

Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica

Coordinadores:

Oscar A. Martínez-Martínez

Andrés Mideros Mora

Carolina Sánchez Pilco



Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica



Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica

Coordinadores de este texto: Martínez-Martínez, O. A., Mideros Mora, A., & Sánchez Pilco, C.

Primera edición

© 2025 de cada autor

© 2025 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

ediPUCE

laeditorial.puce.edu.ec

Quito, Av. 12 de Octubre y Roca

Apartado n.º 17-01-2184

Telf.: (593) (02) 2991 700 ext. 2060, 1711, 1013

Correo: publicaciones@puce.edu.ec

Producción editorial: Jossué Baquero

Gestión técnica: Macarena Orozco

Asistencia editorial: Danna Quintana

Diseño de portada: Macarena Orozco

Diagramación: Yanko Molina / La Caracola Editores

Corrección de textos: ediPUCE

ISBN digital: 978-9978-77-757-2

Quito, junio de 2025



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons

Reconocimiento-No Comercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica

Índice

Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica.....	11
Introducción.....	11
Referencias	17
 Brechas estructurales en el Ecuador: retos y transformaciones para el desarrollo	18
1. Introducción.....	18
2. Brechas estructurales en el Ecuador.....	22
2.1. Brechas de productividad.....	25
2.2. Brechas por sectorización	30
2.3. Brechas de protección social.....	36
2.4. Brechas territoriales	45
3. Conclusiones	49
Bibliografía	51
 Sistema de indicadores de pobreza para la orientación de políticas sociales en situaciones de riesgo covariante (pandemia COVID-19) en Colombia	55
Introducción.....	55
1. Marco de referencia y metodológico: sistema de indicadores de pobreza y riesgos idiosincráticos y covariantes.....	56

2. Sistema de indicadores de pobreza en Colombia	60
3. Familia de indicadores de pobreza monetaria del sistema de indicadores.....	64
4. Evolución de la pobreza monetaria antes y después de la pandemia del COVID-19	70
5. Indicadores de mercado laboral en el sistema de indicadores	79
6. Indicador de desigualdad de ingresos en el conjunto de indicadores sociales	86
A modo de conclusión	90
Bibliografía.....	93
 Presente y futuro de los asentamientos informales en Chile	98
Introducción.....	98
Fundamentos teórico-conceptuales	102
a. La política de vivienda en Chile y su rol en la gestión de demanda de vivienda en los sectores más vulnerables	102
b. Funcionamiento del mercado inmobiliario	105
c. Mercado de arriendo	107
d. El componente migratorio	107
e. Estallido social	108
Metodología	109
Resultados	110
a. Los campamentos han aumentado por los problemas de localización de la vivienda social.	110
b. Los campamentos han aumentado porque han aumentado ciertos tipos de familia que no son destinatarios de las políticas de vivienda.	115
c. Los campamentos han aumentado porque los hogares no pueden pagar los arriendos	117

Conclusiones: el presente y el futuro de los campamentos en Chile	119
Bibliografía.....	121
La política de subsidio a la vivienda en Cuba.	
Análisis cualitativo del diseño e implementación	125
Introducción	125
Revisión de la literatura	128
De las políticas públicas a las políticas de vivienda	128
Diseño e implementación en políticas de vivienda	130
Metodología	133
Categorías de estudio.....	133
Levantamiento de información	134
Estrategia analítica	135
Resultados	136
a. Características sociodemográficas de subsidiados entrevistados.....	136
b. Diseño	138
c. Implementación	144
Discusión	148
Conclusiones	157
Bibliografía	161
Viabilidad en el desarrollo social, técnico y económico de emprendimientos dirigidos por mujeres en la Provincia de Quispicanchi – Cusco.....	
Introducción.....	168
Situación de la mujer andina en la Provincia de Quispicanchi - Región Cusco	176

Desarrollo de emprendedor de las mujeres de Quispicanchi...	183
Conclusiones	188
Bibliografía.....	191

Emociones sociales que favorecen o desalientan prácticas de cuidado social, entre y con personas mayores, que presentan movilidad reducida	195
Vejez, envejecimiento y cuidado social: Antecedentes.....	195
Envejecer en América Latina: desigualdades y exclusión social	203
Vejez y envejecimiento en México: realidades y demandas de cuidado	205
Jalisco y el Área Metropolitana de Guadalajara.....	208
Precisiones metodológicas.....	212
Emocionalidad y movilidad reducida en la vejez: un ejercicio reflexivo a partir de una aproximación cualitativa	217
Trabajo emocional en las prácticas de autocuidado y de cuidado social	222
Constelaciones emocionales y cuidados ante la movilidad reducida en personas mayores del AMG	224
A manera de cierre.....	229
Bibliografía	231

Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica

Introducción

Andrés Mideros Mora^a

Carolina Sánchez Pilco^a

Oscar A. Martínez-Martínez^b

^aPontificia Universidad Católica del Ecuador

^bIBERO

La pobreza y la desigualdad en América Latina son problemáticas profundamente interrelacionadas y arraigadas en las estructuras sociales y económicas de la región. La historia de colonización, explotación y la implementación de sistemas económicos desiguales ha cimentado una brecha significativa entre los ricos y los pobres. Esta brecha se manifiesta en la distribución desigual de la riqueza, así como en la exclusión y el acceso limitado a recursos y servicios esenciales como la educación, la salud y la vivienda. Estos factores, combinados, perpetúan un ciclo de pobreza y desigualdad que resulta extremadamente difícil de romper.

En 2020 inició uno de los problemas globales más complejos de la historia moderna de la humanidad, la pandemia COVID-19, que llevó a un sin número de cambios a nivel social y de salud pública, esto debido a que al inicio de esta, la mayor parte de la población estuvo

confinada y las actividades económicas pararon en la gran mayoría de los países. En el caso de América Latina, las condiciones preexistentes de pobreza y desigualdad, sumadas a las originadas por la pandemia, generaron brechas sociales aún más grandes, y además se puso en el centro de diversas discusiones problemas que se habían detectado pero que se habían elaborado pocas políticas públicas al respecto, tal como es el tema de los cuidados (niños, enfermos y adultos mayores), acceso a internet, salud mental, por señalar algunos.

Cuatro años después de iniciada la pandemia seguimos viendo sus repercusiones económicas, sociales y de salud pública en toda América Latina. El presente libro, elaborado por autoras y autores de diversas universidades de América Latina, presenta una serie de investigaciones que, si bien evidencian distintas problemáticas, ponen un énfasis en propuestas concretas de política pública para los países de la región. El proyecto se integra en la red de Desigualdad y Pobreza de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), la cual tiene como objetivo primordial promover y difundir, a nivel latinoamericano, las investigaciones y proyectos desarrollados por las universidades pertenecientes a la Red AUSJAL en torno a la pobreza, la exclusión y otras condiciones que generan desigualdad e injusticia social en la región.

El libro se estructura en seis capítulos. El primero, “Brechas estructurales en el Ecuador: retos y transformaciones para el desarrollo” de Andrés Mideros Mora, Nora Fernández Mora y Carolina Sánchez Pilco, ofrece una visión integrada de las desigualdades sociales y económicas en Ecuador, donde se resalta la necesidad de medidas estructurales para lograr un desarrollo más equitativo.

Los autores muestran que la desigualdad no se limita a la distribución de ingresos, sino que también abarca dimensiones relacionadas

con la educación, la salud y distribución del poder, además, subrayan que la ubicación geográfica es prioritaria en las oportunidades y la calidad de vida de las personas. Asimismo, argumentan que estas desigualdades son resultado de sistemas estructurales de discriminación y exclusión arraigados en la sociedad ecuatoriana. Por lo cual, se examinan cómo la matriz productiva del país, centrada en el extractivismo, contribuye a la concentración de la riqueza en ciertos sectores mientras deja a otros en la informalidad y la falta de protección social. De la misma forma, destacan la persistencia de brechas históricas e institucionalizadas en Ecuador en términos de productividad, sectorización laboral, protección social y territorio, las cuales perpetúan las desigualdades y generan empobrecimiento en grupos específicos, así como en determinadas regiones del país. Concluyen que la desigualdad estructural en Ecuador demanda una transformación profunda del modelo de desarrollo para que este incluya la superación del extractivismo, la redistribución de la riqueza, la eliminación de la discriminación institucional y la construcción de una economía basada en la solidaridad y la reciprocidad.

El segundo capítulo “Sistema de indicadores de pobreza para la orientación de políticas sociales en situaciones de riesgo covariante (pandemia COVID-19) en Colombia” de Esteban Nina, evidencia que el sistema de indicadores de pobreza monetaria, pobreza multidimensional complementados por los de mercado laboral y desigualdad en el ingreso, midieron aspectos diferentes de las condiciones de vida de los hogares y fueron complementarios para obtener una panorámica general de los efectos de la pandemia del COVID-19 en la sociedad colombiana. El autor señala que la crisis de la pandemia puso de manifiesto dos desafíos: primero, el desempeño y oportunidad de los indicadores sociales; y, segundo, la toma decisiones de manera perti-

nente para mitigar la magnitud de la vulnerabilidad de las poblaciones pobres relacionadas con las crisis covariantes sin perder el horizonte de monitorear problemas estructurales como la persistente desigualdad en la distribución de ingresos, y el acceso a la estructura de oportunidades en Colombia.

El tercer capítulo “Presente y futuro de los asentamientos informales en Chile”, a cargo de María Paz Trebilcock, muestra que los asentamientos informales han ido incrementándose como una realidad común en el paisaje urbano en América Latina. La autora reflexiona sobre diversos elementos que explican el aumento de campamentos, los cuales están estrechamente vinculados con la implementación de la política de vivienda en Chile. Esta política, fundamentada en la propiedad y en principios neoliberales, no ha logrado adaptarse a la presencia de nuevos actores que también demandan vivienda. A través del análisis de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2022, señala una serie de cambios sociodemográficos que impactan en la aplicación de la política de vivienda, la cual ha sido rebasada, generando la formación de nuevos asentamientos informales.

El cuarto capítulo “La política de subsidio a la vivienda en Cuba. Análisis cualitativo del diseño e implementación”, de Laura de la Paz Castillo y Oscar A. Martínez-Martínez, analiza la política de subsidio para la construcción y/o rehabilitación de viviendas por esfuerzo propio. Este es un programa de la política de vivienda en Cuba, el cual desde 2012 busca solucionar la problemática de acceso a la vivienda. En ese sentido, se establecen como objetivo explicar las falencias de diseño e implementación de la política en el Consejo Popular “Los Sitios”, municipio Centro Habana. La metodología que utilizaron fue cualitativa, aplicando entrevistas a profundidad tanto a beneficiarios

como a funcionarios públicos, las cuales fueron examinadas con análisis temático.

Los autores muestran que el acceso a la vivienda no se ha logrado del todo y que, además, se detectaron diversas problemáticas en el diseño e implementación de esta política pública. Entre los hallazgos encontrados están que la literatura sobre políticas de vivienda se ha elaborado en países democráticos, y Cuba no forma parte de ellos. Por este motivo, su investigación resulta especialmente relevante para mostrar cómo funcionan los programas sociales en contextos no democráticos.

El quinto capítulo “Viabilidad en el desarrollo social, técnico y económico de emprendimientos dirigidos por mujeres en la Provincia de Quispicanchi – Cusco”, estuvo a cargo de Mario Roncal Zolezzi, y muestra la realidad en la que vive la mujer andina en la Provincia de Quispicanchi–Cusco. El texto analiza las costumbres culturales machistas existentes en la zona que, en muchos casos, son aceptados por las mujeres por una situación de comportamiento ancestral. Esto conlleva a situaciones de violencia familiar, embarazos prematuros en adolescentes y maltrato, presentando una situación complicada, donde la mujer tiene pocas posibilidades de desarrollo. El estudio da cuenta de cómo las organizaciones sociales se encuentran interviniendo en esa provincia con la finalidad de atenuar esta situación y permitir a la mujer un espacio de desarrollo a través de emprendimientos que comienzan a germinar como casos de éxito.

Finalmente, el capítulo “Emociones sociales que favorecen o desalientan prácticas de cuidado social, entre y con personas mayores, que presentan movilidad reducida”, de Rocío Enríquez Rosas, María Martha Ramírez García y Alejandro Pérez-Duarte Fernández, muestran que la vivienda constituye el espacio social de mayor permanencia cotidiana y donde se despliegan diversas prácticas sociales para las

personas mayores y quienes los acompañan. Por tanto, la vivienda es el lugar en el que se experimentan gradualmente los procesos de envejecimiento y vejez, mismos que, en algunos casos, pueden estar asociados con pérdida de movilidad, por lo que surge una demanda de cuidados cada vez mayor. De ahí que plantean como el objetivo central: analizar la dimensión emocional de los cuidados ante situaciones de movilidad reducida en una persona mayor y tomando en cuenta la estructura espacial y funcional de la vivienda. Dicho estudio se realizó en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) México, mediante un estudio cualitativo.

A partir de sus hallazgos, se propone una tipología de las viviendas en donde habitan los adultos mayores, tomando en cuenta la dimensión subjetiva, así como el análisis de la estructura espacial. Concluyen que hay una relación importante entre los aspectos de diseño y estructura arquitectónica de la vivienda, y que la percepción subjetiva de las personas incorpora tanto las prácticas de cuidado y su vertiente emocional. A partir de sus resultados, proponen el diseño de habitaciones que favorecen el cuidado de las personas mayores con movilidad reducida.

El libro que está a punto de leer contiene una serie de propuestas de políticas públicas basadas en evidencias que, si bien fueron implementadas en determinados países, ofrecen hallazgos y enfoques que pueden ser aplicables a diversos contextos de América Latina. Estas propuestas representan un valioso insumo para la toma de decisiones en la región porque brindan herramientas fundamentadas para abordar las problemáticas de pobreza, desigualdad y exclusión social. Al adoptar –y adaptar– estas políticas a las realidades locales se puede trabajar en pos de la construcción de sociedades más equitativas y justas en América Latina.

Referencias

- Castillo, L. d., & Martínez-Martínez, O. A. (XXYY). La política de subsidio a la vivienda en Cuba. Análisis cualitativo del diseño e implementación. En *Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables en Latinoamérica*.
- Enriquez Rosas, R., Ramírez García, M. M., & Pérez-Duarte Fernández, A. (XXYY). Emociones sociales que favorecen o desalientan prácticas de cuidado social, entre y con personas mayores, que presentan movilidad reducida. En *Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables en Latinoamérica*.
- Mideros Mora, A., Fernández Mora, N., & Sánchez Pilco, C. (XXYY). Brechas estructurales en el Ecuador: retos y transformaciones para el desarrollo. En *Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables en Latinoamérica*.
- Nina B., E. (XXYY). Sistema de indicadores de pobreza para la orientación de políticas sociales en situaciones de riesgo covariante (pandemia COVID-19) en Colombi. En *Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables en Latinoamérica*.
- Roncal Zolezzi, M. (XXYY). Viabilidad en el desarrollo social, técnico y económico de emprendimientos dirigidos por mujeres en la Provincia de Quispicanchi – Cusco. En *Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables en Latinoamérica*.
- Trebilcock, M. P. (XXYY). Presente y futuro de los asentamientos informales en Chile. En *Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables en Latinoamérica*.

Brechas estructurales en el Ecuador: retos y transformaciones para el desarrollo¹

Andrés Mideros Mora^a

Nora Fernández Mora^a

Carolina Sánchez Pilco^a

^aPontificia Universidad Católica del Ecuador

1. Introducción

La desigualdad es un fenómeno socioeconómico que, si bien se expresa a través de la diferencia en la distribución de bienes, ingresos y rentas dentro de un grupo, sociedad, país o entre países, presenta múltiples dimensiones vinculadas a factores como la clase social, el género, la edad, la ubicación geográfica, el origen e identidad étnica, la orientación sexual y la religión (ONU, 2019).

La desigualdad también es definida como una expresión observable de la inequidad (Breilh, 2010), entendida como las relaciones de poder injustas que son resultado histórico del “proceso de acumulación, apropiación y concentración económica, política y cultural por parte de una determinada clase –o grupo–, que subordina y/o excluye a otras clases y/o grupos” (Weingast, 2021, pp. 139). Si esta desigualdad se produce entre grupos según sus rasgos culturales o construidos

1 Una versión previa de este capítulo fue publicada por FES-ILDIS en Ecuador, institución que auspició esta investigación.

socialmente (género, origen étnico, etc.) es definida como desigualdad horizontal, mientras que la desigualdad vertical es aquella que se da en la distribución de la riqueza o de ingresos entre personas o entre hogares (Balakrishnan & Heintz, 2015).

El debate público de la desigualdad ha estado relacionado con su aumento a nivel global en las últimas tres décadas², así como con la garantía de los derechos humanos y el acceso a los bienes y servicios de la sociedad necesarios para una vida digna, por lo que se conecta con los debates políticos y filosóficos en torno a la justicia. Por su vínculo con la discriminación, la pobreza y exclusión, la lucha contra la desigualdad ha sido incluida como uno de los objetivos prioritarios de la agenda global del desarrollo sostenible para las próximas décadas (CEPAL, 2016).

Desde la perspectiva crítica, el origen de la desigualdad ha sido vinculado al proceso del desarrollo del capitalismo, caracterizado por un conjunto de contradicciones entre las que se destacan el desarrollo desigual en el tiempo (crisis periódicas) y en el espacio (brechas rural-urbano, brechas geográficas entre países) así como por la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y el bienestar social presente en todos los niveles de la estructura social (Cueva, 2004) (Harvey, 2021).

Estas contradicciones se acentúan en las economías como la ecuatoriana debido a su situación de dependencia histórica y a la heterogeneidad estructural de su economía (Cueva, 2004). La heterogeneidad estructural, en un sentido amplio, se puede conceptualizar como una cristalización de diversas formas productivas, relaciones sociales y mecanismos de dominación que coexisten en el tiempo e interactúan de

2 Desde 1995, el 1% más rico ha acumulado cerca de 20 veces más riqueza global que la mitad más pobre de la humanidad. Además, en 2021, 252 hombres poseían, de manera conjunta, más riqueza que los mil millones de mujeres y niñas de África, América Latina y El Caribe (OXFAM, 2022).

manera interdependiente, según lo planteado por Di Filippo y Jadue (1976). Esta diversidad estructural puede ser caracterizada al considerar tanto la estructura productiva como la estructura ocupacional. En este sentido, la estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten un sector moderno de alta productividad, junto a un amplio sector de baja productividad en el que se desarrollan labores de subsistencia, trabajos independientes no calificados o por cuenta propia (CEPAL, 2012b).

Para abordar la heterogeneidad estructural, Cardoso y Faletto (1977) establece que las actividades directas relacionadas con la explotación de recursos naturales, como la minería, la agricultura y, principalmente, la tenencia de la tierra, son determinantes en la generación de una profunda desigualdad estructural. Esta desigualdad se halla directamente vinculada a la cultura del privilegio que sostiene que esta disparidad es un síntoma de un acceso privilegiado a los recursos naturales y la apropiación de rentas por parte de agentes con mayor poder político y económico, constituyendo una suerte de “fábrica social” de la desigualdad en aspectos cruciales como la productividad, la incorporación del progreso técnico, el acceso a los mercados, así como en aspectos relacionados con la educación, el ingreso, la trayectoria laboral y, en última instancia, el bienestar (Gaudin & Pareyón Noguez, 2020).

En primer lugar, esta heterogeneidad productiva se traduce en una demanda laboral segmentada con brechas salariales entre los más y menos calificados, brechas de capacidad y pocas opciones de movilidad ocupacional. De esta manera, se reproducen las desigualdades económicas y sociales, afectando a la población insertada a los sectores económicos menos productivos (Rabanal, 2021) (CEPAL, 2012b), es decir, que, condicionada por la matriz productiva, la desigualdad está relacionada en términos de brechas de productividad, acceso y calidad de empleo (CEPAL, 2016).

A esto debe agregarse la inequidad en el acceso y calidad de los servicios sociales. Además, la interconexión entre el territorio y las oportunidades en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales es un fenómeno fundamental que moldea la vida de las personas (S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa, 2021). Como se mencionó previamente, el lugar de residencia puede ejercer una influencia significativa en la probabilidad de que una persona alcance la riqueza o caiga en la pobreza. Esto se debe a las marcadas diferencias en la disponibilidad y calidad de servicios sociales, empleo e infraestructura pública, que varían según la ubicación geográfica.

Por lo tanto, la desigualdad no es solo un asunto de distribución de ingresos; las personas experimentan desigualdades en diferentes dimensiones que incluyen el nivel educativo, la salud y la distribución de poder (Ortale & Rauskay, 2021) (Balakrishnan & Heintz, 2015), y además está influenciada significativamente por el factor territorial. Así, las desigualdades agudizan la pobreza y las brechas sociales, y son el resultado de la persistencia histórica de sistemas estructurales de discriminación y de exclusión que caracterizan al sistema de reproducción social (Weingast, 2021).

La capacidad de los países para mitigar la desigualdad está intrínsecamente vinculada a la eficacia con la que las instituciones laborales y la arquitectura de la protección social abordan la estructura de riesgos existente (CEPAL, 2012a). Asimismo, dicha capacidad se relaciona con la alineación de las acciones en ambos campos hacia objetivos comunes. Además, el éxito de los países en la reducción de las desigualdades se encuentra estrechamente ligado a los márgenes fiscales disponibles y a las capacidades político-institucionales para implementar medidas efectivas (CEPAL, 2012a).

En Ecuador, tras una mejora en la distribución del ingreso en el período 2007-2014, a partir de la caída de los precios internacionales del petróleo (2014), se registró un estancamiento en la reducción de la desigualdad, ahondada por los efectos de la pandemia del COVID-19. En un contexto de recuperación económica asimétrica y ajuste del gasto público, es fundamental analizar las brechas entre los sectores de la economía que concentran mayor y menor fuerza laboral. Esto permitirá, comprender la desigualdad en el Ecuador como un fenómeno estructural de múltiples dimensiones.

En este marco, a continuación se analizan las brechas existentes en la estructura económica del Ecuador, que estructuralizan y reproducen la desigualdad. El análisis parte de la descripción de la estructura económica tanto en términos del empleo como del valor agregado, para después presentar las brechas de productividad existentes, y la forma en que estas segmentan a la población, es decir, cómo determinados grupos poblacionales se encuentran sobrerrepresentados en ciertos sectores y excluidos de otros, lo cual condiciona los niveles de ingreso y seguridad social. Posteriormente, se presentan las brechas de protección social a manera de una dualidad institucional que condiciona el bienestar a la participación económica dentro de una estructura desigual. Finalmente, se presentan las brechas territoriales como una expresión adicional de la reproducción de la estructura económica y las desigualdades que de esta se derivan.

2. Brechas estructurales en el Ecuador

La estructura económica del Ecuador no ha cambiado significativamente desde el inicio del primer boom petrolero, y da cuenta de marcadas diferencias entre sectores económicos.³ Las ramas de agricul-

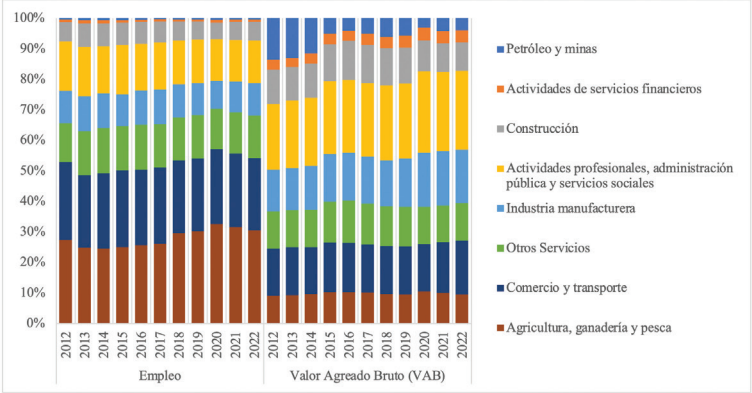
³ El análisis de la estructura económica cruza información del producto interno bruto (PIB) por industria del Banco Central del Ecuador, y la información de empleo por de rama de actividad de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEM-

tura, ganadería y pesca, y de comercio y transporte, concentran el 52% del empleo, en promedio entre 2012 y 2022; sin embargo, representan apenas el 26% del valor agregado bruto (VAB). En contraste, las ramas de petróleo y minas, y de actividades de servicios financieros, que absorben apenas el 1,4% del empleo, concentran el 10,5% del VAB (Gráfico 1).

En el periodo analizado (2012-2022) se observan pequeñas variaciones en la estructura del empleo. Entre 2013 y 2016, el sector de construcción absorbió mayor cantidad de empleo, mientras que el sector de agricultura, ganadería y pesca presentó sus valores mínimos en esos años, para después invertirse esta relación. Por su parte, el sector de actividades profesionales, administración pública y servicios sociales tiene una tendencia decreciente, en cuanto a participación del empleo, a partir de 2016; así como el empleo en la industria manufacturera se redujo fuertemente en 2020, durante la pandemia de la COVID-19. En el mismo año (2020), es notable que el empleo en el sector de agricultura, ganadería y pesca experimentó un incremento; no obstante, en 2022, este indicador regresó a niveles similares a los previos a la pandemia, alcanzando un 30.6% del empleo.

DU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Para este fin, se agrupan ocho sectores económicos: 1) Petróleo y minas; 2) Actividades de servicios financieros; 3) Construcción; 4) Actividades profesionales, administración pública y servicios sociales; 5) Industria manufacturera; 6) Otros Servicios; 7) Comercio y Transporte; y 8) Agricultura, ganadería y pesca. En el sector de “actividades profesionales, administración pública y servicios sociales” se agrupan las actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos; administración pública y defensa; enseñanza y actividades de atención de la salud humana; y asistencia social. Por otro lado, la categoría de “otros servicios” agrupa: suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento; actividades de alojamiento y servicio de comidas; información y comunicación; actividades inmobiliarias; artes y entretenimiento; otras actividades de servicios; actividades de los hogares como empleadores; y actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

**Gráfico 1: Estructura económica (porcentaje de personas y porcentaje del VAB)
por sector, 2012-2022**



Fuente: INEC (ENEMDU, rondas de diciembre 2012-2017 y 2020, anual 2018, 2019, 2021 y 2022); Banco Central del Ecuador
Elaboración propia.

En cuanto a la distribución del VAB, se evidencia una caída del sector de petróleo y minas en 2015 para después mantenerse hasta 2021. El sector de construcción presenta una tendencia decreciente desde 2019, mientras que las actividades profesionales, administración pública y servicios sociales, así como la industria manufacturera, presentan tendencias al alza durante el periodo comprendido entre 2012 y 2022. Por otro lado, es evidente que, en el último año, el sector de comercio aumentó su concentración del VAB a 17.4%, superando en 2 puntos porcentuales el valor registrado en 2020.

2.1. Brechas de productividad

La brecha de productividad se refiere a la disparidad en los niveles de eficiencia y rendimiento entre los sectores de baja productividad y aquellos con un desempeño más elevado. En este contexto, los sectores caracterizados por una baja productividad enfrentan dificultades significativas para innovar, adoptar tecnología y fomentar procesos de aprendizaje (CEPAL, 2010). Esta heterogeneidad interna no solo intensifica los problemas de competitividad a nivel sistémico, sino que también da lugar a círculos viciosos que involucran no solo la persistencia de la pobreza y el bajo crecimiento, sino también la limitada capacidad de aprendizaje y el débil cambio estructural en dichos sectores (CEPAL, 2010).

La estructura económica del Ecuador, en la cual los sectores concentradores de empleo tienen poca participación en el VAB, y viceversa, se genera por la presencia de brechas de productividad. Esto significa que existen diferencias estructurales en la relación del VAB por trabajador entre sectores. En otras palabras, la economía ecuatoriana presenta disparidades en términos de eficiencia y productividad entre distintas ramas de actividad, lo que se traduce en un panorama donde la generación de riqueza y la creación de empleo no están necesariamente alineadas en la misma proporción en todos los sectores económicos del país. En este caso, si los sectores experimentan un aumento en la productividad, pero contribuyen con una proporción reducida del empleo total, solo un número limitado de trabajadores se verá favorecido por el incremento salarial, mientras que la mayoría continuará empleada en sectores con niveles inferiores de productividad y salarios (CEPAL, 2010).

El Gráfico 2 presenta la productividad relativa tomando como sector de referencia al de petróleo y minas, dado que es el que presenta

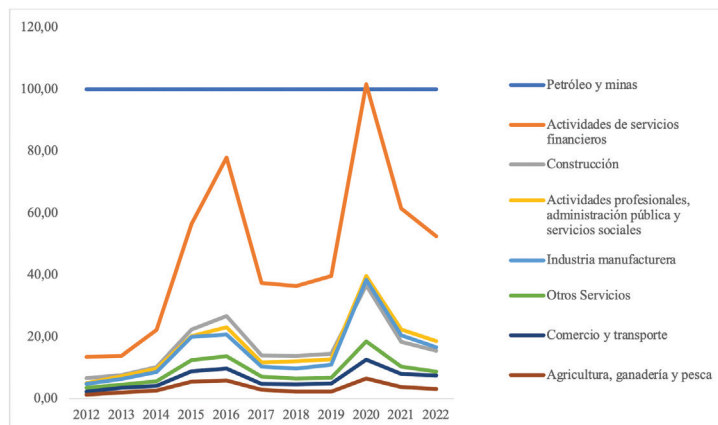
mayor productividad en el periodo 2012-2022.⁴ El segundo sector en productividad es el de actividades de servicios financieros, el cual en 2012 alcanzó el 13,4% de la productividad de petróleo y minas. No obstante, esta proporción experimentó un ascenso considerable a lo largo del tiempo, alcanzando el 77,9% en 2016 y posteriormente un punto máximo del 101,5% en 2020, marcando este último año como el de su máxima productividad. Sin embargo, al finalizar el año 2022, se registró una disminución, situándose en el 52,4%. A pesar de la disminución en su productividad relativa en los últimos años, es relevante destacar que, durante el año de la pandemia, este sector fue el principal generador de VAB por trabajador y mantuvo esta posición en el 2022. Los demás sectores representan menos del 20% de la productividad de petróleo y minas.

La volatilidad que se aprecia en el Gráfico 2 se debe a los altos niveles de VAB alcanzados por el sector de petróleo y minas en los periodos 2012-2014 y 2017-2019, que se relaciona con el aumento del precio del petróleo, así como la abrupta caída de este sector en 2020 vinculada tanto con menor producción cuanto con la reducción del precio del petróleo, que incluso alcanzó niveles negativos durante la pandemia de la COVID-19. Durante los siguientes años (2021-2022), la productividad del sector de petróleo y minas continuó mostrando un bajo rendimiento, aunque se registró un incremento que llegó a duplicar los niveles alcanzados en 2020. Sin embargo, es im-

⁴ La productividad se calcula como la división entre el valor agregado bruto (obtenido del Banco Central del Ecuador) y el total de la población empleada (obtenido de la ENEM-DU), en cada sector económico. Para obtener el valor relativo, se toma un sector de referencia, y la productividad relativa se calcula dividiendo el valor de productividad de cada sector para el valor de la productividad del sector de referencia y multiplicando por 100. De esta manera, la productividad del sector de referencia es 100, y el de los demás sectores se interpreta como el porcentaje de productividad en comparación con el sector de referencia.

portante destacar que esta recuperación aún no logró superar la productividad relativa observada en los periodos de abundancia petrolera antes mencionados.

Gráfico 2: Productividad relativa (Petróleo y minas = 100), 2012-2022



Fuente: INEC (ENEMDU, rondas de diciembre 2012-2017 y 2020, anual 2018, 2019, 2021 y 2022); Banco Central del Ecuador

Elaboración propia.

Para eliminar esta distorsión, en el Gráfico 3 se excluye al sector de petróleo y minas, y se toma como referencia al de actividades de servicios financieros. Esto permite observar no sólo la magnitud de la brecha de productividad que existe entre sector financiero y los demás sectores de la economía, sino además que esta se ha incrementado en los últimos diez años. El sector con mayor pérdida de productividad relativa entre 2012 y 2022 es el de la construcción (-19,7 puntos) que pasó de un equivalente al 49,1% de la productividad de servicios financieros en 2012 a 29,42% en 2022, seguido por los sectores de

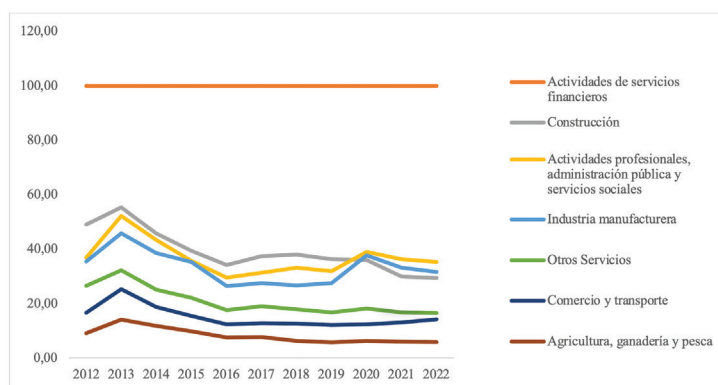
otros servicios (-9,9 puntos), comercio y transporte (-2,4 puntos), y agricultura, ganadería y pesca (-3,2 puntos).

Es así como se da cuenta de tres grupos de sectores. El primero, conformado por petróleo y minas, y actividades de servicios financieros, que son los de mayor productividad relativa, pero que concentran muy poco empleo. El segundo grupo está integrado por construcción, actividades profesionales, administración pública y servicios sociales, e industria manufacturera, con un nivel de productividad relativa medio bajo. Mientras que el tercer grupo lo conforman los sectores de otros servicios, comercio y transporte, y agricultura, ganadería y pesca, siendo los de menor productividad relativa y mayor concentración de empleo.

La concentración de empleo en sectores de menor productividad conlleva una serie de implicaciones económicas y sociales. En primer lugar, esta configuración conlleva una disminución del valor añadido por trabajador en la economía, lo que se traduce en la percepción de salarios inferiores y en una contribución reducida al crecimiento económico global (Cimoli, Porcile, Primi, & Vergara, 2005). Asimismo, este fenómeno puede agudizar las disparidades en los ingresos, dado que los empleados en sectores menos productivos tienden a recibir remuneraciones más modestas en comparación con sus contrapartes en sectores más productivos (CEPAL, 2010). Esta disparidad en los ingresos puede tener consecuencias adversas para la equidad social. Por otro lado, la dependencia de sectores menos productivos puede propiciar la persistencia de tasas de desempleo, subempleo e informalidad, caracterizadas por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social (CEPAL, 2010). En última instancia, esta configuración sectorial podría restringir el crecimiento económico a largo plazo y obstaculizar la movilidad ascen-

dente de los trabajadores, enfatizando así la trascendencia de abordar tanto la productividad como las condiciones laborales en dichos sectores (CEPAL, 2010).

Gráfico 3: Productividad relativa
(Actividades de servicios financieros = 100), 2012-2022

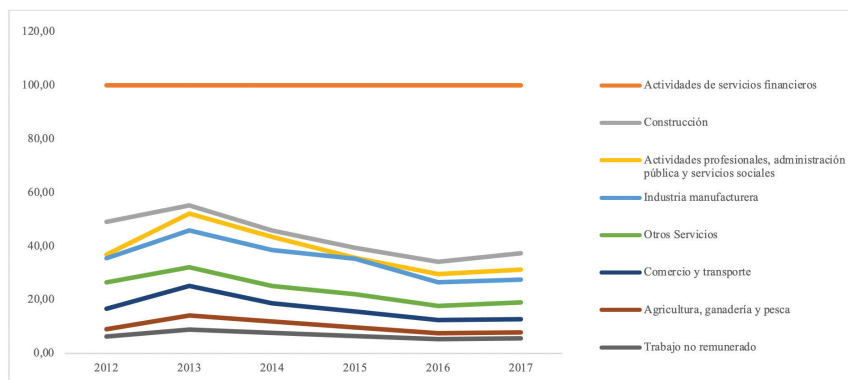


Fuente: INEC (ENEMDU, rondas de diciembre 2012-2017 y 2020, anual 2018, 2019, 2021 y 2022); Banco Central del Ecuador

Elaboración propia.

Al incorporar el sector de trabajo no remunerado del hogar (TNRM), se observa que este constituiría el sector de menor productividad relativa (Gráfico 4). Esto a pesar de generar un VAB que representa el 20% del PIB e incorporar el equivalente a 5,7 millones de personas trabajando a tiempo completo, de las cuales el 76,8% son mujeres (INEC, 2020). Un sector que queda invisibilizado, dado que no se reporta de manera conjunta con las estadísticas macroeconómicas ni con las de empleo, pero que además se da en condiciones de desprotección, sin reconocimiento ni protección social directa.

Gráfico 4: Productividad relativa del trabajo no remunerado del hogar
(Actividades de servicios financieros = 100), 2012-2017



Fuente: Banco Central del Ecuador; INEC (Cuenta Satélite de Trabajo No Remunerado del Hogar; ENEMDU, rondas de diciembre 2012-2017).

Elaboración propia.

2.2. Brechas por sectorización

En cuanto al nivel de formalidad vinculado con la cobertura de seguridad social en cada sector de la economía, se observa que el sector de actividades de servicios financieros tiene las mejores condiciones, seguido de actividades profesionales, administración pública y servicios sociales, mientras que el sector extractivo de petróleo y minas da cuenta de un importante porcentaje de personas (38,4% en 2021 y 36,4% en 2022) que no cuentan con seguridad social. En los demás sectores más de la mitad de los trabajadores no están cubiertos por ningún régimen de seguridad social, siendo los de menor cobertura los sectores de construcción; agricultura, ganadería y pesca; comercio y transporte; y otros servicios (Tabla 1).

Un aspecto de análisis de particular interés se refiere a las tendencias observadas en la cobertura de seguridad social en sectores específicos de la economía ecuatoriana. Se ha observado que el sector de actividades profesionales, administración pública y servicios sociales experimentó una disminución notable en su cobertura de seguridad social, pasando del 79.34% en el año 2019 al 71.9% en el año 2022, lo que representa una reducción de 7.4 puntos porcentuales. Además, se identificó un fenómeno similar en el sector de petróleo y minas, que experimentó una disminución en la cobertura de seguridad social de 8.7 puntos porcentuales durante el mismo período. Estas reducciones podrían estar relacionadas con eventos y circunstancias asociadas a la pandemia de COVID-19, que impactaron de manera significativa en la economía y el empleo en estos sectores.

Los niveles de productividad que repercuten en el ingreso laboral, así como la cobertura de seguridad social, se relacionan con la probabilidad de empobrecimiento, estimada por el porcentaje de personas trabajadoras en cada sector que se encuentran en situación de pobreza por ingreso. La Tabla 1 muestra que en el sector de agricultura, ganadería y pesca el nivel de pobreza alcanzó en los tres años analizados, un promedio de 38,5%; seguido por construcción, que exhibe un promedio de pobreza de 20.9% en el año 2021, con una posterior disminución a 17.3% en el año 2022. Por su parte, los sectores de actividades de servicios financieros; actividades profesionales, administración pública y servicios sociales; y petróleo y minas, presentan las menores probabilidades de empobrecimiento.

Tabla 1: Cobertura de la seguridad social y pobreza por ingresos, 2019-2022

Rama de actividad	Cobertura de seguridad social			Porcentaje de pobreza		
	2019	2021	2022	2019	2021	2022
Petróleo y minas	72,3%	61,6%	63,6%	4,5%	8,6%	8,16%
Actividades de servicios financieros	94,2%	90,9%	90,4%	0,5%	1,3%	1,66%
Construcción	18,8%	14,9%	15,5%	13,7%	20,9%	17,33%
Actividades profesionales, administración pública y servicios sociales	79,3%	76,1%	71,9%	3,6%	5,5%	5,24%
Industria manufacturera	45,7%	42,8%	41,5%	11,6%	16,1%	12,70%
Otros Servicios	34,7%	28,3%	27,9%	11,4%	18,4%	13,42%
Comercio y transporte	32,5%	27,7%	28,0%	11,1%	17,4%	12,66%
Agricultura, ganadería y pesca	33,0%	28,9%	29,5%	37,9%	40,4%	37,30%
Total	40,8%	36,2%	35,6%	17,6%	23,1%	19,45%

Fuente: INEC (ENEMDU, anual 2019, 2021 y 2022).

Elaboración propia.

Cuando se observa que en ciertos sectores laborales los trabajadores caen en la pobreza, esto indica que, a pesar de su empleo, sus ingresos resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas y mantener un nivel de vida adecuado. Esta situación puede ser atribuible a la percepción de salarios bajos, a condiciones laborales precarias, o a la carencia de acceso a beneficios y seguridad social. Como consecuencia directa, los trabajadores y sus familias experimentan una vulnerabilidad económica que puede traducirse en dificultades para acceder a servicios de atención médica, educación de calidad, una adecuada alimentación, entre otros (CEPAL, 2016).

Lo anterior condiciona el bienestar, y perpetua la desigualdad social y económica, la inseguridad económica para los trabajadores,

la limitación de la movilidad social, el freno al desarrollo económico, y la posible inestabilidad social, reproduciendo las desigualdades, entre las personas que se insertan en la estructura económica, a través de un mercado laboral claramente segmentado y discriminatorio (CEPAL, 2010).

La Tabla 2 evidencia que las mujeres están subrepresentadas en los sectores de petróleo y minas, y de construcción. Mientras que se encuentran sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado del hogar, y en los sectores de otros servicios y actividades de servicios financieros. Sin embargo, para el 2022, se encuentra que en el sector de otros servicios el 48,25% de las mujeres se ocupan como trabajadoras no calificadas, frente al 18,79% de los hombres; mientras que apenas el 2,23% de las mujeres son oficiales operarias, en contraste con el 17,23% en el caso de los hombres. Por su parte, en el caso de las mujeres que trabajan en el sector de servicios financieros se observa que el 94,88% son blancas o mestizas. Esto da cuenta tanto de la presencia de discriminación por género, pero además de otros factores que condicionan el acceso de las personas a determinados sectores económicos.

En el caso de las personas jóvenes se observa que estas están subrepresentadas en actividades profesionales, administración pública y servicios sociales. Mientras que se emplean con mayor probabilidad en servicios financieros, construcción, y petróleo y minas, dependiendo de sus oportunidades educativas y otras condiciones socioeconómicas. Por ejemplo, se observa que, en el 2022, el 93,46% de los jóvenes empleados en servicios financieros son blancos o mestizos; mientras que en el sector de la construcción se evidencia que el 70,02% de los jóvenes se encuentran trabajando en el sector informal.

Tabla 2: Sobrerepresentación sectorial por género, edad y autoidentificación étnica, promedio 2018-2022

Rama de actividad	Mujeres	Jóvenes	Adultos/as mayores	Afro-ecuatorianos/as	Indígenas	Montuvios/as
Petróleo y minas	-0,77	0,15	-0,85	-0,07	-0,11	-0,86
Actividades de servicios financieros	0,26	0,27	-0,90	-0,57	-0,63	-0,82
Trabajo no remunerado	0,90					
Construcción	-0,93	0,09	-0,59	0,28	-0,15	-0,48
Actividades profesionales, administración pública y servicios sociales	0,19	-0,19	-0,68	0,03	-0,69	-0,54
Industria manufacturera	-0,12	0,05	-0,40	-0,06	-0,57	-0,46
Otros Servicios	0,51	0,02	-0,40	0,42	-0,70	-0,31
Comercio y transporte	-0,02	0,01	-0,09	-0,04	-0,51	-0,36
Agricultura, ganadería y pesca	-0,07	0,03	0,86	-0,19	1,28	0,95

*Promedio 2012-2017.

Nota: El nivel de sobrerepresentación se calcula como la relación entre la participación de un determinado grupo de personas en el empleo de un sector sobre la participación de ese grupo de personas en el total de empleo. Un valor positivo implica una sobrerepresentación, mientras que un valor negativo significa subrepresentación.

Fuente: INEC (ENEMDU, anual 2018, 2019, 2021 y 2022).

Elaboración propia.

Por su parte, se evidencia una marcada exclusión en adultos mayores de todos los sectores económicos, en especial aquellos de mayor productividad relativa; mientras que hay una sobrerrepresentación del 86% en el sector de agricultura, ganadería y pesca. Esto se relaciona con la posibilidad de jubilación que existe en otros sectores con mayor cobertura de seguridad social.

Al analizar la sobrerrepresentación por autoidentificación étnica se encuentra que en el caso de personas afroecuatorianas existe una sobrerrepresentación en otros servicios y construcción. En este último sector se debe señalar que el nivel de empleo como trabajadores no calificados de personas afroecuatorianas alcanza el 48,91%, en comparación con el 40,93% de personas autoidentificadas como blancas o mestizas, dando cuenta de factores discriminatorias dentro del sector. Asimismo, dentro del sector de otros servicios, el 49,48% de afroecuatorianos/as y el 46,38% de indígenas se ubican en empleo informal, frente al 38,51% de blanco-mestizos, durante el año 2022.

En cuanto a pueblos y nacionalidades indígenas, se observa la mayor sobrerrepresentación (128%) en el sector de agricultura, ganadería y pesca; mientras que se encuentran excluidos, por subrepresentación, en los demás sectores de la economía, especialmente en actividades profesionales, administración pública y servicios sociales, y otros servicios. En consideración de la reducida productividad registrada en el sector agrícola, ganadero y pesquero, se debe subrayar que, dentro de esta esfera, la población indígena muestra una marcada inclinación hacia el empleo en el sector informal, alcanzando un significativo 93,47%, en contraposición al promedio nacional que se sitúa en un 78,75%.

De lo anterior se desprende que la estructura económica del Ecuador se encuentra construida sobre la base del machismo y el racismo, expresado en la discriminación por género y etnia, condicionan-

do el sector en que una persona se inserta en la economía, limitando las oportunidades de determinados grupos de personas. En la medida en que persisten brechas de productividad entre sectores, esto condiciona los resultados en términos de bienestar, reproduciendo las desigualdades. Se debe agregar, además, las condiciones de discapacidad, movilidad humana y diversidad sexual, pero que lamentablemente no se incluyen dentro de las estadísticas de empleo, siendo esa ausencia evidencia de una mayor discriminación que sufren estos grupos de personas, al quedar invisibilizados.

En base a los hallazgos presentados se puede establecer que no es factible pensar la superación de la desigualdad en la medida en que no se implementen acciones de transformación estructural económica y social, para eliminar las brechas en términos de oportunidades y asegurar igualdad en el ejercicio pleno de derechos a lo largo del ciclo de vida de las personas, sin discriminación alguna.

2.3. Brechas de protección social

Además de las brechas generadas por la estructura económica, es importante destacar que en el Ecuador se han identificado vacíos significativos en la implementación de un sistema de protección social sólido. La capacidad financiera del Estado se ve limitada al intentar respaldar tanto una red básica de protección social como el necesario fortalecimiento de la calidad de la educación pública y un sistema de salud eficaz simultáneamente (CEPAL, 2010). La educación y la salud desempeñan un papel crucial en la promoción de la igualdad y su conexión con el aporte productivo y el desarrollo social; una sociedad más equitativa también enfrenta probablemente menores costos en términos de seguridad ciudadana y calidad democrática (CEPAL, 2010).

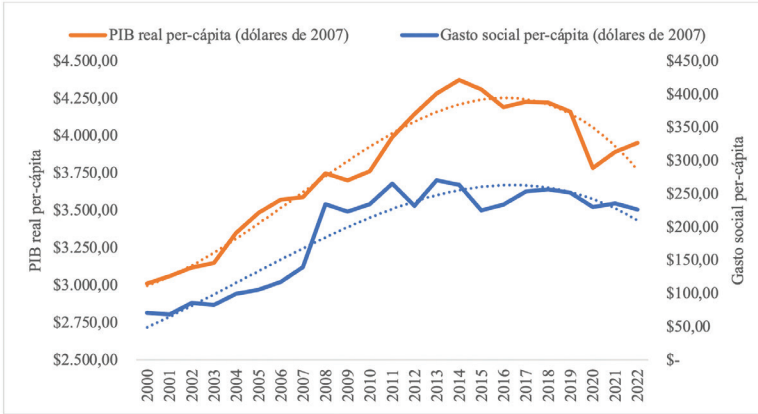
Este déficit en la protección social condiciona aún más la calidad de vida de las personas y su capacidad para salir adelante en un entorno socioeconómico que ya presenta desafíos considerables (OIT, 2021). Como resultado, las disparidades en la protección social generan diversas manifestaciones de vulnerabilidad, siendo los más destacados los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos (CEPAL, 2010). En este sentido, abordar estos vacíos en el sistema de protección social se convierte en una prioridad crucial para promover la equidad y mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos ecuatorianos.

El fomento del desarrollo económico y la implementación de políticas sociales robustas son fundamentales para mitigar la pobreza y disminuir las disparidades en los niveles de ingreso (Pessino & Alaímo, 2018). Por lo cual, un primer elemento es la ciclicidad que muestra el gasto social con el producto interno bruto (PIB), siendo que los recursos destinados a los sectores de educación y cultura, y de salud y desarrollo comunal, aumentan y disminuyen según el ciclo económico (Gráfico 5), lo que en la práctica significa que en momentos de crisis económica se contraen también los servicios sociales, profundizando el impacto negativo en las personas que dependen de estos servicios públicos, y que son las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

A pesar de que la tendencia del gasto social suele mostrar una relación pro cíclica con respecto al PIB, se observa la existencia de períodos anómalos en los cuales, a pesar de mantenerse un crecimiento económico sostenido, este crecimiento no se refleja de manera correspondiente en el incremento del gasto social. Por ejemplo, durante el año 2012, se registró un incremento en el PIB per cápita con una tasa de variación del 4%. Sin embargo, paradójicamente, se constató una disminución en el gasto social, manteniendo una tasa de variación

negativa del -12%. Un caso similar se evidenció en el año 2022, en el cual el PIB per cápita experimentó un crecimiento del 2%, mientras que el gasto social disminuyó en un 4%.

Gráfico 5: gasto social y producto interno bruto per-cápita, 2000-2022



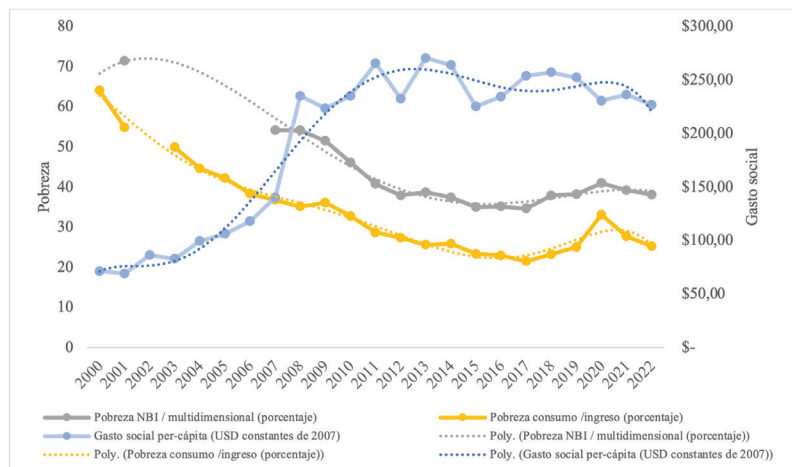
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración propia.

La reducción de la pobreza tanto en términos coyunturales de ingreso o consumo, como estructurales de necesidades básicas insatisfechas (NBI) o multidimensional, se relaciona con el gasto social, siendo que en los periodos de aumento del gasto social se observa reducción de la pobreza, en sus distintos indicadores, mientras que en años de estancamiento o reducción del gasto social la pobreza aumenta (Gráfico 6). Esto se entiende en el sentido de que el funcionamiento de la estructura económica, a través de mercados que actualmente discriminan a unas personas frente a otras, son incapaces por sí mismos de generar bienestar a la sociedad, por lo que la acción del Estado en

cuanto a servicios públicos se vuelve indispensable para sostener el bienestar en el país (Adelantado, Noguera, & Rambla., 2000).

Gráfico 6: Gasto social y pobrezas, 2000-2022



Fuente: INEC (ENEMDU y CPV).

Elaboración propia.

Es así como se evidencian patrones de distribución claramente marcados en los últimos quince años (Gráfico 7). En periodos de crecimiento económico y voluntad política de mayores servicios sociales, como fueron los años 2008-2014 y 2017, el crecimiento del ingreso de los hogares se da de forma pro-pobre. Es decir, el ingreso de todos los estratos aumentó, pero el de los deciles de menor ingreso aumentó en mayor medida, lo que implica además reducción de la desigualdad de ingreso.

Dinámicas similares se desarrollaron durante el período posterior a la pandemia (2021-2022), caracterizado por una tendencia de

crecimiento pro-pobre, donde los ingresos de los deciles más bajos experimentaron aumentos más pronunciados. Los datos proporcionados revelan que, por ejemplo, después de una fuerte caída en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita del primer decil en 2020 (-34%), hubo un rebote significativo en 2021 (41%). Esto sugiere un resurgimiento económico tras la crisis inicial inducida por la pandemia.

No obstante, es crucial destacar que, a pesar de la recuperación en 2021, el crecimiento del ingreso per cápita del primer decil se moderó en 2022 (8%). Esto podría indicar que la economía experimentó una fase inicial de recuperación más sólida después de la crisis inicial de la pandemia. Este patrón de recuperación es común en situaciones de crisis económicas, donde se observa una fuerte contracción seguida de un rebote inicial, pero a medida que la economía se acerca a su potencial a largo plazo, es natural que las tasas de crecimiento disminuyan y se estabilicen. Es decir que el crecimiento pro-pobre no necesariamente fue resultado de una política específica de redistribución de ingresos, sino más bien una consecuencia de un período de recuperación económica después de la crisis inicial provocada por la pandemia.

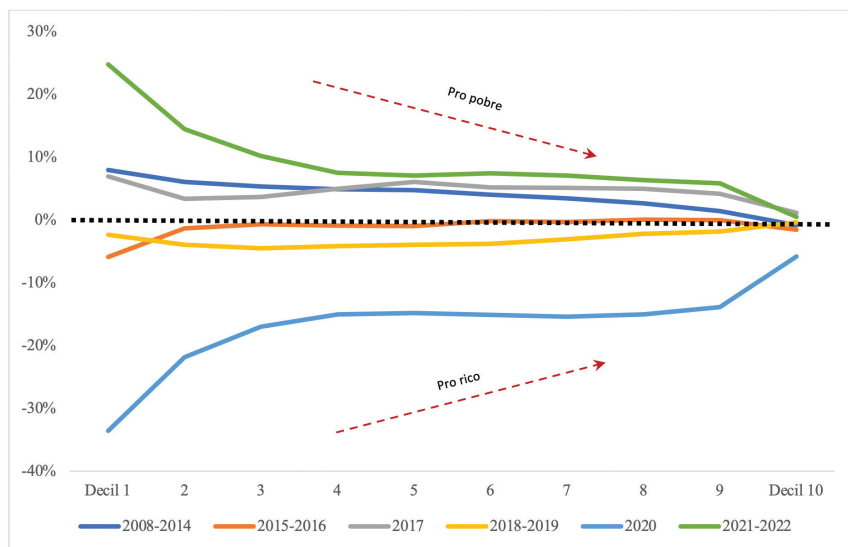
Por otro lado, en años de estancamiento económico e implementación de políticas de austeridad fiscal como fueron 2015-2016 y 2018-2019, cae el ingreso de todos los hogares, pero el ingreso de los hogares más ricos cae menos, e incluso aumenta en determinados sectores económicos, lo que equivale a procesos de crecimiento pro-rico. En este grupo, también se encuentra el año 2020. Tras el impacto de la crisis, se evidencian tasas de crecimiento negativas en todos los deciles de la población, aunque se destaca que los deciles más altos experimentaron las tasas negativas menos pronunciadas. Por consiguiente, se puede caracterizar al año 2020 como un período de crecimiento pro rico.

Esto se explica tanto por la estructura de brechas de productividad, la sectorización del empleo de forma discriminatoria, la desvinculación de la política económica con metas de desarrollo y garantía de derechos, así como por relaciones laborales precarias que no permiten acceder a la seguridad social, y la limitada cobertura de programas de protección social no contributivos.

En primer lugar, la estructura de brechas de productividad revela disparidades en la distribución de ingresos, ya que ciertos grupos pueden aprovechar más eficientemente las oportunidades económicas, mientras que otros enfrentan obstáculos significativos para mejorar su situación financiera (CEPAL, 2010). Esta diferencia en niveles de productividad entre sectores y estratos poblacionales contribuye a la consolidación de inequidades económicas.

Un segundo factor determinante es la sectorización del empleo de forma discriminatoria. La asignación desigual de oportunidades laborales basada en criterios como género, raza o clase socioeconómica refuerza la estratificación económica, reproduciendo desigualdades salariales y limitando la movilidad ascendente (CEPAL, 2012b). Este fenómeno consolida un sistema que beneficia a ciertos estratos a expensas de otros. Adicionalmente, la desvinculación de la política económica con metas de desarrollo y garantía de derechos perpetúa las desigualdades al no considerar adecuadamente los impactos sociales de las decisiones económicas (CEPAL, 2010). Por último, las relaciones laborales precarias, junto con la limitada cobertura de programas de protección social no contributivos, actúan como factores cruciales que refuerzan las disparidades estructurales, contribuyendo así al “crecimiento pro rico”.

**Gráfico 7: Variación promedio del ingreso per-cápita
de los hogares por deciles, 2008-2022**



Fuente: Fuente: INEC (ENEMDU, rondas de diciembre 2008-2022).

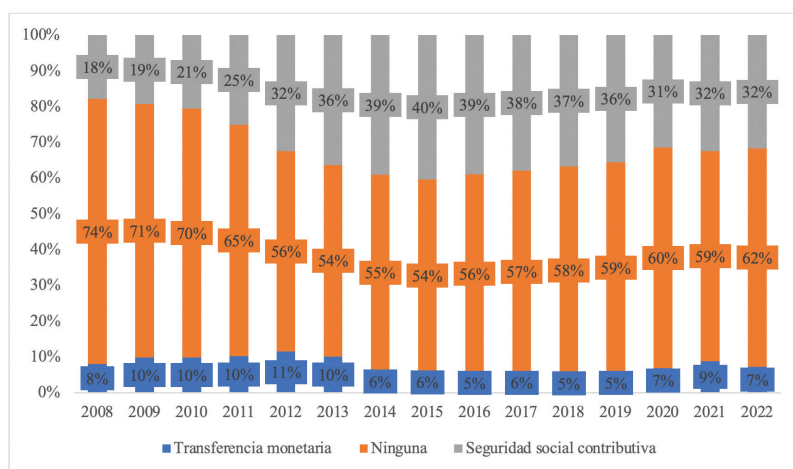
Elaboración propia.

El Gráfico 8 muestra que a 2021 apenas el 32% de la población se encuentra cubierta por algún esquema de seguridad social, y el 9% recibe transferencia monetaria, dejando al 59% de la población en un vacío de protección social al ser excluido de los programas asistenciales focalizados, y no poder acceder a los esquemas contributivos. Ese vacío concentra a la población vulnerable, que en momentos de expansión económica mejora su situación, pero ante una crisis, al no tener instrumentos de protección, cae directamente en situación de pobreza.

Cabe señalar, que a esto se suma la vulnerabilidad de la población generada por la debilidad de los instrumentos de seguridad social

frente al desempleo, y a la incertidumbre que existe sobre la capacidad de los regímenes de seguridad social de sostener las prestaciones en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, los recortes presupuestarios y ajustes institucionales, implementados en periodos de estancamiento o recesión, restringen el acceso y calidad de los servicios públicos como la educación, la salud y la seguridad social.

Gráfico 8: Cobertura de protección social, 2008-2022



Fuente: INEC (ENEMDU, rondas de diciembre 2012-2017 y 2020, anual 2018, 2019, 2021 y 2022)

Elaboración propia.

Finalmente, las brechas de desigualdad se observan en los mecanismos de redistribución. En la Tabla 3 se muestran los valores de subsidios incluidos en la Proforma del Presupuesto General del Estado (PGE), y los rubros calculados por el Servicio de Rentas Internas (SRI) de gasto tributario que constan como respaldo a la Proforma del PGE.

Se observa que el valor destinado a desarrollo social en 2019, que corresponde al presupuesto de los programas de transferencias monetarias no contributivas, focalizadas a personas en situación de pobreza, fue de USD 771,36 millones, es decir, fue inferior al subsidio a fondo de pensiones de seguridad social de quienes han tenido un empleo formal, y alcanzó los USD 1.995,01; y a los USD 1.857,40 millones que se destinaron en subsidio al impuesto a la renta de sociedades, por distintas exoneraciones implementadas como incentivos tributarios, dando cuenta de la existencia de mecanismos de redistribución dispersos y que priorizan la entrega de beneficios a los sectores más acomodados de la sociedad⁵.

En el contexto del año 2021, se presenta una situación similar en relación con el gasto público. En este período, se asignaron USD 1,286.86 millones destinados específicamente a personas en situación de pobreza. Simultáneamente, se otorgaron subsidios al fondo de pensiones de seguridad social por un total de USD 2,107.61 millones. Además, las exoneraciones tributarias del impuesto a la renta de sociedades alcanzaron la cifra de USD 2,455.20 millones, experimentando un incremento de USD 597.80 millones en comparación con el 2019.

5 El valor per cápita de los programas de transferencias monetarias no contributivas focalizadas a personas en situación de pobreza es aproximadamente 0.19 dólares por persona, mientras que para el valor per cápita del fondo de pensiones de seguridad social para personas que han tenido un empleo formal es aproximadamente 0.98 dólares por persona, de acuerdo a los datos obtenidos de la ENEMDU anual 2019 y el Ministerio de Economía y Finanzas, año 2019.

Tabla 3: Subsidios y gasto tributario (USD millones), 2019-2022

Rubro	2019		2020		2021		2022
	\$	%	\$	%	\$	%	\$
Subsidios	4.524,06	44,8	5.455,42	52,9	5.464,09	46,3	5.123,17
Combustibles	1.742,97	17,2	1.956,78	19,0	1.900,39	16,1	1.328,44
Seguridad social	1.995,01	19,7	2.104,76	20,4	2.107,61	17,9	2.254,06
Desarrollo social	771,36	7,6	1.123,11	10,9	1.286,86	10,9	1.470,93
Desarrollo urbano		0,0	264,36	2,6	141,52	1,2	57,81
Desarrollo agrícola	14,72	0,1	6,41	0,1	27,71	0,2	11,93
Gasto tributario	5.581,10	55,2	4.861,30	47,1	6.338,60	53,7	
IVA	2.510,90	24,8	2.329,30	22,6	2.752,50	23,3	
Renta personas naturales	813,60	8,1	681,00	6,6	714,50	6,1	
Renta sociedades	1.857,40	18,4	1.577,10	15,3	2.455,20	20,8	
Otros	399,20	4,0	273,90	2,7	416,50	3,5	
Total	10.105,16	100,0	10.316,72	100,0	11.802,69	100,0	

Nota: Los datos de subsidios corresponden a los presentados en la Proforma del Presupuesto General del Estado. Los datos de gasto tributario son los calculados por el Servicio de Rentas Internas (SRI); los datos del 2022 no se encuentran disponibles a la fecha.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Estadísticas fiscales – Proforma presupuestaria).
Elaboración propia.

2.4. Brechas territoriales

Un siguiente nivel de brechas de desigualdad, es el que corresponde a los desequilibrios territoriales. El territorio ostenta una significativa relevancia y se erige como un componente fundamental en la estructura de la desigualdad social. Según Lira (2012), el lugar de origen o residencia desempeña un papel crucial en la determinación de las oportunidades y las condiciones socioeconómicas, ejerciendo un impacto directo en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales, al mismo

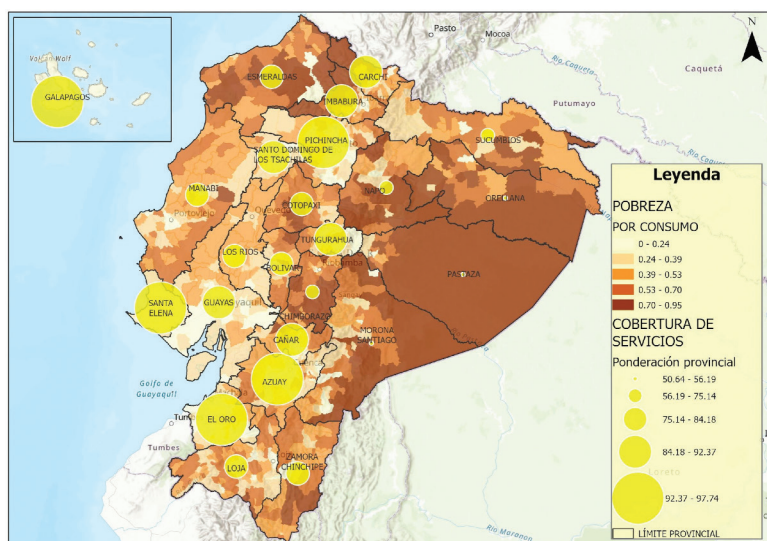
tiempo que puede servir como origen de discriminación, equiparable a factores como el género, la raza o la religión. Las condiciones de vida, así como la probabilidad de alcanzar el estatus de riqueza o pobreza, están sujetas, entre otros factores, a la ubicación geográfica dentro del país, ya sea en regiones prósperas o rezagadas, entornos rurales o urbanos, o áreas suburbanas con diferentes niveles de recursos.

Las disparidades territoriales también encuentran manifestación en el acceso y la calidad de los servicios esenciales, como los servicios de salud y educación, así como en la naturaleza de las oportunidades laborales disponibles. Asimismo, las entidades gubernamentales subnacionales, disponen de recursos físicos, técnicos, normativos y financieros que difieren sustancialmente, lo que condiciona sus capacidades y alcances para la implementación de políticas específicas. Esta disparidad se refleja igualmente en las disparidades relativas a la calidad y densidad de la infraestructura, incluyendo las redes de carreteras, las vías de comunicación en general, la infraestructura de telecomunicaciones y el equipamiento económico básico, como puertos y aeropuertos, así como los elementos fundamentales a nivel local, como el acceso al agua potable, saneamiento y sistemas de transporte. Estos desequilibrios en la infraestructura se perfilan como un elemento central que obstaculiza el progreso del desarrollo territorial, según señala la CEPAL (2015).

En este contexto, un análisis exhaustivo de la desigualdad en un país debe necesariamente contemplar la dimensión territorial. El territorio, como se subraya, desempeña un rol activo al articular, configurar, producir y representar una faceta fundamental de la desigualdad social. Es en este espacio geográfico donde las disparidades sociales se manifiestan de manera tangible y se entrelazan de manera intrínseca, cristalizando las diferencias existentes.

En el Gráfico 9 se visibiliza que los territorios con mayor cobertura de servicios públicos domiciliarios (agua potable por red pública, saneamiento adecuado, recolección de basura y electricidad) son también aquellos con menor nivel de pobreza por consumo. Esto da cuenta de una brecha de institucionalidad, en el sentido de que la capacidad pública de prestar servicios básicos es menor en los territorios en que reside la población más vulnerable, generando un contexto de empobrecimiento estructural.

Gráfico 9: Pobreza por consumo parroquial y cobertura de servicios públicos a nivel provincial, 2016



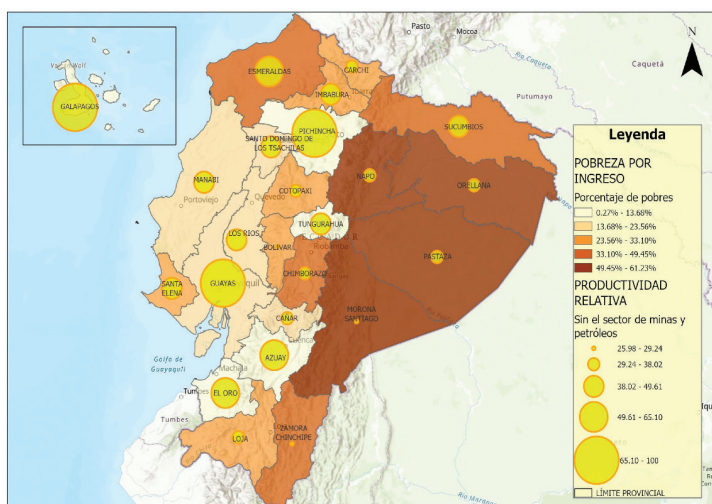
Nota: Mapas generados en ArcGIS Pro, clasificando los territorios en 5 agrupaciones naturales inherentes en base al algoritmo Jenks Natural Breaks.

Fuente: INEC (ECV 2016 y CPV 2010).

Elaboración propia.

De manera similar, en el Gráfico 10 se puede observar que las provincias con menor pobreza por ingresos son las de mayor productividad relativa; lo cual sumado a las brechas estructurales sectoriales presentadas previamente, refuerza las brechas estructurales de desigualdad en el sentido de que determinadas personas se ven condicionadas a ciertas actividades y niveles de productividad dependiendo del territorio en dónde residen.

Gráfico 10: Pobreza por ingresos y productividad relativa provincial (Pichincha = 100) excluyendo el sector de petróleo y minas, 2019



Nota: Mapas generados en ArcGIS Pro, clasificando los territorios en 5 agrupaciones naturales inherentes en base al algoritmo Jenks Natural Breaks. Para el cálculo de la productividad relativa provincial se excluye al sector de petróleo y minas, a fin de evitar posibles sesgos de análisis debido a que su distribución final no corresponde necesariamente con el territorio de explotación. No se dispone de datos actualizados de cuentas nacionales por provincia.

Fuente: INEC (ENEMDU Anual 2019); Banco Central del Ecuador.

Elaboración propia.

3. Conclusiones

Una brecha implica desigualdad histórica, institucionalizada, que condiciona las estructuras sociales y económicas, reproduciendo las desigualdades y provocando empobrecimiento de determinados grupos de personas y territorios (Gaudin & Pareyón Noguez, 2020).

Para el caso ecuatoriano se identifica la persistencia de estas brechas a nivel de productividad, sectorización laboral, protección social y territorio, dando cuenta de limitaciones estructurales para un proceso de desarrollo equilibrado.

La estructura económica está construida desde la discriminación, genera desequilibrios de productividad sectorial, y vincula a determinados grupos de personas en ciertos sectores y los excluye de otros, de manera que se reproduce una lógica de ganadores, que acumulan riqueza, y perdedores, que se mantienen empobrecidos, de forma permanente.

Esa dinámica, además, se asienta en una matriz productiva basada en el extractivismo (petróleo y minas) y la especulación (sector financiero), que concentran la generación de valor agregado, con muy poco empleo; estableciendo una dinámica de acumulación de riqueza en la propiedad del capital natural y financiero. Mientras que el empleo se concentra en los sectores de menor productividad, y mayor informalidad, empobrecimiento y desprotección: agricultura, comercio, servicios y trabajo no remunerado del hogar.

La sectorización laboral, y de esta manera los mercados, están contruidos desde una matriz de racismo y machismo, de manera que la etnia y el género condicionan el sector económico en el que se insertan, fragmentando a la sociedad y reproduciendo la desigualdad.

La desigualdad estructural se refuerza además en la ausencia de mecanismos de protección social, e instrumentos de redistribución

que priorizan el privilegio empresarial por sobre la justicia social, así como en un marcado desequilibrio territorial tanto en productividad económica como en capacidad institucional, limitando o condicionando el desarrollo de cada territorio.

Siendo estas brechas estructurales, no se considera viable erradicar la pobreza y reducir la desigualdad sin generar una transformación del modelo de desarrollo, poniendo límites al extractivismo y a la concentración del capital, al tiempo que se asume la eliminación de la discriminación institucional, la redistribución de la riqueza, y se construye una matriz económica basada en la solidaridad y la reciprocidad. Dejar el bienestar en la mano del libre mercado significa seguir reproduciendo las desigualdades históricas.

Bibliografía

- Adelantado, J., Noguera, J. A., & Rambla, X. (2000). En el marco de análisis: La relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado, *Cambios en el estado del bienestar : políticas sociales y desigualdades en España* (págs. 2-27). Bellaterra (Barcelona): Universitat Autònoma, Servei de Publicacions.
- Balakrishnan, R., & Heintz, J. (Octubre de 2015). *How inequality threatens all human rights*. Obtenido de Open Global Rights: <https://www.openglobalrights.org/how-inequality-threatens-all-humans-rights/?lang=English>
- Breilh, J. (2010). “Las tres ‘S’ de la determinación de la vida: 10 tesis hacia una visión crítica de la determinación social de la vida y la salud”. En R. Nogueira, *Determinação Social da Saúde e Reforma Sanitária* (págs. 87-125). Rio de Janeiro: CEBES.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI. Obtenido de https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1027/Cardoso_Faletto_Dependencia-desarrollo-Am%E9rica-Latina.pdf;jsessionid=41E099496D7D689B7D4E8FA-934134FB4?sequence=1
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012a). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012b). *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada del Desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

-
- CEPAL. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial*. Santiago.
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cimoli, M., & Porcile, G. (2013). *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento Una caja de herramientas estructuralistas*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A., & Vergara, S. (2005). “Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina”. En M. Cimoli, *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (págs. 9-37). Santiago: CEPAL.
- Cueva, A. (2004). *El desarrollo del capitalismo en América Latina* (Decimonovena ed.). México DF: Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
- Di Filippo, A., & Jadue, S. (1976). “La heterogeneidad estructural: Conceptos y dimensiones”. *El Trimestre Económico*, 43(169(1)), 167–214.
- Gaudin, Y., & Pareyón Noguez, R. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Una perspectiva conceptual-metodológica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46435>
- Harvey, D. (2021). *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. Madrid: Ediciones Akal.
- INEC. (2020). *Cuentas Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares (CSTNRH) 2016-2017*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-del-trabajo-no-remunerado/>

- Lewis, W. A. (1957). *Teoría del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica,. Obtenido de [Obtenido de https://www.jstor.org/table/pdf/23394778.pdf](https://www.jstor.org/table/pdf/23394778.pdf)
- Lira, I. S. (2012). “El lugar importa: Desarrollo Regional en América Latina”. En ILPES, *Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa* (págs. 15-36). Santiago: CEPAL.
- OIT. (2021). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. Organización Internacional del Trabajo.
- ONU. (2019). *Desigualdad: cómo subsanar las diferencias*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/un75/inequality-bridging-divide#:~:text=Las%20desigualdades%20repercuten%20en%20la,de%20acceso%20a%20la%20justicia>.
- Ortale, S., & Rausky, M. E. (2021). *Desigualdad en plural: Miradas, lecturas y estudios en El Gran Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Obtenido de <https://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/182>
- OXFAM. (2022). *Las desigualdades matan*. Oxford: OXFAM Internacional. doi:10.21201/2022,8465
- Pessino, C., & Alaímo, V. (2018). “El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto”. En B. I. Desarrollo, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. (págs. 111-151). BID.
- Rabanal, J. P. (2021). *Dispersión salarial, Capital humano y Segmentación laboral en Lima*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

-
- S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.). (2021). *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/55). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weingast, D. (2021). “Desigualdades en salud: Determinantes sociales o determinación social”. En S. Ortale, & M. E. Rausky, *Desigualdades en plural. Miradas, lecturas y estudios en El Gran Plata* (págs. 129-159). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Obtenido de <https://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/182>

Sistema de indicadores de pobreza para la orientación de políticas sociales en situaciones de riesgo covariante (pandemia COVID-19) en Colombia

Esteban Nina B.
Pontificia Universidad Javeriana

Introducción

Existen una diversidad de indicadores de condiciones de vida digna y de pobreza que abarcan múltiples enfoques o dimensiones las cuales pretenden observar, estimar y comparar los cambios en bienestar social en el corto y largo plazo. No obstante, para el seguimiento y evaluación de la evolución de las condiciones de vida en un país el principal desafío consiste en obtener no solo definiciones conceptuales de los indicadores sino mediciones sólidas y confiables para tomar decisiones de formulación e implementación política pública social para la mitigación de los efectos de los eventos negativos o riesgos sociales no previstos de gran magnitud. Por tanto, el propósito del presente documento es presentar un análisis comparativo sobre el desempeño del conjunto de indicadores que formarían parte de un sistema de indicadores que han utilizado las entidades gubernamentales de Colombia para hacer seguimiento y monitoreo de la dinámica de las condiciones de vida de la población ante eventos críticos o riesgos covariantes como la crisis sanitaria del

COVID-19 y otros shocks externos como crisis económicas, sociales, políticas y ambientales.

En este contexto, se pretende responder la pregunta de si existe un sistema de indicadores sociales en las entidades gubernamental de Colombia y si este sistema logra identificar la magnitud de los efectos de eventos covariantes (inesperados, correlacionados y externos) y monitorear la atención o mitigación de los problemas sociales asociados a dichos shocks externos. El análisis se realiza de la siguiente manera: en la primera parte, se proporciona un marco de referencia y metodológico en relación con un sistema de indicadores de pobreza frente a riesgos idiosincráticos y covariantes frecuentemente utilizadas por instituciones colombianas. En la segunda parte, se aborda los resultados del análisis investigativo, iniciando con las estimaciones desde el enfoque directo utilizando indicadores de pobreza multidimensional. La tercera parte se centra en mediciones el enfoque directo mediante indicadores de pobreza monetaria. La cuarta parte enfatiza los indicadores antes y después de la pandemia COVID-19. La quinta parte explora los indicadores complementarios relacionados con el mercado laboral. Finalmente, en la sexta parte, se examina la dimensión de la desigualdad en la distribución del ingreso. El capítulo concluye con unas reflexiones finales.

1. Marco de referencia y metodológico: sistema de indicadores de pobreza y riesgos idiosincráticos y covariantes

En el marco de referencia se presentará los marcos conceptuales relacionados con el presente análisis: sistema de indicadores sociales; riesgos covariantes y criterios de calidad de los indicadores sociales.

El economista Rob Vos (1996) sugirió la creación de un Sistema de Indicadores Sociales para facilitar el análisis de la magnitud de

las problemáticas sociales y, al mismo tiempo, servir como una herramienta de seguimiento para la pobreza y el desarrollo social y de monitoreo del impacto de las políticas económicas y sociales. Sin embargo, Vos en ese momento no contempló los factores de riesgos de las crisis globales contemporáneas como las crisis financieras, climáticas y crisis sanitarias que tienen un impacto significativo en las oportunidades de acceder al bienestar de determinados grupos de población. Por tanto, a partir de Vos se propone analizar la pertinencia y oportunidad de un sistema de indicadores de pobreza de forma integrada y complementaria con el fin de mejorar el análisis de coyuntura social y las estructuras de oportunidades para el diseño de políticas públicas sociales en Colombia que puedan atender y mitigar los riesgos sociales como los eventos covariantes.

Por otro lado, Robert Holzmann y Steen Jørgensen (1999 y 2003) afirman que la capacidad de las personas, familias o comunidades para gestionar los riesgos y la estrategia de gestión adecuada a implementar dependen de las particularidades del riesgo en cuestión: su fuente, correlación, frecuencia e intensidad. Las fuentes de riesgo pueden ser de origen natural, como las inundaciones, o pueden derivar de acciones humanas, como la inflación causada por políticas económicas. Estos riesgos pueden no estar correlacionados entre individuos (idiosincráticos) o estar correlacionados (covariados); pueden manifestarse en diferentes momentos (riesgos repetidos) o asociarse con otros riesgos (riesgos acumulativos). Además, los riesgos pueden tener una baja frecuencia, pero tener consecuencias graves en el bienestar (catastróficos) o tener una alta frecuencia con efectos menos significativos en el bienestar (no catastróficos). En la tabla 1, se muestran las principales fuentes de riesgo y su nivel de correlación, los cuales puede variar desde eventos completamente idiosincráticos (micro), pasando por factores regionales relacio-

nados (meso), hasta los covariantes o de factores correlacionados a nivel nacional (macro). Si bien es factible abordar los riesgos idiosincráticos o individuales con estrategias informales o herramientas de mercado, estos tienden a volverse menos efectivos cuando se enfrentan a riesgos altamente covariados a nivel macrosocial y económico.

Tabla 1. Principales fuentes de riesgos: idiosincráticos y covariantes

	Micro (idiosincrático)	Meso	Macro (covariante)
Naturales		Lluvias Deslizamientos de tierra Erupciones volcánicas	Terremotos Inundaciones Sequías Fuertes vientos
Salud	Enfermedad Lesiones Discapacidad Nacimiento Ancianidad Muerte	Epidemias	Pandemias
Sociales	Crímenes Violencia intrafamiliar	Terrorismo	Conmoción civil Guerras Disturbios sociales
Económicas	Desempleo	Reasentamiento	Colapso del PIB Balanza de pagos Crisis financiera o monetaria
	Daño en las cosechas		Perturbaciones en los términos de intercambio inducidos por la tecnología o el comercio
	Fracasos comerciales		
Políticas	Discriminación racial	Demostraciones masivas	Incumplimiento político en programas sociales Golpe de estado
Ambientales		Contaminación Deforestación Desastre nuclear	

Fuente: Adaptado de Holzmam y Jørgensen (1999 y 2003)

En tercer lugar, para analizar la calidad de los indicadores sociales mencionados se tomarán los criterios denominados CREMAS. Estos parámetros servirán para concluir si esta batería de indicadores sociales son los más apropiados y pertinentes para el seguimiento de acciones gubernamentales de mitigación de problemas sociales covariantes (DNP, 2018):

Para decidir cuál es el mejor indicador, usualmente se utilizan los criterios básicos de calidad, conocidos como los criterios CREMAS. Estos criterios sirven para tomar una decisión sobre qué indicadores podrían ser los más adecuados. Considerando que entre más criterios cumpla, mejor. A saber: a) Claro: que exprese de manera precisa e inequívoca el objeto de medición; b) Relevante: que esté relacionado directamente con el objetivo de medición; c) Económico: que esté disponible o sea posible de recolectar bajo un costo razonable; d) Medible: que pueda estimarse o validarse de manera independiente, o que cualquiera pueda verificarlo; e) Adecuado: que cumpla con una representatividad o base suficiente para medir o estimar la dimensión del objeto de medición; f) Sensible: que capture los cambios en periodos cortos de tiempo.

A continuación se analizará cómo se comportaron los indicadores del sistema utilizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en Colombia para el seguimiento y evaluación los resultados y efectos de la pandemia del COVID-19 en el ingreso de las personas y hogares medidos a través de indicadores de pobreza monetaria, pobreza multidimensional, indicadores del mercado laboral y la desigualdad económica, como fuentes de información de la coyuntura socioeconómica que fueron determinantes para el diseño de políticas públicas sociales que mitigaron los efectos de la crisis sanitaria en Colombia en los años 2020 y 2021.

2. Sistema de indicadores de pobreza en Colombia

En esta parte, se mostrará los fundamentos conceptuales y los indicadores sociales más utilizados por entidades gubernamentales de Colombia para tomar decisiones de política social y programas, y que fueron pertinentes en la crisis del COVID-19.

Según la teoría de Amartya Sen (1976, 1992, 2003), ganador del Premio Nobel de Economía en 1998, y las investigaciones realizadas sobre indicadores de pobreza por Feres y Mancero (2001) de la CEPAL, se puede identificar a las personas en situación de pobreza a través de dos enfoques distintos: el método directo, que se centra en el acceso a bienes sociales y servicios públicos, y el método indirecto, que se basa en el ingreso mínimo en términos monetarios o las líneas de pobreza. Estos enfoques han sido incorporados de manera fundamental en el sistema de indicadores de pobreza de Colombia: el Índice de Pobreza Multidimensional como el enfoque de “pobreza de stock social” asociado a la estructura de oportunidades y la familia de indicadores de pobreza monetaria para el enfoque de “flujo monetario” relacionado con el ciclo económico.

El enfoque directo ha experimentado modificaciones a lo largo del tiempo, y en términos contemporáneos, se hace referencia a la pobreza multidimensional. Este enfoque implica evaluar el grado de satisfacción o privación de un individuo en relación con diversas dimensiones consideradas fundamentales, como la salud, la educación, el empleo, la calidad de la vivienda y otros aspectos similares. A partir del año 2010, tanto en América Latina como en Colombia, se comenzó a utilizar la medición directa mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice tuvo su origen como una iniciativa de la Universidad de Oxford, conocida

como Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). La metodología de medición de la pobreza multidimensional propuesta por OPHI fue desarrollada por Sabina Alkire y James Foster (2007), Alkire (2002) y Alkire y Santos (2010).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ofrece la ventaja de facilitar la comparación internacional de la extrema pobreza (PNUD, 2019). Este índice identifica diversas privaciones o carencias que experimentan los hogares y las personas en situación de pobreza en áreas como la salud, la educación y el nivel de vida. Para su cálculo, se utilizan datos detallados de encuestas de hogares, y todas las variables deben ser extraídas de la misma encuesta. Cada miembro de una familia se clasifica como pobre o no pobre en función del número de carencias o privaciones que su hogar experimenta. Estos datos se agregan, por ejemplo, a nivel nacional, para construir el IPM de un país. Este índice refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su gravedad, es decir, cuántas carencias afectan simultáneamente a las personas. Además, el IPM se puede utilizar para estimar la incidencia general de la pobreza, permitiendo comparaciones entre diferentes niveles, ya sea a nivel nacional y subnacional, departamental o municipal.

No obstante, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) no incorpora la variable de pobreza monetaria, que forma parte del método indirecto, por lo tanto, no permite calcular un valor monetario para este indicador multidimensional. El informe del PNUD (2019) reconoce que el propósito del IPM es proporcionar información complementaria al indicador de pobreza basado en ingresos. En otras palabras, el IPM se presenta como un indicador directo de la pobreza que, de acuerdo con Amartya Sen (1992, 1999, 2003 y 2004b), enriquece la medición de la pobreza centrada en los ingresos. Además, otra limi-

tación del IPM es que no evalúa los cambios o variaciones del ingreso de las personas y los hogares en el corto plazo, como los efectos de situaciones coyunturales como las crisis económicas en el ciclo económico (inflación o recesión económica) como tampoco logra captar los efectos de una crisis sanitaria como el COVID-19.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia (Angulo, Díaz y Pardo, 2011) forma parte fundamental del sistema de indicadores de pobreza del DNP y del DANE, sin embargo, difiere del indicador propuesto por PNUD-OPHI al incluir dos dimensiones adicionales. El IPM Colombia tiene la ventaja de profundizar los factores causales de pobreza, pero no su comparabilidad internacional. En este caso, el IPM colombiano está compuesto por cinco dimensiones fundamentales y 15 variables:

1. Condiciones educativas del hogar: analfabetismo y bajo logro educativo.
2. Salud: aseguramiento en salud y barreras de acceso a servicios de salud.
3. Vivienda y servicios públicos: material inadecuado de pisos y paredes, sin acceso a fuente de agua mejorada, hacinamiento crítico e inadecuada eliminación de excretas.
4. Trabajo: trabajo informal (afiliación a pensiones) y alta dependencia económica.
5. Condiciones de la niñez y juventud: inasistencia escolar, rezago escolar, barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y trabajo infantil.

Estas dimensiones se evalúan a través de un conjunto de 15 variables o indicadores para mensurar las condiciones de vida a nivel estructural. Los datos para el cálculo del IPM provienen de una misma encuesta como por ejemplo la Encuesta Nacional de Calidad de

Vida (ENCV) y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, lo cual garantiza representatividad estadística en diversas áreas, incluyendo los dominios urbanos, centros poblados y áreas rurales dispersas.

Observando los datos del Índice de Pobreza Multidimensional para el periodo de análisis, antes y después de la pandemia del Covid, se mostrarán la información social de Colombia por los principales dominios, en los agregados de cabecera que equivale a las zona urbana y centro poblados y rural que representa a la zona rural y las siete regiones específicas: Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Pacífica (sin Valle del Cauca), Central, Caribe y Oriental (solamente para áreas urbanas en Orinoquía y Amazonía). De esta manera, se presenta el indicador de Incidencia del IPM como el porcentaje de personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional entre los años 2010 y 2022 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (%), por zonas y regiones. 2010-2020

Dominio	Año												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018	2019	2020**	2021***	2022
Nacional	29,7	28,8	26,5	24,3	21,6	19,8	17,6		19,1	17,5	18,1	16,0	12,9
Cabecera	22,9	21,5	20,0	17,9	14,9	13,9	11,7	12,0	13,2	12,3	12,5	11,5	8,7
Centros poblados y rural di	50,8	51,7	47,1	44,7	42,9	38,8	36,8		38,6	34,5	37,1	31,1	27,3
Regiones													
Caribe	44,6	41,1	40,8	37,0	34,1	30,9	26,4		32,9	28,1	28,7	26,8	21,4
Oriental	27,2	28,1	27,4	24,0	17,3	16,8	16,1		15,7	15,2	14,5	13,7	10,7
Central	28,9	28,4	24,7	23,9	26,2	20,6	17,2		17,4	15,2	17,9	14,7	11,7
Pacífica (sin incluir Valle)	41,4	40,2	34,9	36,3	34,0	32,5	32,9		32,8	26,3	30,9	22,7	20,7
Bogotá	12,0	12,1	11,1	8,7	5,2	4,6	5,6		4,1	7,1	7,5	5,7	3,8
Antioquia	27,6	25,3	21,9	22,1	19,4	18,4	15,0		15,3	15,7	14,9	14,3	10,7
Valle del Cauca	24,4	25,5	21,1	16,9	16,5	16,2	12,4		14,1	10,8	11,1	8,6	9,7

Fuente: Cálculos DNP DANE con base en las encuestas GEIH.

En el período comprendido entre 2010 y 2020 (Cuadro 1), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia, según datos de Planeación Nacional y el DANE, refleja un logro positivo al

mostrar una reducción significativa de los 10,9 puntos porcentuales hasta 2019 antes de la pandemia del COVID-19. Esto implica que la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional a nivel nacional disminuyó del 29,7% en 2010 al 17,5% en 2019. Sin embargo, el indicador multidimensional a pesar de ser un indicador de la estructura de oportunidades, éste detectó moderadamente, en la medición anual, un cambio de tendencia por la pandemia, se observa un incremento agudo en 2020 cuando el IPM de 2020 llega a 18,1% de los hogares a nivel nacional reflejando los efectos de la pandemia del COVID-19.

En cuanto a las áreas urbanas (cabeceras), el IPM captó los efectos de la crisis sanitaria, porque a pesar de una reducción desde 2010 desde 22,9%, lo que representa una disminución de 10 puntos porcentuales en comparación con el 12,3% registrado en 2019, que luego se incrementa a 12,5% en 2020. Asimismo, en los centros poblados y áreas rurales dispersas, se observa una similar tendencia con una reducción del IPM del 50,8% en 2010 al 34,5% en 2019, para luego incrementar a 37,1% por la pandemia. No obstante, a pesar de la importancia del IPM a nivel nacional o global, este indicador multidimensional también permite inferir indirectamente la persistencia de la desigualdad territorial a nivel subnacional entre diferentes regiones del país.

3. Familia de indicadores de pobreza monetaria del sistema de indicadores

El enfoque indirecto, mencionado por Amartya Sen, implica determinar el ingreso monetario mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de una persona y un hogar, estimando los costos esenciales de la canasta de alimentos y la cesta no alimentaria de

bienes y servicios esenciales. La suma de los valores monetarios de ambas canastas se traduce en la línea de pobreza (LP), que se utiliza como punto de referencia para identificar como personas en situación de pobreza a aquellas cuyos ingresos son inferiores a este umbral. La medición de la pobreza extrema o línea de indigencia (LI) se lleva a cabo mediante la comparación del ingreso per cápita de las personas, tomando en cuenta únicamente el valor mínimo de la canasta de alimentos por persona. Se parte del supuesto de que, si una persona o un hogar supera el valor de la línea de pobreza o umbral de pobreza, entonces se considera que han salido de la pobreza y pasan a un estado de no pobreza, también conocido como la clase media.

El enfoque indirecto se inscribe en la perspectiva del bienestar en función del ingreso mensual de una persona, lo que implica que el ingreso se considera un indicador aproximado del nivel de bienestar. Además, para las estimaciones en las encuestas de hogares se mide el ingreso de las personas mediante el ingreso per cápita, que es el ingreso total del hogar dividido por el número de miembros del hogar. Este ingreso per cápita se utiliza como base para determinar el nivel de pobreza monetaria y también para evaluar el grado de desigualdad económica, que implica comparar los ingresos monetarios entre diferentes personas o grupos sociales. El procedimiento o algoritmo de estimación de pobreza, consiste en comparar el ingreso per cápita de cada individuo del hogar con el valor monetario de la línea de pobreza (LP). Si el ingreso per cápita es inferior a la LP, se considera que la persona se encuentra en situación de pobreza; en cambio, si el ingreso per cápita supera la LP, se la considera no pobre y, así, sucesivamente para toda la población de una región o de un país. De esta comparación surge el indicador de incidencia de pobreza, conocido en inglés como “Head Count Ratio” (H), también conocido como FGT0, que

representa la proporción o el porcentaje de la población identificada en situación de pobreza; también en la familia de indicadores FGT se encuentra FGT1 que mide la brecha de pobreza o “poverty gap” y el FGT2 relacionado con la severidad de la pobreza (Sen, 1976 y 1992; Foster, J., J. Greer, y E. Thorbecke, 1984; Ravallion, 1992; Nina y Aguilar, 1998; Feres y Mancero, 2001):

$$FGT0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha=0} = H = \frac{q}{n}$$

Donde: q = población pobre según criterio de línea de pobreza (LP)

n = población total

z = línea de pobreza

y_i = ingreso per cápita

Si < z entonces es pobre ; si > z , no es pobre

Este enfoque indirecto de medición de la pobreza desempeña un papel fundamental en el sistema de indicadores sociales de Colombia porque son indicadores sensibles a los cambios coyunturales o crisis económicas o sanitaria como los efectos de la pandemia, por tanto, el monitoreo con estos indicadores de ingreso es calculado oficialmente por la entidad encargada de la estadística, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta entidad gubernamental adoptó desde hace tres décadas este enfoque directo desde el proyecto MECOVI (Mediciones de condiciones de vida) como asistencia técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como agencia de las Naciones Unidas, y el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), como se menciona en el estudio de Feres y Mancero (2001).

El proyecto MECOVI se basa en el enfoque indirecto, calculando el indicador de incidencia de la pobreza como el porcentaje de población pobre en relación con la población total del país de referencia, como se indica en los informes de la CEPAL (2003) y en el trabajo de Moncada y Lee (2005). El DANE de Colombia al adoptar el enfoque indirecto, siguiendo la perspectiva de Amartya Sen (1992), tuvo como objetivo la evaluación de la capacidad de compra o adquisitiva del ingreso monetario de individuos y hogares en relación con una canasta básica de necesidades básicas. En este análisis, se considera el ingreso monetario, principalmente de origen laboral, como un medio para alcanzar la satisfacción de estas necesidades, en lugar de ser un fin en sí mismo. Además, en el CONPES 3918 (2018), el Estado colombiano adopta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) confirma y ratifica la vigencia de los indicadores de pobreza monetaria para el seguimiento y monitoreo del Objetivo 1 (ODS 1) que se centra en la meta de reducción significativa de la pobreza. Este objetivo se mide a través del indicador de pobreza monetaria, utilizando el criterio de la línea de pobreza como umbral que identifica la población pobre de la población no pobre.

Este enfoque responde la pregunta: ¿Cómo calcular el umbral de pobreza cuando solo se dispone del costo de la canasta de alimentos? Recordemos que la canasta que abarca todos los bienes y servicios considerados esenciales se conoce como la línea de pobreza (LP). Por otro lado, cuando se limita a los bienes alimenticios básicos, se refiere a la pobreza monetaria extrema (LI). Entonces, el valor de la canasta de pobreza (LP) oscila en un rango de 2.0 a 2.6 veces el valor de la canasta de alimentos (LI). Esto indica, de acuerdo con el coeficiente de Engel (el inverso del gasto de alimento sobre el gasto total) o el coeficiente de Orshansky, que los hogares destinan, en promedio, cerca del 50% de sus ingresos a alimentos. El cuadro 2 proporciona los valores

actualizados de las líneas de pobreza monetaria y pobreza extrema en Colombia para el período 2012-2020. Estos valores se expresan en términos mensuales por persona y se basan en las cifras oficiales actualizadas según la metodología de 2019 del DANE, en pesos corrientes.

Cuadro 2. Líneas de pobreza monetaria y pobreza extrema (valores mensuales por persona), según DANE en pesos corrientes (2012-2020).

	Año								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Líneas de Pobreza Monetaria (valores mensuales por persona)									
Nacional	247.715	252.222	261.323	277.173	299.864	308.889	316.815	327.674	331.688
Cabeceras	274.090	278.959	288.714	305.976	330.769	340.858	349.713	361.574	369.748
Centros poblados y rural	161.889	164.382	170.521	180.872	195.714	200.339	204.315	210.969	199.828
13 ciudades y A.M.	300.867	306.517	317.178	336.115	363.546	375.970	386.496	400.698	408.751
Otras cabeceras	235.240	239.062	247.590	262.522	283.608	290.440	297.002	305.615	314.060
Líneas de Pobreza Extrema Monetaria (valores mensuales por persona)									
Nacional	103.010	102.713	107.146	116.186	130.406	130.242	130.987	137.350	145.004
Cabeceras	109.871	109.661	114.241	123.622	138.456	138.420	139.278	146.189	154.417
Centros poblados y rural	80.685	79.887	83.628	91.326	103.277	102.477	102.638	106.924	112.394
13 ciudades y A.M.	115.877	116.010	120.649	130.370	145.317	145.902	147.124	154.583	162.522
Otras cabeceras	101.157	100.468	104.982	113.892	128.584	127.676	128.033	134.182	142.845
Relación línea de pobreza y línea de pobreza extrema									
Nacional	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3
Cabeceras	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4
Centros poblados y rural	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	1,8
13 ciudades y A.M.	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5
Otras cabeceras	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2

Fuente: Adaptado del DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012-2020).

El cuadro 2 representa el elemento fundamental para calcular la pobreza en Colombia, ya que proporciona los valores per cápita de las líneas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema conforme a la nueva metodología implementada en 2019. Esta metodología actualizada se basa en mediciones de gastos e ingresos más recientes, tal como lo establecen el DANE (2019) y el Comité de Expertos en Pobreza (2020). Las modificaciones metodológicas en la evaluación de la pobreza monetaria se llevaron a cabo considerando la información recopilada en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017, así como los ingresos de los hogares, que se miden de manera oficial

a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2018). De esta forma, el DANE introdujo las nuevas líneas de pobreza y presentó las cifras oficiales actualizadas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria para el período de 2012 a 2020.

Aplicando la nueva metodología de 2019, la línea de pobreza monetaria extrema per cápita a nivel nacional para el año 2020 se situó en \$145,004 (ver cuadro 2). Para un hogar compuesto por cuatro personas, esta cifra se elevó a \$580,016 (ver cuadro 3). Por su parte, la línea de pobreza monetaria per cápita a nivel nacional, que incluye tanto la canasta de alimentos como la de bienes y servicios no alimentarios, alcanzó los \$331,688 en 2020 (cuadro 2). Para un hogar de cuatro personas, esta línea se ubicó en \$1,326,752 (cuadro 3).

Al comparar la relación entre las líneas de pobreza extrema y la línea de pobreza, podemos obtener una estimación aproximada de los coeficientes de Engel o coeficientes de Orshansky (cuadro 2). A nivel nacional, este coeficiente es de aproximadamente 2.3, lo que significa que el valor de la canasta de bienes y servicios no alimentarios es 2.3 veces mayor que el de la canasta de alimentos. En las áreas urbanas, este coeficiente es de 2.4, mientras que en las 13 ciudades principales se eleva a 2.5. Por otro lado, en las zonas rurales, esta relación es más baja, siendo de 1.8 veces.

Resumiendo, a partir de este enfoque de pobreza monetaria, las líneas de pobreza y pobreza extrema proporcionan umbrales de ingresos mínimos que definen el nivel de pobreza para un hogar compuesto por cuatro personas (consulte el cuadro 3). A nivel nacional, este umbral se establece en \$1,326,752. Para las zonas urbanas, que incluyen ciudades grandes y medianas, es de \$1,478,992, mientras que, para los centros poblados y áreas rurales dispersas, el valor es de \$799,312, siendo el más bajo. Por otro lado, las cifras más elevadas se encuentran en el grupo de las 13 ciudades principales y sus áreas metropolitanas,

con un umbral de \$1,635,004, y en las otras ciudades pequeñas, con \$1,256,240. Estos valores de línea de pobreza por hogar representan umbrales que se relacionan con el ingreso mínimo necesario para alcanzar un nivel básico de bienestar. Sin embargo, surge la pregunta de si este monto mensual es suficiente para garantizar una vida digna o el ingreso mínimo vital para un hogar de cuatro personas, conforme a lo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Cuadro 3. Valor de línea de pobreza y pobreza extrema para un hogar de cuatro personas, según el DANE (2012-2020).

	Año								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Líneas de Pobreza Monetaria (valores mensuales por hogar)									
Nacional	990.860	1.008.888	1.045.292	1.108.692	1.199.456	1.235.556	1.267.260	1.310.696	1.326.752
Cabeceras	1.096.360	1.115.836	1.154.856	1.223.904	1.323.076	1.363.432	1.398.852	1.446.296	1.478.992
Centros poblados y rural	647.556	657.528	682.084	723.488	782.856	801.356	817.260	843.876	799.312
13 ciudades y A.M.	1.203.468	1.226.068	1.268.712	1.344.460	1.454.184	1.503.880	1.545.984	1.602.792	1.635.004
Otras cabeceras	940.960	956.248	990.360	1.050.088	1.134.432	1.161.760	1.188.008	1.222.460	1.256.240
Líneas de Pobreza Extrema Monetaria (valores mensuales por hogar)									
Nacional	412.040	410.852	428.584	464.744	521.624	520.968	523.948	549.400	580.016
Cabeceras	439.484	438.644	456.964	494.488	553.824	553.680	557.112	584.756	617.668
Centros poblados y rural	322.740	319.548	334.512	365.304	413.108	409.908	410.552	427.696	449.576
13 ciudades y A.M.	463.508	464.040	482.596	521.480	581.268	583.608	588.496	618.332	650.088
Otras cabeceras	404.628	401.872	419.928	455.568	514.336	510.704	512.132	536.728	571.380

Fuente: Adaptado del DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012-2020).

4. Evolución de la pobreza monetaria antes y después de la pandemia del COVID-19

La aplicación del sistema de indicadores de pobreza mediante las líneas de pobreza y pobreza extrema en Colombia refleja una tendencia relevante de disminución significativa de la pobreza monetaria hasta 2018, dos años antes de la pandemia, como se ilustra en el cuadro 4. Sin embargo, esta tendencia de reducción de la pobreza se rompe con la crisis sanitaria del COVID-19, donde se incrementa la pobreza de modo significativo. Este punto de inflexión en la tendencia se ha confirmado con los datos de la CEPAL para los años 2020 y 2021. Tomando en cuenta los

datos provenientes de la nueva serie de información del DANE se observa el impacto del riesgo covariante como fue la pandemia del COVID-19 en la situación de pobreza de Colombia (Cuadro 4).

Cuadro 4. Evolución de la pobreza y pobreza extrema en Colombia pre y post pandemia, por zonas, 2010-2020, según el DANE.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nacional - Pobreza											
DANE (2020)			40,8	38,3	36,3	36,1	36,2	35,2	34,7	35,7	42,5
DNP-DANE/MESEP	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5	27,8	28,0	26,9	27		
CEPAL (2020)			35,5		31,1		30,9	29,8	29,9		
Pobreza extrema											
DANE (2020)			11,7	10	9,4	9,1	9,9	8,4	8,2	9,6	15,1
DNP-DANE/MESEP	12,4	10,6	10,4	9,1	8,1	7,9	8,5	7,4	7,2		
CEPAL (2020)			14,5		12		10,9	10,8			
Urbano - Pobreza											
DANE (2020)			36	33,9	31,7	31,6	32,4	31,9	31,4	32,3	42,4
DNP-DANE/MESEP	33,3	30,3	28,4	26,9	24,6	27,8	28	24,2	24,4		
Pobreza extrema											
DANE (2020)			7,9	7	6,3	6	6,9	6	5,8	6,8	14,2
DNP-DANE/MESEP	8,3	7	6,6	6	5,1	4,9	5,6	5	4,9		
Rural - Pobreza											
DANE (2020)			56,4	52,8	51,5	51,5	48,8	46,2	46	47,5	42,9
DNP-DANE/MESEP	49,7	46,1	46,8	42,8	41,4	40,3	38,6	36	36,1		
Pobreza extrema											
DANE (2020)			24,2	19,8	19,4	19,4	20,1	16,6	16,2	19,3	18,2
DNP-DANE/MESEP	25	22,1	22,8	19,1	18	18	18,1	15,4	15,4		
13 ciudades - Pobreza											
DANE (2020)			30,2	28	26,1	26,2	27	27,2	26,7	27,6	39,9
DNP-DANE/MESEP	23,2	20,6	18,9	17,5	15,9	15,4	15,9	15,7	16,2		
Pobreza extrema											
DANE (2020)			4,7	4,1	3,7	3,8	4,1	3,7	3,9	4,3	12,8
DNP-DANE/MESEP	4,6	3,5	3,3	3	2,7	2,7	2,9	2,7	2,9		
Población en pobreza (millones)											
DANE (2020) - LP			18,4	17,5	16,7	16,9	17,1	16,8	16,8	17,4	21,0
DNP-DANE/MESEP - LP	16,4	15,2	14,8	13,9	13,2	13,0	13,2	12,8	13		
DANE (2020) - LI			5,3	4,5	4,3	4,2	4,6	4	3,9	4,6	7,5
DNP-DANE/MESEP - LI	5,4	4,7	4,7	4,1	3,7	3,7	4,0	3,5	3,5		

Fuente: cálculos adaptados con base al DNP (2019), DANE (2020) y CEPAL (2020) con base en las ENH y GEIH.

Según el boletín de pobreza del DANE de octubre de 2020, se muestra los datos oficiales y actualizados en cuanto a población en situación de pobreza y pobreza extrema. Es importante destacar que los datos oficiales de pobreza monetaria se derivan de esta actualización metodológica, que incluye la revisión de las líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria. Debido a estos cambios, no se pueden comparar directamente con los datos de la serie DNP-MESEP (Cuadro 4).

En otras palabras, se ha cambiado la serie de las cifras oficiales de pobreza por una nueva serie resultante de un cambio metodológico que actualiza los valores monetarios de la línea de pobreza y la línea de pobreza extrema, así como la canasta de alimentos. Como consecuencia de este cambio, una desventaja importante es que estas dos series de indicadores de pobreza no son comparables entre sí, lo que lamentablemente rompe la continuidad de la serie de datos que abarcaba casi dos décadas, desde 2002 hasta 2018. En su lugar, se establece una nueva serie que abarca desde 2012 hasta 2020.

Al analizar los datos de la nueva serie, es evidente el cambio en la tendencia de reducción de la pobreza entre 2012 y 2018, antes de la pandemia, ya que, a partir de 2019, la incidencia de la pobreza comenzó a aumentar y se incrementó de manera significativa en 2020 debido a los efectos de la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento estricto que llevaron a una recesión económica.

a) Tendencia de la pobreza antes de la pandemia

Los informes de pobreza monetaria del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2019a) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2019 y 2020) presentan dos series de indicadores de incidencia (H) de pobreza y pobreza extrema para

el período de 2010-2020, como se muestra en el cuadro 4. La primera serie, conocida como DNP-DANE-MESEP, abarca el período desde 2010 hasta 2018. En esta serie, se observa una reducción significativa de la incidencia o el porcentaje de pobreza (LP) a nivel nacional, disminuyendo en aproximadamente 10.2 puntos porcentuales desde 2010 hasta 2018, pasando de un 37.2% a un 27%. Este progreso está en sintonía con las recomendaciones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas para el período 2000-2015, tal como se estableció en el CONPES 91 (2005) y CONPES 3918 (2018).

Sin embargo, en la modificación de la serie de datos, se observa un aumento de la pobreza a nivel nacional, llegando al 27.0% entre 2017 y 2018, lo que sugiere un cambio en la tendencia hacia un aumento en la incidencia de la pobreza antes de la pandemia. En términos absolutos, esto se traduce en un aumento en el número de personas en situación de pobreza, pasando de 12.8 millones en 2017 a 13 millones en 2018.

En cuanto a la línea de pobreza extrema (LI), que representa el costo de la canasta de alimentos básicos, se observa una disminución significativa de 5.3 puntos porcentuales durante el mismo período de 2010 a 2018, llegando a un 7.2% a nivel nacional. Este hito marcó la primera vez en la que la incidencia de la pobreza extrema se situó por debajo de un solo dígito y una población de 3.5 millones de personas en situación de pobreza extrema en el año 2018.

Cuando desglosamos estos indicadores a nivel subnacional o por regiones, observamos una tendencia similar de cambio en la dirección de la tendencia. En las áreas urbanas, la incidencia de la pobreza disminuyó en 9.1 puntos porcentuales entre 2010 y 2018, pasando del 33.3% al 24.4%. Sin embargo, en el año 2018, este dato

cambia de dirección y muestra un aumento en la pobreza urbana, llegando al 24.4%.

En las áreas designadas como “resto” o zonas rurales, la pobreza monetaria experimentó una reducción significativa entre 2010 y 2018, disminuyendo en 13.6 puntos porcentuales, pasando del 49.7% al 36.0%. No obstante, el último dato de 2018 muestra un cambio en la tendencia, aumentando a un 36.1%. Por otro lado, en el grupo de las 13 principales ciudades colombianas, se observó una reducción en la misma dirección, disminuyendo en 7.0 puntos porcentuales, es decir, del 23.2% al 16.2%. Nuevamente, en 2018, se invierte la tendencia y se registra un aumento al 16.2%.

En cuanto a la incidencia de la pobreza extrema monetaria en las áreas urbanas, esta disminuyó en 3.4 puntos porcentuales entre 2010 y 2018, pasando del 8.3% al 4.9%. En las zonas rurales, la reducción en el mismo período fue de 7.0 puntos porcentuales, descendiendo del 23.2% al 16.2% en 2018. En las 13 áreas metropolitanas, la reducción de la pobreza extrema fue aún mayor, pasando del 4.6% al 2.9%. No obstante, se observa un cambio en la tendencia hacia un aumento, llegando al nivel más bajo registrado en el período, que es del 1.7%.

b) Aumento de la pobreza en postpandemia

Desde que se declaró la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020 como una crisis de salud global, los gobiernos a nivel nacional, departamental y municipal de Colombia se han enfrentado a un dilema complicado: salvar vidas de la propagación del coronavirus o mantener los medios de subsistencia de la población informal que dependía de ingresos diarios en las calles. Esta situación ha requerido una coordinación interinstitucional para tomar deci-

siones públicas y directrices, como el aislamiento social obligatorio y estricto, con el objetivo de prevenir la propagación del virus. Al mismo tiempo, se establecieron excepciones para permitir que las personas salieran a trabajar y obtuvieran alimentos, siguiendo estrictos protocolos de bioseguridad. A pesar de estas decisiones estratégicas del gobierno, millones de colombianos se vieron afectados por la disminución de los ingresos personales y familiares y enfrentaron dificultades para acceder a alimentos, lo que llevó a situaciones de carencia alimentaria y hambre en la población más pobre y vulnerable.

Estas cifras de pobreza en la época de la pandemia, año 2020, bajo el criterio del ingreso mínimo de la línea de pobreza (LP) y la línea de pobreza extrema (LI), estaban contradiciendo a la meta social de reducción de la pobreza establecida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible “Fin de la pobreza” – ODS 1 (CONPES 3918, 2018), específicamente, su Meta 1.2, que enunció: “reducir a la mitad la proporción de personas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones para el año 2030”. Esto se mide mediante el indicador de incidencia de la pobreza monetaria, que establece una línea base del 27,8% en 2015, una meta intermedia del 25% para 2018 y una meta proyectada del 18,7% para 2030. También los indicadores de pobreza monetaria estaban mostrando resultados en contra de dos de las “20 metas del Pacto por Colombia, pacto por la equidad” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, conocido como “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, (DNP, 2019c), a saber, la Meta 19, que buscaba sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria, y la Meta 20, que tenía como objetivo sacar a 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria (Cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 1 y Meta 2.1 (CONPES 3918, 2018)

META COMPLEMENTARIA 1.2 De aquí a 2030, reducir a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las dimensiones sociales.				
INDICADOR: INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA				
Línea Base 2015	2018	PND 2018-2022	2020	Meta 2030
27,8%	25,0%	Meta 19 Sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria; Meta 20 sacar a 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria.	42,5% (DANE)	18,7%
Balance: Retroceso, se incrementó en 4.000.000 personas que están en pobreza monetaria				

Fuente: DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares

Así, pues, tomando en consideración los datos del DANE publicados en abril de 2021, podemos analizar la evolución de la pobreza monetaria en Colombia, la cual refleja de manera evidente el impacto social y económico adverso de la crisis sanitaria del COVID-19. La incidencia de la pobreza había experimentado un incremento considerable, llegando al 42,5%. En términos absolutos, esto implica que el número de personas en situación de pobreza ha crecido en 4 millones, pasando de 17,4 millones en 2019 a 21 millones en 2020. Incluso antes de la pandemia, en el año 2019, se observó un aumento en la tasa de pobreza a nivel nacional, llegando al 35,7%, lo que indicaba un cambio en la tendencia hacia un aumento en la incidencia de la pobreza en comparación con el año 2018, cuando fue del 34,7%.

Tomando los datos de la línea de pobreza extrema, que representa únicamente el costo de la canasta de alimentos, se observó un aumento significativo en el mismo período, de 2019 a 2020, a nivel nacional, llegando del 9,6% al 15,1%. Este aumento de 5,5 puntos

porcentuales provocó que 3 millones de personas adicionales cayeran en la indigencia o la pobreza extrema, alcanzando un total de 7,5 millones de personas en esta situación alarmante. Estos indicadores sugieren que hay millones de personas en Colombia que se encuentran en una situación de pobreza y vulnerabilidad alarmante, lo que contradice los objetivos establecidos en el ODS 1 “Fin de la pobreza” del CONPES 3918 y del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

El aumento de la pobreza en Colombia en pandemia del coronavirus se reflejó también en los indicadores a nivel regional, evidenciando una tendencia al alza en la incidencia de la pobreza. En las zonas urbanas, la tasa de pobreza aumentó significativamente en un período de un año, pasando del 32,3% en 2019 al 42,4% en 2020. En cuanto a la pobreza extrema en estas zonas, también experimentó un aumento notable, pasando del 6,8% al 14,2%. Sin embargo, en las zonas rurales o dispersas, la situación es paradójica, ya que la pobreza monetaria disminuyó en un 4,6% puntos porcentuales, pasando del 47,5% al 42,9%. En cuanto a la pobreza extrema, la reducción fue leve, pasando de 19,3% a 18,2%. Por otro lado, en las trece principales ciudades colombianas, el aumento de la pobreza debido a la crisis económica fue aún más pronunciado, con un incremento de 12,3 puntos porcentuales, pasando del 27,6% al 39,9%. En la misma línea, la pobreza extrema se incrementó en 8,5 puntos, pasando del 4,3% al 12,8% en 2020.

En resumen, estos resultados de la pobreza monetaria ponen de manifiesto el efecto negativo de la pandemia de COVID-19 y la recesión económica resultante del aislamiento social y las cuarentenas. Desafortunadamente, estos datos mostraban contundentemente que no se logró cumplir con las metas 19 y 20 de reducción de la pobreza monetaria establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del presidente Iván Duque. Este aumento de la pobreza en 4 millones

de colombianos está directamente relacionado con uno de los efectos sociales de la crisis sanitaria y social de la pandemia.

Para enfrentar y mitigar esta creciente situación de pobreza por la pandemia en Colombia, el Gobierno nacional de Iván Duque en el año 2020, a través del DNP y Departamento de Prosperidad Social (DPS), decidieron ajustar la política pública de Transferencias Monetarias Condicionadas con la ampliación de la cobertura de cuatro programas sociales gubernamentales. Estos programas son “Familias en Acción” con 2,2 millones de beneficiarios, “Jóvenes en Acción” con 102 mil estudiantes, “Colombia Mayor”, “Devolución del IVA” dirigido a 2 millones de hogares y “Ingreso Solidario” para 3 millones de personas bancarizadas. Se estima que invirtieron cerca de 9 billones de pesos en estos programas sociales de emergencia durante el año 2021.

c) Efecto del COVID-19 sobre el hambre

Otro de los indicadores emergentes, diferentes de los conocidos, contribuyó a comprender la magnitud de los efectos de la pandemia. Los resultados de la encuesta Pulso Social del DANE, publicados en abril de 2020, proporcionaron indicadores e información esclarecedora sobre cómo la crisis sanitaria del COVID-19 afectó la seguridad alimentaria de los hogares colombianos (Cuadro 6). Según el informe, antes del inicio de la pandemia, a principios de 2020, un total de 7.024.672 hogares, lo que equivale al 90,9% del total, tenían la capacidad de consumir tres comidas al día. Sin embargo, en el año 2020, este número se redujo significativamente a solo 5.423.239 hogares, representando el 70,2% del total de hogares. Esto implica que aproximadamente 1,6 millones de hogares ya no pueden acceder a las tres comidas diarias debido a la pandemia y la crisis económica.

Esta tendencia también se reflejó en el número de hogares que pasaron de recibir dos comidas al día en 2020, que aumentó en 1,5 millones de hogares, pasando de 649.000 a 2,1 millones de familias. Además, el número de hogares que accedieron a una comida al día aumentó a 137.000, en comparación con los 49.000 hogares que se encontraban en esta situación anteriormente. Estos indicadores fueron señales evidentes de que en Colombia se estaban presentado condiciones de hambre en las personas y hogares como resultado de la pandemia y la crisis económica.

Cuadro 6. Número de comidas al día antes y en la pandemia 2020-2021

	Menos de 1		1 Comida		2 Comidas		3 Comidas		Total
	Total hogares	%	Total hogares	%	Total hogares	%	Total hogares	%	
Antes del inicio de la cuarentena/aislamiento preventivo, ¿en promedio cuántas comidas se consumían en su hogar al día?	5.290	0,1%	48.870	0,6%	649.840	8,4%	7.024.672	90,9%	7.728.672
Durante los últimos 7 días, ¿en promedio cuántas comidas se consumían en su hogar al día?	7.819	0,1%	137.115	1,8%	2.160.499	28,0%	5.423.239	70,2%	7.728.672

Fuente: DANE Encuesta Pulso Social-UNICEF

5. Indicadores de mercado laboral en el sistema de indicadores

Rob Vos (1996) sugiere que en casos en los que no se cuente con observaciones directas de pobreza monetaria asociada a los ingresos desglosados por grupos socioeconómicos a través de encuestas continuas de hogares, el seguimiento también puede llevarse a cabo mediante indicadores complementarios de ingresos y consumo, como son la tasa de desempleo abierto y la tasa de subempleo, entre otros. Por tanto, es pertinente complementar los indicadores de pobreza con los indicadores de mercado laboral para un diagnóstico más completo de la magnitud de las crisis sociales.

La pandemia de COVID-19 tuvo un fuerte impacto en el crecimiento económico de Colombia. Según el DANE, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país disminuyó un 6,8% en 2020 en comparación con 2019. Estas cifras económicas oficiales reflejaron claramente el impacto de la pandemia, así como las medidas de confinamiento y las restricciones a la actividad económica. Además, indican que la economía colombiana enfrentó una de las peores crisis de recesión desde 1975.

Antes de la pandemia, la tasa de desempleo a nivel nacional se situaba en un 10,8% en 2018, experimentando un incremento de 1,8 puntos porcentuales hasta alcanzar el 12,6% en 2019. En marzo de 2021, esta tasa de desempleo llegó al 14,2%. En cuanto a la tasa de ocupación, esta se situaba en un 51,7%, lo que representó una disminución de 4,7 puntos porcentuales en comparación con el mismo mes de 2019 (56,4%), llegando a un 51,7% en marzo de 2021 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Indicadores de mercado laboral en Colombia. Primer trimestre 2019-2020



Fuente: DANE Gran Encuesta de Hogares primer trimestre 2020 – 2021

En términos absolutos, durante el inicio de la crisis sanitaria del COVID-19 (segundo trimestre de 2020), se observó un aumento en el número de personas desempleadas, según las cifras oficiales del DANE. Este número pasó de 2.682.000 en 2019 a 2.969.000 en marzo de 2020, y finalmente alcanzó los 3.437.000 en marzo de 2021, lo que corresponde a una tasa de desempleo del 14,2%. Por otro lado, la población ocupada experimentó una disminución de 1.583.000 personas, pasando de 22.114.000 en marzo de 2019 a 20.531.000 en 2020, y finalmente llegando a 20.801.000 personas en marzo de 2021 (Cuadro 7).

El análisis del desempleo en el período de la pandemia por sectores económicos muestra que algunos sectores concentraron la pérdida de empleo durante el período de marzo de 2019 a 2020. Estos sectores incluyen el Comercio y la reparación de vehículos, con una disminución de 307.000 empleados; las actividades relacionadas con el arte, el entretenimiento, la recreación y otros servicios, con 186.000 personas afectadas; y la agricultura, la ganadería y la pesca, con 158.000 empleos perdidos.

En el comparativo entre marzo de 2019 y 2021, las ramas que más redujeron la ocupación fueron las actividades artísticas, de entretenimiento, recreación y otros servicios, con una disminución de 401.000 personas, lo que equivale a una caída del 18,7%. Estas actividades en su mayoría se desarrollaban en el ámbito laboral informal. Le siguieron el Comercio y la reparación de vehículos, con una disminución de 231.000 empleos, y la agricultura, ganadería y pesca, con 223.000 empleos menos. Además, la administración pública registró una disminución de 291.000 empleos y las industrias manufactureras perdieron 203.000 empleos en el mismo período.

Cuadro 7. Población ocupada por ramas de actividad económica. 2019-2021

Concepto	2019	2020	2021	Diferencia 2019-2020	Variación %	Diferencia 2019-2021	Variación %
Comercio y reparación de vehículos	4.263	3.956	4.032	307	7,2%	231	5,4%
Actividades artísticas, entrenamiento, recreación y otros	2.147	1.961	1.746	186	8,7%	401	18,7%
Agricultura ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.458	3.300	3.235	158	4,6%	223	6,4%
Administración pública, defensa, educación y salud	2.412	2.313	2.121	99	4,1%	291	12,1%
Industrias manufactureras	2.431	2.339	2.228	92	3,8%	203	8,4%
Actividades financieras y de seguros	331	310	293	21	6,3%	38	11,5%
Actividades inmobiliarias	283	267	240	16	5,7%	43	15,2%
Transporte y almacenamiento	1.595	1.593	1.520	2	0,1%	75	4,7%

Fuente: DANE Gran Encuesta de Hogares primer trimestre 2020 – 2021

El informe del DANE señala que una de las áreas económicas más afectadas por la recesión económica asociada a la crisis sanitaria en 2020 fue el sector del comercio al por mayor y al por menor, la reparación de vehículos automotores y motocicletas, el transporte y almacenamiento, así como el alojamiento y los servicios de comida. Estos sectores experimentaron una disminución del 15,1%, lo que contribuyó con un impacto negativo de -3,0 puntos porcentuales en la variación anual del valor agregado.

La meta 8.5, que se enmarca en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 8 (Cuadro 8), tiene como objetivo “alcanzar el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todas las personas, incluyendo mujeres, hombres, jóvenes y personas con discapacidad, así como lograr la igualdad salarial por trabajos de igual valor”. Esta meta utiliza el indicador de la tasa de desempleo como una medida del desempeño económico. Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estableció en su décima meta la intención de “crear 1,6 millones de empleos y reducir la tasa de desempleo del 9,4% al 7,9%, alcanzando así la cifra más baja desde la década de los 90”. Sin embargo, en contraposición a estas metas normativas, se registró un

aumento en la tasa de desempleo como una de las consecuencias de la crisis sanitaria del COVID-19 y la subsiguiente recesión económica.

Cuadro 8. Efecto COVID-19 en la ocupación y desempleo

META 8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor				
INDICADOR: TASA DE DESEMPLEO				
Línea Base 2015	2018	PND 2018-2022	2021	Meta 2030
8,9%	8,9%		14,2%	6,8%
Balance: Retroceso				

Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

En mayo de 2020, en plena pandemia, el gobierno de Iván Duque promulgó el Decreto Legislativo 639, tomando en cuenta la información negativa de los indicadores de mercado laboral estableció el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) con el objetivo de respaldar el empleo formal en un contexto marcado por la reducción de ingresos empresariales debido a la situación actual. Este programa consistió en que el gobierno nacional otorgara un subsidio equivalente al 40% de un salario mínimo (\$350.000) a los trabajadores asalariados de empresas y organizaciones sin fines de lucro que han experimentado una disminución de al menos el 20% en sus ingresos y que solicitan este apoyo. Durante los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2020, el programa proporcionó un subsidio mensual a las empresas afectadas. La entrega del subsidio se realizó a través del sistema financiero. Sin embargo, es importante señalar que este programa no alcanzó a llegar a todas las pequeñas empresas, microempresas y negocios familiares e informales, ya que uno de los requisitos era demostrar que la empresa solicitante estaba afiliada al sistema general de seguridad social.

Otro indicador complementario del mercado laboral en el sistema de indicadores sociales es la tasa de formalidad (Cuadro 9), y la recesión económica del 2020 tuvo numerosos efectos negativos en el ámbito económico y social, especialmente, en lo que respecta a la pérdida de empleos formales. Estos problemas empeoraron más de lo esperado, lo cual resultó en un incumplimiento de las metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 8, que se enfoca en el trabajo decente y el crecimiento económico.

Cuadro 9. Tasa de formalidad laboral (CONPES 3918, 2018)

META TRAZADORA 8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas empresas, incluso mediante acceso a servicios financieros por trabajo de igual valor				
INDICADOR: TASA DE FORMALIDAD LABORAL				
Línea Base 2015	2018	2022	2020	Meta 2030
50,8%	53,0%	LB 36,8% 41,2% (PND)	51,0% (DANE 2021)	60%
Balance: Avance leve, del total de los 12 millones de ocupados que viven en las 23 ciudades 5.589.0000 están en la informalidad				

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

La meta trazadora relacionada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 8, que se centra en el trabajo decente y el crecimiento económico, busca “Promover políticas que fomenten el desarrollo económico, respalden las actividades productivas, fomenten la creación de empleo decente, impulsen el emprendimiento, la creatividad y la innovación, promuevan la formalización y el crecimiento de las micro y pequeñas empresas, y faciliten el acceso a servicios financieros para trabajos de igual valor”. Esta meta se mide mediante el

indicador de la tasa de formalidad laboral, que en 2015 se situaba en un 50,8% y se espera que alcance el 60% para el año 2030.

Por otro lado, la tasa de formalización laboral es un indicador que calcula el DANE para las 23 principales ciudades de Colombia y se refiere a la proporción de la población ocupada que trabaja en condiciones de formalidad. Sin embargo, debido a los efectos de la pandemia de COVID-19, y la subsiguiente crisis económica, este indicador experimentó un retroceso significativo en comparación con las expectativas planteadas en el CONPES 3918.

Inicialmente, la línea de base de esta tasa era del 50,8%, y se incrementó a un 53% en 2018, con la aspiración de llegar al 60% para 2030. No obstante, según las cifras oficiales del DANE, la tasa de formalización mostró un retroceso desde el 0,53% en el primer trimestre de 2020, que equivalía a 6.041.000 personas empleadas en condiciones de formalidad, hasta el 0,51% en el primer trimestre de 2021, lo que equivale a 5.589.000 individuos empleados en dichas condiciones. Esta reducción representa una disminución de 452.000 empleados formales en ese período.

Gráfico 2. Tasa de formalidad para ocupados, nivel nacional. 2020-2021



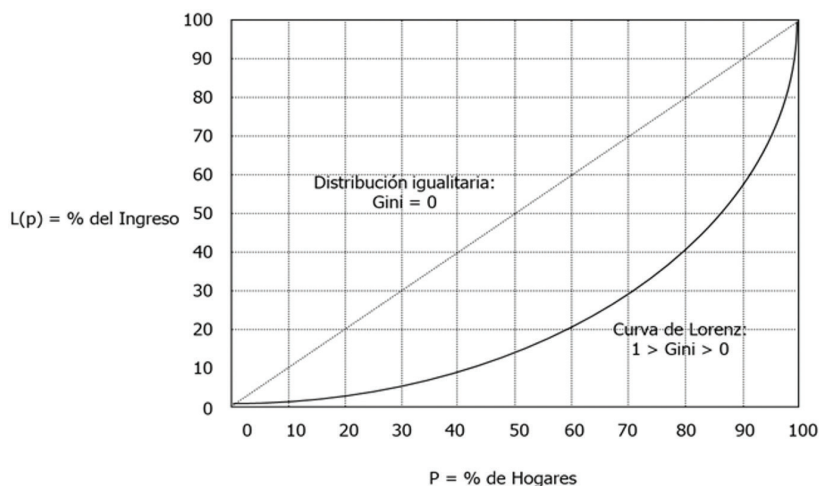
Fuente: DANE GEIH

6. Indicador de desigualdad de ingresos en el conjunto de indicadores sociales

El coeficiente de Gini es un indicador ampliamente utilizado para medir la distribución de la riqueza entre diferentes grupos de ingresos en un país, por tanto, es un indicador clave que forma parte del sistema de indicadores porque es un indicadore complementario o relacionado con la pobreza.

La medición de la desigualdad se centra en responder a la siguiente interrogante: ¿cómo se evalúa la distribución de ingresos? Uno de los indicadores más utilizados para este propósito es el coeficiente de Gini. Este indicador se fundamenta en la distribución acumulada de ingresos, abarcando desde el individuo o hogar con menores ingresos hasta el que posee los ingresos más elevados. La curva de Lorenz representa la función de distribución real del ingreso, donde la sociedad se organiza de forma ascendente según sus ingresos. El coeficiente de Gini se encarga de medir el área situada entre la línea de equidistribución (que representa una distribución completamente igualitaria o el “deber ser”) y la curva de Lorenz (ver gráfica 3). En términos sencillos, un valor de 0 indica que los ingresos están perfectamente distribuidos de manera equitativa en toda la población; en contraste, cuanto mayor sea el coeficiente de Gini, más cerca de 1, mayor será la desigualdad, lo que significa que las personas con ingresos más altos reciben una parte mucho más grande de la riqueza en comparación con aquellos con ingresos más bajos.

Gráfica 3. La curva de Lorenz y el coeficiente de Gini



$$G = -1 - \frac{1}{n} + \frac{2}{n} \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} * i$$

Donde: = ingreso per cápita

Y = ingreso total

n = población total

Fuente: adaptación propia de Sen y Foster (1997)

A diferencia de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del gobierno Iván Duque, que buscaban reducir el coeficiente de Gini de 0,508 a 0,470 para el año 2022, las cifras oficiales del DANE en el periodo de crisis sanitaria, basadas en datos de la Encuesta de Hogares, mostraban que la desigualdad en la distribución de la riqueza a nivel nacional había aumentado significativamente, pasando de 0,526 en 2019 a 0,544 en 2020.

Además, la meta trazadora del ODS 10, afirmaba con optimismo reducir las desigualdades, y tenía como objetivo incrementar progresivamente el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. Por tanto, para medir el progreso en esta meta se estableció utilizar el Coeficiente de Gini, que en el año 2015 se situaba en 0,522 y se esperaba alcanzar un valor de 0,48 para el año 2030. Sin embargo, el coeficiente de Gini en época de la pandemia del COVID-19 se incrementó a 0,544 (cuadro 10).

Cuadro 10. Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 10 y el Coeficiente de Gini (CONPES 3918, 2018)

META TRAZADORA 10.3: De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional				
INDICADOR: COEFICIENTE DE GINI				
Línea Base 2015	2018	PND 2018-2022	Último dato 2020	Meta 2030
0,522	0,517	LB 0,508 0,470	0,544 (GEIH)	0,48
Balance: Retroceso Colombia sigue como país más desigual en la distribución de la riqueza				

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)

El Coeficiente de Gini de 0,544, seguía mostrando que Colombia uno de los países con los niveles de desigualdad más altos en América Latina. La serie de datos refleja que persistencia en la desigualdad no es un problema coyuntural sino un problema estructural que se agudiza aún más en épocas de crisis covariantes (cuadro 11).

Cuadro 11. Coeficiente de Gini, a nivel nacional, urbano, rural y ciudades 2002-2020

	2002	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nacional DNP-DANE MES	0,572	0,522	0,517	0,508	0,517	0,526	0,544
Nacional CEPAL (2016)	0,567		0,521	0,511	0,520		
Urbano	0,550	0,498	0,495	0,488	0,497	0,505	0,537
Rural	0,470	0,454	0,458	0,456	0,446	0,456	0,456
13 ciudades	0,537	0,488	0,485	0,477	0,487	0,495	0,540

Fuentes: Cálculos DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares

Las cifras del coeficiente de Gini mostraban que la pandemia del COVID-19 exacerbó aún más la desigualdad en la distribución de ingresos, la segmentación del mercado laboral y la persistencia de la pobreza monetaria en Colombia. Entre 2017 y 2020, durante los últimos tres años, el coeficiente de Gini a nivel nacional experimentó un cambio de tendencia, aumentando de 0,508 a 0,519, lo que representa un aumento de 0,008 puntos en el índice. Esta situación empeoró significativamente debido a la pandemia y la crisis económica, llegando a un valor de 0,544, lo que demuestra un aumento en la desigualdad de ingresos y riqueza entre los diferentes grupos sociales y personas en Colombia.

A nivel urbano, observamos un aumento de 0,032 en el índice, pasando de 0,505 a 0,537. En las trece ciudades principales, la desigualdad también se agravó, aumentando de 0,495 a 0,540, con un incremento significativo de 0,045 puntos. En las zonas rurales, la desigualdad se mantuvo constante en 0,54.

En resumen, el análisis de la desigualdad de ingresos en Colombia es de gran relevancia para un sistema de indicadores tanto desde una perspectiva económica como social. Esta desigualdad no solo contribuye a la persistencia de la pobreza debido a la concentración de la riqueza en los grupos de ingresos más altos, sino que también aumenta las tensiones sociales, el descontento ciudadano y los conflictos sociopolíticos

relacionados con la disputa de riquezas y del poder político. Además, un coeficiente de Gini de 0,544 indica una desigualdad significativa que sigue obstaculizando el crecimiento económico al limitar el acceso de los grupos más pobres a capital, empleo en el mercado y oportunidades proporcionadas por el Estado, al tiempo que privilegia a aquellos con ingresos más altos. En concordancia con Alarcón (2001) la búsqueda de una mayor igualdad es un objetivo valioso en la mayoría de las sociedades. A menudo, un aumento en la desigualdad se asocia con una disminución del bienestar, ya que puede ampliar las brechas sociales.

A modo de conclusión

Después de revisar el desempeño y la calidad de los indicadores sociales de Colombia utilizados en época de crisis como enfrentar el riesgo covariante de la pandemia del COVID-19 se puede postular plausiblemente que en el aparato estatal y gubernamental de Colombia posee un sistema de indicadores sociales para identificar los efectos coyunturales de las crisis covariantes (como la pandemia, recesión, inflación y desastres naturales) que contribuyen a la toma de decisiones de política pública social y programas para mitigar los efectos negativos sobre el bienestar de las personas y hogares. Los tomadores de decisiones de política públicas y los ciudadanos cívicos no solo deben ver una batería de indicadores sino un sistema de indicadores sociales, articulados e integrados.

Tomando en cuenta los criterios de la calidad de indicadores denominado CREMAS, los indicadores de Índice Pobreza Multidimensional (IPM), Pobreza monetaria por Línea de Pobreza (LP) y Pobreza Extrema (LI), Indicadores de mercado laboral (Tasa de desempleo, Tasa de ocupación, Tasa de Informalidad) y Coeficiente de Gini son: Claros, Relevantes, Económicos; Medibles, Adecuados y ante todo

Sensibles a las coyunturas de los eventos covariantes.

El indicador de pobreza multidimensional (IPM) de Colombia, forma parte fundamental del sistema de indicadores sociales porque se considera un indicador que refleja los resultados y logros en el acceso y satisfacción de necesidades básicas como los niveles educacionales y acceso a servicios de salud. Muestra los efectos a mediano y largo plazo de las políticas públicas sociales. Sin embargo, no aborda los impactos inmediatos en las condiciones de vida causados por eventos covariantes que afectan a la población en las coyunturas socioeconómicas.

Los indicadores del enfoque indirecto, como la pobreza monetaria, son útiles en el sistema de indicadores para realizar análisis de coyuntura social a corto plazo. Esto se debe a que están vinculados a los ingresos monetarios del mercado laboral, los cuales son sensibles a las fluctuaciones en el ciclo económico tanto a nivel nacional como global.

Rob Vos sugiere que en casos donde no se disponga de información periódica sobre pobreza monetaria en el sistema de indicadores, también se pueden utilizar indicadores alternativos, no solo los indicadores de mercado laboral (tasa de desempleo y la tasa de informalidad) sino también incorporar indicadores de inseguridad alimentaria y hambre en las personas y hogares con el fin de para obtener un diagnóstico más completo de la magnitud de las crisis sociales.

Los indicadores del sistema de indicadores de pobreza monetaria, pobreza multidimensional complementados por los de mercado laboral y desigualdad en el ingreso, midieron aspectos diferentes de las condiciones de vida de los hogares y fueron complementarias para obtener una panorámica general de los efectos de la pandemia del COVID-19 en la sociedad colombiana.

Finalmente, la crisis de la pandemia puso de manifiesto dos de-

saños: primero, el desempeño y oportunidad de los indicadores sociales; y, en segundo lugar, tomar decisiones de manera pertinente para mitigar la magnitud de la vulnerabilidad de las poblaciones pobres relacionadas con las crisis covariantes sin perder el horizonte de monitorear problemas estructurales como la persistente desigualdad en la distribución de ingresos, y acceso a la estructura de oportunidades en Colombia. Adicionalmente, seguirá siendo importante evaluar el efecto redistributivo del gasto público social, verificando quiénes se benefician de las políticas sociales, si estos beneficiarios son el 20% y 40% más pobres de la población o no. Un sistema de indicadores que incluya el seguimiento y evaluación de cada inversión pública sectorial y poblacional verificando que estos contribuyan a la reducción del coeficiente de Gini y asegurarse de que el gasto público promueva el desarrollo con equidad en lugar de favorecer a los grupos de ingresos más altos. Reducir la desigualdad económica en la distribución de la riqueza no solo implica la formulación sino la implementación de políticas públicas redistributivas en áreas como políticas fiscales o tributarias redistributivas, reformas laborales y pensionales, así como políticas de acceso universal a la educación superior, y cobertura universal en servicios de salud y la disponibilidad de activos productivos de capital.

Bibliografía

- Alarcón, D. (2001). *Mediciones de las condiciones de vida*. INDES. Washington.
- Angulo, R., Díaz, Y. y Pardo, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Economía. Bogotá
- CEPAL. (2020). *Panorama Social de América Latina*. 2019. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina*. 2020. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2003). *Principales resultados y logros del Programa ME-COVI*, diciembre 1996-julio 2003. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31826>
- CEPAL/PNUD (Comisión Económica para América Latina para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (1992). “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza”, en *Comercio exterior*, vol. 42, N° 4, abril.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá.
- DANE. (2021). *Boletín sobre pobreza monetaria*. Abril 2021
- DANE. (2020). *Boletín sobre pobreza multidimensional*. 2020
- DANE. (2020). *Boletín técnico de Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. 2019
- DNP. (2020). *Balance de resultados 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- DANE. (2018). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.

-
- 2010-2018, en: <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/547/study-description>
- DANE. (2018). *Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares. 2016-2017*, en: <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/547/study-description>
- DANE (2019) *Pobreza monetaria en Colombia. Actualización Metodológica. Resultados 2019. Octubre 2020*. Bogotá
- DANE (2020a) *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema 2020*, en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- DANE (2020b). *Encuesta de Pulso Social*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2008-2018*. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá, Colombia: Editorial DNP. Noviembre 2019
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo. Las 20 metas del Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Metas-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>
- Feres, Juan Carlos & Mancero, Xavier. (2001). *Enfoques para la*

- medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura.* CEPAL Santiago de Chile.
- Foster, J., J. Greer, y E. Thorbecke. (1984). “A Class of Decomposable Poverty Measures”, *Econometrica*, 52, 761-766.
- Foster, J. E. (1998). “Absolute Versus Relative Poverty”, *The American Economic Review*, 88, 335-341.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003). “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Vol.21. núm.1. enero-junio, 2003. Universidad de Antioquia.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (1999). *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*. Washington, D.C.: Banco Mundial; 1999. (Documento de Análisis No 9.904 sobre protección social)
- Lomborg, B. (2017). *How economic growth and free trade enable low-cost ending of global poverty*, en: <https://archive.shine.cn/opinion/foreign-perspectives/How-economic-growth-and-free-trade-enable-lowcost-ending-of-global-poverty/shdaily.shtml>
- Moncada, M y Lee, H. (2005) MECOVI: “Programa regional para el mejoramiento de las encuestas y la medición de condiciones de vida en América Latina y el Caribe”, en *Boletín en breve*, No 63. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/697981468238178846/pdf/331240SPANISH0En0breve0630MECOVI.pdf>
- Nina, E y Aguilar, A. (1998). “Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria. Colombia 1978-1997”, *Cuadernos de Economía*, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998, páginas 211-233.
- Nina, E. (2007). “¿Cuál es el mejor indicador de pobreza para la

-
- orientación del gasto público social?”, en *Revista Papel Político*, volumen(número), pp. 117-144.
- Nina, E. y Ramírez, J. (2020). “Salario Mínimo Constitucional para Colombia”, en *Renta Básica Ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Editores: Orgulloso, E., Rendón, J. y González, J. Escuela Nacional Sindical.
- Orshansky, M. (1965), “Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile”, en *Social Security Bulletin*, Vol. 28, No. 1, January 1965. pp. 3-29.
- Orshansky, M. (1969). “How poverty is measured?”, *Monthly Labour Review*.
- PNUD. (2018). *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2018*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- PNUD. (2019). *Human Development Reports. Índice de Pobreza Multidimensional*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/content/evaluar-la-pobreza-multidimensional-un-%C3%ADndice-nivel-global>
- PNUD (2000). *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*. Departamento Nacional de Planeación-PNUD- Misión Social
- Ravallion, M. (1992). “Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods. Living Standards Measurement Study”. *Working Paper 88*, Washington, D.C.
- Sen, A. (1976). “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, en *Econometrica*, 1976, vol. 44, issue 2, pp. 219-31
- Sen, A. (1992). “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Comercio Exterior*, vol. 42. núm 4. Pp.310-322
- Sen A. y Foster, J. (1997). *Desigualdad económica*. Fondo de Cultura Económica. México
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Planeta.

- Sen, A. (2003). “Pobre, en términos relativos”, en *Comercio Exterior*, vol. 53. núm 5. pp. 414-423.
- Sen, A (2004b). “Elements of a Theory of Human Rights”, en *Philosophy and Public Affairs*, 234, pp. 315-356.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid, España: Taurus.
- Vos, R. (1997). *Hacia un sistema de indicadores sociales*. INDES. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, 1996

Presente y futuro de los asentamientos informales en Chile

María Paz Trebilcock¹

Departamento Sociología UAH

Introducción

La crisis de la vivienda en América Latina se ha extendido desde 1990. Chile no ha sido la excepción y, desde el año 2017, ha experimentado un aumento en el déficit habitacional que terminó por explotar el 2023. La demanda habitacional se ha estimado en más de 600.000 unidades de viviendas que deben integrarse para palear este desbalance.

Frente a esta crisis de vivienda, diversas estrategias han sido desplegadas por las familias de los dos primeros quintiles de ingreso para lograr acceder a una solución habitacional. Estas estrategias están condicionadas por la posición en el consumo, la posición en el sistema de producción y el estilo de vida de las personas, y generan expectativas residenciales que se satisfacen dentro de un set acotado de oportunidades (Di Virgilio, 2014).

La estrechez de oportunidades residenciales no solo está determinada por la poca oferta de vivienda, sino también porque en los últimos años los países han lidiado con altas tasas de desempleo y una alta inflación, lo cual restringe aun más los presupuestos que se podrían destinar

1 Investigadora adjunta ANID- Iniciativa Científica Milenio- VioDemos, Fondecyt 11220807

al ítem vivienda. En Chile, el desempleo en plena pandemia alcanzó una tasa de 13,1% y que ha tendido a estabilizarse en los últimos meses en torno al 8,7% (Banco Central, 2024). Por el lado de la inflación, recién este 2024 se volverá a las tasas en torno al 3%, ya que el 2022 se alcanzó un récord de 11.65% y el 2023 un 7.58%, afectando significativamente a los sectores más pobres (Banco Central, 2024).

Estos elementos hacen que el acceso a la vivienda sea cada vez más difícil para las familias, por lo que la vivienda informal surge como una alternativa real a evaluar por parte de los tomadores de decisión. En un país en el que históricamente –en comparación al resto de la región– los asentamientos informales han sido erradicados para buscar el acceso a la vivienda formal, el aumento de la vivienda informal es una problemática social actual, ya que desde el año 2011, los campamentos en Chile se han multiplicado. Tal como se ve en el gráfico 1:

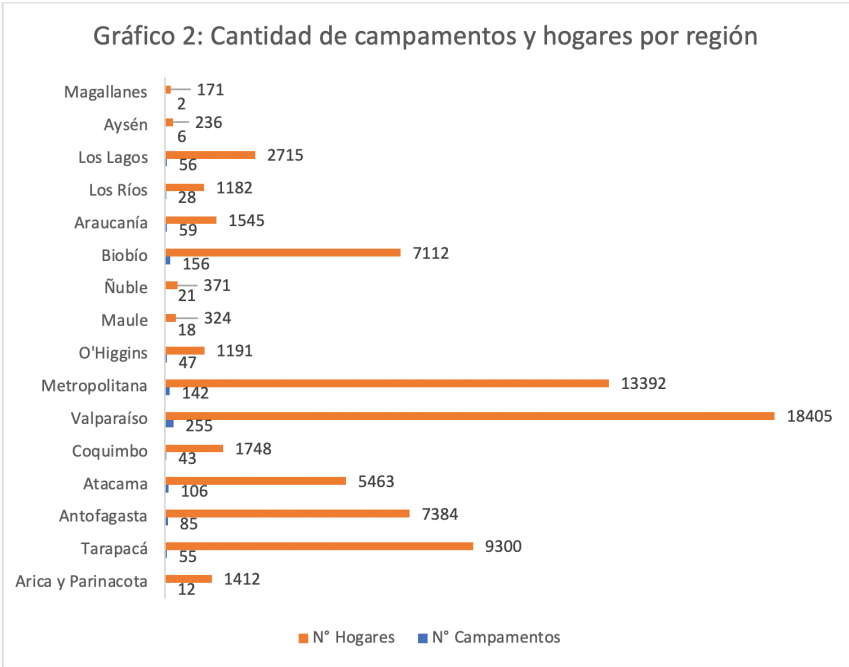


Fuente: Catastro de campamentos Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 2022

Este incremento no solo se da en el número de asentamientos, que aumentó en un 73% entre 2019 y 2022, sino que también en la cantidad de hogares que albergan. De acuerdo con datos del Catastro de Campamentos del MINVU, los hogares en esta situación ascienden a 71.961 y, en promedio, habitan 2,97 personas en cada uno (Minvu 2020). Esto quiere decir que un 0,8% de la población vulnerable en Chile vive en campamentos.

Las principales regiones que albergan los campamentos corresponden a las principales zonas metropolitanas del país: la región de Valparaíso, con 255 campamentos; la región Metropolitana, con 142 campamentos; y la región del Biobío, con 156 campamentos. Estas tres regiones concentran el 50% de los asentamientos informales del país.

Sin embargo, cuando se hace el análisis por hogares, se puede apreciar que una importante parte de ellos se concentra en las regiones de la zona norte del país, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia en base a Catastro Nacional de Campamentos 2022 MINVU

Este significativo incremento en la zona norte está muy relacionado con el fenómeno migratorio. La cantidad de migrantes ha

crecido en 6.7 puntos porcentuales entre 1992 y 2020, pasando de 105.070 personas a 1.432.107 (Colmeres y Abarca, 2022). La frontera norte se ha constituido como uno de los principales pasos de la migración, lo que ha impactado en su fisonomía y dejándola como una de las regiones con mayor tasa de pobreza en el país con un 11% de población en esa condición.

El 51% de quienes habitan los campamentos son mujeres, repitiendo el patrón de feminización de la pobreza; el 48% está bajo la línea de la pobreza y el 25% está bajo la línea de la pobreza extrema. La gran paradoja es que este tipo de habitar la ciudad está aumentando en el contexto de un decrecimiento de la pobreza. Según datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) aplicada el año 2022, la pobreza llega a un 6.5% a nivel nacional, disminuyendo en 4.2 puntos porcentuales en relación a la medición de 2020.

Las preguntas que surgen al constatar esta realidad son: ¿Por qué están aumentando los campamentos en Chile, si en años precedentes estaban disminuyendo? ¿Qué ha sucedido con la política de vivienda que, tras sus éxitos en materia de vivienda, no ha podido hacer frente al déficit? ¿Por qué siguen aumentando los campamentos a pesar de la disminución de la pobreza?

En este capítulo buscaremos dar algunas explicaciones a esta pregunta, develando mitos y verdades que están detrás del aumento de los campamentos en el país. Para ello, se estructura el argumento en los siguientes acápites: fundamentos teóricos conceptuales para comprender el problema del acceso a la vivienda en el Chile actual, metodología de la investigación, resultados empíricos y discusión.

Fundamentos teórico-conceptuales

a. La política de vivienda en Chile y su rol en la gestión de demanda de vivienda en los sectores más vulnerables

En Chile existe una política de vivienda de subsidio a la demanda, en la que, ya sea por arriendo o por propiedad, se entrega un voucher a las familias que cumplen ciertos requisitos sociodemográficos y de ahorro previo para que puedan acceder a él. En este subsidio a la demanda, el Estado entrega a los privados la función de construcción y equipamiento de los terrenos en donde se construirán las viviendas sociales, quedando en un rol secundario respecto al proceso de provisión de vivienda.

Esta política de vivienda, que se viene implementando desde la época de la dictadura, se ha basado en la constatación de la necesidad de hacer frente a la construcción masiva de vivienda en el país para destinar a los postulantes al subsidio. Sin embargo, el sistema de subsidios ha traído una serie de consecuencias negativas tanto para los destinatarios como para la política de vivienda, que se da en dos niveles: consecuencias para los habitantes y consecuencias en el despliegue de la política de vivienda.

A nivel de las personas, el problema de vivienda se instala en dos dimensiones: localización de la vivienda y calidad de construcción. La política instaurada por el Régimen Militar (1973-1989) y perpetuada por los Gobiernos de la Concertación (1988-2009) construyó viviendas de mala calidad que políticas posteriores demolieron. El plan “Segunda Oportunidad²” instaurado en el gobierno de Piñera 1 (2010-2014),

2 Este programa fue el primer impulso al programa de recuperación de Condominios Sociales que “mejorar las condiciones de habitabilidad de conjuntos habitacionales en altura y de su entorno” y, a partir de ello, “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y a la integración social y urbana de las familias que habitan en conjuntos habitacionales en al-

se entregó un subsidio a familias para que se relocizaran en otra vivienda porque las que habitaban tenían mala construcción y se debían demoler. Es así como parte importante de las políticas actuales de vivienda se han tenido que destinar a subsidios de regeneración urbana para solucionar problemas asociados al tamaño de las viviendas y a la calidad de construcción. La política implementada dejó un sinnúmero de viviendas en calidad de irrecuperables que pasaron a incrementar las cifras del déficit habitacional³.

Por otra parte, la política no se preocupó de la localización de las viviendas dejando un sinnúmero de familias localizadas en las periferias urbanas generando importantes bolsones de pobreza y segregación a gran escala (Sabatini, Cáceres y & Cerda 2001). Tanto ha sido el impacto negativo de la segregación residencial que se han tenido que desplegar una serie de planes de intervención sobre los territorios segregados para poder intentar revertir esta situación (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2019)

A nivel de política, no existen evaluaciones sobre la eficiencia e impacto para mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias. De acuerdo con el estudio de Vergara-Perucich (2023): “La política habitacional chilena en clave subsidiaria focalizada está generando un círculo vicioso en el cual, si bien se observan reducciones en algunas variables que componen el déficit habitacional (alle-

tura”. Para llevarlo a cabo, se demolieron antiguas villas de vivienda social, con problemas de hacinamiento, densidad y constructibilidad, dando la oportunidad a las familias de adquirir una vivienda en otro barrio o acceder a la nueva vivienda remodelada (Larenas, Cannobbio y Zamorano 2016).

- 3 El déficit habitacional se divide en dos: déficit cuantitativo, que remite a todas las personas que necesitan ser localizados en una nueva vivienda por vivir en situación de hacinamiento, ser un núcleo hacinado o vivir en una vivienda irre recuperable (desde el punto de vista de la calidad de la construcción); en segundo lugar está el déficit cualitativo que remite a necesidades de mejoramiento de la vivienda, ya sea ampliación o acceso a servicios básicos.

gamiento y calidad material de la vivienda), el déficit sigue aumentando en los otros factores que no se logran controlar, por ejemplo, hacinamiento” (16).

La construcción de viviendas no logra reducir la cantidad de personas que están demandando una nueva vivienda, ya sea por vivir en condiciones de allegamiento o hacinamiento, de acuerdo con el modelo predictivo construido por Vergara-Perucich (2023). Día a día ingresan nuevos actores que demandan una solución habitacional, por lo que, en el último tiempo, se ha comenzado a debatir acerca de como construir el indicador de déficit habitacional, ya que actualmente solo se consideran dos dimensiones del déficit habitacional:

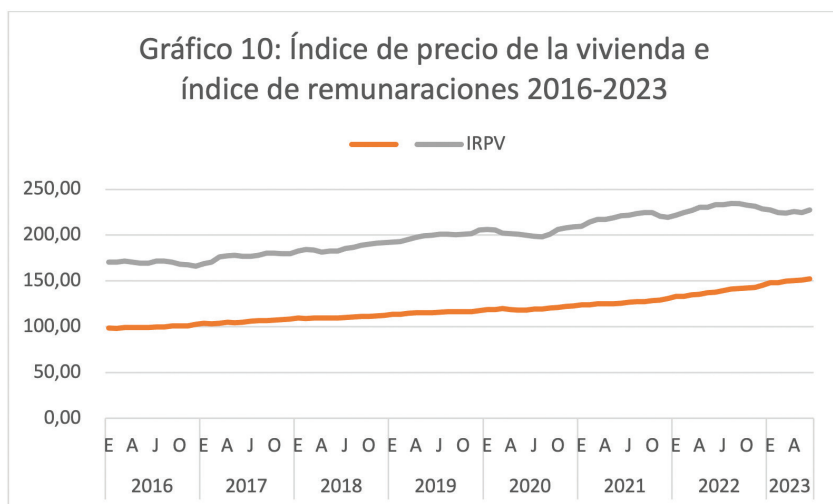
a. Déficit cuantitativo: corresponde a todas aquellas viviendas clasificadas como irrecuperables más los núcleos allegados interna o externamente o en condiciones de hacinamiento; o los hogares en condiciones de allegamiento interno o externo. También se considera dentro de estas categorías aquellos hogares que están en condición de hacinamiento, pero que no pueden ampliar la vivienda para mejorar las condiciones de habitabilidad.

b. Déficit cualitativo: corresponde a todas aquellas viviendas recuperables, que requieren mejoramiento, que son ampliables o que necesitan conexión sanitaria.

El problema del déficit medido de esta manera es que excluye a una serie de actores que no están considerados como sujetos de la política, pero que sí requieren una solución habitacional: personas que arriendan en condiciones precarias, personas que viven en campamentos o en situación de calle. Por otra parte, la política no distingue entre las viviendas irrecuperables cuyos dueños no pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso, incluyendo a personas que no están en situación de vulnerabilidad (Déficit Cero, 2023)

b. Funcionamiento del mercado inmobiliario

El mercado inmobiliario en Chile se caracteriza por un alza sostenida en los precios desde hace varios años. De acuerdo con un estudio de GFK Adimark del año 2022, los precios de las casas han aumentado en 137,1% desde 2004, mientras que los departamentos han aumentado 131,8% desde esa fecha (Cámara Chilena de la Construcción (CChC) 2022). Esta alza es muchísimo mayor de lo que han aumentado los salarios del periodo, que ha sido de alrededor de un 20% (Saona y López-Morales 2021).



Fuente: INE y CChC

En efecto, lo que se muestra en el gráfico 10 es que existe una brecha entre el crecimiento de los precios de la vivienda y de los salarios reales, en donde el incremento en los precios de la vivienda es más de un 50% del incremento de los salarios reales.

En esa misma línea, el índice de acceso a la vivienda en Chile es de 7,6 que significa severamente inalcanzable ya que una familia tendría que destinar todos sus ingresos por 7,6 años para lograr adquirir una vivienda de precio promedio en el país (CChC, 2019)

En promedio, una persona que pertenece al primer quintil de ingresos paga U\$208 de dividendo aproximadamente, de acuerdo con datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN 2022). Esto significa que se destina un 38% del sueldo mensual al pago de vivienda, si se considera que en este segmento priman las personas que acceden al sueldo mínimo que, en el mismo periodo, alcanza alrededor de los U\$480.

Chile no ha estado ajeno a los procesos de financiarización de la vivienda del capitalismo inmobiliario. Este proceso se caracteriza por la comprensión de la vivienda como un bien de cambio: existe una amplia oferta de vivienda financiada por el capital inmobiliario de grandes consorcios de compañías de seguro, fondos de inversión, bancos, entre otros, que se han encargado de comprar suelo en diferentes sectores de las ciudades, generando las ventas cuando se produce el aumento del precio. Asimismo, se han generado distintos instrumentos financieros en pos de diversificar los mecanismos de financiamiento de la vivienda a los precios en los que se vende. En el país, un 50% de los propietarios son rentistas, lo que da cuenta de la rentabilidad que tiene el negocio de la vivienda (Delgadillo 2021).

El proceso de financiarización de la vivienda se caracteriza por hacer de la vivienda un instrumento de especulación, tal como el mercado de acciones u otros instrumentos financieros. Como bien especulativo, se generan ganancias que favorecen a los propietarios como instrumento de inversión, pero dejan de lado el valor de uso asociado a tener un hogar.

c. Mercado de arriendo

Si bien América Latina es una de las regiones con mayor cantidad de propietarios, el mercado de arriendo ha ido surgiendo como una alternativa frente a los altos precios de las viviendas. En el caso de Chile, desde el año 2013, se ha comenzado a impulsar el subsidio al arriendo, sin embargo, no es hasta el año 2017 que se dispone de un presupuesto estatal para la generación de una oferta de arriendo por parte de entidades sin fines de lucro y municipios (Link et al., 2019^a). El mayor problema del subsidio de arriendo ha sido encontrar unidades para la oferta. Es por ello que varios municipios han buscado promover acuerdos público- privados para construir unidades susceptibles de arriendo y, con ello, ejecutar el subsidio de arriendo protegido (Vergara, 2022).

Más allá del subsidio de arriendo, esta forma de acceso a la vivienda presenta otros problemas: las tendencias dan cuenta de un aumento de los precios de arriendo principalmente por la indexación de la inflación al pasar los precios de pesos a UF. Esto ha producido que los precios se incrementen en 16,1% para las casas y en 8,8% para los departamentos en los últimos años (Portal inmobiliario, 2022).

d. El componente migratorio

Son las familias migrantes las que provienen de condiciones de vivienda más precarizadas. Tal como expresa López Morales et al (López-Morales, Flores Pineda y & Orozco Ramos 2018, 178): “Mientras que el 24,16% de los hogares chilenos arrendaba vivienda sin contrato, el 62,68% de los hogares extranjeros arrendaba bajo esa misma condición (tasa que para el caso de las familias bolivianas sube a 70,69%)”. Muchas veces, esos arriendos se hacen en condiciones de insalubridad, aprovechándose de la precariedad del status migratorio (Bonhomme 2021).

e. Estallido social

Si bien la tendencia alcista de los campamentos se venía notando desde algunos años, no fue sino hasta el Catastro de Techo 2021 que se notó el cambio de tendencia, ya que la cifra de campamentos que existía en el país no se veía desde el año 1996.

Los efectos de hacinamiento y allegamiento de la pandemia, en conjunto con los problemas económicos de las familias que se venían acarreando desde el estallido social, claramente influyeron en el aumento de esta cifra.

No solo aumentaron los campamentos por la necesidad material de acceso a la vivienda, sino que también el estallido social entregó un relato a los movimientos sociales. Si bien desde hacía tiempo que se venía observando un aumento en los movimientos de pobladores que tenían dentro de sus demandas de lucha no solo el acceso a la vivienda, sino que también la mejora en la calidad de viviendas que se construyeron en los inicios de los gobiernos concertacionistas, además de los problemas de acceso a ciudad, segregación y guetificación que ha acompañado a la forma de implementar la política de vivienda social en Chile (Rasse, 2019).

Desde esta óptica, la vivienda se comienza a articular como un derecho social, y si el estallido social entregó un relato, los retiros de los fondos de pensiones facilitaron la construcción de las viviendas. De hecho, de acuerdo con el catastro Techo 2023, el 30,3% de las viviendas en campamentos son semi consolidadas y el 19,3% consolidadas. Esto es un hallazgo remarcable en la medida que las viviendas que hoy se están construyendo en los campamentos dejan de ser espacios de paso; o, por ejemplo, de búsqueda de la vivienda definitiva de la mano de la constitución de un comité de vivienda para pasar a ser un lugar de residencia y permanencia definitiva.

Sin embargo, esta consolidación de la vivienda no significa que los campamentos hayan dejado de ser lugares de concentración de la pobreza y la precariedad. De acuerdo con los datos del Catastro de Campamentos del 2022, el 48% de quienes viven en campamentos están bajo la línea de pobreza y el 25% bajo la línea de pobreza extrema.

A eso se suma la pobreza multidimensional, donde el 46% vive en una vivienda semi precaria, el 7% está desempleado, el 12% no cuenta con previsión de salud, el 58% ha alcanzado solo la enseñanza básica y el 33% no tiene a quien recurrir en caso de necesitar ayuda.

Metodología

Para desarrollar las preguntas de investigación, se utilizaron los datos provenientes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2022.

Esta encuesta toma como unidad de análisis los hogares que habitan en viviendas particulares que se ubican en el territorio nacional y a las personas que componen esos hogares. Además de la representatividad a nivel de país, tiene una representación de las 16 regiones político-administrativas de Chile, en sus zonas urbanas y rurales. La muestra de la encuesta 2022 fue:

- viviendas: 70.751
- viviendas Hogares: 72.056
- hogares Personas: 202.231
- personas Núcleos: 86.114
- núcleos Servicio Doméstico Puertas Adentro (SDPA): 120 personas

El diseño muestral es probabilístico, estratificado y bietápico, donde los estratos muestrales están conformados por la combinación

Comuna-Área-Nivel Socioeconómico, las UPM son conglomerados de viviendas y la unidad final de selección es la vivienda.

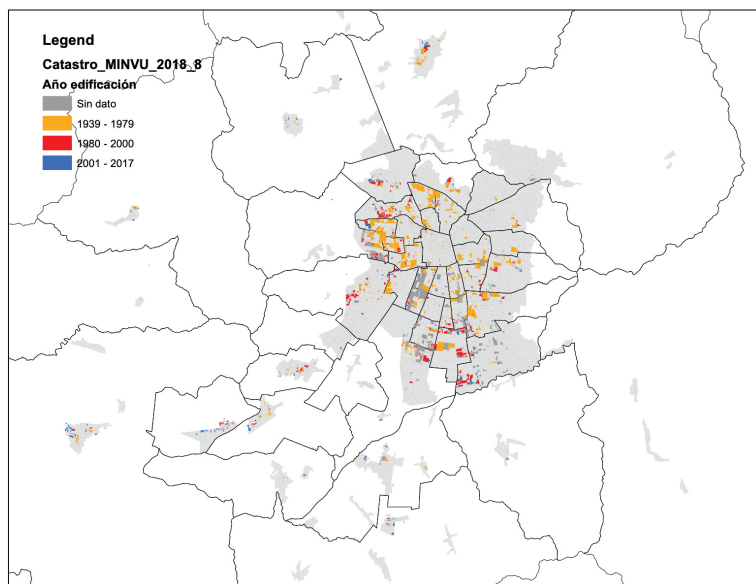
Los errores muestrales esperados se fijaron en: errores absolutos nacionales y regionales no deben superar 2,1%, y los errores relativos nacionales y regionales no deben ser superiores a 30,5%.

Por otra parte, se usaron mapas de fuentes secundarias asociados a otros estudios elaborados por la autora.

Resultados

a. Los campamentos han aumentado por los problemas de localización de la vivienda social.

Mapa 1: Producción de vivienda social en AMGS de Chile 1939-2017



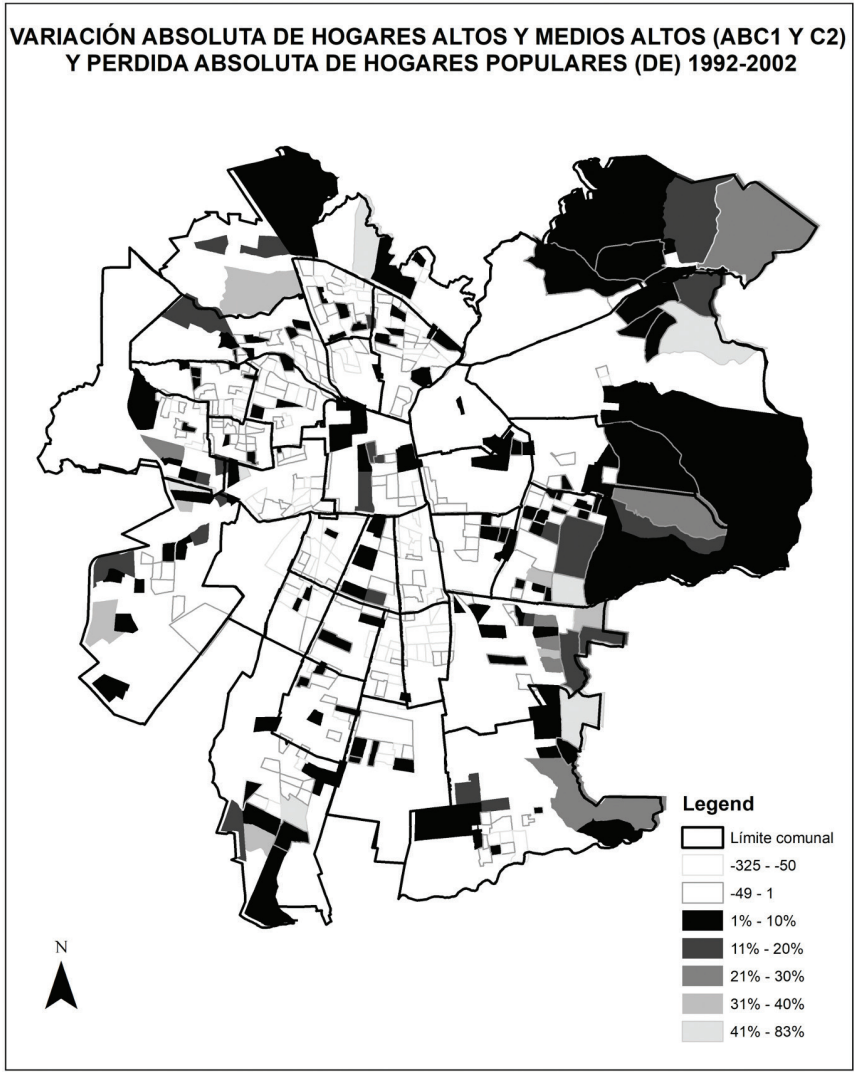
Fuente: (Rasse, Robles, y otros 2021).

Como se observa en el mapa 1, gran parte de la vivienda social que se construye desde 1980 en adelante se da en las periferias de la ciudad. Esto ha significado que, a la hora de postular a la vivienda, un número importante de hogares no quiera trasladarse a esos lugares por la falta de oportunidades y mala calidad de servicios que influyen en una experiencia de ciudad que es limitada.

Uno de los problemas que tiene la actual política de vivienda es lograr satisfacer la demanda por localización, frente a la escasez de suelo disponible en las grandes ciudades para la construcción de vivienda social. El precio del suelo, en su tendencia alcista, ha dejado de ser atractivo para la construcción de vivienda social. En su lugar, las antiguas periferias populares han sido colonizadas por condominios para clase media (Sabatini, Rasse, y otros 2017). Se podría pensar que con la llegada de este tipo de construcciones se desplazaría la periferia hacia sectores periurbanos generando una nueva periferia, sin embargo, estudios han demostrado que más que generar una “nueva periferia” simplemente se ha dejado de construir vivienda social (Rasse et al. 2021)

En el siguiente mapa se grafica la forma en cómo la periferia tradicional se ha ido colonizando por hogares de estrato alto que se han ido a vivir en busca de viviendas de mayor tamaño y más asequibles. Si bien este fenómeno ayuda a romper el patrón de segregación tradicional, también influye en que aumente el precio del suelo en los sectores, con lo que queda menos terreno disponible para la construcción de vivienda social (Sabatini y Trebilcock 2021)

Mapa 2: Variación de Hogares GSE Alto y Medio Alto 1992-2002

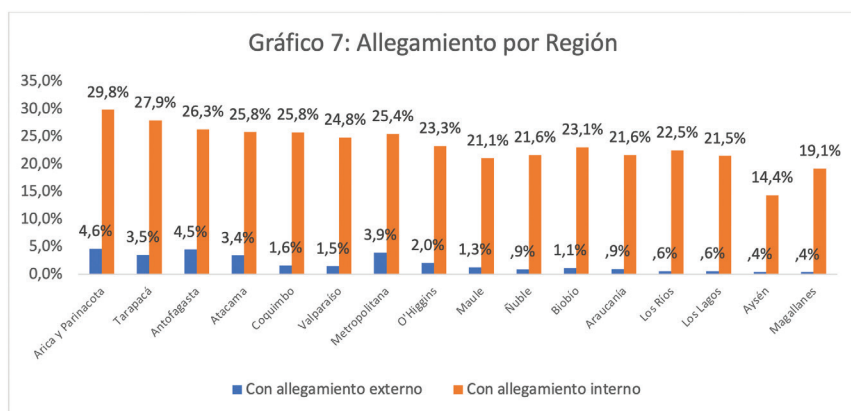


Fuente: Sabatini y Trebilcock, 2021

El principal problema que se desprende de la poca construcción de vivienda social es que aumentan otras estrategias de acceso a la vivienda, tal como el allegamiento. Uno de los elementos que está tras el allegamiento tiene que ver con el arraigo territorial, puesto que los hijos de quienes fueron los primeros pobladores de algunos conjuntos de vivienda económica son los mismos que van formando familia y eligiendo quedarse en el territorio, empujando los problemas de hacinamiento y allegamiento al interior de los hogares (Rasse 2019).

El allegamiento es un elemento clave que explica la llegada a los campamentos. De acuerdo con datos de Techo (2023), el 73,6% de quienes se van a un campamento es para dejar de estar de allegados. Este elemento se exacerbó más con la pandemia Covid- 19, la cual dejó de manifiesto como el hacinamiento se constituye como un problema importante para las familias de bajos ingresos.

El allegamiento varía dependiendo de las regiones. De acuerdo con el gráfico 7, las zonas con mayor nivel de allegamiento están concentradas en la macrozona norte y en la región Metropolitana.

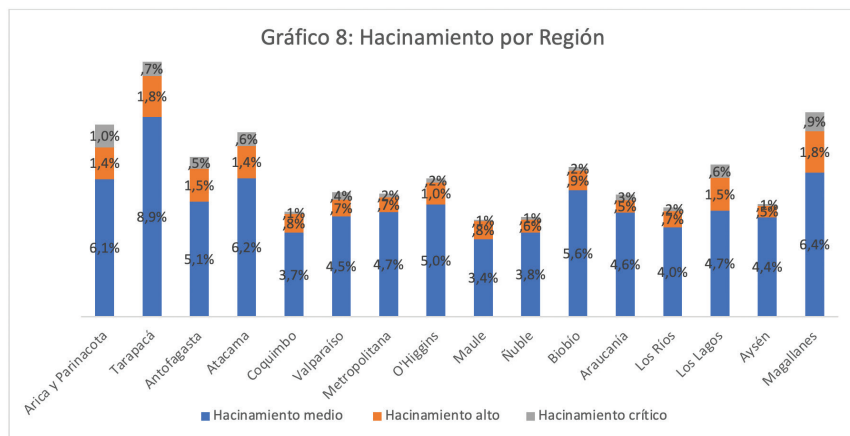


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022

El allegamiento ha sido un fenómeno transversal en las ciudades y responde a la lógica de demanda de localización en la ciudad. Para lograr el acceso a vivienda definitiva los signatarios de subsidio se organizan en diferentes comités locales que agrupan a vecinos para lograr el acceso a la vivienda intentando mantenerse en la comuna. El fenómeno de allegamiento es transversal en la ciudad, no incorpora necesariamente una lógica de clase social y entre sus múltiples casusas también aparece el precio de las viviendas, como se verá más adelante.

Según la información del Centro de Estudios Sociales de Techo, en la ciudad de Santiago el allegamiento es mayor en las zonas periféricas de la ciudad, dando cuenta de esta demanda por localización en el acceso a la ciudad.

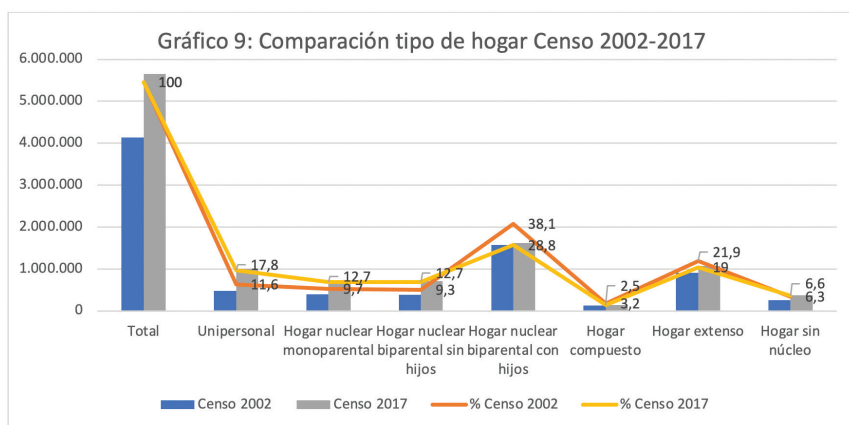
Este allegamiento va acompañado de altas tasas de hacinamiento que se repiten en la zona norte del país, tal como se observa en el gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022

b. Los campamentos han aumentado porque han aumentado ciertos tipos de familia que no son destinatarios de las políticas de vivienda.

Según el Censo de población 2017, en Chile existen 5.651.637 hogares que representa un incremento del 27% en el número de hogares en relación con el Censo del 2002. Sin embargo, un elemento que ha cambiado ostensiblemente es la cantidad de personas que componen el hogar. En 1982 el tamaño promedio de un hogar era de 4,4 personas y en 2017 este promedio disminuye a 3,1 personas por hogar. Asimismo, los hogares unipersonales aumentan en un 6,3% el periodo intercensal, tal como se muestra en el gráfico 9.



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Este tipo de hogar no está contemplado en las políticas de acceso a vivienda. Un requisito clave para la postulación es tener registrado el núcleo familiar en el Registro Social de Hogares (RSH), dejando contadas excepciones para la postulación sin núcleo familiar (Chile atiende, 2024), tales como: ser adulto mayor, pertenecer a un pueblo indígena, tener discapacidad o ser viudo/a.

De acuerdo al catastro de campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, 2019), un 12% de los hogares que habita en Campamento son unipersonales. Esta cifra se incrementa a un 17% en la Región de Arica y Parinacota.

Otra población que no es un destinatario directo son los migrantes. De acuerdo con los datos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población migrante alcanzó a 1.482.390 personas, es decir, un 1,5% más que el año 2020 (INE 2022). La mayoría proviene de Venezuela, Perú, Haití, Colombia y Bolivia.

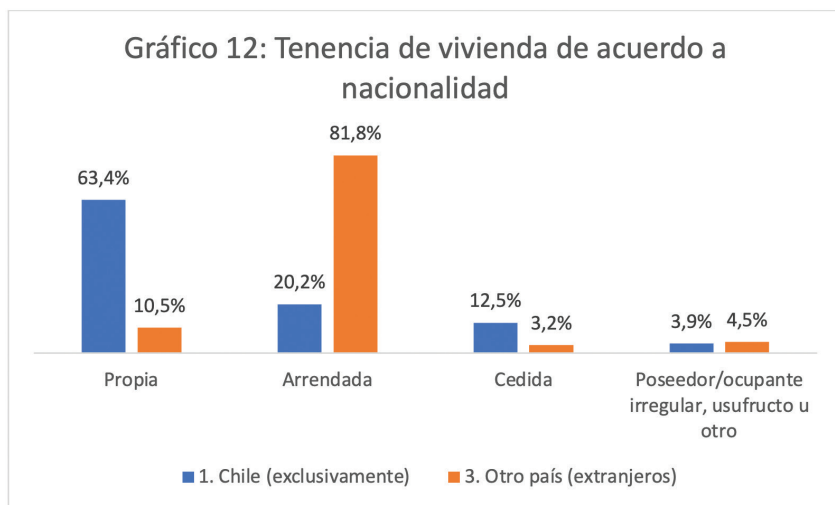
Si bien solo el 34,74% de quienes habitan en campamentos son migrantes (Techo, 2023), el número de familias migrantes ha aumentado ostensiblemente pasando de 24.964 familias a alrededor de 39.000 (Techo, 2023:25).

De acuerdo con datos de la CASEN, e 1,3% de la población migrante vive en rancho o mediagua, cifra que se incrementa a 2,3% en el caso de los migrantes. Además, el 20% vive en condiciones de hacinamiento (Razmilic 2019)

El componente migratorio tiene un correlato regional, el 72,9% de quienes habitan en campamentos en la región de Antofagasta son migrantes. Luego, le sigue la región Metropolitana con un 59%. En este sentido, varios autores postulan de una concentración de la migración en los territorios (Bonhomme 2021, Razmilic 2019)

También se sabe que el arriendo precarizado de algunas poblaciones específicas, como la migrante, en condiciones de tugurización y precariedad se da en las zonas centrales de las ciudades (Contreras Gatica 2015), así como se evidencia la dificultad para acceder a vivienda por parte de estos sectores, que representan tan solo el 2,2% de los subsidios de vivienda DS49 entregados. De ahí que solo el 15% de los

migrantes sea propietario de la vivienda en comparación con el 67% de los chilenos (Margarit y & Galaz 2018).



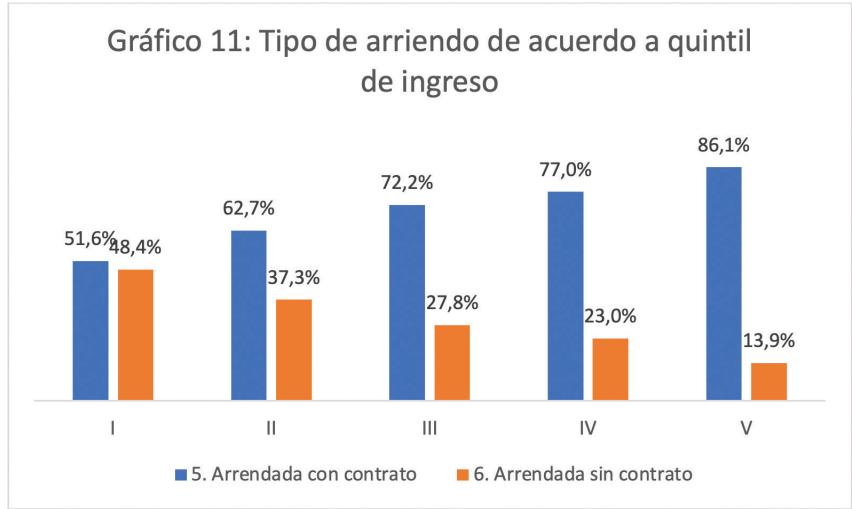
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022

Los requisitos que se imponen en el acceso a subsidios para los migrantes son tantos que resulta muy difícil que ellos opten a la vivienda por esta vía. En el caso del subsidio de arriendo, necesitan tener carnet de identidad, trabajo formal con 6 meses de cotizaciones. (Bonhomme 2021). En el caso de optar a la vivienda definitiva, se necesita la residencia definitiva (Ramzilic, 2019).

c. Los campamentos han aumentado porque los hogares no pueden pagar los arriendos

De acuerdo con los datos de la encuesta CASEN 2022, un 25,5% de los chilenos está en la condición de arrendatario. En el primer quintil de ingresos es un 16,4% y en el segundo un 23,3%.

De ellos, el 28,7% arrienda sin contrato, sin embargo, esa cifra aumenta a 48,4% en el primer quintil de ingreso como se observa en el gráfico 11.



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022

En promedio, un arriendo en el primer quintil de ingreso cuesta U\$ 281, lo que equivale al 52% del sueldo familiar. Esto da cuenta de la alta carga financiera que implica el arriendo en los hogares.

El arriendo excesivo es un gran problema a la hora de decidir vivir en un campamento. De acuerdo con la encuesta de Techo, el 74,8% de quienes llegan al campamento lo hacen porque no pueden pagar arriendo, mientras que el 72,5% lo hace debido a sus bajos ingresos, elemento que se hace más crítico en el contexto inflacionario actual.

De acuerdo con datos del último Censo del 2017, existen 28.985 hogares de los dos quintiles más bajo de ingresos que arriendan piezas

en Santiago, que es un sector que durante la pandemia se resintió por problemas de hacinamiento o allegamiento y que fueron susceptibles a ir a vivir a campamentos.

Conclusiones: el presente y el futuro de los campamentos en Chile

En este capítulo se revisan distintos argumentos para comprender por qué los campamentos han aumentado en Chile, a pesar del contexto histórico de baja de la tasa de pobreza económica que se está viviendo.

Estos argumentos se organizan sobre el eje del déficit histórico de vivienda que tiene el país, que llega a las 650.000 unidades de vivienda y de la dificultad de acceder a una vivienda en el país debido a los elevados precios de venta y arriendo de inmuebles.

En el plan de campaña del actual presidente Gabriel Boric, se dio a conocer que se ejecutarían 260.000 viviendas nuevas en su mandato, sin embargo, es una cifra insuficiente para un déficit que aumenta cada año más.

Esto nos obliga a pensar que, inevitablemente, los campamentos o asentamientos informales han llegado para quedarse en el país. En un país que se ha caracterizado por tener una política de vivienda en base a propietarios, con una baja cantidad de vivienda informal, este nuevo escenario desafía a las políticas públicas frente a la incapacidad de resolver de manera ágil el problema de vivienda.

Es de esperar que en los próximos años sigan aumentando los hogares viviendo en campamentos. En la medida que no se organice una política pública que tenga la voluntad de indicar algunas regulaciones que avancen en la incorporación de terreno para la construcción de vivienda social bien localizada, será difícil resolver el problema del déficit de vivienda y del aumento de viviendas informales en el país.

Esto tiene repercusiones importantes en las trayectorias residenciales de los hogares, que se van precarizando en el tiempo y que ven las dificultades y vicisitudes para acceder a la vivienda formal.

Por otra parte, se incrementan los procesos de exclusión al bienestar de los grupos que históricamente han sido más vulnerables: migrantes, hogares uniparentales, entre otros, aumentando la condición de marginalidad y pobreza frente a la ausencia del Estado y la capacidad para resolver el acceso a la vivienda.

De esta forma, es necesario reconocer que la sola acción del mercado es insuficiente para la asignación de vivienda, que las políticas de vivienda focalizadas no están llegando a todos los grupos vulnerables, lo que aumenta la exclusión social de algunos de ellos. Sin embargo, quizás lo más relevante sea reconocer que, sin un cambio significativo en la forma en cómo se asignan los subsidios y se piensa el acceso a la vivienda en el país, será insuficiente para dar cabida a una demanda que crece en el tiempo.

En el marco de un país que ha vivido un Estallido Social recientemente y que ha sido incapaz de recoger el sentir de la ciudadanía en un nuevo proyecto constitucional, es de esperar que se siga levantando el derecho a la vivienda como un derecho básico, por lo que la presión por una solución definitiva se agudizará, generando un caldo de cultivo para nuevas protestas. El problema de la vivienda no puede seguir esperando, es necesario implementar las reformas que aseguren la disminución sostenida del déficit en el tiempo.

Bibliografía

- Bonhomme, M. «Racismo en barrios multiculturales en Chile Precariedad habitacional y convivencia en contexto migratorio.» *Bitácora Urbano Territorial*, 31(1), 2021: 167-181.
- Cámara Chilena de la Construcción. *Índice de acceso a la vivienda*. Presentación de resultados, Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2019.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC). *Informe Sector Inmobiliario*. Santiago: CChC, 2022.
- Cámara Chilena de la Construcción. *Informe Inmobiliario Gran Santiago*. Informe de resultados, Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2022.
- Contreras Gatica, Y., Ala-Louko, V., & Labbé, G. «Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique.» *Polis*, 2015: 1-21.
- Déficit Cero- Centro Políticas Públicas UC. *Estimación y caracterización del déficit habitacional en Chile*. Boletín, Santiago: Centro Políticas Públicas UC- Déficit Cero, Abril 2022.
- Delgadillo, V. «Financiarización de la vivienda y de la (re) producción del espacio urbano.» *Revista INVI*, 36(103), 2021: 1-18.
- INE. «Población extranjera residente en Chile llegó a 1.482.390 personas en 2021, un 1,5% más que en 2020.» *Noticias, INE*, 10 de Octubre de 2022: <https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2022/10/12/poblaci%C3%B3n-extranjera-residente-en-chile-lleg%C3%B3-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-m%C3%A1s-que-en-2020>.
- López-Morales, E. P. Flores, H. Orozco. «Inmigrantes en cam-

-
- pamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión?» *Revista INVI*, 2018: 159-185.
- López-Morales, E., P. Flores Pineda, y H. & Orozco Ramos. «Inmigrantes en campamentos en Chile:¿ mecanismo de integración o efecto de exclusión?» *Revista Invi*, 33(94), 2018: 161-187.
- Margarit, D., y C. & Galaz. «Espacios barriales y convivencia: reflexiones sobre las concentraciones de población inmigrada y la territorialidad urbana.» *Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en ciencias sociales*, n°17, 2018: 23-50.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). *Catastro acio-nal de Campamentos 2022*. Presentación de resultados, Santiago: Minvu, 2022.
- Portal Inmobiliario. *Informe inmuebles en Mercado de Chile*. 2022. <https://www.portalinmobiliario.com/h/blog/informe-inmuebles> (último acceso: Abril de 4 de 2023).
- Rasse, A. «La crisis de la vivienda: entre el derecho social y la oferta inmobiliaria.» En *Hilos tensados: Para leer el octubre chilenos*, de K. Araujo, 84-106. Santiago: USACH- Colección Idea, 2019.
- Rasse, A. «La crisis de la vivienda: entre el derecho social y la oferta inmobiliaria.» En *Hilos tensados: para leer el octubre chileno*, de K. (Ed.) Araujo, 107-126. Santiago: Universidad Santiago de Chile, 2019.
- Rasse, A., M. S. Robles, F. Sabatini, G Cáceres, y M. P. (2021). Trebilcock. «Desde la segregación a la exclusión residencial¿ Dónde están los nuevos hogares pobres (2000-2017) de la ciudad de Santiago, Chile?» *Revista de urbanismo* (44), 2021: 39-59.
- Razmilic, S. «nmigración, vivienda y territorio. Inmigración en

- Chile: una mirada multidimensional.» *Revista CEP*, 2019: 101-146.
- Sabatini, F., A. Rasse, G. Cáceres, M. S. Robles, y M. P. Trebilcock. «Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile.» *Revista mexicana de sociología*, 79(2), 2017: 229-260.
- Sabatini, F., G. Cáceres, y J. & Cerda. «Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.» *eure (Santiago)*, 27(82), 2001: 21-42.
- Sabatini, F., Rasse, A., Cáceres, G., Robles, M. S., & Trebilcock, M. P. «Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile.» *Revista mexicana de sociología*, 79(2), 2017: 229-260.
- Sabatini, F., y M.P. Trebilcock. «Dimension spatiale de la transformation capitaliste de la ville chilienne: réflexions á partir de trois paradoxes.» En *HABITER LES VILLES LATINO-AMÉRICAINES. Débats, réflexions et enjeux de la recherche urbaine*, de X. Fuster-Farfán, D. Soza y Y. Wilson, 439. Paris: L' Harmattan, 2021.
- Salinas, M. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. 2021 de Septiembre de 1. <https://arcgiswebad.bcn.cl/portal/apps/storymaps/stories/a681e48a90684902aae6a2f35625acd3> (último acceso: 3 de Abril de 2023).
- Saona, I., y E. López-Morales. «Desarrollo de vivienda en barrios de baja densidad.» *Revista de Arquitectura*, 26(40), 2021: 42-49.
- Techo- Ces. *Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023*. In-

-
- forme de Resultados, Santiago de Chile: Techo, 2023.
- Techo- CES. «Techo.» Marzo de 2023. <https://cl.techo.org/wp-content/uploads/sites/9/2023/03/CNC22-23.pdf> (último acceso: 14 de Agosto de 2023).
- Vergara-Perucich, J. F. «Contribución a la medición de la eficiencia del sistema habitacional subsidiario en Chile.» *ACE Architecture, City and Environment*, 2023: 1-20.

La política de subsidio a la vivienda en Cuba. Análisis cualitativo del diseño e implementación

Laura de la Paz Castillo -Ibero

Oscar A. Martínez-Martínez -Ibero

Introducción

El acceso a la vivienda en Cuba es una problemática que abarca aspectos cuantitativos y cualitativos. Para 2018, el déficit de viviendas ascendía a 929,695 (Castro, 2018; Figueredo y Romeo, 2018), lo cual significa un retroceso en comparación con una década atrás, donde el déficit habitacional era de 600 mil viviendas (Hoffmann, 2021). A esto, se suman las reformas introducidas en 2011¹ y 2021², que plantearon la redistribución de los escasos recursos estatales, priorizando algunas esferas productivas a cambio de la descapitalización de

-
- 1 En 2011 se comenzaron a introducir una serie de reformas al modelo económico y social con la intención de actualizar los mecanismos de regulación y relaciones de propiedad. La planificación, que continuó siendo instrumento fundamental de regulación de la economía, cedió espacio a un mayor protagonismo de las relaciones de mercado y del sector no estatal (Odriozola, 2011). Además de que se intentaba romper con la tradicional forma de toma de decisiones, apuntando a mayores niveles de descentralización.
 - 2 Producto de las reformas comenzadas en 2011, en el 2021 se dio paso al proceso de ordenamiento, concentrado en la unificación monetaria y cambiaria; la corrección de precios relativos en el segmento de personas jurídicas; la eliminación de subsidios excesivos y gratuidades indebidas y la transformación en la distribución de los ingresos de la población, en lo referido a salarios, pensiones y prestaciones de la asistencia social (Ministerio de Justicia, 2020).

sectores sociales como el de la vivienda (Hoffmann, 2021). En consecuencia, los planes anuales de economía del 2022 y 2023 redujeron los índices de inversión en este sector, afectando al total de viviendas para construir y rehabilitar (Ministerio de Economía y Planificación, 2021, 2022).

En ese sentido, los programas y marcos legales, que dan vida a la política de vivienda, han presentado problemas en el diseño y gestión, como muestran algunos estudios (de la Paz, 2020; Tamayo Pineda y Velázquez Reyes, 2018). Es el caso de la política de subsidios para la construcción y/o rehabilitación de viviendas por esfuerzo propio (PSCRVEP) iniciada en el 2012. En sus inicios, esta política fue prometedora por las rupturas establecidas con estrategias anteriores en cuanto a participación de la población objetivo. De esta forma, se otorgó mayor protagonismo y responsabilidad a los destinatarios para gestionar los procesos de la autoconstrucción (búsqueda y contratación de servicios de transportación y mano de obra). Además, se modificó a la población objetivo, al concentrar los recursos en poblaciones vulnerables y evitar gratuidades indebidas.

La PSCRVEP comprende el pago de: a) materiales de construcción; b) mano de obra; c) transportación de materiales; d) documentación técnica que exigen las acciones constructivas y derecho perpetuo de superficie del terreno. De esta forma, podrían ser beneficiarios los propietarios, arrendatarios de viviendas estatales y usufructuarios; las cantidades de dinero a entregar están en relación con las acciones a realizar en las viviendas (Ministerio de Justicia, 2021). Si bien, esta política pretendía ser un parteaguas para el mejoramiento de las viviendas en Cuba, esto no se logró del todo, pues, se ha detectado que su diseño e implementación ha tenido algunas fallas (de la Paz Castillo, 2023).

En cuanto al diseño de la PSCRVEP, sobresale la desigualdad de acceso a los beneficios y la insuficiencia de montos destinados al pago de servicios (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2015); además de la cantidad de instituciones que participan en el proceso (Tamayo y Velázquez, 2018); aunado a la carencia de participación y retroalimentación entre actores (Álvarez González y Álvarez López, 2018). Por parte de la implementación, se destaca la deficiente distribución de recursos, escasas labores de control y monitoreo (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2016), interpretaciones erróneas de la ley (Álvarez González y Álvarez López, 2018), insuficiente preparación de funcionarios, ilegalidades de subsidiados, entre otros (Tamayo Pineda y Velázquez Reyes, 2018).

En la implementación de la PSCRVEP participan una gran cantidad de instituciones que van desde lo nacional hasta lo local, con diferentes grados de responsabilidades y toma de decisiones. A pesar de ello, algunos la han caracterizado como “El Talón de Aquiles” de la política de vivienda, entre otras cosas por los índices anuales de incumplimiento de terminación de obras (Tamayo, 2021), las cifras millonarias que se otorgan y el inexistente control sistemático de subsidios (Zabala y Echevarría, 2020). Además, deben sumarse las dificultades que impiden el logro de mejoras significativas, lo cual se visibiliza en el deterioro del fondo habitacional, mismo que para el 2020 se había reducido en un 2% respecto al 2012, y en un déficit habitacional rondando el millón (González y Mariño, 2022; Hoffmann, 2021).

Lo anterior muestra distintas problemáticas en el diseño e implementación de la PSCRVEP, que pueden generar que su objetivo de “aliviar el déficit cuantitativo de viviendas y mejorar el estado del fondo habitacional” no se esté logrando. Investigar sobre el diseño e implementación se vuelve importante por motivos de eficacia y eficiencia de la política pública de vivienda. Al respecto, Stein y Tommasi

(2006) señalan que cuando se intenta analizar y evaluar las políticas, un aspecto clave es el nivel de coherencia y coordinación del diseño e implementación. Por esa razón, este capítulo tiene como objetivo explicar las fallas de diseño e implementación de la política de subsidios para la construcción y/o rehabilitación de viviendas por esfuerzo propio en el Consejo Popular “Los Sitios”, municipio Centro Habana.

El lugar de estudio se ubica en el municipio Centro Habana, perteneciente a la provincia de La Habana. Este territorio no solo sobresale por irregularidades en el diseño e implementación de la política objeto de estudio (Aguero Abreu, 2018), sino por ser el de peores condiciones de fondo habitacional y mayores índices de hacinamiento dentro del municipio (Rodríguez Martínez & Pérez, 2021).

El capítulo se dividió en cuatro secciones. La primera es una revisión de la literatura, donde se presentan las teorías y enfoques analíticos usados en el estudio, sobre políticas públicas y políticas de vivienda; la segunda, muestra la metodología utilizada, la cual fue cualitativa, en la cual se aplicaron entrevistas a profundidad a beneficiarios de la PSCRVEP, y posteriormente con análisis temático se profundizaron las categorías de estudio; la tercera, presenta los resultados de investigación, primeramente, los perfiles de los entrevistados, posteriormente el análisis de las categorías; en la cuarta, se encuentra la discusión. Finalmente, las conclusiones

Revisión de la literatura

De las políticas públicas a las políticas de vivienda

Haciendo eco de la riqueza y complejidad del campo de estudio de las políticas públicas, son muchas las formas en que se las ha definido. Sin embargo, la mayor parte de las conceptualizaciones están

de acuerdo en sugerir que son decisiones de gobierno orientadas a la resolución de objetivos de interés público, surgidas de procesos de intercambio de opiniones y participación entre actores gubernamentales, privados y resto de actores sociales (Aguilar, 2013; Franco, 2020).

Incluyen además procesos de diagnóstico y análisis de factibilidad (Franco, 2020), acompañadas del seguimiento y la evaluación de los resultados (Ejea, 2006). Al ser un proceso social complejo, no están exentas de conflictos de intereses, tensiones entre grupos y diversos puntos de vista acerca de la problemática que se pretende resolver, las estrategias para enfrentarlas y los criterios para su evaluación; se desarrollan en un marco de mediano o largo plazo e incluyen una serie de fases que la vuelven un proceso (Arnoletto, 2014).

Dentro de estas dinámicas se inserta la política de vivienda que, según los objetivos y estrategias definidas por los actores públicos, pueden dirigirse hacia diferentes sectores y utilizar diversos instrumentos, lo que configura el tipo de diseño a construir (de la Paz, 2023). Un elemento relevante a considerar es la orientación hacia la oferta o la demanda, con intenciones de incentivarlas y/o favorecerlas (Pareja y Sánchez, 2012), así como el interés en criterios de eficiencia, equidad y/o estabilización del ciclo económico y en algunos casos el paternalismo. Resulta también necesario la definición de vivienda como un bien más o como bien especial, estableciendo formas específicas para los programas de redistribución (López García, 2019).

Las orientaciones hacia el tratamiento del déficit cuantitativo o cualitativo de la vivienda suponen elementos claves (Szalachman, 2000), unido a la consideración de la vivienda como mercancía o como derecho humano (López García, 2019). Otro elemento es el nivel de participación en cuanto al proceso de la política, donde el diseño puede fortalecer o mitigar los mecanismos de concertación, coordinación,

comunicación e intercambio entre los actores gubernamentales, los agentes privados, colectivos y grupos sociales (HÁBITAT, 2009).

Diseño e implementación en políticas de vivienda

Uno de los factores que pueden favorecer o dificultar el diseño son las restricciones y obstáculos legales (Franco, 2020). Como señala este autor, demasiada rigidez se vuelve un problema para los funcionarios que implementan la política, desembocando en el gasto de recursos, tiempo y energías en situaciones que no suman a los objetivos planteados. De igual forma, tienden a fallar cuando se contempla demasiados y muy diversos actores. Tal como sucedió en Argentina, donde se ha generado demora de plazos, disminuyendo la eficacia operativa e incrementando las probabilidades de fracaso (Moltó, 2020).

Al respecto, Garay (2020: 22) señala diez faltas recurrentes en las políticas habitacionales regionales, vinculadas con errores conceptuales que derivan en malas prácticas:

1. Diagnóstico equivocado respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo;
2. incorrecto análisis de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo;
3. apoyarse en una mala caracterización del sector de la construcción;
4. no garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios;
5. inadecuada inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades;
6. no poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos;
7. falta de planificación, excesiva centralización y descompromiso del Estado;
8. escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas;
9. mecanismos de adjudicación sesgados o poco transparentes;
10. dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas.

De igual forma, algunos estudios (Bareiro, 2020; Córdova, 2015) han señalado como elementos problemáticos la contemplación de lógicas mercantiles y construcción de viviendas en zonas periféricas, además de la incorporación de actores privados como financiadores y proveedores de viviendas. Tales son los casos de las intervenciones de tipo convencional o hegemónico, donde empresas estatales o constructoras privadas construyen masivamente viviendas tipo “llave en mano” (Marengo y Elorza, 2016; Córdova, 2015). Como resultado, los destinatarios se asientan en espacios con deficiente accesibilidad y acceso a servicios básicos, limitando su calidad de vida y segregándose, ya que estas zonas urbanas se constituyen como sectores críticos que reproducen la pobreza y la marginación (Marengo y Elorza, 2016).

Lo anterior, en parte, es producto de una política de vivienda atravesada por la lógica mercantil (Bareiro, 2020), ya que posiciona a los actores privados como organismos protagónicos. Por ejemplo, en Ecuador, este aspecto ha provocado ineficiencia en la asignación y distribución de recursos, unido al residual acceso de grandes sectores de la población al beneficio de los programas de vivienda social (Córdova, 2015). En ese mismo sentido, el Programa ProCreAr, en Argentina, tiene una ausencia de mecanismos de producción de suelo urbano y de regulación de precios, incidiendo en el incremento de los precios del suelo y materiales de construcción, transformándose en obstáculos para la expansión del programa (Segura y Cosacov, 2019).

En el caso de México, la inclusión de criterios de mercado en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) y la conducción de la política de vivienda por las desarrolladoras, ha despojado de tierras a campesinos, recreado territorios con marcadas desigualdades y fomentado construcciones sin regulaciones que tomen en cuenta el impacto ambiental (Cruz, 2018). En México, las políticas

habitacionales representan un alto gasto público y están mal enfocadas, ya que su diseño plantea como objetivo central el reemplazo de materiales considerados precarios sin tener clara la noción de vivienda digna y decorosa. Esta confusión conceptual limita las posibilidades de que la vivienda se exprese como derecho humano, provocando impactos negativos socioculturales y ambientales (Hernández y Barradas Hernández, 2018).

En cuanto a la etapa de implementación de la política pública, Pardo et al., (2018) y Howlett (2012) señalan que las estructuras, capacidades, intereses, recursos y beneficiarios, inciden en el desarrollo exitoso o fracasado de la política. De igual forma, algunas de las causas por las cuales en esta etapa se tienen problemas, remite al mal diseño y selección de instrumentos (López, 2016), generando contradicciones entre lo previsto por la ley y las acciones para implementar la política de forma eficaz, por lo cual se tiene que improvisar (Pardo et al., 2018).

La participación excesiva de niveles decisorios es clave (Aguilar, 1992), donde la burocratización puede resultar negativa al introducir sesgos y discriminar (Pardo et al., 2018). La acción coordinada que se desarrolla trae dificultades por tratarse de funcionarios e instituciones con diferentes perspectivas y culturas organizacionales (Londoño Zapata y Bolaños Mesa, 2019). Lo anterior es una falla recurrente en las implementaciones de políticas de vivienda en la región, unido a carencias en temas de control y monitoreo (Irrazaval et al., 2020; Pérez, 2020). Como lo muestra un estudio realizado en Argentina, donde se encontró que la utilización de mano de obra no corresponde con lo establecido en el programa (autoconstrucción). En ese sentido, se destacan las dinámicas que responden a intereses del sector inmobiliario y la industria de la construcción, negando las lógicas de producción social del hábitat (Bareiro, 2020).

De igual forma, en el caso chileno –y desde el enfoque de la economía política– se afirma que estas tienden a ser menos coherentes y efectivas cuando son numerosos los actores que participan en las negociaciones, las discusiones en torno a la política tienen lugar en ámbitos diversos y la disponibilidad y calidad de información para la toma de decisiones es deficiente (Irrarrazaval et al., 2020). Como argumentan estos autores citados con respecto al monitoreo en la fase de ejecución, la excesiva centralización en manos de instituciones de carácter nacional ha provocado una limitada participación e involucramiento de las instituciones locales, y la existencia de diversidad de instrumentos, metodologías y actores ha provocado dificultades en la coordinación e integración, implicando mayores gastos y tiempo.

Metodología

Categorías de estudio

La metodología aplicada en el estudio fue cualitativa y se realizó en el Consejo Popular “Los Sitios”, donde se contaba con redes de apoyo que permitieron entrevistar a beneficiarios y funcionarios encargados de la implementación de la PSCRVEP. De esta forma se pudo analizar desde diferentes ángulos, el diseño y la implementación de la política.

En cuanto a las categorías de estudio, se tuvo como base distintas investigaciones (Arnoletto, 2014; Higuera y Ayala, 2019; Mesa y Murcia, 2020; Pardo et al., 2018) así como el marco normativo de la política (Ministerio de Justicia, 2021). De esta forma, se definieron conceptual y operativamente dos categorías (ver cuadro 1) que sirvieron de guía para la construcción de las técnicas de recolección de datos.

Cuadro 1: Categorías de estudio y su operacionalización

Categoría	Dimensión	Indicador
Etapa de diseño	Marco Jurídico	Flexibilidad Plazos establecidos para el cumplimiento de tareas Actores destinados para la transportación de materiales y mano de obra
	Marco Financiero	Disponibilidad de materiales de construcción Cantidad de dinero destinada al pago de mano de obra y transportación
	Marco Administrativo	Cantidad de instituciones que participantes Coordinación entre las instituciones
Etapa de implementación	Desempeño de actores públicos	Cumplimiento de roles y toma de decisiones Competencia técnica Eficiencia Relación con otros actores
	Desempeño de beneficiarios	Cumplimiento de lo establecido en el contrato
	Control y monitoreo	Asistencia de funcionarios públicos a los hogares de los solicitantes de subsidios Seguimiento de las obras constructivas

Fuente: Elaboración propia

Levantamiento de información

La técnica utilizada en la investigación fue la entrevista a profundidad, por ser flexible y de mayor adaptación a las necesidades del estudio, así como a las características de los sujetos entrevistados (Vargas-Jiménez, 2012) se aborda el origen de la entrevista, así mismo, se explican tres tipos de entrevista (estructurada, no estructurada y de grupos. Dichas entrevistas fueron realizadas a beneficiarios y funcionarios. En cuanto a la guía para beneficiarios se compuso de dos secciones: a) datos sociodemográficos con fin de conocer sus principales características; b) diseño e implementación de la PSCRVEP. Los entrevistados fueron seleccionados según su condición de residentes en el territorio y beneficiarios del programa, mediante muestreo no proba-

bilístico de bola de nieve. Las nueve entrevistas se realizaron en el mes de septiembre del 2022 y en todos los casos se tuvo el consentimiento informado tanto para entrevistarlos como para grabar las entrevistas.

La guía para funcionarios se realizó de igual forma siguiendo los aspectos teóricos y normatividad política que se expuso en el cuadro 1, por lo cual, el instrumento tuvo las mismas secciones que para los beneficiarios. En total se realizaron tres entrevistas a funcionarios, los cuales fueron seleccionados por representar a las instituciones de mayor responsabilidad durante el proceso de aplicación de la PSCR-VEP: Consejo de la Administración Municipal de Centro Habana, Departamento de Subsidios de la Dirección Municipal de la Vivienda de Centro Habana y, Oficinas de Trámites y Subsidios de la Dirección Provincial de la Vivienda.

Estrategia analítica

Una vez realizadas y transcritas todas las entrevistas, se comprobó la saturación de las categorías, se identificó cada una de ellas mediante códigos y se analizaron los datos. Para ello, se contrastó con la información obtenida de los documentos legales que conforman el marco normativo y jurídico de la política de subsidio a la vivienda³. El análisis de los documentos normativos cumplió doble función, primero para construir los indicadores iniciales que, en parte, fungieron como herramienta para la construcción de entrevistas, y luego, dialécticamente se corroboró y combinó la información que arrojaron con los temas relevantes surgidos de las entrevistas. Todo para recrear lo más fielmente posible la realidad en cuanto a política de subsidio a la vivienda en el contexto de estudio.

La estrategia utilizada se compuso del análisis temático (Braun y Clarke, 2006), con la especificidad de combinar las aproximacio-

3 Acuerdo 9072/2021; Resolución V-61/2021; Resolución 128/2021; Instrucción No. 01/2019.

nes inductivas y deductivas. Los referentes teóricos fueron seleccionados según su capacidad de explicar y dar cuenta de las diferentes relaciones e interconexiones que coexisten durante los procesos que comprenden las etapas de diseño e implementación de las políticas públicas y que hacen posible la emergencia de fallas y sus consecuentes efectos.

La combinación de diferentes enfoques, marcos y modelos explicativos resultó conveniente dado que muchos de ellos si bien ofrecían explicaciones acertadas acerca de determinadas cuestiones, se mostraban deficientes para analizar otros datos. En esta lógica, el análisis temático se estructuró en cinco etapas, siendo la primera de familiarización con los datos obtenidos a través de la lectura reiterada de las entrevistas y documentos legales del marco normativo. Luego se procedió a la codificación, donde los temas guías que surgieron de la literatura⁴ ayudaron a la construcción de códigos a partir de los datos empíricos. La identificación de patrones entre códigos dio paso a la conformación de categorías generales y específicas acerca de las fallas presentes en ambas fases (tercera etapa del análisis). Las etapas cuatro y cinco, generaron los resultados y hallazgos, sobre las fallas en el diseño e implementación del PSCRVEP.

Resultados

a. Características sociodemográficas de subsidiados entrevistados

En el cuadro 2, se encuentran las principales características sociodemográficas de las personas entrevistadas.

⁴ Etapa de diseño, etapa de implementación, esfera jurídica, esfera administrativa, esfera financiera, desempeño de actores intervinientes, control y monitoreo del proceso.

Cuadro 2: Perfil sociodemográfico y habitacional de los subsidiados entrevistados

Entrevistado	SE1H	SE2M	SE3M	SE4M	SE5M	SE5M	SE6M	SE7M	SE8M
Edad	59	54	67	51	52	67	66	74	47
Sexo	M	F	F	F	F	F	F	F	F
Color de piel	Blanca	Mulata	Mulata	Negra	Negra	Negra	Mulata	Blanca	Negra
Nivel educacional	12° (medio superior)	Técnico (medio superior)	Univer-sitario (superior)	12° (medio superior)	12° (medio superior)	Técnico (medio superior)	Univer-sitario (superior)	Secunda-ria básica	12° (medio superior)
Ocupación	Cocinero	Ama de casa	Profesora jubilada	Custodio	Ama de casa	Ama de casa	Médico	Ama de casa	Ama de casa
Ingresos	2740	No tiene	1678	2300	No tiene	1540 (asisten-cia social)	Sin cifra	Pensión de jubi-lada	No tiene
Convivientes en el hogar	3	2	3	4	2	2	1	2	4
Condición legal de vivienda	Propieta-rio	Copro-pietaria	Propie-taria	Propie-taria	Propie-taria	Propie-taria	Propie-taria	Propie-taria	Propie-taria

Fuente: Elaboración propia

En su mayoría fueron mujeres de cincuenta años o más, lo cual es una limitante del estudio, en cuanto a la influencia que puede ejercer esta característica en los hallazgos. Las personas entrevistadas eran negras⁵ y mestizas, la totalidad de subsidiados entrevistados son propietarios de vivienda, y la mayoría tiene nivel medio superior. Cuatro estaban ocupados y recibían salarios, dos eran jubilados y contaban con pensiones y tres se desempeñaban como amas de casa sin ningún tipo de remuneración económica. Seis obtenían ingresos por debajo de 3000 pesos cubanos⁶, mientras que tres no tenían ingresos propios y dependían de familiares. En cuanto a cantidad de personas con las que conviven, cuatro experimentan hacinamiento ya que comparten vivienda con más de dos personas.

En cuanto a los funcionarios públicos entrevistados, fueron una mujer y dos hombres, solo uno de los tres era una persona blanca y en todos los casos ocupaban cargos directivos dentro de las instituciones públicas antes mencionadas.

b. Diseño

Las fallas de diseño pueden entenderse como decisiones/indecisiones que limitan la consecución de los objetivos que se plantea la política pública y desencadenan problemas en la implementación (de la Paz, 2023). Dentro de éstas se encuentran las fallas jurídicas, las cuales comprenden la desigualdad en el acceso al beneficio, derivada de una norma que establece diferenciación de los tipos de subsidios a los que se puede aspirar, teniendo en cuenta la condición legal de la vivienda (Ministerio de Justicia, 2021). Solo los propietarios y los

5 El color de piel es una auto clasificación realizada por los entrevistados.

6 Para julio del 2023 la tasa formal cambiaría respecto al dólar americano era de 1USD por 120 CUP, mientras que la tasa informal ascendía a 1USD por 210 CUP (El Toque, 2023).

arrendatarios con opción de compra consiguen aspirar a la totalidad de las modalidades ofertadas, mientras que el resto (usufructuarios y arrendatarios) solamente puede realizar acciones de conservación dentro de lo edificado y al interior del inmueble que ocupen (Ministerio de Justicia, 2021).

Respecto a este tema, los funcionarios entrevistados comentaron que: “no todos los subsidiados pueden resolver su problema al 100% porque hay muchos subsidiados que no son propietarios, son usufructuarios, y necesitan como tal una rehabilitación integral de la vivienda y nosotros no podemos otorgársela por ser usufructuarios” (FDMVE2M). Otro testimonio señala: “Debilidades, las restricciones que puedan tener los usufructos gratuitos, por ejemplo, el usufructo no tiene derecho a cambio de cubierta hoy, no sé porque, no lo entiendo [...] nunca nadie me ha sabido explicar cuál es la razón de porque el usufructuario gratuito no tiene derecho”. (FCAME1H).

La segunda dimensión de esta falla se expresa en los plazos establecidos para el cumplimiento de tareas, específicamente el tiempo normado para la terminación de obras (seis meses), donde su falta supone la cancelación del subsidio o, en casos no aclarados, la prórroga del tiempo. Tampoco se considera desde el diseño la ocurrencia de problemas en el sistema o eventos contextuales que pueden demorar las obras, ambos elementos ajenos a la voluntad y control de los subsidiados.

Dentro de las obras paralizadas por la falta de materiales de construcción un subsidiado señaló: “Me aprobaron el subsidio en el 2019 y en diciembre del año pasado fue que me dieron el primer poquito de cemento, arena y piedra” (SE2M). Además de fenómenos como la pandemia por Covid-19, se ven reflejados en las siguientes expresiones: “Me lo aprobaron en el 2018 y no he podido comprar ningún material porque llegó la pandemia y todo se paralizó” (SE1H).

Desde el plano jurídico también puede reconocerse la falla en la definición de los actores que se dedicarán a la transportación de materiales y mano de obra, ya que en la fase de diseño no se contempló la creación de la infraestructura⁷ necesaria para que las entidades y actores involucrados pasaran de oferta en potencia a oferta real. En estrecho vínculo aparecen los problemas de desconocimiento en cuanto a esos actores, por parte de beneficiarios y funcionarios, dificultad generada por la ineficiente difusión de información por parte del Estado y la débil comunicación entre actores, resultando en las fallas comunicativas.

Para el caso de los funcionarios, solo el representante de la Dirección Provincial de Viviendas (DPV) demostró conocimiento acerca de las nuevas modificaciones que permitían la contratación de actores estatales o cooperativas, mientras que las respuestas del resto, enmarcadas en un limitado manejo de estas cuestiones, fueron:

La mano de obra si es por cuenta propia. Tienen la oportunidad de dirigirse a la Dirección Municipal de Trabajo, solicitar la relación de albañiles que están certificados como trabajadores por cuenta propia o algún otro albañil que ellos puedan conocer que sea trabajador por cuenta propia que tenga licencia para efectuar ese tipo de trabajo (FCAME1H).

Y la transportación deben tener, deben buscar una cuenta propia que esté avalado por la ANAP, etc. y demás que pueda transportar y se dedique a transportar materiales (FDMVE2M).

Los testimonios de los entrevistados también reflejan esta realidad, al referirse a los “particulares” como única opción para contratar el servicio, exceptuando un caso que para la construcción “una brigada

7 En este sentido se refiere a contratos que regulen las responsabilidades y precios establecidos por los proveedores de servicios.

que contratamos y todo lo hicieron mal. Una brigada que supuestamente es del Estado, son una mipyme y todo lo hicieron mal. Tuve que buscar más gente, aquí han pasado como ocho albañiles” (SE2M). Este problema se interrelaciona a su vez con una de las dimensiones de las fallas financieras, a saber, la insuficiencia de las cantidades otorgadas para pagar los servicios.

Como señala el párrafo anterior, las fallas financieras se corresponden, en parte, con cantidades insuficientes de dinero otorgado para pagar los servicios, problema derivado de la falta de correspondencia entre lo entregado y el sistema paralelo de ingresos y precios reinante en el país (donde la inflación asume carácter fundamental). En este plano, una beneficiada señaló que tuvo que hacerse cargo por sí misma de la transportación pues el dinero no alcanzaba para la cantidad de viajes que se tuvieron que realizar. Respecto a la mano de obra comenta que: “Tampoco alcanza. Lo que me dieron para albañilería son seis mil pesos [...] Y seis mil pesos no alcanza para nada” (SE1H).

Esta insuficiencia, amparada en el contexto socioeconómico del país, está íntimamente relacionada con la falta de regulación de los roles y deberes de los proveedores de servicios. Todo esto obliga a los beneficiarios a tomar decisiones importantes en cuanto a establecer qué servicios pagarán y/o cómo lo pagarán. Incluso afecta las terminaciones de las obras hasta el punto en que no pueden concluir la construcción porque agotaron todo el dinero y no tienen otra fuente de ingreso para continuar. Así lo afirman tanto beneficiarios como funcionarios. En el primer caso se comenta que: “La cantidad de dinero nunca alcanza porque yo lo pedí para baño y cocina y no me alcanzó, entonces lo cogí nada más para baño” (SE4M). Por otro lado, el funcionario de la DPV dice:

“la transportación de los materiales y con la mano de obra que es lo más costoso para las personas. Hay veces que a las personas les piden más por la mano de obra que el costo de los materiales. Entonces se ven en la encrucijada de: ¿lo hago o no lo hago? Y hay personas que se escudan y van postergando la acción constructiva, y se pasa el tiempo y no la hacen. (FDPVE3H).

El déficit, mal uso y planificación de recursos da cabida a uno de los problemas más agravantes que es la falta de materiales de construcción, como muestran la siguiente expresión:

Desde ese momento hasta ahora estoy en esa lucha y lo único que me han dado es un poquito de cemento [...] Mira donde yo tengo la tasa todavía [...] Desde el 2019 yo tengo eso así. Y el cemento echándose a perder. No me dieron cabilla, lo único un poquito de cemento (SE2M)

La última de las fallas, las administrativas, esta asociada a la cantidad y diversidad de instituciones participantes, así como a la falta de coordinación entre ellas. La ley dispone que intervengan diez organismos que van desde niveles nacionales hasta locales⁸, lo que, sumado a los inexistentes espacios de reunión, impone dificultades para la comunicación e intercambio. Dentro de la normativa, solo dos elementos pueden ser señalados como intento por generar coordinación⁹,

8 Nacionales (Ministerio de Finanzas y Precios, Ministerio de Comercio Interior), provinciales (Consejos de Administración Provincial) y locales (Consejo de Administración Municipal, Dirección Municipal de Vivienda, Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Municipal de Planificación Física, Sucursal Bancaria, Unidad de Comercio Minorista o RASTRO y Arquitecto de la Comunidad)

9 El contrato que firma CAM con la Sucursal Bancaria para gestionar el movimiento de recursos monetarios, y los informes, mínimos mensuales, que se deben enviar desde la DMV con motivo de esclarecer el estado de ejecución de subsidios entregados y proyectos (Ministerio de Justicia, 2021).

espacios que no coinciden con los enumerados por los funcionarios, dicho sea de paso, sus respuestas tampoco concuerdan, como se puede leer en voz de uno de los funcionarios:

Se realiza una reunión con el Grupo Municipal de Subsidio donde están implicados cada uno de los representantes de las instituciones que te mencioné anteriormente [...] Además, mensualmente se reúne el Grupo Provincial de Subsidios [...] (FCAME1H).

Por otra parte, para la FDMVE2M, a diferencia de las supuestas reuniones semanales que manifiesta el funcionario del CAM, estos espacios tienen lugar quincenalmente, “los martes, a veces los jueves” (FDMVE2M). La conjugación de ambas fallas (cantidad y diversidad de instituciones participantes y la falta de coordinación entre ellas) provoca que cada institución y dentro de ella cada actor, proceda de acuerdo con sus intereses y responsabilidades (las cuales a veces ni siquiera conocen bien), generando brechas que terminan por frustrar la dinámica del proceso e incluso a los mismos beneficiarios que se ven envueltos en torbellinos de información y acciones contradictorias.

Esto se agudiza ya que el mecanismo establecido desde el diseño para la actuación de las diferentes instituciones se desarrolla de manera jerárquica en la mayoría de los casos, siendo que los subsidiados tienen que atravesar por disímiles trámites que vuelven el proceso aletargado y desgastante. El impacto de estas fallas administrativas queda representado en lo que cuenta la SE2M respecto a su experiencia en este proceso:

La primera vez vino alguien del Gobierno y me dijo que estaba aprobado. Cuando fui al Gobierno me dijeron que esperara a que me avisaran y cuando fui otra vez al Gobierno me dijeron que mi subsidio estaba denegado [...] Yo le dije que el muchacho del Gobierno había

ido a mi casa y me dijo que estaba aprobado y entonces me dijeron que él no trabajaba ahí. Bueno se formó ahí una pelea y en conclusión ese no me lo dieron (SE2M).

c. Implementación

Las *fallas de implementación* comprenden acciones realizadas por funcionarios y beneficiarios que se alejan o contradicen lo estipulado desde el diseño y que tienen efectos negativos en los resultados que se obtienen (de la Paz, 2023). En temas de desempeño de funcionarios, las fallas abarcan incumplimiento de roles, dificultades en procesos de toma de decisiones, relaciones débiles e incompetencia técnica; producto, en parte, de la confluencia de varias instituciones estatales y privadas¹⁰ que representan diferentes niveles e intereses; con roles y grados de poder, veto e importancia para el desarrollo de la etapa diferentes. Dentro de ello, el CAM y la Dirección Municipal de la Vivienda (DMV) son los más significativos, ya que asumen las responsabilidades de toma de decisiones, entrega de recursos, control de los procesos y orientación.

La acción combinada de estos elementos genera las fallas mencionadas, con experiencias negativas donde, por ejemplo, la falta de intercambio coherente y de comunicación efectiva provocó notificaciones de un supuesto subsidio, que luego otro funcionario de la misma institución denegó por no tener constancia de tal decisión. Otra muestra de lo anterior se refleja en la modificación de dictámenes técnicos por parte de actores no autorizados, donde un funcionario expresa que son muchas las ocasiones donde actores de esta institución (CAM) modifican lo estipulado previamente por los técnicos de la DMV, quienes según el diseño de la política son los únicos encargados

10 No sujetas a ningún control ni compromiso con la política habitacional

de tomar estas decisiones. Estos cambios responden a que, según el criterio de quienes modifican, los diagnósticos realizados por los expertos no se corresponden con las verdaderas necesidades constructivas de las viviendas.

Por otra parte, la falta de conocimientos y capacidades de algunos funcionarios provocó quejas de subsidiados entrevistados por la no coincidencia de las necesidades constructivas de sus viviendas y los materiales que le fueron entregados, llegando a expresar que: “vuelves a ir a la vivienda que te da el listado de materiales, que no te alcanza, pero bueno” (SE4M). La incompetencia también se hace presente en el desconocimiento de elementos claves dentro del proceso de implementación, dígame documentos legales y disposiciones relativas a plazos.

En temas de eficiencia de funcionarios en el cumplimiento de roles se rastrearon dos criterios según los beneficiarios entrevistados. El primero describe buenas experiencias, orientación adecuada acerca de procedimientos y cumplimiento con sus obligaciones en tiempo y forma. Contrariamente, el otro criterio mostró inconformidad con el desenvolvimiento de los funcionarios, señalando que no visitaron sus hogares en ninguna etapa del proceso, no ofrecieron ayuda ni asesoramiento y no fueron congruentes con sus dictámenes. También tuvieron malos tratos hacia los beneficiarios y hasta cometieron actos de corrupción e ilegalidad. Como relata una beneficiaria:

Tuvimos que darle dos sacos de cemento a la que despacha el subsidio para que nos sacara porque supuestamente era muy difícil. Mentira. Toda esa gente que tenían puesto ahí era para que uno diera dinero. ¿Por qué hay que darle cemento a ellos para que te despachen si eso es tuyo y eso está ahí? Todo el mundo tiene que darle algo a los que trabajan ahí (SE2M).

Esta experiencia se agravó, pues, según la entrevistada, la representante de la DMV falsificó su firma y entregó un listado de materiales sin visitar la vivienda para dar cuenta de lo que se necesitaba en la construcción. Por otra parte, la falta de visitas y orientación, los malos tratos y desempeños estuvieron relacionados con la falta de personal y sobrecarga de trabajo, lo que, según los funcionarios, los incapacitaba para cumplir al cien por ciento con algunas responsabilidades, como se puede leer a continuación:

Los técnicos se encargan. Se chequea, a ver en estos momentos los tengo chequeándolas una vez al mes porque nada más tengo dos técnicos y son 5 Consejos. Como te puedes dar cuenta, bastante para lo que de momento hay aquí (FDMVE2M).

Unido a lo anterior, los funcionarios toman otras decisiones (aunque no las mencionan), como aprobar o denegar subsidios sin visitar a los solicitantes y no prestar la debida atención a la orientación de los subsidiados o la respuesta a sus interrogantes o quejas.

Las dificultades de relación fueron encontradas en respuestas discordantes respecto a los espacios destinados para la reunión de las diferentes instituciones, lo que se agrava si se tiene en cuenta que no conocen ni se interesan por roles y tareas de otros actores públicos, refiriéndose al accionar de sus compañeros desde el deber ser o, en el peor de los casos declarando que al no tratarse de sus propias responsabilidades, no tienen constancia del quehacer de otros funcionarios. Este argumento se puede leer en las siguientes líneas: “Pienso que no. Pero yo no lo apruebo... Esa parte de la aprobación no es la Vivienda, de eso se encarga el Gobierno” (FDMVE2M).

En relación con las fallas de desempeño de beneficiarios, se generaron a partir del incumplimiento de disposiciones específicas que

contempla el contrato que firman con la Dependencia Interna del CAM. En cuanto al tipo de obra, frecuentemente construyen o rehabilitan lo que ellos consideran más deficiente dentro de sus viviendas, contrario a lo que estipula el contrato que debe hacerse. Desde la DMV se relata que:

Yo fui a una visita la semana pasada y la señora le dieron revestimiento y lo que tiró fue una placa porque ella tenía materiales. Y yo le puse violó el subsidio por lo cual no puede procederse a dársele más ningún otro subsidio. (FDMVE2M).

En cuanto a los actores contratados, generalmente se asocian con familiares, amigos o conocidos que no tienen licencia para estas actividades, pero aceptan realizar el trabajo por cantidades más acordes a lo que reciben los beneficiarios para pagarlo. Otra irregularidad encontrada es el incumplimiento de los tiempos estipulados para la construcción, ya que ninguno de los subsidiados se ajustó al plazo establecido. Uno de ellos declaró: “lo que se tarda es cuando te lo dan, que haya materiales y hay tiempo que te demoras. Que vino el ciclón, que desvían para allá, que desvían para acá” (SE3M). Otro factor que da consecuencia a esta falla se relaciona con las características sociodemográficas de los subsidiarios, pues, como se mencionaba, la mayoría son mujeres mayores de cincuenta años a las que se les vuelve muy difícil la gestión de los procesos, la búsqueda de los constructores y el control de calidad de las obras.

Las fallas de control y monitoreo, entendidas como incumplimiento total o parcial de actividades, y falta de sanciones a beneficiarios ante la violación de contratos, quedaron expuestas en los datos recolectados. Quedó en evidencia que se aprobaron subsidios sin considerar las reales necesidades constructivas de las viviendas:

Incluso este que me aprobaron, me lo aprobaron sin venir nadie [...] Pues no, solicité y no vino nadie. Me lo aprobaron y después fui al Gobierno [...] y de la lista esa donde me tenían que dar los materiales lo que me puso fue una listica con cuatro o cinco cosas nada más. Yo fui a la Vivienda porque no estaba de acuerdo [...] ¿Si ni siquiera había ido a mi casa a ver cómo estaba? (SE2M).

La otra cara de la moneda la narran los funcionarios, atestiguando que realizan visitas y controles frecuentes, asegurando el monitoreo de las obras, el control del uso de los recursos entregados y ofreciendo el asesoramiento necesario a los beneficiarios. Sin embargo, llama la atención que la representante de la DMV reconoce que la falta de suficientes técnicos dentro de la institución les obliga a no cumplir con lo normado en cuanto a la frecuencia de visitas, reduciéndolas a una vez al mes.

Por otra parte, la falla también hace referencia a la falta de sanción a beneficiarios que incumplen con lo estipulado desde el diseño, ya que como se mencionó anteriormente, son varios los casos donde los subsidiados incumplen con sus deberes y responsabilidades y, sin embargo, como se muestra en el siguiente testimonio, se les sigue otorgando subsidios:

“Yo lo pedí para baño y cocina y no me alcanzó, entonces lo cogí nada más para baño. Después tuve que volver a pedir para cocina y piso y nada más me alcanzó para la cocina” (SE4M).

Discusión

En la lógica de Fontaine (2015), acerca de instrumentos jurídicos, las diferentes dimensiones que le dan vida asumen un carácter

impositivo por parte del Estado cubano, pero también se sostienen y desarrollan bajo presiones de factores externos a la voluntad de quien las construye, generados por la acción de actores y grupos sociales no estatales. La lógica impositiva tiene eco en las desigualdades de acceso al beneficio, ya que a pesar de las críticas recibidas por su carácter excluyente e ilógico (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2016; Velázquez Reyes, 2017), y las marcadas limitaciones que imponen a sujetos en condición socioeconómica desfavorable, la disposición se mantiene vigente.

Un gobierno con el monopolio de propuestas y tomas de decisiones, niega la participación de la comunidad científica, funcionarios de niveles locales y población objeto en los procesos de inclusión de problemáticas y propuestas en la agenda pública, escenario que claramente no tiene explicación en muchos de los modelos y tipologías provenientes del campo de análisis de políticas públicas (Chevallier, 1986; Garraud, 1990; Roth, 2009) que describen el proceso de conformación de agendas y formulación de políticas como generado a través de controversias y participación de distintos actores y grupos sociales.

Este efecto a nivel social contribuye a la reproducción de la vulnerabilidad y marginación de parte de la población de “Los Sitios”, específicamente, aquellos que no cuentan con la propiedad de sus viviendas. Problemas como este son resultado de la centralidad en la toma de decisiones y las dificultades para modificar normativas, tema recurrente en el contexto cubano donde, a pesar de encontrarse el país en procesos de reformulación de su modelo económico y social, instando hacia mayores grados de descentralización en la toma de decisiones, las dificultades son persistentes.

La falla en los plazos establecidos puede responder a la combinación de un instrumento prescriptivo y de incentivos (Roth Deuble,

2009). Aunque es entendible su utilización con el fin de evitar atrasos en las construcciones, la falla está en establecer un plazo que no considere la complejidad de algunos tipos de obra, además de la ocurrencia de eventos que escapan al control de los subsidiados y que pueden demorar la construcción.

En cuanto al establecimiento de actores para proveer servicios, claramente se intuye como un instrumento de delegación a socios, muy común en los diseños de políticas públicas contemporáneas, donde el estado comparte responsabilidades con actores privados para alcanzar los objetivos que se propone. La utilización de este instrumento y su desenlace como una falla fue explicado mediante el modelo incremental o de ajustes marginales, el cual argumenta que los actores encargados de diseñar una política son incapaces de aplicar modelos racionales para la toma de decisiones (Roth, 2009). Si tomamos en cuenta que esta normativa ha venido actualizándose constantemente al permitir la contratación de cooperativas y entidades estatales, además de los ya autorizados (privados), entonces su reformulación se inserta en el proceso de implementación de la política.

En ese marco, es de esperar que se perciba por parte de los beneficiarios que no se contó con el tiempo suficiente para estudiar las mejores opciones, tampoco para coordinar con los actores no estatales un acuerdo que enmarcara el precio por sus servicios ni las responsabilidades que asumirían. Como desenlace, se generó la falta de garantías en la provisión de equipamientos y servicios (Garay, 2020), lo que obligó a los subsidiados nuevamente a recurrir en la mayoría de los casos solamente a formas productivas no estatales. El protagonismo adquirido por estos actores generó graves problemáticas sumadas al incremento de los costos y, la ineficiencia en la asignación y distribución de recursos.

De esta forma se denota como la existencia del instrumento de delegación, en este caso promovido como alternativa a las carencias del Estado para proveer los servicios de transportación y construcción, más que una solución, se convierte en problema. La situación se agrava por el mal funcionamiento de lo que, según la tipología de Hood (1983), se reconoce como instrumentos de información, dedicados a producir datos por y para el gobierno (Fontaine, 2015). Es el caso de esta investigación, se le ha denominado fallas de comunicación, las cuales atraviesan a todas las demás, generando una inmensa nebulosa de falta de comunicación y malentendidos, desconocimiento de roles y procesos, entre otros. Por ejemplo, un estudio incompleto del funcionamiento del sistema de oferta-demanda del sector no estatal, otorgó información deficiente a los formuladores lo que, en parte, generó una de las fallas financieras.

El desacople entre cantidades de dinero otorgadas y las tarifas exigidas por los proveedores de servicios, también se desencadenó por la tensión entre recursos y objetivos, llevando a los tomadores de decisiones a accionar, bajo una lógica no estrictamente racional instrumental. Las tensiones y relaciones de fuerza impuestas por los actores estatales y no estatales (Fontaine, 2015), estos últimos asumiendo un gran protagonismo y libres de toda regulación, además de la influencia del contexto socioeconómico inflacionario¹¹ también aportaron a la emergencia de esta falla jurídica.

Por tanto, la problemática no solo es producida por la coyuntura de un contexto de inflación que deja obsoleta la normativa, sino porque los instrumentos monetarios puestos a disposición del desarrollo

11 Para tener una idea de la desproporción que existe basta con comparar el precio del dólar americano según la tasa cambiaria gubernamental (120 CUP x 1 USD) (Redacción Digital, 2022) y el precio que tiene en el mercado informal, llegando a estar en 210 CUP x 1USD durante Julio de este año (El Toque, 2023).

de la política son insuficientes, además que la distribución no se realiza según los precios reales que asumen estos servicios en el mercado, como lo señalan Hood y Margetts (2007), ya que impide concretar los objetivos de la política.

En cuanto a la falta de regulación de los actores no estatales y su protagonismo dentro del proceso de política pública, es bien sabido que la contemplación de lógicas mercantiles en los diseños de políticas de la región resulta en una falla de grandes envergaduras (Bareiro, 2020; Córdova, 2015; Marengo y Elorza, 2016). En el caso de la política objeto de estudio, aunque de una forma indirecta, también se incluyen estas lógicas, amparada en las reformas socioeconómicas introducidas en el Cuba a partir del 2011, que olvidó la necesidad intrínseca de métodos de regulación que definieran adecuadamente los roles y obligaciones del sector no estatal durante el desempeño de sus funciones.

El déficit, mal uso y planificación de recursos se convierte en otra falla financiera agravante que, aunque en otros estudios se asocia con fallas de implementación (Pardo et al., 2018; Pérez, 2020). En nuestro caso, se analiza como problema de diseño, asumiendo la perspectiva de Garay (2020) la cual señala que una mala caracterización del sector de la construcción es un error de diseño y, precisamente, es lo que sucede en el caso de la política objeto de estudio.

En Cuba, hace varios años, escasean los materiales de construcción, motivo por el cual, desde el diseño, como fase en la que se construye una política financiera y económicamente viable (Franco, 2020), por lo cual, debería plantearse una estrategia de distribución de estos según las disponibilidades. Lo anterior atendiendo a las necesidades de los distintos territorios, cantidades y tipos de subsidios que se aprueban. Sin embargo, la norma no establece tal prioridad, y no se utiliza la

información recopilada acerca de los materiales carentes para gestionar su localización y abastecer las tiendas.

En relación con las fallas administrativas, la participación de diez instituciones de diferentes niveles refleja el modelo de nueva gobernanza, donde el Estado en su descentramiento hacia abajo, otorga y transfiere competencias a organismos locales. En este caso, más que beneficios de descentralización, la medida ha generado problemas de coordinación (Fontaine, 2015). Dificultades dadas no solo por la complejidad que asume el proceso ante el gran número de interrelaciones por parte de tantos y tan diversos organismos (Moltó, 2020), sino por el ya mencionado sistema político cubano, centralizado y jerárquico, que entorpece los procesos de toma de decisiones de las instituciones nacionales y provinciales.

En cuanto a la implementación, se señala la importancia de los vínculos entre diferentes organizaciones y departamentos a nivel local para el éxito en esta fase (Hill, 2013). A esta afirmación se debe agregar que son los funcionarios quienes dan vida a tales instituciones, y que de ellos depende el tipo de relaciones que se establecen, así como gran parte del destino que tendrá la política. El incumplimiento de roles, las dificultades en procesos de toma de decisiones y las relaciones débiles encuentran explicación a través de la complejidad de la acción conjunta donde la multiplicidad de participantes (instituciones estatales, actores no estatales y beneficiarios) y perspectivas del estado, así como las del mercado y los problemas habitacionales, recrea una lucha donde se confrontan intereses, actitudes y grados de compromiso, generando conflictos, malentendidos, confusiones y desencuentros (Aguilar, 1993).

La exigencia por parte de los funcionarios de que los subsidios realicen determinados procedimientos que luego son ignorados o desestimados por los mismos que los orientaron o por representan-

tes de otras instituciones, da muestra de conflictos y desencuentros. Uno de los problemas que más afecta se desarrolla entre los funcionarios que determinan las cantidades que se otorgan para pagar la transportación y la construcción, y los actores no gubernamentales que ofrecen tales servicios.

Centrado en el proceso de toma de decisiones, las instituciones que las toman en muchos casos están sujetas al veto de funcionarios con gran poder. Este problema se sostiene gracias a un modelo que no ha podido superar la excesiva centralización y la unidireccionalidad, donde las decisiones se ejercen de arriba hacia abajo, impactando negativamente en el proceso de implementación. Según Villanueva (1993), este escenario puede generar la interrupción y/o el desvío de lo previsto desde el diseño, además de que provoca retrasos en los procesos.

La teoría de juegos resulta útil para comprender estas fallas, en especial algunos de los efectos negativos que señala, como el desvío de recursos y la distorsión de objetivos (Aguilar, 1993). Situación que puede explicar la corrupción por parte de quienes entregan los materiales de construcción y realizan el listado de tales materiales, donde desde su posición de poder intentan apoderarse de recursos (en este caso materiales) para su propio beneficio, transformando lo dispuesto en el diseño y, con ello, distorsionando los objetivos de la política.

Por otra parte, la falta de visitas y orientación, los malos tratos y desempeños tienen explicación desde la perspectiva teórica de burocracia a nivel de calle que argumenta que aquellos funcionarios que tienen contacto directo con los ciudadanos –en este caso beneficiarios– cuentan con un grado alto de autonomía para actuar y tomar decisiones o, lo que es lo mismo, desarrollan altos índices de discrecionalidad. Las condiciones de trabajo en que se desenvuelven estos funcionarios, con carencias de recursos materiales y humanos y, una

sobrecarga de trabajo que los expone a presiones físicas y psicológicas (Aguilar, 1993), los lleva a trazar estrategias así como tomar decisiones que limitan el cumplimiento de algunas actividades y responsabilidades en tiempo y forma¹². Estas tácticas, que se salen de lo normado y estipulado, denotan la discrecionalidad que asumen los funcionarios como adaptación a la situación en la que actúan.

En cuanto a la aparente despreocupación de los funcionarios respecto a responsabilidades y acciones de otros compañeros, además de suponer limitada relación y vínculo, tiene explicación según la teoría de Bardash (1977). En este caso, los funcionarios se muestran ajenos a los roles de otros para no involucrarse en tareas que impliquen sobrecarga de trabajo, controversias, hostilidades o que pongan al descubierto las incompetencias y debilidades mantenidas en secreto. Por consiguiente:

Este juego puede derivar en otro tan común como mezquino que consiste en imputar errores y defectos a los comportamientos de los demás (Aguilar, 1993: 72)

A la par del desempeño de los funcionarios, el quehacer de los beneficiarios también asume relevancia para el análisis de esta etapa. Considerarlos meros sujetos pasivos dentro de los procesos de ejecución sería un error, pues, en búsqueda de sus intereses se convierten en agentes dotados de capacidad de acción que puede reformar lo establecido desde el diseño, generando, como es el caso, algunas fallas.

Como se demostró en los resultados, a lo largo del proceso de implementación, los beneficiarios tienen que enfrentarse a varias dificultades, es así que establecen estrategias para afrontar las dificultades y aspirar

12 Las ya mencionadas con anterioridad reducción de frecuencias de visitas a las viviendas, aprobación o denegación de subsidios sin conocer las necesidades habitacionales, deficiente orientación y atención a subsidiados, incumplimiento de plazos, entre otras.

a la resolución de su problema de vivienda (Hill, 2013). De cierta manera, se encuentran limitados para proponer soluciones a sus problemas de manera legal, por no contar con espacios para externalizar sus experiencias ni las alternativas que pudieran proponer, estos actores han encontrado agencia a través de mecanismos “ilegales” y fuera de la norma.

Es entonces que, paradójicamente, soluciones prácticas a dificultades provocadas por sucesos que escapan a su control y procesos poco participativos, se convierten en fallas de implementación. Las respuestas que, en efecto, les ayudan a solucionar su situación y, por lo tanto, se convierten en elementos positivos, también cargan efectos negativos como futuros problemas de infraestructura en las viviendas, estafas, obras incompletas, entre otros.

Las fallas de control y monitoreo también se relacionan con el fenómeno de discrecionalidad y lo desarrollado por la teoría de la burocracia a nivel de calle. Es menester señalar que, aunque un diseño con reglas claras en cuanto a formas de proceder disminuye el grado de discrecionalidad, existen casos donde esto no se cumple por dificultades del personal para hacer cumplir reglas complejas y cambiantes. También depende de la interpretación que se haga de las normas (Hill, 2013).

En el caso de estudio, dos de las acciones principales que quedan establecidas desde el diseño para el control y monitoreo son la asistencia de funcionarios públicos a los hogares de los solicitantes de subsidios y el seguimiento de las obras constructivas. A pesar de que la regla es clara y delimita la frecuencia de visitas y seguimientos, así como los actores responsables de su realización, esto no se cumple en la práctica, denotando la alta discrecionalidad que manejan los funcionarios públicos. En numerosos casos, los recursos inadecuados —recursos humanos— los llevan a romper con la norma y adaptar sus acciones dependiendo de los medios con los que cuentan.

Conclusiones

Los hallazgos del estudio sobre la PSCRVEP pueden agruparse en tres dimensiones. La primera, las fallas de diseño e implementación de la política de vivienda. Esto es novedoso, pues, al realizarse en un contexto no democrático, ofrece herramientas para el análisis de políticas públicas para contextos similares; al mismo tiempo que se propone nuevas subcategorías adaptadas a estos países, como las fallas jurídicas, administrativas, financieras, comunicativas, de desempeño y de control y monitoreo.

Segundo, en cuanto al análisis de las fallas, la estrategia inductiva-deductiva y de combinación de datos empíricos con diferentes modelos y enfoques explicativos, aporta un enriquecimiento teórico-metodológico a la línea de investigación que trabaja estos fenómenos desde perspectivas multiprocesuales, multicausales y relacionales. Sobre todo, porque la gran mayoría de la teoría revisada identifica y explica las fallas y/o el fracaso de las políticas públicas desde esferas y procesos específicos (toma de decisiones, esfera institucional, esfera administrativa, fenómeno de redes, entre otros) que pretenden esclarecer la totalidad de las fallas, como si no se tratara de fenómenos complejos que incluyen disímiles relaciones y esferas.

A esto se agrega que la mayor parte de la teoría en esta área ha ido creciendo y prosperando a manos de autores/a latinoamericanas que analizan las políticas públicas en nuestro espacio geográfico. Muchos lo hacen partiendo de las categorías y modelos ya establecidos en contextos anglosajones, y no pasan del plano descriptivo ni se preocupan por definir los problemas encontrados como fallas. Esta estrategia, por tanto, denotó la importancia de utilizar las teorías como herramientas, pero sin pasar por alto las particularidades del

contexto y los sujetos estudiados, ya que pueden ofrecer variaciones de los fenómenos para los que se necesita una explicación que desborda los planteamientos teóricos.

La tercera, apunta a los límites de la teoría existente para analizar casos como Cuba y el papel que juegan los beneficiarios y sus acciones en la generación de las fallas de implementación. La mayoría de la teoría existente, que analiza las políticas públicas, reflexiona acerca de contextos, regímenes o sociedades democráticas y descentralizadas, en las cuales se asumen determinadas características, procesos y relaciones que no están presentes en el contexto cubano. Todo ello abre el camino a estudios futuros que se insertan en contextos con modelos y sistemas políticos más centralizados, jerárquicos y menos participativos y/o donde los beneficiarios no tienen capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones y, sin embargo, pudieran ser eje central en cuanto a fallas de implementación.

Las evidencias del estudio ponen las bases para proponer acciones de políticas públicas que pudieran mejorar no solo la PSCRVEP sino la política de vivienda del país. En primer lugar, es necesario crear espacios de debate entre los diferentes actores involucrados en los procesos de la política pública para, de esta forma, descentralizar los procesos de toma de decisiones. De igual manera, durante la planificación de los presupuestos y recursos que serán entregados, es importante tener en consideración las necesidades de cada territorio sobre todo para que los diseños de políticas no reproduzcan las desigualdades socio estructurales y socioeconómicas.

Se debe poner especial atención a ciertas subcategorías específicas como fueron las “fallas jurídicas”, pues, estas ofrecieron elementos que llaman la atención a la necesidad de que las políticas de vivienda en la región presten cuidado a posibles mecanismos productores y re-

productores de desigualdad y vulnerabilidad que puedan asentarse en el marco normativo de la política. Además de vigilar posibles riesgos de que el proceso de construcción de agenda pública y diseño de política otorgue el poder de propuesta y toma de decisiones a un pequeño grupo o comunidad, volviéndose poco participativos y mitigando las posibilidades de vincularse en la formulación de la política de vivienda a quienes realmente se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, con grandes dificultades para acceder a viviendas.

Esta subcategoría también pudiera ser utilizada como guía metodológica para intentar comprender y hacerle frente a las dificultades y problemáticas generadas en diferentes modelos de política de vivienda en Latinoamérica, en lo relativo a las responsabilidades otorgadas a sectores no estatales dentro del diseño e implementación de las políticas. Al igual que ocurrió en Cuba, este sector ha asumido un gran protagonismo dentro del desarrollo de las políticas de vivienda, a la par que carecido de mecanismos que regulen su accionar y responsabilidades.

Las fallas de desempeño son un hallazgo de los beneficiarios como agentes activos dentro de la implementación de la política pública y también podría enriquecer los estudios en la región, apuntando a establecer recomendaciones que reformen los modelos actuales de política de vivienda. Esto último es de máxima urgencia porque la generalidad ha sido que se excluyan a los grupos que serán beneficiados de la mayor parte (o la totalidad) de procesos de formulación e implementación. Incluso, se ha tendido a realizar evaluaciones y controles de las políticas sin considerar el impacto que tienen estos sujetos en el devenir de las políticas.

Es importante crear canales de comunicación efectivos entre instituciones, así como entre estas y los beneficiarios, promoviendo un mejor conocimiento de la política y evitando malentendidos entre los

diferentes actores. Por lo mismo, es relevante que desde el diseño se regulen y normen las responsabilidades y obligaciones de los actores no estatales que intervendrán en los procesos de política pública. Por tanto, es necesario el fortalecer los mecanismos de control y monitoreo de los diferentes procesos que conlleva la aplicación de la política pública.

Finamente, aunque el estudio fue realizado en Cuba, algunas de las categorías y subcategorías desarrolladas, así como las problemáticas y fallas encontradas, pueden fungir como herramientas analíticas y metodológicas en posteriores estudios sobre política de vivienda en América Latina, siempre y cuando se tengan en cuenta las particularidades de cada territorio.

Bibliografía

- Aguero Abreu, N. (2018). *Impacto social de la tarea de subsidios en el municipio Centro Habana*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las Políticas*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La Implementación de las políticas*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El estudio de las Políticas Públicas*. MAPorrúa.
- Álvarez González, C. E., & Álvarez López, A. E. (2018). “Gestión de la vivienda a partir de subsidios. Barrio La Laguna, Sagua la Grande, Cuba. Experiencias de intervención”. *Arquitectura y Urbanismo*, XXXIX(1), 51-64.
- Arnoletto, E. J. (2014). *Las Políticas Públicas*. EUMED.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2015). *Resultados del control y fiscalización al cumplimiento del programa de producción y comercialización de materiales de la construcción; el programa de la vivienda y el otorgamiento de subsidios y créditos bancarios*. Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2016). *Resultados del control y fiscalización realizado al cumplimiento del Programa de la Vivienda. Incidencias de la producción local de materiales de la construcción en este programa*. Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Bareiro Gardenal, F. (2020). “Primeros esbozos conceptuales para el abordaje de las políticas de vivienda”. En *Políticas sociales y emociones: (Per) vivencias en torno a las intervenciones estatales*. Estudios Sociológicos Editora. 195-218
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). “Using thematic analysis in psy-

-
- chology". *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Castro Morales, Y. (2018, diciembre 18). "La construcción de viviendas es una prioridad para el Gobierno cubano". *Granma*, 2.
- Chevallier, J. (1986). *Science administrative*. Presses universitaires de France. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb34871029q>
- Córdova, M. A. (2015). "Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador". *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 127. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- Cruz Cardozo, A. (2018). "La Política Pública de Vivienda en México y el Proceso de Gobernanza". En *Teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional* (Vol. 1).
- de la Paz Castillo, L. (2020). *Sistema de otorgamiento de subsidios para la construcción y reparación de viviendas por esfuerzo propio. Estudio de Casos en el municipio Centro Habana, Consejo Popular «Los Sitios» año 2019-2020* [Licenciatura]. Universidad de La Habana.
- de la Paz Castillo, L. (2023). *Subsidio a la vivienda: Fallas en diseño e implementación. Abordaje desde la perspectiva de análisis de políticas públicas* [Tesis con opción a grado de Maestra en Sociología]. Iberoamericana de Ciudad de México.
- Ejea Mendoza, G. (2006). *Teoría y ciclo de las Políticas Públicas*.
- El Toque. (2023, julio 8). *Tasas de cambio*. elTOQUE. <https://eltoque.com/tasas-de-cambio-de-moneda-en-cuba-hoy>
- Figueredo Reinaldo, O., & Romeo, L. (2018, noviembre 21). *Política de construcción de viviendas: Cuba estima recupe-*

- rar déficit habitacional en 10 años (+ Video)*. Cubadebate. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/11/21/politica-de-construccion-de-viviendas-cuba-estima-recuperar-deficit-habitacional-en-10-anos-video/>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial; FLACSO Ecuador.
- Franco Corzo, J. (2020). *Diseño de Políticas Públicas 4ª Edición: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. IEXE editorial.
- Garraud, P. (1990). "Politiques Nationales: Élaboration De L'agenda". *L'Année sociologique* (1940/1948-), 40, 17-41.
- González Díaz, Y., & Mariño Vivar, J. L. (2022). *Modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en Cuba*. Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2022/19.02.pdf>
- Hernández, E., & Barradas Hernández, C. R. (2018). "Políticas de vivienda en México: Herramientas de vulneración de derechos humanos". En *Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Estudios de caso en México y América Latina*. 311.
- Higuera Cota, M. F., & Ayala Reséndiz, C. J. (2019). "La competitividad en América Latina: Un análisis desde el ciclo de política pública". *Iuris Tantum*, 33(30), Article 30. <https://doi.org/10.36105/iut.2019n30.14>
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process*. Pearson Education Limited.
- Hoffmann, B. (Ed.). (2021). *Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID*. Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84741695>

-
- Irarrazaval, I., Larranaga, O., & Rodríguez Pupo, J. M. (2020). “Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile”. *Centro de Políticas Públicas UC*, 120. https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2020/04/Paper-N%C2%BA-120_VF.pdf
- Londoño Zapata, J. D., & Bolaños Mesa, X. (2019). “Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas”. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, Article 13-14.
- López Arévalo, A. P. (2016). *Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial—Acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador* [Maestría]. Flacso Ecuador.
- López García, M.-A. (2019). *Vivienda y política pública: Objetivos e instrumentos*. FEDEA. http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2019/dt201907.pdf?_ga=2.175581217.2048784868.1688878655456221272.1688878655&_gl=1*10u-vkau*_ga*NDU2MjIxMjcyLjE2ODg4Nzg2NTU.*_ga_K71EGLC8JC*MTY4ODg3ODY1NC4xLjAuMTY4ODg3ODY1NC4wLjAuMA.
- Marengo, M. C., & Elorza, A. L. (2016). “Vivienda social en Córdoba: Efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008)”. *Revista INVI*, 31(86), 119-144.
- Mesa Betancur, X., & Murcia, J. A. (2020). “Diez elementos constitutivos del diseño de políticas públicas: Una revisión en literatura técnica, académica y organizacional”. *Diálogos de derecho y política*, 25.
- Ministerio de Economía y Planificación. (2021). *Principales aspectos del plan de la economía nacional 2022*. Ministerio

- de Economía y Planificación. <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/12/Informe-Plan-2022-para-CC-y-ANPP-3.12.21.docxcon-formato.pdf>
- Ministerio de Economía y Planificación. (2022). *Objetivos generales y metas. Plan de la economía 2023*. <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/Objetivos%20y%20metas%20del%20Plan%202023.pdf>
- Ministerio de Justicia. (2020). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Ministerio de Justicia. (2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Moltó, M. (2020). Dificultades en la implementación de políticas públicas interjurisdiccionales. “Análisis del proceso de creación de la Zona Franca Santafesina (Argentina)”. *Polis: Revista Latinoamericana*, 19(56), 4.
- Odriozola Guitart, S. (2011). “Modelos de desarrollo y entorno institucional. Desafíos en los marcos de la actualización del modelo económico cubano”. En *Transformaciones económicas en Cuba: Una perspectiva institucional*. Departamento de Economía Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Pardo, M. del C., Dussauge, M., & Cejudo, G. (2018). “Estudio introductorio (Implementación de políticas públicas. Una antología)”. En *Estudio introductorio. Implementación de políticas públicas. Una antología*. 9-27.
- Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, M. T. (2012). “La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro”. *Revista Galega de Economía*, 21(2). https://www.usc.es/econo/RGE/Vol21_2/castelan/bt1c.pdf

-
- Pérez, M. L. (2020). “Análisis de Políticas Públicas. Plan de ¿Autoconstrucción? De Viviendas Solidaridad”. En G. Castro (Ed.), *Juventudes en movimiento*. Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/juventudes/chapter/analisis-de-politicas-publicas-plan-de-autoconstruccion-de-viviendas-solidaridad/>
- Rodríguez Martínez, K., & Pérez, I. (2021, agosto 30). *¿Qué transformaciones necesita Centro Habana? (+ Fotos)*. Cubadebate. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/08/30/que-transformaciones-necesita-centro-habana-fotos/>
- Roth Deuble, A.-N. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Ségura, R., & Cosacov, N. (2019). Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. *Ciencia, tecnología y política*, 2(2), Article 2. <https://doi.org/10.24215/26183188e018>
- Szalachman, R. (2000). *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa*. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5080/S00080715_es.pdf
- Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano y Rural RED HÁBITAT. (2009). *Propuesta de Política Estatal de Vivienda*. Foro Permanente de la Vivienda. <https://www.red-habitat.org/wp-content/uploads/2021/01/POLITICA-ESTATAL-DE-VIVIENDA.pdf>
- Tamayo León, R. (2021, febrero 8). *Programa Nacional de Viviendas de Cuba: Logros y deficiencias*. Cubainformación.Tv. <https://www.cubainformacion.tv/cuba/20210208/89949/89949-programa-nacional-de-vi>

viendas-de-cuba-logros-y-deficiencias

- Tamayo Pineda, N., & Velázquez Reyes, M. (2018). “El subsidio en Cuba. Una política pública para la construcción y reparación de viviendas”. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 6(3). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2308-01322018000300006&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Vargas-Jiménez, I. (2012). “La entrevista en la investigación cualitativa: Nuevas tendencias y retos”. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 3, 119-139. <https://doi.org/10.22458/caes.v3i1.436>
- Velázquez Reyes, M. (2017). *El subsidio para la construcción y reparación de viviendas: Una propuesta para la satisfacción ciudadana* [Maestría].
- Zabala, M. del C., & Echevarría León, D. (2020). “Las políticas sociales para la Cuba del 2030: Elementos para su diseño e implementación”. *Economía y Desarrollo*, 164(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0252-85842020000200011&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Viabilidad en el desarrollo social, técnico y económico de emprendimientos dirigidos por mujeres en la Provincia de Quispicanchi – Cusco

Mario Roncal Zolezzi

Universidad Antonio Ruiz Montoya

Introducción

La informalidad, en los países latinoamericanos, es una “característica estructural” (Espejo, 2022). CEPAL (2008) nos dice que: “la informalidad no surge de la preferencia de los trabajadores basada en la racionalidad económica, sino que, en muchos casos, es la única oportunidad de empleo” (p. 13). El Perú es un país con una gran diversidad en muchos aspectos. Geográficamente contamos con 84 de los 104 microclimas que existen en el mundo; en cuanto a razas, existe un maravilloso mestizaje con influencias étnicas a través de migraciones del Asia (Japón y China), Europa, África, y propias, con una multiculturalidad de pueblos originarios en la sierra y la selva. Nuestras riquezas naturales nos colocan entre los diecisiete países megadiversos en el mundo. “La fauna reporta unas mil 831 especies de aves, 507 especies de mamíferos, 415 especies de anfibios, 400 especies de reptiles. Asimismo, cuenta con 855 especies de peces continentales y 19 mil especies de flores” (INEI, 2014, p. 75).

Sin embargo, uno de los grandes problemas del Perú es su índice de informalidad y pobreza. El reporte general que evalúa la pobreza y equidad en nuestro país, emitido por el Banco Mundial (2023), indica que las cifras económicas y desarrollo social post pandemia, se han deteriorado. Pese al crecimiento económico y los indicadores positivos de los últimos 20 años, la fragilidad del sistema de salud, la educación y la evidente inestabilidad social y política, han debilitado las posibilidades de crecimiento económico y de soluciones a la demanda de los sectores más empobrecidos. Asimismo, el reporte analiza la falta de compromiso de las autoridades para el desarrollo de políticas públicas que aborden soluciones a la fragilidad estructural mostrada durante la pandemia del COVID 19, la cual ha provocado el aumento de la pobreza y la informalidad.

El estudio realizado por Gamero y Perez (2020) nos habla de la poca diversificación y transformación productiva que tiene el Perú. Señalan que en el “Índice de Complejidad Económica del Growth Lab de la Universidad de Harvard del año 2018, el país se ubicó en el puesto 104 de 133 países” (p. 5). Asimismo, indican que los sectores de productividad alta, tan sólo captan el 2.4% del empleo a nivel nacional, los de productividad media el 22.6%, siendo los sectores de baja productividad y con menores posibilidades de ingreso los que captan las dos terceras partes del empleo. Sin embargo, las cifras más complejas nos la presentan respecto al trabajo informal, indican que 12.5 millones se encuentran en esta situación en el país.

Un paliativo de solución a la grave situación que atraviesa hoy el Perú se encuentra en el desarrollo de programas de inclusión social y empleabilidad, que buscan generar sostenibilidad en los grupos vulnerables y de bajos recursos económicos. Abramo, Cecchini y Morales (2019) señalan que “el concepto de inclusión social es multidimensional y se refiere a la realización de los derechos, la participación en la vida

social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda, y la disponibilidad de ingresos” (p. 22). Dentro de este contexto, se nos indica que: “el concepto de inclusión laboral, a su vez, se refiere al acceso y la participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente, concepto elaborado en el seno a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e incorporado en el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En el capítulo 3 del libro, muestran que la capacitación técnica y profesional que busca mejorar las habilidades, ayudan y evidencian resultados de colocación laboral en empleos de mayor calidad.

Para Chacaltana y Sulmont (2003, p. 229), las políticas activas que debe manejar el Estado referente al mercado laboral, con el fin de fomentar el empleo en los sectores vulnerables y empobrecidos, se traducen en tres tipos de programas:

- Programas de creación de empleo para la oferta laboral, como programas de empleo temporal y subsidios al empleo, entre otros.
- Programas de desarrollo de capacidades relacionadas con el empleo, como capacitación y entrenamiento dirigidos a jóvenes o personas desempleadas por largos períodos de tiempo, y a trabajadores desplazados por los procesos de reconversión.
- Programas de promoción de la eficiencia en los mercados laborales, como servicios de empleo, acceso a la información y consejería en la búsqueda de empleo.

La Constitución Política del Perú, vigente desde el año 1993, señala en su artículo 4:

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Centy, Flores y Tito (2023), indican que la Constitución Política del Perú de 1993 nos entrega un marco liberal moderno respecto al aspecto económico que permite una mejor distribución de la riqueza teniendo en cuenta la libre empresa, el respeto de la propiedad privada y la libre competencia. Esto se conoce como economía social de mercado, misma que indica en el artículo 58 de la constitución peruana que el “Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” (p. 5-6).

Asimismo, el Estado respeta la iniciativa privada y se obliga a fomentar oportunidades en sectores como las MYPES en donde su conformación es familiar y economías de subsistencia:

Es indudable la importancia que tienen las pequeñas y microempresas en la generación de puestos de empleo y como responden a la necesidad de las familias de dar solución a la poca capacidad que tiene el sector económico formal de las medianas, grandes y empresas transnacionales de generar empleos formales para la PEA nacional (p. 8-9).

Sin embargo, uno de los problemas que surge en la creación de la oferta laboral (Chacaltana y Sulmont, 2003) es la educación y formación escolar, debido a que es muy poco regular en el territorio nacional. Del mismo modo, las instituciones que imparten formación laboral, debido a que la oferta puede tener mucha inconsistencia técnica y profesional, dan una mala formación a los jóvenes o adultos que buscan adquirir conocimientos con el fin de poder acceder al empleo.

El diseño y el perfil profesional o técnico que requieren las organizaciones formales y lo que imparten las instituciones de capacitación en muchos casos no cumple con las expectativas y necesidades empresariales. El fomento de la empleabilidad debería estar a cargo del Estado, por lo que, en el campo laboral, se requiere que tanto el Ministerio de Educación, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo deben trabajar en conjunto para el desarrollo de políticas que consideren el impulso de la empleabilidad en el país, teniendo en cuenta la demanda de las necesidades profesionales y técnicas que se requieren.

Una posibilidad de desarrollo frente a los problemas de empleabilidad que presenta el Perú, podría solucionarse mediante el fomento del emprendimiento. León-Mendoza (2019), en un estudio estadístico realizado entre los años 2007-2017, expone la ratio grado de influencia del emprendimiento empresarial sobre el crecimiento económico peruano: “un aumento de 1% en el número de empresas implica un incremento aproximado de 0,68% en la tasa de crecimiento del PIB per cápita departamental” (p. 9). Asimismo, resalta que las regiones en la que sus emprendimientos están conectados con el mercado internacional son los que tienen un mayor grado de competitividad.

Sin embargo, Martínez-Vargasa et al. (2023) indican que para que se pueda desarrollar un rol emprendedor, se requiere tomar en cuenta las fuerzas externas que lo influyen: “el papel de lo político y económico, la influencia del contexto sociocultural, los determinantes del contexto tecnológico, la cultura laboral, el contexto organizacional, el rol de la familia y el contexto educacional” (p. 42). Asimismo, León Mendoza (2018, p.10) indica que los principales factores que marcan la posibilidad de desarrollo de un emprendimiento en el Perú desde un aspecto sociodemográfico tienen que ver con la educación superior, experiencia y situación laboral; otro punto importante es tener la jefa-

tura del hogar y en este sentido, define que esta situación otorga mayor libertad de acción si es la persona que sustenta el mismo. Indica que es necesario que los otros miembros del hogar generen ingresos.

Otro factor importante en el emprendimiento son las fuentes de financiamiento. Black (2020) indica que “el desafío para las empresas sociales en el Perú es que el ecosistema de emprendimiento social en el Perú es incipiente y carece de fuentes de financiamiento flexibles, pacientes, catalizadoras y tolerantes al riesgo, en particular para las empresas en etapa inicial fuera de los sectores de los servicios financieros y la agricultura” (p. 6). El desafío que enfrentan los emprendimientos es el bajo apoyo que reciben de las instituciones públicas, debido a que en una reciente encuesta el 70% de los emprendedores entrevistados indican que es un gran reto conseguir financiamiento; por otro lado, el 40% indican que la falta de financiamiento o los problemas financieros son un motivo de fracaso del emprendimiento.

Según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) para América Latina y El Caribe, “el Perú es el único país de la región donde las mujeres (22.5%) reportan tasas de emprendimiento en fase temprana más altas que los hombres (21.9%)” (Chirinos, 2020). Aranibar et al. (2021) divide las motivaciones que movilizan a la mujer a emprender en:

- Motivos intrínsecos, búsqueda de autonomía, logro e independencia económica.
- Motivos trascendentes: búsqueda de afectividad de las relaciones familiares, apoyo moral.
- Motivos extrínsecos: factor económico e interacciones internas (p. 209).

Es importante recalcar las condiciones sociales que la mujer del ande sostiene culturalmente en la actualidad: se constituye a partir de la maternidad, cuidado del hogar, crianza de los hijos. En cuanto a sus

posibilidades, se encuentra el estatus socioeconómico, experiencia y capacidad laboral, educación, percepción de riesgo, espacio geográfico, carga familiar, consideración étnica. Esta situación lleva a la mujer a buscar una motivación de independencia personal y se presenta por un contexto tradicional que se encuentra muy arraigado en las poblaciones rurales de bajos recursos económicos y con una baja calidad educativa. Estas condiciones hacen que la mujer andina viva en una conceptualización machista muy arraigada (p. 210-212).

Moral y Ramos (2016) definen “al machismo como una ideología que defiende y justifica la superioridad y el dominio del hombre sobre la mujer; exalta las cualidades masculinas, como agresividad, independencia y dominancia, mientras estigmatiza las cualidades femeninas, como debilidad, dependencia y sumisión” (p. 39). Sin embargo, ahondan indicando que “el machismo tradicional muestra una actitud negativa hacia las mujeres, exalta los rasgos masculinos y acentúa la creencia de superioridad del hombre sobre la mujer” (p. 40).

En Uezen Bozzi et al., (2022) se indica que en Latinoamérica se maneja en un contexto machista debido a factores culturales basados en los cuales lo masculino prevalece sobre lo femenino. Estos valores y costumbres son transmitidos por padres y madres a los niños, niñas y adolescentes en el seno familiar, aceptando roles correspondientes de acuerdo con el género (hombres: rol de trabajador, y mujeres: crianza y cuidado del hogar) (p. 197).

Teniendo en cuenta el marco que se presenta, en donde enfocamos las causas que generan la informalidad, el crecimiento de la pobreza, la falta de empleo, el machismo, nos obliga a buscar soluciones que ayuden a combatir la situación precaria en la que vive la población, específicamente, en el trato poco igualitario que se otorga a la mujer y en las posibilidades de su desarrollo y crecimiento personal.

Crear focos de emprendimientos dirigidos al desarrollo productivo, incidiendo en el crecimiento y sostenibilidad de las MYPES, da la posibilidad de generar empleo y apoyar emprendimientos familiares y comunales. Durante los últimos 20 años, el Perú ha mostrado tasas importantes de crecimiento económico y, sin embargo, no ha sabido manejar políticas de Estado que ayuden a mejorar las condiciones sociales y fomento del empleo. Ante esta situación, y en apoyo del Estado, surgen posibilidades de generación de proyectos a través de organizaciones sin fines de lucro que, en unión con la academia y la empresa privada, se orientan a apoyar y fomentar iniciativas en zonas de bajo recursos económicos buscando generar sostenibilidad.

A través del Centro de Investigación y Desarrollo Empresarial (CINDE) de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, y en apoyo a la Fundación Balms, y la Asociación WAYRA, se desarrolló el levantamiento de una línea base en la Provincia de Quinpichanqui con el fin de generar un diagnóstico sobre evidencias y apreciaciones de la situación de la mujer andina de la zona y sus posibilidades de desarrollo emprendedor. Específicamente, se tomó en consideración cuatro distritos o gobiernos locales de la provincia: Urcos, Andahuaylillas, Huaro y Ocongate.

Este punto de partida busca analizar las condiciones en las que se encuentran las mujeres de la provincia, su condición social y económica, y las posibilidades de desarrollo a las que pueden aspirar, teniendo en cuenta que se requiere organismos sociales que apoyen, acompañen, capaciten, den soporte y seguimiento a sus proyectos y necesidades personales.

Situación de la mujer andina en la Provincia de Quispicanchi - Región Cusco

Para analizar la situación de la mujer andina en la Provincia de Quispicanchi debemos entender la conceptualización del ordenamiento territorial. En Glave (2012) se nos dice que “distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental implican usos y aprovechamientos diferentes (con más o menos niveles de sostenibilidad). Asimismo, dicha inclusión debe verse con un enfoque más integral y descentralizado, y no solamente desde cada sector económico y a nivel central. Sin embargo, analizando la situación de la población en la provincia, este enfoque no es desarrollado como política en el gobierno regional y gobiernos locales como veremos en los estudios realizados (p. 128).

Las fundaciones Cume, Balms, Xunta de Galicia y Wayra promueven acciones para mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentran vulnerables y desprotegidas en la zona de la Provincia de Quispicanchi mediante la gestión de proyectos sociales. Estas fundaciones buscan generar condiciones a partir de las oportunidades de trabajo que puedan ejercer las mujeres para que se desarrollen como emprendedoras mediante la agricultura, ganadería, diseño, elaboración, producción y comercialización de productos. Se espera que tengan un alcance comercial sostenible, ya sea en regiones con un alto interés turístico o en el extranjero mediante la cooperación de grupos de interés o stakeholders. Entre estos podemos nombrar a la Asociación de Moda Sostenible, el Ministerio de Cultura, la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, así como la Comisión de Promoción del Perú para la exportación y el turismo (PROMPERU).

Con este fin, la Asociación Wayra solicita al Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CINDE), a través del Centro de Investigación y Estudios de Mercado (CIEM) de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, realizar un estudio cualitativo de diagnóstico, sobre la viabilidad de desarrollar empresas sociales dirigidas por mujeres en la provincia de Quispicanchi Cusco a inicios de 2023. Asimismo, la Asociación Wayra proporcionó un informe económico realizado a fines de 2022, tomando como fuente al Instituto Nacional de Estadística e Informática y a la data del Gobierno Regional del Cuzco, con el fin de reforzar el informe final.

Teniendo en cuenta los datos del informe económico y el estudio de mercado, cedido por la Fundación Wayra para presentar el presente capítulo, analizamos que uno de los problemas que existe en las zonas andinas de la provincia es el predominio del machismo. Oblitas (2009) lo define como: “la violencia hacia la mujer, que generalmente se da en el ámbito de las relaciones conyugales o de pareja, se sustenta en un conjunto de concepciones y modelos de ser hombre y de ser mujer que se denominan comúnmente «machismo»” (p. 302). Este se manifiesta en los hogares y cultura de los pobladores, asignándole a la mujer labores del hogar, cuidado de la familia y subordinación; en el caso de las niñas y adolescentes, el cuidado de sus hermanos menores. Indica además que: “el origen de la violencia contra las mujeres en el seno familiar se remonta a la histórica concepción de poder y al uso tradicional de la violencia por parte del padre o marido hacia los hijos y la esposa con el fin de mantener el equilibrio de la estructura patriarcal” (p. 317), el cual se encuentra arraigado en las mujeres, aceptando su condición.

A nivel educativo, la mujer tiene pocas posibilidades de desarrollo; las niñas y adolescentes tienen un nivel de desarrollo escolar de 7.2 años comparado con lo de los hombres que es de 9.2. Esta situación

se refleja en las posibilidades de desarrollo, trabajo y de acceso a la educación superior, mismo que ronda el 40%.

En la Figura 1, podemos apreciar el porcentaje de la población de la Provincia de Quispicanchi que a los 18 años ha completado su educación (60.42%). Sin embargo, la población mayor a 25 años sólo logra completar 5 ó 6 años de educación en promedio. Uno de los factores que debemos resaltar es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual se calcula a través de la esperanza de vida, educación y PIB, y que es menor al nivel bajo 0.3466. Esto, junto con un ingreso de S/. 420.78, aproximadamente nos da una cifra de US\$ 113.7, y nos indica el nivel de pobreza que vive esa región, teniendo en cuenta una pobre esperanza de vida.

FIG 1. Informe sobre Desarrollo Humano, Cusco/ Quispicanchi por distritos, 2019

Población total	Esperanza de vida al nacer	Población (18 años) con Educ. secundaria completa	Años de educación (Poblac. 25 y más)	Ingreso familiar per cápita US\$6,621	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
-----------------	----------------------------	---	--------------------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------

Provincia	Habitantes	Años	(%)	Años	S/. mes	IHD
Quispicanchi	88,405	65.53	60.42	5.45	420.78	0.3466

Distrito						
Urcos	7,986	65.57	72.8	7.25	719.1	0.4629
Andahuaylillas	5,653	63.31	67.24	7.58	698.33	0.448
Huaro	4,265	66.43	58.41	7.11	635.23	0.4284
Ocongate	16,119	67.03	59.6	3.69	281.29	0.2701
Ingreso mínimo vital en el Perú S/. 1025.00						
IDH nivel bajo: 0.55						

Fuente: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú, 2019

Nota: La figura muestra gráficamente las condiciones demográficas y económicas de la población de los distritos señalados.

En la Figura 2, podemos apreciar la proporción de la población de la zona que tienen hijos es de 78%. La tasa es estadísticamente mayor entre mujeres (84%) que entre varones (71%). En la población joven en edad formativa (18 a 23 años), la tasa promedio con hijos es de 27%, pero llega a 36% entre mujeres y 19% de los varones. Otro dato importante que aparece en las encuestas cualitativas es que las mujeres tienen hijos a partir de los 14 años. Esta condición las limita para trabajar o conseguir una oportunidad laboral permanente.

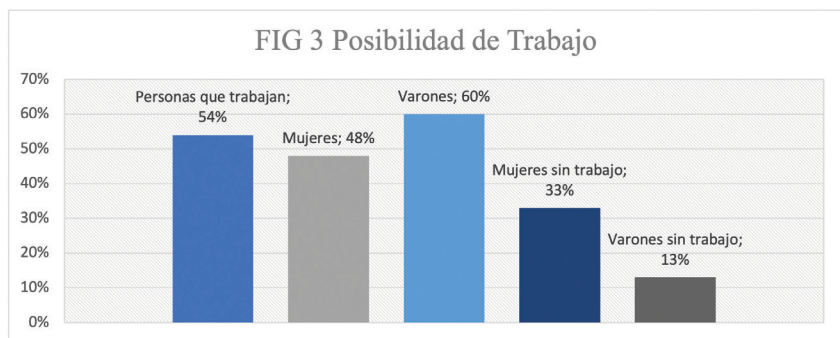
FIG 2. Indicadores de fertilidad en mayores de edad

	Total	Varones	Mujeres
a) Toda la población			
Tiene hijos	78%	71%	84%
N° de hijos	3	3	2.9
b) Tiene Hijos			
18 a 23 años	27%	19%	36%
24 a 30 años	62%	42%	80%
31 a más años	91%	88%	92%
c) N° de hijos (sólo entre quienes tienen hijos)			
18 a 23 años	1.1	1.1	1.1
24 a 30 años	1.3	1.3	1.3
31 a más años	3.3	3.3	3.4

Fuente: Encuesta Wayra / Elaboración propia

Nota: El indicador de fertilidad mostrado, nos presenta una población joven con carga familiar, teniendo en cuenta la Fig. 1, en la cual la población tiene un ingreso promedio de US\$ 113.7, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad son latentes.

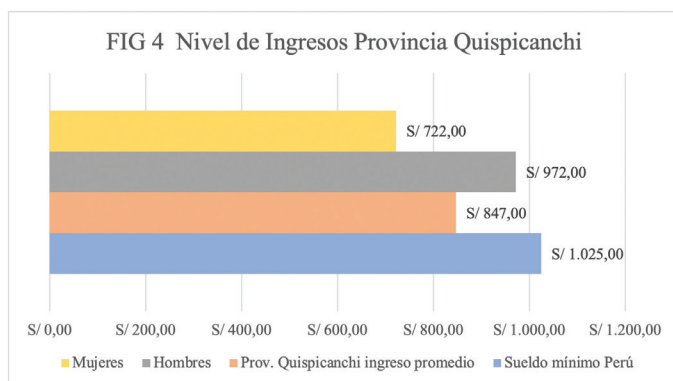
En cuanto a las posibilidades de trabajo en la Provincia de Quispicanchi, la Fig. 3 nos muestra las limitantes que encuentra la población local para encontrar trabajo. En el caso de las mujeres, apreciamos menores posibilidades que en el caso de los hombres. Donde hay una brecha mayor es en el caso de los hombres y mujeres que se encuentran sin trabajo, la cual es casi tres veces mayor que en la de los hombres.



Fundación WAYRA / Elaboración propia

NOTA: Se aprecia en el gráfico las limitaciones que existe en el ámbito laboral en la zona, siendo las mujeres las que menores posibilidades presentan.

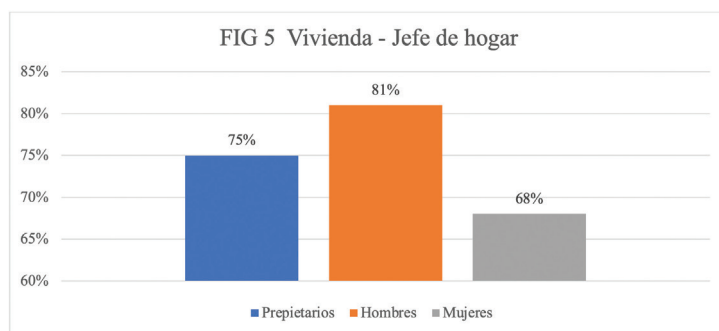
Entre quienes trabajan, el empleo principalmente es desarrollado en el sector agropecuario, en la forma de productores independientes. Este es un perfil básicamente masculino. Entre las mujeres, más bien, el empleo predominante es el comercio de pequeña escala, en particular en pequeñas bodegas o ambulatoriamente. Como apreciamos en la Fig. 4, el promedio de ingreso respecto al sueldo mínimo vital en el Perú 2023, en la provincia es de 82%, siendo mayor para los hombres respecto a las mujeres en un 26%. Uno de los factores que influye en esta situación, es la menor educación en las mujeres y la modalidad de trabajo que se encuentra referida al comercio, que produce un menor ingreso.



Fundación WAYRA / Elaboración propia

NOTA: Se hace referencia al nivel de ingreso respecto al sueldo mínimo vital en el Perú 2023.

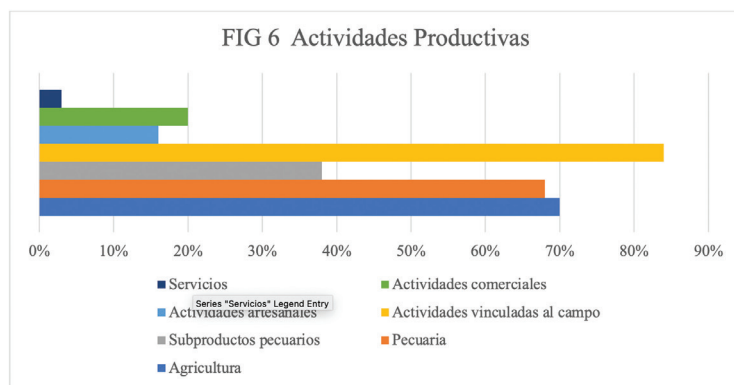
En cuanto a la propiedad de la vivienda, dentro de los estándares es elevado: 75% de los pobladores es propietario. En la figura 5, podemos apreciar que mayor número de propietarios es varón, las mujeres en condición de jefes de familia cuentan con tan sólo un 16% de la condición de propiedad. En cuanto a los servicios que poseen las viviendas, estas cuentan con red de agua, desagüe y electricidad, sin embargo, tienen como costumbre usar leña para preparar sus alimentos.



Fundación WAYRA / Elaboración propia

Nota: Se presenta el porcentaje de propietarios de vivienda en la Provincia de Quispicanchi. Se ve la diferencia en los hogares con jefatura masculina que con jefatura femenina.

Podemos apreciar en la figura 6 que, a nivel de la productividad, los hogares se dedican a actividades vinculadas al campo. Dentro de las actividades agropecuarias desarrollan subproductos como harina, cha-quepa de trigo, leche, queso, entre otros.



Fundación WAYRA / Elaboración propia

Nota: En el gráfico se engloban las actividades productivas desarrolladas por mujeres en la Provincia de Quispicanchi

Las actividades del campo también muestran ciertas diferencias de género. La agricultura es una actividad a la que se dedican mayormente los hombres, a diferencia de la actividad pecuaria, a la que mayormente se dedican las mujeres. Los subproductos pecuarios son de elaboración y dedicación masculina, mientras que las actividades comerciales y de servicios mayormente es de dedicación femenina.

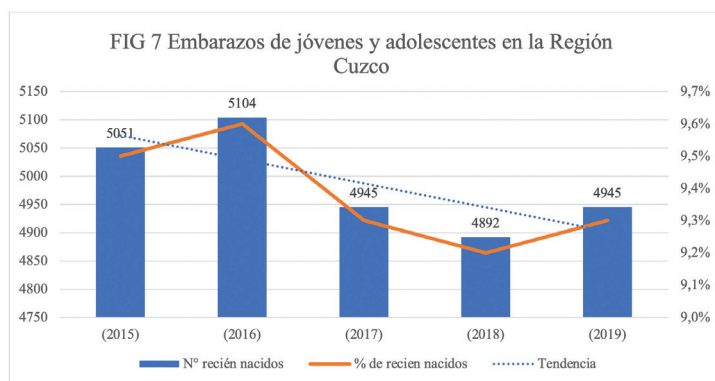
Desarrollo de emprendedor de las mujeres de Quispicanchi

En el estudio de investigación cualitativa realizado para la Fundación Wayra, a madres de familia entre los 15 a 50 años de edad en los distritos de Huaro, Urcos, Andahuaylillas y Ocongate, de la Provincia de Quispicanchi, a través de la aplicación de *focus group*, bajo la técnica de muestreo no probabilístico por conveniencia y entrevistas de profundidad a expertos (ONGs, autoridades municipales y empresas sociales), se busca un análisis de la situación de la mujer en la esta zona andina y sus posibilidades de desarrollo económico y social.

Uno de los problemas más grandes que afronta la mujer es el machismo. Esta es una tendencia cultural arraigada y, en muchos casos, es avalada por la misma mujer. El hombre tiene autonomía absoluta del hogar. En muchos casos, el hombre decide si ella puede o no trabajar y qué tipo de trabajo realizará. Esto define su incapacidad económica, lo que le impide independencia y capacidad de decisión.

Teniendo en cuenta la edad en la que quedan embarazadas las mujeres, las cifras referentes a adolescentes y jóvenes es alarmante. Sobre los 517, 272 hijos nacidos en el 2017 en la Región Cusco (INEI, 2018), 5,051 hijos nacidos vivos, pertenecen a este grupo (FIG 7). Se aprecia en el gráfico la tendencia de los cuatro siguientes años que se reduce de manera poco significativa. En algunos casos, en los *focus group* desarrollados para la investigación cualitativa de la Fundación Wayra, hemos encontrado adolescentes de 14 a 15 años que tienen 2 hijos. Esta situación es limitante para el desarrollo de alguna actividad. En el caso de las adolescentes y jóvenes es la pérdida de oportunidades de estudios y de trabajo, debido a que no cuentan con posibilidades de guardería para que se hagan cargo de los niños.

En las entrevistas que hemos desarrollado con instituciones a cargo de analizar estos problemas como AVSI, SEMPA y WAYRA, indican que el apoyo familiar es prácticamente nulo. En muchos casos, las adolescentes embarazadas son juntadas con su pareja por las familias, les entregan una pequeña parcela de tierra y dejan que ellos vean cómo sustentarse. Este inicio de una relación de pareja genera conflictos futuros, como maltrato a la mujer, a los niños, violencia familiar, abandono del hogar por parte del hombre. Todo esto porque, por costumbre, la mujer no tiene voz ni capacidad de decisión en el hogar.



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables 2020

Nota: En el gráfico mostramos las cifras de madres jóvenes y adolescentes con hijos nacidos vivos en la Región Cusco.

En muchos caos, las costumbres heredadas culturalmente desde sus ancestros norman la vida de los pobladores del Ande. Esta situación limita a la mujer en actividades que no sean afines a las que la mujer andina siempre desarrolló; entre ellas, la crianza de animales menores como cuyes, gallinas, la crianza de vacunos, derivados lácteos, cultivo de hortalizas, artesanía, cocina, comercio, entre otros.

Al ser muy escaso el empleo en la provincia, las mujeres, a partir de las organizaciones de apoyo social, se encuentran siendo impulsadas al emprendimiento de sus propios negocios teniendo en cuenta sus habilidades, brindándoles capacitación técnica y seguimiento para mantener impulso inicial. En las entrevistas realizadas a las madres, mediante los *focus group*, ellas indican que es necesario trabajar en cualquier tipo de actividad que puedan realizar dentro del espacio del hogar. En la mayoría de los casos cuentan con pequeñas parcelas las cuales pueden ser utilizadas en muchas de las actividades mencionadas en el párrafo anterior.

Otro de los principales problemas que indican las madres por el cual buscan oportunidades de trabajo en la provincia es la anemia en los niños y la violencia en el hogar, es decir, en muchos casos buscan independizarse. Todo esto se da por la falta de un ingreso familiar que cubra sus necesidades básicas.

La solución se encuentra en el desarrollo de emprendimientos que ayuden al sostenimiento familiar o, en algunos casos, a la independencia de la mujer. Sin embargo, uno de los principales problemas en este propósito son las fuentes de financiamiento. Asimismo, la capacitación y conocimiento técnico son importantes si se va a emprender negocios asociados a la crianza de animales, cultivo orgánico de hortalizas, derivados lácteos y otros. En todos los casos, se requiere de conocimiento de gestión del negocio, conocimiento de procesos asociados a la calidad, estandarización productiva, asociatividad y desarrollo de cadenas productivas.

Como ejemplo en las entrevistas a profundidad realizadas a organizaciones de apoyo, el Director de la Fundación Jesuita CCAI-JO, Ebert Molina, indicó que sólo en la crianza de animales menores (cuyes y gallinas) requieren conocimientos en el manejo sanitario

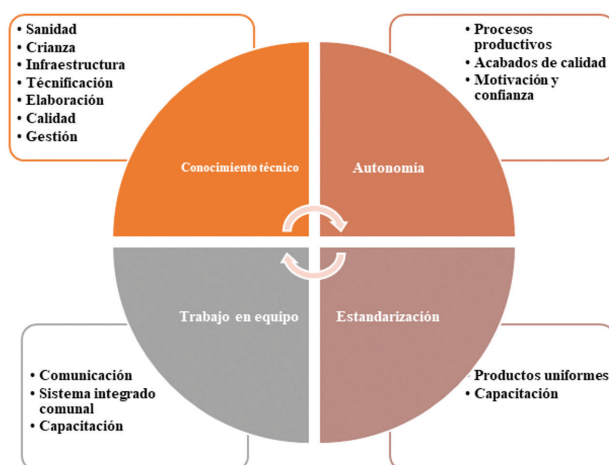
(calendarización sanitaria, prevención de enfermedades frecuentes, vacunación). En cuanto a la tecnificación, requieren de la implementación de galpones con espacios ventilados, equipamiento, bebederos, manejo del régimen alimenticio, entre otros. Por lo que esta organización les brinda capacitación y seguimiento con personal técnico como apoyo para que puedan sacar adelante sus emprendimientos (fig. 8).

En la entrevista realizada a la directora de la Asociación WAYRA, Karem Farfán, nos indicó que pese a la situación compleja que vive la mujer andina en la provincia, tiene un gran espíritu emprendedor, ganas de salir adelante y habilidades innatas para desarrollar las actividades que hemos anteriormente mencionado. En su mayoría, estas actividades pueden desarrollarse desde sus hogares, por lo que no tendrían que trasladarse y descuidar su hogar, situación que restringiría su posibilidad de emprendimiento por ser un impedimento impuesto por su pareja.

Dentro de las habilidades y capacidades que hemos podido encontrar como capital humano en la mujer de la Provincia de Quispicanchi podemos detallar:

- Espíritu emprendedor, responsabilidad, honestidad, capacidad participativa y puntualidad.
- Conocimientos previos en por antecedentes familiares en crianza de animales, artesanía y siembra de hortalizas.
- Saben administrar el dinero.
- Capacidad organizativa y de cooperación.
- Disponibilidad de tiempo.
- Experiencia en ventas.

FIG 8 Capacidades para gestionar proyectos



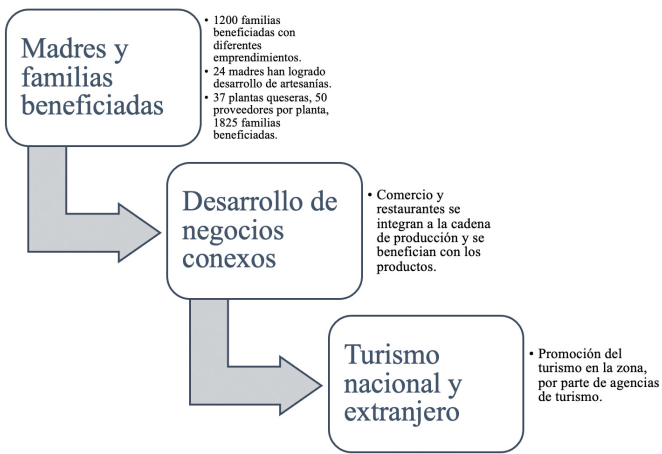
Fundación WAYRA / Elaboración propia

Nota: En la figura se presenta las capacidades que necesitan las emprendedoras para sacar adelante sus proyectos. Organizaciones jesuitas como WAYRA, CCAIJO y SAMPE, cumplen una labor de apoyo para que las mujeres de Quispicanchi puedan progresar en sus emprendimientos.

Actualmente, en las investigaciones realizadas respecto al apoyo que reciben las mujeres y sus familias de las organizaciones jesuitas que trabajan en la zona, sobre los emprendimientos que se encuentran desarrollando, se suman organizaciones como Flora Tristán y los gobiernos locales. En la figura 9, vemos los casos de éxito generado por el involucramiento de organizaciones sociales, los gobiernos locales y la academia; aún existen mucho por hacer en cuanto a analizar los procesos de producción, manejo de energías limpias, desarrollo de economía circular. En todos ellos, como universidad jesuita, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya formará parte de las acciones de apoyo en

la mejora de la calidad y desarrollo de cadenas productivas de estos emprendimientos, como también en las áreas de capacitación.

FIG 9 Emprendimientos y beneficiarios en la Provincia de Quispicanchi



Fundación WAYRA / Elaboración propia

Nota: La figura muestra un cuadro con los emprendimientos exitosos que se encuentran desarrollándose en la zona, vemos como se logran avances en los emprendimientos analizando las familias beneficiarias. En el caso de la producción de lácteos el 80% son mujeres las que trabajan y son beneficiadas.

Conclusiones

La situación del Perú en general, ante un enfriamiento de la economía global, pasa por un momento muy difícil, y se ha enturbiado ante sucesos políticos y sociales que generan conflictos internos. Se ha sumado a esto el incremento de la informalidad, falta de empleo, la pobre infraestructura que desarrolla el Estado para los servicios públicos, falta de capacidades para enfrentar los problemas del país. Todo

esto se reflejan con una mayor gravedad en las provincias y distritos rurales del país.

La generación de empleo e ingresos menguada por la falta de inversión se ha visto impulsada a través del fomento y desarrollo de emprendimientos que, de una u otra forma, están generando la posibilidad de poder sustentarse de manera independiente. Sin embargo, esta posibilidad requiere de capital para lograrlo, tecnificación y capacidades para manejar el emprendimiento.

El análisis realizado refleja que socialmente en el país, y de una manera más marcada en las zonas andinas, existe un asentado machismo culturalmente aceptado por la mujer, lo cual deriva en situaciones de violencia familiar, sometimiento y poca o nula independencia, embarazos adolescentes e incapacidad para el desarrollo personal.

Nuestros estudios, centrados en la Provincia de Quispicanchi, reflejan que la situación de la mujer en las condiciones descritas no les permite terminar sus estudios escolares, tener independencia para decidir y aspirar, lo que las somete por la falta de trabajo e ingresos a las decisiones de sus parejas. Otro tema grave es que esta vulnerabilidad las empuja a caer en manos de mafias de trata de personas que se encuentran enquistadas en la zona.

También reflejan costumbres ancestrales para el desarrollo de cierta clase de oficios que permitirían desarrollar emprendimientos que posibiliten su independencia económica como: la crianza de animales, desarrollo de productos lácteos, siembra de hortalizas, artesanía, cocina, comercio entre otros. Asimismo, el fomento del turismo por parte de las agencias puede impulsar más las posibilidades de desarrollo.

Organizaciones sociales como las jesuitas WAYRA, CCAIJO y SAMPE, así como AVSI, Flora Tristán y algunos gobiernos locales, se encuentran fomentando el desarrollo y espíritu emprendedor de

las mujeres del ande. Para ello, las madres de familia son evaluadas y capacitadas antes de iniciar cualquier actividad productiva.

La Universidad Antonio Ruiz de Montoya, se ha integrado a esta labor con el fin de impulsar las energías limpias, economía circular, cadenas productivas, que mejoren los procesos de producción, y reducción significativa de costos.

El esfuerzo por la generación de igualdad del género femenino debe partir finalmente del Estado, a partir de una educación sólida e inclusiva, donde se empodere a la mujer y se resalte su valor en la sociedad. No se debe esperar que organizaciones sociales suplan la labor de los gobiernos, el mismo que debe desarrollar políticas públicas que impulsen este desarrollo.

Bibliografía

- Aranibar, E., Huachani, D., Zuñiga M. (2021). “Emprendimiento Femenino en el Perú: Puntos Fuertes y Débiles para su Sostenibilidad en el Tiempo”. *Fides el Ratio*, Vol. 22, p. 199 – 223. ISSN 2411-0035.
- Banco Mundial. (2023). *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.
- Barrutia-Barreto, I., Sánchez-Sánchez, R. M. & Silva-Marchan, H. A. (2021). “Consecuencias económicas y sociales de la inamovilidad humana bajo COVID-19 caso de estudio Perú”. *Lecturas de Economía*, 94, 285-303. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n94a344397>
- Black, Carl (2020). *Financiamiento para el emprendimiento social en el Perú*. Fundación Asia Pacífico de Canadá.
- Centty Villafuerte, D., Flores García, A. y Tito Chura, H. (2023). “La promoción del trabajo, mediante políticas de fomento y competitividad de las MYPES en el marco de una economía social de mercado”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 53(139), pp. 1-32. doi: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v53n139.a01>.
- CEPAL (2008). *Panorama social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile 2008-829. ISBN: 978-92-1-323216-3.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago, 2018.

-
- Constitución Política del Perú, (1993). Edición del Congreso de la República, 2023.
- Chacaltana, J. and D. Sulmont. (2003). *Políticas Activas en el Mercado Laboral Peruano: El Potencial de la Capacitación y los Servicios de Empleo*. Lima, Peru: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES).
- Chirinos, M. A. (10 de junio de 2020). “¿Quién dice que las peruanas no somos emprendedoras?”, Cámara de Comercio Americana de Perú.
- Espejo, A. (2022). “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Pag 1, 13.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2014). *Anuario de Estadísticas Ambientales*. Lima - Perú.
- INEI (2018). *Censos nacionales 2017, Cusco resultados definitivos*. Tomo V. INEI, 2018. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1559/08TOMO_05.pdf
- Gamero, J., & Pérez, J. (2020). *Perú: Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales*. Organización Internacional del Trabajo OIT.
- Glave, M. (2012). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones*. Grade 2012, Lima. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20121109041114/30_glave.pdf
- L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales. “Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde

- América Latina y el Caribe”. *Libros de la CEPAL*, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- León-Mendoza, J. (2018). “Emprendimiento de negocios propios en el Perú: el rol de los factores sociodemográficos personales a nivel de departamentos”. *Estudios Gerenciales*, 34(146), 19-33.
- León-Mendoza, J.C. (2019). “Emprendimiento empresarial y crecimiento económico en Perú”. *Estudios Gerenciales*, 35(153), 429-439. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2019.153.3331>
- Martínez-Vargasa, F., Duana-Ávila, D., & Hernández-Gracia, T. (2023). “Emprendedor hacia un emprendimiento sostenible”. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*. Vol 11, N°22, 41-47.
- MIMP (2020). Plan Regional de acción por las niñas, niños y adolescentes 2014 – 2021. CUSCO. Informe de seguimiento a indicadores 7/09/2020.
- Moral de la Rubia, J., & Ramos Basurto, S. (2016). “Machismo, victimización y perpetración en mujeres y hombres mexicanos”. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, XXII (43), 37- 66.
- Oblitas, B. (2009). “Machismo y violencia contra la mujer”. *Investigaciones Sociales* Vol. 13 (23), p. 301-322.
- Tomaselli, A. (2021). “Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/12), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Uezen Bozzi, Yazmin & Herrera Alvarez, Angela María & Simaes, Ailin Charo & Gago Galvagno, Lucas & Huairé-Inacio, Edson. (2022). “Mentalidad machista, estilos de crianza y vulnerabilidad social en cuidadores primarios. Una comparación transcultural entre Argentina y Perú”. *Revista Latinoamericana de Psicología*. 54. 196-204. 10.14349/rlp.2022.v54.22.

Emociones sociales que favorecen o desalientan prácticas de cuidado social, entre y con personas mayores, que presentan movilidad reducida¹

Rocío Enríquez Rosas-ITESO

María Martha Ramírez García-ITESO

Alejandro Pérez-Duarte Fernández-ITESO

Vejez, envejecimiento y cuidado social: Antecedentes

El fenómeno del envejecimiento a nivel mundial, en América Latina y específicamente en Jalisco y el Área Metropolitana de Guadalajara, se manifiesta de forma cada vez más acuciante. Hay impactos importantes, con una necesidad de cuidados creciente hacia las personas mayores, con demandas específicas y que requieren atenciones especiales, particularmente en las últimas etapas de la vejez, cuando hay una movilidad personal disminuida y, posiblemente, cada vez mayor. En este contexto, el equilibrio socioemocional dentro del ambiente del hogar, en donde se despliegan las prácticas de cuidado, constituye

1 Este estudio forma parte de una investigación colectiva mayor y titulada “Laboratorio del hábitat para las personas mayores”, que coordina el Dr. Alejandro Pérez-Duarte F. y con participación de investigadoras (res) de otros departamentos del ITESO, así como de académicas(os) externos. Los tres autores de este trabajo forman parte de esta investigación colectiva que contó con el financiamiento de la convocatoria 2019-2022 y una subsecuente 2022-2025, de la Dirección de Investigación y Posgrado de la Dirección General Académica de ITESO, Universidad jesuita de Guadalajara.

un elemento esencial para la salud y el bienestar de la persona y las personas con las que convive.

La atención hacia las personas mayores con movilidad reducida adquiere una relevancia especial, ya que la identificación de estas necesidades no solo contribuye al bienestar individual de los afectados, sino que también proporciona una comprensión más integral de las dinámicas sociodemográficas actuales y futuras. La exploración de estos panoramas permite anticipar y comprender las diversas realidades que se presentarán en los próximos años en relación con la población en envejecimiento y envejecida.

La Organización Mundial de la Salud declaró la presente década 2020-2030 como la “Década del Envejecimiento Saludable”, una estrategia para alinear esfuerzos de varios sectores de gobiernos, organizaciones internacionales, entidades de la sociedad civil, instituciones de salud y educación, así como comunidades y familias. Esta iniciativa busca mejorar las condiciones materiales y sociales de vida de las personas mayores, considerando la heterogeneidad en las formas de envejecer a nivel mundial y las múltiples desigualdades que estas conllevan.

Derivado de lo anterior, han surgido una cantidad significativa de estudios académicos sobre los diferentes aspectos de la vida que inciden en la calidad de la misma y el bienestar. Una revisión reciente de la literatura, publicada en las últimas dos décadas (Marzo et al, 2023), detectó hasta 1500 artículos sobre envejecimiento y vida saludable activa. Una parte importante de estos estudios se basa en la aplicación de índices de “calidad de vida” de adultos mayores (QoL, por sus siglas en inglés), detectando hasta 10 metodologías, las cuales no llegan a alcanzar el nivel de profundidad necesario para entender el envejecimiento saludable. Los autores concluyen que:

“existe la necesidad de explorar los determinantes del envejecimiento activo para mantener la calidad de vida adecuada” dentro de estudios que busquen “reconocer otros aspectos posibles e impulsando otros métodos para el reconocimiento de elementos que mejoran la calidad de vida de adultos mayores” (p. 17)

Otros trabajos paralelos apuntan a que, para el abordaje gerontológico de la calidad de vida, se deben utilizar parámetros distintos que los tradicionalmente utilizados, como el estudio de Gaymu y Springer (2010), que muestra la importancia de la perspectiva de género, pues, en la vejez las diferencias se hacen mucho más patentes. Las mujeres suelen mostrar mejores niveles de autosatisfacción personal por la actividad con pares y con respecto a grupos de hombres.

Aunque la expectativa de vida promedio puede alcanzar los ochenta años, es fundamental reconocer las disparidades en las experiencias de envejecimiento. El envejecimiento poblacional se intensificará en diferentes regiones, afectando diversas dimensiones de la vida cotidiana y social. Esto incluye la organización y dinámica familiar, los lazos intergeneracionales, las dinámicas laborales, así como los desafíos y limitaciones en los sistemas de pensiones, la vivienda y los entornos urbanos.

Las proyecciones demográficas indican un aumento del 34% en el número de personas de 60 años² o más al finalizar la Década del Envejecimiento Saludable (2020-2030), pasando de mil millones en 2019 a mil cuatrocientos millones en 2030. Hacia el año 2050, se espera que la población mundial de personas mayores se duplique, alcanzando los 2100 millones. Es relevante destacar que este creci-

2 En México, la edad oficial del grupo de personas mayores es considerada por encima de 60 años. No obstante, una cantidad importante de países envejecidos considera para estos efectos 65 años o más. Es por esto que la edad de referencia suele ser distinta cuando se tratan datos a nivel internacional.

miento será especialmente pronunciado en los países en vías de desarrollo, siendo África el continente con el mayor incremento, seguido por América Latina y el Caribe, y finalmente, Asia.

Según las estimaciones, para el 2050, cerca del 80% de las personas mayores residirá en países con menor desarrollo. Además, persistirá una diferencia en la esperanza de vida al nacer entre mujeres y hombres, siendo mayor para las primeras, según la Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030. Estos datos subrayan la necesidad urgente de abordar los desafíos del envejecimiento de manera integral, considerando las diversas realidades y desigualdades que caracterizan este fenómeno a nivel global.

En el contexto global del envejecimiento poblacional y la tendencia mundial hacia un envejecimiento saludable, se destaca la relevancia significativa para la investigación en torno al cuidado a largo plazo de las personas mayores que experimentan semidependencia debido a limitaciones en su movilidad, conceptualizada como “slow-go”, especialmente entre los 75 y 85 años (Sabater, 2009). Cuando la capacidad física de las personas mayores se ve comprometida, el mantenimiento del autocuidado en diversas esferas de la vida diaria puede volverse desafiante. Por consiguiente, la provisión de cuidados integrales y de largo plazo, caracterizada por su calidad, emerge como un elemento central para aquellas personas mayores que lo requieren. Este cuidado integral no solo busca preservar las capacidades de las personas mayores, sino también, garantizar el disfrute pleno de sus derechos, según los lineamientos establecidos por la Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030.

A continuación, se describen algunas de las contribuciones alcanzadas en el ámbito de los cuidados, destacando el papel fundamental que desempeñan las emociones al estar presentes en diversas prácticas sociales.

Batthyány y Genta (2020), al igual que Araujo Guimarães e Hirata (2020), señalan la ausencia de un concepto de cuidado que posea una densidad teórica suficiente. Las autoras reconocen la existencia de dos enfoques predominantes. La primera perspectiva, de origen inglés, sitúa las acciones de cuidado en el ámbito doméstico, resaltando la dimensión afectiva del acto de cuidar. Posteriormente, Daly y Lewis (2000) establecen una conexión acertada entre el concepto de cuidado y el ámbito de las políticas públicas, especialmente, en el ámbito de la política social. El objetivo central fue desarrollar el concepto de “cuidado social” (*social care*) y, así, simultáneamente, complejizar y delimitar el término de cuidado. Para ello, se establecieron articulaciones con el estado, la familia, el mercado y el sector voluntario para el desarrollo de políticas orientadas al bienestar social.

Las autoras señalan las relaciones que se han elaborado desde la literatura entre cuidado y bienestar. Para ellas, se concretan en dos grandes líneas, la primera sobre el cuidado y si es privado vs público, remunerado vs no remunerado, la relación con los aspectos del cuidado (público-privado, pagado-no pagado, así como dependencia vs independencia). La segunda línea se relaciona con la comparación del tipo de servicios de cuidado, es decir, si son de economía mixta en la cual interviene el estado, el mercado, la familia, el sector voluntario; entre otros, o si bien, se trata de un servicio de cuidado no mixto.

Así, lo central es delimitar el cuidado social como herramienta analítica para clasificar desde lo público/privado, formal/informal, remunerado/no remunerado, mixto/no mixto.

Las autoras problematizan cómo históricamente el cuidado ha sido vinculado con las mujeres, como un trabajo doméstico, personal y sin pago que responde al mandato, la obligación, así como una prác-

tica ética, desde los estereotipos tradicionales de género y, en el ámbito de las relaciones de parentesco y de relación matrimonial.

La multidimensionalidad del cuidado es señalada por las autoras, su vertiente política, social, económica y ética. El concepto de cuidado social es una categoría heurística que permite profundizar en el estado de bienestar en su carácter multidimensional.

Las autoras desagregan el cuidado como trabajo y si es formal o informal, remunerado o no remunerado, y lo roles del estado para definir roles y prácticas. Por otro lado, el cuidado desde el nivel normativo obligación/responsabilidad social y, sobre todo, las múltiples formas en que el estado ha influido en la formulación y reproducción de normas sociales sobre el cuidado. También, las autoras, al igual que la literatura reciente (Flores-Castillo, 2013, Enríquez (2019 y 2022), Enríquez y Ramírez (2023), Arroyo (2021), destacan cómo el cuidado tiene costos e implicaciones emocionales, económicas y, de tiempo tanto, en el ámbito privado como público.

De esta forma, resulta relevante conceptualizar el análisis de los cuidados remunerados y no remunerados, así como también la práctica dirigida hacia las infancias y a las personas adultas mayores en el estado de bienestar. La clave para analizar de forma completa el cuidado social es verlo desde un nivel-macro y un nivel-micro. Desde lo macro, se observan las infraestructuras del cuidado en términos de presupuesto y servicios, mientras que, por el otro lado, lo micro se preocupa por la economía política que se distribuye en los distintos sectores (familia, mercado, estado y voluntario/comunitario) con respecto a la división del trabajo de cuidado, las responsabilidades y costos que implica.

Anteriormente, las políticas se centraban en depositar el cuidado en las familias y especialmente, en las mujeres. Con las demandas de equidad de género en el ámbito laboral, en la conciliación doméstico/

laboral, entre otras demandas, se han suscitado fuertes cuestionamientos a los estados de bienestar y se busca incrementar y fortalecer los servicios públicos, los apoyos económicos para las acciones de cuidado y, por supuesto, la distribución del cuidado entre el ámbito público y privado.

Una definición reciente sobre cuidado social, desde Batthyány & Genta (2020), es: “el conjunto de actividades y relaciones que participan en la atención de las necesidades físicas y emocionales de personas adultas dependientes, así como de niños y niñas, junto con los marcos normativos, económicos y sociales en los que se asignan y se llevan a cabo estas actividades” (p. 223).

Otro concepto relacionado con las condiciones sociales y materiales de vida de las personas mayores es la calidad de vida. Se destaca la relevancia de las relaciones personales, familiares, de amistad, vecinales y el nivel de solidaridad emocional y práctico/instrumental, para fortalecer la sensación de apoyo, protección y seguridad en las personas mayores. También, se encontró la importancia de las relaciones vecinales y la accesibilidad a las mismas ante situaciones de movilidad reducida y el sentido de pertenencia a una comunidad. El vivir en sus hogares genera una emoción de orgullo y de seguridad por encontrarse en su propio espacio. Sin embargo, estudios recientes sobre preferencias en el cuidado, muestran un cambio cultural gradual que se refleja en distintos modelos de vivienda colaborativa entre personas mayores o bien, intergeneracional (Enríquez, 2023).

Paperman (2019) resalta la relevancia de examinar la dimensión afectiva asociada al cuidado, enfocándose en las relaciones y las prácticas sociales. De acuerdo con su perspectiva, así como la de otros investigadores como Enríquez (2019) y Arroyo (2021), las emociones, consideradas como construcciones socioculturales en el ámbito de los cuidados, ofrecen la posibilidad de identificar las formas contemporáneas en que

los códigos culturales sobre el cuidado se reproducen o transforman, especialmente en el contexto del cuidado de personas mayores. Flores-Castillo (2013), por otro lado, se dedicó a analizar los impactos del envejecimiento poblacional y la disponibilidad para el cuidado, adoptando una perspectiva interdisciplinaria que incluye consideraciones emocionales. Esta aproximación integradora destaca la importancia de las dimensiones simbólicas del cuidado y las transferencias afectivas que se establecen entre el cuidador y la persona que recibe el cuidado.

En el contexto global descrito, se evidencia la importancia de comprender la dinámica en constante evolución de la población envejecida a nivel mundial y las cambiantes necesidades que esta sociodemografía está presentando. En este sentido, el abordaje de este fenómeno se erige como un problema crucial a estudiar. La mención de este problema no solo se justifica en la necesidad de comprender las complejidades inherentes al envejecimiento poblacional, sino también en la imperiosa tarea de anticipar y atender adecuadamente las demandas emergentes de una sociedad que experimenta transformaciones significativas en su estructura demográfica, sin dejar de focalizar los significados en los cuidados y el papel de la emocionalidad cuando se experimenta la movilidad reducida. Este enfoque, por ende, se erige como un imperativo académico y social, instando a la reflexión y acción en la formulación de estrategias y políticas que respondan de manera efectiva a las cambiantes realidades y requerimientos de una población en proceso de envejecimiento.

Es precisamente en esa dimensión emocional del cuidado en la que se busca profundizar para dar cuenta de aquellas emociones centrales que forman parte de la cultura de cuidado en grupos socioculturales específicos. Se considera que los cambios en los códigos culturales del cuidado serán los que favorecerán procesos de redistribución equitativa del mismo a nivel macro y micro, y que las emocio-

nes desempeñan un papel central en estos procesos de reproducción, o bien de cambio de las narrativas y las prácticas de cuidado a favor de la equidad y también de la colectivización del cuidado.

En este sentido, nos interesan aquellas emociones orientadas a los procesos de colectivización del cuidado que promueven una mayor equidad entre géneros, así como la posibilidad de arreglos de cuidado en los cuales intervienen los distintos agentes del bienestar social y que rompen con el esquema conservador que feminiza y familiariza el cuidado.

Envejecer en América Latina: desigualdades y exclusión social

En el marco latinoamericano, la entidad regional de salud de las Naciones Unidas ha emprendido una serie de investigaciones que abordan diversos aspectos relacionados con el envejecimiento y la salud de la población mayor en la región. El objetivo principal en la actualidad consiste en promover que la mayoría de las personas experimenten una mejor salud a lo largo de la mayor parte de su vida. Este propósito implica la aplicación de estrategias que abarquen todo el espectro del ciclo vital, extendiéndose más allá de la etapa de la vejez, exclusivamente. Además, el proceso de envejecimiento de la población en la región latinoamericana avanza de manera acelerada y desigual.

Con base en la información proporcionada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se anticipa que para el año 2030, habrá una mayor proporción de personas mayores de 60 años en comparación con aquellas menores de 15 años, según destaca la ONU (2023). Asimismo, la proyección de la UNFPA (2023) sugiere que la cantidad de personas de sesenta años o más, actualmente, representada por el 10% de la población total, y que se triplicará para el año 2050.

En el contexto latinoamericano, la esperanza de vida tuvo un aumento de tres años tanto para hombres como para mujeres entre 2000 y 2019. A pesar de este incremento, los residentes de la región enfrentan desafíos de salud que se extienden por un promedio de 9,7 años para los hombres y 12,3 años para las mujeres. La investigación de la agencia de las Naciones Unidas (2023) subraya que el conocimiento profundo de diversos aspectos relacionados con el envejecimiento y la salud de las personas mayores en la región ha permitido la identificación y atención de las necesidades presentes en una población que alcanzó una esperanza de vida de 77 años en el año 2019 en las Américas.

La cuestión de los cuidados emerge como un tema central en la región latinoamericana, según lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022). Se ha buscado analizar tanto la dependencia demográfica como los cuidados no remunerados, investigando las distintas formas en que las personas dedican su tiempo a estas actividades de cuidado.

Conforme a un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), citado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2022), se destaca que en América Latina y el Caribe la limitada disponibilidad de protección social en la etapa de la vejez ha resultado en que un 34,5% de los individuos mayores de 65 años carezca completamente de ingresos y/o pensiones, agravando su condición de vulnerabilidad. El informe resalta que la seguridad social constituye un derecho humano consagrado en acuerdos internacionales, instando a la observancia de las disposiciones básicas a lo largo de toda la vida, lo que incluye la seguridad económica para las personas mayores. Este aspecto implica garantizar la estabilidad económica durante la vejez desde una perspectiva de corresponsabilidad social con

los distintos agentes del bienestar: el Estado, las OSC, las comunidades, las empresas y las familias.

Durante la pandemia de COVID-19, la precariedad de las personas mayores se intensificó. El informe señala un aumento en la proporción de personas mayores sin ingresos derivado del trabajo o pensiones, pasando del 31,9% en 2019 al 34,6% en 2020, manteniéndose en el 34,5% en 2021. Se resalta la multiplicidad de riesgos sociales experimentados a lo largo del ciclo de vida, exacerbados claramente por la pandemia. En este contexto, se subraya la importancia de la protección social para promover la inclusión social, la cohesión, la reducción de la pobreza y las desigualdades, especialmente en un entorno afectado de manera más severa por la crisis, golpeando con mayor fuerza a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Asimismo, se destaca la necesidad de que la protección social para las personas mayores abarque el acceso a servicios de salud y cuidados, enfatizando que estos aspectos deben constituir elementos centrales de un sistema integral de cuidado y, por tanto, de protección social.

Vejez y envejecimiento en México: realidades y demandas de cuidado

Con base en datos de CONAPO (2018), se proyecta que para el año 2030, aproximadamente el 10.3% de la población total en México estará compuesta por personas de 65 años o más. Esta estimación resalta la necesidad apremiante de fortalecer las políticas públicas dirigidas al desarrollo social, con el propósito de abordar las necesidades específicas de las personas mayores, particularmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza dentro de este grupo etario y que demandan mayores niveles de cuidado.

La mayoría de la población envejecida en México reside en entornos urbanos, abarcando un 77.1% de este grupo demográfico, lo que subraya la importancia de garantizar un acceso efectivo a servicios esenciales, infraestructura, transporte y otros elementos críticos para su vida cotidiana durante esta etapa de la vida (CONAPO, 2020). En este sentido, es imperativo desarrollar estrategias específicas que aborden las particularidades de las personas mayores en entornos urbanos, reconociendo las necesidades específicas de este segmento de la población y garantizando condiciones que favorezcan su bienestar y calidad de vida.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020) lleva a cabo un análisis exhaustivo de la situación de privación que enfrenta la población mexicana de 65 años o más, considerando sus características demográficas, sociales y económicas, así como sus carencias sociales. Entre estos aspectos, se incluyen el nivel de ingresos, el estado ocupacional y el acceso a pensiones, tanto de tipo contributivo como no contributivo.

A pesar de los desafíos asociados con el envejecimiento, tales como la disminución de capacidades físicas, la jubilación del empleo y preocupaciones específicas de salud y educación, las personas mayores experimentan una incidencia de pobreza relativamente más baja en comparación con otros grupos de edad. En el año 2020, aproximadamente el 55.7% de la población de edad avanzada recibía ingresos provenientes de pensiones no contributivas, que corresponden a programas sociales, con un promedio de \$1,292 al mes por persona. Asimismo, en este periodo, alrededor del 33.1% de las personas de 65 años o más contaba con una pensión contributiva asociada a la jubilación, y el promedio mensual de esta prestación por persona ascendía a \$7,362. En cuanto al empleo, el 9.8% de las personas mayores estaba empleada en trabajos subordinados durante el año 2020, con un salario promedio mensual de \$6,990.

Estos datos evidencian la diversidad de fuentes de ingresos y la necesidad de abordar distintos aspectos socioeconómicos para mejorar la calidad de vida de la población de edad avanzada en México. La población de este grupo etario que se estudió corresponde a un total de 8.7 millones de individuos con 65 años o más que recibían algún tipo de pensión, ya sea de naturaleza contributiva, no contributiva, o ambas; esto equivale a aproximadamente el 73% de la población en esta franja de edad.

En el contexto de la información previamente presentada, retomando las consideraciones expuestas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), acerca del envejecimiento acelerado de la población y las circunstancias delineadas en el informe, existe la posibilidad de un significativo aumento en los niveles de pobreza en México si no se implementan acciones apropiadas a corto y mediano plazo. Las políticas públicas dirigidas a la población mayor deben ser complementarias a la protección general de la población. Por lo tanto, resulta esencial buscar soluciones que consideren el ciclo de vida y promuevan la equidad intergeneracional.

La relación entre el envejecimiento poblacional y las condiciones económicas no se traduce en un mayor bienestar en general ni en una mejor calidad de vida para las personas mayores. Este grupo etario enfrenta enfermedades graves, discapacidades y dependencia durante los últimos diez años de su vida. En este contexto, resulta fundamental abogar por medidas que eviten que las personas lleguen a la vejez en condiciones de salud precarias; por lo que es imperativo reconocer el papel esencial que desempeña la salud en el panorama actual, como destaca el Instituto de Salud para el Bienestar (2021).

Asimismo, es relevante señalar que las enfermedades más recurrentes en este grupo demográfico son la hipertensión, la diabetes y la artritis. La obtención de información sobre las condiciones de este

grupo etario mediante encuestas, como la realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENASEM, 2021), ha permitido abordar conjuntamente estos desafíos desde diversos sectores y ha brindado la oportunidad de crear nuevas iniciativas capaces de mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

En el marco de la Década de Envejecimiento Saludable 2020-2030, el Instituto de Salud para el Bienestar (2021) ha formulado propuestas y elaborado una política pública orientada a la atención de las personas mayores. Este enfoque tiene como objetivo abordar las necesidades específicas de este segmento demográfico mediante la creación de entornos propicios para su desarrollo, la adaptación de los sistemas de atención médica para satisfacer sus requerimientos y la garantía de una atención continua a largo plazo.

Jalisco y el Área Metropolitana de Guadalajara

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se compone de 10 municipios, que se detallan a continuación: Acatlán de Juárez, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo. En el año 2020, la población del Área Metropolitana de Guadalajara alcanzó los 5 millones 268 mil 642 habitantes, con una distribución por género que refleja un 51% de mujeres y un 49.0% de hombres, según indica el Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG, 2021).

En el año 2020, Zapopan se consolidó como el municipio más poblado dentro del AMG, albergando al 28.2% de la población total de la región. Según diversos censos, este municipio experimentó un notable crecimiento del 18.7% en el periodo comprendido entre 2010 y 2020, lo que le permitió superar en población al municipio de Guadalajara por

primera vez. Entre los municipios más densamente poblados, Guadalajara destaca representando el 26.3% del total, seguido por Tlajomulco de Zúñiga con un 13.8%, y San Pedro Tlaquepaque que contribuye con el 13.0% de la población total. Es relevante señalar que, en este lapso de diez años, la población de personas mayores presentó un incremento significativo del 39.7%, según datos proporcionados por el Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG, 2021).

En el año 2020, en Jalisco, el rezago educativo mostró su mayor prevalencia en la población adulta mayor (65 años y más), alcanzando el 44.5%, en comparación con el 55.3% registrado en 2018. Durante el mismo periodo, la falta de educación entre la población de 64 años o menos experimentó una ligera variación, descendiendo de un 16.0% a un 15.7%.

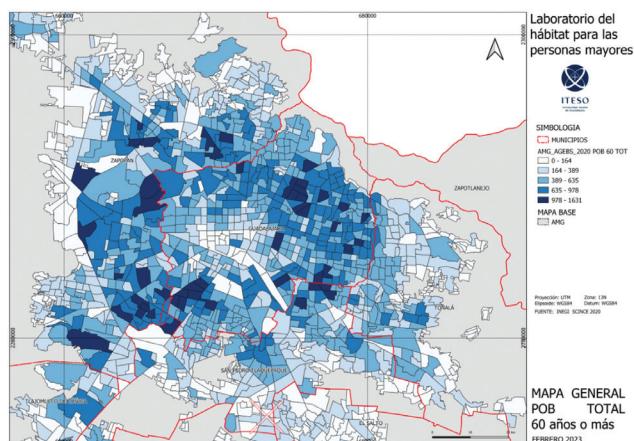
En relación a las carencias, en 2020, la segunda más común dentro de esta población fue la falta de acceso a servicios de salud, representando el 22.6%, en contraste con el 11.3% registrado en 2018, evidenciando un aumento de 11.3 puntos porcentuales. Asimismo, el porcentaje de personas de 64 años o menos sin acceso a servicios de salud aumentó significativamente, pasando del 20.1% al 33.1%, durante el mismo periodo de análisis.

La tercera carencia más importante que afectó a la población adulta mayor en 2020 fue la falta de acceso a la seguridad social: un 21.8%, en comparación con el 36.7% registrado en 2018, lo que representó una disminución de 14.9 puntos porcentuales. Por último, durante el mismo periodo, la población de 64 años o menos con problemas de acceso a la seguridad social experimentó un leve aumento, pasando del 46.3% al 46.8% (CONEVAL, 2022). Estos indicadores subrayan la importancia de abordar las distintas carencias para mejorar las condiciones de vida en Jalisco.

El contexto descrito proporciona el marco en el cual se sitúa nuestra investigación, la cual busca aportar elementos relevantes sobre la experiencia de cuidado y su dimensión emocional en la vida de las personas mayores con movilidad reducida. Este enfoque pretende enriquecer la comprensión de los significados relacionados al cuidado y a las prácticas del mismo, especialmente en el entorno doméstico, y con ello, aportar a las políticas y programas sociales en beneficio de la población adulta mayor.

La población envejecida, ubicada en el mapa del área metropolitana de Guadalajara que se presenta a continuación, muestra una distribución de alta concentración en una franja tendiente a la zona periférica, creando una mancha semejante a una corona con el centro vacío: Fig 1. Por otro lado, si se concentra la mirada en el municipio central de Guadalajara –delimitado con línea en roja–, se percibe muy claramente una baja presencia de personas mayores justo al centro de dicho municipio, tendiendo a polarizarse más bien en la región oeste y este.

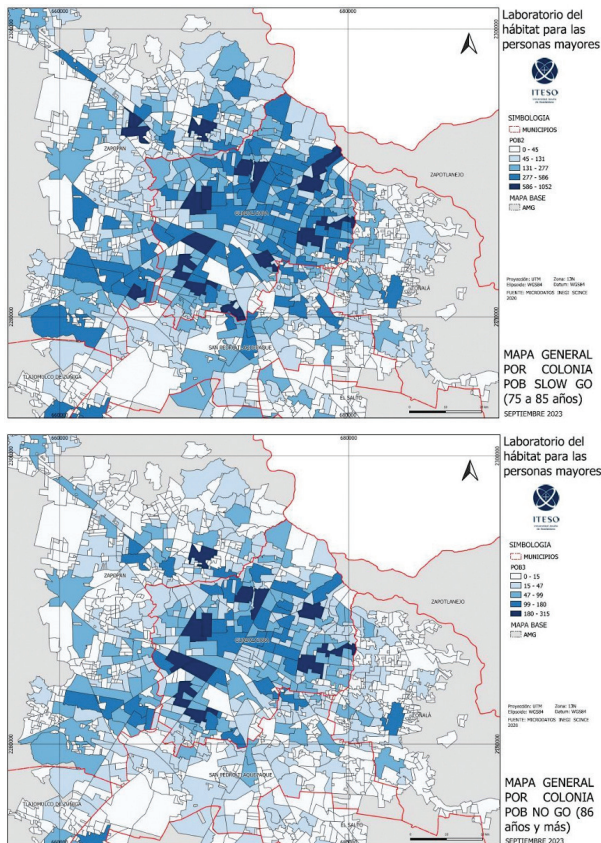
Fig. 1. Mapa del Área Metropolitana de Guadalajara de población adulta mayor de 60 años.



Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores-ITESO con datos Censo 2020-INEGI

No obstante, si se hace el recorte etario de los grupos envejecidos con movilidad limitada, por encima de los 75 años (slow-go o no-go), la distribución espacial denota su mayor concentración que, por el contrario, tiende a situarse más hacia la zona central del municipio de Guadalajara: Fig. 2.

Fig. 2. Mapa del Área Metropolitana de Guadalajara de población de 75-85 años (izquierda) y de 86 y más años (derecha).



Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores-ITESO, con datos Censo 2020-INEGI

Así, siguiendo el patrón espacial de los municipios, el presente trabajo ha buscado hacer un estudio cualitativo con un grupo de 18 casos de estudio situados mayormente en Guadalajara.

Precisiones metodológicas

El trabajo se basa principalmente en entrevistas semiestructuradas en formato de una conversación sobre la comprensión del mundo, de vida, y de quienes les rodean, basado parcialmente en la propuesta de Steinar (2011), aunque haciendo énfasis en la búsqueda de diálogos desde la horizontalidad (Corona y Kaltmeier, 2012). Las entrevistas fueron grabadas con el debido consentimiento informado de cada persona, siendo posteriormente transcritas y utilizando pseudónimos para mantener el anonimato. La codificación de las transcripciones se llevó a cabo tomando en cuenta elementos centrales propuestos por Flick (2007) en cuanto a rescatar fragmentos a partir de la noción de “unidades de sentido”, en conjunto con el análisis de narrativas de emociones Kleres (2010). En total, se entrevistó a 18 personas mayores, siendo once mujeres y siete hombres. Para la selección de candidatos se consideraron perfiles de 60 años o más. La entrevista estaba compuesta por 45 preguntas y se utilizó el software Atlas Ti para su codificación. En la siguiente tabla pueden verse los datos principales de la muestra.

Tabla 1. Datos centrales de los casos analizados.

Mujeres	Varones	Edad	Estado Civil	NSE	Tipología Vivienda	Municipio
1)Carmen (Ca1)	_____	82	Viuda	C	Vivienda con dormitorios en planta superior	Guadalajara
_____	2)Manuel (Man)	65	Soltero (Divorcio)	D	Vivienda en una planta con núcleo central y piezas periféricas	Guadalajara
_____	3)José (Jos)	61	Casado	C	Vivienda superpuesta	Guadalajara

Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica

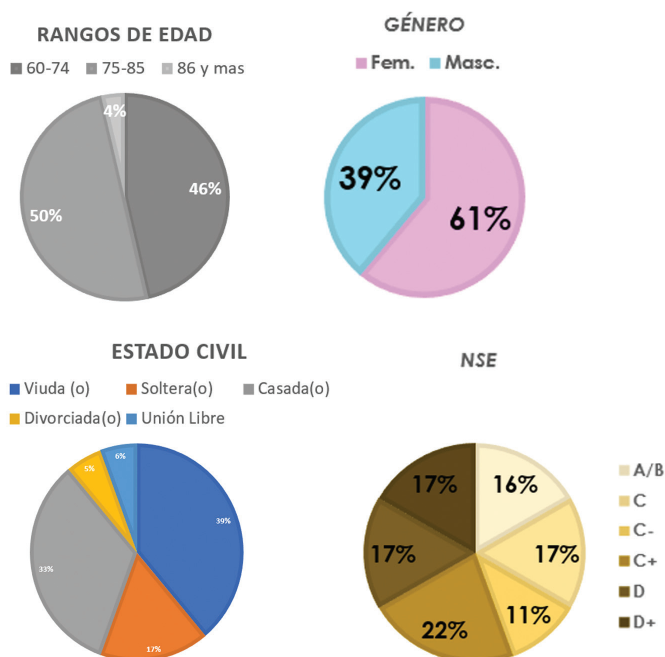
4)Adela (Ade)		85	Viuda	D+	Vivienda superpuesta	Guadalajara
_____	5)Vidal (Vid)	90	Unión libre	D+	Vivienda superpuesta	Zapopan
_____	6)Vicente (Vic)	67	Casado	D	Vivienda superpuesta	Tlajomulco
7) María Isabel (Ma1)	_____	64	Casada	A/B	Vivienda con dormitorios en planta superior	Guadalajara
_____	8) José Francisco (Jos)	66	Soltero	D+	Hábitat satélite	Tlaquepaque
9)Beatriz (Be1)	_____	74	Viuda	C	Vivienda de dos plantas con dormitorio y baño en planta inferior	Zapopan
10) Irene (Ire)	_____	64	Casada	C-	Vivienda con dormitorios en planta superior	Guadalajara
_____	11) Enrique (Enr)	68	Soltero (divorciado)	C-	Vivienda con dormitorios en planta superior	Guadalajara
12) Beatriz Elena (Be2)	_____	62	Viuda	A/B	Vivienda con dormitorios en planta superior	Zapopan
13)Ma del Carmen (Ma2)	_____	65	Casada	C+	Apartamento en una planta (no en PB)	Zapopan
_____	14) Domitilo (Dom)	85	Viudo	C+	Vivienda en una planta	Zapopan
15)Carmen (Ca2)	_____	76	Soltera	C+	Vivienda en dos plantas con dormitorio y baño completo en planta inferior	Tlaquepaque
16) Mary Ramirez (Ma 2)	_____	65	Divorciada	D	Vivienda en una planta	Tlaquepaque
17)Yolanda (yol)	_____	72	Casada	A/B	Vivienda con dormitorios en planta superior	Guadalajara
18) Blanca (bla)	_____	81	Viuda	C+	Vivienda con dormitorios en planta superior	Zapopan
11 mujeres	7 varones					

Fuente: elaboración propia

La cohorte estuvo compuesta principalmente por mujeres (61%), situación similar a la proporción de personas mayores de toda el Área Metropolitana de Guadalajara: Fig.3. Los rangos de edades estaban comprendidos por el grupo de 75-85 años (50% del total), seguido del grupo de 60-75 años (46%). La mayor parte eran casados(as), seguidos por viudas(os) (39% y 33% respectivamente).

El nivel socioeconómico (NSE) fue calculado con la metodología de la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión Pública (AMAI, 2020), dando como resultado una proporción similar a la del Área Metropolitana de Guadalajara: Fig 3.

Fig. 3. Perfil de muestra de 18 casos de estudio levantados entre 2019 y 2021



Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores

La residencia de la mayor parte de la cohorte se sitúa en el municipio de Guadalajara, seguido de Zapopan, donde hay mayor representatividad de personas dentro del AMG: Tabla 2, Fig. 1.

Tabla. 2. Distribución por municipios de los 18 casos de estudio

Municipio AMG	Número de casos de estudio
Guadalajara	8
Zapopan	6
Tlaquepaque	3
Tlajomulco	1
Total	18

Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores-ITESO

La organización del interior de la vivienda es otro factor que interfiere en el cotidiano. Así, se hizo una identificación de las **tipologías de vivienda** para poder establecer correlaciones entre la estructura y organización espacial, hábitos y emociones, reconociendo 6 tipos distintos:

La *vivienda con dormitorios en la planta superior* es aquella casa unifamiliar organizada en la tradición de planta pública inferior y planta íntima superior. Dentro de esta, para alcanzar los dormitorios del nivel superior, se debe frecuentemente subir una estrecha escalera, muchas veces con escalones en los descansos, representando un obstáculo significativo para una persona adulta mayor con movilidad reducida. La mayor parte de las viviendas observadas están dentro de esta organización (46% del total): Fig. 4.

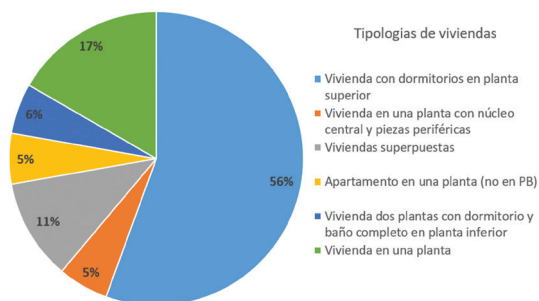
La *vivienda en una planta con núcleo central y piezas periféricas* está organizada alrededor de una pieza mayor la cual permite dar acceso a piezas secundarias periféricas, pudiendo ser dormitorios o piezas húmedas. El desplazamiento en su interior presenta grandes ventajas para una persona adulta mayor con movilidad reducida.

Las *viviendas superpuestas* consisten de dos unidades, una encima de otra, y pueden tener acceso independiente desde la calle pública o desde un espacio colectivo –un patio abierto o vestíbulo bajo cubierta–. Esta suele presentarse altamente funcional para una persona adulta mayor. Si se aloja en la unidad inferior al nivel de la calle, además de tener mayor accesibilidad, puede tener posibilidades de contactos interpersonales esporádicos dentro del espacio compartido entre ambas viviendas; incluso, en la vivienda superior podría alojarse una persona con un vínculo familiar, que garantice apoyo físico inmediato en caso de necesidad.

El *apartamento en una planta* (no necesariamente en planta baja) puede estar en un edificio de departamentos, uno o varios niveles por encima de la calle pública. Este suele presentar dificultad para una persona adulta mayor cuando no dispone de elevador o rampa en las circulaciones colectivas.

La *vivienda en dos plantas con dormitorio y baño completo en planta inferior* tiene un núcleo íntimo en el mismo nivel del acceso desde la calle pública. Puede tener dormitorios adicionales en la planta superior o la posibilidad de un dormitorio con baño abajo, sin que sea un obstáculo (escaleras) para la persona mayor el poder continuar viviendo en su hogar, aun cuando este empiece a perder independencia, evitando una mudanza inminente.

Fig. 4. Distribución de la muestra por tipología de vivienda



Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores

Emocionalidad y movilidad reducida en la vejez: un ejercicio reflexivo a partir de una aproximación cualitativa

A partir del análisis de las narrativas de las personas mayores, tanto de hombres como de mujeres, la pérdida de movilidad es una experiencia que conlleva una serie de desafíos físicos, emocionales y sociales para ellas y ellos. A medida que se envejece, es natural que la movilidad se vea reducida y afectada debido a distintos factores como el desgaste de articulaciones, la presencia de enfermedades crónicas, accidentes, lesiones, o deterioros propios de la edad. Esta serie de cambios tiene implicaciones en la capacidad para desplazarse al interior de la vivienda, sin dejar de lado las limitaciones que generan al deambular en el entorno inmediato de la vivienda, así como del espacio urbano donde se reside. Las problemáticas en torno a la movilidad reducida tienen afectaciones importantes en la calidad de vida de las personas mayores y el contar con apoyos (cuidados) materiales, instrumentales, emocionales y sociales, son recursos centrales para afrontar esta etapa de la vida en las mejores condiciones posibles y sosteniendo una vejez digna, asentada en el derecho al cuidado.

Para las personas mayores que participaron en este estudio, la pérdida de movilidad representa un golpe a su sentido de autonomía e independencia. A lo largo de su vida, han estado acostumbradas a realizar tareas cotidianas sin ayuda, así como a disfrutar de una sensación de libertad al poder desplazarse con facilidad. Perder la movilidad implica un proceso de adaptación a una nueva realidad, las actividades de la vida diaria, en especial, las instrumentales, como caminar o salir dentro o fuera de la vivienda (por ejemplo, para hacer el mandado), el aseo personal, subir escaleras, realizar tareas domésticas como el barrer, cocinar, limpiar, lavar, tender y guardar su ropa, se vuelven difíciles o incluso imposibles.

Este proceso de adaptación gradual a la experiencia de movilidad reducida ilustra una emoción clave que experimentan tanto mujeres como hombres que atraviesan el proceso de envejecimiento con escasez de recursos materiales y en algunos casos, también familiares y sociales. Nos referimos al *aguantar* como una estrategia emocional (Hochschild, 1990 y 2007), desplegada principalmente por las mujeres y que busca sostener un orden social desde los estereotipos tradicionales de género y en los cuales las mujeres realizan un trabajo emocional en correspondencia a las reglas del sentimiento (Hochschild, 1990 y 2007) vigentes, y que evitan situaciones de tensión y confrontación ante necesidades de apoyo mayores, las cuales colocan a la mujer en un rol social distinto al sostenido a lo largo de su trayectoria de vida: mujer cuidadora, dadora y entregada a la satisfacción de las necesidades de los otros.

CA1: Lo que pasa es que yo cada vez voy demandando ayuda para con la gente. Y eso que voy perdiendo la nitidez de la palabra. Y también hay muchas limitaciones para caminar. Necesito mi silla para salir. Me preguntaba [usted] si yo no tenía limitaciones y le digo: “Sí, pero me aguanto”. Así le digo porque no, no se puede... (Ca/Mujer, 82 años, Guadalajara).

La dependencia de un bastón, silla de ruedas u otro tipo de apoyo para desplazarse puede generar sentimientos de frustración, vergüenza, impotencia, tristeza, enojo, soledad, pérdida de valía personal y autonomía. Este tipo de dependencia puede generar que algunas personas mayores se sientan vulnerables y con necesidad (asumida o no) de otros, lo que puede afectar su autoestima y la forma en que se perciben a sí mismas. Así, la sensación de pérdida de independencia y libertad para moverse como solían hacerlo puede llevar a una disminución de la autoeficacia.

La vivienda y su estructura espacial es también un factor correlacionado con las frustraciones. En el caso (Ca1), se trataba de una *vivienda en dos plantas con la zona íntima en la parte superior*, una forma de organización que obstaculiza la autonomía. El dormitorio y el baño completo, situados en la parte superior y a los cuales se alcanzaba mediante una escalera, estrecha y con escalones en el descanso, imposibilitaba a la persona alcanzar la zona íntima. Por otro lado, la vivienda no soportaba una posible adaptación en la planta baja de un dormitorio con baño completo. En este caso, la inminente mudanza de domicilio se había evitado gracias a la instalación de un montacargas económico –de tipo industrial– que había conseguido improvisar en un patio de luces. Gracias a este, la persona mayor conseguía alcanzar su dormitorio utilizando el montacargas con ayuda de su cuidadora. Sin embargo, es evidente el impacto emocional y la frustración de no poder alcanzar, por sus propios medios, su dormitorio, es decir, zona de la casa más estrechamente ligada a la intimidad e identidad de la persona.

Fig. 5. Montacargas improvisado en el caso de la vivienda Ca1, utilizado para alcanzar el dormitorio en la parte superior



Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores

La pérdida de la movilidad puede tener consecuencias sociales significativas. Las personas mayores experimentan una mayor limitación en su capacidad para participar en actividades sociales, lo que los lleva al aislamiento y la soledad. Sin dejar de lado que la limitación, o el sentirse restringidos para desplazarse dentro o fuera de su vivienda, hace que se sientan excluidos de eventos familiares o actividades comunitarias. En este contexto, la contribución de Banister y Bowling (2004) emerge como un elemento sustancial para enriquecer el análisis. Dichos autores subrayan la relevancia de las redes sociales en la mejora de la calidad de vida de la población envejecida. De acuerdo con su propuesta, estos recursos desempeñan un papel fundamental en la optimización de esta dimensión específica, destacando la importancia intrínseca de contar con conexiones sociales que concurren positivamente al bienestar de las personas mayores.

Para la población adulta mayor con movilidad personal reducida, el sentimiento de convertirse en una *carga* para sus familiares, amigos, conocidos y vecinos, genera experiencias emocionales en tensión cotidiana; por un lado, el deseo de sostener el nivel de independencia al que estaban acostumbradas y, por otro lado, el proceso emocional gradual de asunción de una vulnerabilidad que puede ponerles en situaciones de riesgo si no se buscan los apoyos requeridos o si no cuentan con ellos dada su situación social y económica particular.

El apoyo familiar y vecinal tiene un papel indispensable para favorecer el bienestar y la calidad de vida de este sector de la población. La sensibilización, empatía y solidaridad hacia estas personas envejecidas puede marcar la diferencia y mantener el bienestar subjetivo y comunitario. Las expresiones emocionales asociadas al apoyo social en las faenas de la vida cotidiana pueden ser claves en el proceso de adaptación a esta nueva fase de vida para fomentar el sentido de digni-

dad y valía de las personas mayores. Ante lo descrito con anterioridad, Maldonado et al. (2019) corroboran la disminución del tamaño de las redes de apoyo familiar en el contexto del envejecimiento poblacional. Este fenómeno señala una reducción en las conexiones y recursos a los cuales los individuos de edad avanzada podrían recurrir en busca de respaldo y soporte.

De igual manera, las políticas públicas, programas y estrategias que garanticen una vejez digna a todas y todos los ciudadanos, son centrales. Una de ellas tiene que ver con la política urbana y la responsabilidad del Estado de proporcionar entornos urbanos seguros y accesibles para las personas mayores con movilidad reducida. De igual manera, los ajustes dentro de las propias viviendas son centrales para prevenir las caídas o cualquier tipo de accidente al instalar algún pasamanos, eliminar obstáculos y mejorar la iluminación. Este tipo de adecuaciones favorecen la autonomía, autoconfianza y sentido de seguridad y orientación para desplazarse en el espacio de residencia.

El trabajo *corpo-emocional-espacial*, categoría que hemos denominado de esta manera por su relevancia, y a la cual seguiremos dotando de densidad teórica y solvencia empírica en siguientes estudios, es central en el proceso gradual de adaptación a sus nuevas condiciones de salud, y a los ajustes necesarios en la vivienda para mantener la autonomía e independencia en las mejores condiciones posibles.

Una narrativa que ilustra al respecto es la siguiente:

JOS: Pues, ahora sí ya trato de hacerme más livianito y evitarles que hagan más esfuerzo. Porque antes sí, no, no tenía nada de... No me podían las piernas, se me doblaban. Entonces, conforme yo he avanzado siento ya que les puedo ayudar más en ese aspecto (Jos/varón, 61 años, Guadalajara).

Trabajo emocional en las prácticas de autocuidado y de cuidado social

La movilidad reducida también puede tener un impacto significativo en la vida social de las personas mayores. La limitación para desplazarse puede llevar a la exclusión de actividades sociales y familiares, por lo que pueden aparecer emociones como la soledad, la desprotección y otras emparentadas con la situación social de aislamiento en un momento en el que, paradójicamente, se requiere mayor presencia y acompañamientos de otras personas (Enríquez, 2019 y Arroyo, 2021). Ante la falta de participación en eventos sociales, se puede generar una disminución en el sentido de pertenencia y de conexión con los demás, dentro de un proceso que implica adaptación y aceptación de vivir este momento de vida.

E: ¿Cómo se cuida a usted mismo?

JOS: Pues, que no tenga ningún accidente, que no me caiga. Yo, más bien, estoy en la etapa en que... ¿Cómo me ayudan a pararme? Yo todavía siento, ahora sí siento como que me van a proteger al ayudarme, de pasarme de un lugar a otro para no caerme. Me empiezo a dejar ayudar y tengo que aceptar como me puedo mover ahora (Jos/varón, 61 años, Guadalajara).

En esta etapa de vida, las redes de cuidado y las prácticas colectivas de cuidado juegan un papel central. Las personas mayores consideran necesario sentirse incluidas en las distintas actividades al tiempo que se fomente su participación dentro de acciones que puedan disfrutar dentro de sus limitaciones físicas.

En el caso de Jos, la vivienda se había convertido en un gran aliado. Su vivienda responde a la tipología de *viviendas superpuestas*, la cual permite al adulto mayor residir en la unidad inferior y en la parte superior a

otra persona; en este caso particular, a su hija ya casada. De hecho, el esposo de su hija se había convertido en un apoyo invaluable para el adulto mayor. La organización de ambas viviendas facilitaba contactos familiares frecuentes, pues, regularmente se encontraban en la zona de transición para salir a la calle pública, un patio abierto. Por otro lado, la independencia de la vivienda superior garantiza una buena distancia social del núcleo íntimo de su hija. En la narrativa de Jos se percibió la empatía de su hija y esposo con la delicada situación de dependencia que tenía.

Fig. 6. Patio con la escalera de acceso a la vivienda, en la parte superior de la vivienda de Jos, donde se alojaba su hija casada



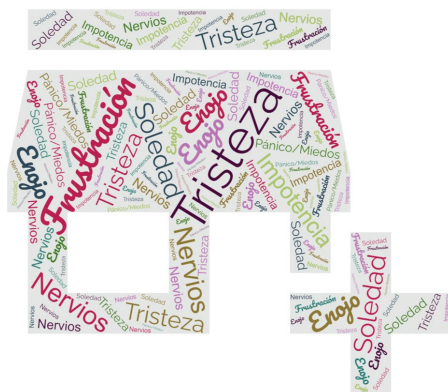
Fuente: Laboratorio del hábitat para personas mayores-ITESO

En su heterogeneidad posible, las conversaciones son consideradas por las personas mayores como una estrategia emocional que les permite expresar, en clave colectiva, sus temores y preocupaciones ante la experiencia de movilidad reducida. Conversar es, entonces, una práctica social que facilita el intercambio afectivo y la liberación de tensiones en el proceso gradual de adaptación ante la experiencia corporal de una movilidad en disminución.

Constelaciones emocionales y cuidados ante la movilidad reducida en personas mayores del AMG

Con el total de las 18 entrevistas transcritas se recuperaron las distintas emociones expresadas por las personas mayores y se elaboró la nube de emociones que a continuación se presenta y que tiene que ver con el constructo de *constelación emocional* que Enríquez (2019, 2022) ha venido armando y que busca encontrar las articulaciones entre distintas emociones nodo/periféricas, de acuerdo a una situación/problemática social particular. En este caso, la experiencia de movilidad reducida en personas mayores. Se colocan representaciones visuales que tienen sustento en la recuperación del total de emociones expresadas en las narrativas, su pesaje y su asociación con situaciones y condiciones específicas relacionadas con el autocuidado, el cuidado social/colectivo y la movilidad reducida. Posteriormente, se realiza un primer análisis de las emociones que obtuvieron mayor frecuencia y centralidad en las narrativas compartidas por las personas mayores.

Constelación emocional (figura: la casa)



Fuente: Elaboración propia

La *tristeza* aparece especialmente cuando la movilidad es reducida y se requiere de otros para el autocuidado, así como para poder participar en actividades sociales de índole familiar, vecinal y comunitaria. La experiencia emocional de tristeza está relacionada también con los procesos afectivos inherentes a perder el control de la propia vida y llegar a sentirse una *carga* para los demás.

Vic: Hoy que voy a un lugar y a otro, y está bien lleno de personas inválidas. Pues, sí, sí me da como un sentimiento como de tristeza y porque todos ocupamos así ayuda como... Y lloran, mucha gente [llora]. Se han de sentir como yo: sin poder ayudar en nada en la casa ni cuando uno sale (Vic/varón, 67 años, Tlajomulco).

La *frustración* aparece ligada a la incertidumbre sobre cómo será su futuro inmediato y a corto plazo, debido a la dependencia que genera el propio deterioro del cuerpo y la pérdida de vínculos familiares y sociales. Los *nervios* se incrementan ante esas preocupaciones: las formas de adaptarse a los cambios físicos y financieros, el adquirir gastos adicionales para el cuidado de su salud, el acceder a servicios de cuidado o tener que adaptar el hogar.

En este sentido, se puede contrastar con otro caso de estudio, en el que detectaron evidencias del importante papel que juega la organización del hogar. Tal como sucede en el caso de Man., un hombre de 65 años que había sufrido amputación de piernas, y que utilizaba silla de ruedas, pero que era completamente autónomo y vivía solo. Su autonomía se debía a la tipología de vivienda, en este caso de *una planta núcleo central y piezas periféricas*. Su explicación aclaraba en pocas palabras la operatividad de su hogar: “¿Hay alguna área en donde tenga dificultad de acceder?”, y él respondía orgullosamente “No, en donde quiera me meto, hasta en la azotea”. En este caso, la prolongación de

su autonomía, facilitada desde la forma espacial de la casa, generaba sentimientos de satisfacción y autocomplacencia.

Los *nervios* se asociaron también con el sentirse aislados por el decremento en el contacto con las amistades y los familiares. Afloran también los *miedos* recurrentes ante los riesgos de caídas y accidentes al interior del hogar y también en el entorno urbano no adecuado para las personas mayores. Estas enormes barreras urbanas que existen en la mayoría de las colonias y municipios en los que residen las personas mayores entrevistadas, y la mayoría de las y los ancianos, son reflejo de las grandes ausencias y deudas que como sociedad y principalmente desde el Estado y sus instituciones públicas, se tienen hacia la población envejecida y en proceso de envejecimiento. El entorno urbano que limita la movilidad y la situación de inseguridad cotidiana en el área metropolitana de Guadalajara (AMG), son, sin lugar a dudas, factores de riesgo para la salud de las personas mayores y para mantener las relaciones de cuidado y reciprocidades múltiples con sus familiares, amistades y vecinos (as).

JOS: Esa idea de tenerle un miedo a la silla de ruedas. Yo veo una silla de ruedas o una persona, y tenía miedo, tenía miedo. Me daban como nervios y ahora veo que no nos vemos mucha gente en la silla de ruedas en la calle, no, no hay. Se ve uno esporádicamente. (Jos/varón, 61 años, Guadalajara).

Las condiciones materiales y de orden simbólico que se relacionan con la *soledad* tuvieron que ver con el aislamiento físico. La disminución y reducción de la movilidad limita la capacidad de una persona mayor para salir de su hogar e interactuar con los otros. Esa sensación de sentirse desconectada del mundo exterior tiene repercusiones emocionales importantes en las personas mayores (Arroyo, 2021).

Dom: Y no hay vecinos casi. Enfrente no hay vecinos, no les hablo. Hay puros perros y gente que anda con los perros, y los perros sacan a pasear a los dueños. No tengo vecinos ni con quién platicar, así que no cuento con nadie en caso de que, alguna vez, necesite apoyo o ayuda. En caso de necesitar algo, le hablo a mi hija que vive en Bugambillas porque ya no puedo usar mi coche para manejarlo (Dom/varón, 85 años, Zapopan).

Retomando la propuesta de Crocker et al. (2019), en lo que concierne a la fragilidad, se observa que al explorar la diversidad de constructos incorporados dentro de las circunstancias que rodean a las personas mayores, elementos como la vivienda, la situación económica y el transporte, adquieren relevancia en la mejora de la calidad de vida. Estos factores contribuyen de manera significativa al bienestar en un sentido amplio, particularmente, frente a las demandas de servicios o atención, al vivir con la autonomía e independencia comprometidas.

El *enojo* aparece como una emoción que muestra la molestia e incomodidad consigo (a) mismo (a) y con las y los demás ante la imposibilidad de poder llevar a cabo prácticas de autocuidado que antes resultaban ser sumamente sencillas y, en la actualidad, ante el deterioro físico, resultan cuesta arriba. El *enojo* puede movilizar los afectos y provocar ejercicios reflexivos que promuevan un cambio de rumbo (Reddy, 2001), o bien reproducir posiciones emocionales que rigidizan los procesos de adaptación ante el deterioro de la salud.

E: *¿Qué significa para usted vivir esta etapa de la vida?*

JOS: Fue la primera reacción que tuve. Y yo dije, un cortauñas. Eso me hace sentir como un enojo, aunque se escuche mal, como un inútil. Lo primero que yo sentí fue cuando me vi las uñas como

por diciembre o enero y ya estaban grandecitas porque, pues, todos andaban preocupados en ver qué iban a hacer, estaban buscando un terapeuta para que me dieran terapias. Las uñas sí me crecieron mucho, pero luego yo hice como que me las cortaba con un cortaúñas... No me lo dieron, pero yo lo hice. Lo simulé como que ahorita me las corto y vi que ya no iba a poder apretarle al cortaúñas. Desde ahí me sentí como un inútil, como que ni eso voy a poder hacer. Todo se me hace como muy difícil, muy difícil esa etapa, le pondría difícil (Jos/varón, 61 años, Guadalajara).

La *impotencia* tiene que ver cuando las personas mayores se encuentran en una situación en la cual se sienten incapaces de controlar o cambiar su condición y, sobre todo, ante esa incapacidad de realizar sus tareas cotidianas y de cuidarse a sí mismos porque se ven obligados a depender de otros para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, la siguiente narrativa, muestra con claridad, el trabajo emocional de segundo orden (Hochschild, 2007) que implica un ejercicio reflexivo y una reubicación emocional de manera que sea posible adaptarse a una realidad distinta a la que se vivía cotidianamente.

Ca2: Tengo que aprender que debo de hacer las cosas de forma más lenta, tender la ropa más lenta, barrer cuando pueda y, sobre todo, caminar por la calle con mi bastón a mi ritmo, por la banqueta, pero a veces me causa impotencia el no poder hacer las cosas al ritmo de antes, al no poder manejar todo como lo hacía antes. Es cuestión de aprender que ahora soy más lenta (Ca2/mujer, 76 años, Tlaquepaque).

El *pánico/miedo* surge ante la pérdida de movilidad y la posible relación de ello con una pérdida simbólica y afectiva, perder la dignidad por la dependencia de otros para resolver acciones que antes perte-

necían al ámbito del autocuidado. Las narrativas muestran también el *miedo* al abandono por parte de las personas que les brindan cuidados, debido a su dependencia y pérdida de movilidad en distintas esferas de la vida cotidiana:

E: *¿Cómo se cuida al salir de casa?*

CA1: Bueno, generalmente, uno de mis hijos va conmigo, con la silla de ruedas. Ya con el diagnóstico que tengo, la solución es no recordar el golpe y siento pánico de caerme otra vez (Ca/Mujer, 82 años, Guadalajara).

A manera de cierre

Es imposible dejar de lado el papel que juega la adaptación de los entornos físicos urbanos en los que transitan las personas mayores. Estas adaptaciones tanto dentro de los hogares como al exterior de los mismos favorecen el sostenimiento de una mayor independencia y autonomía. Es indispensable eliminar barreras arquitectónicas y hacer de las ciudades espacios amigables para las personas mayores (iniciativa con el liderazgo de la OMS y la OPS).

Al mismo tiempo, hay que repensar el modelo tradicional de vivienda que atiende regularmente a intereses y necesidades de un núcleo familiar, valorada aun actualmente por un mercado inmobiliario atento a necesidades de hoy, pero no del mañana. Se necesita idear un modelo habitacional capaz de resistir el envejecimiento de su propietario, no sólo en aspectos de accesibilidad universal – tales como la posibilidad de tener dormitorio y baño completo en el nivel inferior de la casa–, sino que también pueda dar respuesta a necesidades de intercambio social. En este sentido, la vivienda unifamiliar media tradicional suele resguardar tenazmente la privacidad. La vivienda de

una persona mayor, no tanto; esta última, busca encuentros sociales fortuitos cotidianos, como en el caso de *viviendas superpuestas*.

Es indispensable avanzar hacia un cambio cultural que desmonte estereotipos sobre las personas mayores y favorezca sociedades incluyentes con un conocimiento emocional que exprese empatía y reciprocidad emocional hacia las generaciones que apuntalan el tiempo de vida, y nos cuestionan, como señala CEPAL (2022a), sobre la posibilidad de realmente ser sociedades del cuidado y la sostenibilidad de la vida. El bienestar social, especialmente para la población más vulnerable, el alto porcentaje de las personas mayores, es una corresponsabilidad entre los distintos agentes del bienestar (Barba, et al, 2009). Del mismo modo, es un hecho impostergable ante el acelerado envejecimiento poblacional en nuestro país y la falta de seguridad y protección social para las y los ciudadanos de mayor edad.

Bibliografía

- Araujo Guimarães, N. & Hirata, H. (2020). “Introducción. Realidades nacionales, desafíos latinoamericanos”. En N. Araujo Guimarães & H. Hirata (Comp.), *El cuidado en América Latina* (pp. 11–25). Buenos Aires: Fundación Medifé.
- Arroyo, M.C. (Coord.). (2021). *Las soledades en la vejez. Experiencias, significados y afrontamiento*. México: Universidad Juárez del Estado de Durango.
- Barba, C.; Ordóñez, G.; Valencia, E. (2009). *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Editores: Universidad de Guadalajara. El Colegio de la Frontera Norte. México.
- Banister, D., and Bowling, A. (2004). “Quality of life for the elderly: The transport dimension”. *Transport Policy*, 11(2), 105–115. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(03\)00052-0](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(03)00052-0)
- Baththyány, K. & Genta, N. (2020). “Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado”. En N. Araujo Guimarães & H. Hirata (Comp.), *El cuidado en América Latina* (pp. 219–257). Buenos Aires: Fundación Medifé.
- CEPAL (2022). *La sociedad del cuidado. Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género*. Santiago de Chile.
- CEPAL, (2022a). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe. Inclusión y derechos de las personas mayores*. Naciones Unidas. Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas y el Fondo de la Población de las Naciones Unidas, (UNFPA). <https://news.un.org/es/story/2022/12/1517622>

-
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2018). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. Ciudad de México. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), (2020). *Pobreza y personas mayores en México 2020*. México. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/adultos_mayores/Pobreza_personas_mayores_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.(CONEVAL), (2022). *Informe de pobreza y evaluación 2022*. Jalisco. Ciudad de México: CONEVAL, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Jalisco.pdf
- Corona, S. y Kaltmeier, O. (2012). *En diálogo: Metodologías horizontales en las ciencias sociales*, Barcelona: Gedisa.
- Crocker, T. F., Brown, L., Clegg, A., Farley, K., Franklin, M., Simpkins, S., and Young, J. (2019). “Quality of life is substantially worse for community-dwelling older people living with frailty: Systematic review and meta-analysis”. *Quality of Life Research*, 28(8), 2041–2056. <https://doi.org/10.1007/s11136-019-02149-1>
- Daly, M., and Lewis, J. (2000). “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”. *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281–298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>

- Decade of healthy ageing 2020-2030. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/decade-proposal-final-apr2020rev-es.pdf?sfvrsn=b4b75ebc_25&download=true
- Enríquez, R. (2019). “Cultura emocional del cuidado en la vejez: Análisis de narrativas”. En: *Envejecimiento y vejez en México*. Coord. Maldonado, M, Enríquez, R. y Camacho, E. ITESO.
- Enríquez, R. (2022). *Cuidado recíproco y constelaciones emocionales en la pareja*. Universidad de Guadalajara y Conahcyt. México.
- Enríquez, R. y Ramírez, M.M. (2023). “Cultura emocional en los procesos de colectivización del cuidado”. En: Enríquez, R. (Coord.). *Cuidado colectivo y personas mayores. Estudios de caso en México, España y Uruguay*. (pp.263-294). ITESO.
- Encuesta Nacional sobre salud y envejecimiento en México, (ENASEM), (2021). Diseño Conceptual. 2023. México.
- Flick, Uwe (2007). *Introducción a la Investigación cualitativa*. Editorial Morata.España.
- Flores-Castillo, A. (2013). “Cuidado domiciliario y recuperación de la subjetividad: el caso de México”. En: Calderón, C. (Coord.) *Redistribuir el cuidado; el desafío de las políticas*, (423). Santiago de Chile: CEPAL.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA), (2023). *Día Intencionalidad de las personas de Edad* (1ro de octubre, 2023). <https://www.unfpa.org/es/events/d%C3%ADa-internacional-de-las-personas-de-edad>
- Gabriel, Z., and Bowling, A. (2004). “Quality of life from the perspectives of older people”. *Ageing & Society*, 24(5), 675–691. <https://doi.org/10.1017/S0144686X03001582>

-
- Gaymu, J., and Springer, S. (2010). "Living Conditions and Life Satisfaction of Older Europeans living alone: a gender and cross-country analysis". *Ageing and Society*, 30(7), 1153-1175. <https://doi.10.1017/S0144686X1000023>
- Hochschild, A. (1990). "Ideology and Emotion Management: A Perspective and Path for Future Research". En: Theodore Kemper (Ed.) *Research Agenda in the Sociology of Emotions*, (pp. 117-148). Nueva York: State University of New York Press.
- Hochschild, A. (2007). "The sociology of feeling and emotion". En *Sociological Inquiry*, V. 45, N° 2, 280-307.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, (2021). *Análisis de los principales resultados del Censo 2020 de las áreas metropolitanas de Jalisco, 2010-2020*. Área Metropolitana de Guadalajara. Gobierno del Estado de Jalisco. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/02/AMG.pdf>
- Instituto de Salud para el Bienestar, (2021). *La política pública de atención a personas adultas mayores se basa en un modelo integral*. Gobierno de México. México. <https://www.gob.mx/insabi/prensa/221-politica-publica-de-atencion-de-personas-adultas-mayores-se-basa-en-modelo-integral>
- Kleres, J. (2010). "Emotions and narrative analysis: a methodological approach", *Journal of the Theory of Social Behavior*, V. 41, N° 2, 182-202.
- Maldonado, M.; Enríquez, R.; y Camacho, E. (Coord.), *Vejez y Envejecimiento. Una aproximación interdisciplinaria*. (pp.119-148). México: ITESO.
- Marzo, R. R., Khanal, P., Shrestha, S., Mohan, D., Myint, P. K., and Su, T. T. (2023). "Determinants of active aging and qua-

- lity of life among older adults: Systematic review”. *Frontiers in Public Health*, 11, 1193789. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1193789>
- Metz, D. H. (2000). “Mobility of older people and their quality of life”. *Transport Policy*, 7(2), 149–152. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(00\)00004-4](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(00)00004-4)
- Paperman, P. (2019). *Cuidado y sentimientos*. Buenos Aires: Fundación Medifé. Colección: Horizontes del Cuidado.
- Organización de las Naciones Unidas, (2023). *Envejecimiento de América Latina: En 2030 habrá más mayores de 60 años que menores de 15 años*. 17 de abril de 2023. <https://news.un.org/es/story/2023/04/1520222>
- Reddy, W. M. (2001). *The Navigation of Feeling. A framework for the history of emotions*. Cambridge University Press.
- Steinar, Kvale, (2011). *Las entrevistas en investigación Cualitativa*. Dirección Flick, U. Colección: Investigación Cualitativa. Ediciones Morata. pp.23-32 y pp.123-133.
- Sabater, Txatxo y Maldonado, Josep. (2009). *Guía de estudio para la Gerohabitación, la cohabitación y la emancipación*, (encargo del Servei de Promoció Econòmica de la Diputació de Barcelona, DIBA, 1999-2002).

Cómo citar esta obra:

Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2025).
Pobreza, desigualdad y grupos vulnerables en Latinoamérica (1.^a ed.). Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Este libro se terminó de editar en el mes de junio del 2025.
El manuscrito se sometió a revisión de pares ciegos que
garantiza la confidencialidad de autores y árbitros.

La pobreza y la desigualdad en América Latina son problemáticas estructurales que han sido amplificadas por crisis recientes, como la pandemia de COVID-19. Más allá de la distribución del ingreso, estas desigualdades se manifiestan en el acceso limitado a educación, salud, vivienda y oportunidades económicas, perpetuando condiciones de exclusión que afectan a millones de personas en la región. Este libro, desarrollado en el marco de la Red de Desigualdad y Pobreza de AUSJAL, reúne investigaciones de académicos de diversas universidades latinoamericanas que abordan estos desafíos desde una perspectiva integral. A través de estudios de caso en países como Ecuador, Colombia, Chile, Cuba, Perú y México, se analizan las brechas estructurales en el desarrollo, la efectividad de los sistemas de medición de la pobreza, la precariedad habitacional, el emprendimiento femenino en comunidades andinas y el papel de las emociones en el cuidado de personas mayores.



Grupo de
Editoriales
Universitarias
AUSJAL

edi
PUCE



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



JESUITAS ECUADOR

ISBN: 978-9978-77-757-2



9789978777572