herramienta que selecciona los ámbitos de intervención, busca reducir dicha medida desde una perspectiva cuantitativa. La idea fundamental de la gestión institucional de la desigualdad es reducir la cantidad de pobres a través de medidas compensatorias.

El concepto cualitativo de vulnerabilidad se encuentra más bien inserta en la perspectiva de la justicia de proporción geométrica o justicia distributiva.

“Puesto que lo injusto no respeta la igualdad, y puesto que la injusticia se confunde con la desigualdad, es evidente que hay un justo medio en lo que concierne a la desigualdad. Este justo medio es la igualdad o equidad. En los actos que connotan un más y un menos hay lugar para un justo medio¹³²”.

Lo injusto es lo desigual y lo justo es lo igual o equitativo. Lo justo supone algunos términos: dos personas (en la medida que el justo medio es igualdad) en relación a dos objetos. Si las personas son desiguales, no tendrán igualdad en la manera como serán tratadas, y, por lo tanto, el reparto proporcional de los objetos será distribuido de forma diferenciada. En ese sentido, lo justo es una proporción definida como igualdad en una relación de desiguales.

Por ello, según esta perspectiva, en una relación de personas desiguales, la distribución de los objetos o bienes se realizará en función al mérito y a la calidad de la persona. El mérito marca la pauta de la distribución equitativa y proporcional. Bajo esta concepción de la forma de la justicia de proporción geométrica o distributiva lo justo es un medio entre extremos que define un punto de igualdad en

¹³¹ *Ibid.* p. 179.

¹³² *Ibid.* p. 174.

una relación de desiguales. Y, desde este punto medio, se realiza la distribución de la justicia a las partes involucradas, puesto que la proporción es una media y lo justo consiste en esta proporción. Esta proporción está definida geoméricamente y no numéricamente.

Bajo esta concepción de la justicia de proporcionalidad geométrica, podemos llegar a una segunda reflexión:

El concepto cualitativo de vulnerabilidad se encuentra inscrita en la perspectiva de la justicia de proporción geométrica o distributiva. Al ser la vulnerabilidad definida como una relación de desventaja, lo cual implica una relación entre desiguales, el justo medio de dicha relación permitirá identificar el reparto proporcional de los bienes y servicios con arreglo al mérito. El mérito, en una sociedad democrática y liberal, es el ser un ciudadano y pertenecer a una comunidad política y, por ello, tener acceso a las condiciones fundamentales para lograr un desarrollo social y económico integral y sostenible.

En ese sentido, la perspectiva de la vulnerabilidad, bajo la orientación de la justicia de proporción geométrica, no asume el reparto de los bienes desde una perspectiva aritmética de la justicia o como un mecanismo de compensación dirigido a reducir la pobreza cuantitativamente; la perspectiva de la vulnerabilidad asumirá más bien una perspectiva de igualdad proporcional del reparto de los bienes en una relación de desiguales. Esto con arreglo a la búsqueda del desarrollo social integral de las partes involucradas en la medida proporcionalmente establecida por el sentido de equidad de la justicia.

Si el concepto de vulnerabilidad, definido como una relación de desventaja, se encuentra inscrito en la perspectiva de la justicia de proporción geométrica o distributiva, siendo el justo medio de dicha relación el punto desde el cual se realizará la distribución de lo que la justicia determinará como lo justo y equitativo, resulta relevante definir la concepción práctica de la justicia.

Para ello, Rawls desarrollará una concepción política de la justicia. Esta concepción política es ante todo una concepción “moral”; entendiendo que una concepción es moral cuando su contenido viene dado por determinados ideales, principios y criterios; y que esas normas vertebran determinados valores políticos.

La concepción política de la justicia presenta tres rasgos característicos¹³³:

1. El primer rasgo tiene que ver con el objeto de la concepción política. Esta es una concepción moral elaborada para un objeto específico que está constituido por instituciones políticas sociales y económicas. Se aplica a lo que Rawls llama “estructura básica” de la sociedad constituida por un régimen democrático moderno. Por “estructura básica”, Rawls hace referencia a las instituciones políticas, sociales y económicas principales de una sociedad, así como el modo en que casan unas con otras en un sistema unificado de cooperación social desde una generación hasta la siguiente.

¹³³ Rawls, J (2006). *Liberalismo político: elementos básicos*. En Liberalismo político (pp. 41-44). Barcelona: Biblioteca de Bolsillo.

2. El segundo rasgo hace referencia al modo de presentación de la concepción política de la justicia. Rawls señala que es importante distinguir entre el modo en que se presenta una concepción política y el hecho de que forme parte, o sea derivable, de una doctrina comprensiva. Todos los seres humanos abrazan alguna doctrina comprensiva con la que la concepción política está de algún modo relacionada. Pero es un rasgo distintivo de la concepción política el que se presente como un punto de vista independiente que hay que exponer aparte de cualquier trasfondo más amplio y sin referencia a ninguno. La concepción política es un módulo, una parte constitutiva esencial, que cuadra con varias doctrinas comprensivas razonables que perduran en una sociedad regulada por esa concepción y puede ser apoyada por esas doctrinas. Esto significa que la concepción política puede ser presentada sin necesidad de afirmar, o de conocer, o de aventurar conjeturalmente a qué doctrinas puede pertenecer o qué doctrina pueden apoyar.
3. El tercer rasgo de una concepción política de la justicia es que su contenido está expresado en los términos de ciertas ideas fundamentales que se entienden implícitas en la cultura política pública de una sociedad democrática. Esta cultura pública abarca las instituciones políticas de un régimen constitucional y las tradiciones públicas de su interpretación, así como los textos y documentos históricos que son de conocimiento común. Doctrinas comprensivas de todo tipo –religiosas, filosóficas y morales– forman parte del trasfondo cultural de la sociedad civil. En una sociedad democrática hay una tradición de pensamiento democrático. En ese sentido, las instituciones principales de la sociedad, y las formas aceptadas de interpretación de las mismas se conciben como un fondo de ideas y principios implícitamente compartidos.

A partir de la exposición de los tres rasgos característicos de la concepción política de justicia, Rawls plantea que, dentro de la tradición del pensamiento democrático, la idea de “la sociedad como un sistema equitativo de cooperación” constituye la idea fundamental de la justicia como equidad. La cooperación social presente tres elementos¹³⁴:

1. La cooperación se orienta mediante reglas y procedimientos públicamente reconocidos, los cuales son aceptados por los cooperantes y concebidos por ellos como efectivamente reguladores de su conducta.
2. La cooperación hace referencia a la idea de la equidad en la cooperación. Esto quiere decir que cada uno de los participantes puede aceptar razonablemente los términos equitativos de la cooperación siempre que todos los demás los acepten del mismo modo. Una concepción política de la justicia caracteriza los términos equitativos de la cooperación.
3. La idea de la cooperación social requiere una noción de la ventaja racional, o del bien para cada participante.

¹³⁴ *Ibid*, p. 46.

La idea de la sociedad como sistema equitativo de cooperación, la cual se encuentra inscrita en la concepción de justicia como equidad, adopta una concepción determinada de la persona. Rawls plantea esta concepción de la siguiente forma:

“Puesto que las personas pueden participar plenamente en un sistema equitativo de cooperación social, les atribuimos las dos facultades morales vinculadas a los elementos antes mencionados de la idea de la cooperación social, a saber: una capacidad para el sentido de justicia y una capacidad para concebir el bien¹³⁵”.

El sentido de justicia estaría relacionada a la capacidad para entender, para aplicar, y para actuar de acuerdo con la concepción pública de la justicia que define los términos equitativos de la cooperación social. Y la capacidad para concebir el bien estaría relacionada a la capacidad para formar, para revisar y para perseguir racionalmente una concepción de la propia ventaja racional, o del propio bien.

Es preciso señalar que la idea de la cooperación social también la encontramos en la tradición del pensamiento liberal de Adam Smith. En *La teoría de los sentimientos morales*, Smith plantea que si el ser humano solo puede vivir en sociedad, todos los miembros de la sociedad humana necesitan de la asistencia de los demás. Esta relación de cooperación mutua puede darse por el afecto expresado entre seres humanos o en razón de su utilidad. Sin embargo, lo verdaderamente importante del planteamiento de Smith es que señala dos aspectos fundamentales que debería tener una sociedad ideal: por un lado, la beneficencia, el sentido de beneficiar desinteresadamente a otros; y el de justicia, que permite una orientación y una estructura determinada con arreglo a maximizar la felicidad de los seres humanos. Frente a este planteamiento, Smith dirá lo siguiente:

“La beneficencia, por tanto es menos esencial para la existencia de la sociedad que la justicia. La sociedad puede mantenerse sin beneficencia, aunque no en la situación más confortable; pero si prevalece la injusticia, su destrucción será completa. (...) La justicia es el pilar fundamental en el que se apoya todo el edificio. Si desaparece entonces todo el tejido de la sociedad humana, esa red cuya construcción y sostenimiento parece haber sido en este mundo, por así decirlo, la preocupación especial y cariñosa de la naturaleza, en un momento será pulverizada en átomos¹³⁶”.

Las relaciones de cooperación, por lo tanto, son para Smith necesarias, pues permiten el funcionamiento justo de una sociedad. Este planteamiento permite identificar al individuo no como un ser aislado en busca egoístamente de su mayor felicidad sino, por el contrario, permite identificar al individuo como un ser cooperativo, capaz de generar redes de cooperación con otros seres humanos en un marco de cumplimiento de los principios y valores de una sociedad democrática.

¹³⁵ *Ibid*, p.49.

¹³⁶ Smith, A. (2013). *De la justicia y la beneficencia*. En Teoría de los sentimientos morales (p. 183). Madrid: Alianza Editorial.

Estas redes de cooperación permiten una sociedad justa en la medida que dichas redes reflejan la máxima felicidad y utilidad para todos, así como los valores de una comunidad política que protege la libertad personal y el progreso de la sociedad.

Ahora bien, volviendo a Rawls, desde la idea de la sociedad como sistema equitativo de cooperación, un concepto cualitativo de vulnerabilidad tomaría en cuenta dos aspectos relevantes:

1. La vulnerabilidad, como experiencia existencial de sentirse y encontrarse en una posición de desventaja con respecto a otros, tiene que estar compuesta por dos elementos: a) la necesidad de reestablecer, desde una perspectiva de la justicia como equidad, el justo equilibrio de la relación de desventaja; b) la necesidad de que el justo equilibrio se dé bajo la perspectiva de reestablecer la adecuada funcionalidad de los principios compartidos en el seno de una sociedad democrática en la existencia de un individuo y/o grupo. Por ello, la vulnerabilidad no es cualquier tipo de relación de desventaja que el individuo considere, desde una apreciación únicamente subjetiva, como perjudicial. La vulnerabilidad es fundamentalmente un tipo específico de relación de desventaja que hace referencia a la pérdida de la adecuada funcionalidad de los principios contenidos en la cultura pública de una sociedad democrática en la existencia de un individuo y/o grupo. Es, por ello, un tipo de relación de desventaja que se genera por la falta de acceso adecuado a los derechos y deberes que el individuo como ciudadano debe tener.
2. La vulnerabilidad, en la medida que es conceptualizada como una relación de desventaja, permite pensar en las posibilidades de construcción de redes de cooperación impulsadas por el individuo y/o grupo vulnerables. La situación existencial de encontrarse en una posición de desventaja impulsa al individuo a generar formas sociales de autoayuda como estrategias de desarrollo social. La equitativa cooperación se establece sobre la base de un punto de acuerdo sobre lo que racionalmente las partes asumen como beneficioso y conforme a la cultura pública democrática.

La vulnerabilidad, por lo tanto, no permite cualquier tipo de relación de cooperación. La cooperación que impulsa la vulnerabilidad de un individuo debe estar orientada y estructurada sobre la base de un marco fundamental de respeto a los principios pilares de una sociedad democrática. Ello define la sostenibilidad del desarrollo social y su funcionalidad equitativa en la distribución del bienestar.

Si la carencia material impulsa a un individuo a formar parte de una organización delincencial en donde todos tienen una función específica, aparentemente podría decirse que este individuo empieza a formar parte de una red de cooperación, puesto que todos buscan un objetivo común del cual todos sacaran un provecho determinado. Sin embargo, este tipo de “red cooperativa” no estaría dentro de la conceptualización de vulnerabilidad. Esto por tres razones: a) la cooperación equitativa es la idea fundamental de la justicia como equidad; en ese sentido, la red de complicidad delincencial se estructura bajo el sentido de la injusticia y, por lo tanto, se encuentra fuera de los principios pilares de una sociedad democrática; b)

el objetivo de la red de complicidad delincuencial no busca el desarrollo sostenible de sus miembros; y c) la cooperación equitativa busca el bienestar común, justo y duradero en el tiempo, mientras que la red de complicidad delincuencial busca un bienestar individualista, injusto y no duradero en el tiempo.

Si la cooperación equitativa que impulsa la vulnerabilidad debe estar inscrita en los contornos de una sociedad democrática y, por lo tanto, justa, ¿qué es una sociedad justa?

Rawls, en *Justicia como Equidad*, manifiesta que una sociedad es justa cuando sus instituciones básicas están reguladas de forma efectiva por dos principios:

“Primer principio: Cada persona ha de tener un igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos.

Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales ha de articularse de modo que al mismo tiempo: a) redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio de ahorros justos, y b) estén adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades¹³⁷”.

Estos dos principios son criterios con los cuales no se va a juzgar de manera inmediata la justa o injusta distribución de bienes entre sujetos determinados, sino más bien permite dar cuenta de la forma como están sistemáticamente articuladas las instituciones más importantes de una sociedad en cuyo funcionamiento se determina la formación del producto social y la atribución de cuotas distributivas sobre lo que Rawls llama los “bienes sociales primarios”.

“Los bienes sociales primarios son aquellos cuya posesión tendría que desear poder maximizar, con independencia de las peculiaridades de su plan de vida, dado que son medios generalizados para promover fines humanos. A diferencia de los bienes primarios naturales (como salud y coeficiente de inteligencia). (...) La existencia y la distribución de los bienes sociales primarios depende decisivamente de la forma como se articule la interacción social¹³⁸”.

Estos bienes sociales primarios son: libertades cívicas y oportunidades sociales. Con respecto a la distribución de los bienes sociales primarios, Rawls señala que las libertades cívicas y las oportunidades han de distribuirse por igual. Esto hace referencia al primer principio o principio de igual libertad de ciudadanía y el principio de equidad e igualdad de oportunidades.

La equidad es la idea fundamental en el concepto de justicia. Desde ese punto de vista, Rawls define su concepción de justicia a través de la enunciación de dos principios: a) cada persona que participa en una práctica¹³⁹, o que se ve afectada

¹³⁷ Rawls, J (2002). *Razones del impacto de una teoría de la justicia. Para una caracterización de la obra de J. Rawls*. En *Justicia como Equidad* (p. 34). Madrid: Tecnos.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 34

¹³⁹ Rawls emplea la palabra “práctica” como una suerte de término técnico para significar toda forma de actividad especificada por un sistema de reglas que define cargos, papeles, jugadas, castigos

por ella, tiene un igual derecho a la más amplia libertad compatible con una similar libertad para todos; b) las desigualdades son arbitrarias a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundaran en provecho de todos, y siempre que las posiciones y cargos a los que están adscritas, o desde los que pueden conseguirse, sean accesibles a todos. Estos dos principios expresan la justicia como un complejo de tres ideas: libertad, igualdad y recompensa por servicios que contribuyan al bien común¹⁴⁰.

El segundo principio resulta importante para efectos de la línea de argumentación teórica del concepto cualitativo de vulnerabilidad que propone la presente investigación.

El segundo principio de la justicia, entendida como equidad, sostiene que una desigualdad es permisible sólo si hay razón para creer que la práctica que incluye o da como resultado esa desigualdad obrará en provecho de todas las partes embarcadas en ella. En esa misma medida, el principio excluye justificar desigualdades sobre la base de que las desventajas de los que se encuentran en una posición se compensan con las mayores ventajas de los que se encuentran en otra.

Ahora bien, la vulnerabilidad es también una condición existencial de precariedad que debe ser resuelta. Esta resolución no debe darse desde una perspectiva de compensación correctiva sino desde una perspectiva de justicia equitativa y distributiva. Ello implica resolver la desigualdad social a partir de la identificación y del tratamiento de las relaciones de injusticia en las que se encuentran los ciudadanos en un contexto de prácticas institucionales y económicas débiles y que no toma en cuenta una perspectiva de desarrollo social integral y sostenible.

Si bien la relación de desventaja que caracteriza a la vulnerabilidad debe estar inscrita en un marco fundamental de cumplimiento adecuado de aquello que establece una sociedad democrática y la justicia como equidad, la vulnerabilidad por lo tanto es una expresión valorativa de la existencia humana. Siendo una expresión valorativa, cabe la necesidad de establecer un sistema evaluativo de la vida humana. Entonces, nos preguntamos ¿qué elementos deben de cumplirse necesariamente para que podamos admitir que una vida humana se encuentra en condiciones de vulnerabilidad?

Nussbaum desarrolla una noción evaluativa de la vida humana que pueda servir para determinar que es valioso para nosotros. En efecto, Nussbaum sostiene que su proyecto implica hacer referencia a un concepto de ser humano (persona) que es evaluativo. Dicho concepto deberá estar en capacidad de identificar algunos elementos considerados como centrales e importantes para que la vida humana pueda seguir existiendo. Nussbaum identifica ciertas capacidades tales como el razonamiento y la capacidad de sociabilidad que presenta el ser humano, aclarando que sin estas cualidades no es posible una vida verdaderamente humana.

defensas, y así sucesivamente, y que da esa actividad la estructura que tiene. Como ejemplos puede pensarse en los juegos y en los rituales, los juicios y los parlamentos, los mercados y los sistemas de propiedad. Cfr: *Ibid.*, p. 78.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 79.

Bilchitz dirá que el problema que presenta la noción evaluativa de vida humana planteada por Nussbaum consiste en asumir que nosotros, los seres humanos mismos, identificamos lo que es importante y valioso para nuestras vidas. Pero, ¿qué es la noción evaluativa de vida humana sino en sí misma una visión de aquello que es de central importancia en nuestras vidas? Definir qué es valioso en la vida humana recurriendo a una concepción evaluativa de vida humana es, por tanto, una pregunta pendiente de respuesta. Lo que resulta necesario es plantear una concepción que explique por qué una vida vivida de una manera sociable y empleando la razón práctica es mejor para un ser humano particular que una vida en la cual una persona deliberadamente trate de vivir de acuerdo con sus emociones o sus reticencias de convivir en una sociedad con otros.

El método empleado por Nussbaum para responder a esta cuestión se basa en que ciertos tipos de vida son “dignos de ser vividos” mientras que otros no lo son. A fin de identificar aquello que puede ser denominado como la noción evaluativa de vida humana, Nussbaum sostiene que debemos buscar llegar a un consenso superpuesto o yuxtapuesto (*overlapping consensus*) de seres humanos. La idea de un consenso yuxtapuesto empleado por Nussbaum ha sido tomada de Rawls, quien lo desarrolló a fin de delinear una teoría del liberalismo político. La idea, según Rawls, consistía en que todos los ciudadanos que viven en una sociedad democrática y que poseen diferentes visiones de aquello que significa vivir una vida buena, pueden, a fin de erigir una estructura básica de sociedad, llegar a un acuerdo respecto de ciertas asunciones a partir de las cuales empezar a construir un sistema. En ese sentido, Nussbaum busca llegar a un consenso yuxtapuesto en el cual participen todos los seres humanos a fin de obtener una concepción de bien humano.

Sin embargo, existen muchos problemas en la empresa de tratar de llegar a un conceso yuxtapuesto como base de una concepción del bien humano.

Bilchitz manifestará tres problemas significativos¹⁴¹:

1. No es claro cómo Nussbaum pretende juzgar la existencia o no de un conceso yuxtapuesto respecto del bien humano. Ella sostiene tentativamente que su lista imparcial puede conformar la base de tal consenso universal. Pero, no es claro cuán extensivamente dicha lista ha sido debatida y cómo se puede alcanzar una posición donde el consenso universal pueda ser obtenido. Rawls limita sus postulados respecto al consenso únicamente a un contexto determinado -un sistema democrático. Su postulado de llegar a un consenso yuxtapuesto es más plausible debido precisamente a lo limitado de su enfoque.
2. Un presupuesto de la metodología empleada por Nussbaum consiste en que un consenso yuxtapuesto es posible. Sin embargo, no parece haber evidencia alguna para creer que tal consenso pueda surgir a no ser que exista algún tipo de profunda verdad metafísica respecto de la “esencia” de la naturaleza humana que todos podamos compartir. Por tanto, un consenso

¹⁴¹ Bilchitz, D. (2007). *Towards a Thin Theory of the Good*. En *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights* (p. 32). Oxford: Oxford University Press.

yuxtapuesto solo podría surgir si y solo si existe algún tipo de profunda verdad metafísica sobre la naturaleza humana.

3. Si existiese tal profunda verdad metafísica sobre la naturaleza humana, entonces no estaría claro por qué un consenso yuxtapuesto podría proveer la menor base epistemológica a tal verdad. Un consenso yuxtapuesto incluirá seguramente también a personas con concepciones irreflexivas o equivocadas respecto de la idea de lo bueno, incluyendo a aquellas con concepciones racistas y segregacionistas.

En Rawls el consenso yuxtapuesto no funciona como un medio para descubrir la verdad, sino como un medio para llegar a un acuerdo en torno a los principios de justicia en una sociedad diversa. Sin embargo, Nussbaum busca encontrar el acuerdo, y es posible que dicho acuerdo se yuxtaponga de una manera equivocada, pues este puede que solo exprese la prevalencia de una ideología compartida y a la vez equivocada sobre qué es lo realmente valioso para los individuos.

“Por ejemplo: muchas asunciones patriarcales, que diferencian entre la vida buena para el hombre y la mujer, falla en concebir qué es lo importante para muchas mujeres a pesar de haber sido casi universalmente compartidas en el pasado. Con ello, el proyecto de definir lo bueno para los seres humanos no solamente se refiere a qué es aquello que nosotros consideremos como bueno – lo cual puede estar equivocado – sino con aquello que es realmente bueno¹⁴².

La crítica de Bilchitz al postulado de la noción evaluativa de la vida humana de Nussbaum consiste en que no parece probable avizorar un consenso yuxtapuesto en una concepción imparcialmente detallada de la vida humana tal y como ella plantea. En un mundo distinto, es más probable que surjan concepciones sustancialmente diferentes sobre aquello que es valioso en la vida humana, y dichas concepciones varían de acuerdo a las convicciones filosóficas y religiosas de las personas. Una de las asunciones centrales que subyace al trabajo de Rawls es justamente su aceptación del pluralismo razonable en una sociedad democrática en función a determinadas concepciones de lo bueno.

Por ejemplo, consideremos que las personas con discapacidad mental no están viviendo vidas “verdaderamente humanas” en la concepción de Nussbaum. Existe un número considerable de concepciones religiosas y seculares que se pondrán en franca discrepancia con la posición de Nussbaum. Muchas de las formas de judaísmo y cristianismo, por ejemplo, consideran a todo miembro de la especie humana como poseedor de una chispa divina, la cual es el único estatus que es relevante para aquellos tipos particulares de pensamiento. Algunas ideologías en nuestra sociedad también deniegan el estatus de humano a aquellos que no comparten las mismas convicciones (por ejemplo los “judíos”) o un cierto estatus (“mujeres”, por ejemplo); otros podrían considerar algunas prácticas o características como “no verdaderamente humanas” (ciertos dogmas respecto de la homosexualidad).

¹⁴² *Ibid.*, p. 40.

La noción evaluativa “fuerte” de Nussbaum, en la perspectiva de Bilchitz, no permite llegar a un acuerdo universal respecto a una concepción determinada y detallada de lo bueno para la vida humana. La Diversidad de los seres humanos hace improbable dicho acuerdo universal. Por tanto, parece ser que solo una teoría evaluativa “débil” puede realizar las funciones de delinear los recursos de valor importantes en la vida y lograr un acuerdo significativo sobre ellos.

La crítica a la noción evaluativa “fuerte” de Nussbaum permite, para efectos del horizonte teórico del concepto cualitativo de vulnerabilidad, admitir y reafirmar que solo una noción evaluativa “débil” –noción significativa y fundamentada en principios determinados- lograría llegar a un acuerdo práctico. Por ello, es improbable un acuerdo universal de lo que significaría lo bueno en la vida humana, sin que ello implique adoptar un relativismo radical. Por lo contrario, dicho razonamiento implica adoptar un modelo de acuerdo fundamental y específico que permita un punto de acuerdo dentro de todas las doctrinas comprensivas existentes en la sociedad.

Desde esta perspectiva, el concepto cualitativo de vulnerabilidad construye sus umbrales de ponderación sobre la base del punto de acuerdo manifestado por Rawls. Esto implica lo siguiente: un concepto cualitativo de vulnerabilidad permite un proceso evaluativo de la precariedad de la existencia humana tomando como pilares los principios establecidos en la cultura pública de una sociedad democrática.

Ahora se pasará a desarrollar el concepto cualitativo de vulnerabilidad que propone la presente investigación.

2.2. Construcción del concepto

El concepto cualitativo de vulnerabilidad toma en cuenta la multidimensionalidad y la dinámica de la vulnerabilidad. Esta multidimensionalidad hace referencia a un conjunto de condiciones objetivas y subjetivas en las que un individuo y/o grupo vulnerable vive cotidianamente. Estas condiciones objetivas y subjetivas de vulnerabilidad deben encontrarse metodológicamente inscritas en umbrales determinados que permitan dar cuenta a partir de qué punto un individuo y/o grupo empieza a ser vulnerable. Para ello, los umbrales permitirán ponderar el cumplimiento mínimo necesario de determinados satisfactores fundamentales de las necesidades humanas, teniendo como horizonte normativo la “vida digna”¹⁴³.

Es preciso recordar el concepto de umbral para efectos de la argumentación.

“Un umbral define un punto de referencia a partir del cual hay un cambio significativo entre dos condiciones. En este caso, esos umbrales deben definir cuándo alguien es vulnerable, es decir, cuándo es susceptible a que le ocurran ciertas pérdidas normativamente definidas. Esto se define a partir de los conjuntos de satisfactores adecuados para cubrir la necesidad a la cual responde, que si no se

¹⁴³ En el marco de la argumentación, se entenderá por vida digna el ideal contenido en los umbrales que determinan las unidades interdependientes mínimas y aceptables para considerar una adecuada funcionalidad de la estructura de la existencia de un individuo y/o grupo.

cubre, representa una situación de pérdida, precariedad, carencia y/o dificultad; un serio daño (Naxhelli Ruíz: 20011)”.

Esta ponderación o análisis de cumplimiento de los satisfactores de las necesidades humanas debe ser entendida cualitativamente. Esto quiere decir que dicha ponderación no implica un análisis cuantitativo de las condiciones objetivas y subjetivas de la vulnerabilidad. Tampoco implica la medición de indicadores que pudieran ser desagregados de las variables que establecen los topes analíticos de la vulnerabilidad.

Entender cualitativamente la ponderación del cumplimiento de dichos satisfactores es comprender, de manera integral, las consecuencias que traerían el no cumplimiento de uno o más satisfactores de las necesidades humanas y su repercusión en la existencia de un individuo y/o grupo.

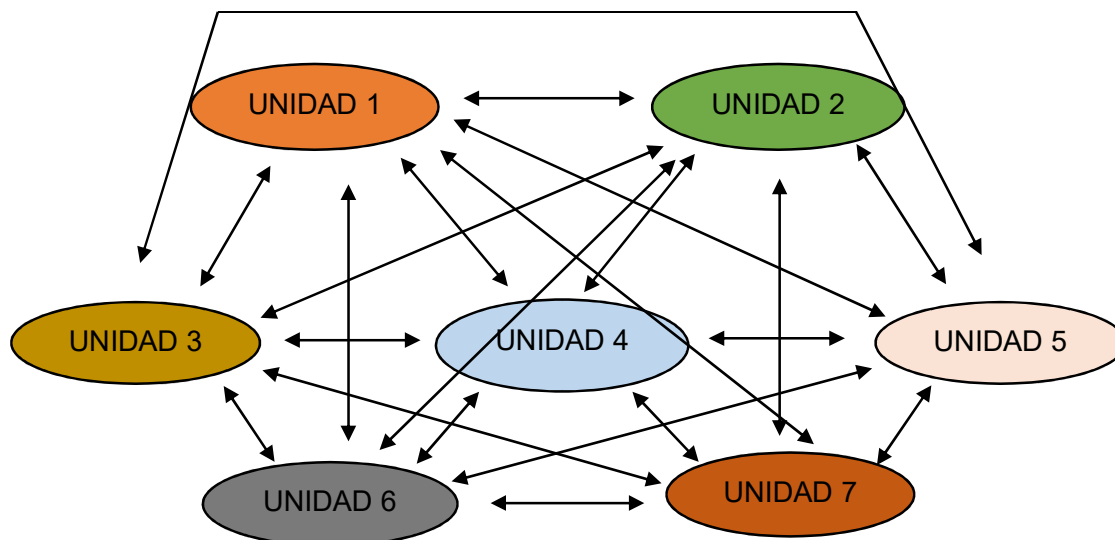
Por ello, se plantea la naturaleza cualitativa del concepto de vulnerabilidad en el sentido de considerar la existencia del individuo y/o grupo como una estructura compuesta por “unidades¹⁴⁴” que generan entre ellas múltiples relaciones de interdependencia necesarias, las cuales permiten una vida digna.

Esto quiere decir que, en caso de la ausencia y/o precariedad de una de las unidades que genera dichas relaciones de interdependencia, la repercusión es inmediatamente estructural, pues las relaciones quedan afectadas y la estructura atravesará momentos de crisis y un significativo déficit en cuanto a las posibilidades reales de hacer sostenible una vida digna.

Las posibilidades de resiliencia del individuo y/o grupo explicarían en parte el esfuerzo por restablecer dichas deterioradas relaciones de interdependencia a través de acciones contingentes direccionadas a crear nuevas unidades de apoyo o a recuperar la unidad perdida con la finalidad de restituir las posibilidades de obtención de una vida digna.

¹⁴⁴ En el marco de la argumentación, se entiende por unidades aquellas condiciones objetivas y subjetivas que permiten una vida digna. Es preciso señalar que dichas condiciones objetivas y subjetivas están sujetas a cambios motivados por factores externos (la economía, la política, la cultura) y por factores internos (subjetividad del individuo y/o del grupo). En ese sentido, la vulnerabilidad es dinámica y multidimensional.

Representación gráfica del relacionamiento de las unidades de interdependencia necesarias:



Si se considera que cada unidad representa un conjunto de condiciones objetivas y subjetivas que se relacionan entre si y que el relacionamiento integral de dichas unidades constituye la estructura de la existencia de un individuo y/o grupo en la sociedad, la ausencia o la precariedad de una de la unidades afectaría significativamente las relaciones que de dicha unidad se desprenden para dar funcionalidad a otras unidades.

Ello implicaría cambios considerables en la estructura y momentos de crisis. Superar dichas crisis dependerá de la intensidad del daño y de la capacidad del individuo y/o grupo para enfrentarlas. En ese sentido, es necesario señalar cuáles son esas unidades mínimas aceptables que sin al menos una de ellas el individuo y/o grupo caería en condiciones de vulnerabilidad.

Tomando en cuenta lo expuesto, se pasará a definir **el concepto cualitativo de vulnerabilidad** que propone la presente investigación:

La vulnerabilidad es una condición existencial que ubica a un ser humano y/o grupo con respecto a otros en una relación de desventaja material y espiritual. Esta desventaja material y espiritual hace referencia a un tipo de relación que toma en consideración la ponderación de las unidades interdependientes necesarias mínimas que permiten una adecuada funcionalidad estructural de la existencia de un individuo y/o grupo en la sociedad. Esta ponderación se guiará analíticamente del cumplimiento de las unidades de interdependencia necesarias que componen los umbrales mínimos aceptables para que sea posible una vida digna. La ausencia y/o la precariedad de una o más unidades interdependientes necesarias que componen los umbrales mínimos aceptables generarán cambios significativos en la

estructura de la existencia de un individuo y/o grupo colocándolos en una relación de desventaja material y espiritual y alejándolos del umbral de la vida digna.

Este análisis integral de la funcionalidad estructural de la existencia de un individuo y/o grupo, nos permite establecer dos preguntas fundamentales: a) ¿Cuáles son las dimensiones en las que se encuentran las unidades de interdependencia necesarias? y b) ¿Cuántas y cuáles son las unidades de interdependencia necesarias mínimas y aceptables para considerar una vida digna? o ¿cuántas y cuáles son las unidades de interdependencia que, en el peor de los escenarios, deberían de estar presentes para que el individuo y/o grupo no caiga en vulnerabilidad?

2.3. Dimensiones y umbrales

Es preciso señalar algunas consideraciones fundamentales antes de plantear las dimensiones y los umbrales de ponderación de la vulnerabilidad.

Una primera consideración es aquella que hace referencia a aplicación práctica de dichos umbrales. En ese sentido, es preciso hacer hincapié en lo planteado en el horizonte teórico de la presente formulación analítica del concepto cualitativo de vulnerabilidad. Un concepto cualitativo de vulnerabilidad implica tres aspectos constitutivos:

1. Un acuerdo yuxtapuesto en torno a los criterios de justicia como equidad.
2. La aplicabilidad del concepto de vulnerabilidad desde una perspectiva proporcional y distributiva de la justicia y no desde una perspectiva compensatoria y correctiva de la misma.
3. La aplicabilidad del concepto cualitativo de vulnerabilidad no debe ser entendida como una herramienta destinada a medir cuantitativamente la desigualdad social, sino debe ser concebido como un conjunto de criterios normativos destinados a orientar y a formar parte del proceso evaluativo de la focalización de las políticas sociales.

Una segunda consideración es aquella que hace referencia a la diferencia metodológica entre el enfoque de pobreza multidimensional y el concepto cualitativo de vulnerabilidad. La pregunta planteada fue: ¿cuál es entonces la funcionalidad del concepto de vulnerabilidad?

En primer lugar, el enfoque de pobreza multidimensional está orientado a establecer dimensiones e indicadores aplicativos bajo una racionalidad instrumental. La pobreza multidimensional no establece criterios teórico-metodológicos sino herramientas de gestión. Esta toma en cuenta los indicadores de la ENAHO y los clasifica en dimensiones. De esta manera, el enfoque en cuestión

propone un proceso evaluativo multidimensional que supere la unidimensionalidad pragmática y reduccionista de la perspectiva de pobreza monetaria.

La funcionalidad del concepto cualitativo de vulnerabilidad está orientada a generar los criterios a través de los cuales sea posible ponderar las condiciones de desventaja en las que se encuentra un individuo y/o grupo. Estos criterios se enmarcan teóricamente en la idea de la posición original de Rawls.

“Tenemos que encontrar un punto de vista, distanciado de los rasgos y las circunstancias particulares del marco que hace del trasfondo global y no sesgado por ellos, un punto de vista que permita alcanzar un acuerdo equitativo entre personas concebidas como libres e iguales. La posición original, con el conjunto de rasgos que he llamado “el velo de ignorancia”, es ese punto de vista¹⁴⁵”.

La posición original debe abstraerse de las contingencias del mundo social y no verse afectadas por ellas. Esto permitirá un acuerdo equitativo sobre la base de los principios de la justicia política. La posición original es esa ubicación hipotética en donde las ventajas contingentes y las influencias accidentales procedentes del pasado no deberían afectar un acuerdo basado en principios encargados de regular las instituciones de la estructura básica misma desde el momento presente y en lo venidero.

En ese sentido, el establecimiento de los criterios del concepto cualitativo de vulnerabilidad no toma en cuenta las contingencias de la experiencia social individual ni las historias contenidas en la experiencia de la precariedad de cada uno de los individuos o de los grupos humanos determinados. Estos criterios se establecen sobre la base de un acuerdo fundamental expresado en la posición original de los individuos en el sentido de Rawls. Esta posición original es una ubicación hipotética y a-histórica en la cual los individuos se encuentran en calidad de ciudadanos libres e iguales dentro de una sociedad democrática. Este acuerdo, metodológicamente establecido, que coloca en un mismo estatus a todos los individuos en tanto ciudadanos, permitirá identificar los criterios con los cuales se podrán establecer los umbrales destinados a ponderar la vida digna de los individuos. Estos criterios estarían relacionados a los principios fundamentales de la cultura pública de una sociedad democrática. Todos los individuos en tanto ciudadanos deben acceder equitativamente a las mismas oportunidades de desarrollo individual en un marco de respeto a los derechos fundamentales. En ese sentido, la posición original permite construir un modelo evaluativo de la vida digna en términos teórico-metodológicos.

Desde esta perspectiva, las relaciones de desventaja se explicarían entonces a través de la distribución asimétrica de aquellos satisfactores humanos que permiten obtener una vida digna.

El concepto de vulnerabilidad es un concepto cualitativo justamente por las razones expuestas. Medir la multidimensionalidad de la vulnerabilidad bajo una perspectiva cuantitativa no es posible en la medida que la vulnerabilidad es

¹⁴⁵ Rawls, J. *Op. cit.*, p. 53.

concebida como un concepto que subyace a la racionalidad instrumental de la acción pública. El concepto cualitativo de vulnerabilidad adquiere una funcionalidad teórica-metodológica sobre la cual es posible el desarrollo y la implementación de herramientas e instrumentos de medición cuantitativa que tome en cuenta la multidimensionalidad de la existencia de un individuo en situación de desventaja material y espiritual. En ese sentido, la pobreza multidimensional, que ha sido definida como un concepto orientado a medir cuantitativamente la pobreza en sus múltiples dimensiones, presenta como base teórico-metodológica el concepto cualitativo de vulnerabilidad.

No obstante, desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, la pobreza multidimensional aún es insuficiente, pues no logra aún traducir cuantitativamente todas las dimensiones establecidas por el concepto cualitativo de vulnerabilidad. Aún el concepto de pobreza multidimensional cae en la lógica de medir aspectos objetivos de la existencia del individuo como educación, salud, condiciones de vida, sin tomar en cuenta aún aspectos que hacen referencia más bien a la precariedad vivida y sentida internamente en la subjetividad del individuo, manifestada en los aspectos de tipo cognitivo, valorativo y relacionados al sentido de autorrealización individual.

Ahora se pasará a desarrollar las dimensiones que toma en cuenta el concepto cualitativo de vulnerabilidad.

Las dimensiones en las que se encuentran las UIN (unidades de interdependencia necesarias) son las siguientes: a) dimensión institucional; b) dimensión económico-estructural; c) dimensión socio-demográfica de la unidad doméstica; d) dimensión valorativa y subjetiva del individuo y/o grupo; e) dimensión cognitiva; f) dimensión participativa y comunitaria; g) dimensión geográfica y habitacional.

Cada una de las dimensiones mencionadas contiene un conjunto de condiciones objetivas y subjetivas de existencia del individuo y/o grupo agrupadas en unidades de interdependencia determinadas.

DIMENSIONES	UNIDADES DE INTERDEPENDENCIA NECESARIOS
Dimensión Ciudadana - Institucional	Acceso efectivo a derechos ciudadanos (derecho a salud, derecho a la educación, derecho a la propiedad, etc)
	Acceso a servicios básicos (luz eléctrica, agua potable, sistema de desagüe, alimentación, recojo de basura, etc)
	Acceso a los beneficios de las políticas sociales y programas gubernamentales
	Empoderamiento de tipo político en instancias gubernamentales

	Participación política y comunitaria con instancias gubernamentales
	Acción pública efectiva de las entidades gubernamentales
Dimensión económico-estructural	Condiciones adecuadas de empleabilidad: encontrarse cualificado para ejercer un trabajo determinado
	Condiciones laborales adecuadas (cumplimiento de derechos laborales, seguro médico, horarios establecidos por reglamento, etc)
	Ingresos adecuados para solventar gastos básicos (pago de servicios básicos, agua potable, luz eléctrica, alimentación, educación)
	Capacidad de gasto en actividades recreativas
Dimensión socio-demográfica de la unidad doméstica	Hogar compuesto por miembros con capacidad de gasto para el mantenimiento mínimo de una adecuada calidad de vida
	Hogar con una cantidad mínima necesaria de miembros que no afecte la disponibilidad de los recursos económicos destinados a mantener una adecuada calidad de vida
	Hogar monoparental con apoyo adecuado y/o necesario de otros miembros de la familia
	Red intrafamiliar dinámica y solidaria
Dimensión valorativa y subjetiva del individuo y/o grupo	Sentimiento de seguridad frente a los cambios que puedan significar riesgos y amenazas
	Horizonte de expectativas de desarrollo y de autorrealización individual
	Sentimiento de poder planificar proyectos de desarrollo individual a mediano y largo plazo.
	Sentimiento de poder acceder debidamente a derechos ciudadanos
	No ver afectada la integridad física y mental a causa de actos discriminatorios (por pertenencia étnica, por discapacidad, por género, por edad cronológica, etc).
Dimensión cognitivo	Preparación individual adecuada para hacer frente a los cambios que puedan significar riesgos y amenazas
	Capacidad de respuesta individual adecuada y efectiva frente a situaciones de riesgos y de amenazas

Dimensión participativa y comunitaria	Red de coordinación y participación comunitaria efectiva y solidaria para hacer frente a los riesgos que afectan colectivamente
	Red de coordinación y participación comunitaria efectiva y solidaria para hacer frente a los riesgos y amenazas que puedan afectar de manera individual a un integrante de la comunidad
	Capacidad de respuesta y acción comunitaria organizada frente a riesgos y amenazas (en caso de salud pública, educación, seguridad, capacitación técnica, fenómenos naturales, etc)
	Capacidad de movilización de activos ante situaciones de crisis
Dimensión geográfica y habitacional	Edificación de vivienda sobre suelos adecuados que no generen riesgos y amenazas
	Edificación antisísmica de la vivienda
	Ambientes internos cómodos y saludables de la edificación (cuartos, baños, sala, comedor, cocina, etc)
	Edificación lejos de focos infecciosos (basurales, desagües abiertos y en mal estado, contaminación ambiental, etc)

Ahora bien, ya hemos identificado las dimensiones y las unidades de interdependencia necesarias contenidas en ellas. El cumplimiento de todas las unidades de interdependencia necesarias solo puede ser aceptable en términos teóricos. El ideal de la vida digna absoluta¹⁴⁶ solo puede ser alcanzado bajo la premisa, en términos ideales, del desarrollo óptimo de la interconectividad de las unidades interdependientes necesarias. Por ello, para efectos del establecimiento de umbrales mínimos aceptables –para lograr una vida digna relativa- implica identificar cuáles de las unidades de interdependencia necesarias deben ser indiscutiblemente dadas para que el individuo y/o grupo no se encuentre en condiciones de vulnerabilidad. Para esto, debemos de partir de la premisa siguiente:

“Vivimos en el peor de los mundos posibles”

¹⁴⁶ Por vida digna absoluta, para efectos de la presente investigación, se debe entender el desarrollo óptimo de todas las unidades de interdependencia necesarias. Por vida digna relativa se debe entender el desarrollo desigual de las unidades de interdependencia necesarias. El primer concepto debe ser entendido en términos ideales, como absolutos. El segundo concepto debe ser entendido en términos realistas, como producto de la valoración en función de los umbrales establecidos.

Esta premisa está planteada en términos teóricos, pues la vida digna de un ser humano es posible en la medida que se cumplan ciertas condiciones objetivas y subjetivas. Una respuesta a la premisa planteada sería:

“No obstante vivimos en el peor de los mundos posibles, es probable, en términos realistas, que se den ciertas condiciones objetivas y subjetivas fundamentales que permitan acceder a una vida digna relativa y aceptable”.

Definamos ahora los umbrales mínimos aceptables en donde estarían contenidas las unidades de interdependencia necesarias que permitan que un individuo y/o grupo tengan una vida digna relativa y aceptable.

Los umbrales serán clasificados en dos tipos: umbral interno y umbral externo.

El **umbral interno** es un parámetro mínimo aceptable que establece las unidades de interdependencia necesarias en donde el individuo y/o grupo presentan un amplio margen de maniobra. Este tipo de umbral pondera un conjunto de unidades cuyo cumplimiento y funcionalidad depende, en gran medida, de la movilidad y subjetividad del individuo y/o grupo.

UMBRAL INTERNO
• Capacidad de movilización de activos en situaciones de crisis. • Sentimiento de seguridad frente a los cambios que puedan significar riesgos y amenazas. • Sentimiento de poder acceder debidamente a derechos ciudadanos. • No ver afectada la integridad física y mental a causa de actos discriminatorios (por pertenencia étnica, por discapacidad, por género, por edad cronológica, etc). • Condiciones adecuadas de empleabilidad: encontrarse cualificado para ejercer un trabajo determinado. • Edificación de vivienda sobre suelos adecuados que no generen riesgos y amenazas. • Hogar con una cantidad mínima necesaria de miembros que no afecte la disponibilidad de los recursos económicos destinados a mantener una adecuada calidad de vida. • Preparación individual adecuada para hacer frente a los cambios que puedan significar riesgos y amenazas. • Capacidad de respuesta y acción comunitaria organizada frente a riesgos y amenazas (en caso de salud pública, educación, seguridad, capacitación técnica, fenómenos naturales, etc).

El **umbral externo** es un parámetro mínimo aceptable que estable las unidades de interdependencia necesarias en donde el individuo y/o grupo tiene poco o ningún margen de maniobra. Este tipo de umbral pondera un conjunto de unidades cuyo cumplimiento y funcionalidad no depende directamente del individuo y/o grupo sino de factores estructurales y sistémicos de la sociedad.

UMBRAL EXTERNO

- Acceso efectivo a derechos ciudadanos (derecho a salud, derecho a la educación, derecho a la propiedad, etc).
- Acceso a los beneficios de las políticas sociales y programas gubernamentales.
- Acceso a servicios básicos (luz eléctrica, agua potable, sistema de desagüe, alimentación, recojo de basura, etc).
- Acción pública efectiva de las entidades gubernamentales.
- Ingresos adecuados para solventar gastos básicos (pago de servicios básicos, agua potable, luz eléctrica, alimentación, educación).
- Condiciones laborales adecuadas (cumplimiento de derechos laborales, seguro médico, horarios establecidos por reglamento, etc).

CAPITULO V

PERSPECTIVA CUANTITATIVA: CONCEPTO DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA

La perspectiva cuantitativa responde a la necesidad de conocer el mundo a través de técnicas y herramientas que permitan describir y cuantificar las características externas, observables, de un determinado segmento poblacional. Para ello se emplea la técnica del “muestreo¹⁴⁷”. El análisis cuantitativo realiza correlaciones significativas entre variables determinadas para la descripción objetiva de las características de un conjunto numeroso de individuos. En ese sentido, la variable mide una dimensión o ámbito de la realidad que se comporta como un conjunto finito y relacional o comparativo de alternativas. Esto es, como un conjunto de valores en una misma tabla de valores.

“Variabilizar es, en ese sentido, construir una representación de la realidad a través de tablas de valores, que conocen cada vez de un “ámbito” de la realidad específico (puede decirse, su contenido) y lo hacen como alternativas mutuamente (puede decirse su forma o escala o métrica)¹⁴⁸”.

El análisis cuantitativo no estudia las significaciones ni los simbolismos que movilizan los individuos. Tampoco profundizan en la subjetividad del individuo. Las descripciones cuantitativas permiten tener una imagen objetiva y estática de la realidad. La potencia de este enfoque radica en su capacidad de identificar frecuencias de patrones de comportamiento, permitiendo realizar generalizaciones metodológicamente planteadas con el fin de ser instrumentalizadas para generar políticas, programas, etc.

La investigación cuantitativa tuvo su origen en el proceso de consolidación del capitalismo y en el seno de la sociedad Burguesa Occidental. La finalidad de la investigación cuantitativa era analizar los conflictos sociales y el hecho económico como universo complejo que iba estructurándose en pleno desarrollo industrial capitalista.

Su racionalidad está fundamentada en el cientificismo y en el racionalismo, como postura epistemológica específica. La investigación cuantitativa se encuentra dentro de la tradición teórica-metodológica cartesiana y newtoniana de la ciencia, manteniendo una posición clara y objetiva con respecto a la neutralidad valorativa del investigador, pues parte de la premisa que el conocimiento está fundamentado en los hechos, prestando poca atención a la subjetividad de los individuos. Su representación de la realidad es parcial y atomizada. El experto se convierte en una autoridad de verdad.

¹⁴⁷ El muestreo es una herramienta de la investigación científica. Su función básica es determinar que parte de una realidad en estudio (población o universo) debe examinarse con la finalidad de hacer inferencias sobre dicha población. Cfr: Pino, R. (2007). Muestreo y procedimientos estadísticos. En Metodología de la investigación (p. 372). Lima: Editorial San Marcos.

¹⁴⁸ Canales, M., *Op. Cit.*, pp. 14-15.

Entre las principales características del método cuantitativo se destaca:

1. La inducción probabilística del positivismo lógico. Esta presenta la medición penetrante y controlada; la objetividad; inferencias más allá de los datos; confirmatoria, inferencial deductiva.
2. El objeto de estudio es el elemento singular empírico.
3. La teoría es el elemento fundamental de la investigación social; le aporta su origen, su marco y su fin.
4. Compresión explicativa y predicativa de la realidad, bajo una concepción objetiva, unitaria y reduccionista; orientada a resultados; datos sólidos y repetibles; generalizable, particularista y en una realidad estática; concepción lineal de la investigación a través de una estrategia deductiva.

Cabe destacar que la caracterización del paradigma cuantitativo se ubica históricamente a partir del origen epistemológico el cual pudo suscitarse en los posteriores desarrollos positivistas del círculo de Viena. Esto significa que los patrones básicos de obtención de conocimiento nuevo son exactamente los mismos en todas las ciencias, diferenciándose cada una de ellas únicas y exclusivamente en las formas específicas de alcanzar dichos objetivos.

Por su parte las contrastaciones del término cuantitativo suelen utilizarse mediante las siguientes características:

1. Manipulación de variables.
2. Uso de procedimientos estandarizados por la recogida de datos (cuestionarios, observaciones, otros).
3. Interacción mínima del investigador en la situación de estudio.
4. Utilización de definiciones operacionales de variables.
5. Medición de variables con escalas de razón o intervalos.
6. Control riguroso de variables externas.
7. Utilización de estadísticas y del modelo lineal como procedimientos de medición entre las combinaciones entre variables.

Existen numerosos tipos de investigación cuantitativas que resultan de la aplicación de uno o más criterios de clasificación. Así según el objetivo principal, las investigaciones pueden clasificarse en descriptivas y explicativas.

1. Experimentales: el investigador tiene el control de la variable independiente.
2. Cuasi experimental: el diseño carece de azar, en la formación de los grupos.

3. No experimental: el investigador no tiene control de la variable independiente.

El paradigma cuantitativo en el proceso de investigación sigue un patrón lineal, la secuencia lineal en las investigaciones cuantitativas de las ciencias sociales en sus fases el investigador actúa “desde afuera” de la escena cultural.

1. Enfoques teóricos de pobreza y de pobreza extrema

Existen diversos enfoques sobre el concepto de pobreza y de sus formas de medición. Es preciso, señalar cuáles son estos enfoques teóricos y metodológicos existentes antes de pasar a señalar el enfoque que predomina en las instancias gubernamentales en el Perú.

1.1. Enfoque basado en el ingreso y el gasto

Este enfoque centra su atención en la medición de las condiciones económicas de los individuos a través de la medición de la capacidad de ingreso y de gasto.

➤ Pobreza absoluta.

Este concepto plantea que un hogar se encuentra en pobreza absoluta cuando “sus ingresos o sus gastos agregados son inferiores a un valor equivalente al necesario para la subsistencia¹⁴⁹”. Se establece también una línea de indigencia, que corresponde al costo de la canasta alimentaria mínima, se define como “indigentes” (o extremadamente pobres) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de sus integrantes. A su vez, se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimenticias y no alimenticias, de sus miembros.

➤ Pobreza relativa.

Este enfoque define la pobreza en términos de carencias materiales expresadas monetariamente (ingresos o gastos) pero se fundamenta en la línea de que las necesidades no son fisiológicamente establecidas, sino determinadas culturalmente.

¹⁴⁹ Ministerio de Planificación y Cooperación División Social Departamento de Evaluación Social Síntesis. (2002). *Enfoques, conceptos y métodos de medición de la pobreza*. En Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza (p. 6). Santiago de Chile: División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) del Gobierno de Chile – CEPAL.

“Este enfoque utiliza como método de medición las líneas de pobreza relativa, las cuales se construyen de forma similar a las líneas de pobreza, pero que ocupan como referencia para establecer los umbrales lo que una sociedad considera como mínimo de vida aceptable. Por ejemplo, Gran Bretaña usualmente establece la línea de pobreza en un 50% del ingreso promedio de los hogares (a veces a un 40%)¹⁵⁰”.

Amartya Sen (1981) plantea, respecto a este punto, que la pobreza absoluta varía en el tiempo. Esto es muy distinto a establecer diferencias entre personas que perciben distintos ingresos. En ese sentido, la pobreza relativa se acerca más al concepto de desigualdad que al de pobreza.

Entre las ventajas del uso de este enfoques de pobreza podría mencionarse las siguientes: permite monitorear cambios de los índices de pobreza en todo el mundo en el transcurso del tiempo; permite el diseño de estrategias orientadas hacia los grupos que se encuentran en condición de pobreza.

Sin embargo, también existen desventajas. Por ejemplo: no contempla, en su medición, los servicios que no se adquieren en el mercado; no permite dar cuenta de la capacidad de movilización de activos que tiene una persona en condiciones de pobreza.

Este enfoque basado en el ingreso y el gasto no permite medir un conjunto de variables que también influyen fuertemente en la condición de pobreza y no son fácilmente medidas a través de los indicadores de ingreso y gasto. Las necesidades básicas, por ejemplo, como alimentación, salud, educación, vivienda, entre otras, son variables que tienen que estar incluidas en el análisis cuantitativo de las condiciones de pobreza.

Otras variables estarían vinculados a describir aspectos no materiales y que influyen también en la generación de pobreza. “Puga y Walker, incorporan esta doble dimensión de la pobreza, esto es, las carencias en términos materiales y las carencias de tipo psico-social. Plantean que el proceso de superación de la pobreza se pueden visualizar como dos ruedas interdependientes una de la otra, con posibilidades de girar juntas hacia delante o hacia atrás¹⁵¹”. Condicionantes económicos y condicionantes psico-sociales forman parte de un proceso integral del análisis de la pobreza.

1.2. Enfoque basado en las necesidades básicas insatisfechas

Este enfoque asume que la pobreza no solamente puede ser medida por la insuficiencia de ingresos o de gasto. Existen otras condicionantes fundamentales que describen la condición de pobreza de un individuo y/o familia. En ese sentido, la ausencia de una o más necesidades básicas describirá el nivel de pobreza.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 8.

¹⁵¹ *Ibid.* p. 9.

“Este enfoque da origen al método denominado de las “necesidades básicas insatisfechas” (NBI). Consiste en establecer si los hogares están satisfaciendo las necesidades consideradas básicas, a través del análisis de los bienes y servicios efectivamente consumidos. Los pobres serán aquellos cuyo consumo no alcanza el umbral de satisfacción de una o más necesidades básicas¹⁵²”.

Las variables que se incorporan como necesidades básicas son: a) hacinamiento en el hogar; b) materiales de la vivienda; c) disponibilidad de servicios, como electricidad agua potable y servicios sanitarios; d) asistencia a un establecimiento educacional de los niños en edad escolar; y e) capacidad económica del jefe de hogar, según nivel de escolaridad y dependencia de los ocupados.

Este enfoque ha sido ampliamente utilizado en Latinoamérica para estimar la incidencia de la pobreza en un contexto de cambios estructurales a nivel económico y político. Este enfoque permitió direccionar el gasto social hacia segmentos poblacionales focalizados en un marco general de lucha contra la pobreza.

Ahora bien, la medición de la pobreza utiliza el “Método integrado de Medición de la Pobreza¹⁵³”. Este método cruza el método de la línea de pobreza con el de las necesidades básicas insatisfechas. Este método caracteriza a los hogares en cuatro categorías¹⁵⁴:

- Hogares en pobreza crónica son aquellos que presentan ingresos bajo la línea de la pobreza y al menos una carencia.
- Hogares con carencias inerciales son los que presentan ingresos sobre la línea de la pobreza y al menos una carencia.
- Hogares en pobreza reciente aquellos con ingresos bajo la línea de la pobreza y con ausencia de carencias.
- Hogares en condición de integración social que presentan ingresos sobre la línea de la pobreza y con ausencia de carencias.

1.3. Enfoque basado en las capacidades y realizaciones.

Este enfoque hace referencia a la carencia de capacidades que presenta un individuo y/o familia para salir de la pobreza. En este sentido, “la pobreza incluiría la falta de las oportunidades más básicas para el desarrollo humano que, a su vez, permitirían vivir una vida larga, saludable y creativa, y disfrutar un nivel de vida decente, con libertad, dignidad, autoestima y respeto (Olavarria, 2001)¹⁵⁵”.

¹⁵² *Ibid.* p. 10.

¹⁵³ Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. Web Site: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1

¹⁵⁴ *Ibid.* P. 10.

¹⁵⁵ *Ibid.* P. 11.

Amartya Sen explica lo siguiente:

“Desde esta perspectiva, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básica y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza. La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades¹⁵⁶”.

La perspectiva filosófica de Amartya Sen realiza una crítica al utilitarismo bienestarista. Para Sen, el utilitarismo cae en un reduccionismo interpretativo de la persona. Esta es considerada como el lugar de localización de sus respectivas utilidades y, por lo tanto, es en función de dichas utilidades que se establecen las correcciones de los estados de cosas. En esa lógica, lo verdaderamente importante radica en los medios para llegar a establecer dichas correcciones a través de una racionalidad instrumental. La heterogeneidad y diversidad de la existencia del individuo desaparece a través de una operación de homogenización de intereses, motivaciones, ideales, etc. El utilitarismo proporciona un material informacional interesante; sin embargo, es insuficiente, puesto que no centra su atención en la existencia del individuo sino en el estado de cosas, en los medios a través de los cuales la suma de utilidades permite la felicidad de las personas.

Amartya Sen criticará dicha perspectiva utilitarista planteando que su reduccionismo conlleva a una despersonalización de la moral del individuo, puesto que la valoración se centraliza en los medios instrumentales que, en términos generales y homogéneos, garantiza la mayor felicidad de las personas. La integridad de la existencia del individuo no es tomada en cuenta por el utilitarismo. Este acude a las categorías felicidad y bienestar a través de una interpretación estandarizada de la persona. El bienestar, en este sentido, no radica en la persona sino en las formas a través de las cuales es posible mayor utilidad y por lo tanto felicidad individual.

El enfoque de las capacidades procura recuperar a la persona en la interpretación de la pobreza. El medio instrumental no debe ser el centro de reflexión de la pobreza sino más bien la existencia misma de la persona en dichas condiciones de pobreza.

Amartya Sen plantea los puntos a favor del enfoque basado en las capacidades:

1. La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que sólo es instrumentalmente importante).
2. Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades –y, por lo tanto, en la pobreza real- además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).

¹⁵⁶ Sen, A (2000). *La Pobreza como privación de capacidades*. En Desarrollo y Libertad (pp. 114). Buenos Aires: Editorial Planeta S.A.

3. La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional).

La PNUD, sobre la base de este enfoque, realizó el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Humana. También han sido establecidos otros índices como el índice del Desarrollo Relativo a las Condiciones de Género (IDG), y el índice de Potenciación de Género (IPG).

El **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**¹⁵⁷ mide el progreso general de un país en tres dimensiones: a) longevidad, b) conocimientos, c) nivel de vida adecuado. Estas dimensiones hacen referencia a la esperanza de vida, al nivel educacional y al ingreso per cápita.

El **Índice de Pobreza Humana (IPH)**¹⁵⁸ refleja la distribución del progreso y mide el cúmulo de privaciones en las dimensiones del desarrollo humano básico. El IPH en Latinoamérica se concentra en la descripción de tres dimensiones en que se expresa la pobreza: longevidad, educación y nivel de vida. La longevidad se mide por el porcentaje de personas que se espera que mueran antes de los 40 años de edad. La educación es representada por el porcentaje de adultos que son analfabetos. Y, el nivel de vida se representa por una combinación de tres variables: el porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud, agua potable, y el porcentaje de niños menores a cinco años que se encuentran en estado de desnutrición.

La pobreza no puede ser solamente medida desde la perspectiva del ingreso y gasto. Está claro que esta perspectiva permite obtener la descripción de la extensión de la pobreza; sin embargo, no es suficiente para dar cuenta de las diversas dimensiones en que la pobreza se manifiesta. Por ello, los enfoques han ido cambiando y mejorando en sus perspectivas. Muchas de estas nuevas perspectivas han sido incorporadas por los países de la región para medir de manera integral la pobreza. Lo preocupante es que dichas perspectivas no han sido del todo movilizadas por las entidades gubernamentales en relación a la direccionalidad del gasto social y para la implementación de políticas sociales. La focalización de las políticas sociales siguen cumpliendo los criterios de la pobreza monetaria.

Ahora se pasará a señalar qué tipo de enfoque presenta el Estado peruano para el tratamiento de la pobreza.

¹⁵⁷ United Nations Development Programme. Human Development Reports. El Índice de Desarrollo Humano (IDH). Web Site:

<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

¹⁵⁸ United Nations Development Programme. Human Development Reports. El Índice de Pobreza Multidimensional. Web Site:

<http://hdr.undp.org/es/content/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm>

1.4. Enfoque desde el Estado peruano

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en la colección Metodologías Estadísticas, define el concepto de pobreza de la siguiente manera:

“La pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo socialmente aceptado. En una primera aproximación, la pobreza se asocia con la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Luego, se considera un concepto más amplio que incluye la salud, las condiciones de vivienda, educación, empleo, ingresos, gastos, y aspectos más extensos como la identidad, los derechos humanos, la participación popular, entre otros¹⁵⁹”.

En el Perú la pobreza presenta las siguientes definiciones:

- a) Pobreza total: Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales.
- b) Pobreza extrema: Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.
- c) Línea de pobreza total: Es el costo de una canasta mínima de bienes (incluido los alimentos) y servicios.
- d) Línea de pobreza extrema: Es el costo de una canasta mínima de alimentos.
- e) Brecha de la pobreza: Es la diferencia promedio entre los ingresos de los pobres y el valor de las líneas de pobreza. La brecha puede estar referida a la pobreza extrema o a la pobreza total.
- f) Severidad de la pobreza: Este es un indicador de desigualdad entre los pobres, cuya medición es compleja. Es el valor promedio de los cuadrados de las diferencias entre los ingresos de los pobres y la línea de la pobreza.
- g) Población con necesidades básicas insatisfechas: Es aquella que tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha. En otra sección se analizan estas necesidades.

En el Perú, para efectos del proceso de focalización del gasto social, se emplea el concepto de pobreza monetaria. También se hace uso del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este último, hace referencia a las necesidades básicas estructurales.

¹⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2000). Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú. *Colección Metodologías Estadísticas*, N° 02, pp. 1-10.

“Con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el INEI emplea los siguientes indicadores: Viviendas con características físicas inadecuadas; Hogares en hacinamiento; Vivienda sin servicio higiénico; Hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; Hogares con el jefe de hogar con primaria incompleta y con tres personas o más por perceptor de ingreso¹⁶⁰”.

El concepto de pobreza en función al ingreso y al gasto está relacionado al concepto de pobreza monetaria. “Se considera como pobres monetarios a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.). Son pobres extremos aquellas personas que integran hogares cuyos gastos per cápita están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos¹⁶¹.

Existen tres índices desarrollados por Foster, Greer y Thorbecke, para medir la pobreza monetaria¹⁶²:

- a) Incidencia de la pobreza: determina la proporción de la población cuyo consumo se encuentra por debajo del valor de la línea de pobreza o del valor de la línea de extrema pobreza, según sea el caso.
- b) Índice de brecha de la pobreza: mide la insuficiencia promedio del consumo de los pobres respecto de la línea de pobreza, tomando en cuenta la proporción de la población pobre en la población total.
- c) Severidad de la pobreza: mide la desigualdad entre los pobres.

El INEI da un dato interesante para tomar en cuenta para el análisis de la presente investigación.

“En el año 2014, el 22,7% de la población del país, que equivale en cifras absolutas a 6 millones 995 mil personas, se encontraba en situación de pobreza, es decir, tenían un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos. Al comparar con el nivel obtenido en el año 2013, la incidencia de la pobreza disminuyó en 1,2 puntos porcentuales, es decir, 289 mil personas dejaron de ser pobres en el año 2014¹⁶³”.

La evolución de la pobreza monetaria señala que existe una tendencia decreciente de la tasa de pobreza. Sin embargo, esas 289 mil personas dejaron de ser pobre desde la perspectiva de un tipo de medición estadístico basado en el ingreso y en el gasto. La pobreza, como se ha señalado, no solo hace referencia a la capacidad de ingreso y de gasto, sino también a otras dimensiones en las que se estructura la existencia del individuo. En ese sentido, la probabilidad de que esas

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶¹ Instituto de Estadística e Informática (2015). Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe Técnico (p.33). Lima: INEI.

¹⁶² *Ibid.*, p.33.

¹⁶³ *Ibid.*, p.33.

289 mil personas que dejaron de ser pobres, desde la perspectiva estadística de la pobreza monetaria, sigan viviendo en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad.

La pobreza y pobreza extrema son abordados por las instancias gubernamentales del Perú desde el enfoque de la pobreza monetaria. Esto, para efectos del análisis de la focalización, será desarrollado bajo el criterio geográfico.

La focalización geográfica tiene como objetivo identificar las áreas geográficas con mayor índice de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Para ello, el INEI genera los Mapas de Pobreza a nivel distrital.

“El Mapa de Pobreza Distrital de 2007 desarrolla indicadores de pobreza desde dos enfoques, uno basado en la observación de condiciones de vida lo cual permite hacer un análisis de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y otro de pobreza monetaria en los 1 834 distritos del país. La información que el mapa presenta se ha obtenido mediante la combinación de la información proveniente del Censo 2007: XI de Población y VI de Vivienda y de la ENAHO 2007¹⁶⁴”.

El análisis de las variables del mapa distrital es importante para establecer diversos criterios para asignar recursos. Por ejemplo, se hará uso de la pobreza monetaria para cubrir necesidades básicas individuales (alimentos, por ejemplo). Si por el contrario el objetivo es asignar recursos según las necesidades de la jurisdicción en infraestructura, salud y educación, se debería considerar la pobreza por NBI.

Ahora bien, la ENAHO¹⁶⁵ es la encuesta especializada e institucional que se aplica de manera continua, proporcionando información relevante sobre aspectos económicos, demográficos y sociales de la población peruana. Esta fuente de información institucional es utilizada por las instancias gubernamentales para la toma de decisiones a todo nivel. La aplicación y sistematización de la ENAHO está a cargo de la Dirección Nacional de Censos y Encuestas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Tomando en cuenta el funcionamiento y la relevancia de la información obtenida por la ENAHO, es necesario conocer las variables contenidas en ella y, de esta manera, comprender mejor el enfoque que el Estado peruano tiene con respecto al

¹⁶⁴ Del Valle, M & Alfageme, A. (2009). *Mapa de pobreza a nivel distrital*. En Análisis de Focalización de la Política Social (p. 2). Lima: Banco Central de Reserva.

¹⁶⁵ La ENAHO es una encuesta especializada que se realiza desde mayo del 2003 en forma continua dividida en periodos de tres meses; la cobertura geográfica de ejecución es a nivel nacional abarcando el área urbana y rural de los 24 departamentos del Perú y la Provincia Constitucional del Callao. La población objetivo comprende todas las viviendas particulares con ocupantes presentes del país. (...)La ENAHO es una encuesta de derecho y se ejecuta mediante entrevista directa. Los temas considerados comprenden: características de la vivienda y el hogar (20 preguntas), características de los miembros del hogar (24 preguntas), educación de personas de 3 y más años de edad (32 preguntas), salud (28 preguntas), empleo e ingresos (73 preguntas), sistema de pensiones (2 preguntas), gastos del hogar (67 preguntas), programas sociales (7 preguntas), participación ciudadana (6 preguntas) y finalmente preguntas de opinión en distintos aspectos (37 preguntas). Cfr: Centro de Investigación y Desarrollo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2011). Perú: determinantes de la pobreza, 2009 (p. 23). Lima: INEI

abordaje institucional de la pobreza y al proceso de focalización de las políticas sociales.

Variables de la ENAHO¹⁶⁶:

- a) Condición de pobreza: la ENAHO clasifica a los hogares del Perú en: no pobres, pobres y pobres extremos. Esta clasificación se realiza mediante la construcción de una Canasta Básica de Consumo (línea de pobreza total) la cual constituye un punto referencial cuyo "estatus de pobreza o no" se encuentran por encima y por debajo de él; a su vez esta línea de pobreza tiene dos componentes que clasifica a los hogares pobres en "pobres" y "pobres extremos".
- b) Características del hogar: esta variable toma en consideración el tamaño del hogar (estructura familiar), perceptora de ingresos y años de educación promedio de los miembros del hogar mayores de 14 años.
- c) Características individuales: esta variable toma en consideración el sexo del jefe del hogar, edad del jefe del hogar, años de estudio del jefe del hogar, calidad del empleo del jefe del hogar y número de ocupaciones del jefe del hogar.
- d) Capital físico privado: esta variable toma en consideración la tenencia de tierras (titularidad de la tierra como activo) y posesión de activos empresariales.
- e) Capital físico público: esta variable toma en consideración la disponibilidad de agua (hogares con agua potable a través de una red pública dentro y/o fuera de la vivienda y hogares que no cuentan con agua potable y se abastecen a través de camiones cisternas, ríos, pozos, acequias, manantiales o similares), disponibilidad de energía eléctrica y tenencia de teléfono.
- f) Capital institucional: esta variable toma en consideración el derecho que se tiene sobre la vivienda.
- g) Capital social: esta variable toma en consideración la posesión de activos sociales (capacidad de respuesta comunitaria ante los problemas que afectan colectivamente).

La información que proporciona la ENAHO mantiene actualizada la data institucional sistematizada por el INEI. Las entidades gubernamentales toman en cuenta esta data para racionalizar el gasto social en sectores pobres del país y para realizar un monitoreo del desarrollo de los índices establecidos a través del tiempo. Sin embargo, el Estado hace uso del SISFHO para focalizar el gasto en la implementación de programas sociales direccionados a los pobres y pobres

¹⁶⁶ *Ibid.* Pp. 23-26.

extremos del país. Por lo tanto, los criterios que el Estado toma en cuenta para la racionalización y priorización del gasto social se encuentran en el SISFHO.

El SISFHO (Sistema de Focalización de Hogares) es un instrumento institucional que administra información socioeconómica de manera sistematizada y que el Estado utiliza para focalizar el gasto social en los sectores pobres del país. El SIFHO se encuentra a cargo de la Unidad Central de Focalización (UCF) que forma parte de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Las funciones del SIFHO son: administrar el Padrón General de Hogares (PGH) y ponerlo a disponibilidad de los programas sociales, establecer la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios y establecer normas de focalización.

El Padrón General de Hogares (PGH)¹⁶⁷ va ser construido sobre la base de dos fuentes de información:

- a) Los registros administrativos de los perceptores de ingresos que forman parte del sector formal de la economía (planillas del sector público y privado).
- b) El empadronamiento de hogares utilizando la Ficha Socioeconómica Única (FSU) del SISFOH.

La Ficha Socioeconómica Única (FSU)¹⁶⁸ presenta tres secciones:

- a) Características de vivienda.
- b) Características del hogar.
- c) Características de los miembros del hogar.

El cálculo que realiza el SISFHO para la elegibilidad de los beneficiarios de los programas sociales toma en consideración tres dimensiones:

- a) Calidad de vida. Esta información se obtiene a través de la FSU¹⁶⁹.
- b) Gasto en servicios básicos.

¹⁶⁷ El Padrón General de Hogares (PGH) es una herramienta que permite identificar a las personas y verificar su clasificación socioeconómica para recibir los beneficios de los programas sociales y de subsidios financiados con recursos del Estado. El uso del Padrón General de Hogares corresponde a las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales y Locales que tienen a su cargo la conducción y gestión de los programas sociales o de subsidios financiados con recursos del Estado. Cfr: Sistema de Focalización de Hogares. Web Site: <http://www.sisfoh.gob.pe/nosotros.shtml?x=1476>

¹⁶⁸ Diario el Peruano. Normas Legales. Aprueban la Ficha Socio-económica (FSU). Web Site: <http://www.sisfoh.gob.pe/descargas/RM-066-2013-MIDIS.pdf>

¹⁶⁹ Ministerio de Economía y Finanzas Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales. Manual del Empadronador Ficha Socioeconómica Única SISFHO. http://www.sisfoh.gob.pe/img_upload/5c2c13e8e6a6e1292e22682e5c3f7259/manual_empad_urbano_2011.pdf

c) Sueldos y salarios.

Cabe resaltar que el Estado peruano hace uso del SISFHO para la focalización del gasto social. La ENAHO, junto a la data censal¹⁷⁰, son fuentes de información institucional utilizadas por las entidades gubernamentales para realizar estimaciones relacionadas a las características de la vivienda y del hogar, características de los miembros del hogar, educación, salud, empleo e ingreso, y gastos del hogar. La finalidad de dichas estimaciones es mantener actualizada la data sobre la evolución de los índices de desarrollo humano para efectos del debido monitoreo. El INEI, con esta data, genera los mapas de pobreza para sistematizar y sectorizar la pobreza y la pobreza extrema para efectos de la racionalización del gasto a nivel distrital.

La presente investigación tomará en cuenta los criterios y las dimensiones consideradas por el SISFHO y la ENAHO. Esto se debe principalmente a la importancia de estas herramientas para el proceso de focalización de los ámbitos de intervención de las políticas sociales.

2. El concepto cuantitativo de pobreza y de pobreza extrema

Los diversos enfoques que existen de pobreza y pobreza extrema permiten dar cuenta de los intentos por obtener una mejor perspectiva para conceptualizar la pobreza de una manera más integral. No obstante dichos intentos, el tratamiento institucional de la pobreza y de la pobreza extrema siempre ha estado estrechamente relacionado al concepto de pobreza monetaria. Esta inclinación hacia la cuantificación de la pobreza monetaria responde a la necesidad práctica, desde la racionalidad del Estado, de obtener información precisa y clasificada con el fin de priorizar el gasto social en los sectores calificados por el Estado como pobres y pobres extremos.

Esta inclinación cuantitativa del Estado con respecto al tratamiento de la pobreza en el país se intensifica con la implementación de los sistemas de focalización en un contexto de cambios estructurales a nivel macro. El ajuste estructural, la liberalización de los servicios, la apertura comercial y la reducción de la acción del Estado, como se había mencionado, son aspectos que constituyen el contexto sistémico que orienta al Estado a adoptar y a implementar la focalización y la racionalización del gasto público en materia social.

Tomando en cuenta lo planteado, se pasará a definir **el concepto cuantitativo de pobreza y pobreza extrema**.

La pobreza y la pobreza extrema son categorías que describen, de manera objetiva, las condiciones de desventaja material de vida en las que un individuo y/o

¹⁷⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2012.

http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/195

grupo vive en relación a otros. Esta relación de desventaja hace referencia a un tipo de relación -cuantitativamente establecida- que toma como umbral el gasto mínimo necesario que permita cubrir las necesidades humanas necesarias para mantener una vida aceptable¹⁷¹. La pobreza y pobreza extrema se encuentran por debajo de dicho umbral.

El umbral de la pobreza y pobreza extrema está definido por la línea de pobreza. Este indica el ingreso mínimo mensual que satisface todas las necesidades básicas de un individuo. Brecha de pobreza expresa en términos porcentuales el déficit promedio de ingreso de los pobres respecto de la línea de pobreza (se considera a los no pobres como con déficit cero).

Ahora, habiendo señalado que para efectos de la focalización de las políticas sociales el Estado hace uso del SISFHO, se pasará a describir las dimensiones que esta herramienta tome en cuenta para la selección de los beneficiarios: a) calidad de vida, c) servicios básicos y c) sueldos y salarios (planilla estado – privado).

DIMENSIONES	VARIABLES
Calidad de vida	• Características de la vivienda (tipo de vivienda, materiales predominantes de la edificación, tipo de alumbrado, tipo de abastecimiento de agua potable, etc). • Características del hogar (presenta baño, cocina, garaje, tipo de combustible, número de miembros del hogar, etc)
Servicios básicos	• Consumo de agua y de luz. El umbral de gasto por hogar es de 20 soles mensuales en servicio de agua potable y 25 soles mensuales en servicio de luz eléctrica.
Sueldos y salarios	• Ingreso per cápita con punto de corte 1,500 soles mensuales. La brecha de pobreza indica que el costo per cápita promedio de la canasta básica es de 300 soles mensuales.

El cálculo del Índice de Focalización de Hogares (IFH) toma en cuenta las variables evaluadas por la ENAHO. Estas son: características de la vivienda, activos

¹⁷¹ Una vida aceptable es aquella que presenta el cumplimiento de todas las necesidades básicas (servicios básicos, ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza que permita acceder a la canasta básica familiar). La ausencia de una necesidad básica no permitiría una vida aceptable.

del hogar, educación, condiciones laborales de sus miembros, hacinamiento, perceptores de ingresos, carga familiar, entre otras.

El IFH se elabora a través de la aplicación de la técnica estadística del Análisis de Componentes Principales (ACP)¹⁷² para datos categóricos, el cual permite reducir la matriz de correlaciones de las variables originales a un conjunto pequeño de componentes, capturando la mayor parte de la información encontrada en las variables originales y respetando las categorías o unidades de medida impuestas. La elegibilidad del beneficiario del programa social tendrá que encontrarse por debajo de los umbrales de corte considerados por el IFH.

¹⁷² Ministerio de Economía y Finanzas Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares (2010). http://www.sisfoh.gob.pe/descargas/metodologia_2010.pdf

CAPITULO VI

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL CONCEPTO CUALITATIVO DE VULNERABILIDAD Y EL CONCEPTO CUANTITATIVO DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA

1. Análisis comparativo a nivel conceptual

CONCEPTO CUALITATIVO DE VULNERABILIDAD	CONCEPTO CUANTITATIVO DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA
La vulnerabilidad es una condición existencial que ubica a un ser humano y/o grupo con respecto a otros en una relación de desventaja material y espiritual. Esta desventaja material y espiritual hace referencia a un tipo de relación que toma en consideración la ponderación de las unidades interdependientes necesarias mínimas que permiten una adecuada funcionalidad estructural de la existencia de un individuo y/o grupo en la sociedad. Esta ponderación se guiará analíticamente del cumplimiento de las unidades de interdependencia necesarias que componen los umbrales mínimos aceptables para que sea posible una vida digna. La ausencia y/o la precariedad de una o más unidades interdependientes necesarias que componen los umbrales mínimos aceptables generarán cambios significativos en la estructura de la existencia de un individuo y/o grupo colocándolos en una relación de desventaja material y espiritual y alejándolos del umbral de la vida digna.	La pobreza y la pobreza extrema son categorías que describen, de manera objetiva, las condiciones de desventaja material de vida en las que un individuo y/o grupo vive en relación a otros. Esta relación de desventaja hace referencia a un tipo de relación -cuantitativamente establecida- que toma como umbral el gasto mínimo necesario que permita cubrir las necesidades humanas necesarias para mantener una vida aceptable. La pobreza y pobreza extrema se encuentran por debajo de dicho umbral.

1.1. Aspectos diferenciadores

CONCEPTO CUALITATIVO DE VULNERABILIDAD	CONCEPTO CUANTITATIVO DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA
• Es un concepto que define la vulnerabilidad como una relación de desventaja material y espiritual con respecto a otros. Esta relación de desventaja se manifiesta de manera multidimensional. • Es un concepto que se fundamenta en las condiciones de la existencia misma del individuo y/o grupo en relación a sus posibilidades concretas de lograr una vida digna. • Es un concepto que centra su atención en la existencia misma del individuo y en las relaciones de desventaja en las que se encuentra. • Es un concepto que asume la existencia de un individuo y/o grupo como una estructura capaz de generar redes de intercambio y de apoyo con otros individuos y/o grupos. • Es un concepto que toma en cuenta la funcionalidad integral de las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para que el individuo y/o grupo tenga una vida digna. • Es un concepto que define la vida digna como la óptima funcionalidad de la existencia del individuo y/o grupo, teniendo como límites determinados umbrales mínimos aceptables. En ese sentido, es un concepto normativo que parte de un enfoque realista de la vulnerabilidad.	• Es un concepto que define la pobreza como una relación de desventaja material con respecto a otros. Esta relación de desventaja se manifiesta de manera unidimensional. • Es un concepto que se fundamenta en las condiciones materiales de vida y en su cuantificación. • Es un concepto que no toma en cuenta las cualidades y el universo valorativo del individuo y/o grupo como variables en el proceso de análisis cuantitativo. • Es un concepto centrado en el cumplimiento de umbrales diseñados bajo la perspectiva del ingreso y del gasto, así como de las necesidades básicas insatisfechas. • Es un concepto exclusivista, pues focaliza tu atención solamente en la pobreza y no en la integridad de la población. • Es un concepto centrado en el tratamiento de la pobreza monetaria y no de los síntomas de la precariedad que genera el modelo económico en la existencia del individuo y/o grupo. • Es un concepto que define la vida aceptable como el cumplimiento de las necesidades básicas. Esta perspectiva no incluye la interpretación de la funcionalidad integral de la existencia del individuo

• Es un concepto que, al definir umbrales mínimos aceptables, permite un proceso de ponderación del cumplimiento de las condiciones objetivas y subjetivas necesarias que presenta un individuo y/o grupo. • Es un concepto que centra su atención en el tratamiento de los síntomas de precariedad que genera el modelo económico en la integridad de la población.	y/o grupo que presenta el concepto de vida digna. • Es un concepto pragmático que guía la gestión de la pobreza desde un enfoque de compensación material guiado por los imperativos del mercado y no desde un enfoque de derechos y de desarrollo social sostenible.
---	--

1.2. Ventajas del uso del concepto de vulnerabilidad en el proceso de focalización de las políticas sociales

- El concepto cualitativo de vulnerabilidad permite generar criterios metodológicos multidimensionales para la realización de un proceso de focalización justo y equitativo. A comparación de la perspectiva cuantitativa de la pobreza monetaria, la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad busca distribuir la justicia de manera equitativa y proporcional, asumiendo que las condiciones de desventaja y de precariedad en las que se encuentra un individuo y/o grupo no son siempre las mismas. Desde esta perspectiva, el sentido de justicia no estaría determinado por el objetivo cuantitativo de reducir la cantidad de pobres. La justicia como equidad, que enmarca éticamente al concepto cualitativo de vulnerabilidad, busca reducir las condiciones de desventaja y de precariedad de manera proporcional y diferenciada. Ello permite un desarrollo social sostenible.
- El concepto cualitativo de vulnerabilidad permite desarrollar un análisis integral de las relaciones de desventaja en las que se encuentra la existencia de un individuo. Mientras que la perspectiva de la pobreza monetaria centra su atención en la unidimensionalidad material de la existencia del individuo, el concepto cualitativo de vulnerabilidad da cuenta de la multidimensionalidad de la experiencia existencial de la precariedad material y espiritual. En ese sentido, la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad amplía el foco de atención hacia los diversos aspectos materiales y valorativos de la existencia del individuo.
- El concepto cualitativo de vulnerabilidad, en la medida que realiza un análisis desde la multidimensionalidad de las relaciones de desventaja, permite aplicar un proceso evaluativo de la vida digna del individuo y/o grupo. Desde la perspectiva de la pobreza monetaria, la evaluación es concebida como un proceso de medición cuantitativa de los aspectos materiales y económicos

mínimos que puedan permitir una vida tolerable. En ambas perspectivas existen diferencias fundamentales: la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad busca, en el análisis de la interconexión de los satisfactores humanos contenidos en los umbrales de ponderación, una vida digna y sostenible para el individuo; la perspectiva cuantitativa de la pobreza monetaria busca, en su análisis descriptivo de las carencias materiales y económicas, una vida tolerable para el individuo. La primera evalúa las relaciones de desventaja a través de unidades de ponderación consideradas como fundamentales para que la vida digna de un individuo sea dada. La segunda evalúa la pobreza monetaria de manera estandarizada, sin tomar en cuenta la multidimensionalidad en que se expresan las relaciones de desventaja.

- El concepto cualitativo de vulnerabilidad subyace a la racionalidad instrumental de la acción pública. Este concepto, tal cual ha sido desarrollado, no obedece a una racionalidad de aplicación práctica. El concepto cualitativo de vulnerabilidad permite establecer criterios básicos y fundamentales teórica y metodológicamente argumentados, que sirvan de estructura básica a partir de la cual sean construidos los instrumentos pertinentes para la realización de un proceso de focalización que implique tomar en cuenta la multidimensionalidad en la que se expresa existencialmente las relaciones de desventaja. En ese sentido, el concepto cualitativo de vulnerabilidad constituye la justificación teórico-metodológica de la focalización.
- La vulnerabilidad, en la medida que es conceptualizada como una relación de desventaja, permite pensar en las posibilidades de construcción de redes de cooperación impulsadas por el individuo y/o grupo en condiciones de precariedad. La situación existencial de encontrarse en una posición de desventaja impulsa al individuo a generar formas sociales de autoayuda como estrategias de desarrollo social. La equitativa cooperación se establece sobre la base de un punto de acuerdo sobre lo que racionalmente las partes asumen como beneficioso y conforme a la cultura pública democrática.
- El concepto cualitativo de vulnerabilidad, al no centrarse exclusivamente en la cuantificación de la pobreza y pobreza extrema, da cuenta de la precariedad de la existencia del individuo y/o grupo como síntoma del patrón económico vigente. Ello implica, para efectos del tratamiento institucional de la vulnerabilidad de las poblaciones, pensar en las posibilidades de desarrollar reformas significativas que permitan implementar cambios a nivel institucional en materia social y económica y, por lo tanto, el desarrollo y la adopción de un modelo institucional que tenga como horizonte el desarrollo social sostenible de la población peruana en su conjunto.

2. Análisis comparativo a nivel de sus dimensiones

2.1. Aspectos diferenciadores

DIMENSIONES DEL CONCEPTO CUALITATIVO DE VULNERABILIDAD	DIMENSIONES DEL CONCEPTO CUANTITATIVO DE POBREZA Y/O POBREZA EXTREMA
DIMENSIÓN CIUDADANA - INSTITUCIONAL Da cuenta del nivel de acceso a derechos ciudadanos. Da cuenta también del nivel de empoderamiento del individuo y/o grupo en las instancias gubernamentales.	CALIDAD DE VIDA Da cuenta de las características objetivas de la vivienda. Es decir, el material con el cual ha sido construida la vivienda y la titularidad del predio.
DIMENSIÓN ECONÓMICO- ESTRUCTURAL Da cuenta de las condiciones laborales y económicas del individuo y/o grupo.	Da cuenta de las características externas de la unidad doméstica. Es decir, no toma en cuenta las relaciones intrafamiliares de ayuda ni las redes comunitarias de autoayuda que puedan haber generado las familias en el seno de una comunidad.
DIMENSIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA Da cuenta de las condiciones y posibilidades que presentan un individuo y/o grupo en relación a la obtención de una vida digna para los miembros de la unidad doméstica.	SERVICIOS BÁSICOS
DIMENSIÓN VALORATIVA Y SUBJETIVA DEL INDIVIDUO Y/O GRUPO Da cuenta de los sentimientos del individuo y/o grupo con respecto a las relaciones de desventaja en las que se encuentran.	Da cuenta de los servicios básicos con que cuenta un hogar. No da cuenta de aspectos relacionados a la precariedad de las instalaciones sanitarias y sus consecuencias en la salud de las personas. Si objetivamente el hogar cuenta con agua potable, desagüe y luz eléctrica, independientemente de las precarias condiciones materiales

DIMENSIÓN COGNITIVA Da cuenta del <i>aprendizaje social</i> que tiene un individuo y/o grupo para hacer frente a situaciones de riesgos y amenazas.	de dicha infraestructura, el hogar no es calificado como pobre y no es beneficiado por los programas sociales del Estado.
DIMENSIÓN PARTICIPATIVA Y COMUNITARIA Da cuenta de las <i>redes sociales de apoyo</i> en las que un individuo y/o grupo se encuentran insertos. Estas redes son activos que permiten la acción colectiva para enfrentar riesgos y amenazas que afectan a la comunidad.	SUELDOS Y SALARIOS
DIMENSIÓN GEOGRÁFICA Y HABITACIONAL Da cuenta de los <i>aspectos objetivos</i> (aspectos materiales-estructurales de la vivienda) y valorativos (sentimientos que presentan un individuo y/o grupo con respecto a su vivienda)	Da cuenta del ingreso familiar en relación a la canasta básica establecida. Si el ingreso supera en monto la canasta básica establecida como brecha, el hogar no califica como pobre. Por lo tanto, no es beneficiario de los programas del Estado. No da cuenta de las precarias condiciones laborales del jefe de familia. Tampoco da cuenta de la sostenibilidad del ingreso familiar.

2.2. Ventajas del uso de las dimensiones del concepto de vulnerabilidad en el proceso de focalización de las políticas sociales

- El análisis multidimensional del concepto cualitativo de vulnerabilidad permite que el proceso de focalización de las políticas sociales no centralice su atención únicamente en aspectos económicos y materiales considerados en la operacionalización del concepto de pobreza monetaria, sino que amplíe el horizonte evaluativo hacia aspectos materiales y valorativos de la existencia del individuo y/o grupo. Ello permite desarrollar un proceso de focalización que tome en cuenta la integridad multidimensional de la existencia del

individuo y/o grupo, priorizando los segmentos que se encuentran en mayor nivel de desventaja.

- El análisis multidimensional del concepto cualitativo de vulnerabilidad, al no reducir su enfoque al concepto de pobreza monetaria, propone criterios pilares a través de los cuales pueda ser posible la construcción de instrumentos aplicativos orientados a evaluar la multidimensionalidad de las relaciones de desventaja y, por tanto, a implementar un proceso de focalización para la distribución del gasto social de manera diferenciada y equitativa.
- El uso de las dimensiones del concepto cualitativo de vulnerabilidad permite repensar la ubicación del ciudadano en relación a las estructuras institucionales y económicas vigentes. Este repensar implica realizar una crítica al tratamiento institucional de la desigualdad y de las relaciones de desventaja que, desde el ajuste estructural, se ha ido desarrollando bajo la consigna de “lucha contra la pobreza”. En ese sentido, el uso de estas dimensiones orienta a la realización de cambios estructurales significativos a nivel institucional, pues su propuesta discursiva hace referencia a la necesidad de cambiar la perspectiva de pobreza por una que revalore el desarrollo social sostenible de la existencia del individuo y/o grupo.
- Las diferentes dimensiones comprendidas bajo el concepto cualitativo de vulnerabilidad, estructuran una cadena causal de relaciones interdependientes que finalmente construyen las condiciones materiales y subjetivas de la vulnerabilidad en la existencia de un individuo y/o grupo. En ese sentido, el análisis multidimensional de la vulnerabilidad toma en cuenta las formas estructurales compuestas por diversos elementos interrelacionados que permiten, de manera dinámica y funcional, el desarrollo integral de las condiciones de vulnerabilidad.

CAPITULO VII

ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA APRENDE SALUDABLE

Se ha considerado realizar un análisis sobre la implementación del Programa Aprende Saludable desde la perspectiva del concepto cualitativo de vulnerabilidad. Este análisis permitirá dar cuenta de las potencialidades y de las dificultades que presenta el proceso de focalización e implementación del Programa Aprende Saludable, tomando como ejemplo la Micro Red de Salud San Fernando ubicada en el distrito de San Juan de Lurigancho.

La Ley N°30061¹⁷³, promulgada el año 2013, declara de prioritario interés nacional la atención integral de la salud de los estudiantes de educación básica regular y especial de las instituciones públicas del ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y los incorpora como asegurados del Seguro Integral de Salud (SIS).

Esta misma ley aprueba el “Plan de Salud Escolar 2013-2016 dirigida a estudiantes de educación básica regular y especial del ámbito del programa nacional de alimentación Qali Warma”, que tiene como objetivo desarrollar una cultura de salud en los escolares de las instituciones públicas, basada en los estilos de vida saludables y los determinantes sociales de la salud, así como detectar y atender de manera oportuna los riesgos y daños relacionados con el proceso de aprendizaje.

Esta ley pone en funcionamiento la iniciativa de una política intersectorial realizada entre el MINEDU (Ministerio de Educación), el MINSA (Ministerio de Salud) y el MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social).

En el mes febrero del 2014 se aprueba la Resolución Ministerial N° 157-2014/MINSA que conforma la Comisión Sectorial encargada de dar seguimiento, monitorear y evaluar las actividades programadas en el Plan de Salud Escolar 2013-2016, la misma que se instaló el 13 de marzo del mismo año. Cabe precisar que esta Comisión cuenta con representantes de las diferentes Direcciones u Oficinas Generales del MINSA, del Instituto Nacional de Oftalmología y del Instituto Nacional de Salud. La Secretaría Técnica está a cargo de la Dirección General de Promoción de la Salud.

En el mes de junio del mismo año, se promulga el Decreto Supremo 039-2014-PCM Creación de la Comisión Multisectorial de naturaleza Permanente, adscrita al Ministerio de Educación, encargada del seguimiento, evaluación y emisión de informes técnicos respecto a la implementación de iniciativas intersectoriales de los sectores Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social.

¹⁷³ Decreto Supremo. Aprueban Plan de Salud Escolar 2013-2016, con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud, del Seguro Integral de Salud y de lo demás pliegos involucrados. ftp://ftp2.minsa.gob.pe/normaslegales/2013/DS010_2013_SA.pdf

1. Objetivo del Programa Aprende Saludable

1.1. Objetivo general

Desarrollar una cultura de salud en los escolares, de las instituciones públicas, basada en los estilos de vida saludables y los determinantes sociales de la salud, así como detectar y atender de manera oportuna los riesgos y daños relacionados con el proceso de aprendizaje.

1.2. Objetivos específicos

- Detectar oportunamente los riesgos y daños relacionados con el proceso de aprendizaje, mediante el tamizaje regular y periódico en las instituciones educativas y el tratamiento precoz en los establecimientos de salud.
- Fortalecer el desarrollo de una cultura de salud para el cuidado y autocuidado de la salud, mediante la promoción de prácticas y conductas saludables, considerando la necesidad sanitaria regional y adecuación cultural.
- Generar entornos saludables dentro y alrededor de las instituciones educativas, mediante la articulación intergubernamental e intersectorial.

2. Componentes del Programa Aprende Saludable

2.1. Componente 1: Evaluación integral de Salud

2.1.1. Detección de riesgos

- Control de peso y talla.
- Evaluación nutricional (IMC).
- Tamizaje de calendario de inmunizaciones (refuerzos).
- Tamizaje de agudeza visual.
- Detección de sintomáticos respiratorios (zonas focalizadas).

2.1.2. Detección de enfermedades

- Dosaje de hemoglobina para la detección de anemia.
- Confirmación diagnóstica de errores refractivos y medición de la agudeza visual en estudiantes seleccionados en el tamizaje.

- Prueba Cutánea de Tuberculina (PPD – Derivado Proteico Purificado aplicado en zonas focalizadas).
- Examen odonto-estomatológico.

2.1.3. Intervención precoz

- Tratamiento de desórdenes nutricionales.
- Tratamiento de anemia.
- Inmunizaciones con refuerzos de DPT y SPR a niños de inicial de 4 años que no hayan completado su esquema de vacunación. A los estudiantes de nivel primaria de 10 a 11 años de edad se administrará vacuna contra la difteria y tétano (Dt adulto), y a los de 7 a 11 años de edad se administrará vacuna contra la hepatitis b. A las estudiantes del quinto grado, se les aplicará 3 dosis de la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH), una de las causas del cáncer del cuello uterino.
- Consulta oftalmológica y entrega de lentes correctores.
- Referencia y tratamiento de casos de tuberculosis diagnosticados y sus contactos.
- Aplicación de fluor, sellantes, obturaciones dentales (incluye prácticas restaurativas atraumáticas — PRAT). Enseñanza de técnica de cepillado.

2.2. Componente 2: Promoción de comportamientos y entornos saludables

2.2.1. Desarrollo de capacidades

Este componente reúne un conjunto de estrategias y acciones orientadas a desarrollar habilidades, hábitos y actitudes, que les permitan a las personas decidir con autonomía para promover, proteger o mantener su salud personal y de los demás. Se realiza mediante la articulación con la propuesta pedagógica de la escuela. En el primer año se desarrollan capacidades en alimentación y nutrición saludable, lavado de manos, prevención de riesgos relacionados a la salud ocular y promoción de la convivencia saludable

- Formación de facilitadores a nivel nacional, regional y local

Se seleccionarán especialistas temáticos de salud para facilitar los procesos de fortalecimiento de capacidades a nivel de las GERESA/DIRESA y Redes, y la asistencia técnica permanente; así como a especialistas de educación de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Locales.

➤ Desarrollo de capacidades de personal de salud y docentes

Los facilitadores regionales realizarán capacitaciones dirigidas a profesionales de la salud de los niveles operativos (micro redes y establecimientos de salud). Asimismo, se fortalecerán capacidades en temas de salud, por medio virtual y presencial, conjuntamente con el Sector Educación, dirigidas al personal docente de las instituciones educativas.

➤ Articulación con la comunidad educativa.

Se establecerán consensos y se brindará el soporte técnico necesario a la comunidad educativa, para la generación o el mejoramiento de las condiciones en el ámbito interno de la Institución educativa (quioscos, servicios básicos, áreas verdes, ambientes ventilados e iluminados, otros), promoviendo la emisión de normas (Resolución), acuerdos con el Consejo Educativo Institucional (CONEI) y proyectos de aprendizaje (Proyecto educativo ambiental)

➤ Inversión de los gobiernos locales y actores sociales locales

Implica el mejoramiento de las condiciones en el ámbito interno y externo de la Institución Educativa a favor de la salud escolar, por parte de los Gobiernos locales, a través de la vigilancia del expendio y consumo de alimentos no saludables, bebidas alcohólicas; así como crear áreas seguras, espacios públicos de recreación, para el desarrollo de actividades físicas que contribuyan a favorecer entornos saludables, entre otras; promoviendo para ello la emisión de las normas que correspondan para el desarrollo y ejecución de programas y proyectos y el uso de herramientas de Gestión por Resultados y Plan de incentivo a la mejora de la gestión y modernización municipal.

3. Ámbitos de intervención

El presente Plan es de aplicación obligatoria a nivel del gobierno nacional, en las Direcciones de Salud (DISAS), Redes, Micro Redes y todos los establecimientos de salud del Ministerio de Salud de la provincia de Lima, y a nivel de los gobiernos regionales, en la Dirección Regional de Salud (DIRESA) / Gerencia Regional de Salud (GERESA), Redes, Micro Redes y todos los establecimientos de salud a nivel regional.

4. Criterios de focalización empleados por el Programa Aprende Saludable

Los criterios de focalización del Programa Aprende Saludable responden a la perspectiva cuantitativa de pobreza y pobreza extrema. Estos ámbitos son seleccionados por el Programa Qali Warma, priorizando las zonas con mayor índice de pobreza. La población objetivo presenta las siguientes características: a) escolares matriculados en una de las Instituciones Educativas Públicas del ámbito de Qali Warma; b) escolares con edad cronológica de 03 a 11 años de edad.

CAPITULO VIII

PROGRAMA APRENDE SALUDABLE DESARROLLADO POR LA MICRO RED DE SALUD SAN FERNANDO

1. Objetivos del Programa.

1.1. Objetivos generales

- El Ministerio de Salud (MINSA) en Alianza con el Ministerio de Educación y de Inclusión Social, busca la implementación de la iniciativa intersectorial a fin de constituir un entorno escolar saludable, como espacio ideal para impartir educación en salud, así como para fomentar hábitos y estilos de vidas saludables, desarrollando una atención integral que favorezca el diagnóstico y atención oportuna de riesgo y daños para la salud, relacionadas con el proceso de aprendizaje.
- En este contexto el Programa de Aprende Saludable brinda atención de salud al escolar y pre escolar de las I.E pertenecientes a la jurisdicción de la Micro Red de Salud San Fernando.

1.2. Objetivos específicos

- Evaluar el estado nutricional y anemia de los escolares para la intervención oportuna y mejora de su calidad de vida.
- Fortalecer las acciones de promoción y prevención de hábitos saludables en la población escolar.
- Prevenir el desarrollo de parasitosis intestinal en la población escolar.
- Detectar precozmente trastornos de agudeza visual y ceguera en la población escolar.
- Detectar de forma precoz trastornos psicológicos mediante tamizajes en salud mental.
- Disminuir las enfermedades inmunoprevenibles en la población escolar. Intervenir oportunamente a pre escolares y escolares que tienen el calendario de vacunación incompleta para mantener una población de salud escolar protegida.
- Fomentar la autorresponsabilidad y la participación de la comunidad estudiantil (profesores, padres de familia y alumnos), en el autocuidado de la

salud en la promoción y consolidación del entorno educativo que fortalezca hábitos y conductas saludables.

2. Ámbitos de intervención

La intervención del Programa Aprende Saludable se aplicó a toda la Micro Red de Salud San Fernando, compuesta por 7 Centros de Salud, donde intervinieron a 20 Institutos Educativos de su jurisdicción:

Tabla 3

ESTABLECIMIENTO	INSTITUCION EDUCATIVA	TOTAL DE I.E. PROGRAMADOS	TOTAL I.E. INTERVENIDOS
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN - Inicial	1	1
	J. PEREZ DE CUELLAR-Primaria	1	1
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO – Inicial	1	1
	JM ARGUEDAS – Inicial	1	1
	JM ARGUEDAS – Primaria	1	1
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA – Primaria	1	1
	SAN ANTONIO – Primaria	1	1
C.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA – Primaria	1	1
	SANTA FE DE TOTORITA-Primaria	1	1
C.S. LA LIBERTAD	128 IE LA LIBERTAD – Primaria	1	1
	128 IE LA LIBERTAD- inicial	1	1
	170 IE STA ROSA DEL SAUCE-Primaria	1	1
	170 IE STA ROSA DEL SAUCE-inicial	1	1
	IE BLANCA COVARRUBIA-Primaria	1	1
C.S. SAN FERNANDO	IE GARCIA ROJAS – Primaria	1	1
	168 IE PERU JAPON – Primaria	1	1
	0155 JOSE ANTONIO ENCINAS-Primaria	1	1
	092 IE ALFRED NOBEL-Primaria	1	1
	092 IE ALFRED NOBEL – Inicial	1	1
P.S. 15 DE ENERO	075 IE MARIA AUXILIADORA-Primaria	1	1
TOTAL		20	20

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

3. Componentes de intervención

3.1. Componente 1: Evaluación Integral de Salud

Evaluación del estado nutricional por antropometría:

- Nos permitirá ver el estado nutricional individual y colectivo de la población pre escolar y escolar.
- Permite determinar alteraciones por déficit o exceso (talla baja, desnutrición, sobrepeso y obesidad).
- La evaluación del estado nutricional se realiza por medidas antropométricas (peso y talla), realizado con el equipo antropométrico que cumple con las especificaciones técnicas.
- El procedimiento para la medición del peso y talla se hace de acuerdo según los criterios técnicos normados por el MINSA.
- Los indicadores a utilizar para la clasificación del estado nutricional son: peso para la talla, peso para la edad; para niños menores de 5 años el Índice de masa corporal para niños de 5 a 11 años, así como talla para la edad para todos.

Dosaje de hemoglobina:

- Determinación de hemoglobina, para detectar casos de anemia en los niños de nivel inicial y primaria una vez al año en cada institución educativa.
- La medición se hace en una muestra de sangre capilar mediante el hemoglobinómetro portátil o proceso equivalente.
- La clasificación del grado de la anemia se establece según los estándares establecidos por el MINSA.
- Escolar intervenido con Dx de anemia se le brindara tratamiento gratuito con seguir SIS, y se emitirá receta médica a los que cuenten con otro tipo de seguro o no cuenten con ningún seguro.
- Se repetirá el Dosaje de hemoglobina en escolares con tratamiento de anemia en curso hasta la culminación del SF3.

Tamizaje de inmunizaciones:

- Coordinación con las responsables de inmunización de cada EE.SS. de la MRSF (cuaderno de acta).
- Verificar el calendario de vacunación del niño de acuerdo al esquema de vacunación.
- Actualizar el calendario de vacunación mediante la aplicación de vacunas (ya sean faltantes o por campaña).

Profilaxis antiparasitario:

Administración de medicamento antiparasitario (albendazol) dosis única preventiva cada 6 meses en cada escolar de las instituciones educativas. (Incluye TTO gratuito a escolares que cuenten con SIS de la jurisdicción).

Tamizaje de agudeza visual:

- Evaluación de problemas de refracción en estudiantes de primaria a cargo de médicos y enfermeras capacitadas para el uso de la cartilla de Snellen, además de contemplar el uso de correctores para los pacientes que presenten un índice de refracción anormal (20/50).

Salud bucal:

- Atención odontológica básica, comprende de 2 atenciones preventivas por año; que consta de 2 procedimientos: examen odontológico y fisioterapia bucal.

Salud mental:

- Atención psicológica que comprende el tamizaje de salud mental encaminado a descartar de violencia intrafamiliar y conducta del niño y adolescente.

3.2. Componente 2: Promoción de comportamientos saludables

- Basado en charlas educativas y sesiones demostrativas con el objetivo de mejorar el estilo y calidad de vida de la población estudiantil tanto en el entorno familiar y escolar, trabajando activamente con los padres de familias, apoderados y tutores escolares de forma coordinada y responsable.
- Desarrollar estrategia para las actividades encaminadas a la formación de una escuela saludable.

CAPITULO IX

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA APRENDE SALUDABLE OBTENIDOS POR LA MICRO RED DE SALUD SAN FERNANDO EL AÑO 2014 DESDE EL ENFOQUE CUALITATIVO DEL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

Para el análisis de los resultados del Programa Aprende Saludable obtenidos por la Micro red de Salud San Fernando en el año 2014, se ha considerado tomar en cuenta diez indicadores:

1. Número de escolares intervenidos.
2. Número de consentimientos informados.
3. Número de escolares afiliados al SIS.
4. Número de escolares con desnutrición crónica atendidos.
5. Número de escolares con malnutrición crónica atendidos.
6. Número de escolares con obesidad y sobrepeso.
7. Número de escolares con obesidad y sobrepeso con consejería nutricional.
8. Número de escolares con anemia
9. Número de Escolares diagnosticados con anemia recuperados.
10. Tamizaje de vacunación escolar.

Antes de realizar el análisis, es preciso recordar dos aspectos importantes en torno al proceso de implementación del Programa Aprende Saludable: los criterios de focalización de los ámbitos de intervención y el carácter intersectorial de la política.

- Los criterios de focalización de los ámbitos de intervención presentan una perspectiva de pobreza monetaria. La focalización de los territorios a intervenir, por lo tanto, toma en consideración los criterios de la pobreza monetaria y organiza la distribución de los bienes y servicios públicos desde una perspectiva compensatoria en un marco general de “lucha contra la pobreza”. En el caso de la Micro Red de Salud San Fernando, ubicada en el distrito de San Juan de Lurigancho, las instituciones educativas tomadas en cuenta presentan las siguientes características:

- a) Son instituciones Educativas Públicas que forman parte de los ámbitos de intervención del Programa Qaliwarma.
- b) Son Instituciones Educativas Públicas que forman parte de la jurisdicción de la Micro Red de Salud San Fernando.

Es preciso señalar que no existe una data socio-económica de los hogares de los estudiantes matriculados en las Instituciones Educativas tomadas en cuenta. Ello implica la no constatación de las condiciones de pobreza y/o pobreza extrema de los hogares de los estudiantes por parte de la Micro Red de Salud San Fernando. Esto se debe a que las Instituciones Educativas se encuentran ubicadas en los ámbitos de intervención priorizados por el programa Qaliwarma y, según contempla

la política social intersectorial, dichos ámbitos deben ser intervenidos por el Programa Aprende Saludable. Por lo tanto, la Micro Red de Salud San Fernando implementa el Programa Aprende Saludable sin necesidad de realizar un proceso de focalizar específica en los centros educativos. El índice de pobreza monetaria señala los espacios geográficos de mayor concentración poblacional de pobres y pobres extremos. San Juan de Lurigancho, siendo un distrito con altos índices de pobreza monetaria, es seleccionado como prioritario en el espacio urbano por el Programa Qali Warma, programa que establece los criterios de focalización finalmente para el Programa Aprende Saludable. Los únicos requisitos son: que el escolar tenga entre 03 a 11 años de edad y que estén matriculados en alguna de las Instituciones Educativas Publicas priorizadas por Qaliwarma.

- La política social intersectorial es una forma de gestión de la política pública que implica la articulación de instituciones y programas sociales del Estado. Esta sinergia permite un trabajo sistemático e integral. El Programa Aprende Saludable es una iniciativa gubernamental que articula las competencias del MINSA, MIDIS y MINEDU. Para efectos del presente análisis, solamente serán abordados los resultados del Programa Aprende Saludable desde las competencias del sector salud.

1. Primer punto del análisis: Ámbitos de intervención

- Prepondera el concepto cuantitativo de pobreza y pobreza extrema. Los ámbitos de intervención responden a los criterios de pobreza monetaria.
- Los ámbitos de intervención se encuentran dentro de lo señalado en el mapa de pobreza.
- El enfoque intersectorial del Programa permite que los ámbitos de intervención sean seleccionados por el Programa Qaliwarma, lo cual implica criterios de focalización específicos: niños en edad escolar de 03 a 11 años de edad matriculados en Instituciones Educativas Públicas en territorios con alto índice de pobreza.
- No obstante la preponderancia del enfoque de pobreza, es preciso señalar que, siendo la clase vulnerable concentrada mayoritariamente en el espacio urbano, muchos de los escolares matriculados en los ámbitos de intervención priorizados no necesariamente forman parte de hogares calificados como pobres o pobres extremos.
- Tomando como apoyo el punto anterior, los escolares matriculados en los ámbitos de intervención priorizados, independientemente de su calidad de pobre, pobre extremo o vulnerable, son beneficiados por el Programa.
- Desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, la selección de los ámbitos de intervención toma en cuenta las siguientes dimensiones: a) la dimensión institucional (Acceso a los beneficios de las políticas sociales y programas

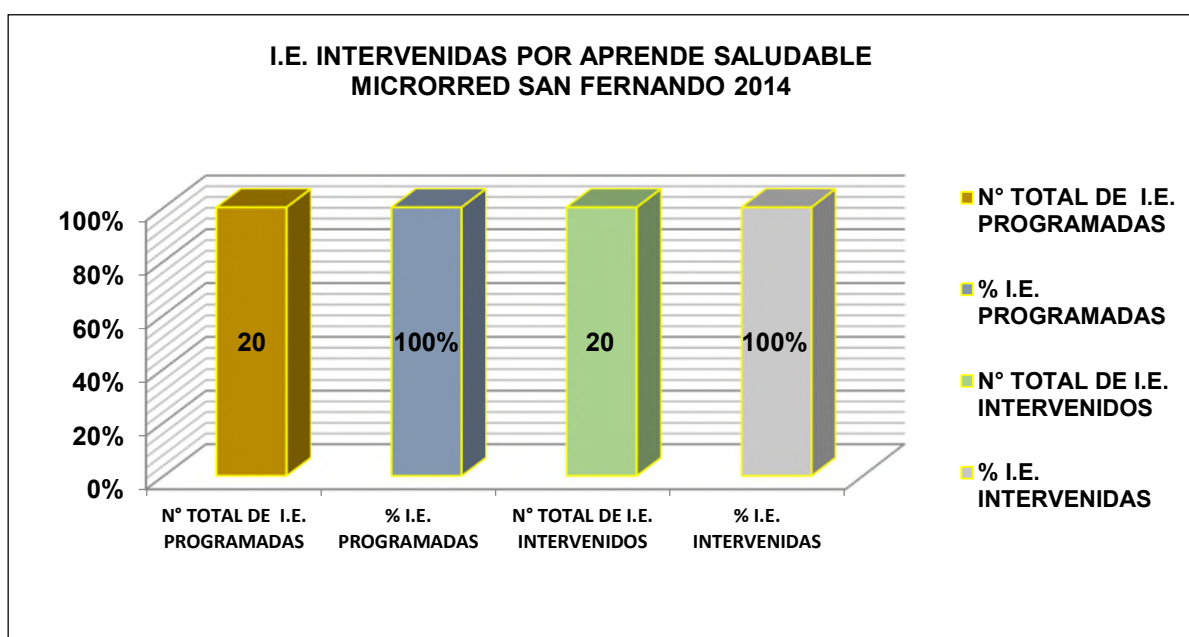
gubernamentales); b) la dimensión geográfica y habitacional (edificación lejos de focos infecciosos). Sin embargo, no prioriza la selección de los ámbitos de intervención desde un análisis de las relaciones de interdependencia entre las unidades concernidas en ambas dimensiones.

- La unidad “acceso a los beneficios de las políticas y programas gubernamentales” de la dimensión institucional del concepto cualitativo de vulnerabilidad no se aplica de manera integral. Esto quiere decir que el acceso a los beneficios de las políticas y programas gubernamentales no obedece a un análisis integral de las condiciones de desventaja estructural en las que se encuentra el escolar. Se asume que el escolar pertenece a un hogar pobre o vulnerable por pertenecer a un espacio geográfico con alto índice de pobreza monetaria. Se asume también que el escolar necesita del Programa para mejorar su calidad de vida. Sin embargo, no hay un diagnóstico sobre la estructuración de las relaciones de desventaja en las que participa el escolar, ni un análisis del nivel de vulnerabilidad que presenta este. Se asume que, por el hecho de vivir en un espacio geográfico con alto índice de pobreza, el niño necesita de la intervención del Programa. Esta problemática presenta dos implicancias extremas fundamentales:
 - a) Por un lado, escolares que, no siendo pobres pero presentando un alto nivel de vulnerabilidad, no son beneficiados por el Programa por el hecho de no vivir en espacios geográficos con altos índices de pobreza en el espacio urbano.
 - b) Por otro lado, escolares que, no siendo pobres y teniendo un bajo nivel de vulnerabilidad, son beneficiados por el Programa por el hecho de vivir en espacios geográficos con altos índices de pobreza monetaria.
- La unidad “edificación lejos de focos infecciosos” de la dimensión geográfica y habitacional del concepto cualitativo de vulnerabilidad no se aplica de manera integral. Se asume que en los espacios geográficos con alto índice de pobreza proliferan los focos infecciosos. Ello precariza la calidad de vida de las personas que habitan en el entorno y a su vez genera condiciones desfavorables para la salud pública. El paisaje de la pobreza urbana está compuesta por la acumulación de focos infecciosos y los escolares de 03 a 11 años son los más vulnerables frente a dicha problemática. La integralidad de una política social toma en cuenta la implementación de mecanismos institucionales que reduzcan toda clase de riesgos y amenazas que atenten contra la salud pública y la vida digna. En ese sentido, el Programa Aprende Saludable, siendo una política intersectorial, no cumple con la integralidad de una política social destinada a regular y mitigar todas las implicancias materiales, subjetivas y cognitivas, de la problemática de la salud. Esta crítica hace referencia al pobre impacto del componente 2 destinado a desarrollar mejores condiciones para la salud pública en los entornos. Este componente, que fue diseñado para mitigar los efectos negativos de la falta de preparación cognitiva que presenta la comunidad –instituciones educativas, padres de

familia, escolares- en torno a los temas relacionados a la salud, durante el año 2014 no fue implementado. Esta ausencia significativa se debió a dos razones principales: a) en la Micro Red de Salud San Fernando, el Programa Aprende Saludable ha sido implementado bajo la estructura organizacional tradicional del seguro escolar. En dicha estructura tradicional no se contemplaba la implementación de un plan de acción direccionado a realizar un tratamiento integral de la salud; b) la Micro Red de Salud no contaba entonces con personal específico y calificado para llevar a cabo los indicadores del componente 2 del Programa Aprende Saludable. Por ello, los resultados del Programa Aprende Saludable tuvieron mayor desarrollo en el componente 1.

- La Micro Red San Fernando, en el año 2014, implementó el Programa Aprende Saludable en 20 instituciones educativas. Estas instituciones educativas forman parte del ámbito de aplicación del Programa Qaliwarma.

Figura 3



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- En el cuadro se aprecia que el porcentaje de instituciones educativas intervenidas fue al 100% (20) de las instituciones educativas programadas para el Programa Aprende Saludable en la época escolar 2014.

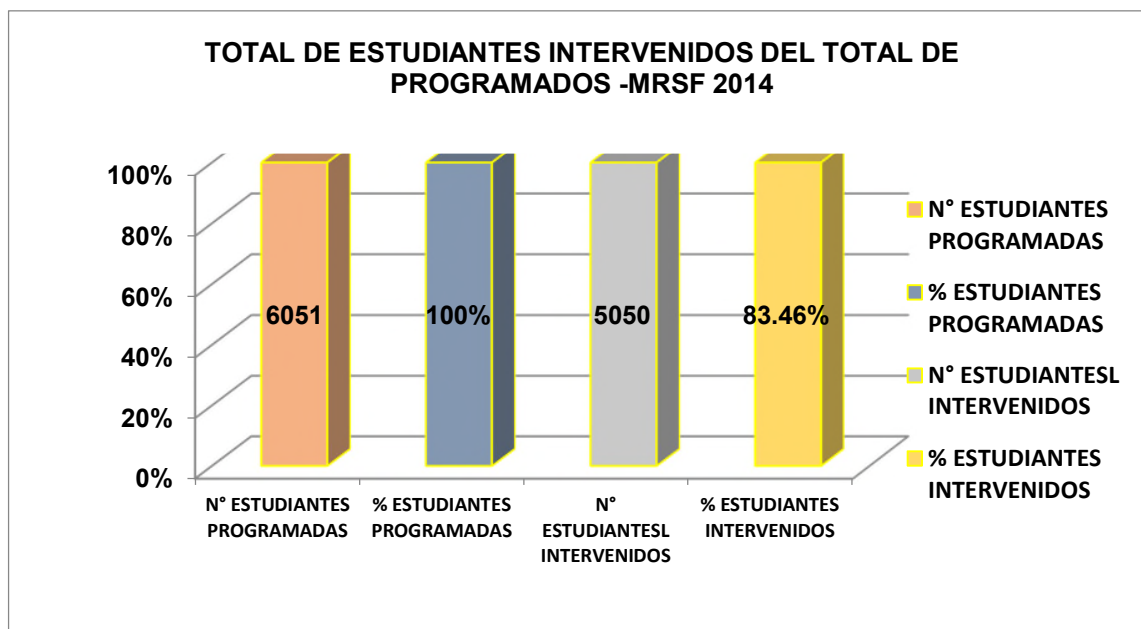
Tabla 4
PORCENTAJE DE ESCOLARES INTERVENIDOS SEGÚN LOS ESTUDIANTES PROGRAMADOS

ESTABLECIMIENTO	INSTITUCION EDUCATIVA	TOTAL DE ESTUDIANTES	TOTAL DE ESTUDIANTES INTERVENIDOS	PORCENTAJE PARCIAL
		PROGRAMADOS		
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	112	100	1.65
	J. PEREZ DE CUELLAR-Primaria	571	506	8.36
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	259	204	3.37
	JM ARGUEDAS – Inicial	79	65	1.07
	JM ARGUEDAS – Primaria	550	450	7.44
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA-Primaria	220	169	2.79
	SAN ANTONIO-Primaria	120	103	1.70
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA-Primaria	700	595	9.83
	SANTA FE DE TOTORITA-Primaria	200	196	3.24
C.S. LA LIBERTAD	128 IE LA LIBERTAD-Primaria	364	390	6.45
	128 IE LA LIBERTAD-inicial	25	18	0.30
	170 IE STA ROSA DEL SAUCE-Primaria	480	253	4.18
	170 IE STA ROSA DEL SAUCE-inicial	45	33	0.55
	IE BLANCA COVARRUBIA-Primaria	184	160	2.64
C.S. SAN FERNANDO	IE GARCIA ROJAS-Primaria	668	586	9.68
	168 IE PERU JAPON-Primaria	320	293	4.84
	0155 JOSE ANTONIO ENCINAS-Primaria	345	245	4.05
	092 IE ALFRED NOBEL-Primaria	572	446	7.37
	092 IE ALFRED NOBEL-Inicial	153	81	1.34
P.S. 15 DE ENERO	075 IE MARIA AUXILIADORA-Primaria	84	157	2.59
TOTAL		6051	5050	83.46 %

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- En el gráfico se aprecia que el porcentaje de estudiantes intervenidos en las Instituciones Educativas fue del 83.46 % (5050 estudiantes) del total de estudiantes programados de las instituciones educativas que fueron 6051 que equivale al 100%.

Figura 4



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

- Del cuadro podemos interpretar que el nivel de convocatoria y de participación del público objetivo en el Programa ha sido mayoritario. Este alto nivel de participación se debe principalmente a dos razones fundamentales: a) el carácter obligatorio del cumplimiento de la política por parte de los Centros Educativos Públicos priorizados y b) la atención gratuita en salud. La política intersectorial genera normas que deben ser cumplidas por los distintos sectores institucionales. Sin embargo, esta normatividad debe ser traducida en directivas adecuadas e implementadas a través de un trabajo metodológico de intervención. Por otro lado, la atención gratuita es un factor importante para que el Programa tenga un nivel importante de convocatoria.
- No obstante la estructura intersectorial de la política y la atención gratuita en salud, se observa que muchos de los padres de familia se muestran reacios y no aceptan que sus hijos sean atendidos por los especialistas de la Micro Red de Salud. Este punto es sumamente significativo para analizar la dinámica de la vulnerabilidad y su expresión en la subjetividad de las personas. Si se asume que los escolares de dichas instituciones educativas pertenecen a hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, cómo se explica entonces que muchos de los padres de familia no accedan a los beneficios del Programa Aprende Saludable. Según los porcentajes, los

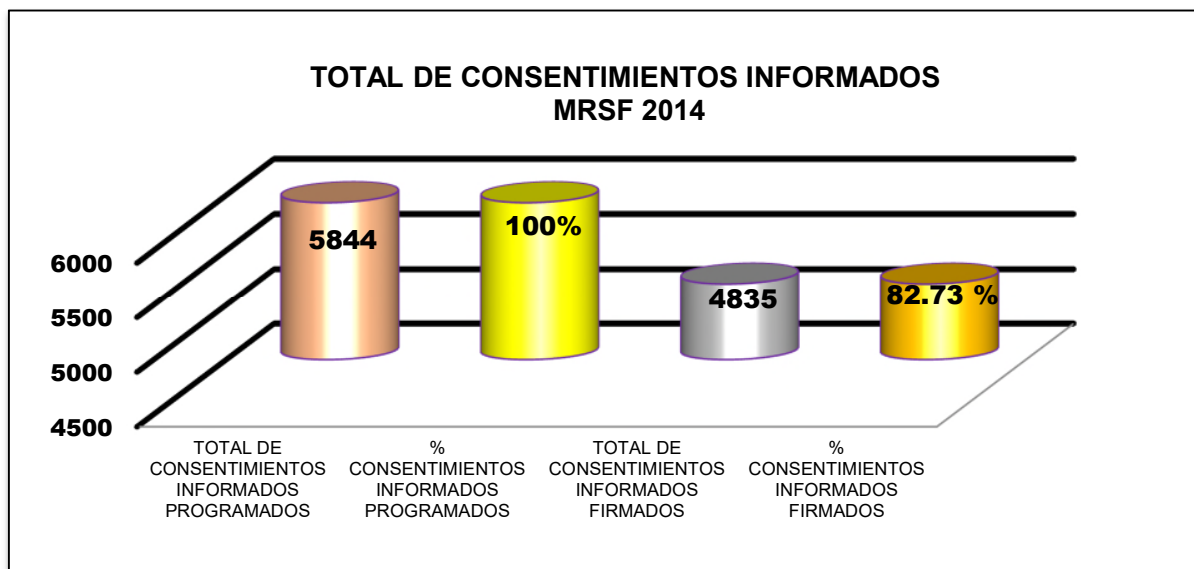
escolares atendidos llegan al 83.46%. Sin embargo, como veremos a continuación, existe un grupo importante de padres de familia que no firman el acta de conformidad para que el niño sea atendido gratuitamente por el SIS y sea incluido, de esta manera, al AUS.

Tabla 5
PORCENTAJE DE CONSENTIMIENTOS INFORMADOS
AUTORIZADOS SEGÚN LOS PROGRAMADOS

ESTABLECIMIENTO	INSTITUCION EDUCATIVA	TOTAL DE CONSENTIMI ENTOS INFORMADO S PROGRAMAD OS	TOTAL DE CONSENTIMI ENTOS INFORMADOS FIRMADOS
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	112	100
	J. PEREZ DE CUELLAR-Primaria	571	400
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	210	210
	JM ARGUEDAS – Inicial	79	65
	JM ARGUEDAS – Primaria	550	400
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA-Primaria	196	169
	SAN ANTONIO-Primaria	120	106
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA-Primaria	650	600
	SANTA FE DE TOTORITA-Primaria	200	100
C.S. LA LIBERTAD	128 IE LA LIBERTAD-Primaria	400	390
	128 IE LA LIBERTAD- inicial	25	18
	170 IE STA ROSA DEL SAUCE-Primaria	400	200
	170 IE STA ROSA DEL SAUCE-inicial	45	33
	IE BLANCA COVARRUBIA-Primaria	184	159
C.S. SAN FERNANDO	IE GARCIA ROJAS-Primaria	650	589
	168 IE PERU JAPON-Primaria	320	299
	0155 JOSE ANTONIO ENCINAS-Primaria	345	250
	092 I.E. ALFRED NOBEL-Primaria	550	500
	092 IE ALFRED NOBEL-Inicial	153	90
P.S. 15 DE ENERO	075 IE MARIA AUXILIADORA-Primaria	84	157
TOTAL		5844	4835

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 5



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- El 17.27% que equivale a 1009 escolares, no han podido ser atendidos de manera integral y beneficiados por el Programa debido a que los padres de familia no firmaron el acta de consentimiento. Respecto a este punto, según la constatación en campo, existen tres tipos de discursos de oposición, siendo uno de ellos el más preponderante. El primer discurso es: *“No confío en la atención del seguro escolar porque el Estado no realiza un buen trabajo”*. El segundo discurso es: *“Luego voy al Centro de salud para dejar el acta de conformidad”*. El tercer discurso es: *“No necesito que sea atendido por el Estado”*. El segundo y tercer discurso son los preponderantes. Esto permite dar cuenta de dos aspectos significativos del funcionamiento del Programa Aprende Saludable: a) las zonas priorizadas no son homogénea en el sentido de que no todos califican como pobres o pobres extremos y b) los padres de familia adoptan una posición crítica con respecto al tratamiento del Estado en materia de salud.
- Con respecto al primer punto: desde el concepto cuantitativo de pobreza la focalización puede cometer errores en cuanto a la selección de los beneficiados. El mapa de pobreza es estricto en señalar los segmentos geográficos en donde la pobreza y pobreza extrema presenta un alto índice. Esta herramienta es muy beneficiosa para realizar el proceso de focalización a nivel general. Sin embargo, es preciso señalar que es necesario implementar un mapa de la vulnerabilidad de las poblaciones como herramienta que permita un proceso de focalización mucho más preciso y efectivo. Ello implica diversificar las actividades tomando en cuenta el nivel de vulnerabilidad de las poblaciones. Pueden existir un alto nivel de vulnerabilidad en distritos en donde no es muy relevante el índice de pobreza,

así como puede existir un mediano o bajo nivel de vulnerabilidad en distritos con un alto índice de pobreza.

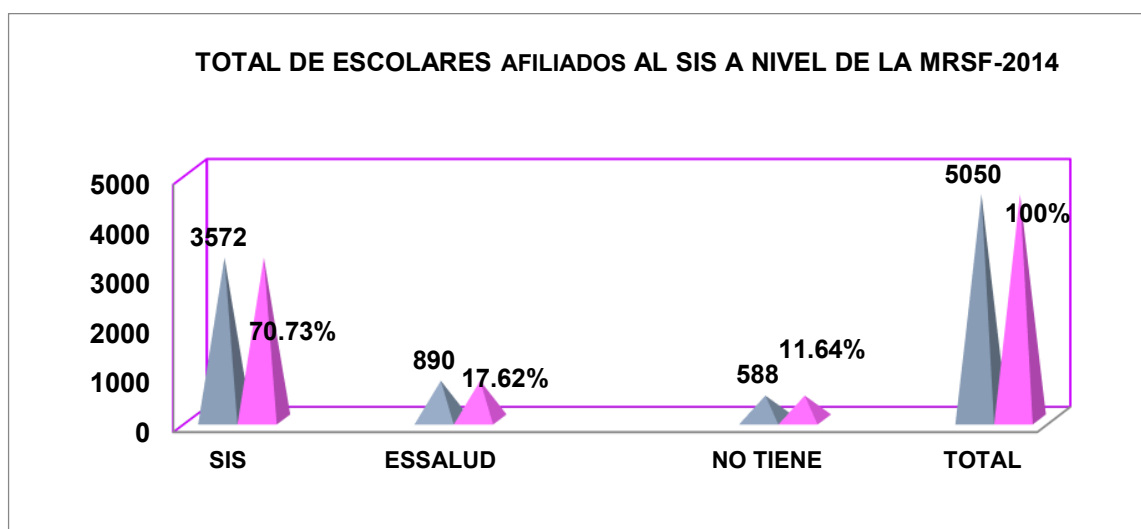
- Con respecto al segundo punto: la adopción de una posición crítica con respecto al discurso del Estado se presenta en ciudadanos más empoderados. Estos ciudadanos son conscientes que pueden movilizar activos o recursos a partir de la formación de redes intrafamiliares de autoayuda para conseguir una mejor calidad de vida. En ese nivel del discurso, el Estado se convierte en un objeto criticable y poco eficiente. En los segmentos más deprimidos, el Estado es más bien un objeto instrumentalizable y beneficioso.

2. Segundo punto de análisis: Beneficios del Programa Aprende Saludable.

2.1. Inclusión al AUS

- Los escolares intervenidos por el Programa Aprende Saludable implementado por la Micro Red de Salud San Fernando fueron mayoritariamente afiliados al AUS (Aseguramiento Universal de Salud).

Figura 6



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

- En el cuadro se aprecia que el número de escolares afiliados al SIS (Sistema Integral de Salud) son 3572 que equivale al 70.73% del total de los estudiantes intervenidos. 890 escolares que equivale al 17.62 % del total cuentan con seguro ESSALUD. Solo el 11.64% que equivale a 588 del total

de estudiantes intervenidos no cuentan con ningún tipo de seguro. En conclusión tenemos 88.35 % (5050) escolares dentro del AUS (ESSALUD, SIS).

- Desde la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad, el número de escolares afiliados al SIS a través del Programa Aprende Saludable no es suficiente. Es preciso señalar que, para poder ser afiliado al SIS, es imperativo calificar como pobre o pobre extremo según la data consignada por el SIFHO. En ese sentido, gracias a este Programa muchos escolares que no necesariamente forman parte de hogares pobres o pobres extremos han sido incluidos al AUS y afiliados al SIS. Por ello, puede señalarse que este resultado cumple con la dimensión institucional del concepto cualitativo de vulnerabilidad. El “acceso efectivo a derechos” se cumple para este segmento poblacional.
- Sin embargo, como se había señalado, esta inclusión es provisional y no es sostenible. Esto quiere decir que la inclusión al AUS de los escolares focalizados terminan cuando estos superan la edad comprendida como límite establecido por el programa social. Entonces, no es un Programa que implique generar las condiciones institucionales necesarias para que el escolar pueda acceder a un tipo de seguro más adelante. No es un Programa que se encuentre estructurado a una planificación mayor de inclusión al aseguramiento en salud como parte de una política de protección universal. La inclusión, en ese sentido, presenta sus límites en el escolar mismo, en el desarrollo de su edad cronológica. En ese sentido, la vulnerabilidad deja de ser entendida como un concepto cualitativo que analiza la integralidad de la existencia del ser humano y pasa a ser interpretada operativamente desde la perspectiva de la pobreza y, más precisamente, desde las características objetivas del “pobre”. El razonamiento del Estado es el siguiente: *“El escolar priorizado es pobre y por lo tanto vulnerable. La inclusión al AUS permitirá que el escolar priorizado reduzca su nivel de vulnerabilidad. En esa medida, el escolar deja de ser pobre. Una vez que deja de ser pobre ya no es necesario que siga siendo beneficiario de la política social”*. Este razonamiento implica un tipo de interpretación cuantitativa de la vulnerabilidad cuyo proceso de ponderación depende de indicadores precisos: edad cronológica, edad escolar, pobreza monetaria, y no de criterios que describan la multidimensionalidad estructural de la existencia de un individuo en condiciones de desventaja material y espiritual. Por ello, el concepto cualitativo de vulnerabilidad, que subyace a la racionalidad instrumental de la acción pública, debería constituir el fundamento teórico-metodológico para la elaboración de los criterios pilares de la focalización.
- Con respecto a este último punto, se puede entonces plantear que el concepto cualitativo de vulnerabilidad, que está estrechamente ligado al concepto de sostenibilidad del desarrollo social de los ciudadanos, es interpretado y aplicado por el Estado desde la perspectiva de la pobreza. Existe una confusión conceptual de inicio que no permite fortalecer los procesos de implementación de las políticas sociales a partir del análisis de

la vulnerabilidad y de la pobreza desde sus propias dimensiones y umbrales de ponderación. La focalización que realiza el Estado no permite ampliar el enfoque hacia sectores vulnerables que, incluso, conviven, en el espacio urbano, con segmentos pobres. El tratamiento institucional de la desigualdad social termina, por lo tanto, en el pobre mismo. El objetivo, por lo tanto, no es generar condiciones de inclusión a un proceso de institucionalización del desarrollo social sostenible, sino reducir la pobreza cuantitativamente y hacerlo competir en el mercado.

2.2. Atención a escolares con desnutrición crónica

- Los escolares con Desnutrición Crónica atendidos con Consejería Nutricional fueron 17 escolares que equivale al 23.63% respecto al total de escolares diagnosticados.

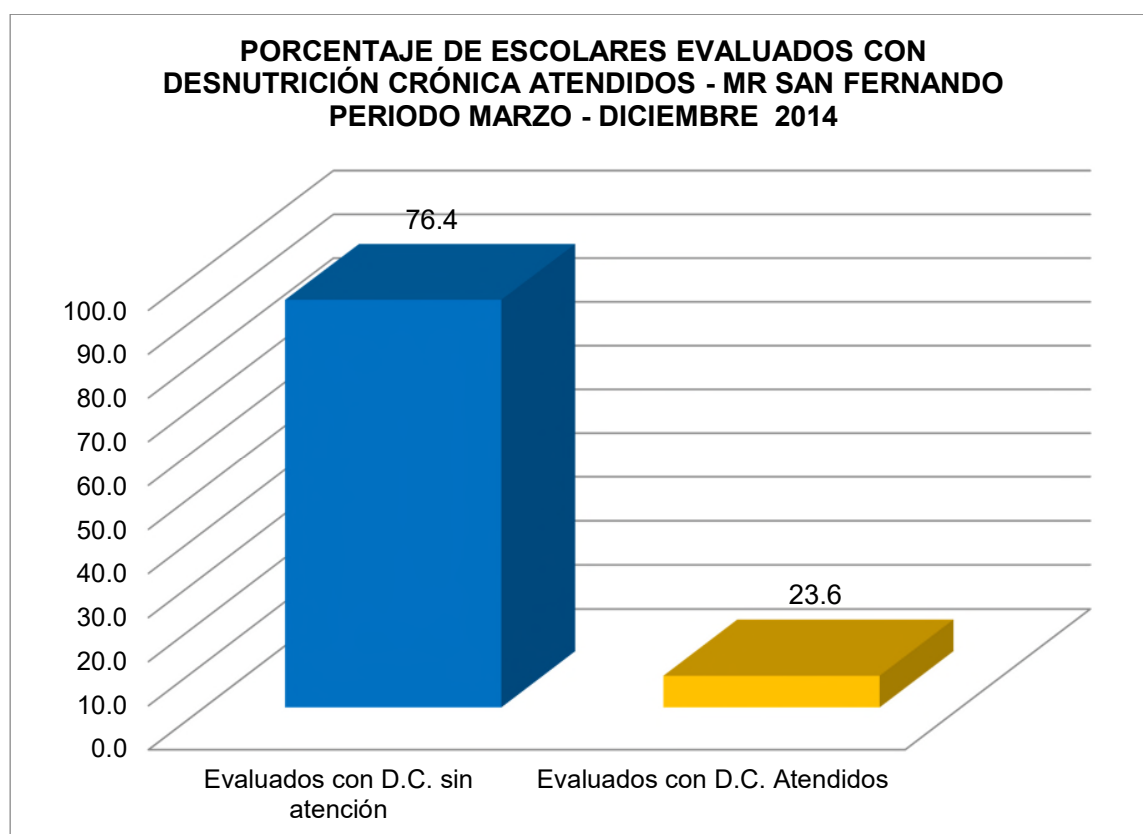
Tabla 6
ESCOLARES EVALUADOS CON DESNUTRICIÓN CRÓNICA ATENDIDOS –
M.R. SAN FERNANDO

ESTABLECIMIENTOS	COLEGIOS	NÚMERO DE ESCOLARES EVALUADOS CON DESNUTRICIÓN CRÓNICA	NÚMERO DE ESCOLARES EVALUADOS CON DESNUTRICIÓN CRÓNICA ATENDIDOS
C.S. A HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	2	1
		5	1
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDÍN DEL ROSARIO	3	0
	JOSÉ MARÍA ARGUEDAS – Inicial	0	0
	JOSÉ MARÍA ARGUEDAS – Primaria	15	1
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FÁTIMA	2	0
	SAN ANTONIO	2	0
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	10	0
	SANTA FÉ DE TOTORITA	2	1
	BLANCA COVARRUBIA	13	6
	SANTA ROSA – Inicial	0	0

C.S. LA LIBERTAD	SANTA ROSA – Primaria	16	6
	LA LIBERTAD– Inicial	0	0
	LA LIBERTAD – Primaria	12	1
C.S. SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	18	0
	ALFRED NOBEL – Inicial	4	0
	ALFRED NOBEL – Primaria	11	0
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	12	0
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	4	0
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	8	0
	Total	139	17

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 7



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- Los resultados con respecto a este punto son significativos en la medida que revelan un bajo porcentaje de escolares con desnutrición crónica en los ámbitos focalizados por el Programa Qali Warma. Del universo de escolares atendidos (5050), solo 139 escolares fueron diagnosticados con desnutrición crónica y 17 de ellos accedieron a consejería nutricional. En ese sentido, la desnutrición crónica, aparentemente, no es un problema fundamental en esta población focalizada. Sí el consumo de nutrientes guarda relación directa a la capacidad de gasto (Barrantes: 2014), los hogares de los escolares intervenidos presentan un nivel de gasto que les permite acceder a un nivel de consumo de nutrientes, aparentemente, necesarios. Si asumimos este razonamiento, entonces la pobreza en este grupo focalizado no repercute en la capacidad alimentaria. Entonces, como primer punto de análisis, el Programa Aprende Saludable, implementado por la Micro Red de Salud San Fernando en el distrito de San Juan de Lurigancho, ha constatado que la desnutrición crónica no es un problema fundamental y que, por lo tanto, la economía de los hogares de los escolares permite, aparentemente, la ingesta de nutrientes necesarios
- Desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, el proceso de focalización del Programa Aprende Saludable no ha contemplado otras dimensiones en las que se expresa la vulnerabilidad de los escolares intervenidos. Si la desnutrición crónica no es un problema fundamental, ello no implica necesariamente que la salud del escolar esté garantizada y que la economía doméstica de los hogares de los escolares permita una adecuada ingesta de nutrientes. En ese sentido, el dar alimentación gratuita debe ser un medio a través del cual los escolares puedan acceder a un beneficio compensatorio de tipo alimentario y no un fin en sí mismo. Debe ser un medio institucional que permita intervenir en las aulas y en los hogares con el objetivo de verificar las condiciones sociales y económicas de la alimentación de los escolares, así como realizar diagnósticos mucho más precisos del desarrollo nutricional del escolar. Ello implica no solamente verificar si el escolar presenta o no un cuadro de desnutrición crónica, sino implica también dar cuenta si las condiciones sociales y económicas de alimentación son las adecuadas en los hogares de los escolares intervenidos. Ello va estrechamente ligado a la necesidad de dar cuenta si dichas prácticas alimentarias permiten desarrollar una adecuada cultura alimentaria en las poblaciones vulnerables y, por otro lado, dar cuenta del tipo de política pública que debe ser implementada con el objetivo de crear condiciones favorables para el desarrollo sostenible en materia de alimentación.

2.3. Atención a escolares con malnutrición crónica

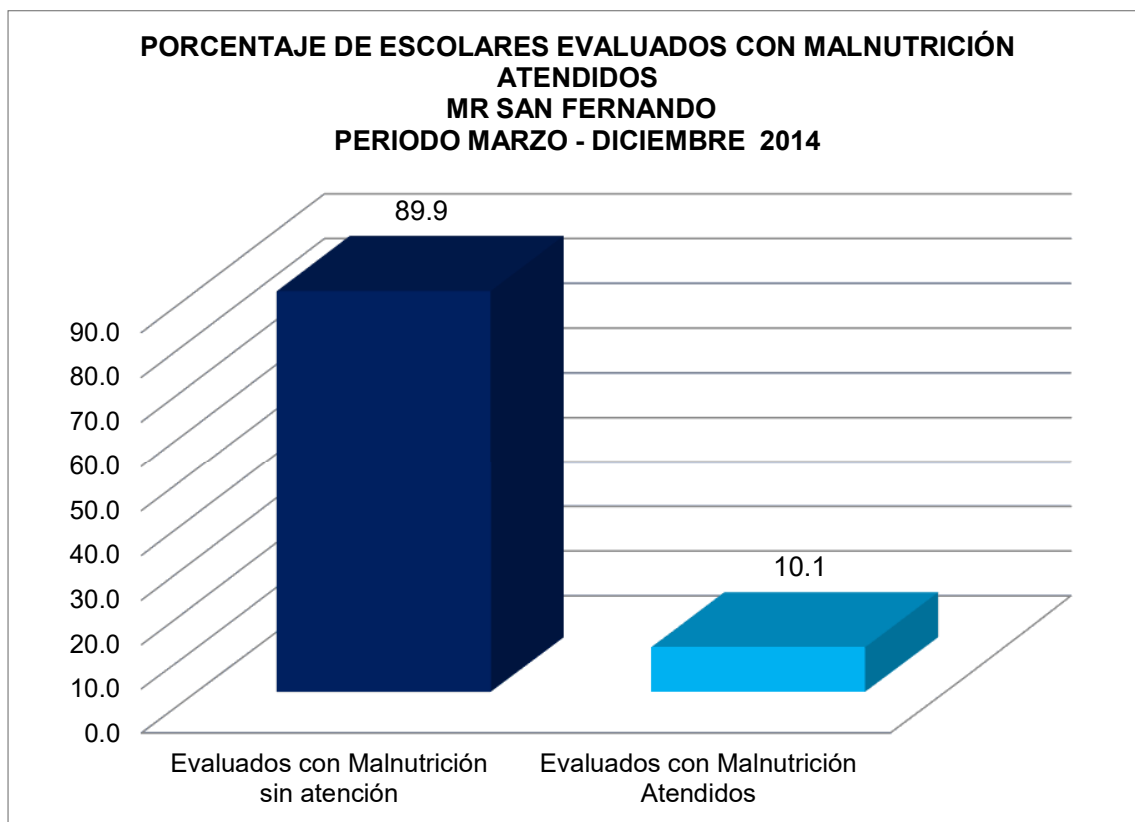
- Los escolares con Malnutrición diagnosticados son 2071. Del total de casos con malnutrición se atendieron durante el año un total de 209 casos que representa el 10.1%. Esta atención corresponde a por lo menos una Consejería Nutricional.

Tabla 7
ESCOLARES EVALUADOS CON MALNUTRICIÓN ATENDIDOS
MR SAN FERNANDO

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	N° DE ESCOLARES EVALUADOS CON MALNUTRICI ÓN	N° EVALUADOS CON MALNUTRICI ÓN ATENDIDOS
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	16	2
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	142	8
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	20	16
	JM ARGUEDAS – Inicial	8	1
	JM ARGUEDAS – Primaria	199	9
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	71	6
	SAN ANTONIO	35	0
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	222	22
	SANTA FE DE TOTORITA	59	5
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	83	35
	SANTA ROSA – Inicial	12	6
	SANTA ROSA – Primaria	120	40
	LA LIBERTAD - Inicial	5	1
	LA LIBERTAD - Primaria	196	58
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	295	0
	ALFRED NOBEL - Inicial	17	0
	ALFRED NOBEL – Primaria	242	0
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	116	0
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	142	0
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	71	0
	TOTAL	2071	209

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

Figura 8



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

- El cuadro revela que existe un alto índice de malnutrición. El 41% del total de intervenidos presentan cuadros de malnutrición. Y, del 41% el 89.9% no han sido debidamente atendidos. En primer lugar es preciso conocer a que hace referencia la malnutrición.
- La OMS, al respecto, manifiesta lo siguiente: “Muchas veces, la falta de acceso a alimentos no es la única causa de malnutrición. También contribuyen a ella los métodos defectuosos de alimentación o las infecciones, o la combinación de ambos factores. Las dolencias infecciosas -sobre todo la diarrea persistente o frecuente, la neumonía, el sarampión y la malaria- deterioran el estado de nutrición del niño. Los métodos defectuosos de alimentación (como el hecho de amamantar incorrectamente, elegir alimentos inadecuados o no asegurarse de que el niño haya comido lo suficiente) contribuyen a la malnutrición¹⁷⁴”. La malnutrición es un estado que aparece como resultado de una dieta desequilibrada, en la cual hay nutrientes que faltan, o de los cuales hay un exceso, o cuya ingesta se da en

¹⁷⁴ Organización Mundial de la salud. Sitio web:
http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/malnutrition/es/

proporción errónea. La sobrealimentación puede ser una de las causas de la malnutrición. Esta problemática está ligada estrechamente a los hábitos alimentarios. La malnutrición coloca al escolar en estado de vulnerabilidad, pues dicha situación eleva las posibilidades de que este contraiga enfermedades, sobre todo si la ingesta de alimentos carece de los nutrientes necesarios y de la limpieza necesaria.

- Es evidente que la oferta de comidas “al paso” abundan en el espacio urbano. En las esquinas de los colegios los ambulantes venden una variedad de comidas ricas en grasas y carbohidratos. Los escolares consumen a diario estas comidas. La higiene con que estas comidas son elaboradas es cuestionable. En ese sentido, los escolares se encuentran vulnerables frente a este hecho cotidiano de la venta ambulatoria de comidas “al paso” que en nada contribuye en la nutrición de los mismos. Se genera un hábito de malnutrición articulado a la cultura del emprendedor ambulante que informalmente se instala en el espacio público para crear un mercado de venta de comidas que le permita sobrevivir. La supervivencia, que forma parte de la experiencia existencial del comerciante ambulante, genera una red de nuevos problemas que se van encadenando: inseguridad, malnutrición, informalidad, generación de focos infecciosos, etc.
- En ese sentido, desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, se puede plantear el siguiente encadenamiento de complicidades que construyen socialmente la problemática de la malnutrición: el escolar no tiene acceso a un producto de calidad (carencia de un adecuado acceso a derechos), pues este producto alimentario es elaborado en condiciones de vulnerabilidad (dimensión económica-estructural precaria del vendedor). Sin embargo, el escolar consume al punto de crear un hábito de alimentación, deteriorando de esta manera su salud (dimensión valorativa del escolar). Este escolar, a su vez, es beneficiario del Programa Qali Warma (acceso adecuado a programas sociales del Estado). Sin embargo, el escolar no renuncia a seguir consumiendo la comida elaborada por el vendedor ambulante (acción gubernamental no efectiva).
- Este ejemplo nos permite dar cuenta del funcionamiento de la vulnerabilidad. Las relaciones de desventaja no pueden ser entendidas únicamente desde la perspectiva cuantitativa de la pobreza. Esta perspectiva no logra ver el problema de manera integral y el relacionamiento de los componentes que originan la problemática social. La perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad sí permite ver la integridad de la problemática social de la malnutrición. En la malnutrición del escolar intervienen diversos actores relacionados entre sí por prácticas cotidianas institucionalizadas socialmente y que logran generar hábitos negativos contra la salud pública.
- Bajo este punto de análisis, es imperativo desarrollar las actividades planteadas en el componente 2 del Programa Aprende Saludable. Este componente, que orienta su planificación hacia el tratamiento de los

determinantes sociales de la salud, no ha sido implementado durante el año 2014 por razones que ya se pasó a detallar líneas arriba.

2.4. Atención a escolares con obesidad y sobrepeso

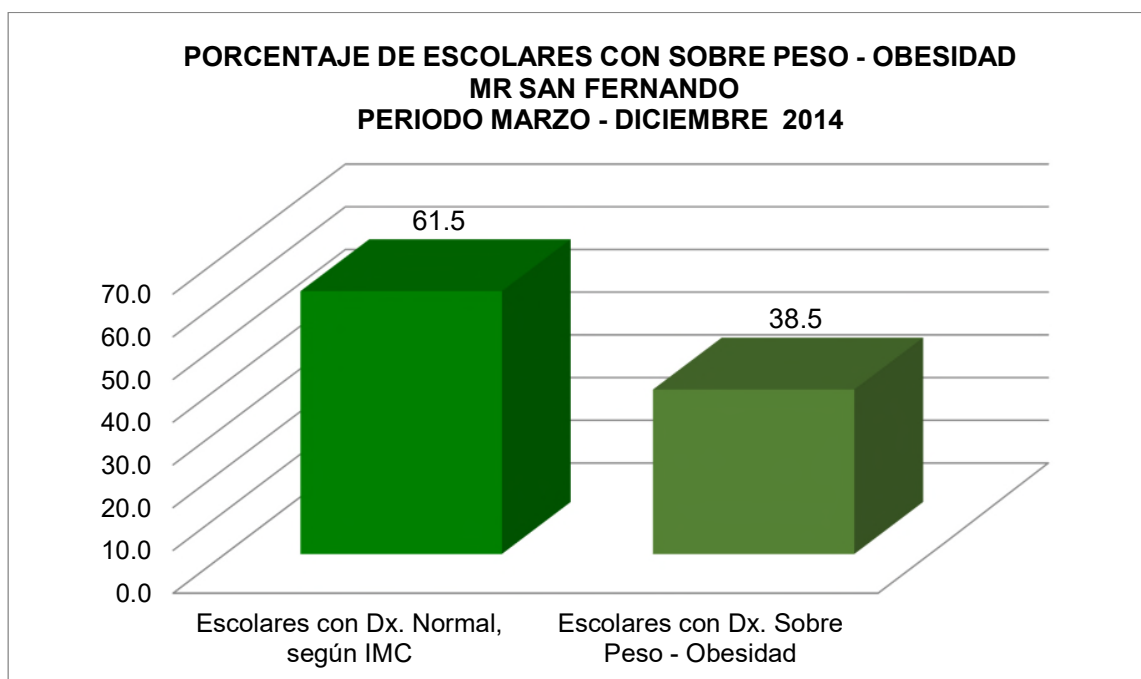
- A nivel de Micro Red se encontró que el 38.5%, que equivale a 1943 escolares, tiene algún problema Sobre Peso u Obesidad. Las Instituciones Educativas con mayor número de casos son García Rojas, Alfred Nobel e Inca Manco Capac. Estas instituciones educativas son las que presentan mayor densidad escolar.

Tabla 8
ESCOLARES CON OBESIDAD Y SOBRE PESO – MR SAN FERNANDO

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	TOTAL DE ESCOLARES CON VALORACIÓN NUTRICIONAL	N° DE ESCOLARES CON OBESIDAD Y SOBREPESO
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	100	14
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	506	134
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	204	17
	JM ARGUEDAS - Inicial	65	8
	JM ARGUEDAS - Primaria	450	185
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	169	67
	SAN ANTONIO	103	33
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	595	211
	SANTA FE DE TOTORITA	196	58
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	160	72
	SANTA ROSA - Inicial	33	11
	SANTA ROSA - Primaria	253	109
	LA LIBERTAD - Inicial	18	5
	LA LIBERTAD - Primaria	390	186
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	586	278
	ALFRED NOBEL - Inicial	81	14
	ALFRED NOBEL - Primaria	446	233
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	245	108
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	293	136
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	157	64
	TOTAL	5050	1943

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 9



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

- La problemática del sobrepeso y obesidad escolar está estrechamente ligada a la problemática de la malnutrición. Como se había señalado, la malnutrición se da fundamentalmente por los hábitos negativos de alimentación. Estos hábitos negativos van de la mano con otros factores que intervienen en la estructuración de la problemática. Por ejemplo: el consumo excesivo de carbohidratos y grasas; el consumo de azúcares de manera constante en el interior del hogar (gaseosas, fundamentalmente); los alimentos proporcionados por el programa Qali Warma que incrementan la dieta diaria de los escolares con obesidad; etc. Esto advierte dos aspectos principales que deben tomarse en cuenta para analizar los determinantes sociales de la malnutrición: un déficit significativo en cuanto a conocimientos sobre nutrición; un hogar poco informado sobre las consecuencias negativas que ocasiona el consumo excesivo de grasas, carbohidratos y azúcares; un mercado ambulante que ofrece estos productos de manera informal y al alcance del escolar; una acción pública poco efectiva por parte de las entidades gubernamentales; la ausencia de políticas públicas orientadas al tratamiento integral de los diversos riesgos contra la salud; un imaginario social que instituye dichas prácticas de malnutrición orientadas por el consumismo; etc. En ese sentido, la problemática de la malnutrición es estructural y está compuesta por el relacionamiento de un conjunto de condiciones materiales y subjetivas que permiten el desarrollo y la continuidad de dichas prácticas negativas de alimentación. Por lo tanto, un primer punto de análisis es: el sobrepeso y la obesidad están relacionadas a

las prácticas de malnutrición y, por lo tanto, forman parte del encadenamiento estructural de la problemática. En ese sentido, el análisis del sobrepeso y la obesidad no deben ser abordados exclusivamente desde el tratamiento médico individual –desde el cuerpo del escolar afectado- sino de manera estructural –desde los determinantes sociales que estructuran la problemática de la malnutrición-. En ese sentido, deben crearse y aplicarse mecanismos institucionales que permitan una adecuada regulación de todos los componentes que intervienen en la estructuración de esta problemática.

- Otro punto a resaltar es aquel que hace referencia a la efectividad del Programa Aprende Saludable. Por un lado, el Programa permitió identificar a los escolares con sobrepeso y obesidad. Este constituye un dato relevante en la medida que permite dar cuenta de la problemática fundamental que presenta el universo de escolares focalizados. Siendo la malnutrición crónica el principal problema en los escolares y no la desnutrición crónica, se podría llegar al siguiente razonamiento: en el espacio urbano, los colegios focalizados por el Programa Qali Warma, la problemática de la salud de los escolares está ligada a los malos hábitos de consumo de alimentos. Este razonamiento permite llegar a otro: los escolares de los colegios focalizados por el Programa Qali Warma, dentro del espacio urbano, presentan capacidad de consumo en el mercado ambulante; por lo tanto, los padres de familia presentan un excedente dinerario que les permite dar a sus hijos un poco de ese excedente a manera de propinas. Con este razonamiento no se pretende descartar que las familias de los escolares sean pobres o no, sino que permite ver como se estructura en la práctica la malnutrición y por lo tanto la vulnerabilidad.
- El escolar pasa por un circuito de alimentación generada por la lógica estructural de la malnutrición: a) el escolar tiene capacidad de consumo en el mercado ambulante e informal; b) el escolar consume alimentos en el hogar y c) el escolar consume los alimentos que otorga el Programa Qali Warma. Este triángulo permite dar cuenta de cómo la vulnerabilidad del escolar, en materia de salud, se estructura a partir de la relación de las dimensiones en las que el escolar participa y cómo, de esta manera, el escolar va formando parte de dichas relaciones de interdependencia. En este caso las relaciones de interdependencia de las dimensiones en las que el escolar participa son precarias y origina problemas significativos en la salud del mismo.
- A Nivel de Micro Red se atendieron con consejería nutricional un total de 163 escolares con diagnóstico de Sobre peso u Obesidad, que equivale a un 8.4% del total de 1943 diagnosticados con Sobre Peso u Obesidad. Entre las causas identificadas al momento de la Consejería Nutricional se encuentran: consumo de alimentos hipercalóricos (azúcares y grasas).

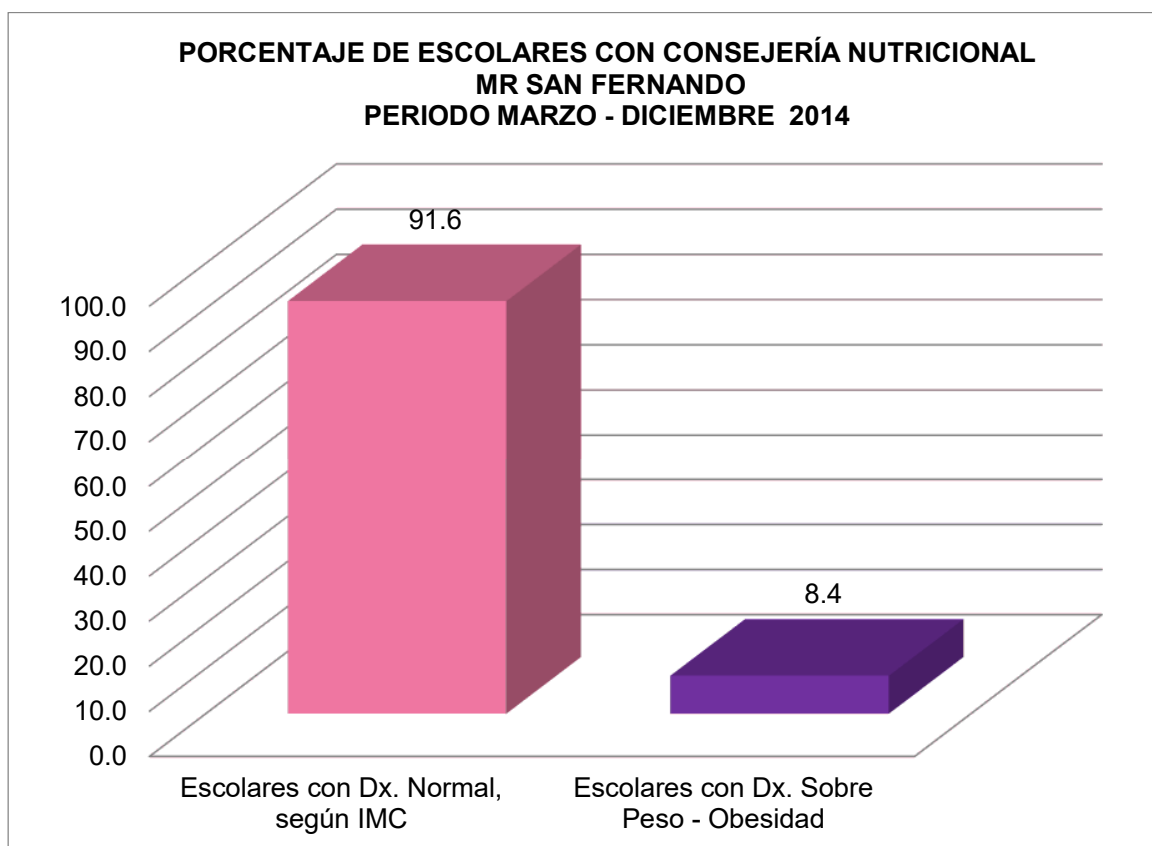
Tabla 9

ESCOLARES CON OBREPESO – OBESIDAD QUE RECIBEN CONSEJERÍA NUTRICIONAL

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	TOTAL DE ESCOLARES CON OBESIDAD Y SOBRE PESO	N° DE ESCOLARES CON CONSEJERÍA NUTRICIONAL
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	14	1
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	134	7
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	17	15
	JM ARGUEDAS – Inicial	8	1
	JM ARGUEDAS – Primaria	185	8
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	67	6
	SAN ANTONIO	33	0
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	211	20
	SANTA FE DE TOTORITA	58	5
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	72	
	SANTA ROSA - Inicial	11	6
	SANTA ROSA - Primaria	109	29
	LA LIBERTAD - Inicial	5	1
	LA LIBERTAD - Primaria	186	34
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	278	0
	ALFRED NOBEL - Inicial	14	0
	ALFRED NOBEL - Primaria	233	0
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	108	0
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	136	0
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	64	0
	TOTAL	1943	163

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 10



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- La efectividad del Programa, en este punto, es deficiente. Esto se debe, según la constatación en campo, al poco interés que los padres de familia muestran con respecto al problema de sobrepeso de sus hijos. Solo en casos muy específicos de sobrepeso, los padres de familia muestran preocupación y acuden a la consejería médica. Estos casos específicos presentan como fundamental característica un aprendizaje previo que los padres de familia tienen acerca de las consecuencias nocivas del sobrepeso y la malnutrición. Sin embargo, los padres de familia de la mayoría de los escolares diagnosticados con sobrepeso u obesidad aparentemente no presentan dicho aprendizaje previo o, teniendo el aprendizaje previo, no le toman el interés necesario. Este es un rasgo importante de la vulnerabilidad. Tanto los riesgos como los peligros se mimetizan con las condiciones de precariedad de la vida cotidiana. Ser vulnerable implica, en sentido práctico, convivir con los peligros sin dar cuenta de los daños significativos que podrían ocasionar dichos peligros en la salud de los escolares. En ese sentido, el Programa

Aprende Saludable, pese a que presenta un tópico de consejería nutricional, resulta poco efectivo.

- Centrarse en la pobreza monetaria de las personas no es una estrategia efectiva de focalización, pues dicha perspectiva no toma en consideración aspectos de tipo valorativo del imaginario social de las poblaciones vulnerables, los cuales constituyen también dimensiones en las que se expresa la vulnerabilidad. Por ello, desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, el tratamiento del sobrepeso u obesidad sería abordado de tal manera que el individuo y/o grupo no solamente tenga la oportunidad de recibir consejería nutricional o un tratamiento médico gratuito, sino que también tenga la oportunidad de ser debidamente informado a través de mecanismos participativos que busquen reducir los efectos negativos de los determinantes sociales de la salud.

2.5. Atención a escolares con anemia

- Según el cuadro, se observa que a nivel de la Micro Red San Fernando los escolares que pasaron por dosaje de hemoglobina constituye un total de 4821 y que representa un 79.7% del total de escolares programados. Mientras que el 20.3% (N=1230) representa a los escolares no evaluados. Esto se debió principalmente a que los padres de familia no autorizaron el dosaje de hemoglobina, pese a haber firmado el consentimiento informado. Esta problemática se dio principalmente en las Instituciones Educativas de Virgen del Carmen – Inicial, Cuna Jardín Virgen del Rosario y Javier Pérez de Cuellar.

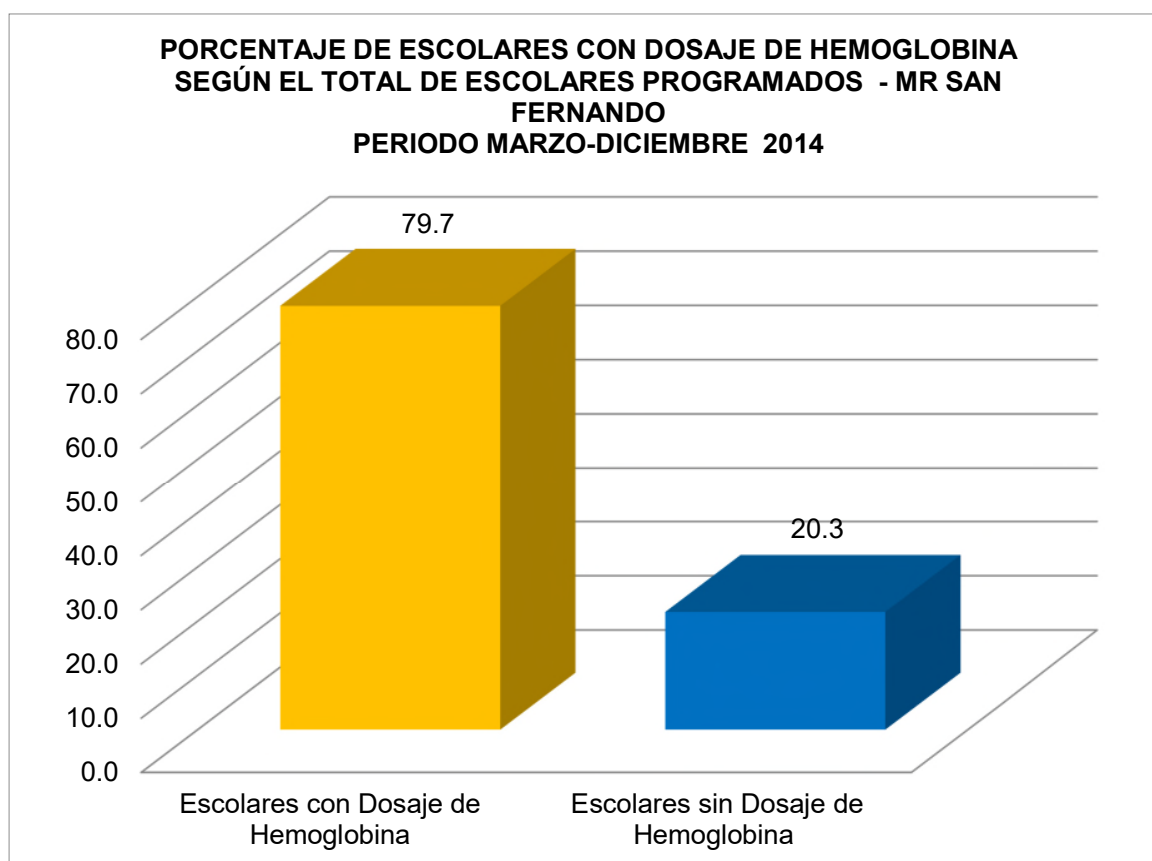
Tabla 10
ESCOLARES CON DOSAJE DE HEMOGLOBINA MR SAN FERNANDO

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	TOTAL DE ESCOLARES PROGRAMADOS	N° DE ESCOLARES CON DOSAJE DE HEMOGLOBINA X 100
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	112	77
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	571	300
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	259	204
	JM ARGUEDAS – Inicial	79	65
	JM ARGUEDAS – Primaria	550	450
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	220	169
	SAN ANTONIO	120	103

P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	700	595
	SANTA FE DE TOTORITA	200	196
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	184	160
	SANTA ROSA – Inicial	45	33
	SANTA ROSA – Primaria	480	253
	LA LIBERTAD - Inicial	25	18
	LA LIBERTAD - Primaria	364	390
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	668	586
	ALFRED NOBEL - Inicial	153	81
	ALFRED NOBEL – Primaria	572	446
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	345	245
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	320	293
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	84	157
	TOTAL	6051	4821

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 11



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- Es preocupante que el 20.3% de los escolares no hayan pasado el dosaje de hemoglobina. Si bien el problema fundamental no es la desnutrición crónica, cabe la posibilidad que los escolares que se encuentren en un cuadro de sobrepeso u obesidad puedan resultar diagnosticados como anémicos. La problemática en este caso también guarda relación con la del sobrepeso. Los padres de familia, pese haber firmado el acta de conformidad que permite que el escolar sea intervenido, no aceptan que pasen por la evaluación de hemoglobina. Según la constatación en campo, esta decisión tomada por los padres de familia presentan dos interpretaciones: debido al sobrepeso del escolar, el padre de familia considera que no es necesario que pase por dosaje de hemoglobina; y, por otro lado, los padres de familia no llevan al escolar al centro de salud debido a que priorizan otras actividades cotidianas.
- Desde la perspectiva del concepto cualitativo de vulnerabilidad, nuevamente la crítica a los resultados obtenidos por el Programa hace referencia a la ausencia de mecanismos institucionales orientados a realizar un tratamiento específico de los aspectos valorativos y de los marcos interpretativos de los pobladores con respecto a la salud integral. No solamente es necesario realizar campañas de salud, sino que hayan políticas que incorpore a los diversos actores institucionales y sociales representativos en un proceso planificado de implementación de actividades orientadas a mitigar los diversos determinantes sociales de la salud. Siendo uno de los determinantes sociales de la salud el aspecto valorativo que la población, por desconocimiento y falta de sensibilización institucional, tiene con respecto a la salud integral.
- En el siguiente cuadro se observa la prevalencia de Anemia en los escolares a nivel de la Micro Red San Fernando. El 8.4% (N= 404) del total de niños con Dosaje de hemoglobina presentan cuadros de anemia. Los niños que no tienen anemia representan un 91.6% del total de escolares con Dosaje de Hemoglobina. Cabe mencionar que, para el descarte de anemia, se ha utilizado el equipo de Hemoglobinómetro Hemo-Control, obteniendo el resultado inmediatamente realizado el examen.

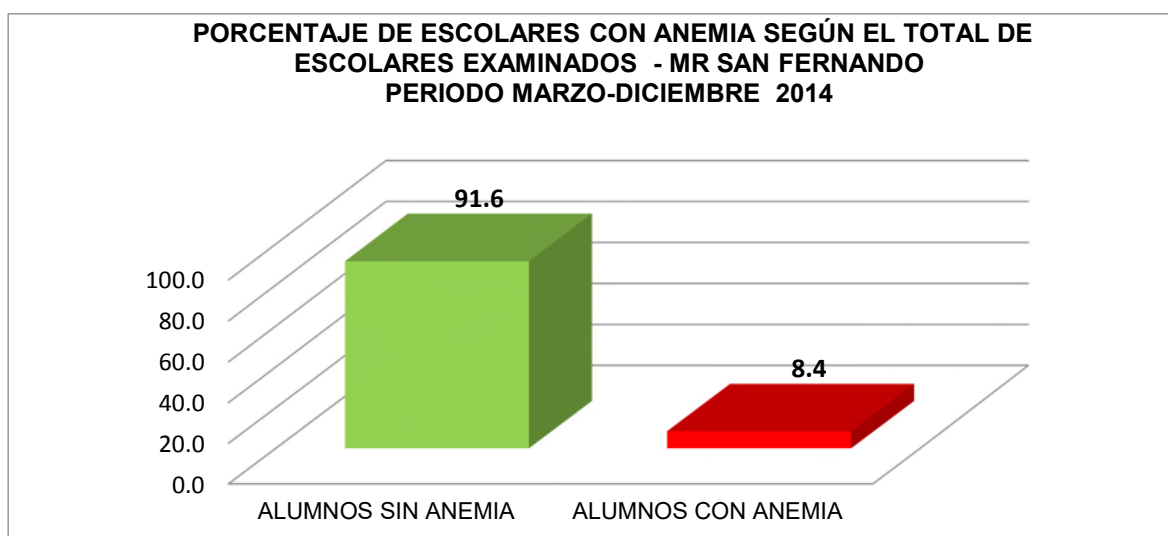
Tabla 11
ESCOLARES CON DIAGNÓSTICO DE ANEMIA – MR SAN FERNANDO

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	TOTAL DE ESCOLARES EXAMINADOS	ALUMNOS CON ANEMIA
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN - Inicial	77	10
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	300	35
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	204	51
	JM ARGUEDAS – Inicial	65	7
	JM ARGUEDAS – Primaria	450	29

C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	169	10
	SAN ANTONIO	103	7
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	595	24
	SANTA FE DE TOTORITA	196	17
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	160	28
	SANTA ROSA – Inicial	33	6
	SANTA ROSA – Primaria	253	20
	LA LIBERTAD - Inicial	18	4
	LA LIBERTAD - Primaria	390	45
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	586	47
	ALFRED NOBEL - Inicial	81	11
	ALFRED NOBEL – Primaria	446	42
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	245	3
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	293	6
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	157	2
TOTAL		4821	404

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 12



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- Tomando en cuenta los resultados mostrados en el cuadro, se puede concluir que la anemia no es un problema fundamental en los escolares focalizados por el Programa Aprende Saludable de la jurisdicción de la Micro Red de Salud San Fernando. Sin embargo, es preciso señalar que el porcentaje de

escolares con anemia tienen acceso a tratamiento gratuito y consejería nutricional.

- También es relevante resaltar que muchos de los escolares que no presentan cuadro de anemia fueron diagnosticados con sobrepeso u obesidad. Esto implica dos reflexiones significativas: el ingreso de las familias de los pobres urbanos focalizados por el Programa Aprende Saludable permite que los escolares puedan alimentarse. Por lo tanto, la malnutrición, que es el problema fundamental identificado, no está determinada por la falta de recursos económicos, sino, más bien, se encuentra determinada por la dimensión valorativa del individuo vulnerable quien muestra desinterés y desconocimiento de las consecuencias negativas de la malnutrición para la salud de los escolares.
- A nivel de la Micro Red san Fernando se brindó tratamiento para anemia a 293 escolares que representa el 72.5% del total de escolares diagnosticados (N=404). Cabe resaltar que los escolares de las I.E. Inicial Virgen del Carmen, Cuna Jardin Virgen del Rosario y la I.E. Inicial José María Arguedas, así como los de nivel primaria I.E. José María Arguedas, San Antonio, Virgen de Fátima, recibieron tratamiento con sulfato Ferroso por un periodo de 1 mes, a diferencia de la I.E. de Nivel primaria I.E. Javier Perez de Cuellar que recibió tratamiento para un periodo de 2 meses, quedando pendiente la entrega de tratamiento a los escolares de las I.E. intervenidas en los Centros de Salud San Fernando y 15 de Enero a quienes se les viene haciendo seguimiento para la entrega de su tratamiento. Cabe resaltar que la entrega del medicamento ha sido sólo a los escolares que cuentan con SIS del Establecimiento de Salud de su Jurisdicción, mientras que al resto de los escolares recibieron las recetas para la compra particular del tratamiento.

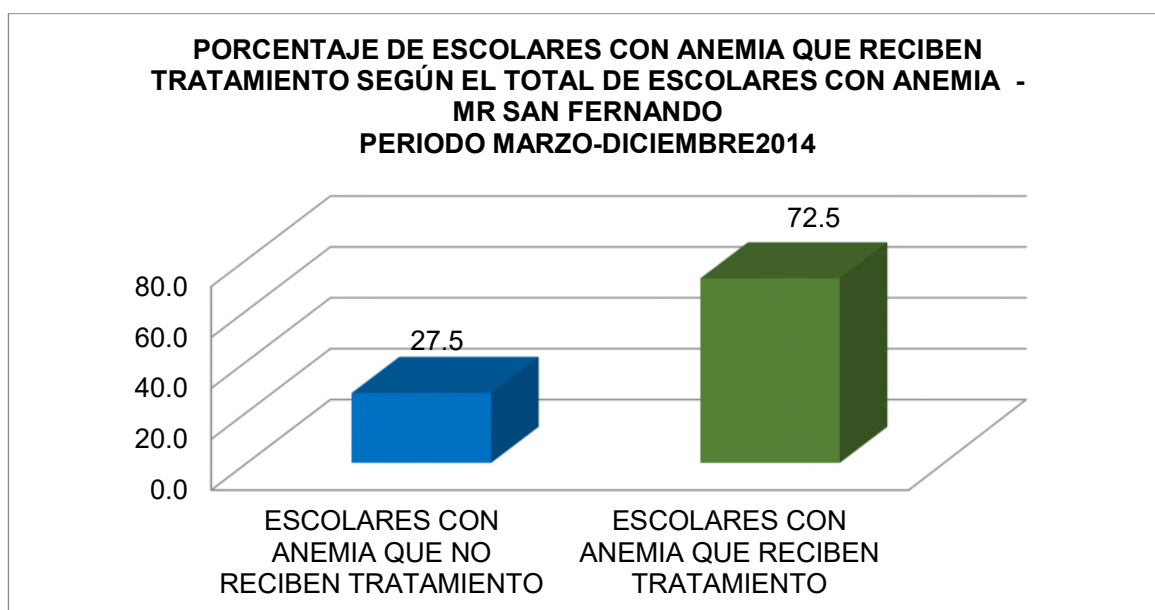
Tabla 12
ESCOLARES CON ANEMIA QUE RECIBEN TRATAMIENTO

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	ALUMNOS CON ANEMIA	N° DE ESCOLARES CON DX DE ANEMIA QUE RECIBEN TRATAMIENTO
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN – Inicial	10	10
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	35	35
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	51	51
	JM ARGUEDAS – Inicial	7	7
	JM ARGUEDAS - Primaria	29	29

C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	10	10
	SAN ANTONIO	7	7
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	24	24
	SANTA FE DE TOTORITA	17	17
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	28	28
	SANTA ROSA – Inicial	6	6
	SANTA ROSA – Primaria	20	20
	LA LIBERTAD - Inicial	4	4
	LA LIBERTAD - Primaria	45	45
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	47	0
	ALFRED NOBEL - Inicial	11	0
	ALFRED NOBEL - Primaria	42	0
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	3	0
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	6	0
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	2	0
TOTAL		404	293

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 13



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- A nivel de la Micro Red San Fernando se han recuperado un total de 110 escolares que representa el 27.2% del total de escolares con diagnóstico de anemia. Cabe resaltar que durante el seguimiento, se encontraron varios casos donde los padres decidieron administrar un tratamiento

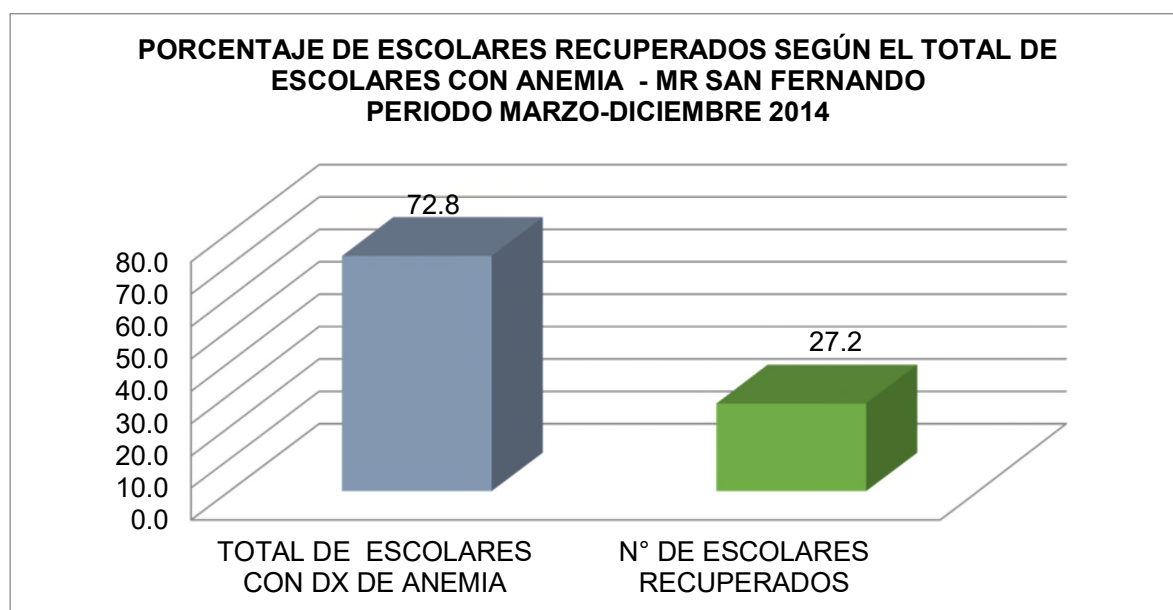
complementario con otro tipo de suplemento (Ejm. Hierro Maltosado), esto por tener una mejor tolerancia.

Tabla 13
ESCOLARES RECUPERADOS DE ANEMIA – MR SAN FERNANDO

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	TOTAL DE ESCOLARES CON DX DE ANEMIA	N° DE ESCOLARES RECUPERADOS
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN - Inicial	10	5
	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	35	26
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	51	38
	JM ARGUEDAS – Inicial	7	3
	JM ARGUEDAS - Primaria	29	29
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	10	4
	SAN ANTONIO	7	5
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	24	SF2
	SANTA FE DE TOTORITA	17	SF2
C.S. LA LIBERTAD	BLANCA COVARRUBIA	28	SF1
	SANTA ROSA – Inicial	6	SF1
	SANTA ROSA - Primaria	20	SF1
	LA LIBERTAD - Inicial	4	SF1
	LA LIBERTAD - Primaria	45	SF1
C.S SAN FERNANDO	GARCÍA ROJAS	47	-
	ALFRED NOBEL - Inicial	11	-
	ALFRED NOBEL - Primaria	42	-
	JOSÉ ANTONIO ENCINAS	3	-
	AMISTAD PERÚ JAPÓN	6	-
15 DE ENERO	MARÍA AUXILIADORA	2	-
	TOTAL	404	110

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 14



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

2.6. Tamizaje de vacunación escolar

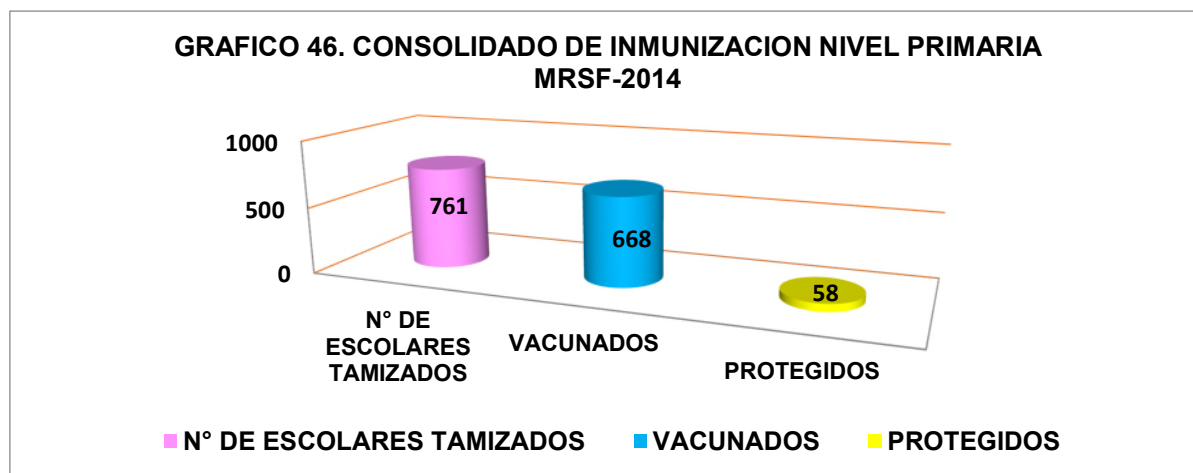
Tabla 14
NIVEL PRIMARIO – INMUNIZACIONES

ESTABLECIMIENTO	COLEGIOS	TOTAL DE ESCOLARES PROGRAMADOS	ATENDIDOS	N° DE ESCOLARES TAMIZADOS	VACUNADOS	PROTEGIDOS
C.S. LA HUAYRONA	JAVIER PEREZ DE CUELLAR	571	506	47	47	0
C.S. SAN HILARIÓN	JM ARGUEDAS – Primaria	550	450	90	35	55
C.S. SANTA ROSA	VIRGEN DE FATIMA	220	169	55	52	3
	SAN ANTONIO	120	103	0	0	0
P.S. SANTA FE DE TOTORITA	MANCO INCA	700	595	0	0	0
	SANTA FE DE TOTORITA	200	196	116	116	0

C.S. LA LIBERTAD	LA LIBERTAD-primaria	364	390	0	0	0
	BLANCA COVARRUBIA	184	160	21	21	0
	SANTA ROSA	480	253	0	0	0
C.S. SAN FERNANDO	ALFRED NOBEL	572	446	105	105	0
	GARCIA ROJAS	668	586	200	190	0
	PERU JAPON	320	293	71	71	0
	ENCINAS FRANCO	345	245	0	0	0
P.S. 15 DE ENERO	MARIA AUXILIADORA	84	157	56	31	0
TOTAL		4553	4549	761	668	58

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 15



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

- El gráfico resume que 761 escolares del nivel primaria fueron tamizados. 668 escolares fueron vacunados y 58 niños fueron protegidos.
- Hace falta realizar una aclaración. Los escolares tamizados son aquellos a quienes se les establece un calendario de vacunas debido a que necesitan ser vacunados; los escolares vacunados son aquellos que se encuentran en proceso de vacunación (son tres vacunas establecidas por el centro de salud); y los escolares protegidos son aquellos que ya cumplieron con el calendario de vacunas.
- Desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, los escolares deben tener acceso a las inmunizaciones. Independientemente del criterio de pobreza, las inmunizaciones deben ser gratuitas y universales para todos los niños. El debido acceso a la salud debe cumplirse en todas las estratificaciones sociales, haciendo hincapié en las poblaciones con menos acceso a derechos a causa de la lejanía de sus viviendas respecto al Centro de Salud más cercano o a causa de la carencia de un seguro de salud que les permita acceder adecuadamente a dicho derecho.

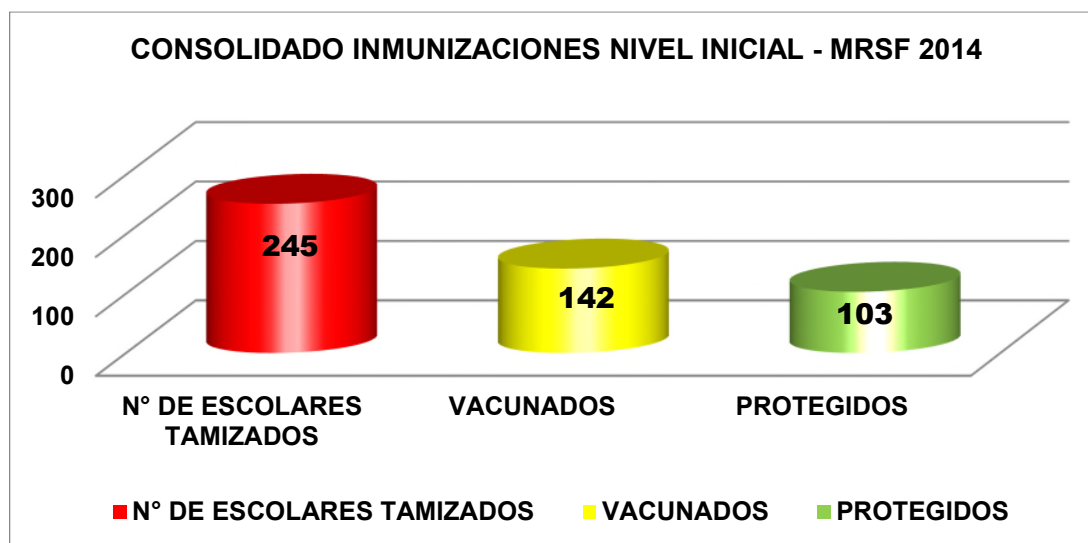
Tabla 15

NIVEL INICIAL- INMUNIZACIONES

Establecimiento	Colegios	Total de escolares programados	Atendidos	N° de escolares tamizados	Vacunados	Protegidos
C.S. LA HUAYRONA	VIRGEN DEL CARMEN - Inicial	112	100	40	28	7
C.S. SAN HILARIÓN	CUNA JARDIN VIRGEN DEL ROSARIO	259	204	105	57	44
	JM ARGUEDAS - Inicial	79	65	29	29	12
C.S. LA LIBERTAD	STA ROSA DEL SAUCE	45	33	33	9	20
C.S. SAN FERNANDO	ALFRED NOBEL-inicial	153	81	38	19	20
	TOTAL	648	483	245	142	103

FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014.

Figura 16



FUENTE: Micro Red de Salud San Fernando. Informe Anual del Programa Aprende Saludable. Lima: Marzo-Diciembre 2014

- El 100% de los escolares tamizados, han sido debidamente vacunados. Del total de vacunados, 103 escolares han finalizado el tratamiento. Estos datos nos permite evaluar positivamente al Programa Aprende Saludable desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad. Independientemente de la condición socio-económica, el derecho a la salud es universal y, por lo tanto, desde cumplirse en todos los estratos sociales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

Una primera conclusión consiste en señalar que la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad, o también llamada “el concepto cualitativo de vulnerabilidad”, permite realizar una crítica teórico-metodológica a los criterios pilares del proceso de focalización tradicional. Esta crítica plantea fundamentalmente rechazar el reduccionismo unidimensional de la perspectiva cuantitativa de la pobreza monetaria. Este rechazo debe ser metodológicamente establecido, pues no se trata de obviar el análisis de la pobreza monetaria sino de incluirla dentro de la perspectiva cualitativa del concepto de vulnerabilidad como un criterio más entre otros. Por ello, el concepto cualitativo de vulnerabilidad, que se define a partir de la comprensión multidimensional y dinámica del desarrollo estructural de la precariedad existencial del individuo, debe ser aplicado en la medida que sea, a partir de su propuesta teórica-metodológica, la base constituida por principios fundamentales desde los cuales puedan elaborarse los instrumentos necesarios para la debida acción pública en materia de focalización de políticas sociales.

Una segunda conclusión consiste en señalar que el concepto cualitativo de vulnerabilidad no es cualquier tipo de relación de desventaja que el individuo considere, desde una apreciación únicamente subjetiva, como perjudicial. La vulnerabilidad es fundamentalmente un tipo específico de relación de desventaja que hace referencia a la pérdida de la adecuada funcionalidad de los principios contenidos en la cultura pública de una sociedad democrática en la existencia de un individuo y/o grupo. Es, por ello, un tipo de relación de desventaja que se genera por la falta de acceso adecuado a los derechos y deberes que el individuo como ciudadano debe tener.

Una tercera conclusión consiste en señalar que el concepto cualitativo de vulnerabilidad permite pensar en las posibilidades de construcción de redes de cooperación impulsadas por el individuo y/o grupo vulnerables. La situación existencial de encontrarse en una posición de desventaja impulsa al individuo a generar formas sociales de autoayuda como estrategias de desarrollo social. La equitativa cooperación se establece sobre la base de un punto de acuerdo sobre lo que racionalmente las partes asumen como beneficioso y conforme a la cultura pública democrática.

Una cuarta conclusión consiste en señalar que el uso de las dimensiones del concepto cualitativo de vulnerabilidad permite repensar la ubicación del ciudadano en relación a las estructuras institucionales y económicas vigentes. Este repensar implica realizar una crítica al tratamiento institucional de la desigualdad y de las relaciones de desventaja que, desde el ajuste estructural, se ha ido desarrollando bajo la consigna de “lucha contra la pobreza”. En ese sentido, el uso de estas dimensiones permite la realización de cambios estructurales significativos a nivel institucional, pues su propuesta discursiva hace referencia a la necesidad de

cambiar la perspectiva de pobreza por una que revalore el desarrollo social sostenible e integral de la existencia del individuo y/o grupo.

Una quinta conclusión consiste en señalar que el uso de los umbrales mínimos aceptables del concepto cualitativo de vulnerabilidad, que permiten realizar un proceso evaluativo del nivel de vulnerabilidad de la existencia del individuo, constituye la propuesta metodológica central de la investigación. A través de esta perspectiva, es posible desarrollar una noción evaluativa de la existencia del individuo. Siguiendo a Bilchitz, refiriéndose a la concepción política de justicia de Rawls, plantea que una noción evaluativa de la vida de los seres humanos, que permita dar cuenta de aquellos indispensables factores que estructuran una vida digna, solo es posible en sentido práctico a través de una interpretación limitada por los principios que definen una sociedad de cultura democrática. En ese sentido, Bilchitz, tomando la idea de la posición original de Rawls, plantea que es posible una noción evaluativa de la vida digna del ser humano restringida a los contornos establecidos por la cultura pública de una sociedad democrática. Por ello, el concepto cualitativo de vulnerabilidad, apoyado en la idea de Rawls y en el planteamiento de Bilchitz, permite el desarrollo de una noción evaluativa de la vida digna desde la vulnerabilidad del individuo.

Una sexta y última conclusión consiste en señalar que el concepto cualitativo de vulnerabilidad permite desarrollar un análisis de la efectividad de las políticas sociales. Este análisis focaliza su atención en los criterios que subyacen al proceso de focalización de los ámbitos de intervención. Bajo la perspectiva del concepto cualitativo de vulnerabilidad, los resultados obtenidos por el Programa Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando no son satisfactorios debido a las siguientes razones:

- a) Los criterios de focalización del Programa Aprende Saludable, al ser criterios que vienen de la pobreza monetaria y geográfica, los segmentos poblacionales a intervenir son tratados de manera homogénea. En ese sentido, la distribución de bienes y servicios públicos no dependen de las necesidades propias que presenta dicha población insertas en una relación de desventaja entre desiguales, sino más bien el Estado impone un patrón institucional de actividades orientado a compensar al individuo calificado como pobre o pobre extremo.
- b) La perspectiva cuantitativa del proceso de focalización tradicional no toma en cuenta el análisis estructural de la vulnerabilidad; es decir, no focaliza el gasto social en actividades orientadas a disminuir el nivel de vulnerabilidad de los individuos que participan de la sociedad en su conjunto. La focalización, desde la perspectiva cuantitativa, orienta el gasto social al desarrollo de actividades de compensación y asistencia bajo una perspectiva correctiva de la pobreza. En ese sentido, la unidimensionalidad de la pobreza monetaria centraliza su atención en los aspectos observables de la precariedad, mientras que el concepto cualitativo de vulnerabilidad amplía su foco de atención y da cuenta de cómo se estructura socialmente la vulnerabilidad de los individuos.

- c) El Programa Aprende Saludable, implementado por la Micro Red de Salud San Fernando, no desarrolló el componente 2, el cual estaba orientado a implementar actividades de promoción de los entornos saludables y de una cultura alimentaria y nutricional saludables. La preocupación central de la Micro red de Salud estuvo en el componente 1, el cual estaba orientado a la evaluación integral de la salud del escolar. En ese sentido, la ausencia del componente 2 evidencia el nivel de importancia que la institución pública le da a los aspectos formativos. Por ello, desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad, los resultados del Programa Aprende Saludable, en esta jurisdicción, no son satisfactorios en la medida que dichos resultados no permiten generar mejores condiciones cognitivas para el desarrollo integral y sostenible de la salud pública en los escolares.

Recomendaciones:

Una primera recomendación consiste en señalar la importancia de que el concepto cualitativo de vulnerabilidad sea adoptado por las instancias gubernamentales con el objetivo de reevaluar los actuales criterios de focalización. Esta revaluación de los criterios de focalización desde el concepto cualitativo de vulnerabilidad permitirá establecer nuevos criterios que logren tomar en cuenta la multidimensionalidad de las condiciones de precariedad en las que viven grandes sectores poblacionales que, sin ser calificados como pobres y pobres extremos, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Una segunda recomendación consiste en señalar que la adopción del concepto cualitativo de vulnerabilidad y sus umbrales de ponderación debe tener como finalidad no solamente el establecer los criterios fundamentales sobre los cuales deba establecerse un conjunto de mecanismos públicos de distribución del gasto social de manera equitativa y proporcional a través de un proceso planificado de implementación de políticas públicas pertinentes, sino también tener como finalidad el poder generar cambios sustanciales en el modelo de crecimiento económico vigente. La perspectiva cuantitativa de reducción de la pobreza debe cambiar hacia una perspectiva más bien de crecimiento social cualitativo, bajo el horizonte ético del desarrollo social sostenible e integral.

Una tercera recomendación consiste en señalar que los umbrales de ponderación del concepto cualitativo de vulnerabilidad -al ser este un concepto definido desde un tipo de racionalidad diferente a la instrumental-aplicativa- no deben ser comprendidos y utilizados como instrumentos orientados a la aplicación práctica. La orientación del concepto cualitativo de vulnerabilidad es generar la estructura básica de criterios fundamentales que den cuenta de aquellos factores indispensables e interrelacionados que permiten lograr el umbral mínimo aceptable para la obtención de una vida digna en la existencia de un individuo y/o grupo. Esta estructura básica de criterios fundamentales, inspirados por el concepto cualitativo de vulnerabilidad, subyace a la racionalidad instrumental sujeta a fines en sentido weberiano. En ese

sentido, la instrumentación, que puede ser cuantitativa y/o cualitativa, debe ser elaborado tomando en cuenta dicha estructura básica de criterios fundamentales.

Una cuarta y última recomendación consiste en señalar que el concepto cualitativo de vulnerabilidad sea adoptado por la comunidad académica con el objetivo de perfeccionar los criterios de focalización de las políticas sociales en el Perú. Ello permitiría reflexionar sobre aspectos fundamentales relacionados a la justicia social, a la equidad en la distribución de los bienes y servicios públicos, a las formas de cooperación social existentes en la sociedad, a la necesidad de tomar en cuenta los marcos de interpretación del mundo de los grupos sociales para la elaboración de políticas públicas, a la valoración del ciudadano y a las oportunidades prácticas de desarrollo social que la acción pública debería generar en una sociedad de cultura pública democrática.

Bibliografía

- Anderson, M (1994). El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables. *Revista internacional de la cruz roja*. Vol. 19, pp. 336-341.
- Aristóteles (2007). *La Política*. Madrid: Austral.
- Aristóteles (2009). *Ética nicomaquea*. Lima: Prisa Innova.
- Arriagada, I. (2006). *Cambio de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social - CEPAL.
- Bejar, H (2001). *Justicia social, política social*. Lima: Achebé Ediciones.
- Blaikie, P, Cannon, T, David, I & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).
- Balme, R & Brouard, S. (2005). Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, Vol. 55 N° 1, pp. 35-69.
- Bamberger, M. (1993). *La función del gasto público en la focalización de los servicios económicos y sociales para los pobres*. Washington, D.C.: Instituto de Desarrollo Económico. División de Recursos Económicos del Banco Mundial.
- Barrantes, R. (2014). *Salud, vulnerabilidades, desigualdades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Berger, P & Luckman, T (2005). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- Bilchitz, D. (2007). *The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, N. (2001). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Bourricaud, F. (1967). *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial SUR S.A.
- Busso, G (2001). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.

Canales, M (Coord) (2006). *Metodologías de la investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Candia, J. (1998). *Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales*. Nueva Sociedad, Vol. 156, pp. 116 -126.

Contreras, C. (2004). *El aprendizaje del capitalismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Contraloría General de la República (2008). *Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República.

Coy, M. (2010). Los estudios del riesgo y la vulnerabilidad. Desde la geografía humana. Su relevancia para América Latina. *Población & Sociedad*, N° 17, pp. 20-60

Del Valle, M & Alfageme, A. (2009). *Análisis de Focalización de la Política Social*. Lima: Banco Central de Reserva.

Dirección de Salud II Lima Sur (2014). *Lineamientos metodológicos para la inclusión en salud en Lima Sur*. Lima: Ministerio de Salud, Dirección de Salud II Lima Sur.

Eyzaguirre, C, Fallaque, C & Lou, S. (2007). *Políticas para eliminar las barreras geográficas en salud*. Lima: CIES - Consorcio de Investigación Económica y Social. Observatorio del Derecho a la Salud.

Franco, R & Lanzaro, J. (Editores) (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Buenos Aires: Naciones Unidas - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

Franco, C. (1991). *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad*. Lima: CEDEP-Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

Fiorati, R & Carril, V. (2015). Determinantes sociales de la salud, iniquidades e inclusión social entre personas con deficiencia. 2015, de *RLAE Revista Latino Americana Enfermagem* Sitio web: <http://rlae.eerp.usp.br/>

Godínes, A, Schkolnik, M, Trejos, J, Ojeda, L, Neil, J & Lima, B. (1995). *Focalización y Pobreza*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.

Hall, P & Taylor, R. (1997). *La science politique et les trois néo-institutionnalismes*. Revue française de science politique, Vol. 47 Numéro 3, pp. 469 - 496.

Hunt, S. (2011). *La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: PUCP, Banco Central de Reserva, Instituto de Estudios Peruanos.

Icumi, L, Bertolozzi, M, Ferreira, R & Aparecida, L. (2008). La utilización del concepto vulnerabilidad por enfermería. 2014, de *RLAE Revista Latino Americano Enfermagem* Sitio web: <http://rlae.eerp.usp.br/>

Jobert, B. (1985). L'État en action. L'apport des politiques publiques. *Revue française de science politique*, N° 4, p. 655-710.

Klarén, P. (2004). *Nación y sociedad en la Historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Lacabana, M & Maingón, T. (1997). *La focalización: políticas sociales "estructuralmente ajustadas"*. Cuadernos de Cendes, Vol. 34, pp. 193 – 218.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social -CEPAL.

Lévi-Strauss, C (2009). *Antropología Estructural*. Madrid: Siglo XXI

Lip, C & Rocabado, F. (2005). *Determinantes sociales de la salud en Perú*. Lima: Ministerio de Salud, Universidad Norbert Wiener, Organización Panamericana de la Salud.

Maskrey, A (Comp). (1993). *Los desastres no son naturales*. Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).

McClintock & A. F. Lowenthal (comps.) (1985). *El Gobierno Militar. Una experiencia peruana 1968-1980*. Lima: IEP.

Meny, I & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Menjívar, R, Kruijt, D & Van Vucht, L. (Editores) (1997). *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica.

Merrien, F. (1990). *État et politiques sociales: contribution à une théorie "néo-institutionnaliste"*. Sociologie du travail. Vol. III Numéro 1, pp. 267 - 294.

Ministerio de Planificación y Cooperación División Social Departamento de Evaluación Social Síntesis. (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) del Gobierno de Chile – CEPAL.

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, Vol. 50 N° 2, p. 189-232.

Palomino, P, Grande, M & Linares, M. (2014). La salud y sus determinantes sociales. Desigualdades y exclusión en la sociedad del siglo XXI. *Revista Internacional de Sociología (RIS) Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre*, Vol. 72, pp. 71-91.

Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC División de estadística y proyecciones económicas.

Portocarrero, F, Vásquez, E & Yamada, G. (2010). *Políticas sociales en el Perú: los nuevos desafíos*. Lima: PUCP, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.

Rawls, J (2006). *Liberalismo político*. Barcelona: Biblioteca de Bolsillo.

Rawls, J (2002). *Justicia como Equidad*. Madrid: Tecnos.

Ribeiro, Manuel (Comp) (2000). *Familia y política social*. Buenos Aires: Lumen.

Rodríguez, J. (2001). *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población.

Rodríguez, J. (2009). *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población.

Ruíz, N. (2011). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, Núm. 77, pp. 63-74.

Salgado, N, González, T, Bojorquez, L & Infante, C. (2007). Vulnerabilidad social, salud y migración México-Estados Unidos. *Revista de Salud Pública de México*. Vol. 49, pp. 8-10.

Sen, A (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta S.A.

Sigal, L, Melgar, S & Melgar, L (Coords) (2010). *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas*. México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales - UNAM.

Smith, A. (2013). *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial.

Strauss, A & Corbin, J (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Schütz, A (1993). *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós.

Tanaka, M & Trivelli, C. (2002). *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo - Unión Europea.

Thorp, R & Bertram, G. (1985). *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul.

Valles, M (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis sociológica.

Vásquez, E (2013). *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional*. Lima: Universidad del Pacífico.

Anexos

Anexo 1: Ley N° 30061 que declara de prioritario interés nacional la atención integral de la salud de los estudiantes de educación básica regular y especial de las instituciones educativas públicas del ámbito del programa nacional de alimentación escolar Qali Warma y los incorpora como asegurados del Seguro Integral de Salud (SIS).

Anexo 2: Plan anual aprende saludable 2014. DISA IV Lima Este. Dirección de Red de Salud de SJL, Micro Red San Fernando.

Anexo 3: Organigrama del equipo Aprende Saludable de la Micro Red de Salud San Fernando 2014.

Anexo 4: Modelo de oficio que la Micro Red de Salud San Fernando presenta a las instituciones educativas priorizadas para la intervención del programa Aprende Saludable.

Anexo 5: Fotografías del proceso de implementación del Programa Aprende Saludable.

