

# COVID-19 & Crisis de Desarrollo Humano en América Latina

Javier Iguíñiz  
Jhonatan Clausen  
Eds.



INSTITUTO DE  
DESARROLLO HUMANO  
DE AMÉRICA LATINA



**PUCP**



COVID-19 & CRISIS DE DESARROLLO HUMANO  
EN AMÉRICA LATINA



JAVIER IGUÍNIZ  
JHONATAN CLAUSEN  
(EDITORES)

COVID-19 & CRISIS DE DESARROLLO HUMANO  
EN AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE  
DESARROLLO HUMANO  
DE AMÉRICA LATINA



**PUCP**

Libro electrónico de acceso libre disponible en:

<https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/covid-19-crisis-de-desarrollo-humano-en-america-latina/>

*COVID-19 & Crisis de Desarrollo Humano en América Latina*

Javier Iguíñiz, Jhonatan Clausen (editores)

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020

Instituto de Desarrollo Humano de América Latina

Av. Universitaria 1801 San Miguel, Lima - Perú

T. (511) 626-2000

E. <idhal-pucp@pucp.edu.pe>

W: <[www.pucp.edu.pe/idhal/](http://www.pucp.edu.pe/idhal/)>

Revisión de estilo en español: Alfonso Muñoz

Revisión de estilo en portugués: Vania Vidal

Maquetación: [www.erickragas.com](http://www.erickragas.com)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-04716.

ISBN: 978-612-48293-7-6

Primera edición digital: mayo 2021



Esta obra está sujeta a la licencia Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY. Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este documento por cualquier medio, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

# ÍNDICE

Prefacio .....	13
----------------	----

## **Situando la discusión sobre pandemia y desarrollo humano**

<i>¿Qué debemos aprender de la pandemia en un mundo globalizado?.....</i>	19
Pablo Quintanilla	

<i>Incertidumbre y caminos de igualdad en la pandemia .....</i>	29
Javier Iguíñiz	

<i>La Pandemia (COVID-19), la Endemia (Corrupción), la Tragedia (Calentamiento Global) y el Desarrollo Humano en el Perú.....</i>	41
Efraín Gonzales de Olarte	

<i>La Cultura de la Deliberación .....</i>	53
Gonzalo Gamio	

<i>O papel da empatia para o desenvolvimento humano: um olhar sobre a pandemia.....</i>	65
Camila Horst & Pedro Vieweger	

## **Aproximaciones cuantitativas a la multidimensionalidad de la crisis**

- Índice de pobreza multidimensional: Una herramienta para la recuperación social y económica de la pandemia por COVID-19* ..... 79  
Mónica Pinilla-Roncancio
- COVID-Index e desenvolvimento humano: uma análise de correlação no Brasil*..... 95  
Diogo Ferraz, Enzo B. Mariano, Patricia Manzine, Herick Moralles, Paulo Morceiro & Daisy do Nascimento Rebelatto
- ¿Cómo se asocian el riesgo multidimensional y los efectos de la COVID-19? Evidencia a nivel distrital para las provincias de Lima y el Callao en Perú....* 111  
Jhonatan Clausen & Nicolás Barrantes

## **El COVID-19 y las vidas de las mujeres**

- La pandemia oculta: el impacto del COVID-19 en el desarrollo humano de las mujeres*..... 135  
Patricia Ruiz Bravo
- Efectos de la COVID-19 en el bienestar de las mujeres: Reflexiones a partir del caso peruano*..... 149  
Jackeline Velazco & Julia Velazco
- Ameaça global e desenvolvimento humano local: a gestão feminina nos municípios brasileiros frente ao COVID-19*..... 177  
Mônica Y. Kuwahara, Ana Abras, Ana C. P. Fava & Giovana C. Bigliuzzi

## **Redescubriendo la importancia de la salud mental**

- Salud mental: de las periferias al centro del debate sobre desarrollo y bienestar en el Perú*..... 203  
Elena Caballero



<i>Bienestar psicológico y capacidades en tiempos de coronavirus. Una exploración a partir de la experiencia con agentes de cambio</i> .....	217
Mireya Vargas	

<i>Desenvolvimiento humano no contexto de aislamiento: a saúde mental individual está sendo negligenciada?</i> .....	229
Pedro Vieweger	

## **Conectividad social en tiempos de confinamiento**

<i>Los impactos relacionales de la pandemia: el aislamiento y la soledad y sus efectos en diferentes dimensiones del bienestar</i> .....	245
Henry Guillén	

<i>En riesgo de ostracismo, desafíos de excombatientes FARC para la construcción de capacidades en tiempos de coronavirus</i> .....	257
Isabel Lopera	

<i>En busca de la reconexión durante la pandemia: una propuesta de comprensión colectiva de las capacidades dentro de las redes sociales virtuales en el Perú</i> .....	269
Daniel Ayala & Estefanía Urbano	

## **Experiencias colectivas de espiritualidad en contextos de adversidad**

<i>Las celebraciones religiosas en tiempos de COVID-19: una estrategia comunicacional para el fortalecimiento de las capacidades de la población</i> ....	285
Graciela Tonon, Gabriel Barba & Damián Molgaray	

<i>La crisis del COVID-19 en la Argentina, a la luz de tres experiencias mediadoras de creencias</i> .....	299
Claudia Krmpotic & Myriam Barone	

## Miradas críticas a la protección social en la era del COVID-19

<i>El descuido persistente del desarrollo humano en Brasil: lecciones de los programas Bolsa Familia y Auxilio de Emergencia frente a la pandemia</i> .....	315
Izete P. Bagolin, Gabriel Souza da Silva, Luana dos Santos Fraga, Paulo Uranga, Pedro Vieweger & Tatiane Pelegrini	
<i>¿Una respuesta inclusiva a la pandemia? La ausencia de un enfoque de discapacidad en las políticas públicas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Perú</i> .....	331
Renata Bregaglio & Renato Constantino	
<i>Renta básica universal, desarrollo humano y desmercantilización</i> .....	351
Facundo García Valverde	

## Desafíos educativos en medio de la pandemia

<i>Impacto del COVID-19 sobre las capacidades en educación: discusión para el caso peruano</i> .....	367
Silvia Espinal	
<i>El poder de la educación en juego: retos y oportunidades del programa educativo “Aprendo en Casa” en el contexto de emergencia sanitaria en el Perú</i> .....	379
César Aranibar & Estefanía Urbano	

## Análisis espacial de la pandemia y nuevas migraciones

<i>Crisis de mortalidad en el Perú ante COVID-19. Una comparación regional</i> ...	395
César Mora	
<i>Las centralidades de Lima y la movilidad: la organización de la ciudad como factor de vulnerabilidad al COVID-19</i> .....	417
Pablo Vega Centeno	

## ÍNDICE

<i>Movilidad humana, capacidades colectivas y nueva ruralidad frente al COVID-19: El proceso de traslado humanitario de peruanos a sus localidades de origen</i> .....	433
Alex Távara	
<i>Migración interna y desarrollo humano en el Perú pos-COVID-19</i> .....	447
Chris Boyd, Tania Vásquez & Johanna Yancari	
<i>La ética de la migración y los desplazamientos sur-sur. Análisis de la política migratoria del Gobierno de Costa Rica ante la crisis de la COVID-19</i> .....	463
Mario Cunningham	
Autores .....	475



## PREFACIO

Javier Iguíñiz  
Jhonatan Clausen

La pandemia global del COVID-19 ha generado una serie de efectos adversos que no se circunscriben a la dimensión de la salud física, sino que han alcanzado también otras dimensiones que razonablemente pueden ser consideradas como aspectos que las personas identifican como centrales en sus vidas. Entre ellas se encuentran la capacidad estar adecuadamente nutridos, la preservación de la salud mental, el sostenimiento de la conectividad social, la posibilidad de continuar aprendiendo, la capacidad de continuar realizando actividades laborales y proveerse un sustento, la posibilidad de estar en contacto con la naturaleza, entre muchas otras. Si, tal como propone Amartya Sen (1999), el desarrollo humano puede entenderse como “un proceso de expansión de las libertades reales de las que las personas gozan” (p. 76), la forma en que la pandemia ha generado privaciones en las dimensiones antes mencionadas configura claramente una crisis de desarrollo humano.

América Latina ha sido una región particularmente afectada por la pandemia global. En esta región, la crisis de desarrollo humano ha contribuido a profundizar y a hacer aún más evidentes las desigualdades y pobrezas que las sociedades latinoamericanas parecen continuar

tolerando. Asimismo, la información de la que se dispone actualmente empieza a mostrar que las consecuencias directas e indirectas de la pandemia también se distribuyen de manera desigual, afectando particularmente a las personas en situaciones de pobreza, a las mujeres y a los pueblos originarios. En ausencia de políticas decidida y verdaderamente transformativas, la pandemia del COVID-19 amenaza con dar lugar a una *nueva normalidad*, cuya novedad radique en niveles de injusticia aún mayores, así como en un sentido de desconfianza, temor y desesperanza generalizados.

*COVID-19 y crisis de desarrollo humano en América Latina* surge como una iniciativa regional colaborativa liderada por el Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) que busca explorar, discutir, visibilizar y alertar acerca de las consecuencias actuales y futuras de la pandemia en la región. Se trata de una publicación electrónica de acceso abierto surgida a partir de un proceso de convocatoria a capítulos breves llevado a cabo hacia fines de 2020. Este implicó posteriormente un proceso de revisión por pares y por parte de los editores. El resultado constituye un esfuerzo inspirado conceptualmente en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, a partir del cual se desprenden una serie de análisis desde y sobre la realidad de América Latina en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Son muchas las personas que han contribuido de manera muy importante a esta publicación y a quienes nos gustaría agradecer. En primer lugar, queremos agradecer a los autores que generosamente aportaron su trabajo, conocimiento y predisposición para atender a las recomendaciones de los pares evaluadores y de nosotros, los editores. Queremos, también, dar las gracias a la Human Development and Capability Association (HDCA) y a la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades (ALCADECA) por su apoyo en el proceso de convocatoria a autores. Asimismo, estamos en deuda con Elena Caballero y César

Araníbar, quienes dedicaron mucho tiempo y esfuerzo a coordinar las actividades logísticas detrás del proceso de producción de la publicación. Finalmente, queremos agradecer a los pares evaluadores, quienes, aun en medio de las circunstancias difíciles que los países de América Latina vienen atravesando, nos brindaron su valioso apoyo en la revisión de los capítulos.

## REFERENCIAS

- Roser, M., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., y Hasell, J. (2020). *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. OurWorldInData.org. Recuperado de: <https://bit.ly/332CIAE>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta.





**SITUANDO LA DISCUSIÓN SOBRE PANDEMIA Y  
DESARROLLO HUMANO**





## ¿QUÉ DEBEMOS APRENDER DE LA PANDEMIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO?

Pablo Quintanilla

### SUMILLA

El COVID-19 no es la primera pandemia por la que pasa la humanidad y, casi con certeza, no será la última. Pero esta, a diferencia de todas las del pasado, es verdaderamente global. Hay un sentido, por tanto, en que recién ahora se inicia, de una manera trágica pero alertadora, la auténtica globalización. Ello nos obliga a preguntarnos qué podemos y debemos aprender, no solo para que las próximas crisis globales no nos tomen como ahora desprevenidos, sino también para entendernos mejor como especie y como individuos. En este texto me propongo reflexionar sobre algunas preguntas que la coyuntura nos obliga a plantearnos, especialmente en tres dimensiones: (i) La manera como debemos repensar la condición humana cuando la pandemia nos recuerda que la muerte es una posibilidad inminente. (ii) La revisión de nuestros valores éticos colectivos, si constatamos que los que tenemos corren el riesgo de conducirnos a un abismo, lo que nos obligará a revisar el concepto mismo de valor y las prioridades que podrían guiar nuestro comportamiento social. Finalmente, (iii) la necesidad de replantear nuestros modelos y sistemas políticos en función de esos valores y prioridades.

## I

El COVID-19 no es la primera pandemia por la que pasa la humanidad y, casi con certeza, no será la última. La diferencia fundamental que tiene con las del pasado es que esta se ha extendido en un mundo globalizado, a diferencia de las anteriores que arrasaban con poblaciones enteras, en algunos casos extinguiéndolas, y solo se detenían por la falta de contacto con otras poblaciones. Eran, por así decirlo, pandemias encapsuladas.

Las pandemias no son nuevas en nuestra historia sino viejas compañeras de travesía, pues el decurso de la humanidad está atravesado por la enfermedad, la guerra y la miseria. De hecho, incluso ya entrado el año 1800 el promedio de mortalidad infantil a nivel mundial superaba el 40 %. Solo recientemente —y en pocos lugares del mundo— ha aparecido una inédita prosperidad acompañada de paz, seguridad e incomparable lujo —por lo menos para algunos—, lo que nos ha hecho creer que esa puede ser nuestra condición natural. En todos los períodos de la historia ha habido grandes brechas entre pobres y ricos, las que en muchos casos significaban la diferencia entre la vida y la muerte, pero, de manera general, esa brecha no marcaba como ahora una diferencia tan grande respecto del acceso a la salud y a la educación. Como ha sido recordado con frecuencia, esta pandemia ha marcado de manera nítida lo que significa ser pobre o rico en un mundo altamente tecnologizado y globalizado, donde ser pobre implica no tener acceso a derechos básicos, como la salud y la educación, pero tener un nivel económico mediano permite estar protegido y continuar educándose mediante tecnología que no está al alcance de todos. Sin embargo, incluso la ciencia y la tecnología han evidenciado sus limitaciones. La naturaleza nos ha recordado que seguimos siendo polvo de esta tierra y que toda nuestra ciencia, tecnología y sofisticado orden social pueden colapsar de manera inesperada en un instante.

Más aún, la pandemia nos ha enfrentado con la realidad de nuestra muerte, no solo individual y grupal sino, incluso, como especie. Todos tenemos conciencia de la desaparición física, pero tendemos a no pensar en ello y a considerarlo un hecho aún remoto. La certeza de nuestra propia muerte física es de alguna manera matizada con la esperanza de que algo de nosotros pueda sobrevivirnos, ya sea en nuestros genes o en nuestras obras o, incluso si nada de nosotros sobreviviera, en un aspecto del entorno social que alguna vez habitamos. Pero con la pandemia no solo hemos recordado que nuestra muerte individual puede estar más cerca de lo que sospechábamos sino, también, que la extinción colectiva es una posibilidad real en el muy corto plazo.

En el pasado, las reflexiones filosóficas sobre las desgracias colectivas solían ser de dos tipos. Algunos —como Voltaire frente al terremoto de Lisboa de 1755— se preguntaban por qué Dios permite el sufrimiento de los inocentes. Otros, como Spinoza, Hume o Kant, interrogaban sobre el grado de libre albedrío que tiene el ser humano respecto del determinismo de la naturaleza. Las reflexiones de los filósofos del pasado sobre las desgracias colectivas implicaban atribuirle la voluntad a Dios: ¿Por qué nos hizo esto? ¿Qué falta cometimos para que nos castigara de esa manera? ¿Qué podemos hacer para que nos perdone? Ahora, no obstante, hay un giro hacia nuestra propia agencia: ¿Qué hicimos, qué no hicimos y qué hicimos mal? ¿Pudimos habernos preparado mejor? ¿Hasta qué punto fuimos libres para evitar lo que ocurrió o estamos determinados por la naturaleza? Además de esas cuestiones, hoy queremos saber qué consecuencias sociales tendrá un impacto global como el que estamos viviendo. ¿Cómo saldremos de esta calamidad? ¿Cómo viviremos, qué pensaremos y qué valores tendremos? ¿Veremos mejor o estaremos más ciegos?

Uno de los más importantes legados del COVID es el habernos obligado a reflexionar sobre nosotros mismos, como individuos y como especie, y el exigirnos revisar nuestros valores y nuestras prioridades. En relación con lo primero, quizá lo más importante de saber que la

vida es finita y corta es recordar que todos nuestros actos tienen que estar dotados de sentido. En efecto, la muerte física da sentido a la vida. Es porque sabemos que vamos a morir por lo que intentamos hacer cosas que tengan valor. Si fuéramos físicamente inmortales nada de lo que haríamos sería relevante. Aquí nos enfrentamos, por tanto, a una de esas típicas dicotomías que conforman la tragedia griega: las dos opciones son inaceptables. La muerte es indeseable, pero la inmortalidad física también.

Como señala Aristóteles al comienzo de la *Ética nicomáquea* (ca. 350 a. C./1985), nuestras acciones son medios para alcanzar otros fines, los cuales a su vez son medios para alcanzar algún otro fin que ya no debería ser un medio adicional sino un fin en sí mismo. Aristóteles precisa que ese fin es la eudaimonia. Aunque la traducción usual de esa palabra al castellano es ‘felicidad’, no me parece que sea la más adecuada. Aristóteles no se refiere a cualquier felicidad sino a una en que podamos desarrollarnos plenamente, de acuerdo con nuestras habilidades, talentos y capacidades, por eso quizá sea mejor traducir el término griego como ‘excelencia’, ‘florecimiento’ o ‘realización’, que tienen connotaciones menos subjetivas y emocionales, y más intersubjetivas y permanentes. Pero ni siquiera eso suena como un fin en sí mismo. Por eso Kant (1781/1978, p. 635) añadió que no se trata de ser feliz sino de ser “digno de ser feliz”. Pienso que esa idea tiene dos implicaciones: por una parte, no cualquier forma de felicidad es valiosa. De otro lado, uno no puede ser digno de ser feliz si su felicidad no alcanza a la de los otros, es decir, si no se construye mediante vínculos y lazos intersubjetivos valiosos. No solo no se puede ser feliz si uno no hace felices a los demás, sino, en caso de que fuera posible, no sería una felicidad meritoria, es decir, no sería digna de ser buscada. Así entonces, si la *eudaimonia* es el fin último al que debemos aspirar en la vida y si ella solo es posible —y deseable— cuando participamos de la *eudaimonia* de los demás, el fin último de una vida con sentido es inseparable de la vida con sentido de los demás. En el pasado, aquellos eran quienes

pertenecían a nuestro entorno más cercano; hoy, con la globalización, ese círculo se expande cada vez más.

El deseo de hacer lo que creemos correcto y la obligación que sentimos para actuar de esa manera puede o no tener una explicación, sea psicológica o evolutiva, y puede o no tener una justificación, sea racional o de otro tipo, pero muchos sentimos que esas explicaciones y justificaciones, aunque pueden ser deseables, no son necesarias para actuar como creemos que debemos hacerlo. En otras palabras, incluso si no tuviéramos tales explicaciones y justificaciones, continuaríamos actuando como creemos que debemos hacerlo, porque pensamos que ello es un fin en sí mismo que no requiere de un propósito adicional ni de una justificación en particular. Quizá ese sea uno de los sentidos que puede dársele al concepto cristiano de fe.

El otro aspecto en el que la pandemia podría transformarnos beneficiosamente es en lo relativo a nuestras prioridades. Si antes dábamos mucha importancia al crecimiento económico y al consumo de falsas necesidades, ahora tendremos que revisar eso. Por ejemplo, hemos aprendido que la salud y la educación públicas son más importantes que el crecimiento macroeconómico, aunque en gran medida dependen de él. Sabemos que tenemos que encontrar un delicado balance entre estabilidad macroeconómica y sistemas eficientes de salud y educación públicas. No solo porque la salud puede colapsar en cualquier momento de crisis como este, sino porque la democracia no es viable sin salud y educación pública de calidad. Parafraseando la cita de Kant a la que me referí hace un momento, no solo debemos aspirar a ser una sociedad democrática, sino, sobre todo, a ser dignos de vivir en democracia.

En lo relativo a la economía, parece que el modelo de mercado es inevitable, pues el mercado existe desde que hay objetos para intercambiar y unos tienen, para las personas, más valor que otros, dependiendo de muchos factores. Pero el modelo capitalista neoliberal ha demostrado sus limitaciones y quizá también su agotamiento. Se basa

en elementos que ya no se sostienen: la creación de necesidades falsas; el consumo como fin en sí mismo y no como medio para otras formas de desarrollo; el crecimiento de una clase media cuyos hábitos de consumo son perjudiciales para el ecosistema. El planeta ya no se da abasto para sostener tanto consumo y tanta falsa riqueza. Solo puede sobrevivir si va acompañado de una población muy grande de gente pobre sin acceso a esa riqueza y a esas falsas necesidades. Por eso la economía y los valores que deben guiar una sociedad deben ser caras inseparables de una misma moneda, de manera que ahora giraremos nuestra atención al concepto mismo de valor y a los valores que deben guiar nuestras prioridades sociales.

## II

En el sentido ético que nos interesa, aquello que consideramos valioso o no son las acciones de las personas; asimismo, los criterios con que las juzgamos, atribuyéndoles relevancia y significación, reflejan y presuponen valores. Las acciones humanas no nos resultan neutrales, como eventualmente podrían serlo los eventos de la naturaleza, sino las calificamos moralmente según algunos criterios que asumimos tienen cierta objetividad, es decir, que no dependen de intereses personales coyunturales, sino de lo que creemos que un observador imparcial evaluaría. Valoramos las acciones por sí mismas, pero también las intenciones y las finalidades que creemos encontrar en ellas. Así, los valores justifican esos criterios que nos permiten determinar los fines que son preferibles a otros, otorgando sentido y propósito a las acciones que los promueven.

Ahora bien, es claro que las diversas sociedades pueden valorar cosas diferentes. La pregunta es si en medio de esa diversidad hay elementos universales y comunes. Yo me inclinaría por sugerir que hay por lo menos tres: equidad, cooperación y compasión. Se trataría de los valores más básicos de todos, serían universales, y es altamente probable que incluso estén programados genéticamente en el cerebro del



*Homo sapiens*. Todos los demás valores serían derivaciones, desagregados o aplicaciones de esos tres. Pero no es que todas las sociedades sean justas, cooperativas y compasivas, es obvio que no es así. La idea es que todas las sociedades tienden a valorar la justicia, la cooperación y la compasión, incluso si con frecuencia no las practican o si solo se practican dentro de grupos más pequeños. Más aún, incluso las comunidades marginales, como las constituidas por delincuentes, tienden a valorar y fomentar estas tres virtudes al interior de sus grupos, porque si no esas mismas comunidades se desintegrarán.

La historia de la humanidad muestra que los seres humanos tendemos a ser equitativos, cooperativos y compasivos con los miembros de nuestro grupo más cercano, es decir con lo que se denomina el “endogrupo” —por ejemplo, la familia, el clan, nuestros socios y amigos cercanos— pero somos sumamente competitivos, inclementes y con frecuencia crueles ante el “exogrupo”, es decir, ante aquellos que no pertenecen a nuestro círculo próximo de lealtades. El punto, sin embargo, es que el progreso moral se daría cuando ampliamos nuestro círculo de lealtades básicas para incorporar a quienes originalmente no pertenecían a este. Mientras más y mejor podamos incluir a los “otros” en el grupo del “nosotros” más habremos avanzado moralmente como sociedad (véase Singer, 1981; Quintanilla, 2015).

Hasta aquí he intentado desarrollar una concepción general acerca de qué son los valores y cómo surgen. Pero ahora es necesario hacer un aterrizaje brusco para tratar de aplicar estas ideas al Perú contemporáneo, un país que se acerca al bicentenario no solo afectado por una pandemia viral sino también por otras patologías sociales endémicas.

### III

Hay que recordar que no todos los valores son igualmente importantes y que toda sociedad está en transformación, de manera que no es sorprendente que los valores también cambien o entren en conflicto

entre sí. Sin embargo, tenemos la convicción —o por lo menos la esperanza— de que al modificarse progreseemos como sociedad al estarnos acercando a valores más fundamentales que justifican y dan sentido a los que van cambiando. Esos valores más básicos serían aquellos cuya ausencia sería destructiva para la sociedad. Me refiero a los tres ya mencionados: equidad, cooperación y compasión. La pregunta es cómo podríamos hacer para que esos valores fundamentales se instalen en nuestro tejido social y lo preserven. Pienso que hay cuatro estrategias que debemos seguir.

Lo primero es que debemos emplear la educación para que los valores se conviertan en hábitos. Aristóteles solía decir que el objetivo de la educación es generar buenos hábitos en las personas, porque los hábitos tienden a convertirse en una segunda naturaleza. Un segundo punto es lograr que los sistemas de ordenamiento y regulación social sean eficientes. El tercer elemento es la eliminación de la impunidad. Un fenómeno muy estudiado en distintas sociedades es que la ausencia de sanción para quienes infringen las normas tiene como consecuencia que rápidamente la mayoría deje de cumplirlas. Hay un cuarto elemento que de alguna manera se desprende de los anteriores y es de la mayor importancia: la confianza en el Estado. En muchos casos, aunque felizmente no siempre, el Estado ha sido un instrumento de justificación de la dominación, la corrupción y la injusticia. Por eso mucha gente tiende a verlo no como un aliado en la búsqueda de justicia y equilibrio social sino más bien como una amenaza, pues a veces es un instrumento empleado por quienes lo controlan para obtener un mayor beneficio. No hay nada más corrosivo y destructivo que eso, porque el Estado representa al sistema y a los valores de la sociedad, de manera que no puede ser moralmente neutro sino más bien debe ser un agente moral. Si el Estado es visto como un instrumento de poder que se encuentra a la venta, los ciudadanos se cuidarán de él, desconfiarán de sus supuestos valores y, ante cualquier circunstancia, sospecharán que hay una agenda de manipulación en juego.

Esto nos conduce a un último punto que deseo tratar. Desde hace algún tiempo es usual que consideremos que la tolerancia es un valor y, en efecto, lo es, pero es un valor insuficiente, pues el Perú no necesita que nos toleremos, sino que nos comprendamos mutuamente. Ahí hay una diferencia fundamental. Uno tolera al otro cuando el otro no le interesa pero no ve manera de evitarlo. Por el contrario, uno comprende al otro cuando crea un vínculo con él o ella, es decir, cuando mantiene una relación que considera valiosa y que puede llegar a ser parte de uno mismo. Eso ocurre cuando a uno le importan las venturas y desdichas del otro, cuando su bien llega a ser nuestro propio bien.

Esta reflexión nos lleva de regreso a la idea desarrollada en el primer apartado según la cual la felicidad a la que debemos aspirar no puede ser individual sino colectiva; y a la idea propuesta en el segundo apartado según la cual nuestros procesos cognitivos han evolucionado para convertirnos en criaturas esencialmente gregarias, que no solo dependen del grupo para sobrevivir sino también para dar sentido a sus acciones y reconocer como valiosa o realizada su propia existencia. Precisamente la pandemia nos ha atacado en ese punto, porque siendo gregarios como somos nos hemos tenido que acostumbrar a que el otro puede ser una fuente de contaminación y muerte, así como nosotros mismos podemos contaminar y matar a quienes más amamos. Es normal vivir con una cierta desconfianza respecto de algunos otros, especialmente cuando nos alejamos de nuestro círculo de lealtades próximas, pero la pandemia ha hecho que el mayor peligro no se encuentre ahora tanto en ellos cuanto en nuestros vínculos más cercanos. Todo esto nos obliga, por tanto, a reevaluar los valores que justifican nuestras prioridades y a repensar cómo se pueden encarnar en nuestra sociedad. Aprender a hacer eso será quizá el mayor legado de esta pandemia.

## REFERENCIAS

- Aristóteles. (1985). *Ética nicomáquea. Ética eudemia* (J. Pallí Bonet, trad.). Gredos. (Trabajos originales publicados ca. 350 a. C. y ca. 330 a. C., respectivamente).
- Kant, I. (1978). *Crítica de la razón pura* (P. Ribas, trad.). Alfaguara. (Trabajo original publicado en 1781).
- Quintanilla, P. (2015). Nosotros contra ustedes: Evolución y desarrollo de la moral. En A. Chaparro Amaya, B. Van Roermund y W. Herrera Romero (eds.), *¿Quiénes somos ‘nosotros’? O cómo (no) hablar en primera persona del plural*. Universidad del Rosario; Universidad de La Salle; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Singer, P. (1981). *The expanding circle. Ethics, evolution and moral progress*. Princeton University Press.

## INCERTIDUMBRE Y CAMINOS DE IGUALDAD EN LA PANDEMIA

Javier Iguíñiz<sup>1</sup>

Aunque en América Latina la herencia de precariedades y desigualdades viene de antiguo, la gravísima crisis que vivimos en plena pandemia del COVID-19 magnifica ambas, les da contenidos específicos, y fuerza a los gobiernos a tomar iniciativas inéditas que impactan ya en lo inmediato y con toda seguridad en el futuro de tal herencia. ¿Qué futura realidad podemos prever a nuestro alrededor, y cuál debemos impulsar? El reto político y moral en esta pregunta es abrumador, pero igualmente imposible de evadir desde una visión de nosotros mismos como agentes en el mundo.

Para ensayar una reacción tentativa y provisional ante tamaño reto, y en medio de tanto desconcierto, proponemos en este capítulo reflexionar sobre la incertidumbre de los ciudadanos en el marco de una inédita crisis económica que acompaña a la pandemia. Para ello, usaremos libremente un contraste entre los conceptos de *incertidumbre* y *riesgo*, similar al realizado por Frank Knight (1921), hace ya 100 años. Sugerimos en este capítulo que la incertidumbre, concebida como un *velo de ignorancia*

---

1 Agradezco los minuciosos comentarios y visión de conjunto de Elena Caballero y los aportes de Micaela Salcedo para la tercera parte. Previamente, el seminario del IDHAL-PUCP discutió sobre las tesis centrales. El contenido final es de nuestra exclusiva responsabilidad.

en reformulación a la propuesta de John Rawls, puede facilitar el fortalecimiento de una alternativa de cambio social igualitarista y de protección social que viene de antiguo en América Latina.

En el cruce de las dimensiones económica y de salud, por mencionar solo dos de ellas, la pandemia acicatea dilemas, debates y decisiones de política que en cada país adquieren sus propios contenidos y características. No pretendemos sugerir una causalidad clara entre las carencias y sufrimientos en la pandemia y el surgimiento de propuestas de cambio social en la región. Muchos factores entran a tallar en los procesos históricos específicos de cada país, muchos de ellos de antigua data y otros tantos concurrentes. Así de diversos y difíciles de avizorar serán los posteriores a la pandemia. Pero, a la vez, sí sabemos que las tragedias familiares, nacionales y globales que angustian a tantos dejarán huellas imperecederas de muy diverso y contrapuesto signo político, económico, y en general cultural. La confianza que nos anima en este capítulo es que alguna de tales huellas puede ser civilizadora y humanista. Para reforzar esa confianza con cierta verosimilitud y argumentación no podemos dejar de apoyarnos en intentos concretos de cambio social. La hipótesis de trasfondo es que lo profundo de la experiencia de sufrimiento asociada a la pandemia y la visibilización de inequidades cada vez más difíciles de aceptar promoverá, no sin conflicto, necesarias reformas igualitaristas en la región. El contexto electoral latinoamericano puede acelerar estas discusiones y abonar la renovación de estos intentos.

En la última parte del capítulo ilustraremos sobre lo complejo que resultan procesos de cambio como los sugeridos. Ejemplo de ello es la cronología de la antigua, inconclusa y frustrada experiencia peruana de conflictiva deliberación pública sobre la reforma de los sistemas privado y público de pensiones. En el país, la propuesta de reforma de pensiones retoma su impulso en el contexto de COVID-19 por presentarse como alternativa a los focalizados, insuficientes, y cortoplacistas salvatajes económicos *ad hoc* promulgados desde el Ejecutivo. Hacia el final, todo indica que el poder del oligopolio formado por las AFP, el repliegue de algunos partidos políticos y las preocupaciones fiscalistas

del Ejecutivo terminarán postergando lo que es ampliamente considerado como una reforma ineludible hacia una cobertura universal en protección y pensiones mínimamente satisfactorias. Es indiscutible, sin embargo, que el COVID-19 revitalizó un intento más en esa dirección, colocando una vez más la protección social en el centro del debate.

## **RIESGO E INCERTIDUMBRE PERSONAL EN EL CONTEXTO DEL COVID-19**

Un aspecto por considerar en cualquier análisis de estos meses de pandemia y crisis económica es la incertidumbre que sienten las personas sobre el futuro de su posición en la sociedad. Nos interesa llamar la atención y promover la reflexión sobre el esperable comportamiento político del ciudadano hoy desconcertado. Socialmente desubicado en medio de unas circunstancias que lo dejan sin piso socioeconómico mínimamente firme: frente al recambio generacional, a la obsolescencia profesional sin capacidad de reacción laboral adecuada, y en trance de “caer” varios niveles de la escala social en la que se encuentra.<sup>2</sup>

Antes de seguir, es necesario establecer una distinción entre la *incertidumbre* y el *riesgo* en el contexto del COVID-19. Aunque en la realidad se combinan ambas, las implicancias del virus sobre la salud personal, aun siendo de peligro mortal, podría denominarse como un asunto de riesgo<sup>3</sup>. Pese al actual desconocimiento sobre la naturaleza y

- 
- 2 Para el año 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) proyecta un incremento de por lo menos 22 millones de personas pobres en la región. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020, junio) estima que cerca de 34 millones de trabajadores en América Latina habrían perdido su puesto de trabajo en la primera mitad del año 2020.
  - 3 En este capítulo, nuestra opción al destacar la incertidumbre como rasgo potencialmente conducente a través del “velo de la ignorancia” a una aspiración ciudadana de mayor igualdad no desmerece en nada el papel del riesgo para motivar cambios radicales, por ejemplo, en los sistemas sanitarios de nuestros

ritmo de expansión del virus, la experiencia, los grandes números y las estadísticas han acotado el problema a uno de probabilidades. Diversos aspectos relevantes del problema de salud son en lo personal muy inquietantes, pero paradójicamente más o menos claros<sup>4</sup>. Sabemos, por ejemplo, que las personas en mayor riesgo de mortalidad son los adultos mayores, y que los que viven en viviendas forzosamente hacinadas, los que no cuentan con agua en sus hogares o que utilizan combustibles contaminantes tienen más riesgo de contraer la enfermedad y empeorar su diagnóstico (Clausen, 2020). Las acciones para disminuir la probabilidad de contagio son a su vez claras y accesibles: lavarse las manos, mantener el confinamiento o guardar distancia obligatoria en espacios públicos, entre otros.

No así nos lo parecen las implicancias económicas y, más específicamente las relativas al status laboral y social que acompañan la pandemia. Las cifras promedio de posibles caídas del producto interno bruto per cápita y futuras recuperaciones usualmente dicen muy poco al ciudadano corriente. Menos aún cuando la crisis es cualitativamente distinta a las anteriores<sup>5</sup>; con mucho mayor cambio estructural, y una recuperación con toda seguridad compleja. Desde nuestro punto de vista, este conjunto de consecuencias corresponde más bien a una *incertidumbre*. En incertidumbre, las probabilidades de interés para el común de las personas no pueden estimarse, y los cálculos de costo-be-

---

países. Estamos explorando, pues, una de las múltiples vetas de una reflexión necesaria sobre los posibles efectos de una crisis multidimensional.

- 4 Con el concepto de incertidumbre, deseamos movernos en un terreno intuitivamente menos obvio que el relativo a la salud. *“People tend to be more inequality averse in the health domain compared with others but there is also some reason to hope that memories of this experience will have a long-lasting and positive impact on the expression of social motivations”* (Anand et al., 2020, p. 298).
- 5 Paul Krugman califica la crisis por COVID-19 como un episodio sin precedentes, con una recuperación económica bastante más lenta de lo usualmente esperado en otros escenarios (Mehta, 2020, abril).



neficio son difícilmente realizables. La razón es que los componentes en juego no son identificables. Y la probabilidad de su evolución menos. Estamos obligados a razonar y tomar decisiones personales y colectivas en la *oscuridad*, sin vislumbrar información relevante, y menos aún confiable, sobre el nuevo orden de cosas. Orden que ya ha empezado con la paralización y la reactivación selectiva, a tientas, que se prolongará por un buen tiempo, y que también depende de la evolución mundial y de los juegos de poder geopolíticos y comerciales.

### DE LA INCERTIDUMBRE PERSONAL A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

A propósito de la distinción que estamos proponiendo entre riesgo e incertidumbre, arriba hemos utilizado deliberadamente algunos términos que preparan terreno para esta parte del ensayo: *desubicación*, *pérdida de piso*, *oscuridad*. Definamos así la situación: muchos habitantes no saben hoy en qué lugar social estarán mañana. Volvemos a ello para ensayar e invitar a un pronóstico, y una sugerencia de acción pública para incidir en el curso de la sociedad en los próximos meses y años. Una manera de empezar a imaginar estos esfuerzos puede partir de la pregunta *¿cuál es la sociedad en la que deseo vivir?*

Las cifras sobre pobreza y desempleo son expresivas de una situación excepcionalmente grave para muchas familias, que antes de la crisis tenían cierta base de sustentación, y hasta holgura. Sin piso, ¿en qué nivel de la sociedad se detendrá la caída de millones de familias sin otra fuente de ingresos que su salario o sus actividades profesionales independientes? Para el caso de quienes en el pasado nunca tuvieron otra opción que apoyarse en los servicios del Estado para educación, salud y, con suerte, seguridad social, y que sufren también los embates de la fenomenal paralización económica, las opciones son más o menos claras. Su cambio de lugar en la jerarquía social no será muy grande. Seguirán apoyándose en los empleos y usuarios de servicios públicos,

y exigirán una estabilidad laboral o cobertura pública que no deje de incluirlos.

Respecto de lo sectores sociales que anteriormente estaban por encima de la línea de pobreza, y usualmente eran considerados o se creían “no vulnerables”, la súbita realización de su fragilidad abre la posibilidad de una masiva reflexión en torno a la sociedad en la que finalmente desean vivir. Una manera de responder a la pregunta planteada en el inicio de esta sección es recurriendo al famoso *velo de la ignorancia* de John Rawls, quien nos coloca en una situación artificial para justificar una institucionalidad política liberal mínimamente igualitaria. Podríamos alterar en algo ese velo para hacerlo menos imaginario y más cercano a la actual situación de incertidumbre, a propósito del temor sobre la ubicación social final en la sociedad post pandemia y post paralización en seco de la economía. La pregunta que diseña Rawls y que nosotros reformulamos es: si un “velo” como la parálisis de la economía y la cuarentena vivida no me permite saber qué lugar de la jerarquía social ocuparé en la próxima sociedad, *¿qué institucionalidad propondría para mi país? ¿En qué proyecto político me embarcaría?*

Si dada la incertidumbre no sabes si te tocará en suerte ser hacendado o pongo, rico o pobre, patrón o empleado, ¿qué tipo de sociedad propondrías? La respuesta de Rawls es que, a ciegas, los ciudadanos desearían que a los “de más abajo” no les fuera tan mal, y no quedarán del todo desamparados. Por si uno cayera en ese lugar social, no desearía el desamparo de un liberalismo totalmente individualista. Pasar de un ejercicio mental a uno basado en la situación real de las personas y su incertidumbre sobre el futuro debido al impacto de la crisis económica en el Perú y América Latina supone un salto conceptual. Pero nos parece útil para suponer que los sectores que más han sufrido la pérdida de piso optarían por un camino igualitarista en lo social, si se les ofreciera esa opción desde la competencia política.

## **COVID-19 Y AGENDA SOCIAL: EL CASO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ**

¿Qué procesos sociales actuales o futuros podemos atribuir específicamente al COVID-19 en el Perú? La respuesta, si posible, es difícil. La realidad es compleja y el tema de la previsión social ha sido discutido antes en el país, aunque no con urgencias equivalentes. En esta parte vamos a destacar uno de esos procesos, que ilustra con relativa nitidez la hipótesis propuesta, respecto de la predisposición social a favorecer progresos en equidad en situación de incertidumbre.

Una breve reseña del reciente contexto político en el Perú servirá para tener presente la complejidad de la situación, y lo particular de la incidencia del COVID-19. El Perú ha vivido —y lo sigue haciendo— una situación política de gran inestabilidad. La rivalidad entre el Ejecutivo y el Congreso es aguda, y ha llevado al país a cambiar tres veces de presidente, en el plazo de ocho días. En un régimen semipresidencialista, el Ejecutivo disolvió el Congreso anterior bajo acuse de obstrucción. En represalia, y a pesar de su gran desprestigio, el nuevo Legislativo ha nombrado a los dos últimos presidentes, y tiene el poder de vacar al actual de reunir la suficiente cantidad de votos. Las enormes marchas de jóvenes ciudadanos y ciudadanas obligaron en su momento al retroceso en la decisión congresal de asignar la Presidencia al presidente del Congreso, y forzaron la generación de otra solución, basada en la postulación de mesas directivas multipartidarias que eventualmente asuman la presidencia de los dos poderes del Estado. Para efectos de este artículo sirve destacar que la rivalidad descrita responde en gran medida a una competencia por la popularidad ciudadana, expresada en una danza de iniciativas legislativas y reacciones del Ejecutivo, con ciertos acuerdos. En esta coyuntura política entra a tallar el COVID-19.

El 11 de marzo del 2020 se declara en Perú el estado de emergencia sanitaria, para prevenir, controlar y evitar la propagación del COVID-19. La primera cuarentena, dictaminada el 15 de marzo, fue drástica.

Primero por 15 días, y luego alargada hasta el 30 de junio, paralizó en seco la economía y dejó a gran parte de la población económicamente activa (PEA) sin trabajo. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2020), habría más de 900 mil personas desempleadas a mediados del primer año de pandemia.<sup>6</sup>

Frente a este escenario, y como parte de la agresiva rivalidad entre los dos poderes del Estado, el primero de abril se autoriza por decreto de urgencia “el retiro extraordinario del fondo de pensiones en el Sistema Privado de Pensiones”, de modo que permita “mitigar los efectos de la crisis sanitaria y económica sobre las familias; lo cual les permite obtener liquidez pudiendo estabilizar el consumo privado” (Decreto 034, 2020). Esto permite a los afiliados retirar hasta S/2 000 de sus cuentas individuales de capitalización (CIC). El 30 de ese mes, a través de otra ley, se permite a los afiliados retirar hasta el 25% del total de fondos acumulados en sus CIC (Ley 31017, 2020).

Con todo, es el 16 de mayo cuando se da el más ambicioso capítulo del proceso, que queremos destacar especialmente pues constituye un paso cualitativo en la dirección de instaurar un cambio institucional que hemos denominado igualitarista. En esa fecha el Pleno del Congreso aprueba un texto sustitutorio, en el que se acuerda constituir la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto de ley para la reforma integral del Sistema Previsional Peruano. Su objetivo es reemplazar el actual sistema por uno “que asegure una cobertura universal y garantice una pensión de jubilación justa y digna a nuestra población” (Omonte, 2020).

---

6 Por lo demás, en el 2020, alrededor de 500 000 alumnos de colegios privados en Perú se cambiaron a instituciones educativas de menor precio. Se estima también que de los 100 000 que se prevé repitan ese comportamiento en el 2021, la mitad, principalmente del segmento socioeconómico C, se trasladarían a colegios públicos (Trigoso, 2021).

Aunque el tema de la reforma no es nuevo en el Perú, los antecedentes más inmediatos se remontan al mes anterior, en el que congresistas de buena parte de los partidos proponen, a lo largo de varias semanas, la creación de una comisión como esta. Sin duda, los partidos apostaban a conquistar el favor de una ciudadanía muy necesitada de ingresos. Nos interesa llamar la atención sobre el paso de la práctica de salvatajes ad hoc vis a vis los estragos del COVID-19 para los afiliados marginales en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) a una reforma audaz y unificadora, esto es, integral y universalista del sistema de pensiones.

Pero mientras se avanza en el trabajo de esa comisión para la reforma general del sistema de pensiones, se introduce con mucha discusión pública sobre su pertinencia un elemento más: cuál es la introducción de medidas adicionales de salvataje parcialmente similares, pero esta vez sobre los inexistentes fondos del Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Los medios de comunicación hacen eco a quienes reaccionan contra ella, con el argumento principal de que ello implica aumentar el déficit fiscal y entroniza ilegalmente la capacidad de gasto del Congreso. El 21 de agosto se debatieron varios dictámenes a favor de la entrega de fondos. Comparativamente con las posibilidades de devoluciones a los aportantes al SPP, la situación de los exaportantes a este sistema era particularmente injusta, pues no podían retirar nada por otra razón adicional: había que tener como mínimo 20 años de aportaciones para tener ese derecho. Muchos exaportantes quedaban sin ningún rescate. Durante la prolongación de la cuarentena y sin contar con apoyos suficientes desde el Ejecutivo, el escenario era favorable para que el Congreso opositor recurriera a la autorización de la liberación de fondos y pusiera al Gobierno a la defensiva y en modo reactivo.

La discusión y deliberación pública al respecto se encuentra inacabada. Por un lado, el Congreso aprobó el 24 de agosto el texto sustitutorio que establece “un régimen facultativo para la devolución de los aportes de los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley 19990 del Sistema Nacional de Pensiones” (Ley 31083, 2020) de hasta 1 unidad impositiva tributaria (UIT). Pocos días después el Ejecutivo observa la ley por diversas razones, entre ellas el respeto por el régimen de reparto y la defensa de los actuales pensionistas y del sistema previsional. Pero el Ejecutivo cede en el enfoque, pues el 3 de diciembre establece por ley un régimen especial que permite la devolución de una parte de lo aportado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). En plena competencia política no podía dejarse a la ciudadanía desvalida. Pero, el 4 de febrero del 2021, el Tribunal Constitucional (TC) interviene, y declara inconstitucional la ley que permite el retiro de aportes del SNP con la siguiente argumentación:

*[El TC] encontró vicios de inconstitucionalidad material en lo relacionado a la intangibilidad de los fondos de pensiones, la sostenibilidad financiera de las modificaciones a los regímenes pensionarios, la administración de la hacienda pública como competencia del Poder Ejecutivo y la prohibición de crear o aumentar gasto que tienen los congresistas, y el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria (“TC declaró por unanimidad”, 2021).*

Así, el sistema público defiende formalmente su status como parte de un sistema de reparto, pero, en medio del proceso reseñado, la mentalidad que emerge como dominante es que los aportes individuales deben ser propiedad de cada aportante.

En esta última parte esperamos haber recogido suficientes elementos para dejar constancia de que el COVID-19, en el contexto de una agresiva competencia política por el favor de la ciudadanía, ha favorecido una reasignación de ahorros desde el SPP y el SNP a los aportantes, y un intento desde el Legislativo denominado Reforma Integral del

Sistema Previsional Peruano. Lamentablemente, este último esfuerzo ha sido frustrado, pues tras haber elaborado el proyecto y estando hasta este momento por pasar al Pleno del Congreso, los partidos en el Legislativo que lo impulsaron, el Ejecutivo de transición y el oligopolio de las AFP consideraron conveniente postergar su discusión hasta la instauración del nuevo Congreso, cuyo inicio ocurrirá el 28 de julio del presente año. El efecto del COVID-19, de la crisis económica consecuente y de la competencia política a la que nos hemos referido no es, ciertamente, inmediato, pero no se descarta el planteamiento que hemos explorado en este capítulo sobre la voluntad social igualitarista que emerge del clima de incertidumbre resultante de tan grave como inédita crisis económica.

## REFERENCIAS

- Anand, P., Ferrer B., Gao, Q., Nogales, R. y Unterhalter, E. (2020). COVID-19 as a capability crisis: Using the capability framework to understand policy challenges. *Journal of Human Development and Capabilities*. 21(3), 293-299. <https://bit.ly/3mezMK1>
- Clausen, J. (2020, 19 de abril). COVID-19 y pobreza multidimensional en el Perú. *IDHAL*, blog del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina. <https://bit.ly/3ujf5zj>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama social de América Latina, 2020*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/3mgzLFb>
- Decreto 034 de 2020, D. O. n.º 15343 (2020, 1 de abril). <https://bit.ly/3wIWTFX>
- Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Cambridge University Press.

- Ley 31017 de 2020, D. O. n.º 15395 (2020, 1 de mayo). <https://bit.ly/3cMUKWY>
- Ley 31083 de 2020, D. O. n.º 15759 (2020, 4 de diciembre). <https://bit.ly/3cLDckb>
- Mehta, S. (2020, abril). Paul Krugman: “Estamos ante una crisis sin precedentes a nivel económico”. Entrevista a Paul Krugman. *Executive Excellence*. <https://bit.ly/2PtIPzi>
- Omonte, C. (2020). *Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto para la reforma integral del Sistema Previsional Peruano*. Portal del Congreso de la República. <https://bit.ly/3uoVVIt>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020, junio). *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3rR8sIX>
- TC declaró por unanimidad la inconstitucionalidad de la Ley N° 31083 que autoriza retiro de aportes de la ONP. (2021, 4 de febrero). *El Peruano*. <https://bit.ly/31EQhpc>
- Trigoso, M. (2021, 15 de febrero). Cien mil alumnos cambiarán de colegio al no poder pagar pensiones. *Gestión*. <https://bit.ly/3du06Mf>



## LA PANDEMIA (COVID-19), LA ENDEMIAS (CORRUPCIÓN), LA TRAGEDIA (CALENTAMIENTO GLOBAL) Y EL DESARROLLO HUMANO EN EL PERÚ

Efraín Gonzales de Olarte<sup>1</sup>

Los grandes cambios en los países vienen por revoluciones, guerras o catástrofes naturales, todas visibles, algunas provocadas por el hombre, otras por la naturaleza, pero nunca se pensó que un virus, invisible a los ojos, podría tener el efecto devastador que está teniendo el COVID-19 a nivel mundial. Esto nunca había ocurrido antes.

Devastador en lo humano, en lo económico, en lo institucional y en lo moral, tanto así que está poniendo a prueba a los países, sus gobiernos y sus sociedades. En realidad, está poniendo a prueba los modelos económicos, los modos de vida, el Estado que tenemos, los liderazgos y la imagen de futuro que teníamos.

Sin embargo, este virus, que afecta la salud y la vida de las personas, viene a hacerle compañía a un terrible virus institucional y moral preexistente, que se ha vuelto endémico: la corrupción, que se ha agudizado en los últimos treinta años en América Latina y en particular en el Perú. La combinación de un virus biológico y otro institucional

---

1 Agradezco los importantes comentarios de Pepi Patrón, Javier Iguíñiz, Marcial Blondet, Jhonatan Clausen, Ismael Muñoz y Juan Ansión a la primera versión de este texto, que me han permitido precisar y enriquecerlo.

es letal para cualquier país. Pero no solo ello, tenemos encima la amenaza de una calamidad ambiental que se está traduciendo en cambios climáticos nocivos, en alteraciones ecológicas amenazantes, es decir, tenemos un tercer elemento global que nos afecta y que también está vinculado a la pandemia<sup>2</sup>. Los elementos fundamentales para el desarrollo humano están amenazados: salud, moral y la casa común.

Pandemia, corrupción e insostenibilidad ambiental: un triángulo fatal.

En el caso peruano, estos virus han desnudado las limitaciones y carencias de una sociedad que no ha podido construir un estado de bienestar, una economía creadora de empleo formal, una clase dirigente capaz de dirigir y, sobre todo, una moral y una cultura que se basen en la cooperación, la solidaridad, la competencia sana, la caridad, la innovación y el respeto al medio ambiente. El Perú como proyecto colectivo está en cuestión y la pregunta que uno se hace es si es posible salir de la crisis, sin grandes heridas sociales y personales y si, como muchos proponen, es posible aprovechar la crisis para hacer cambios drásticos en la economía, la política, las instituciones y nuestra cultura. Para dar esperanza a los niños y jóvenes que hoy sufren esta pandemia encerrados en sus casas viendo, a través de sus televisores y computadoras, un mundo agobiado, donde ya no se puede caminar ni viajar sin temor.

## LOS BIENES, LA GENTE Y LA PANDEMIA

“Los bienes y la gente” se denominó el primer artículo que leí sobre el desarrollo humano, escrito por Amartya Sen en 1983. El eje de este artículo era cambiar la visión del desarrollo, de un enfoque del crecimiento de las cosas (bienes) por uno del desarrollo de las personas.

---

2 Una de las principales advertencias científicas es que la pérdida de especies naturales por el calentamiento global está reduciendo los diques de contención de los virus, de tal manera que los receptores ahora son los humanos.

En ese entonces el desarrollo humano se definía como la expansión de las capacidades y derechos (*entitlements*) de las personas. Era una concepción refrescante, sobre todo desde el punto de vista ético, pues la producción de las cosas se rige por el principio primigenio del interés propio (ganancias, rentas); en cambio, el desarrollo humano se rige por el principio del interés de todos, es decir, cuánto y cómo esta producción puede mejorar la vida de las personas (empleo, ingresos, bienestar).

Las teorías estándar del desarrollo de aquel entonces se centraban en cómo hacer para incrementar los ingresos por persona, para ello se debía invertir para hacer crecer el PBI y si este crecía aumentaría el empleo y los ingresos. La causalidad era que el incremento de las cosas (producto) tendría un efecto causal, y casi automático, en la mejora de las personas. Esta es la causalidad que aún pervive en los planes de gobierno y en las políticas económicas. La teoría del desarrollo humano puso la causalidad con otro sentido: cuánto pueden hacer las personas con las cosas.

El problema es que el modelo económico a nivel mundial sigue promoviendo la causalidad crecimiento del PBI → desarrollo humano. Por ejemplo: después de la cuarentena la reactivación de la economía significa reactivar el modelo económico existente. Quizás no hay otra cosa que hacer dados los apremios y cuánto acosa la pobreza, pero en el mediano plazo —cuando la pandemia amaine— habría que tratar de invertir la causalidad anterior.

En el caso peruano, el crecimiento de la minería, la industria y la agricultura —en ese orden— ha sido el objetivo de los gobiernos y de las políticas. Si estas crecían habría empleo, ingresos, programas de reducción de la pobreza, etcétera. A esto se conoce como el modelo primario-exportador, del cual depende el crecimiento industrial y los servicios. Es decir, el Perú debe producir cosas para el resto del mundo en función de las cuales se pueden promover otros sectores y, nuevamente, en función de ellas ver cuál es el resultado sobre las personas. En el Perú han crecido las cosas (minas, fábricas, carreteras, campos de cultivo, infraestructura, maquinaria, vehículos), en general la macroeconomía,

en los últimos veinte años, pero sus resultados sobre las personas han sido bastante menores a los logrados a nivel de las cosas<sup>3</sup>. Este crecimiento con desigualdad ha tenido un efecto positivo, pero relativamente menor sobre el desarrollo humano de las personas, es decir, sobre el aumento de sus capacidades, de sus derechos y desempeños (*functionings*) para lograr sus aspiraciones y tener una vida mejor. A las cosas se les da más importancia que a las personas en las políticas públicas.

No obstante, la pandemia del COVID-19 nos ha mostrado que las cosas han sido insuficientes para atender a las personas, pero aún más, el desarrollo humano de las personas nos ha mostrado sus limitaciones para poder luchar contra la posibilidad de contagio, para superar los contagios y para evitar las muertes. La mayor parte de afectados son los sectores con menores capacidades (educación, ingresos, seguros), con menores derechos (seguridad social, ingreso mínimo, educación) y con menores desempeños (informalidad, vejez). Pero sobre todo ha mostrado limitaciones para poder proponer su propio desarrollo en el futuro; su escasa capacidad de agencia y el debilitamiento de las organizaciones sociales y políticas han hecho que el desarrollo humano sea un fin loable pero difícil de mejorar. En mi criterio, el paradigma del desarrollo humano debería dar el paso hacia la política y pensar en que este no vendrá si no se piensa en alguna forma de poder —económico, político, social, ideológico— que pueda cambiar el sentido de la causalidad.

## **LA CORRUPCIÓN ENDÉMICA:**

### **¿CÓMO RECUPERAR LA MORAL PÚBLICA?**

La corrupción, entendida como la apropiación ilícita de recursos públicos para beneficio personal o particular, es un mal endémico en el

---

3 Según Mendoza, Leyva y Flor (2011), la desigualdad de ingresos en el Perú no ha variado en comparación al año 1980: el coeficiente Gini corregido sigue siendo 0.6.

Perú. Su origen parece estar en la transformación del Estado colonial en Estado republicano, es decir, ha sido parte de la construcción/destrucción del Estado peruano y ha estado muy vinculada a los períodos de auge económico. Quiroz (2013) documenta la corrupción en el Perú desde el siglo XIX, y su libro es un referente para entenderla. Sin embargo, la corrupción ha alcanzado niveles mayores en los últimos treinta años y se ha presentado en todos los niveles de gobierno, en todas las instancias públicas y en casi todos los rincones del Perú, tanto así que hay cinco presidentes con investigaciones judiciales sobre corrupción y un número no preciso de autoridades menores.

Entonces, si la corrupción se ha convertido en la regla, ¿cómo combatirla desde la excepción? Es decir, los códigos de conducta social —la cultura— en el Perú de hoy asumen que la corrupción es inevitable y casi natural, es casi parte de la moral general. Aquí hemos llegado a un tema profundo y difícil de evaluar y analizar: ¿cómo cambiar una forma de pensar inmoral e ilegal, si quien debería vigilar el cumplimiento de los principios éticos de la Constitución peruana, el Estado (Poder Ejecutivo y Judicial) está contaminado con el virus de la corrupción. Para muchos pobres, la única oportunidad de obtener ingresos adicionales es a través de la corrupción, y para varios ricos la forma más fácil de incrementar o generar su riqueza es a través de la corrupción de mayor nivel.

Las oportunidades que requieren las personas para su desarrollo humano pasan por la corrupción; además, la doble debilidad del Estado peruano hace imposible investigar, sentenciar y encarcelar a los corruptos<sup>4</sup>. Estamos frente al dilema entre ética y desempeños, cuya salida es la prioritaria sobrevivencia.

---

4 Hace más de cuatro años que los presidentes investigados por corrupción hasta ahora no han tenido una primera audiencia judicial, pese a la voluntad y corrección ética de los fiscales. Además, no hay que olvidar que miembros del Poder Judicial, magistrados y jueces están encausados también por corrupción.

Durante la pandemia hemos visto innumerables actos de corrupción de alcaldes, policías, servidores públicos en general, de distintos grados y montos económicos. La combinación de estos dos virus no solo da vergüenza, sino que hace más difícil cualquier búsqueda de un desarrollo humano con ética y con equidad. La corrupción que se ha hecho sistémica ha debilitado al Estado, ha infectado la moral ciudadana y ha contaminado la política a tal punto que cualquier cambio de gobierno es visto como un cambio de promotores de la corrupción.

### **LA TRAGEDIA AMBIENTAL**

Paralelamente, el crecimiento de las cosas ha sido a costa de recursos naturales extinguidos, de depredación de recursos naturales renovables y de una creciente degradación del medio ambiente, tanto en las ciudades como en el campo. La “casa común” está amenazada por el modelo de crecimiento que privilegia las cosas y sus propietarios, además un crecimiento dependiente de las exportaciones de minerales a otros países que son mucho más contaminantes que el Perú, es decir, les vendemos cosas para que con ellas contaminen más el medio ambiente. La consecuencia es que el calentamiento global es una amenaza real y se vincula con las pandemias en la medida que las partículas quedan en suspensión en el aire por más tiempo y los patógenos pueden viajar mayores distancias.

El Perú es uno de los países con mayores amenazas ambientales: el *stress* hídrico en la costa, donde vive el 56 % de la población; faltará agua en los valles agropecuarios y en las ciudades de la costa; las centrales hidroeléctricas no tendrán agua para funcionar; la contaminación de las cuencas por la minería ilegal, además de la depredación de partes del bosque amazónico por la tala ilegal de árboles y la minería ilegal e informal.

La reducción del calentamiento global debería pasar por cumplir los acuerdos climáticos, en especial el de París 2015 y los ODS. Se

requiere de una coordinación internacional para hacerlo y de voluntad, la cual en general es interferida por poderosos intereses que fundan sus ganancias y rentas sobre la base de una matriz energética contaminante. Desde la perspectiva del desarrollo humano Sen-Nussbaum hay poco que hacer, salvo una acción colectiva mundial, para lo cual se requiere un mínimo de organización, liderazgo y recursos, es decir, se requiere de poder.

Hemos constatado que, durante las cuarentenas cumplidas en muchos países, la contaminación del medio ambiente algo ha mejorado (Martínez Marán, 2020)<sup>5</sup>, que muchas especies animales y vegetales han resurgido, que el consumo ha disminuido, sin embargo, la reducción de emisión de gases tóxicos durante estos meses no ha disminuido la contaminación acumulada en décadas y la amenaza sigue y seguirá. Todo ello ha confirmado la hipótesis que el modelo económico mundial y sus objetivos de crecimiento de las cosas son la principal causa de la pérdida del bien público que es el clima y la sanidad natural.

La pandemia del coronavirus nos ha dado una pequeñísima muestra de las posibles salidas. Sin embargo, también hemos constatado que hay poderosos gobiernos como los de Estados Unidos de Trump y Brasil de Bolsonaro, que niegan esta realidad y, yendo en contra de todas las opiniones científicas de institutos e investigadores especializados, asumen que no es necesario hacer cambios en la matriz energética y en el modo de vida existente.

Obviamente, hay poderes fácticos —los intereses capitalistas y geopolíticos— que se oponen a seguir las recomendaciones de la mayor parte de los países. Pareciera una tragedia griega, en la que desde el inicio sabemos el desenlace fatal porque sabemos el papel de los personajes —

---

5 V. g.: En Madrid el Sistema de Vigilancia de la Calidad del aire del Ayuntamiento señala que durante el confinamiento el aire ha mejorado en 57 %, la contaminación se ha reducido considerablemente. Los canales de Venecia que eran los más contaminados se han recuperado durante las cuarentenas.

los poderes fácticos— que conducen la trama de la tragedia, y el coro —nosotros— no podemos hacer variar el destino de los personajes. Ni la deliberación en el coro ni la acción colectiva pueden hacer mucho para cambiar el papel de los personajes. Es necesario crear el personaje capaz de cambiar la dirección de la historia, esto significa convertir el coro en actor político y empoderado.

### **¿HAY SALIDA DESDE EL DESARROLLO HUMANO? CÓMO RESOLVER EL TRIÁNGULO FATAL**

Probablemente, la salida de la pandemia COVID-19 será la más próxima y, optimistamente, la más fácil, en cuanto esté lista la vacuna y estén a disposición nuevos medicamentos. También habremos logrado construir un sistema médico —profesionales, infraestructura, protocolos y liderazgo del gobierno— mejor dotado para manejar los posibles rebrotes y para eventuales futuras pandemias. Además, la pandemia nos ha cambiado en varios aspectos: en cómo afrontar sucesos inciertos, valorar más las normas sociales —distanciamiento, máscara, lavado de manos—, que es un cambio en cómo acometer problemas de salud pública, que puede ser ejemplo para otros temas. También ha revivido la alicaída solidaridad y caridad tan venida a menos con el paradigma neoliberal, nos hemos dado cuenta que tenemos un Estado pequeño y débil para afrontar con éxito un fenómeno de esta magnitud, ha desnudado la cruda realidad de la desigualdad y de la informalidad, ambos fenómenos padres de la pobreza y la pobreza extrema. Ha sido una gran lección didáctica de las fallas del crecimiento económico traducido en desarrollos humanos tan desiguales. En tan corto plazo nos hemos corroborado las debilidades de nuestra sociedad, de la economía, de la política y de nosotros mismos.

Dolorosamente, en la pandemia hemos visto en acción la endémica corrupción que, aprovechándose de la disponibilidad de recursos del Estado para asistir a los contaminados, ha vuelto a aparecer



muy fácilmente, en la medida que el “medrar del Estado para beneficio particular” hace parte de la moral de muchos peruanos. Los antidotos contra la corrupción son una menor pobreza, menor desigualdad, menor informalidad, mayor productividad y probablemente un cambio de modelo económico y de sociedad, que solo se pueden lograr en el mediano y largo plazo. Pero los remedios inmediatos son promover un Poder Judicial distinto al que tenemos —quizás hay que fundar otro Poder Judicial, con otra ética y con mucho control ciudadano— capaz de sentenciar al corrupto rápidamente, con un proceso justo y sin concesiones, y llevar a cabo la postergada reforma administrativa del Estado y la total transparencia de sus asignaciones de gastos, para lo cual una mejor descentralización podría ser muy útil. En otras palabras, requerimos de otro Estado.

Quizás cabe recordar a Julio Cotler (1977)<sup>6</sup>, quien sostenía que, en el Perú, el Estado creaba la sociedad. Para él, los grandes cambios económicos y políticos surgieron de decisiones políticas desde el Estado, es decir, que para hacer cambios se requiere de poder político, y si la idea es rehacer el débil Estado peruano se requiere no solo de poder político sino de una gran movilización ciudadana<sup>7</sup>. El desafío es hacer la transformación del Estado desde y para el desarrollo humano y desde la democracia, evitando el estatismo como modo de funcionamiento. Es relativamente evidente que la transformación del Estado debería hacerse cambiando el modelo de crecimiento neoliberal por un modelo mixto<sup>8</sup>. Pero tenemos la impresión de que nada de lo que

---

6 Cotler ha sido uno de los grandes intelectuales peruanos, en cuyo clásico libro muestra la gran influencia de la herencia colonial en la conformación del Estado republicano.

7 Hay varios países donde las grandes movilizaciones sociales, dentro de la democracia, están logrando cambios antes impensados, por ejemplo Chile, Francia.

8 Los países nórdicos, Costa Rica, Uruguay, Finlandia son ejemplos exitosos de economías mixtas.

proponemos es fácil de llevar a cabo sin un empoderamiento moral, es decir, sin una campaña y un proceso de deliberación sobre los valores éticos sobre los cuales debemos reconstruir nuestras sociedades. Es el momento de cuestionar nuestra ética y moral, nuestra cultura y nuestro propio rol como personas y como ciudadanos. Mi propuesta es crear centros y focos de deliberación en universidades, escuelas, en comunidades urbanas y rurales, en los gremios, en los partidos políticos, sobre los temas siguientes: el modelo de desarrollo, el Estado, la cultura, el cambio climático y nuestra moral. Para ello, el enfoque del desarrollo humano es un activo poderoso, porque se ha concentrado en la discusión teórica y filosófica que ahora debería convertirse en la “luz que alumbra en las tinieblas”. Es decir, proponer una agenda de cambio desde el desarrollo humano.

La tragedia planetaria de los comunes se ha hecho tan visible con la pandemia, que probablemente habrá cambios institucionales una vez pasados los rebotes y rebrotes; lo que no sabemos es cuál será la profundidad de ellos y cómo será el enfrentamiento entre principios (desarrollo sostenible y humano) e intereses (de empresas y de países). Creo que el primer cambio debería venir por la conformación de un sistema mundial de salud pública bajo un acuerdo multilateral vinculante. Se requiere de una respuesta mundial ante las pandemias y ante el calentamiento global, y es necesario tener un sistema de salud coordinado a nivel mundial, con protocolos estándares, con investigaciones científicas en cooperación, con economías de escala favorables para abaratar costos. Lo uno llevará a lo otro: reducir la pobreza y las desigualdades de manera mucho más taxativa, pues nos hemos dado cuenta de que la mejor manera de prever pandemias y corrupción es tener mejores estándares de vida — mayores ingresos, acceso a servicios sociales, mayor formalidad—, y esto probablemente lleve a reformular los estándares de consumo y la matriz energética, es decir, tendría efectos sobre el medio ambiente.

Esto debería desembocar en el reemplazo del modelo neoliberal –recusado en varios países desarrollados y en desarrollo– por un modelo mixto de economía de mercado con Estados fuertes, que Estado y mercado cooperen para el bien común. El nuevo modelo ciertamente deberá tomar en cuenta la gran amenaza que es la extrema desigualdad socioeconómica en países democráticos. Por ello, que un papel fundamental del nuevo modelo será reducir las desigualdades dentro de los países y promover una mayor equidad entre países. El concepto de cooperación internacional debe cambiar para promover la equidad como política de Estado, tal como se propuso en los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) cuyo cumplimiento debería ser mandatorio.

Es en este contexto, el enfoque de desarrollo humano tal como lo compartimos —más académico y filosófico— es necesario pero insuficiente para salir de una crisis como la actual. El desarrollo humano debería convertirse en una opción política, con una ideología e instrumentos para reducir las desigualdades, de eliminar la corrupción y de recuperar el planeta para las próximas generaciones; el desarrollo humano debe empoderarse políticamente para hacer lo que dice que se debe hacer (Alkire y Ritchie, 2007)<sup>9</sup>. Esta es una tarea pendiente.

Es necesario hacer de la necesidad virtud, hacer que el crecimiento de las cosas sirva para el desarrollo de las personas, para salvar al planeta y para cambiar nuestros referentes éticos y nuestra moral.

---

9 En este inspirador artículo muestran cómo las ideas buenas no ayudan si no se las promueve y no se las contraponen a otras, la crisis del neoliberalismo es una buena oportunidad para plantear una alternativa política y de nuevo modelo económico desde el desarrollo humano.

## REFERENCIAS

- Alkire, S. y Ritchie, A. (2007). *Winning ideas: Lessons from free-market economics*. Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- Cotler, J. (1977). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Martínez Marán, R. (2020, 1 de mayo). El COVID-19 y su estrecha relación con el cambio climático. *Rosa Martínez Marán*. <https://bit.ly/2PmXrvR>
- Mendoza, W., Leyva, J. y Flor, J. L. *La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/2PVAUG1>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos; Instituto de Defensa Legal.
- Sen, A. (1983, diciembre). Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*, 33(12), 1115-1123.

# LA CULTURA DE LA DELIBERACIÓN

Gonzalo Gamio

## LA IDEA DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA Y LOS CONFLICTOS PRÁCTICOS

Un supuesto básico de la democracia como forma de vivir consiste en otorgarle a la *deliberación* un lugar central en la construcción y el desarrollo de la vida pública. En un régimen libre, la configuración de las reglas que vertebran la conducta colectiva, la edificación de instituciones y la toma de decisiones comunes son la expresión de los acuerdos y desacuerdos a los que arriban los ciudadanos en espacios compartidos. Actuar es, en gran medida, movilizarse y comunicarse a través de un intercambio de razones en alguna clase de *ágora*.

La deliberación pública constituye una forma de discernimiento acerca de los bienes y procedimientos que sostienen la dirección de la vida común. El ciudadano, el militante partidario y el funcionario público son agentes deliberativos potenciales en esta materia. Ellos requieren una comprensión lúcida de los asuntos de interés común sobre los cuales debaten —la pertinencia de ciertas normas e instituciones, la toma de decisiones de carácter público, la solicitud de cuentas de parte de nuestras autoridades, entre otros asuntos— que implique hacer explícita la conexión entre los valores públicos que buscamos poner en ejercicio y las situaciones que debemos enfrentar en los espacios públicos. Esa

operación está ligada con el cuidado de aquella virtud que Aristóteles describía como *phrónesis*, la disposición racional que permite construir el juicio práctico que ponemos en juego en el desarrollo de la discusión cívica. Hoy, en el contexto de pandemia en el que vivimos, se suele plantear el problema como un dilema trágico entre las exigencias de la salud y las de la economía; creo que podríamos comprender mejor este dilema y avanzar en su resolución si examináramos con mayor rigor el proceso de deliberación y sus implicancias éticas.

El ejercicio del discernimiento implica lidiar con conflictos prácticos de gran magnitud, que suscitan importantes consecuencias éticas y políticas. Situaciones en la que no solamente es preciso identificar bienes y males, sino escenarios en los que colisionan bienes y bienes, o incluso en los que debemos elegir entre males. A menudo se los describe como *conflictos trágicos* que ponen a prueba la capacidad de razón práctica de los agentes, así como las actitudes y disposiciones emocionales que constituyen su carácter (Williams, 1986, 1993). Se trata de conflictos en los que tenemos que escoger entre alternativas que reconocemos como valiosas y dignas de adhesión, pero no podemos optar por ambas al mismo tiempo; aun en el caso de que estemos convencidos racionalmente de que una de las alternativas es superior, comprometernos con ella supondrá experimentar pesar por haber renunciado a los otros cursos de acción que quedaron en el camino. Los argumentos que sostienen *A* como la mejor opción no anulan las razones que nos llevaban a valorar *B* o *D*.

De modo similar, algunas veces tenemos que enfrentar situaciones en las que los agentes hemos de elegir entre opciones que identificamos como lamentables, nocivas o dignas de rechazo, y, sin embargo, se nos presenta como un hecho ineludible seguir alguno de estos cursos de acción. Alguien podría argüir que bajo tales circunstancias sería mejor no actuar en absoluto; no obstante, elegir permanecer quieto podría ser la expresión de uno de los males en discusión. En ocasiones tenemos que discernir entre males que en otras circunstancias desestima-

ríamos sin duda alguna (Williams, 1994). Fue nítidamente el caso de Antígona frente a la posibilidad de enterrar debidamente el cuerpo de Polinices o dejarlo insepulto; ha sido el caso también de muchos ciudadanos peruanos en el trance de votar por candidatos cuestionados en segundas vueltas presidenciales. Este tipo de conflictos es más común y frecuente de lo que quisiéramos admitir.

La situación de pandemia que hoy vivimos pone de manifiesto la presencia inquietante de los conflictos trágicos en nuestras vidas. Muchos ciudadanos y funcionarios públicos han planteado la circunstancia presente en los términos de un dilema entre la preservación de la salud y la supervivencia material. Miles de personas en el Perú y en el mundo están expuestas a una *muerte prematura* a manos del virus o de la extrema pobreza que son fruto de esta crisis. De hecho, el dilema se concibe desde dos formas de conservación de la vida que son esenciales y que revisten un grado similar de exigencia moral. La mayoría de personas consideran que es necesario conciliar ambas demandas — salud y vida económica— y es preciso examinar bajo qué condiciones y estrategias políticas precisas esta conciliación podría hacerse efectiva.

Es importante señalar que las decisiones que toman las autoridades políticas —en esta materia o en cualquier otra— han de ser sometidas al escrutinio cívico. Se trata de medidas que tienen consecuencias, literalmente, en la vida y la muerte de personas; aquellos individuos que se verán potencialmente afectados por estas políticas tienen algo que decir al respecto. La deliberación pública no es un instrumento teórico que acompañe simplemente a una visión abstracta de la democracia. Se trata de una herramienta social y política concreta desde la cual se defienden los derechos básicos de los agentes. En estos tiempos de crisis sanitaria y económica, es también un vehículo de acción solidaria en favor de la vida y la integridad de los sectores más vulnerables de la sociedad.

## ESPACIOS Y PRÁCTICAS DE DELIBERACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS CRÍTICOS

El ejercicio de la deliberación cívica requiere de espacios públicos, escenarios de debate y acción común. Los escenarios fundamentales de la esfera pública son el sistema político y las instituciones de la sociedad civil. El sistema político está conformado por el Estado —el entramado de normas e instituciones públicas que estructuran y regulan la vida colectiva—, así como los partidos políticos, organizaciones que se constituyen alrededor de una ideología y visión de la sociedad; ellos pretenden convertirse en alternativas en el ejercicio del gobierno o lograr una presencia de sus cuadros como sujetos de acción legislativa en el Parlamento. La movilización de los militantes y la participación en elecciones constituyen prácticas cruciales para la acción política en esta zona de la esfera pública.

Por su parte, el ciudadano independiente que aspira a actuar con otros y discutir asuntos de interés común con el fin de incorporar temas en la agenda pública debe buscar otros espacios. Se trata de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones sociales que median entre los ciudadanos y el Estado a través de las cuales pueden intervenir en el debate público e incorporar propuestas en materia de legislación y fiscalización política. Mediante esta clase de acción común los agentes pueden hacerse partícipes de las decisiones públicas. En estos espacios los ciudadanos podemos actuar directamente sobre los asuntos de la *res publica*, superando aquel “rol tutelar” que a veces nuestros representantes quisieran desempeñar en nuestras vidas. Cuando el ciudadano actúa políticamente asume las riendas de su propio destino. Las universidades, los colegios profesionales, los sindicatos, las ONG, las comunidades religiosas forman parte de la sociedad civil. Se trata de foros de deliberación común desde los cuales podemos ejercer poder en términos del cultivo de la agencia política (Instituto de Desarrollo Humano de América Latina [IDHAL], 2020).



A menudo se afirma que la meta de la deliberación pública es alcanzar consensos. Forjar acuerdos a través de la formulación y el contraste de argumentos constituye ciertamente la base de la toma de decisiones en materia política. No obstante, la expresión razonada de desacuerdos es también un objetivo democrático de gran valor. Emitir un juicio que disiente con el punto de vista de otros agentes —o que discrepa con la opinión de la mayoría— manifiesta una capacidad básica del ciudadano comprometido con el diálogo político que entraña un derecho fundamental a expresar el pensamiento. En una democracia liberal quien está en desacuerdo respecto de la perspectiva mayoritaria es un interlocutor válido en la conversación cívica, no un enemigo ni un hereje.

Fueron los pragmatistas estadounidenses quienes plantearon acertadamente que la deliberación pública debía cultivar una actitud *falibilista*. Se trata de una disposición que subyace a la práctica del debate en los espacios comunes. Ella implica el compromiso de defender la propia posición hasta donde alcancen las fuerzas del argumento. No obstante, si en el proceso dialógico caemos en la cuenta de que nuestro argumento se revela inconsistente o defectuoso, debemos estar en condiciones de cambiar de posición y asumir un mejor argumento. Se trata de una actitud intelectualmente saludable y honesta que pone énfasis en la validez de las razones frente al imperio de los intereses. De hecho, podría sostenerse que el *ethos* falibilista constituye una condición indispensable para que el diálogo sea genuino.

Las redes sociales se han convertido en las últimas décadas en una herramienta fundamental para que el ciudadano haga sentir su voz en la discusión pública. De hecho, en los tiempos que vivimos —una crisis sanitaria y económica producida por la pandemia producida por la COVID-19— incluso funcionarios estatales de alta investidura se valen de recursos informáticos. Lo vemos hoy, por ejemplo, en los debates del Pleno del Congreso. Estas redes y plataformas se han convertido en potenciales foros de deliberación pública. Digo “potenciales” porque

se trata de espacios que pueden convertirse en escenarios de conversación cívica, pero también pueden, bajo ciertas condiciones, guarecer malas prácticas comunicativas incompatibles con el intercambio libre de razones.

## **LA DESCONFIANZA FRENTE A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA.**

### **LA CRÍTICA DE CONSERVADORES Y PROGRESISTAS**

La deliberación pública es una manifestación básica de libertad política. En ese sentido, no podemos hablar de una *héxis* democrática sin cultivar el hábito de reunirse para discutir en público asuntos de interés común. No existe democracia sin *ágora*. Esta afirmación es cabalmente verdadera, más allá de la necesaria presencia de los procedimientos y mecanismos de representación política. Deliberar no es lo mismo que decir lo que uno piensa; implica someter los propios argumentos a examen crítico para sopesar qué direcciones podría tomar la acción común. No obstante, el núcleo deliberativo de la *práxis* política ha sido observado con sospecha tanto por conservadores como por progresistas. Diferentes versiones de la derecha y de la izquierda han expresado sus reservas frente al discernimiento cívico como eje de lo propiamente político.

### *LA TRINCHERA CONSERVADORA Y LAS PRETENSIONES DEL “SABER”*

Los conservadores expresan desconfianza respecto del hecho de entregarle a los ciudadanos la responsabilidad de examinar o discutir los elementos de la decisión pública. El consenso les parece una forma raquítica o espuria de validez. Ellos consideran que el acuerdo deliberativo estaría usurpando el lugar de la certeza. La política debería ser guiada, a su juicio, por alguna clase de *saber*. Pero ¿cuál? Aquí la respuesta no es unitaria. Los paleoconservadores —defensores de una visión premoderna de la razón— se remitían a una interpretación teológica y metafísica del mundo social, fundada en el conocimiento *natural* o

*revelado* de la estructura última del *kósmos*, así como de la estructura permanente del ser humano. Denominaban “metapolítica” a la disciplina que proyectaba ese presunto conocimiento hacia la vida pública. La libertad propuesta por el enfoque deliberativo simplemente desafiaba este conocimiento de carácter antropológico y metafísico. En otro tiempo, este fue el punto de vista de Maistre, Donoso Cortés y otros reaccionarios. Leo Strauss y sus discípulos representaron en décadas recientes esta corriente de pensamiento (Strauss, 1964/2006; Bloom, 1990/1999); hoy encontramos el reducto final de este tipo de ideología en la derecha confesional.

Los neoconservadores “libertarios” (“neoliberales”) invocan un conocimiento objetivo del funcionamiento de la sociedad que rechaza la interferencia del juicio del ciudadano común. Se trataría de un saber “técnico” vinculado a la gestión pública y al manejo gerencial de la economía. Los libertarios plantean que quienes ostentan este saber deberían asumir la tarea de planificar las políticas en general. Se concibe la sociedad a la manera del mercado, como un gigantesco y transparente escenario de competencia e intercambio entre agentes particulares, sujetos de interés privado. La sociedad se organiza públicamente a partir de la necesidad de garantizar el derecho a la vida, a la libertad personal y a la propiedad individuales, así como garantizar la libre iniciativa en el diseño y la realización del plan personal de vida en virtud de las preferencias de cada uno.

La sociedad es comprendida como una colección de individuos, comprometidos con sus propios intereses, que compiten entre sí conforme a las reglas que son fruto de un hipotético pacto social. Las decisiones de los individuos se explican a partir de la llamada *rational choice*, la presuposición de que las personas siempre actúan buscando maximizar beneficios privados y reducir costos. Este esquema sirve a muchos economistas y científicos sociales para entender e incluso *predecir* la acción individual. A diferencia de sus parientes

paleoconservadores, el saber que enarbolan los neoliberales hace gala de una pretendida “cientificidad”.

Esta visión de las cosas resulta discutible. Describir la sociedad solamente en términos de asociaciones de mercado constituye una interpretación enormemente simplificadora de la realidad social; considerar la competencia como la forma básica de relación interhumana implica invisibilizar cualquier modo de actividad humana de carácter cooperativo, como la propia deliberación. La percepción de metas o formas de valoración que trasciendan el logro individual o la eficacia instrumental simplemente desaparecen de nuestro horizonte de visión. Desde una línea de pensamiento similar, la teoría de la elección racional desconoce gravemente la multiplicidad (y la heterogeneidad) de las motivaciones que llevan a los agentes a elegir cursos de acción que no convergen con el mero logro de beneficios privados. Necesitamos una lectura más profunda y plural de nuestra capacidad de agencia (Sen, 1977).

Aunque no puede negarse la existencia de un tipo de conocimiento especializado para el diseño y la ejecución de las políticas públicas, resulta absurdo identificarlo con aquel reduccionismo ideológico que reivindican los libertarios, una simplificación de lo público que pretende minar el autogobierno. Necesitamos formar una esfera pública informada que pueda examinar razonadamente las reglas y decisiones que potencialmente afecten la vida de los ciudadanos; someternos sin más al arbitrio del técnico implicaría resignarnos al imperio del despotismo administrativo (De Tocqueville, 1835-1840/1969). Incluso si ciertas medidas se sostienen en un conocimiento técnico, los argumentos que se esgrimen en su favor deben ser sometidos a escrutinio público.

### *LA IZQUIERDA FRENTE A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA*

La izquierda también ha cuestionado los cimientos de la deliberación pública. Su argumento no apunta a invalidar la práctica de la

deliberación como fuente de autogobierno; de hecho, considera que la participación cívica en los procesos de toma de decisiones constituye un rasgo básico de la democracia, pero argumenta que para que esta participación pueda hacerse efectiva tienen que cumplirse condiciones de justicia social fundamental. La pobreza y la desigualdad, así como la persistencia de relaciones de dominación enrarecen la práctica de la deliberación. En otras palabras, para que la cultura de la deliberación pública sea genuina y tenga plena vigencia los agentes deben estar en una situación de libertad e igualdad; para que esta situación pueda producirse deben existir políticas de Estado basadas en el ejercicio de justicia distributiva y de acceso universal a servicios básicos de salud y educación. Sin condiciones de simetría la cultura de la deliberación pública se hace inviable.

Pienso que esta objeción debe ser tomada en serio pues en su núcleo es verdadera. No existe democracia liberal sin un combate sistemático a cualquier forma de injusticia estructural: pobreza, exclusión socioeconómica y política, etcétera. La veracidad del argumento reside en señalar que una preocupación unilateral por el cultivo del discernimiento cívico que descuida la transformación de las estructuras sociales no fortalece en absoluto ni la igualdad política ni el autogobierno. No obstante, la objeción puede encerrar una grave deficiencia (o deslizar una especie de trampa) si se la enfoca mal. Se la plantea defectuosamente si se sugiere la idea de que debemos *primero* atacar los problemas de injusticia estructural para *luego* construir espacios públicos y desarrollar formas de deliberación política.

Este argumento tiene dificultades no solo porque entraña una discutible dicotomía estructura económica/superestructura ideológica, sino porque nos lleva a la reprochable hipótesis de que se requiere pasar en la política real por una primera etapa autoritaria de solución de problemas estructurales para afrontar (sabe Dios cuándo) una “segunda fase”, marcada por la configuración de una cultura política democrática. Curiosamente, se trata de un argumento muy parecido al esgri-

mido por los defensores de los regímenes autoritarios de derecha, los cuales señalaban que nosotros “no estábamos preparados aún para vivir en democracia” y, por ello, necesitábamos embarcarnos en regímenes autocráticos que marcaran un camino hacia el momento en que estuviésemos realmente listos para vivir en “condiciones de libertad”.

La transformación de las estructuras sociales, las prácticas y las instituciones, y el ejercicio de la deliberación pública son dos frentes vitales que es preciso desarrollar en simultáneo, pues aun con todas sus limitaciones, se trata de dos caras de una misma moneda. Solo podremos lograr vivir en democracia *practicándola* en los escenarios de los que disponemos; no podemos “dejarla para después”. No existe un “después”. La *hélix* democrática se ejercita *aquí y ahora*. Es preciso consolidar las diferentes prácticas cotidianas de deliberación e inclusión, por modestas que sean. La construcción de espacios públicos y la adquisición de capacidades de razón práctica no son parte de un “acto segundo”. Necesitamos transformar tanto nuestras estructuras sociales como reformar nuestros modos de pensar en público. Recordemos la preocupación de Martha Nussbaum por la adquisición de capacidades fundamentales como la vida y la salud física (que forman parte de lo que podríamos describir como *las bases materiales* de la *calidad de vida*), observando las condiciones externas que les corresponden. Nussbaum subraya asimismo el rol “arquitectónico” de la razón práctica y la afiliación para el ejercicio de todas las demás capacidades (2012, cap. 1-2). Se trata de dos disposiciones esenciales para el trabajo de la deliberación pública. La lucha por el logro de la justicia social básica y el autogobierno son dimensiones complementarias del esfuerzo por la ampliación de libertades.

Buscar y encarnar socialmente las ideas correctas no basta para saber coexistir en un régimen libre; es solo una parte de la historia que quisiéramos algún día narrar y defender. También es importante desarrollar una *actitud* correcta frente a las ideas, propias y ajenas. Nos referimos al cuidado del *ethos* falibilista. Si abandonamos este *ethos* en

favor del presunto acceso a un sistema de certezas perdemos algo significativo para nuestras vidas. La cultura de la deliberación nos exige participar en un debate público riguroso y plural en el que estemos dispuestos a escuchar la voz del otro a la vez que hacer sentir la propia voz. Esa cultura espera de nosotros apertura al movimiento de las razones que seamos capaces de enseñar y aprender acerca de lo que es justo y valioso para los ciudadanos. Esa condición de apertura recíproca constituye el horizonte desde el cual es posible construir una vida en libertad.

## REFERENCIAS

- Bloom, A. (1999). *Gigantes y enanos: Interpretaciones sobre la historia sociopolítica de Occidente* (A. L. Bixio, trad.). Gedisa. (Trabajo original publicado en 1990).
- De Tocqueville, A. (1969). *La democracia en América* (J. P. Mayer, ed., M. Arroita-Jáuregui, trad.). Guadarrama. (Trabajo original publicado en 1835-1840).
- Instituto de Desarrollo Humano de América Latina. (2020, junio). *Ver-güenza, humillación y aislamiento social como privación del bienestar*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3fBMVeC>
- Menand, L. (2016). *El club de los metafísicos* (A. Bonnano, trad.). Ariel. (Trabajo original publicado en 2001).
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuestas para el desarrollo humano* (A. Santos Mosquera, trad.). Paidós. (Trabajo original publicado en 2011).
- Sen, A. (1977). Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy & Public Affairs*, 6(4), 317-344.

- Strauss, L. (2006). *La ciudad y el hombre* (L. Livchits, trad.). Katz. (Trabajo original publicado en 1964).
- Williams, B. (1986). La congruencia ética. En J. Raz (ed.), *Razonamiento práctico* (pp. 171-207). Fondo de Cultura Económica.
- Williams, B. (1993). Conflicto de valores (S. Marín, trad.). En *La fortuna moral* (pp. 97-110). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Williams, B. (1994). *Shame and necessity*. University of California Press.



# **O PAPEL DA EMPATIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO: UM OLHAR SOBRE A PANDEMIA**

Camila Horst  
Pedro Vieweger

## **A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO BRASIL**

“O Brasil não pode parar por 5 ou 7 mil mortes”. Esta foi uma afirmação concedida em 23 de março de 2020 por um dos empresários mais influentes politicamente no Brasil, Junior Durski (Baran, 2020). Assim como muitos empresários brasileiros, Durski é um apoiador público do atual presidente desse país. No mesmo dia das suas declarações, o presidente Jair Messias Bolsonaro utilizou o sistema televisivo nacional para informar que o coronavírus se assemelhava a uma gripezinha, que a pandemia logo passaria e a vida das pessoas seguiria em frente (Brito, 2020).

As declarações de Durski e de Bolsonaro repercutiram de diferentes formas: algumas pessoas os apoiaram e outras os repudiaram veementemente. Na base de apoio, as declarações do empresário Luciano Hang — dono de uma rede de lojas varejistas e uma das vozes mais influentes do mundo empresarial brasileiro nas redes sociais — se destacaram. Menos de dois meses depois das declarações de Durski e Bolsonaro, Hang defendeu publicamente que o pico de mortes no Brasil já havia

passado, justificando que a manutenção de medidas de isolamento social somente traria prejuízos à economia do país (Martínez-Vargas, 2020).

Conforme os dados oficiais do governo federal brasileiro (Secretaria de Vigilância em Saúde, 2020), no dia em que o empresário Luciano Hang declarou que o pior já havia passado, o país contabilizava mais de trinta e seis mil mortes devido à COVID-19. Infelizmente a previsão de Hang não se confirmou e o pior não havia passado. Até o momento em que esse texto foi escrito, o Brasil ainda não havia conseguido estabilizar o coronavírus, registrando uma marca de mais de 200 mil óbitos em 2021. No dia 03 de outubro de 2020, por exemplo, a taxa de letalidade era de 3% dentre os quase cinco milhões de infectados. Também, no dia 09 de outubro, o mundo alcançou a marca recorde de 350. 000 novos infectados identificados.

Por outro lado, nem todas as figuras públicas estavam a favor de uma espécie de *laissez-faire* da pandemia no Brasil. Um dos casos mais notórios é o do biólogo, doutor em epidemiologia Atila Iamarino. Utilizando dados de uma pesquisa realizada por pesquisadores da Imperial College COVID-19 Response Team (2020), que apontava para um risco de o Brasil registrar mais de um milhão de mortes em consequência da infecção por COVID-19, Atila recebeu rápida e significativa projeção nacional, conquistando milhares de apoiadores ao defender a necessidade de um rígido e imediato distanciamento social (Roda Viva, 2020).

Entretanto, uma pesquisa realizada com a população da região sul do Brasil vem demonstrando que as pessoas que tiveram algum prejuízo econômico devido à pandemia, como a diminuição ou perda da fonte de renda, apresentam 1.4 vezes mais chances de desenvolver transtornos mentais menores como consequência psicológica do contexto epidemiológico atual e do distanciamento social (Duarte *et al.*, 2020). Já uma pesquisa de abrangência nacional realizada por Barros *et al.* (2020), sobre relatos de depressão, tristeza, nervosismo e problemas

de sono, aponta que adultos jovens, mulheres e pessoas com antecedentes de depressão relataram apresentar fragilidades psíquicas durante esse período.

Os pesquisadores conjecturaram que a solidão devido ao isolamento surge como um estressor para essas condições entre a população adulta mais jovem, pois ela possui uma intensa vida social em comparação à população mais velha. Porém, a pesquisa problematiza que os adultos mais jovens muitas vezes apresentam responsabilidades na garantia do sustento de suas famílias, sendo este aspecto também importante no impacto na sua saúde mental (Barros *et al.*, 2020).

Passados quase um ano de pandemia no Brasil, já é chegada a hora de debater o porquê de algumas pessoas influentes parecerem não se importar com a morte de um grupo pequeno de indivíduos, ou de até mesmo 200 mil. Nesse capítulo, a pretensão é ir para além da trivialidade e de uma perspectiva utilitarista, na qual em uma balança hipotética, o *trade-off* seria uma simples tomada de decisão entre o bem-estar de origem econômica e a saúde geral das pessoas, ou em uma outra balança não menos excêntrica, entre a preservação da saúde física e da saúde mental. Aqui, pois, o desígnio é oferecer um olhar mais avançado do que o que já é exposto nos debates acessíveis; é disponibilizar uma reflexão com fundamento no conceito de empatia, aspecto base para entender a raiz de muitos comportamentos sociais e para fortalecer o desenvolvimento humano.

## O QUE É EMPATIA?

Debruçar-se sobre a empatia não é necessariamente novo para a abordagem das capacitações e para a discussão acerca do desenvolvimento humano. Mas seu conceito é, ainda, muito contestado, sobretudo pela falta de consenso sobre o que é, de fato, sentir empatia por alguém – que depende do ângulo a partir do qual o indivíduo se coloca em ou enxerga uma determinada situação.

Alguns estudos a consideram como aspecto essencial para que o desenvolvimento e as liberdades individuais ocorram nas mais diversas dimensões e nos mais diversos níveis. O estudo de Miller e Thomas (2020) sobre insegurança alimentar, por exemplo, argumenta que a empatia e o conhecimento devem ser cultivados como um dos instrumentos de política de combate à fome. A preocupação com a empatia pode ser encontrada também em algumas publicações realizadas por Martha Nussbaum (2005, 2014), principalmente no que se referem à empatia social e à formação de relações.

Ainda, pode-se fazer uma relação entre empatia e cidadania, uma vez que, segundo Gamio (2008), ser cidadão requer que entendamos a extensão dos nossos direitos e liberdades e, portanto, a extensão dos direitos e das liberdades do outro dentro da comunidade política. Em suas palavras: “Construir cidadania significa — entre outras coisas — contribuir para se criar consciência crítica em relação ao acesso de todos os indivíduos aos benefícios associados à posse de direitos universais e às liberdades vinculadas à participação política” (p. 246, tradução nossa). Para isso, é necessário ter uma conexão empática com o próximo e entender a natureza das injustiças.

A contribuição de Nussbaum, especificamente, mostra-se relevante principalmente quando se almeja entender o porquê de no âmbito social algumas pessoas parecerem não se importar com toda uma comunidade, mas apenas com alguns indivíduos. Como apontado por Nussbaum (2005), ao analisar-se o comportamento social não se deve esquecer de que as pessoas são seres políticos e sociais que compartilham e cultivam as suas emoções e os seus pensamentos em grandes grupos. Nesse caso, Nussbaum considera o aprendizado da empatia como necessário para que essas interações ocorram. Isso é justificável, conforme podemos relacionar com o trabalho de Gamio (2008) porque auxilia na configuração de um senso moral comum e se relaciona com a ideia de cidadania.

Outra contribuição importante da autora é colocar em pauta o fato da empatia não ser uma ferramenta estritamente pacífica e altruísta. Para Nussbaum (2014), a empatia não é sinônima de compaixão, pois a primeira pode ser utilizada com intenções diretas ou não de causar dor e sofrimento.

Mas, afinal, o que é empatia? Na literatura da psicologia, a empatia aparece conceituada por Hogan (1969) como “a apreensão intelectual ou imaginativa da condição ou estado de espírito de outra pessoa” (p. 307, tradução nossa), possuindo um papel importante para os fenômenos sociais e do desenvolvimento moral. Para Clark (1980), a empatia “é aquela capacidade única do ser humano de sentir as experiências, necessidades, aspirações, frustrações, tristezas, alegrias, ansiedades, mágoas ou fome dos outros como se fossem seus” (p. 187, tradução nossa). Já para Gamio (2008), a empatia pode ser entendida como um exercício de reflexão e imaginação que um indivíduo faz de colocar-se temporariamente dentro de uma situação/contexto específico em que outro indivíduo ou uma comunidade inteira se encontra.

Porém, como todo conceito complexo, a empatia foi alvo de discussões entre pares (Gladstein, 1981), principalmente em relação ao processo através do qual ela ocorre e do entendimento sobre isso, pois se a empatia é uma comunicação não-verbal, poderia ser considerada uma arte divina, um sexto sentido ou uma técnica que se adquire com esforço sistemático e consciente (Hickson, 1985). A literatura de neurociência, por exemplo, propõe a empatia como um aspecto de difícil entendimento pelo seu caráter sistemático, uma vez que ela combina processos automáticos, cognitivos, emocionais e regulatórios, que exigem processos e técnicas avançadas de análise de imagens do cérebro humano devido às complexas conexões e diferentes regiões neuronais que são envolvidas (Balconi e Bortolotti, 2012; Decety, 2010; Thirioux *et al.*, 2014). Todavia, uma das formas de caracterização do conceito de empatia consiste em assumir que ela é uma competência social, consti-

tuindo um atributo de engajamento e de cooperação que se aflora mais facilmente em um terreno social comum (Schwartz, 2019).

A importância para um comportamento social que abrange a empatia se estende também para dentro das clínicas, onde psicólogos e psiquiatras utilizam a falta da empatia como um dos critérios para realização de diagnósticos de transtornos de personalidade. Por exemplo, utilizando o modelo alternativo de diagnóstico do DSM-5, os clínicos esperam encontrar em um funcionamento interpessoal considerado saudável os seguintes aspectos na dimensão empatia: (i) “compreensão e apreciação das experiências e motivações das outras pessoas; (ii) tolerância em relação a perspectivas divergentes; (iii) entendimento dos efeitos do próprio comportamento sobre os outros” (American Psychiatric Association [APA], 2014, p. 762). Adicionalmente, a Associação Americana de Psiquiatria apresenta uma escala do nível de funcionamento de personalidade, na qual os prejuízos nas características de empatia figuram em quatro níveis diferentes. Nesse mesmo sentido, a falta de um funcionamento saudável pode ser um indicativo da presença de um transtorno de personalidade.

Pode-se dizer, também, que a empatia surge como um constructo psicológico com propriedade pró-social complexa, pois um dos componentes da empatia é o aprendizado do sofrimento alheio (Musek, 2017). Isto é, o compartilhamento e a compreensão do estado emocional de outra pessoa ocorrem pela auto-experienciação ou observação da dor do outro (Decety e Moriguchi, 2007), pois a observação ativa regiões cerebrais nas quais se acredita que os mecanismos neuronais do componente emocional da dor estão envolvidos com a observação empática da mesma (Wang *et al.*, 2014).

## **A EMPATIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E CONTEXTOS ADVERSOS**

Considerando os aspectos supracitados, observa-se que a empatia não é um dispositivo normativo que pode ser facilmente ligado e desligado, ou muito menos imposto de maneira *top-down*. A exemplo da performance social e político-econômica do Brasil no contexto epidemiológico do novo coronavírus, não bastaria normatizar a empatia, incentivando que as pessoas sejam mais empáticas umas com as outras.

Primeiro porque, como anteriormente mencionado, a empatia é um comportamento pró-social não elementar e pode estar associado aos estímulos ambientais — além de que em pessoas com transtornos de personalidade, a empatia está associada a prejuízos de funcionalidade. Segundo, porquanto em pessoas com funcionalidade de personalidade saudável, é de se esperar que a empatia não ocorra de forma ampla e irrestrita, mas, sim, limitada em certo nível, sobretudo a alvos, situações e objetos pelos quais as pessoas são naturalmente mais sensibilizadas — possivelmente, mais pessoas assumiriam ter mais empatia por mamíferos, como símios, do que por quaisquer crustáceos.

Nesse sentido, aqueles que defendem o isolamento social ou o *lock-down* no Brasil podem, sim, sem incorrer obrigatoriamente em incoerência, expor um comportamento empático, mesmo que saibam que as consequências disso possam ocasionar um agravamento de transtornos mentais, diminuição da renda, ou o aumento do desemprego para os mais vulneráveis. O mesmo pode ser dito sobre aquelas pessoas que são contrárias ao isolamento social, justificando na abertura do comércio a manutenção econômica do país e, portanto, da saúde física e mental das pessoas, mesmo que ao custo da morte de milhares delas.

Isso significa que uma pessoa pode sentir empatia independentemente do dilema moral ou de valores que estejam sendo discutidos ou questionados. Um exemplo disso é o famoso exercício de dilema moral: é justificável matar uma pessoa para salvar cinco vidas? Dependendo

do ângulo em que a pessoa analisa essa situação, sua empatia direcionará a resposta para um lado ou para outro. Isso ocorre porque a empatia pode se embasar em diferentes percepções advindas de diferentes experiências, sejam elas individuais ou coletivas. Virtualmente, cada indivíduo possui *background* e ferramentas singulares, os quais farão com que situações em que a empatia seria uma variável na equação do comportamento sejam processadas de maneira única através do algoritmo de julgamento de cada um.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além da consideração do papel da empatia para o entendimento do comportamento social e do funcionamento interpessoal (APA, 2014, p. 762) diante de contextos adversos como o de pandemia, propõe-se aqui a ampliação desse debate visando o desenvolvimento humano. Sugere-se para os pesquisadores da abordagem das capacitações e do desenvolvimento humano que, ao realizarem análises e propostas normativas, considerem que a empatia envolve (i) compreender e apreciar as motivações e as experiências das pessoas; (ii) tolerar a perspectiva divergente, e (iii) entender os efeitos das decisões e comportamento em relação ao outro. Ou seja, que considere o objeto de análise última — o comportamento do ser humano — como algo não robotizado e linear, mas, sim, complexo e multidimensional, apesar dos desafios de integrar áreas da psicologia e da economia.

No mesmo sentido, os pesquisadores da abordagem das capacitações e do desenvolvimento humano devem sempre frisar que quando se trabalha o conceito de empatia, independentemente do contexto, ela não pode ser confundida como um sinônimo de compaixão, como bem ressaltado por Nussbaum (2014). Ou seja, a construção da empatia ao longo da vida humana e social não se traduz, por si só, em ações individuais que possam colaborar para a diminuição do sofrimento alheio ou melhorar a vida de outra pessoa. Pois, como visto anteriormente,



a empatia consegue ser facilmente empregada como um instrumento para causar mais sofrimento e diminuir o bem-estar de outras pessoas.

Por fim, compreender que a empatia é complexa em diversos sentidos colabora para que não se justifiquem eventuais lapsos da mesma como uma expressão vaga de indiferença. Em última análise, deve-se buscar preencher o vão entre uma retórica “pró-empatia” e a aplicação dessa visão, traduzindo-a em políticas públicas de vanguarda, baseadas em teorias contemporâneas e humanizadas, tal qual propõem abordagens de desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS

- American Psychiatric Association. (2014). *DSM 5: Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais* (5.<sup>a</sup> ed.). Artmed.
- Balconi, M. e Bortolotti, A. (2012, janeiro). Resonance mechanism in empathic behavior: BEES, BIS/BAS and psychophysiological contribution. *Physiology & Behavior*, 105(2), 298-304. <https://doi.org/10.1016/j.physbeh.2011.08.002>
- Baran, K. (2020, 23 de março). Consequências econômicas serão maiores do que 5.000 ou 7.000 que vão morrer, diz dono do Madero. *Folha de S.Paulo*. <https://bit.ly/3rSyLbO>
- Barros, M. B. A., Lima, M. G., Malta, D. C., Szwarcwald, C. L., Azevedo, R. C. S., Romero, D., Da Silva D. R. P., Werneck A. O., De Souza Jr P. R.B., Azevedo, L. O., Machado, I. E., Damacena, G. N., Gomes, C. S., Gracie, R. e Pina, M. F. (2020, agosto). Relato de tristeza/depressão, nervosismo/ansiedade e problemas de sono na população adulta brasileira durante a pandemia de COVID-19. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 29(4). <https://doi.org/10.1590/s1679-49742020000400018>

- Brito, R. (2020, 24 de março). Bolsonaro volta a se referir ao coronavírus como gripezinha, critica governadores e gera reação. *Uol Economia*. <https://bit.ly/3sLqjfu>
- Clark, K. B. (1980). Empathy: A neglected topic in psychological research. *American Psychologist*, 35(2), 187-190. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.35.2.187>
- Decety, J. e Moriguchi, Y. (2007, novembro). The empathic brain and its dysfunction in psychiatric populations: Implications for intervention across different clinical conditions. *BioPsychoSocial Medicine*, 1(22). <https://doi.org/10.1186/1751-0759-1-22>
- Decety, J. (2010, agosto). The neurodevelopment of empathy in humans. *Developmental Neuroscience*, 32(4), 257-267. <https://doi.org/10.1159/000317771>
- Duarte, M. Q., Santo, M. A. S., Lima, C. P., Giordani, J. P. e Trentini, C. M.. (2020, junho). COVID-19 e os impactos na saúde mental: Uma amostra do Rio Grande do Sul, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(9): 3401-3411. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.16472020>.
- Gamio, G. (2008). El cultivo de las humanidades y la construcción de ciudadanía. *Miscelánea Comillas*, 66(129), 237-254. <https://bit.ly/2Pt7L5e>
- Gladstein, G. A. (1981). Empathy: An unneglected topic in psychological research. *American Psychologist*, 36(2), 224-225. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.36.2.224>
- Hickson, J. (1985, agosto). Psychological research on empathy: In search of an elusive phenomenon. *Psychological Reports*, 57(1), 91-94. <https://doi.org/10.2466/pr0.1985.57.1.91>

- Hogan, R. (1969). Development of an empathy scale. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 33(3), 307-316. <https://doi.org/10.1037/h0027580>
- Imperial College COVID-19 Response Team. (2020, 26 de março). *The global impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression* (Report 12). Imperial College London. <https://doi.org/10.25561/77735>
- Martínez-Vargas, I. (2020, 08 de junho). Sem provas, dono da Havan e Osmar Terra dizem que pico de mortes da pandemia já passou no Brasil. *Folha de S.Paulo*. <https://bit.ly/3dyz0mS>
- Miller, D. P. e Thomas, M. M. C. (2020, agosto). Policies to reduce food insecurity: An ethical imperative. *Physiology & Behavior*, 222. <https://doi.org/10.1016/j.physbeh.2020.112943>
- Musek, J. (2017). The psychological correlates of general factor of personality. Em *The General Factor of Personality* (pp. 127–165). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-811209-0.00005-4>
- Nussbaum, M. (2005). Emotions and the origins of morality. *Advances in Psychology*, 137, 61-117. [https://doi.org/10.1016/S0166-4115\(05\)80032-9](https://doi.org/10.1016/S0166-4115(05)80032-9)
- Nussbaum, M. (2014, outubro). Reply to the papers. *Phenomenology and the Cognitive Sciences*, 13(4): 659-670. <https://doi.org/10.1007/s11097-014-9391-x>
- Roda Viva. (2020, 30 de março). Roda Viva. *Atila Iamarino* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=s00BzYazxvU>
- Schwartz, W. (2019). Empathy in practice: A demonstration of some person concepts. Em *Descriptive Psychology and the Person Concept* (pp. 205–223). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/b978-0-12-813985-1.00009-6>

- Secretaria de Vigilância em Saúde. (2020). *Painel Coronavírus*. Ministério da Saúde do Brasil. <https://covid.saude.gov.br/>
- Thirioux, B., Mercier, M. R., Blanke, O. e Berthoz, A. (2014, maio). The cognitive and neural time course of empathy and sympathy: An electrical neuroimaging study on self-other interaction. *Neuroscience*, 267, 286-306. <https://doi.org/10.1016/j.neuroscience.2014.02.024>
- Wang, J., Wang, Y, Hu, Z. e Li, X. (2014, dezembro). Transcranial direct current stimulation of the dorsolateral prefrontal cortex increased pain empathy. *Neuroscience*, 281, 202-207. <https://doi.org/10.1016/j.neuroscience.2014.09.044>

**APROXIMACIONES CUANTITATIVAS A  
LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA CRISIS**





# ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL: UNA HERRAMIENTA PARA LA RECUPERACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Mónica Pinilla-Roncancio

La pandemia por el COVID-19 viene siendo uno de los más grandes retos a los que se ha enfrentado el mundo en el siglo XXI. No solo en temas de cuidado y acceso a servicios de salud para todas las personas de manera equitativa, sino también se ha convertido en uno de los mayores retos sociales y económicos que se han presentado en la historia contemporánea.

En el caso de América Latina, las grandes inequidades en acceso a servicios básicos y oportunidades se han visto reforzadas como resultado de la grave situación que muchos países han presentado desde marzo de 2020 (Comisión Europea para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020). De igual manera, los altos niveles de inequidad, que son característicos de los países de la región, han sido elementos clave en cómo diferentes grupos de la sociedad han enfrentado la pandemia y las consecuencias que ha tenido sobre los niveles de vida de los hogares.

La pandemia por COVID-19 ha incrementado la vulnerabilidad de individuos y hogares que antes eran usualmente ignorados por las diferentes políticas sociales. Generalmente, se consideraba que los trabajadores por cuenta propia, independientes o personas en la “clase media” no estaban en alto riesgo de pobreza, y no eran un grupo prioritario

para recibir un apoyo estatal (Lustig y Tommasi, 2020). Sin embargo, dadas las medidas no farmacológicas implementadas por los países para contención de la pandemia, estos grupos han visto incrementada su vulnerabilidad a la pobreza o pobreza extrema.

Cuando se busca analizar el incremento de los niveles de pobreza y vulnerabilidad de los “nuevos” y “antiguos” pobres, es importante reconocer que vivir en pobreza va más allá de la carencia de ingresos y se asocia con la falta de capacidades básicas (Sen, 2009). En este contexto, las consecuencias negativas de la pandemia en los niveles socioeconómicos de los hogares no solo se relacionan con los niveles de ingreso, sino también con los niveles de privación en otros importantes indicadores para el desarrollo que se asocian de manera directa con el hecho de vivir en pobreza, con diferencias entre grupos y con factores que están fuera del control de los individuos (Venkatapuram, 2020).

Más allá de la pandemia por COVID-19, han sido las medidas de contención implementadas por la mayoría de los países del mundo las que han colocado en gran riesgo de pobreza a millones de personas, que enfrentan una pérdida en su ingreso y el reto de continuar una vida bajo unas condiciones que no se adaptan a todas sus necesidades. Es importante resaltar que estas medidas de contingencia buscaban proteger la salud de las poblaciones, uno de los funcionamientos más importantes de los individuos, pero han tenido consecuencias negativas en otros funcionamientos, como son el empleo, la violencia, el bienestar psicológico, la educación, entre otros.

Con esto en mente, es fundamental reconocer que el proceso de recuperación social y económica de las consecuencias negativas generadas por la pandemia por COVID-19 debe evaluar y analizar la situación de millones de hogares desde una perspectiva multidimensional, reconociendo que este proceso debe incluir aspectos relacionados con el desarrollo de las capacidades y funcionamientos de los individuos, respetando su agencia, autonomía y libertad de poder decidir cuál es la vida que desean y quieren vivir. En este contexto, los índices de



pobreza multidimensional diseñados por cada uno de los países (IPM nacionales)<sup>1</sup> se convierten en herramientas potentes para el diseño, la coordinación e implementación de políticas públicas en el proceso de recuperación.

América Latina se ha caracterizado por ser la región pionera en la medición y análisis de pobreza multidimensional. Países como Colombia, México, Chile, Costa Rica, entre otros, cuentan con IPM que informan la toma de decisiones políticas en torno a las prioridades nacionales. Los IPM nacionales son mediciones que permiten entender la pobreza desde una perspectiva multidimensional, donde se identifican diferentes dimensiones e indicadores que son constitutivas de pobreza y son adaptados a las necesidades del país. Este capítulo tiene como propósito presentar algunas de las posibles formas como los IPM nacionales pueden proporcionar información relevante en el proceso de recuperación y como la experiencia de algunos países de la región puede brindar ejemplos importantes para esta nueva etapa.

## AMÉRICA LATINA ENTRE LA POBREZA Y LA PANDEMIA

Antes de la pandemia por COVID-19, se estimaba que el 30.8 % de la población en América Latina era pobre por ingreso (CEPAL, 2019b). La mayoría de las personas pobres habitaban en zonas rurales y en países de mediano-bajo ingreso y en los últimos años se había presentado una reducción importante de los niveles de pobreza y pobreza extrema, que pasaron de 45.4 % en 2002 a 30.8 % en 2019, y de 12.2 % en 2002 a 11.5 % en 2019, respectivamente (CEPAL, 2019b). Igualmente, en el campo de pobreza multidimensional se ha observado

---

1 Es importante resaltar que existen diferentes tipos de índices de pobreza multidimensional (IPM), como son el IPM global publicado anualmente por el PNUD y el IPM para América Latina y el Caribe publicado por la CEPAL. Sin embargo, este documento se enfoca principalmente en los IPM nacionales como instrumento de política pública que guía la toma de decisiones a nivel de país.

una reducción importante; de hecho, países como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Haití han presentado reducciones importantes en los niveles de pobreza multidimensional de acuerdo con los resultados del IPM global (Alkire, Kovesdi *et al.*, 2020).

Contrario a lo que ha pasado con la pobreza, la región no había tenido grandes reducciones en los niveles de inequidad por ingreso (CEPAL, 2019a). Países como Colombia, Chile y Brasil continúan siendo de los más desiguales del mundo, y a pesar de los avances que los países de la región han hecho para reducir la desigualdad, su efecto no ha sido tan amplio como el observado en el caso de pobreza (CEPAL, 2019a).

El acceso a oportunidades como educación, salud y empleo también ha sido inequitativo en la mayoría de los países (CEPAL, 2016). De hecho, la mayoría de los países de la región presentan una distribución inequitativa en el número de servicios educativos y de salud disponibles entre zonas urbanas y rurales (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2012). Algo similar ocurre con la distribución entre regiones, siendo las regiones más remotas y con un alto porcentaje de población rural aquellas con menores servicios, aspecto que limita las oportunidades que tienen los habitantes de dichas regiones y aumenta la inequidad de oportunidades dentro de los países (CEPAL, 2016).

América Latina también se ha caracterizado por ser una región con altos niveles de informalidad laboral (Amarante y Arim, 2015; Amarante *et al.*, 2016), con sistemas de protección social segmentados y estratificados (Barrientos, 2004; Barrientos e Hinojosa-Valencia, 2009), con limitada cobertura, la cual varía entre países (Cecchini, 2019) y con un mercado laboral débil, el cual en algunos países no proporciona oportunidades adecuadas y en equidad de condiciones a todos los individuos, incluyendo mujeres, personas con discapacidad u otros grupos minoritarios (Amarante y Arim, 2015).

Las características de inequidad, pobreza, falta de distribución equitativa de oportunidades, sistemas de protección social estratificados y segmentados, son algunos de los aspectos que han generado que la región sea una de las más afectadas por la pandemia (Banco Mundial, 2020a). No solo en el número de casos de infectados o por la alta mortalidad, sino por el impacto económico y social que la pandemia ha tenido sobre la población.

Desde que se presentó el primer caso por COVID-19 el 26 de febrero de 2020, en Brasil, los países de la región han implementado medidas como el cierre de colegios y universidades, el aislamiento físico selectivo de grupos vulnerables, cuarentenas estrictas, cierre de fronteras y prohibición de eventos masivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020). Estas medidas han tenido un impacto importante en el empleo, la educación y la salud de los ciudadanos, con un aumento de la tasa de desocupación, que pasó de 8 % a 12.3 % (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020), y se estima que alrededor de 3.13 millones de estudiantes están en riesgo de deserción escolar (UNESCO, 2020), además de un aumento de la mortalidad por causas diferentes al COVID-19 (Venkatapuram, 2020).

Actualmente se reconoce que la crisis no simplemente ha afectado a las personas más pobres de la sociedad, sino que también ha creado un nuevo grupo de personas pobres, las cuales anteriormente eran ignoradas de las políticas de protección social y de las políticas sociales. De acuerdo con el Banco Mundial, los nuevos pobres tienden a vivir en el área urbana, tener mayores niveles de educación, y a trabajar en sectores diferentes a la agricultura (Banco Mundial, 2020b). Dadas las nuevas características de este grupo, se espera que, aunque un porcentaje importante se encuentre en países con niveles de pobreza altos previos a la pandemia, también se vea un aumento en países donde existía un grupo importante de personas vulnerables, las cuales participaban en el mercado laboral, pero no contaban con un empleo estable, con seguridad

social, considerados como informales, y que estaban en alto riesgo de caer en pobreza ante cualquier choque (Banco Mundial, 2020b).

Muchos de los IPM nacionales de países de la región incluyen dimensiones e indicadores relacionados con educación, salud, empleo, seguridad alimentaria, etcétera, y aunque no todos los aspectos que se han visto afectados se encuentran en los IPM nacionales, es importante resaltar que los países de la región cuentan con IPM con estructuras completas (Oxford Poverty & Human Development Initiative [OPHI] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2019). Por esta razón, los IPM nacionales se vuelven herramientas valiosas para el proceso de recuperación económica y social de las consecuencias de la pandemia por COVID-19. Los hogares e individuos que eran pobres o han caído en pobreza como resultado de la pandemia son grupos que no simplemente han experimentado caídas en su ingreso, sino que también han sufrido aumento de sus privaciones y pérdida de sus capacidades, dado que los niños no asisten a los colegios y tienen mayor riesgo de deserción escolar o rezago educativo, los adultos han perdido sus empleos, en muchos casos trabajan menos horas de las que desean, ha aumentado la informalidad laboral, el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar y han aumentado también las barreras para el acceso a servicios de salud para la población en general (López-Calva y Meléndez, 2020).

Dentro de las diferentes aplicaciones de los IPM están la coordinación de políticas sociales, la focalización de beneficiarios de proyectos sociales y el diseño presupuestal. Estas tres aplicaciones se acompañan de un análisis detallado de quiénes son las personas pobres y cómo se constituye su pobreza, para así lograr el objetivo de no dejar a nadie atrás. Aunque existen muchos más usos del IPM para política pública, nos enfocaremos en estos tres, dado que son de gran importancia en el proceso de recuperación.

Cuando se habla de coordinación de políticas sociales, se resalta la necesidad de estudiar de manera detallada cómo los efectos de la

pandemia generan incrementos en las privaciones de cada uno de los indicadores de manera simultánea. En este punto es importante que los diferentes gobiernos estudien los resultados de la información proporcionada por los IPM y cómo dichos aumentos afectan a hogares y grupos con características específicas. Esta información le permitirá al gobierno coordinar políticas, programas y acciones para que se implementen estrategias que no solo busquen abordar un aspecto, sino que incluyan diferentes dimensiones, para lograr así reducir de manera rápida la intensidad de la pobreza y lograr una mayor eficiencia en el gasto social. Colombia es uno de los países que ha utilizado su IPM para coordinación de políticas sociales para la reducción de la pobreza; en este caso la reducción en las tasas de privación y pobreza del IPM de Colombia es parte de las metas del gobierno y para ello se han implementado mesas de trabajo ministerial, que permiten la coordinación de acciones (Zavaleta y Angulo, 2017).

La segunda aplicación (focalización de individuos y hogares) permite la identificación de personas que han sufrido las peores consecuencias de la pandemia, no solo porque perdieron su empleo e ingreso, sino también en otras dimensiones. Por ejemplo, porque los niños en edad escolar no pudieron continuar sus clases, dada la falta de acceso a internet, o la carencia de un computador o de electricidad en el hogar. Igualmente, porque los adultos mayores o personas con diferentes enfermedades no han tenido un acceso oportuno a servicios de salud, lo cual ha generado que sus enfermedades de base hayan empeorado, o que las mujeres embarazadas no hayan asistido a controles prenatales, aspecto que pone en riesgo la salud de la madre y el infante. Estos son solo algunos de los muchos aspectos que se pueden contemplar al utilizar una medida multidimensional en el análisis de pobreza. En este sentido, realizar procesos de focalización basados en IPM permitirá identificar los más vulnerables no solo porque no cuentan con el ingreso suficiente, sino también porque sus privaciones han aumentado en varios indicadores, lo que los lleva a estar en riesgo de pobreza

extrema y, si no se busca una solución a largo plazo, pobreza crónica. En el caso de Honduras, se diseñó un índice multidimensional de vulnerabilidad (IMV) para focalizar a personas por cuenta propia, que no contaban con acceso a seguridad social o eran desempleadas. Este índice identificaba como vulnerables a las personas que vivían en hogares con niveles de vulnerabilidad igual o mayor al 35 %, utilizando el Registro Único de Participantes como fuente de información. El IMV incluyó cuatro dimensiones y 15 indicadores que capturaban aspectos con la composición del hogar, resiliencia económica, empleo y servicios de la vivienda; y aunque no seguía la misma estructura del IPM nacional para Honduras, la metodología permitía un análisis similar y algunos de sus indicadores utilizaron la definición del IPM nacional. Este índice permitió pensar en las consecuencias de la pandemia desde una perspectiva multidimensional, reconociendo que la interacción de las múltiples vulnerabilidades que las personas y hogares enfrentan es de suma importancia en el proceso de focalización (PNUD, 2020).

Aunque la mayoría de los IPM nacionales se calculan con encuestas de hogares que no permiten la identificación de personas y hogares pobres, es posible calcular IPM proxy utilizando registros administrativos, datos censales u otras fuentes de información que tengan mayor nivel de desagregación. Dependiendo del objetivo del ejercicio de medición, se puede adaptar la estructura del IPM para que responda a las necesidades del país. Un ejemplo de usos del IPM con diferentes de datos es Colombia, quien ha calculado el IPM con datos de encuestas (IPM nacional), datos censales (IPM municipal) y datos de registros administrativos (IPM calculado con el SISBEN). Cada de estos ejercicios ha brindado información para el monitoreo de reducción de la pobreza multidimensional y coordinación de estrategias nacionales para la reducción de la misma (IPM nacional), además de brindar información a los diferentes municipios para el diseño de sus políticas públicas basados en el IPM (IPM municipal) y focalizar recursos o transferencias de acuerdo con los niveles de pobreza multidimensional,

entre otros indicadores (Contreras y Díaz, 2020; Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020a, 2020b).

Finalmente, la tercera aplicación (diseño presupuestal) permitirá a los gobiernos pensar en soluciones multidimensionales, que generen inclusión de las personas más pobres y vulnerables, que puedan garantizar el acceso a oportunidades y servicios básicos en equidad de condiciones y que busquen que las personas y hogares logren la vida que quieren y desean. En este caso es importante resaltar que el uso de los IPM nacionales dentro del proceso de asignación presupuestal dependerá del mecanismo de designación de recursos que cada uno de los países utilice. El estudio del porcentaje de personas y hogares privados en cada uno de los indicadores brinda información relevante en la identificación de las diferentes necesidades que presentan los individuos, en este caso es posible realizar una asignación basada en necesidades (*need-based resource allocation*). Si se utilizan fuentes de datos con información desagregada a nivel de hogares o individuos (censos o registros administrativos) es posible utilizar la información del número de individuos privados y pobres en la asignación de recursos por captación; de esa forma, los municipios con mayor número de personas pobres y un mayor nivel de necesidades recibirán una cantidad de recursos más elevada. En el caso de que los gobiernos utilicen mecanismos de diseño de presupuesto basados en resultados, el IPM nacional puede ser utilizado para seleccionar las prioridades y las metas, identificando cuáles son aquellas políticas y programas que buscan reducir las privaciones en cada indicador. De esa forma, cada indicador cuenta con un número de políticas que buscará reducir las privaciones, y el presupuesto se establecerá dependiendo de las proyecciones que se deseen (por ejemplo, reducir privación en acceso a servicios de salud en 5 %, lo que equivale a un número específico de la población).

Costa Rica es uno de los pocos países a nivel mundial que ha utilizado su IPM nacional como herramienta para el proceso de asignación presupuestal. Este país utiliza un presupuesto por resultado, el cual se

distribuye a nivel regional. Dado que el IPM de Costa Rica se calcula con la Encuesta Nacional de Hogares que tiene una representatividad a nivel regional (mismo nivel de designación presupuestal), el país ha podido desarrollar un proceso en el cual la asignación presupuestal depende del logro que se haya tenido en el cumplimiento de metas relacionadas con la reducción de las privaciones de diferentes indicadores del IPM, en cada una de las regiones. La estrategia de reducción de pobreza Puente al Desarrollo es el mecanismo de coordinación entre los diferentes programas seleccionados. A lo largo de los años se han seleccionada programas en el ámbito nacional y regional que se relacionan con diferentes indicadores del IPM; dentro de estos programas se establecen metas específicas relacionadas con la reducción de pobreza y se designa el presupuesto de acuerdo con los resultados esperados para cada programa (Horizonte Positivo, 2019).

En estas tres aplicaciones es necesario realizar un análisis detallado de la información que los IPM proporcionan. De hecho, es posible hacer estimaciones y simulaciones sobre el impacto multidimensional de la pandemia en cada país; por ejemplo, realizando simulaciones es posible determinar cómo el cierre de colegios y universidades o la falta de acceso a servicios de salud de las personas sin COVID-19 generarán un impacto en la pobreza multidimensional. Este ha sido el caso de República Dominicana, donde, a partir de microsimulaciones, se identificó que el aumento de una privación podría llevar a elevar la pobreza multidimensional en casi siete puntos porcentuales (Vicepresidencia de la República Dominicana y OPHI, 2020). Aunque estas cifras no son extremadamente altas, sí son un llamado de alerta para contemplar el uso de mediciones multidimensionales en el estudio de los efectos de COVID-19 en la población. De igual manera, es posible realizar proyecciones de cómo el aumento en el porcentaje de las personas y hogares privados en indicadores como nutrición o asistencia escolar pueden llegar a reducir el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. De hecho, Alkire, Nogales *et al.* (2020) utilizando el IPM global



estimaron que, dada la pandemia por COVID-19, los países verán una pérdida en la reducción de los niveles de pobreza multidimensional entre 3 a 10 años.

Finalmente, los IPM nacionales pueden ser desagregados por subgrupos. Se conoce que la pandemia ha afectado de manera desproporcional a personas en los grupos más vulnerables, ya sea por su grupo étnico, discapacidad, tipo de empleo (empleados informales) o nivel socioeconómico, y, aunque el virus no tiene preferencia por personas de un grupo en específico, la morbilidad y mortalidad sí ha aumentado en estos grupos, ya que son ellos los que tienen menor acceso a servicios de salud y los que mayor riesgo tienen de ser infectados dados los trabajos que realizan y las condiciones donde viven (hacinamiento, falta de acceso a agua potable, no acceso a un lugar donde realizar lavado de manos, etc.). Adicionalmente, estos grupos también han enfrentado los peores efectos económicos, siendo las personas en empleos informales o por cuenta propia uno de los grupos más afectados en América Latina. Por ello, se deben priorizar estos grupos, aprender qué tipos de privaciones presentan y cómo dichas privaciones interactúan, y planear políticas y programas diseñados con el fin de reducir su vulnerabilidad a COVID-19, reducir sus niveles de pobreza y evitar que la severidad de la misma aumente.

La solución a un problema multidimensional, como el generado por la pandemia por COVID-19, debe ser multidimensional. En la actualidad, la principal respuesta que han dado los países de la región es hacer una expansión vertical y horizontal de programas de asistencia social (Gentilini *et al.*, 2020), y, aunque estas medidas son de suma relevancia y son una estrategia necesaria dada la situación actual, es importante que los gobiernos de la región implementen políticas que busquen reducir el impacto económico del choque, la pérdida de capacidades y garantizar que los individuos tengan la oportunidad de lograr los funcionamientos que les permitan vivir la vida que desean vivir de manera óptima. Por eso los IPM son una herramienta fundamental

que los gobiernos deben utilizar. Entender y estudiar cómo y por qué la pobreza ha aumentado dada la situación es un deber de todos los Estados; sin esto, las soluciones no serán las adecuadas, y veremos un continuo aumento de la pobreza y una reducción en el capital humano de los países.

## CONCLUSIONES

La pandemia por COVID-19 ha colocado a los países de la región en una de las peores crisis de la historia. Ha incrementado la pobreza y la desigualdad y ha demandado que los gobiernos respondan de manera inmediata tanto para contener la diseminación del virus y proteger la salud como para solucionar la crisis económica que trajeron consigo las medidas de contención. En este sentido, América Latina ha sido una de las regiones más golpeadas por la pandemia, no solo en número de muertes y contagios, sino también en número de personas que han sido afectadas. Siendo la región más desigual del mundo, con altas tasas de informalidad en el mercado laboral y sistemas de protección social segmentados y estratificados, la región no tenía los medios para proteger a los más vulnerables y a los grupos que antes no eran contemplados como vulnerables. En este sentido, es fundamental que los Estados implementen planes y estrategias de recuperación multidimensionales. Dentro de estos, se recomienda reconocer que los efectos de la pandemia han aumentado las privaciones en capacidades básicas, que van más allá de la tenencia de ingresos. Entonces, los IPM son una herramienta poderosa para entender, planificar y tomar decisiones que busquen la recuperación de los individuos, entendiendo que ser pobre es la carencia de las capacidades básicas.

**REFERENCIAS**

- Alkire, S., Kovesdi, F., Scharlin-Pettee, S. y Pinilla-Roncancio, M. (2020, julio). *Changes over time in the global multidimensional poverty index and other measures: Towards national poverty reports*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3wjhvQp>
- Alkire, S., Nogales, R., Quinn, N. y Suppa, N. (2020, julio). *On track or not? Projecting the global multidimensional poverty index*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/2PTFHB2>
- Amarante, V. y Arim, R. (eds.). (2015, marzo). *Desigualdad e informalidad: Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. CEPAL. <https://bit.ly/3sOySX5>
- Amarante, V., Galván, M. y Mancero, X. (2016, abril). Desigualdad en América Latina: Una medición global. *Revista CEPAL*, 118, 25-47. <https://bit.ly/3dvsHR9>
- Banco Mundial. (2020a). *El costo de mantenerse sanos*. <https://bit.ly/39E6GhS>
- Banco Mundial. (2020b). *La pobreza y la prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte*. <https://bit.ly/3wonOIK>
- Barrientos, A. (2004). Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime. En I. Gough, G. Wood, A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis y G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 121-168). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720239.006>
- Barrientos, A. e Hinojosa-Valencia, L. (2009). *A review of social protection in Latin America*. Institute of Development Studies, University of Sussex.

- Cecchini, S. (ed.). (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://bit.ly/3dvsM7p>
- Contreras, J. y Díaz, D. (2020, diciembre). *Cálculos de pobreza con SISBEN IV*. Prosperidad Social, Gobierno de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020a). *Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal, 2018*. <https://bit.ly/2PzbQVz>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020b). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, 2019*. <https://bit.ly/3wnqYpA>
- Comisión Europea para América Latina y el Caribe. (2016, octubre). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/39FTHwb>
- Comisión Europea para América Latina y el Caribe. (2019a). *Panorama social de América Latina, 2018*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/39D58F8>
- Comisión Europea para América Latina y el Caribe. (2019b). *Panorama social de América Latina, 2019*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/2QXxpiV>
- Comisión Europea para América Latina y el Caribe. (2020, 15 de julio). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Naciones Unidas.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., López, A. V., Mujica, I. V., Quintana, R. y Zafar, U. (2020, 12 de junio). *Social protection and jobs responses to Covid-19: A real-time review of country measures*. Banco Mundial. <https://bit.ly/2Om9gSq>

- Horizonte Positivo. (2019). *Presupuesto basado en evidencia. Ejercicios presupuestarios 2017, 2018, 2019. Informe de resultados.*
- López-Calva, L. F. y Meléndez, M. (eds.). (2020). *Las implicaciones socioeconómicas de la pandemia por COVID-19: Ideas para la acción en políticas públicas.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3sZDSZ7>
- Lustig, N. y Tommasi, M. (2020, mayo). *COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: Un marco conceptual.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/2PNiaIV>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020, junio). *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe.* <https://bit.ly/3meQFUR>
- Organización Panamericana de la Salud. (2012). Sistemas de salud y protección social en salud. En *Salud en las Américas.* <https://bit.ly/3fEHE6i>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis.* <https://bit.ly/2QTMWai>
- Oxford Poverty & Human Development Initiative y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *How to build a national multidimensional poverty index (MPI): Using the MPI to inform the SDGs.* Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . (2020, 21 de agosto). *Focalización de transferencias electrónicas a población vulnerable por el COVID-19 en Honduras.* <https://bit.ly/3wn9qKq>

- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Penguin.
- UNESCO. (2020, 30 de julio). *UNESCO COVID-19 education response: How many students are at risk of not returning to school?* <https://bit.ly/3rN3ln4>
- Venkatapuram, S. (2020, 30 de junio). Human capabilities and pandemics. *Journal of Human Development and Capabilities*, 21(3), 280-286. <https://bit.ly/31P954V>
- Vicepresidencia de la República Dominicana y Oxford Poverty & Human Development Initiative. (2020, 18 de julio). *COVID-19 y la pobreza multidimensional en República Dominicana. Simulación del efecto de la pandemia en la pobreza multidimensional en República Dominicana*. <https://bit.ly/2QYIFeZ>
- Zavaleta, D. y Angulo, R. (2017, mayo). National roundtable and dashboard for poverty reduction in Colombia. *MPPN Policy Briefing*, 45. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3rLYC4U>

# COVID-INDEX E DESENVOLVIMENTO HUMANO: UMA ANÁLISE DE CORRELAÇÃO NO BRASIL

Diogo Ferraz

Enzo B. Mariano

Patricia Manzine

Herick Moralles

Paulo Morceiro

Daisy do Nascimento Rebelatto

## RESUMO

O COVID-Index analisa o combate ao coronavírus em relação à utilização do sistema hospitalar, auxiliando as autoridades na tomada de decisão para a (re)alocação de recursos financeiros, infraestrutura de saúde e médicos durante a pandemia. Entretanto, esse indicador ainda não foi associado ao desenvolvimento humano regional. O objetivo deste trabalho é comparar o COVID-Index com o índice de desenvolvimento humano (IDH) de 543 microrregiões brasileiras. Utilizando uma matriz de correlação de Pearson, os resultados mostraram que o IDH está negativamente correlacionado com o COVID-Index (-0.2624; 0.001). Mais importante, a análise por dimensões revela que a correlação negativa é mais forte para a saúde (-0.3012; 0.001), seguida da renda (-0.2389; 0.001) e da educação (-0.2318; 0.001). Isso mostra que as autoridades devem se concentrar em políticas públicas de saúde

em um primeiro momento, mas também promover políticas para aumentar a renda e melhorar a educação, a fim de reduzir o impacto de próximas pandemias eventuais.

## INTRODUÇÃO

Os países de baixa ou média renda têm gastos sociais e estruturas hospitalares inadequados e insuficientes para fornecer serviços públicos de qualidade à população (Bein *et al.*, 2017; Dieleman *et al.*, 2018). Esses países enfrentam o desafio de (re)alocar os escassos recursos públicos, especialmente em regiões como África e América Latina (Araújo, Barros e Wanke, 2013; Andrade, de Almeida Botega e Guedes, 2020; Varela, de Andrade Martins e Lopes Fávero, 2010). Além disso, o Brasil tem infraestrutura social desigual relacionada à saúde, educação e renda entre as regiões. Algumas regiões possuem um número adequado de capacidades, enquanto outras carecem de recursos adequados para a saúde, baixo número de médicos e alta desigualdade de renda (Ferraz, Mariano, Rebelatto *et al.*, 2020).

A pandemia do novo coronavírus trouxe um novo desafio para os países de baixa ou média renda (Ferraz, Mariano, Manzine *et al.*, 2020; Mariano *et al.*, 2021). Isso porque a pandemia afeta diretamente a rede de saúde, mas é agravada também por outros aspectos do desenvolvimento humano. Por exemplo, regiões socialmente vulneráveis podem ter um agravamento durante a pandemia, pois os indivíduos precisam conseguir renda, o que dificulta a permanência no isolamento social. Regiões com menor nível educacional podem apresentar indivíduos indiferentes à pandemia, pois não compreendem a importância das práticas de saúde coletiva. Esse cenário requer mecanismos diretos para revelar quais áreas demandam mais atenção dos formuladores de políticas para receber investimentos em saúde, educação e renda. Este tipo de análise pode evitar mortes e prevenir o colapso da rede de saúde devido à pandemia do novo coronavírus. Para responder a esse desafio,



o objetivo desse estudo foi avaliar a correlação entre os componentes do índice de desenvolvimento humano (IDH) e o COVID-Index. O COVID-Index é um indicador que verifica a utilização da estrutura hospitalar em relação ao número de casos confirmados e óbitos por coronavírus. Esse indicador capta como a estrutura hospitalar, os equipamentos da área de saúde e a quantidade de médicos são distribuídos regionalmente.

O Brasil é um caso peculiar ao possuir alta heterogeneidade regional. As regiões Norte e Nordeste são menos desenvolvidas do que as regiões Sul e Sudeste, onde as unidades federativas apresentam IDH relativamente maiores (Ferraz, Mariano, Rebelatto *et al.*, 2020). Esse cenário desafiador pode fornecer resultados para desenvolver recomendações políticas e diretrizes para a (re)alocação de recursos durante a atual pandemia. Essa pesquisa contribui por apresentar uma análise da relação entre o COVID-Index e o desenvolvimento humano, o que é especialmente interessante para as regiões mais vulneráveis, que requerem ferramentas para monitorar a pandemia.

## DESENVOLVIMENTO HUMANO

De acordo com as Nações Unidas, o desenvolvimento humano é um processo de ampliação das liberdades para todos os seres humanos e depende das capacidades e da liberdade dos indivíduos para realizar suas funções (Robeyns, 2006; Anand e Sen, 1994). Para compreender esse fenômeno, o índice de desenvolvimento humano (IDH) é medido como a média geométrica da educação, expectativa de vida e renda (Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento [PNUD], 2018).

No Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento humano é crucial porque o país conseguiu diminuir a pobreza e a desigualdade aumentando os gastos sociais por meio de programas de transferência condicional de renda (Banco Mundial, 2016). No entanto, ainda existem duas realidades sociais no Brasil. O Norte e Nordeste apresentam regi-

ões como Maranhão, onde apenas 32.7% da população se beneficia com sistema de coleta de lixo, ou Rondônia (54%) onde metade da população vive sem sistema de abastecimento de água; ou Piauí, onde apenas 8.3% da população têm acesso à rede de esgoto. Em contrapartida, Sul e Sudeste apresentam melhores condições de vida. Por exemplo, em São Paulo, o estado mais rico do Brasil, quase toda a população tem acesso à coleta de lixo (98.8%), abastecimento de água (96.4%) e rede de esgoto (93%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019). Para enfrentar essa heterogeneidade, o Brasil vem desenvolvendo políticas sociais para reduzir a desigualdade de renda, a insegurança alimentar, o déficit habitacional e aumentar o salário mínimo (Ferraz, Mariano, Rebelatto *et al.*, 2020). No entanto, o setor público tem menos recursos devido à emenda constitucional que limita os gastos públicos até 2027 (Emenda Constitucional 95, 2016). Esse cenário se torna ainda mais desafiador devido à pandemia do novo coronavírus, que exige investimento público em diversas áreas sociais. Por esse motivo, é crucial relacionar a importância das políticas sociais para o desenvolvimento humano durante o enfrentamento da pandemia.

## COVID-INDEX

O COVID-Index analisa a possibilidade de colapso da estrutura hospitalar, decorrente da pandemia do novo coronavírus (Ferraz, Mariano, Manzine *et al.*, 2020; Mariano *et al.* 2021). Este indicador varia entre 0 e 1, sendo que quando mais próximo de zero, melhor é o desempenho da região na utilização da estrutura hospitalar para o combate ao coronavírus. Quando mais próximo de um, pior é o desempenho da região na utilização da estrutura hospitalar para o combate ao coronavírus.

O COVID-Index é calculado por meio do *Data Envelopment Analysis* (DEA), que é um método matemático baseado em programação linear (Charnes *et al.*, 1978). Esse método mede a eficiência

das unidades tomadoras de decisão (DMU) com uma fronteira linear empírica. O DEA revela o número máximo de *outputs* que podem ser produzidas por *inputs*. Assim, representa o limite de produção determinado pela restrição de insumos (Charnes *et al.*, 1978). Foi utilizado o DEA invertido para entender o uso de estruturas hospitalares em relação à pandemia de coronavírus (Mariano *et al.*, 2021). Quanto maior o índice COVID, pior é o desempenho. Em outras palavras, as regiões com melhor classificação são aquelas com pior resultado. Esse tipo de análise também demonstra o possível colapso da infraestrutura hospitalar, considerando o elevado número de casos e de óbitos por coronavírus. Foi utilizado o modelo de retornos variáveis de escala (VRS), que identifica a variação entre insumos e produtos. O modelo VRS tem a vantagem de permitir comparações relativas entre regiões com diferentes estruturas hospitalares, conforme mostra a Tabela 1.

**Tabela 1**

*Modelo DEA-VRS*

*Orientado ao Input*

$$MAX \sum_{i=1}^m u_i \cdot y_{i0} + w$$

Sujeito a:

$$\sum_{j=1}^n v_j \cdot x_{j0} = 1$$

$$\sum_{i=1}^m u_i \cdot y_{ik} - \sum_{j=1}^n v_j \cdot x_{jk} + w \leq 0 \text{ for } k = 1, 2, \dots, h$$

*w sem restrição de sinal*

*Orientado ao Output*

$$MIN \sum_{i=1}^n v_j \cdot x_{j0} - w$$

Sujeito a:

$$\sum_{j=1}^m u_i \cdot y_{i0} = 1$$

$$\sum_{i=1}^m u_i \cdot y_{ik} - \sum_{j=1}^n v_j \cdot x_{jk} + w \leq 0 \text{ for } k = 1, 2, \dots, h$$

*w sem restrição de sinal*

Fonte: Mariano e Rebelatto (2014).

Na qual  $X_{jk}$  representa o nível de estrutura hospitalar  $j$  na região  $k$ ;  $y_{ik}$  representa o número de casos e mortes por coronavírus  $i$  na região

$k$ ;  $x_{j0}$  representa o nível de estrutura hospitalar  $j$  na região;  $y_{i0}$  representa o número de casos e mortes por coronavírus  $i$  na região;  $v_j$  representa o peso da estrutura hospitalar  $j$  para a região;  $u_i$  representa o peso de casos e mortes por coronavírus  $i$  para a região;  $m$  é a quantidade de dimensões analisadas no output;  $n$  é a quantidade de estrutura hospitalar analisada; e  $w$  representa o fator de escala.

Dentre as vantagens do indicador, destacam-se: (I) é um indicador composto que agrega informações sobre infraestrutura hospitalar (quantidade de leitos e respiradores) e quantidade de médicos em hospitais públicos e privados. O COVID-Index consegue transmitir a informação de forma simples, por meio de um índice; (II) pode ser utilizado para (re)alocação dos principais recursos para o combate à pandemia; (III) pode ser utilizado por autoridades municipais para sustentar decisões de gestão; (IV) é um indicador relativo; (V) aponta situações de atenção quando os casos confirmados de coronavírus e as mortes aumentam; (VI) antecipa a possibilidade do colapso do sistema hospitalar.

O COVID-Index é construído por meio de dados oficiais do Datasus do Ministério da Saúde (Datasus, 2020). Os casos confirmados e o número de mortes pelo novo coronavírus dos municípios são extraídos da base de dados Brasil.io, que coleta informações das Secretarias Estaduais de Saúde. Nesse estudo, os dados foram extraídos em abril de 2020. A Tabela 2 apresenta as variáveis utilizadas:

**Tabela 2***Variáveis utilizadas*

<b>Variável</b>	<b>Fonte</b>	<b>Classificação</b>
Quantidade de respiradores	Datasus	Input
Quantidade de UTI (adultos)	Datasus	Input
Quantidade de leitos clínicos	Datasus	Input
Somatório da quantidade de médicos ( <i>clínicos, infectologistas e pneumologistas</i> )	Datasus	Input
Número de casos confirmados de coronavírus	Boletins das Secretarias Estaduais (via Brasil.io)	Output
Número de óbitos por coronavírus	Boletins das Secretarias Estaduais (via Brasil.io)	Output

Fonte: Datasus e Brasil.io. Dados de 27 de abril. Elaborado pelos autores.

**Tabela 3**

*Análise de sensibilidade entre Covid-Index e alguns indicadores*

Rank	Capital	UF	COVID-Index	Número de casos de Covid-19 confirmados dividido pelas variáveis abaixo:					
				Respiradores	Médicos	Leitos totais	Leitos SUS	Leitos Não SUS	
1	Manaus	AM	1.0	3.2	2.8	0.8	1.0	3.7	
2	Macapá	AP	1.0	7.8	3.4	0.9	1.1	4.6	
3	Fortaleza	CE	1.0	3.5	3.5	0.6	0.9	1.7	
4	São Paulo	SP	1.0	1.9	1.7	0.5	1.0	1.0	
5	São Luís	MA	0.9	3.5	3.1	0.5	0.7	2.7	
6	Rio de Janeiro	RJ	0.7	1.2	1.3	0.4	0.6	1.0	
7	Recife	PE	0.5	1.0	1.4	0.2	0.3	0.8	
8	Belém	PA	0.5	1.9	1.2	0.4	0.6	1.2	
9	Boa Vista	RR	0.4	2.6	1.0	0.4	0.4	8.3	
10	Rio Branco	AC	0.4	2.0	0.8	0.3	0.3	2.2	
11	Vitória	ES	0.3	1.1	1.3	0.2	0.4	0.7	
12	Maceió	AL	0.3	1.3	0.7	0.2	0.3	0.7	
13	Salvador	BA	0.3	0.9	0.7	0.2	0.3	0.5	
14	João Pessoa	PB	0.2	0.8	0.7	0.1	0.2	0.4	
15	Brasília	DF	0.2	0.5	0.5	0.2	0.3	0.4	
16	Porto Velho	RO	0.2	0.9	0.8	0.2	0.2	0.6	

Rank	Capital	UF	COVID-Index	Número de casos de Covid-19 confirmados dividido pelas variáveis abaixo:					
				Respiradores	Medicos	Leitos totais	Leitos SUS	Leitos Não SUS	
17	Teresina	PI	0.2	0.9	0.7	0.1	0.1	0.4	
18	Florianópolis	SC	0.2	0.7	0.3	0.2	0.3	0.4	
19	Natal	RN	0.1	0.7	0.6	0.1	0.2	0.4	
20	Curitiba	PR	0.1	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	
21	Goiânia	GO	0.1	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	
22	Belo Horizonte	MG	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	
23	Porto Alegre	RS	0.1	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	
24	Aracaju	SE	0.0	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	
25	Cuiabá	MT	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	
26	Campo Grande	MS	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	
27	Palmas	TO	0.0	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	

Fonte: Datasus e Brasil.io. Dados de 27 de abril. Elaborado pelos autores.

Dividindo o número de casos confirmados pelo novo coronavírus pelos equipamentos hospitalares das capitais brasileiras (ver Tabela 3), verifica-se que o ranking do COVID-Index está aderente com cada uma das variáveis-insumo que alimentam o modelo. Nesse aspecto, regiões com pior infraestrutura hospitalar são as que mais sofrem com a pandemia. Por exemplo, embora a capital São Paulo seja tratada como o epicentro da pandemia, existem regiões em situação pior como Manaus, Macapá e Fortaleza.

Ao detalhar os dados é possível observar as fragilidades das capitais brasileiras quanto ao número de respiradores, médicos e leitos em relação ao número de pessoas contaminadas. Entretanto, a subnotificação de casos, que deve ser elevada em algumas capitais, como Belém, pode distorcer a análise dos dados. O número de contaminados oficialmente confirmados por leito clínico em Belém ainda é relativamente baixo, por isso, o indicador mostra Belém na oitava posição enquanto a realidade nessa capital parece ser pior. Isso deixa claro que o governo precisa aumentar o número de testes e divulgar as informações mais rapidamente para que os cientistas possam realizar estudos e propor medidas que minimizem os impactos do novo coronavírus.

## **RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO HUMANO E COVID-INDEX**

A análise microrregional pelo COVID-Index mostrou que a região da Amazônia (Norte do Brasil) foi a mais afetada pela pandemia. Isso decorre da precariedade da infraestrutura hospitalar regional. Os estados do Amazonas e Amapá demonstraram o pior desempenho. Por exemplo, o estado do Amazonas apresentou o cenário mais preocupante, pois 85% das microrregiões mostraram o pior indicador do COVID-Index.

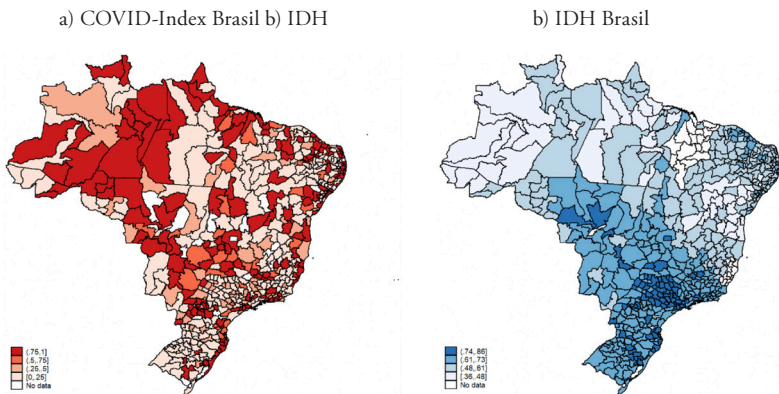
Esse capítulo utiliza dados do índice de desenvolvimento humano no Brasil para o ano de 2010. A Figura 1 mostra que existe uma relação



negativa entre o COVID-Index e o IDH das microrregiões. Por exemplo, o Sul e Sudeste do Brasil possuem regiões com COVID-Index abaixo de 0.70, o que demonstra o relativamente baixo impacto da pandemia na infraestrutura hospitalar nesses locais (Figura 1a). Note que essas regiões apresentam os maiores níveis de desenvolvimento humano no país (Figura 1b), tendo em vista os melhores índices em educação, saúde e renda do Brasil.

**Figura 1**

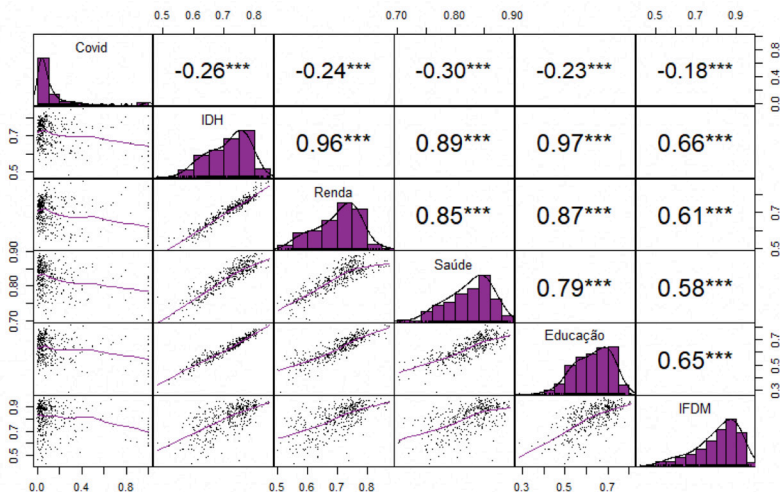
*Mapa microrregiões brasileiras*



A fim de verificar a correlação entre o desenvolvimento humano e o COVID-Index, a Figura 2 traz a matriz de correlação de Pearson para as microrregiões brasileiras. Essa análise revela alguns resultados importantes. Primeiro, há correlação negativa entre o COVID-Index e o IDH (-0.26). Em outros termos, a melhora do IDH causa redução do indicador COVID. Essa e as demais correlações são estatisticamente significativas ao nível de 1%.

**Figura 2**

*Matriz de correlação*



Segundo, existe correlação negativa (-0.24) entre o COVID-Index e a renda. Esse resultado aponta para a importância de políticas sociais de transferência de renda durante a pandemia. Isso porque indivíduos sem renda precisam buscar emprego formal ou informal e utilizar o transporte público, o que piora as medidas de isolamento social. Terceiro, como esperado, a saúde possui correlação negativa (-0.30) com o COVID-Index. Isso reforça a importância de investimentos em saúde, a fim de melhorar a infraestrutura dos hospitais e rede de atendimento às famílias mais carentes. Quarto, a educação mostrou correlação negativa (-0.23) com o COVID-Index. Isso pode ter ocorrido porque regiões com pessoas com maior escolaridade tendem a respeitar o isolamento social e a compreender a importância do uso de máscaras e álcool em gel para higienização. Finalmente, o índice de desenvolvimento municipal (IDM) também possui correlação negativa (-0.18)

com o COVID-Index. Isso mostra que regiões com maior desenvolvimento econômico são menos impactadas pela pandemia.

Esses resultados podem auxiliar autoridades públicas a investir nas microrregiões com pior desempenho, a fim de melhorar o desenvolvimento humano (saúde, renda e educação), além de oferecer melhores recursos para controle da pandemia. Em outros termos, esse tipo de análise oferece às autoridades competentes a oportunidade de mitigar previamente os problemas causados por pandemias como a do novo coronavírus. Tais ações incluiriam a construção de hospitais de campanha, endurecimento do bloqueio, junto com medidas financeiras para apoiar a saúde e a educação, programas sociais para distribuição de renda, entre outras ações. Vale destacar que esse capítulo fez uma análise de correlação entre COVID-Index e desenvolvimento humano. Trabalhos futuros devem analisar a causalidade entre essas variáveis, a fim de estabelecer as relações do fenômeno analisado. Além disso, esse artigo utilizou os últimos dados disponíveis para o IDH (2010) por microrregiões no Brasil. Recomenda-se que estudos futuros atualizem essa análise por meio de informações mais recentes. Note que o COVID-Index é adequado para avaliar políticas públicas durante uma segunda onda de coronavírus, em outras situações de pandemia, ou mesmo após a mesma, com o objetivo de diminuir as heterogeneidades sociais do país. Em suma, o COVID-Index está negativamente associado às dimensões do desenvolvimento humano, o que requer políticas públicas para além da saúde. Essas políticas sociais precisam desenvolver mecanismos de melhoria da educação e da renda dos indivíduos durante a pandemia.

## REFERÊNCIAS

- Anand, S. e Sen, A. (1994). Human development index: Methodology and measurement. *Human Development Report Office*. <https://bit.ly/2PN6i9P>
- Andrade, M. V., de Almeida Botega, L. e Guedes, G. R.. (2020, maio). Brazilian hospitals' performance: An assessment of the Unified Health System (SUS). *Health Care Management Science*, 23, 443-452. <https://doi.org/10.1007/s10729-020-09505-5>
- Araújo, C., Barros, C. P. e Wanke, P. (2013, agosto). Efficiency determinants and capacity issues in Brazilian for-profit hospitals. *Health Care Management Science*, 17, 126-138. <https://doi.org/10.1007/s10729-013-9249-8>
- Banco Mundial. (2016, abril). *World Development Indicators 2016*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0683-4>
- Bein, M. A., Unlucan, D., Olowu, G. e Kalifa, W. (2017, maio). Healthcare spending and health outcomes: Evidence from selected East African countries. *African Health Sciences*, 17(1), 247-254. <https://doi.org/10.4314/ahs.v17i1.30>
- Charnes, A., Cooper, W. W. e Rhodes, E. (1978, novembro). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444. [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(78\)90138-8](https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8)
- Datasus. (2020). *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)*. Ministério da Saúde do Brasil. <http://cnes.datasus.gov.br/>
- Dieleman, J. L., Sadat, N., Chang, A. Y., Fullman, N., Abbafati, C., Acharya, P., Adou, A. K., Kiadaliri, A. A., Alam, K., Alizadeh-Navaei, R., Alkerwi, A., Ammar, W., Antonio, C., Aremu, O.,

- Asgedom, S. W., Atey, T. M., Ávila-Burgos, L., Ayer, R., Badali, H., [...] Murray, C. J. L. (2018, abril). Trends in future health financing and coverage: Future health spending and universal health coverage in 188 countries, 2016-40. *The Lancet*, 391, 1783-1798. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)30697-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)30697-4)
- Emenda Constitucional 95 de 2016, D. O. n.º 241 (2016). <https://bit.ly/31OWEWN>
- Ferraz, D., Mariano, E. B., Manzine, P., Moralles H. F., Morceiro, P. C., Torres, B., de Almeida, M., Soares de Mello, J. C. e Rebelatto, D. (2020, outubro). COVID Index: Vulnerability of the hospital structure in Brazilian microregions. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3700516>
- Ferraz, D., Mariano, E. B., Rebelatto, D. e Hartmann, D. (2020, abril). Linking human development and the financial responsibility of regions: Combined index proposals using methods from data envelopment analysis. *Social Indicators Research*, 150, 439-478. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02338-3>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira*, 2019. <https://bit.ly/3cJ34NI>
- Mariano, E. B. y Rebelatto, D. (2014). Transformation of wealth produced into quality of life: Analysis of the social efficiency of nation-states with the DEA's triple index approach. *Journal of the Operational Research Society*, 65(11), 1664-1681. <https://doi.org/10.1057/jors.2013.132>
- Mariano, E. B., Torres, B., Almeida, M., Ferraz, D., Rebelatto, D. e Soares de Mello, J. C. (2021, março). Brazilian states in the context of COVID-19 pandemic: An index proposition using Network

- Data Envelopment Analysis. *IEEE Latin America Transactions*, 19(6). <https://bit.ly/3sOJxkj>
- Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento. (2018). *Human development indices and indicators 2018*. PNUD. <https://doi.org/10.18356/656a3808-en>
- Robeyns, I. (2003). Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities". *Feminist Economics*, 9(2-3), 61-92. <https://doi.org/10.1080/1354570022000078024>
- Robeyns, I. (2006). The capability approach in development. *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351-376. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00263.x>
- Varela, P. S., de Andrade Martins, G. e Lopes Fávero, L. P. (2010, agosto). Production efficiency and financing of public health: An analysis of small municipalities in the state of São Paulo - Brazil. *Health Care Management Science*, 13, 112-123. <https://doi.org/10.1007/s10729-009-9114-y>

# ¿CÓMO SE ASOCIAN EL RIESGO MULTIDIMENSIONAL Y LOS EFECTOS DE LA COVID-19? EVIDENCIA A NIVEL DISTRITAL PARA LAS PROVINCIAS DE LIMA Y EL CALLAO EN PERÚ

Jhonatan Clausen  
Nicolás Barrantes<sup>1</sup>

A inicios de la pandemia global ocasionada por la COVID-19 en marzo de 2020, Alkire *et al.* (2020) advirtieron acerca de la situación de particular vulnerabilidad a la que encontrarían expuestas las personas que sufren una serie de privaciones no monetarias específicas. Con base en la información de los indicadores incluidos en el índice de pobreza multidimensional global (IPM global), Alkire y Jahan (2018) identificaron como potenciales fuentes de mayor exposición al riesgo de COVID-19 tres privaciones: (i) utilización de combustibles contaminantes para cocinar, (ii) desnutrición crónica y (iii) falta de acceso a agua.

Utilizando datos provenientes de los censos nacionales de 2017 de Perú (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2017), así como del incremento porcentual de muertes no violentas a nivel distrital en las provincias de Lima y el Callao (Sistema Informático

---

1 Estamos en deuda con Micaela Salcedo por su apoyo como asistente de investigación en el desarrollo del este capítulo.

Nacional de Defunciones [SINADEF], 2021), este capítulo presenta evidencia inicial sobre la validez de la hipótesis planteada por Alkire *et al.* (2020). Más aun, este capítulo plantea ampliar la exploración a un conjunto más amplio de indicadores que los tres antes mencionados pertenecientes al IPM global. Específicamente, identificamos cuatro potenciales indicadores de riesgo al COVID-19 para el caso peruano: (i) hacinamiento, (ii) falta de acceso a agua, (iii) falta de acceso a refrigeración en el hogar y (iv) utilización de combustibles contaminantes para cocinar.

Los resultados muestran que existe una correlación positiva y significativa entre la incidencia de riesgo multidimensional a la COVID-19 y el incremento porcentual de muertes no violentas a nivel de los 50 distritos de las provincias de Lima y el Callao. Adicionalmente, encontramos que también existe una correlación positiva y significativa entre la incidencia de pobreza monetaria y el incremento porcentual de muertes no violentas, así como una correlación negativa y significativa entre el índice de desarrollo humano (IDH) distrital y el incremento en la mortalidad.

## **DATOS Y MÉTODOS**

La hipótesis de esta investigación es que los distritos en los que las personas están más expuestas a múltiples privaciones simultáneas son más vulnerables frente a las consecuencias de la COVID-19. La exploración empírica de esta relación se realizó a partir de información de los 50 distritos que conforman las provincias de Lima, sede de la capital del Perú, y el Callao, su principal puerto. Según la información del SINADEF, el número total de personas fallecidas por causas no violentas en estas provincias entre marzo y diciembre de 2020 ascendió a 80 280, lo que representa el 42.8 % del total de muertes no violentas a nivel nacional en el mismo periodo (187 460). Asimismo, en 2020, el exceso de muertes no violentas entre marzo y diciembre en las provincias de



Lima y el Callao respecto al 2019 fue de 52 288. Esta cifra representa más del 50 % del exceso de muertes no violentas entre marzo y diciembre registradas por el SINADEF en todo el país para el mismo periodo (97 958).

Desde 2016 el SINADEF, desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Salud (MINSA) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), permite que los médicos registren, a través de un aplicativo informático, los datos de las personas fallecidas a nivel nacional, así como generar certificados de defunción (MINSA, 2021). Vargas-Herrera *et al.* (2018) reportaron que la cobertura del registro de fallecimientos en el SINADEF tuvo una mejora continua desde su implementación en agosto de 2016, hasta julio de 2018. En este último mes, se logró registrar 76 % de la cantidad de fallecimientos que solía reportar el MINSA en los últimos 5 años en todo el territorio nacional.

A partir de los datos del SINADEF, estimamos el nivel aproximado de afectación distrital por COVID-19 a partir del incremento porcentual de muertes no violentas ocurridas entre marzo (mes de inicio de la pandemia en Perú) y diciembre en 2020 en comparación con aquellas ocurridas entre marzo y diciembre de 2019 en cada uno de los 50 distritos que conforman las provincias de Lima y el Callao. Optamos por usar este indicador y no el reporte oficial de muertes por COVID-19 del MINSA por dos razones. Primero, desde julio de 2020, el MINSA reconoció que el reporte oficial de muertes por COVID-19 presentaba un subregistro importante (“Pilar Mazzetti: Sinceramiento”, 2020). De hecho, el MINSA (2021) reportó oficialmente un total de 37 773 personas fallecidas por COVID-19 durante todo 2020, además de 13 338 muertes para las que se sospecha que fueron ocasionadas por la enfermedad. La suma de estas dos cifras explica apenas el 52.2 % del exceso de 97 958 muertes registrado por SINADEF entre marzo y diciembre de 2020 en relación a 2019 a nivel nacional. Segundo, al considerar todas las muertes por causas no violentas, el indicador construido refleja la afectación a los distritos tanto por el incremento

de fallecimientos causados directamente por la COVID-19 como por aquellos ocasionados indirectamente por la pandemia. Por ejemplo, dado que los recursos del sector salud, tanto públicos como privados, se orientaron a la atención de pacientes con COVID-19, personas afectadas por otros tipos de problemas de salud y enfermedades graves tuvieron menos posibilidades de acceder a atención médica oportuna.

Por otro lado, para estimar el riesgo multidimensional de las personas frente a la COVID-19, se utilizó información proveniente de los censos nacionales de 2017, recogida por el INEI. Utilizando estos datos, se construyó un índice de riesgo multidimensional frente a la COVID-19. Este indicador está inspirado en la propuesta de Alkire *et al.* (2020), quienes anticiparon, en marzo de 2020, que las personas expuestas a un conjunto de tres tipos de privaciones incluidas en el IPM global (Alkire y Jahan, 2018) serían más vulnerables frente a las consecuencias de la COVID-19. Estas privaciones son (i) la utilización de combustibles contaminantes, (ii) la desnutrición crónica y (iii) la falta de acceso a agua.

Para la estimación del índice de riesgo multidimensional propuesto en este capítulo, primero identificamos si cada una de las personas censadas estaban expuestas a los siguientes cuatro potenciales factores de riesgo frente a la COVID-19: (i) hacinamiento, (ii) falta de acceso a agua, (iii) falta de acceso a refrigeración en el hogar y (iv) utilización de combustibles contaminantes para cocinar. En hogares hacinados, existe una menor posibilidad de mantener el distanciamiento social ante la presencia de la enfermedad. La falta de acceso a agua permanentemente impide mantener el constante lavado de manos recomendado para disminuir los contagios. La ausencia de refrigeradora conlleva a que los miembros del hogar tengan una mayor necesidad de salir de la vivienda para realizar compras de alimentos de manera más frecuente, lo que implica una mayor exposición al virus en los mercados y centros de abastecimiento. Finalmente, la utilización de combustibles contaminantes genera complicaciones respiratorias a largo plazo, lo que

podría implicar un desarrollo de síntomas graves ante la presencia de la enfermedad. Los criterios con los cuales identificamos si una persona está expuesta o no a cada uno de estos factores de riesgo se detallan en la Tabla 1. A diferencia de Alkire *et al.* (2020), no fue posible incorporar un indicador de desnutrición crónica debido a que los censos nacionales de 2017 no cuentan con información antropométrica de los miembros de los hogares.

**Tabla 1**

*Criterios para identificar la exposición a los factores de riesgo multidimensional frente a la COVID-19*

<b>Indicador de riesgo</b>	<b>La persona se encuentra expuesta al factor de riesgo asociado al indicador si...</b>
Hacinamiento	En la vivienda hay 3 o más personas por habitación (sin contar el baño, la cocina, los pasadizos ni el garage).
Agua	La fuente del agua principal de la vivienda procede de camión-cisterna (u otro similar), pozo (agua subterránea), manantial, puquio, río, acequia, lago, laguna u otro, o la vivienda no tiene servicio de agua todos los días, o tiene el servicio todos los días pero no por 24 horas al día.
Refrigeradora	El hogar no tiene refrigeradora.
Combustible	El combustible que el hogar usa para cocinar es carbón, leña, bosta, estiércol u otro distinto de gas o electricidad.

Elaboración propia.

Luego, identificamos a las personas que viven en situación de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 como aquellas que están expuestas a, al menos, dos de los cuatro factores de riesgo presentados en la Tabla 1. Finalmente, estimamos la incidencia de riesgo multidimensional en cada distrito como el porcentaje de personas que viven en

situación de riesgo multidimensional. En línea con Alkire *et al.* (2020), la hipótesis principal de este capítulo es que los distritos con una mayor incidencia de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 presentan un mayor incremento porcentual de muertes no violentas ocurridas entre marzo y diciembre en 2020 en comparación con aquellas ocurridas entre marzo y diciembre de 2019.

De manera complementaria, exploramos en qué medida el incremento porcentual de muertes no violentas a nivel distrital está correlacionado con el IDH y con la incidencia de pobreza monetaria en los distritos. Los datos del IDH provienen del informe sobre desarrollo humano en Perú del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019); la información sobre la incidencia de pobreza monetaria a nivel distrital, del Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018 del INEI (2020). Esperaríamos que los distritos con mayores niveles del IDH presenten un menor incremento porcentual en las muertes no violentas, mientras que esperamos que los distritos con mayor incidencia de pobreza multidimensional presenten un mayor incremento porcentual en las muertes no violentas.

## RESULTADOS

La Tabla 2 muestra las principales estadísticas descriptivas de las variables de interés para las provincias de Lima y el Callao. El incremento de muertes no violentas de marzo a diciembre entre 2019 y 2020 fue de 187 % y 155 % en las provincias de Lima y el Callao, respectivamente. Asimismo, la proporción de personas en situación de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 fue de 13.8 % y 18.6 % en dichas regiones. Finalmente, la provincia de Lima presentó un mayor IDH y una menor incidencia de pobreza monetaria que la provincia del Callao.

**Tabla 2**

*Estadísticas descriptivas de los indicadores de incremento porcentual de muertes no violentas, riesgo multidimensional frente a la COVID-19, IDH e incidencia de pobreza monetaria, provincias de Lima y el Callao*

Provincia	Muertes en 2019	Muertes en 2020	Incremento de muertes 2019-2020 (%)	Riesgo multidimensional	IDH	Pobreza monetaria (cota inferior)	Pobreza monetaria (cota superior)	Pobreza monetaria (promedio)
Lima	25 047	72 005	187 %	13.8 %	0,726	12.4 %	14.1 %	13.3 %
Callao	3 445	8 775	155 %	18.6 %	0,640	14.9 %	18.8 %	16.9 %

Fuentes: SINADEF (2021); INEI (2017, 2020); PNUD (2019).

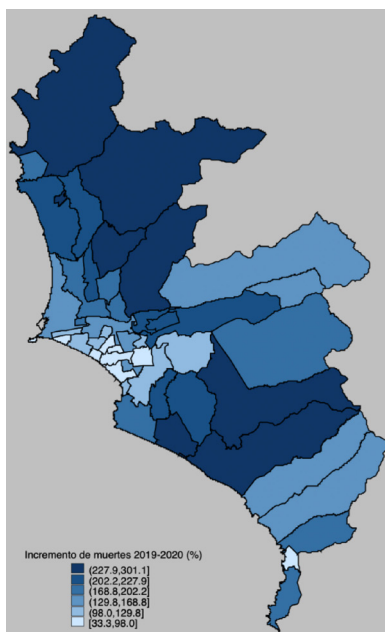
Estos promedios esconden una amplia heterogeneidad en la distribución territorial del incremento de la mortalidad y del riesgo multidimensional frente a la COVID-19, así como del IDH y la incidencia de pobreza monetaria. El Anexo 1 presenta las estimaciones de estas variables para cada uno de los 50 distritos de las provincias de Lima y el Callao. Los datos muestran una elevada variabilidad en el aumento porcentual de muertes registrado por SINADEF. Los incrementos en los fallecimientos en distritos como La Punta (Callao) o San Isidro (Lima) son de 62 % y 82 %, respectivamente, mientras que en distritos como San Juan de Lurigancho (Lima) o Mi Perú (Callao) las muertes no violentas se incrementaron entre 271 % y 301 %. Esta heterogeneidad se refleja también en la incidencia de riesgo multidimensional, que varía de valores como 0.1 % o 0.4 % en San Isidro y La Punta; 22.8 % y 28 % en San Juan de Lurigancho y Mi Perú, e incluso hasta 51.7 % en Punta Hermosa (Lima).

Con estos datos, se construyeron los cuatro paneles de la Figura 1, que muestran mapas con la distribución de estas variables a nivel distrital para las provincias de Lima y el Callao. Estos evidencian la presencia de conglomerados que concentran a los distritos con mayores incrementos de muertes no violentas en el norte de las provincias de Lima y el Callao, así como al sur y el este de Lima. Estos coinciden, en gran medida, con los conglomerados que agrupan a los distritos con mayor incidencia de riesgo multidimensional frente a la COVID-19, menores niveles en el IDH y mayor incidencia de pobreza monetaria.

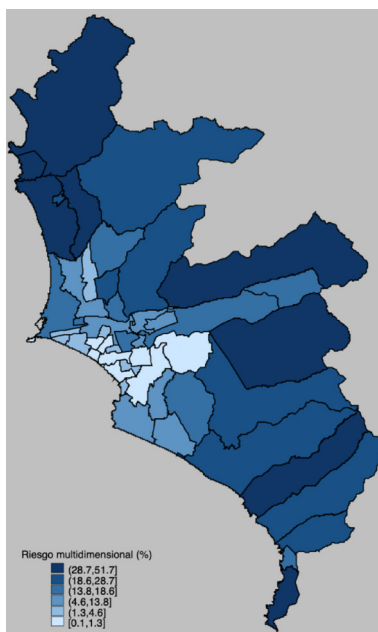
### Figura 1

*Distribución distrital de las medidas de incremento porcentual de muertes no violentas, riesgo multidimensional frente a la COVID-19, IDH e incidencia de pobreza monetaria, provincias de Lima y el Callao*

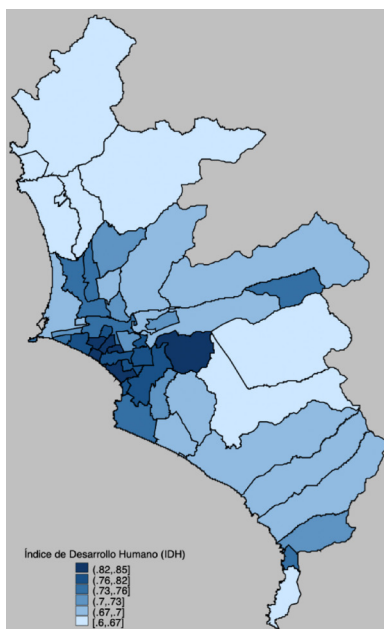
**Panel A.** Incremento porcentual de muertes no violentas de marzo a diciembre entre 2019 y 2020 a nivel distrital, provincias de Lima y el Callao



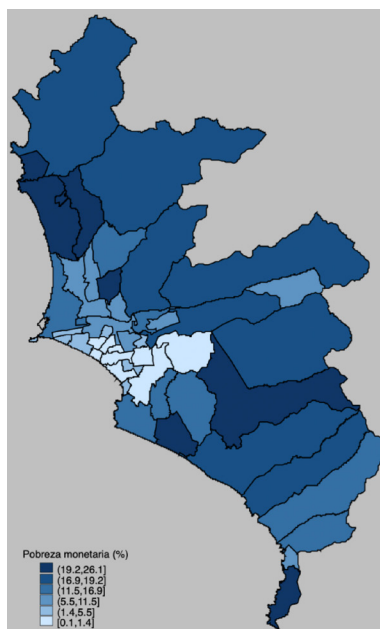
**Panel B.** Incidencia de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 a nivel distrital en 2017, provincias de Lima y el Callao



Panel C. Índice de desarrollo humano a nivel distrital en 2019, provincias de Lima y el Callao



Panel D. Incidencia de pobreza monetaria a nivel distrital en 2018, provincias de Lima y el Callao



Fuentes: SINADEF (2021); INEI (2017, 2020); PNUD (2019).

A partir de esta información se identificó que, de los nueve distritos que presentan incrementos de muertes no violentas menores a 100 %, ocho tienen una incidencia de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 menor a 2 %, a saber: La Punta, San Isidro, La Perla, San Borja, Miraflores, Jesús María, Lince y Magdalena del Mar. Todos estos se concentran en la zona del centro y el oeste de la provincia de Lima, o en los distritos del Callao más próximos a dicha zona. Adicionalmente, de los 18 distritos con incrementos de muertes no violentas superiores a 200 %, la mitad presentan incidencias de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 mayores a 20 %. Estos nueve distri-



tos (Santa Rosa, Puente Piedra, Ventanilla, Carabayllo, Pachacámac, Ancón, Lurín, Mí Perú, y San Juan de Lurigancho) se agrupan en las zonas del norte de las provincias de Lima y Callao, así como al sur y este de Lima. Estos resultados reflejarían cierto nivel de asociación entre la incidencia de riesgo multidimensional frente a la COVID-19 y el incremento de los fallecimientos por causas no violentas a nivel distrital.

Estimamos, además, el nivel de correlación entre el incremento porcentual de las muertes no violentas con la incidencia de riesgo multidimensional, así como con el IDH y la incidencia de pobreza monetaria. Para esto, utilizamos los coeficientes de correlación de Spearman, Kendall y Pearson, cuyos resultados se muestran en la Tabla 3. Primero, se observa que existe una correlación positiva entre el incremento porcentual de fallecimientos por causas no violentas y la incidencia de riesgo multidimensional frente a la COVID-19. Con base en las estimaciones de los coeficientes de Spearman y Kendall, rechazamos, al 99 % de confianza, la hipótesis nula de que las dos variables sean independientes. Asimismo, los coeficientes de Spearman y Pearson son mayores a 0.5. Similarmente, los resultados muestran que existe una correlación inversa entre el incremento porcentual de fallecimientos por causas no violentas y el IDH, mientras que la correlación es directa con la incidencia de pobreza monetaria. En todos los casos, las estimaciones de los coeficientes de Spearman y Kendall permitieron rechazar, al 99 % de confianza, la hipótesis nula de que las variables sean independientes.

**Tabla 3**

*Correlación entre el incremento porcentual de muertes no violentas de marzo a diciembre entre 2019 y 2020 a nivel distrital con las medidas de riesgo multidimensional frente a la COVID-19, IDH e incidencia de pobreza monetaria*

<b>Tipo de correlación</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>Riesgo multidimensional</b>	<b>IDH</b>	<b>Pobreza monetaria</b>
Sperman	Incremento de muertes 2019-2020 (%)	0.656	-0.685	0.802
Kendall		0.484	-0.465	0.598
Pearson		0.504	-0.645	0.781

Fuentes: SINADEF (2021); INEI (2017, 2020); PNUD (2019).

La medida de riesgo multidimensional está conformada por cuatro indicadores que reflejan factores de potencial vulnerabilidad frente a la COVID-19. En la Tabla 4 presentamos los coeficientes de correlación entre el incremento de muertes no violentas y los cuatro indicadores que componen la medida de riesgo multidimensional. Las estimaciones muestran correlaciones directas, lo que reflejaría que los distritos que presentan una mayor proporción de personas expuestas a hacinamiento, falta de acceso a agua, falta de acceso a refrigeradora y uso de combustibles contaminantes son también aquellos que presentan un mayor incremento porcentual en los fallecimientos por causas no violentas.

**Tabla 4**

*Correlación entre el incremento porcentual de muertes no violentas de marzo a diciembre entre 2019 y 2020 a nivel distrital con los cuatro indicadores que componen la medida de riesgo multidimensional frente a la COVID-19*

<b>Tipo de correlación</b>	<b>Variables</b>	<b>Hacina- miento</b>	<b>Agua</b>	<b>Refrige- radora</b>	<b>Combustible</b>
Sperman	Incremento de muertes 2019-2020 (%)	0.760	0.560	0.766	0.756
Kendall		0.551	0.391	0.566	0.573
Pearson		0.742	0.397	0.642	0.389

Fuentes: SINADEF (2021); INEI (2017).

Finalmente, realizamos un ejercicio similar con cada uno de los cuatro componentes del IDH. En línea con los resultados previos, la Tabla 5 muestra que el incremento en las muertes no violentas se relaciona negativamente con los indicadores distritales de esperanza de vida al nacer, porcentaje de la población de 18 años con secundaria completa, años promedio de educación de la población de 25 años o más e ingreso familiar per cápita.

**Tabla 5**

*Correlación entre el incremento porcentual de muertes no violentas de marzo a diciembre entre 2019 y 2020 a nivel distrital con los cuatro indicadores que componen el IDH*

Tipo de correlación	Variables	Esperanza de vida al nacer	Secundaria completa (Poblac. 18 años)	Años de educación (Poblac. 25 y más)	Ingreso familiar per cápita
Spearman	Incremento de muertes 2019-2020	-0.358	-0.426	-0.757	-0.620
Kendall	(%)	-0.243	-0.302	-0.546	-0.425
Pearson		-0.270	-0.258	-0.716	-0.614

Fuentes: SINADEF (2021), PNUD (2019).

## CONCLUSIONES

Este capítulo presenta evidencia inicial acerca de la correlación entre padecer una serie de privaciones no monetarias (hacinamiento, falta de acceso a agua, falta de acceso a refrigeración y utilización de combustibles contaminantes para cocinar) y encontrarse en situación de vulnerabilidad a las consecuencias de la COVID-19. Los resultados muestran que aquellos distritos de las provincias de Lima y el Callao que tienen una mayor incidencia de riesgo multidimensional son también aquellos con un mayor incremento porcentual de muertes no violentas. Una relación similar se observa para el caso de los distritos con mayor incidencia de pobreza monetaria. Por el contrario, los distritos con un IDH más alto son aquellos que presentan menores incrementos porcentuales de muertes no violentas.

Los resultados que se presentan en este capítulo son una primera aproximación a explorar en qué medida la incidencia de privaciones no monetarias y monetarias se correlacionan con los efectos de la COVID-19. Es necesario profundizar en esta exploración con el fin de determinar en qué medida estos resultados no reflejan la existencia únicamente de correlaciones, sino que podrían dar cuenta de relaciones de causalidad. Para ello será fundamental contar con bases de datos que contengan información tanto sobre las condiciones de vida de los hogares y de sus miembros como del grado en que estos han sido afectados por la COVID-19.

## REFERENCIAS

Alkire, S., Dirksen, J., Nogales, R. y Oldiges, C. (2020). *Multidimensional poverty and COVID-19 risk factors: A rapid overview of inter-linked deprivations across 5.8 billion people*. University of Oxford. <https://bit.ly/3wqsRBQ>

- Alkire, S. y Jahan, S. (2018). *The new global MPI 2018: Aligning with the sustainable development goals*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3wpMx9e>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas*. <http://censo2017.inei.gob.pe/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Mapa de pobreza monetaria 2018. Desagregación de distritos*. <https://bit.ly/3rNR0ie>
- Ministerio de Salud. (2021). *Sistema informático nacional de defunciones*. <https://www.minsa.gob.pe/defunciones/>
- Pilar Mazzetti: Sinceramiento de cifras por pandemia del COVID-19 será de forma progresiva. (2020, 30 de julio). *Andina*. <https://bit.ly/31IhqYh>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019, 27 de noviembre). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. <https://bit.ly/3wwzZgr>
- Sistema Informático Nacional de Defunciones. (2021). *Plataforma nacional de datos abiertos*. Consulta: 5 de febrero de 2021. <https://www.datosabiertos.gob.pe>
- Vargas-Herrera, J., Pardo, K., Garro, G., Miki Ohno, J., Pérez-Lu, J., Valdez, W., Clapham, B. y Cortez-Escalante, J. (2018). Resultados preliminares del fortalecimiento del sistema informático nacional de defunciones. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 35(3), 505-514. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2018.353.3913>

**Anexo I**

<b>Distritos</b>	<b>Riesgo multidimensional</b>	<b>IDH</b>	<b>Pobreza monetaria (inferior)</b>	<b>Pobreza monetaria (superior)</b>	<b>Pobreza monetaria (promedio)</b>	<b>Muertes en 2019</b>	<b>Muertes en 2020</b>	<b>Incremento de muertes 2019-2020 (%)</b>
<b>Provincia de Lima</b>								
Lima	5.9 %	0.765	6.4 %	9.5 %	8.0 %	1 859	4 772	157 %
Ancón	37.3 %	0.669	13.0 %	25.5 %	19.3 %	92	335	264 %
Ate	16.2 %	0.687	14.1 %	20.3 %	17.2 %	1 080	3 471	221 %
Barranco	1.6 %	0.821	1.6 %	4.7 %	3.2 %	210	467	122 %
Breña	3.3 %	0.812	2.6 %	5.4 %	4.0 %	569	1 276	124 %
Carabaylo	27.3 %	0.650	15.0 %	23.4 %	19.2 %	513	1 744	240 %
Chaclacayo	17.8 %	0.741	6.2 %	13.3 %	9.8 %	142	381	168 %
Chorrillos	7.6 %	0.758	8.9 %	14.3 %	11.6 %	765	2 312	202 %
Cieneguilla	30.3 %	0.637	11.8 %	23.3 %	17.6 %	45	129	187 %

<b>Distritos</b>	<b>Riesgo multidimensional</b>	<b>IDH</b>	<b>Pobreza monetaria (inferior)</b>	<b>Pobreza monetaria (superior)</b>	<b>Pobreza monetaria (promedio)</b>	<b>Muertes en 2019</b>	<b>Muertes en 2020</b>	<b>Incremento de muertes 2019-2020 (%)</b>
Comas	16.2 %	0.722	12.9 %	19.2 %	16.1 %	1 254	4 898	291 %
El Agustino	13.8 %	0.697	11.8 %	21.6 %	16.7 %	609	1 845	203 %
Independencia	23.1 %	0.685	15.2 %	26.0 %	20.6 %	674	2 006	198 %
Jesús María	0.9 %	0.837	0.3 %	0.8 %	0.6 %	627	1 216	94 %
La Molina	1.3 %	0.845	0.7 %	1.6 %	1.2 %	466	1 071	130 %
La Victoria	15.0 %	0.714	8.9 %	13.2 %	11.1 %	995	2 606	162 %
Lince	1.8 %	0.842	0.8 %	2.1 %	1.5 %	472	916	94 %
Los Olivos	4.6 %	0.758	6.3 %	9.5 %	7.9 %	833	2 595	212 %
Lurigancho Chosica	31.5 %	0.683	14.1 %	22.3 %	18.2 %	421	1 010	140 %
Lurín	21.3 %	0.691	14.4 %	22.2 %	18.3 %	148	543	267 %



<b>Distritos</b>	<b>Riesgo multidimensional</b>	<b>IDH</b>	<b>Pobreza monetaria (inferior)</b>	<b>Pobreza monetaria (superior)</b>	<b>Pobreza monetaria (promedio)</b>	<b>Muertes en 2019</b>	<b>Muertes en 2020</b>	<b>Incremento de muertes 2019-2020 (%)</b>
Magdalena Del Mar	0.9 %	0.834	0.3 %	1.2 %	0.8 %	348	689	98 %
Pueblo Libre	1.0 %	0.834	0.4 %	1.2 %	0.8 %	475	1033	117 %
Miraflores	0.2 %	0.833	0.0 %	0.2 %	0.1 %	606	1141	88 %
Pachacámac	28.7 %	0.646	13.3 %	26.7 %	20.0 %	129	455	253 %
Pucusana	41.8 %	0.599	15.9 %	31.6 %	23.8 %	30	81	170 %
Puente Piedra	28.9 %	0.663	17.4 %	28.0 %	22.7 %	555	1783	221 %
Punta Hermosa	51.7 %	0.696	13.3 %	25.0 %	19.2 %	17	42	147 %
Punta Negra	19.0 %	0.700	8.7 %	19.9 %	14.3 %	16	40	150 %
Rímac	14.8 %	0.730	9.1 %	13.7 %	11.4 %	766	2181	185 %
San Bartolo	21.7 %	0.724	8.3 %	18.4 %	13.4 %	15	42	180 %

Distritos	Riesgo multidimensional	IDH	Pobreza monetaria (inferior)	Pobreza monetaria (superior)	Pobreza monetaria (promedio)	Muertes en 2019	Muertes en 2020	Incremento de muertes 2019-2020 (%)
San Borja	0.5 %	0.824	0.2 %	0.7 %	0.5 %	520	962	85 %
San Isidro	0.1 %	0.789	0.0 %	0.1 %	0.1 %	364	663	82 %
San Juan De Lurigancho	22.8 %	0.701	15.4 %	20.0 %	17.7 %	1 769	7 095	301 %
San Juan De Miraflores	8.0 %	0.729	12.0 %	18.4 %	15.2 %	997	3 164	217 %
San Luis	5.5 %	0.793	3.1 %	7.9 %	5.5 %	227	520	129 %
San Martín De Porres	6.1 %	0.742	8.6 %	12.1 %	10.4 %	1 891	5 643	198 %
San Miguel	1.6 %	0.822	1.0 %	2.1 %	1.6 %	645	1 338	107 %
Santa Anita	12.0 %	0.735	6.5 %	12.8 %	9.7 %	511	1 649	223 %
Santa María Del Mar	18.6 %	0.747	2.2 %	12.0 %	7.1 %	3	4	33 %

<b>Distritos</b>	<b>Riesgo multidimensional</b>	<b>IDH</b>	<b>Pobreza monetaria (inferior)</b>	<b>Pobreza monetaria (superior)</b>	<b>Pobreza monetaria (promedio)</b>	<b>Muertes en 2019</b>	<b>Muertes en 2020</b>	<b>Incremento de muertes 2019-2020 (%)</b>
Santa Rosa	41.5 %	0.661	15.1 %	28.9 %	22.0 %	28	84	200 %
Santiago De Surco	1.2 %	0.802	0.8 %	1.6 %	1.2 %	1 181	2 633	123 %
Surquillo	2.4 %	0.817	1.6 %	3.9 %	2.8 %	408	999	145 %
Villa El Salvador	8.8 %	0.699	16.6 %	23.7 %	20.2 %	806	3 123	287 %
Villa Maria Del Triunfo	14.8 %	0.690	13.7 %	20.0 %	16.9 %	966	3 048	216 %
Provincia del Callao								
Callao	14.3 %	0.676	11.8 %	16.6 %	14.2 %	1 825	4 618	153 %
Bellavista	2.4 %	0.729	2.8 %	6.3 %	4.6 %	463	1 016	119 %
Carmen De La Legua Reynoso	13.8 %	0.676	7.7 %	15.9 %	11.8 %	202	544	169 %
La Perla	1.8 %	0.740	1.5 %	4.7 %	3.1 %	345	634	84 %

Districtos	Riesgo multidimensional	IDH	Pobreza monetaria (inferior)	Pobreza monetaria (superior)	Pobreza monetaria (promedio)	Muertes en 2019	Muertes en 2020	Incremento de muertes 2019-2020 (%)
La Punta	0.4 %	0.753	0.2 %	3.7 %	2.0 %	37	60	62 %
Ventanilla	31.2 %	0.600	22.8 %	29.4 %	26.1 %	517	1 695	228 %
Mi Perú	28.0 %	0.644	16.8 %	31.0 %	23.9 %	56	208	271 %

Fuentes: SINADEF (2021); INEI (2017, 2020); PNUD (2019).

# EL COVID-19 Y LAS VIDAS DE LAS MUJERES





## LA PANDEMIA OCULTA: EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL DESARROLLO HUMANO DE LAS MUJERES

Patricia Ruiz Bravo

Salía el presidente de la república en su carro luego de visitar varios de los hospitales en una región al sur del país, cuando apareció una mujer que corría desesperada, llorando detrás de la comitiva en la que partía el presidente. La mujer trataba de ser escuchada por el jefe de Estado, le gritaba que no se vaya, que su marido estaba en el hospital, que no lo atendían, que no había camas, que por favor la ayude, que se iba a morir. Era una voz cortada, angustiada, que interpelaba y reclamaba por la indiferencia (“Arequipa: Mujer corre”, 2020).

Esta escena, que se viralizó en los medios y en todo el territorio nacional, grafica el dolor y la desesperación por los que atravesaban muchas mujeres al ver a sus familiares en riesgo de morir. Como ella, muchas otras se enfrentaron a la enfermedad, el miedo y la muerte desde su ser de madres, esposas, hijas en condiciones precarias y, como veremos en las páginas siguientes, con severas secuelas en su persona y en su dignidad.

En el Perú, hasta el momento, más de 800 000 personas se han infectado y 38 000 personas han fallecido. Nuestro país ocupa el segundo puesto en tasa de mortalidad, aunque está descendiendo en los últimos dos meses. En el momento de mayor contagio el número de muertos diarios se movía en un promedio de 200 personas.

Esta desgracia nacional producida por el COVID-19 ha desnudado sin matices las enormes brechas y desigualdades existentes en nuestro país. El pésimo e insuficiente servicio de salud, que colapsó rápidamente, obligó al gobierno a decretar una cuarentena bastante severa que duró casi seis meses. En este contexto, la economía se desploma y el empleo colapsa. De acuerdo a las cifras el PBI cayó en el segundo trimestre del año en 30 % (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2020) y el empleo se contrajo en el mismo trimestre en 55.1 %, afectando así al conjunto de la población peruana. Si bien, como se señala, todos estamos en el mismo barco y nos hemos visto afectados, lo cierto es que los efectos de la pandemia son diferentes en intensidad y gravedad según niveles socioeconómicos, regiones, pertenencia étnica y género, entre otros factores (Jaramillo y Ñopo, 2020). La desigualdad se incrementará sin dudas al finalizar el periodo.

De acuerdo a cifras oficiales en el Perú, del total de infectados el número de mujeres representa el 47.6 % frente al 52.4 de varones. En el caso de muertes la brecha es mayor, siendo 30.5 el porcentaje de mujeres frente al 69.5 % de varones (Ministerio de Salud [MINSA], 2020, cálculos propios a partir de datos al 24 de octubre de 2020). Aún no se tienen explicaciones sobre estas diferencias<sup>1</sup>, pero podemos observar que el virus afecta de manera diferente a hombres y a mujeres, lo que ocasiona distintos efectos en su bienestar y en sus posibilidades de desarrollo futuro. Sobre el impacto de género del COVID-19 trata este artículo.

---

1 Algunos señalan que ello se debe a la socialización de las mujeres en el tema del cuidado de la salud y a que prestan mayor atención, a diferencia de los varones, que por los estereotipos asociados a una masculinidad fuerte y vigorosa no prestan atención a su salud por considerar que ello sería muestra de cierta debilidad.



## LAS MUJERES EN EL ENFOQUE DE CAPACIDADES

Desde un enfoque de género, se entiende que las desigualdades existentes entre varones y mujeres no son resultado, como durante mucho tiempo se argumentó, de las diferencias biológicas entre los sexos. Se trata de un sistema de organización social que se ha construido histórica, social y culturalmente y que asigna a hombres y mujeres roles y posiciones diferentes y —lo más importante— distinta valoración y prestigio social. Se produce así otro sistema de desigualdad, jerarquía y poder que afecta a hombres y mujeres y que se intersecta con la exclusión social y la discriminación étnica. En este sistema de género son las mujeres quienes, en la gran mayoría de los países, se encuentran en una posición social inferior y sufren una serie de desventajas y privaciones. Por ello, tanto en la atención de la pandemia como en las políticas a seguir, es muy importante tener esta mirada.

Desde el enfoque de desarrollo humano, tanto Sen como Nussbaum han planteado la importancia de considerar específicamente la condición de las mujeres como una dimensión clave en el desarrollo humano. En un artículo clásico titulado *Faltan más de cien millones de mujeres*, Sen (1991) llama la atención sobre el menor número de mujeres en el mundo que solo puede explicarse si se ha hecho algo para que ellas no lleguen a nacer o se mueran antes que sus pares varones. Se aborda así el tema de la desaparición de niñas y mujeres por razones tales como infanticidio con sesgo de género, desnutrición, falta de atención en temas de salud y educación, etcétera. Estas brechas serían parte de un sistema de género que desprecia y abandona a las mujeres. Por su parte, Nussbaum, en su libro *Las mujeres y el desarrollo humano* (2002), plantea aguda y extensamente la importancia de analizar la situación de las mujeres pues en la mayoría de programas y proyectos suelen ser ignoradas cuando no afectadas negativamente. En ambos casos, lo que importa en el desarrollo humano es la persona. No se trata de los bienes que cada una posee, sino de lo que ella logra con

ellos. Lo que realmente debe ser el eje de la evaluación social es lo que pueden hacer y ser las personas en función de la vida que ellas valoran. Desde esta mirada, un elemento clave es el desarrollo de capacidades y la ampliación de libertades.

Vamos a sostener que la pandemia ha erosionado varias de las capacidades centrales, de las que Nussbaum (2002) plantea como claves para la dignidad humana, generando una pérdida considerable de su bienestar y de su desarrollo humano. De hecho, la COVID-19 ha afectado, además de la vida, salud física e integridad física de las mujeres<sup>2</sup>, otras dimensiones asociadas a su bienestar psíquico como son las emociones. El miedo, la vergüenza, la desolación, la incertidumbre y la esperanza son algunas de ellas.

En este artículo me interesa mostrar, de un lado, el impacto negativo que esta pandemia ha tenido en las capacidades y en las posibilidades de desarrollo humano de las mujeres y, del otro, el despliegue de su agencia a partir de estrategias colectivas para enfrentar la crisis.

## LOS ESPACIOS DE IMPACTO

### *LA VIOLENCIA*

La violencia basada en género se ha incrementado en los meses de confinamiento. Ello ha ocurrido en diferentes países del globo. Según un informe de ONU Mujeres (2020), la violencia contra las mujeres ha aumentado entre 25 % y 35 %, siendo la violencia doméstica la más recurrente. Son familiares y conocidos los principales perpetradores.<sup>3</sup>

---

2 Es evidente que las capacidades de los varones también se han visto afectadas, pero en este artículo me voy a detener en lo que les sucede a las mujeres y la manera en que por razón de su género ellas se han visto más afectadas.

3 En Francia se reporta un 30 % de aumento, en Argentina 25 %, en Chipre 30 % y en Singapur 33 %.

En el caso peruano la situación es similar. Las llamadas atendidas por la línea 100, a la que acuden las personas cuando se encuentran en una situación de riesgo, se han incrementado en 52 % en relación con el 2019 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2020). Del total, 41 200 llamadas, el 26.4 % informan que la víctima es un niño, niña o adolescente, el 62.7 % es una adulta y el 7.9 es un adulto mayor. Del total de llamadas, el 77 % corresponde a mujeres y el 27 % a hombres. En cuanto a casos de violencia atendidos durante el estado de emergencia por los servicios del programa Aurora del MIMP, 84% son mujeres y 16% varones. La violencia contra niños, niñas y adolescentes es de 38% y aquella contra adultas es de 57%. Los adultos mayores son víctimas en un 4%. Los casos de violencia atendidos por los Centros de emergencia mujer en lo que va del año llegan a 52, 752 mujeres. De ellas 23% son niñas y jóvenes menores de 17 años y 71% tienen entre 18 y 59 años y 6% son mayores de 60 años.

Hasta el mes de septiembre se contabilizan 96 feminicidios, pero los intentos atendidos por los centros de emergencia mujer llegan a 186 (MIMP, 2020, datos a septiembre de 2020; Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IDEHPUCP], 2020). A pesar de la gravedad, los titulares de periódicos ya no se ocupan del tema y el problema se normaliza. No se quiere ver el enorme daño que ello provoca en mujeres y niñas. En el caso de niñas y adolescentes la situación es muy grave pues, de acuerdo a Daniela Viteri, directora general de Dirección General Contra la Violencia de Género del MIMP (IDEHPUCP, 2020), se tiene que 747 niñas (menores de 14 años) se han convertido en madres por culpa de una violación sexual. Las cifras pueden multiplicarse y en todos los casos se observa que un grave problema que existía antes de la pandemia se ha exacerbado malogrando la vida y el futuro de niñas y mujeres. Esta situación se repite en México, Uruguay y otros países latinoamericanos (La Opción de Chihuahua, 2020).

Se supone que el confinamiento es una medida para salvaguardar la salud de las personas que viven en el hogar, usualmente familias y parientes. No obstante, para un importante grupo de mujeres, la cuarentena, lejos de asegurar su salud, la corroe, la merma. La violencia de su pareja o algún otro familiar varón genera graves daños físicos, psicológicos, sexuales en niñas y mujeres. A pesar de la pandemia, el machismo y las relaciones de poder entre los géneros no solo sigue vigente, sino que crece y cobra, al lado del COVID, nuevas víctimas. Esta desgracia, la pandemia escondida o la *otra pandemia* como también se la llama, debe ser puesta en cuestión.

Esa es la paradoja. El hogar y la cuarentena no protegen a la ciudadanía en general. Las mujeres confinadas enfrentan riesgos para su salud física y mental. Y no hay cómo resolver. Las casas de acogida no se dan abasto y resulta muy complicado para las mujeres llamar a la línea 100 o denunciar cuando el agresor está a su lado. Debemos, pues, pensar que en esta coyuntura las mujeres se ven afectadas no solo por la violencia, sino por las condiciones de encierro que agravan esta situación hasta límites insostenibles. El temor a ser maltratadas y a que se repitan las conductas violentas hace de la vida cotidiana de estas mujeres un sufrimiento perenne. Al miedo se le une la ira, la tristeza, el dolor, la desesperanza... y ello se agrava por las responsabilidades con las tareas de cuidado hacia niños, niñas y familiares de la tercera edad. Como señala Nussbaum, “el miedo tiende con demasiada frecuencia a bloquear la deliberación racional, envenena la esperanza e impide la cooperación constructiva en pos de un futuro mejor” (2019, p. 23).

La violencia destruye los vínculos interpersonales y afecta la vida de las mujeres en distintas dimensiones. Desde el enfoque de desarrollo humano las mujeres violentadas ven su libertad cercenada. No pueden elegir la vida que tienen razones para valorar. Su integridad física corre peligro y su capacidad de movilidad se ve restringida. Su autoestima se ve mermada y en ocasiones se sienten culpables de lo que les sucede. La violencia incluye un conjunto de dimensiones subjetivas, persona-

les, materiales y sociales que impiden que las personas que la sufren puedan ampliar sus posibilidades de desarrollo. Los estudios señalan que la violencia y el miedo a sufrirla son dos elementos que restringen las opciones de las personas en general y las mujeres en particular. El miedo paraliza. En la pandemia esta situación se agrava pues las mujeres no pueden hacer uso de sus redes de apoyo formales e informales. Ese camino está roto. Lo peor es que estamos frente a una situación que se repite generación tras generación. Las hijas de las mujeres violentadas, que han vivido en hogares con maltrato físico, emocional, sexual, tienen cicatrices reales y simbólicas que afectan sus planes de vida, su visión de futuro, su vida cotidiana, su seguridad personal, su autoestima y la confianza en sí mismas (Baca, 2020).

Un problema adicional es que muchos servicios de salud fueron cerrados o restringidos. En particular los servicios de salud sexual y reproductiva no atendieron a las mujeres en sus demandas. En los casos de embarazo y parto las mujeres no pudieron acceder a sus controles, métodos anticonceptivos ni a atención médica de emergencia.

### *LA ECONOMÍA DEL CUIDADO*

Un elemento que agrava aún más la situación de vulnerabilidad de las mujeres es el trabajo doméstico y de cuidados que abrumadoramente es realizado por ellas y en condiciones desfavorables en este periodo. En cuarentena es más difícil conseguir alimentos, medicinas y servicios. Adicionalmente se tienen que encargar de apoyar a hijos e hijas con las tareas escolares pues las escuelas se han cerrado y reciben las clases de manera virtual. El escenario y las soluciones son complicadas. Si bien hemos avanzado bastante en leyes y normas, la vida cotidiana sigue su propio ritmo. El machismo está allí, incrustado en las mentes y en las prácticas de muchos varones y mujeres. La masculinidad hegemónica, esa que cree que el varón tiene la supremacía y el poder sobre las mujeres y sus cuerpos, está mucho más vigente de lo que se dice en altavoz.

Un buen grupo de varones ha perdido sus trabajos o ha disminuido sus ingresos y la frustración es grande. Según una encuesta realizada en mayo a varones y mujeres en las que se indagaba sobre el uso del tiempo durante la cuarentena, se encontró que 67 % de las mujeres señalaron que se ocupaban de los “quehaceres del hogar” y solo 47 % de varones respondieron en este sentido (Apoyo Consultoría, 2020). Por el contrario, en los rubros estudio y entretenimiento los porcentajes de varones superan a los de las mujeres. En promedio, las mujeres trabajan 20 horas a la semana más que sus parejas (Chávez Quispe, 2020).

### *TRABAJO*

De acuerdo a las cifras oficiales, la crisis económica generada por la pandemia tendrá un efecto mayor en las mujeres pues ellas están sobre-representadas en los trabajos informales, trabajo doméstico y en las áreas donde ha habido mayores cierres temporales. En el caso de los restaurantes y hoteles, rubro en el que se ha dado un cierre prolongado, el 75 % de la mano de obra es femenina. En este grupo solo una minoría podrá mantener sus puestos de trabajo. Una gran parte quedará sin trabajo. De acuerdo a una encuesta realizada “en mayo a nivel nacional urbano, el 54 % de las mujeres encuestadas que contaban con trabajo antes de la emergencia, lo han perdido durante la cuarentena; en comparación con un 48 % en el caso de los hombres” (Apoyo Consultoría, 2020). La brecha de género en salarios llega al 15 % en Latinoamérica y se pronostica que esta aumentará como resultado de la pandemia (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2019).

Esta situación afecta la autonomía económica de las mujeres, acrecentando su vulnerabilidad y dependencia. Ello, unido a la violencia y a la sobrecarga doméstica y de cuidado, configura un panorama muy difícil para las mujeres.

*ESTRATEGIAS DESDE LAS MUJERES Y LAS ORGANIZACIONES*

Como señalé al inicio, a pesar de las difíciles condiciones en las que se encuentran las mujeres, muchas de ellas, las que tienen menos recursos económicos, han desarrollado estrategias para enfrentar la crisis de manera colectiva. Se han revitalizado los antiguos comedores populares para cocinar en conjunto y poder repartir la comida entre las personas más necesitadas. En un principio recibieron ayuda de las iglesias y de instituciones privadas que donaron víveres para solventar la elaboración de las raciones diarias. Luego, los municipios repartieron canastas de víveres otorgadas por el gobierno central. El Ministerio de Salud emitió una resolución ministerial estableciendo las normas sanitarias para el desarrollo de las ollas comunes (Resolución Ministerial 383, 2020).

Lo interesante de la experiencia, que ya tenía antecedentes importantes, es que se juntan los víveres, se hace una olla común y luego se reparte entre la población. Hay pues una gestión colectiva que se basa en la solidaridad y el apoyo mutuo. Frente a las salidas individuales se presentan alternativas colectivas para enfrentar la crisis. Esta estrategia de comedores populares, también llamados ollas comunes, es liderada por mujeres que deciden hacer algo para cambiar la situación. Despliegan su agencia.

En un inicio los recursos fueron donados por instituciones diversas, pero, en un segundo momento, las mujeres, ya organizadas, empiezan a demandar al Estado los recursos que les corresponde para el funcionamiento de los comedores. Apelan al ofrecimiento de 22 millones de soles dado por el primer ministro en septiembre de 2020 para que el Gobierno transfiera los fondos a los que estaban comprometidos y cumplan con las normas establecidas. Actualmente hay un petitorio y cartas de reclamo al Gobierno para que transfieran los fondos a los municipios para solventar a los comedores. Se trata pues de un paso más. Desde una ciudadanía activa hay un reclamo por sus derechos

(Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana, 2020).

En estas experiencias encontramos el despliegue de una agencia femenina. Frente a la devastadora situación producto de la crisis económica y sanitaria no se quedan con los brazos cruzados. Se organizan y ofrecen una respuesta desde su ser mujeres. Y avanzan más. Las mujeres de las ollas comunes y comedores se presentan como organizaciones que reclaman al Estado por sus derechos. Este es un paso muy importante que en términos del desarrollo humano es clave.

## **REFLEXIONES FINALES**

La salud y la atención médica es la dimensión más importante del bienestar según un 67 % de peruanos de acuerdo a una encuesta a nivel nacional (Instituto de Desarrollo Humano de América Latina [IDHAL] e Instituto de Opinión Pública [IOP], 2019). Podemos comprender entonces la catástrofe vital que ha significado la pandemia para gran parte de la población. El fundamento mismo del bienestar ha colapsado destruyendo ilusiones y proyectos de vida. En ese contexto, las mujeres han enfrentado situaciones particulares a las que hay que prestar la debida atención. Pero no se trata solo de pensar en el impacto en la vida de las mujeres, sino en lo que ello significa a nivel de la sociedad en su conjunto y en el futuro que se puede imaginar.

La vigencia de la división sexual del trabajo y los roles de género que establecen la responsabilidad mayoritaria de las mujeres en las tareas domésticas y de cuidado debe ser puesta en cuestión. El cuidado debe ser repensado como una responsabilidad familiar, de la pareja y no ser asumido como propio de la “feminidad” y de la disposición de las mujeres a la atención de los otros. En esta crisis sanitaria, el hecho de que estas tareas hayan estado a cargo de las mujeres es una sobrecarga que afecta su salud y su bienestar. Se trata de situaciones de injusticia que se tienen que desterrar.



De otro lado, el incremento de la violencia demuestra que el machismo y la misoginia están aún muy presentes en el sistema social y en el imaginario colectivo. Las masculinidades hegemónicas, aquellas que sostienen la preeminencia del varón y su poder sobre las mujeres y sus cuerpos son también construcciones que se revelan nefastas para una sociedad que quiere recuperarse de la crisis múltiple desencadenada por la pandemia.

Finalmente, si pensamos realmente que las crisis son también una oportunidad, que pueden ser ocasión de un cambio, de la construcción de un nuevo sueño, es preciso comenzar a cuestionar las bases de un sistema de género que, además de injusto y discriminatorio, ha puesto en evidencia el malestar que genera y el daño que causa al desarrollo humano de las mujeres y de la sociedad en su conjunto.

## REFERENCIAS

- Apoyo Consultoría. (2020, 21 de mayo). *COVID-19 y la desigualdad de género: ¿Qué pueden hacer las empresas?* <https://bit.ly/3cLQInR>
- Arequipa: Mujer corre tras comitiva del presidente y pide ayuda para su esposo afectado por la COVID-19.* (2020, 19 de julio). RPP Noticias. <https://bit.ly/3ugzkh0>
- Chávez Quispe, L. (2020, 31 de mayo). Mujeres tendrán un camino más largo para recuperar sus empleos en pandemia por COVID-19. El Comercio. <https://bit.ly/3cLQEV9>
- La Opción de Chihuahua. (2020, 22 de octubre). Aumenta pandemia trabajo no remunerado para mujeres. Diario *La Opción de Chihuahua*. <https://bit.ly/31LdupA>
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2020, 29 de mayo). *La otra*

*pandemia: Violencia de género en tiempos de COVID-19* [Video]. YouTube. <https://bit.ly/3cR3x0q>

Instituto de Desarrollo Humano de América Latina e Instituto de Opinión Pública. (2019, agosto). *Bienestar multidimensional en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3ui3Mar>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Producto bruto interno trimestral. Cuentas nacionales, año base 2007*. <https://bit.ly/39DthuV>

Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020, mayo). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3wmxOf6>

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana. (2020, 26 de octubre). *Ollas comunes: Respuesta comunitaria para sobrellevar la crisis alimentaria generada por la pandemia de la COVID-19*. <https://bit.ly/3fBSUjA>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020). *Portal estadístico*. <https://portalestadistico.pe/>

Ministerio de Salud. (2020). *Plataforma nacional de datos abiertos*. <https://www.datosabiertos.gob.pe/group/datos-abiertos-de-covid-19>

Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano: El enfoque de las capacidades* (R. Bernet, trad.). Herder. <https://doi.org/10.2307/lj.ctvt7x63g>

Nussbaum, M. (2019). *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual* (A. Santos Mosquera, trad.). Paidós.

- ONU Mujeres. (2020). *The shadow pandemic: Violence against women and girls and COVID-19*. <https://bit.ly/3cJjqWq>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2019). *La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina: En el camino hacia la igualdad salarial*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Resolución Ministerial 383 de 2020 [Ministerio de Salud], D. O. n.º 15480 (2020). <https://bit.ly/3wwAWW3>
- Sen, A. (1991). Faltan más de 100 millones de mujeres (Pérez de Arce, trad.). En X. Bunster, C. Enloe y R. Rodríguez (eds.), *La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo. Ediciones de las Mujeres* (2.a ed., vol. 15, pp. 27-40). Isis Internacional. <https://bit.ly/3wi27U1>



# EFFECTOS DE LA COVID-19 EN EL BIENESTAR DE LAS MUJERES: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO PERUANO

Jackeline Velazco  
Julia Velazco

## INTRODUCCIÓN

Las medidas para controlar los contagios y expansión de la pandemia, como el confinamiento, cierre de escuelas y la consiguiente crisis económica generada, así como el aumento del desempleo, han afectado negativamente las opciones de desarrollo humano en el Perú; se prevé retrocesos en los avances logrados en la reducción de la pobreza monetaria y aumentos de la desigualdad. Una identificación del impacto de este nuevo escenario en la percepción de los jefes de hogar sobre los principales problemas del país se evidencia cuando se compara la encuesta nacional de hogares (ENAHOG) del segundo trimestre de 2019 con la del mismo periodo de 2020 (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2019, 2020a). Si la corrupción fue el principal problema en 2019, la falta de empleo y pobreza, la falta de cobertura y mala atención de la salud pública, y una deficiente educación pública aparecen con aumentos significativos en 2020<sup>1</sup>. Dado este contexto,

---

1 Por ejemplo, en el segundo semestre de 2019 los principales problemas fueron corrupción (63.9 %), delincuencia (39.9 %) y pobreza (19.9 %). Por otro lado, para

el objetivo del capítulo es doble: a) identificar los cambios que se han producido en el interior de los hogares en cuanto al bienestar de las mujeres (empleo, ingresos, acceso al sistema educativo y uso del tiempo destinado al trabajo doméstico no remunerado, TDNR<sup>2</sup>) y b) sugerir las acciones públicas que permitan reducir las brechas de género en el interior del hogar.

El análisis efectuado se sustenta en los enfoques de desarrollo humano y capacidades que colocan en el centro del desarrollo el bienestar de las personas. Para tal fin, las dimensiones de bienestar mencionadas (empleo, ingresos, educación y TDNR) están relacionadas con las siguientes capacidades sugeridas por Robeyns (2003) cuando discute la desigualdad de género: vida y salud física, bienestar mental, integridad y seguridad corporal, relaciones sociales, educación y conocimiento, trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, trabajo remunerado, movilidad, actividades de recreación y autonomía de tiempo.

En relación al empleo, Suppa (2019) ofrece una propuesta conceptual para el análisis de la relación entre trabajo y bienestar. En un primer momento, define el trabajo por sus características o atributos (remunerado, no remunerado, categoría ocupacional, presencia de riesgo, entre otros). Además, introduce un efecto indirecto en la relación entre trabajo y bienestar a partir de dos restricciones que están íntimamente relacionadas. La primera es la generación de ingreso del trabajo, la cual es clave para determinar el consumo, el conjunto de capacidades y el logro de funcionamientos de las personas. La segunda restricción está asociada al trabajo como consumidor de tiempo, que

---

el segundo semestre de 2020 destacan la corrupción (38.8 %), la falta de empleo (21.9 %) y pobreza (21.4 %).

- 2 TDNR incluye tanto las labores domésticas como las de atención y cuidado a los miembros del hogar (infantes, enfermos crónicos, adultos mayores y discapacitados).

afecta el tiempo que se puede asignar a otras actividades (descanso, recreación) y, por ende, a lograr determinados funcionamientos.

Teniendo como referencia lo anterior, se identifican, a partir de una propuesta de marco analítico, los canales de transmisión a través de los cuales la pandemia y las medidas de confinamiento han impactado en la vida de las mujeres, tales como los cambios en el mercado de trabajo (despidos, teletrabajo, inactividad temporal), el cierre de las escuelas y la obligatoriedad de que las personas permanezcan en sus casas. Se ofrece evidencia que ilustra los posibles efectos de estos cambios en el bienestar de las mujeres, para lo cual se han usado como fuentes de información la encuesta del uso del tiempo (ENUT) de 2010, la ENAHO de 2019 y 2020 y otras fuentes de información secundarias disponibles (INEI, 2011, 2019, 2020a).

El capítulo está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción. En la siguiente sección se presenta el marco analítico, en la tercera sección se muestra la evidencia empírica sobre los efectos de la COVID-19 en el bienestar de las mujeres y en la última sección se sugieren lineamientos de política.

## **COVID-19 Y SU IMPACTO EN EL BIENESTAR DE LAS MUJERES: PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO**

La medida de confinamiento dictada por el Estado peruano el 15 de marzo de 2020 debido a la pandemia de la COVID-19 constituye un shock inesperado que impacta en el nivel de bienestar de las familias. La Figura 1 resume la propuesta de marco analítico propuesto en este capítulo. Los canales de transmisión a través de los cuales las medidas de confinamiento impactan en el bienestar de las familias, y de las mujeres en particular, se han clasificado en función de los roles que las mujeres asumen en su relación con la familia, mercados y sociedad. Un concepto importante, propuesto por Moser (1993) y utilizado en el análisis de género, es el del triple rol que realizan simultáneamente las

mujeres. Estos roles se llevan a cabo en las esferas de la producción, la reproducción (trabajo doméstico, cuidado de los niños y dependientes del hogar) y comunitaria. Estos roles son los que permiten considerar a las mujeres como consumidoras de bienes y servicios, productoras, empresarias o autoempleadas, trabajadoras dependientes, proveedoras de cuidado en el hogar y ciudadanas. Los efectos sugeridos en cada uno de los roles identificados están supeditados a las condiciones pre-existentes al COVID-19; entre ellas se destacan la existencia de brechas de género en ingresos, uso del tiempo y participación política, por ejemplo. A ello se agregan los tipos de familia, la dotación de activos del hogar, la relación con los mercados de trabajo, el acceso a servicios públicos, la capacidad de organización de la sociedad civil, entre otras.

Con respecto al papel de la familia y la situación de la mujer, desde el enfoque de las capacidades Nussbaum (2000) ofrece una reflexión relevante cuando menciona que las familias son unidades que promueven y socavan las capacidades humanas, en particular las de las mujeres. Esta dualidad se explica porque la familia, como proveedora de amor y cuidado, tarea asignada socialmente a la mujer, permite el desarrollo de los funcionamientos y capacidades de los miembros del hogar. A la vez, la familia es un espacio de conflicto y opresión para la mujer cuando se enfrenta a decisiones que afectan su dignidad, integridad (violencia doméstica, por ejemplo) y acceso equitativo a salud, educación o alimentación.

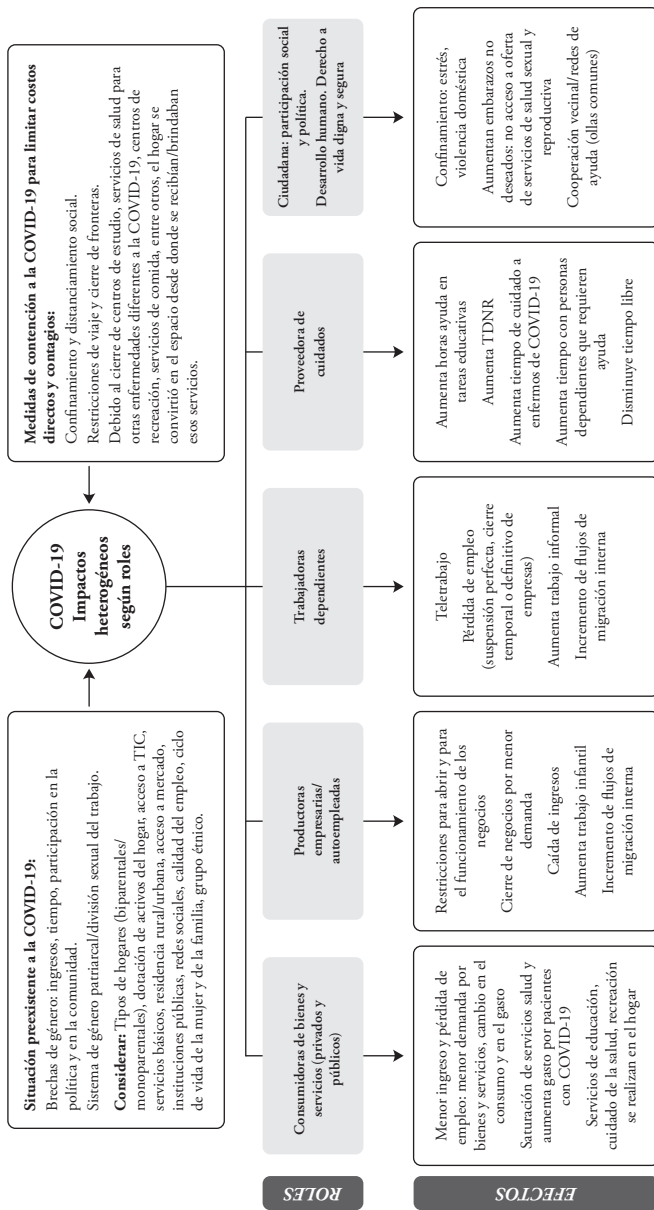
Se puede sugerir que la pandemia genera impactos diferenciados atendiendo a los múltiples roles de la mujer. El efecto agregado, al considerar a una determinada mujer, ofrece una perspectiva de los diversos ajustes a los que se ha tenido que enfrentar para sobrellevar y adaptarse al nuevo contexto ocasionado por la pandemia. Este contexto implica que el hogar, como lugar físico, adquiere nuevas funciones como la del trabajo remoto, la educativa y formativa y la recreación. Esta situación ocasiona que el tiempo de las mujeres, y de los miembros del hogar en general, sufran cambios y recomposiciones. Al cambio del uso de



tiempo se añade la caída en los ingresos ocasionado por la pérdida de empleo o cierre de negocios. El menor ingreso que genera el hogar repercute en su capacidad de compra de bienes y servicios públicos y privados. En el caso de aquellos hogares en situación de pobreza monetaria extrema, la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación está en riesgo, y reaparecen mecanismos de ayuda popular como las ollas comunes. De acuerdo al registro de la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre julio y noviembre de 2020 las ollas comunes aumentaron de 377 a 901 (Galván, 2020). Este tipo de estrategia, principalmente en los barrios de la periferia urbana, ha sido recurrente en contextos de crisis económica desde la década de 1970 (Blondet, 2020; Blondet y Trivelli, 2004; Blondet y Montero, 1995). Este hecho evidencia el llevar a la esfera pública (es decir, a la organización vecinal o barrial) una actividad que corresponde al ámbito privado y familiar.

Para fines de este capítulo, y reconociendo la limitada información a la fecha, el énfasis de la discusión será en torno a los cambios en el mercado de trabajo, asistencia al sistema educativo y al uso del tiempo asignado al TDNR.

**Figura 1**  
*Marco analítico: Identificando el impacto del COVID-19 en el bienestar de las mujeres según su rol en la sociedad*



## IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS DEL COVID-19 SOBRE EL BIENESTAR DE LAS MUJERES

### *MERCADO DE TRABAJO Y COVID-19*

Hay dos mecanismos a través de los cuales la COVID-19 y las medidas de confinamiento dictadas por el gobierno para proteger a la población y al sistema de salud impactaron en el mercado de trabajo; estos son el empleo (y las condiciones en las que se realiza) y los ingresos reales de las personas trabajadoras, que se alejan —aún más— de un empleo decente.<sup>3</sup>

Seguidamente se presenta información sobre los cambios producidos utilizando como fuentes de información la ENAHO del segundo trimestre de 2019 y 2020 (INEI, 2019, 2020a) y la encuesta permanente de empleo (EPE) para Lima Metropolitana (INEI, 2020b).

---

### 3 El trabajo decente

es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. (Organización Internacional del Trabajo, 1999).

Las Naciones Unidas impulsan la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual incluye como uno de sus objetivos el trabajo decente y crecimiento económico (Naciones Unidas, 2015, p. 16).

El enfoque de capacidades no aborda ampliamente la dimensión del empleo, debido —principalmente— a dos factores, limitaciones para disponer de información estadística a nivel de los individuos que permita medir las diferentes dimensiones de la calidad del empleo, y la falta de consenso sobre el nivel apropiado de logro de esas dimensiones.

Sehnbruch *et al.* (2020) proponen un índice multidimensional para medir la calidad del empleo, el cual incorpora algunos de los 52 indicadores para medir el trabajo decente de acuerdo a la propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Tabla 1 muestra que antes de la pandemia por la COVID-19, según la ENAHO 2019, el mercado de trabajo mostraba brechas de género; así, las mujeres, respecto a los hombres, presentaban menores tasas de participación laboral y de ocupación y mayor tasa de desempleo; es decir, las mujeres presentaban una menor participación en el mercado de trabajo (79 de cada 100 hombres en edad de trabajar participaban activamente en el mercado de trabajo, mientras que para las mujeres esa cifra era de 64). Respecto a la calidad del empleo, las mujeres se insertan en empleos de menor calidad en relación a los hombres, alejándose del empleo decente; así, muestran mayores tasas de informalidad laboral y de empleo asalariado, lo que afecta su acceso a mecanismos de protección social (seguro de salud y sistema de pensiones) y de contar con un contrato de trabajo.

Las medidas de confinamiento debido a la COVID-19 redujeron drásticamente las oportunidades de empleo de hombres y mujeres. La tasa de actividad laboral se contrajo en 21.6 puntos porcentuales (pp) entre el segundo trimestre de 2020 respecto a similar período de 2019, siendo la mayor caída para las mujeres (-23.8 pp respecto a -19.4 pp para los hombres). Esto revela que un mayor grupo de mujeres pasó a la inactividad laboral —al menos temporalmente— luego de la pandemia por la COVID-19. Por otro lado, el desempleo, la informalidad laboral y la participación en el empleo asalariado afectaron más a los hombres que a las mujeres. Es probable que un grupo de hombres haya persistido, sin éxito, en la búsqueda de empleo, mientras que otro grupo haya optado por la informalidad laboral como una estrategia para obtener ingresos.

**Tabla 1**  
*Perú: Indicadores laborales, según sexo, 2019-2.o trimestre y 2020-2.o trimestre (en porcentajes)*

Indicadores laborales	2019 - II			2020 - II			Diferencia en pp		
	Total ▼	Hombres	Mujeres	Total ▼	Hombres	Mujeres	Total ▼	Hombres	Mujeres
Tasa de actividad laboral	71.3	79.2	63.5	49.7	59.8	39.7	-21.6	-19.4	-23.8
Tasa de ocupación	68.6	76.3	60.9	41.3	49.4	33.4	-27.2	-26.9	-27.5
Tasa de desempleo	4.0	3.8	4.3	20.3	21.1	19.1	16.3	17.3	14.8
Tasa de informalidad laboral	70.0	67.7	72.9	72.9	72.3	73.8	2.9	4.6	0.9
Tasa de asalariados	47.7	52.9	41.3	40.4	43.0	36.5	-7.3	-9.9	-4.8

Fuentes: INEI, 2019, 2020a. Elaboración propia.

La ENAHO indaga por las razones por las cuales 5.2 millones de personas que se encontraban trabajando entre el 8 y el 14 de marzo de 2020, es decir, días previos a la semana del confinamiento, actualmente están desempleadas (el período de referencia es el segundo trimestre de 2020). La Tabla 2 resume las razones asociadas a las medidas de confinamiento que implicaron el cierre de una parte importante de las actividades económicas, siendo las respuestas más frecuentes, tanto para hombres como para mujeres, las vinculadas al cierre del negocio propio, el cierre de la empresa donde trabajaba y la cancelación o no renovación del contrato laboral.

**Tabla 2**

*Perú: Motivos por los que las personas que trabajaron la semana del 8 al 14 de marzo de 2020 no lo hacen actualmente, según sexo, 2000-2.º trimestre (en porcentajes)*

Motivos por los que no trabajan	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Fue despedido por cierre de la empresa por el Coronavirus.	12.2	11.5	13.0
Fue despedido por reducción de personal de la empresa, por el Coronavirus	6.4	6.1	6.7
Renunció voluntariamente por temor a contagiarse del coronavirus	2.1	1.6	2.7
Término de contrato/trabajo temporal	8.4	9.4	7.2
No renovaron su contrato por suspensión de labores de la empresa	4.7	5.1	4.2
Fue despedido por presentar síntomas de coronavirus	0.1	0.1	0.1





Motivos por los que no trabajan	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Cierre del negocio familiar por coronavirus	7.3	5.6	9.3
Por cierre de negocio propio, por aislamiento social obligatorio	18.0	14.0	22.8
No pudo continuar prestando sus servicios de forma independiente por el aislamiento social	33.5	38.7	27.2
Por desabastecimiento del negocio propio por falta de transporte	0.6	0.7	0.5
Otra razón	6.7	7.1	6.2
Total (%)	100.0	100.0	100.0
Total (Número)	5,209,112	2,829,647	2,379,465

Fuente: INEI, 2020a. Elaboración propia.

La masiva pérdida de empleo ha generado una recomposición sectorial del empleo (Tabla 3), donde la agricultura absorbió una mayor cantidad de mano de obra (de 3.7 millones en el 2019 a 4.5 millones en el 2020), con lo cual fue el único sector económico que creció en cuanto a población empleada durante el período de análisis. Aunque con ciertas restricciones (por ejemplo, asociadas al traslado de los alimentos y de insumos agrícolas), la agricultura fue considerada una actividad esencial y operó durante todo el período del confinamiento; en tal sentido, es probable que este incremento en el número de trabajadores se explique por mano de obra familiar que retorna a sus lugares de origen o que pierde su empleo y se refugia en la agricultura como fuente de ingresos o como mano de obra familiar. Por sexo, el mayor crecimiento en la agricultura se presenta en los hombres. Las mayores pérdidas de empleo en términos absolutos se producen en comercio y servicio, sectores fuertemente afectados por las medidas

de confinamiento decretadas por el gobierno para mitigar el impacto de la COVID-19; además, estos son sectores caracterizados por una baja productividad laboral, alta informalidad laboral y fuerte participación laboral femenina. La construcción es el sector que muestra la mayor tasa de pérdida de empleo debido a la paralización de las obras de construcción por las medidas de confinamiento. En términos absolutos, los hombres presentan las mayores pérdidas de empleo en construcción, sector tradicionalmente caracterizado por la mayor participación laboral masculina. Por categoría ocupacional, las medidas de confinamiento implicaron el crecimiento de los trabajadores familiares no remunerados (TFNR), especialmente para los hombres. Uno de los grupos más afectados fueron las personas dedicadas al trabajo en el hogar, actividad tradicionalmente femenina, con una contracción de -74.9% durante el segundo trimestre de 2020 respecto al segundo trimestre de 2019, lo que implicó que alrededor de 308 mil trabajadores del hogar se quedarán sin empleo. Por tipo de empleador (público o privado), las mayores pérdidas de empleo se concentran en el sector privado, especialmente para las mujeres, mientras que se aprecian diferencias significativas entre hombres y mujeres en el sector público.



Tabla 3

Perú: Ocupados por sector económico, categoría ocupacional y tipo de empleador (público y privado) donde trabajan, según sexo, 2019-2.º trimestre y 2020-2.º trimestre (en valores absolutos y porcentajes)

Ocupados	2019 - II		2020 - II		Tasa de crecimiento (%)	
	Total	Sexo Hombres    Mujeres	Total	Sexo Hombres    Mujeres	Total	Hombres    Mujeres
<i>Por sector económico</i>						
Agricultura	3,786,104	2,237,364    1,548,740	4,586,249	2,790,189    1,796,060	21.1	24.7    16.0
Pesca	99,150	92,677    6,473	39,588	37,136    2,452	-60.1	-59.9    -62.1
Minería	163,021	145,944    17,077	71,173	60,661    10,512	-56.3	-58.4    -38.4
Manufactura	1,442,921	874,091    568,830	620,786	395,262    225,523	-57.0	-54.8    -60.4
Comercio	3,049,644	1,255,198    1,794,446	1,450,163	702,648    747,515	-52.4	-44.0    -58.3
Servicio	7,286,475	3,793,323    3,493,153	3,203,183	1,834,488    1,368,694	-56.0	-51.6    -60.8
Construcción	957,486	900,603    56,883	301,240	286,429    14,811	-68.5	-68.2    -74.0
Total	16,784,802	9,299,201    7,485,601	10,272,381	6,106,813    4,165,567	-38.8	-34.3    -44.4

Ocupados	2019 - II			2020 - II			Tasa de crecimiento (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<i>Por categoría ocupacional</i>									
Autoempleo	6,834,915	3,928,956	2,905,959	4,142,289	2,810,645	1,331,644	-39.4	-28.5	-54.2
Empleado	4,651,599	2,306,605	2,344,993	2,425,260	1,269,148	1,156,113	-47.9	-45.0	-50.7
Obrero	3,356,993	2,612,337	744,656	1,721,453	1,358,768	362,684	-48.7	-48.0	-51.3
TFNR	1,530,143	432,961	1,097,182	1,880,249	662,489	1,217,760	22.9	53.0	11.0
Trabajador del hogar	411,152	18,342	392,811	103,130	5,764	97,367	-74.9	-68.6	-75.2
Total	16,784,802	9,299,201	7,485,601	10,272,381	6,106,813	4,165,567	-38.8	-34.3	-44.4
<i>Asalariados por tipo de empleador</i>									
Sector público	1,592,094	834,309	757,785	1,114,313	576,381	537,932	-30.0	-30.9	-29.0
Sector privado	6,416,498	4,084,634	2,331,864	3,032,400	2,051,535	980,865	-52.7	-49.8	-57.9
Total	8,008,591	4,918,942	3,089,649	4,146,713	2,627,916	1,518,797	-48.2	-46.6	-50.8

Fuentes: INEI, 2019, 2020a. Elaboración propia.

La información por grupos etarios se presenta en la Tabla 4. Los trabajadores jóvenes (de 18 a 29 años de edad) y las personas adultas mayores (más de 65 años) son los que presentan las mayores tasas de pérdida de empleo, especialmente en las mujeres. Por niveles de educación, las mayores pérdidas de empleo se encuentran en las personas con educación secundaria completa y superior (completa o incompleta), afectando principalmente a las mujeres.

**Tabla 4**

*Perú: Ocupados por rango de edad y nivel educativo, según sexo, 2019-2.º trimestre y 2020-2.º trimestre (en valores absolutos y porcentajes)*

Ocupados	2019 - II			2020 - II			Tasa de crecimiento (%)		
	Total ▼	Hombres	Mujeres	Total ▼	Hombres	Mujeres	Total ▼	Hombres	Mujeres
<i>Ocupados por rango de edades</i>									
De 14 a 17 años	545,111	303,091	242,020	513,032	303,230	209,802	-5,9	0,0	-13,3
De 18 a 29 años de edad	3,978,684	2,276,140	1,702,544	2,024,602	1,198,106	826,497	-49,1	-47,4	-51,5
De 30 a 45 años de edad	6,481,227	3,557,979	2,923,248	4,096,571	2,481,720	1,614,851	-36,8	-30,2	-44,8
De 46 a 65 años de edad	4,835,908	2,646,597	2,189,311	3,109,499	1,809,456	1,300,043	-35,7	-31,6	-40,6
Más de 65 años de edad	943,872	515,394	428,478	528,676	314,301	214,376	-44,0	-39,0	-50,0
Total	16,784,802	9,299,201	7,485,601	10,272,381	6,106,813	4,165,567	-38,8	-34,3	-44,4



Ocupados	2019 - II			2020 - II			Tasa de crecimiento (%)		
	Total ▼	Hombres	Mujeres	Total ▼	Hombres	Mujeres	Total ▼	Hombres	Mujeres
<i>Ocupados por nivel educativo</i>									
Hasta primaria completa	3,764,886	1,723,517	2,041,369	2,662,033	1,352,453	1,309,580	-29.3	-21.5	-35.8
Secundaria incompleta	2,086,219	1,191,937	894,283	1,439,791	901,718	538,073	-31.0	-24.3	-39.8
Secundaria completa	4,753,459	3,014,442	1,739,017	2,744,740	1,916,142	828,598	-42.3	-36.4	-52.4
Superior incompleta	1,906,961	1,092,194	814,767	959,138	592,375	366,763	-49.7	-45.8	-55.0
Superior completa	4,269,114	2,277,111	1,992,003	2,463,881	1,343,493	1,120,389	-42.3	-41.0	-43.8
No especificado	4,162	0	4,162	2,797	632	2,165	-32.8	-	-48.0
Total	16,784,802	9,299,201	7,485,601	10,272,381	6,106,813	4,165,567	-38.8	-34.3	-44.4

Fuentes: INEI, 2019, 2020a. Elaboración propia.

Las empresas y las personas han implementado una serie de estrategias para llevar a cabo su trabajo en tiempos de pandemia, las cuales se indican en la Tabla 5. Se observa que el 43 % de las personas trabaja de manera presencial todos los días, mientras que otros trabajadores lo hacen solo durante algunos días (16.6 %), el 26.8 % trabajó desde su casa, realizando trabajo remoto o teletrabajo. Se observan algunas diferencias por sexo; así, los hombres concentran una mayor participación del trabajo presencial, mientras que las mujeres realizan más su trabajo de manera remota o por teletrabajo. Es probable que el sector económico y el tipo de ocupaciones donde se desempeñan expliquen este resultado.

**Tabla 5**

*Perú: Trabajadores dependientes por forma como realizan actualmente su trabajo, según sexo, 2020-2.º trimestre (en porcentajes)*

¿Cómo han realizado su trabajo?	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
De manera presencial, en su centro de trabajo, todos los días laborales, como de costumbre	42.9	46.9	36.3
De manera presencial, en su centro de trabajo, solo algunos días laborales	16.6	18.1	14.1
Desde su domicilio, realizando trabajo remoto (usando una computadora, laptop, etc.)	23.9	19.4	31.4
Por teletrabajo	2.9	2.2	4.1
Estaba de vacaciones, licencia, descanso médico, etc.	2.0	2.1	1.9
Otra modalidad	0.7	0.6	1.0





¿Cómo han realizado su trabajo?	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
No trabajó debido a que su centro de trabajo está cerrado por estado de emergencia	8.9	8.6	9.4
No trabajó debido a que en su casa no dispone de equipos para realizar su trabajo	0.3	0.4	0.1
Otra razón	1.7	1.7	1.7
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEI, 2019, 2020a. Elaboración propia.

Los ingresos fueron otro mecanismo a través del cual las medidas de confinamiento por la COVID-19 afectaron el nivel de bienestar de las personas. En la Tabla 6 se observa que durante el trimestre móvil julio-agosto-septiembre 2020, respecto al 2019, los ingresos laborales en Lima Metropolitana se contrajeron en 12.5 %, mostrando los hombres una mayor contracción respecto a las mujeres.

**Tabla 6**

*Lima Metropolitana: Ingreso promedio mensual de la población ocupada por sexo, trimestre móvil: julio-agosto-septiembre 2019 y 2020 (en soles)*

Período	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Julio-agosto-septiembre 2019	1743.0	2003.6	1428.8
Julio-agosto-septiembre 2020	1525.0	1673.4	1323.9
Tasa de crecimiento (%)	-12.5	-16.5	-7.3

Fuente: INEI, 2020b. Elaboración propia.

Los resultados muestran que el impacto inmediato de la COVID-19 en el empleo se caracteriza por su severidad, rapidez (alta velocidad en los cambios producidos debido al cierre abrupto de la economía) y que profundiza brechas ya existentes en el acceso y calidad del empleo según criterios relevantes como género, edad y nivel educativo. La duración de la crisis en el empleo todavía es un fenómeno impredecible, dependiendo —entre otros factores— de la apertura de la economía y de la recuperación de factores de oferta y demanda de la economía.

### *ASISTENCIA AL SISTEMA EDUCATIVO Y COVID-19*

Según la ENAHO 2020-2.o trimestre, el 96.8 % de los estudiantes de la educación básica recibieron clases durante el segundo trimestre (respecto al 99.8 % para el segundo trimestre de la ENAHO 2019), lo que implica que alrededor de 265 mil escolares se matricularon, pero no recibieron clases. Es probable que el incremento en la tasa de inasistencia sea una consecuencia de las condiciones en las que un grupo de niños, niñas y adolescentes (NNA) accede a la modalidad virtual debido a que no cuentan con los equipos necesarios ni con el acceso a internet requerido.

De acuerdo con la ENAHO 2020-2.o trimestre, 486 mil estudiantes de educación superior (universitaria, institutos) se habían matriculado en el año académico, pero no reciben clases, lo que representa una inasistencia del 27 % de los alumnos, cifra significativamente superior a la reportada en el segundo trimestre de 2019 (2.4 %). Por sexo, la tasa de abandono es de 28 % para los hombres y de 25 % para las mujeres.

### *USO DEL TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO (TDNR)*

Analizando los patrones de uso del tiempo, se identifica en el período previo a la COVID-19 una crisis del cuidado, expresada en la existencia



de una brecha de género del cuidado. La magnitud de la misma es documentada por la ENUT 2010 (INEI, 2011), donde el 80 % del tiempo asignado al cuidado es realizado por mujeres. Además, los servicios de cuidado representan el 5.1 % del PBI del país (INEI, 2016).

La asignación de tiempo al TDNR, además de las normas de género vigentes, está relacionada con la disponibilidad y uso de servicios, como agua, alcantarillado, electricidad y acceso a un conjunto de electrodomésticos que constituyen la base material, la tecnología disponible, para la realización de las actividades domésticas. Con el fin de identificar la relación entre los componentes antes mencionados y la asignación de tiempo en el TDNR, se estima a partir de la ENUT un índice de riqueza de los hogares, compuesto por tres indicadores: calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos y bienes de consumo duraderos (INEI, 2011).<sup>4</sup> En la Figura 2 se muestra la distribución del tiempo dedicado al TDNR por quintiles del índice de riqueza, zona de residencia y sexo. Se identifica que, en los hogares que se encuentran en los quintiles más bajos, las mujeres tienen una mayor participación en las actividades domésticas no remuneradas. Este patrón se cumple a nivel nacional, así como en las áreas de residencia urbana y rural; las mujeres rurales son las que más tiempo dedican a estas actividades. Esta información demuestra que la calidad de la vivienda, el acceso

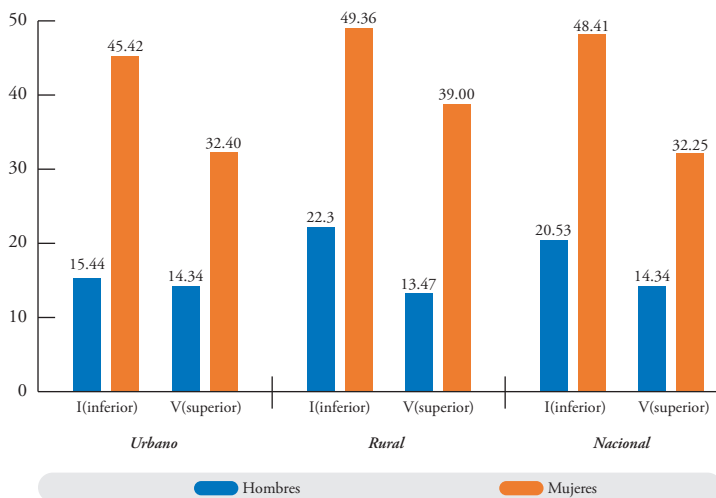
---

4 Siguiendo a Escobal *et al.* (2005), el índice es un promedio simple de tres componentes: calidad de la vivienda, bienes de consumo duraderos y acceso a servicios públicos. La calidad de la vivienda incluye los siguientes indicadores: habitaciones por persona y calidad del piso y pared. Los bienes de consumo duraderos se aproximan por la cantidad de bienes duraderos disponibles en el hogar (plancha, licuadora, radio, televisión en color, lavadora de ropa, refrigerador, computadora, teléfono fijo, conexión a internet y automóvil o camioneta privada). Por último, los servicios públicos consideran el acceso al agua potable (agua corriente en la vivienda), electricidad, inodoro y tipo de combustible para cocinar (gas o electricidad).

a los servicios públicos y la dotación de bienes de consumo duraderos influyen en la definición del tiempo asignado al TDNR.

**Figura 2**

*Perú: Asignación al trabajo doméstico no remunerado según quintiles del índice de riqueza del hogar, horas a la semana (en horas y minutos)*



Fuente: INEI, 2011. Elaboración propia.

Una encuesta encargada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), realizada del 8 al 10 de mayo de 2020 a hombres y mujeres mayores de edad y residentes urbanos, indaga sobre el uso del tiempo en el período de aislamiento social obligatorio (MIMP, 2020).<sup>5</sup> La Tabla 7 resume las respuestas en porcentajes atendiendo a

5 Si bien se reconoce que este tipo de encuestas telefónicas no son representativas de la población al excluir a población sin acceso a teléfono o internet, sus resultados ofrecen indicios de los posibles efectos analizados.

los incrementos de horas diarias según labores domésticas y de cuidado realizadas por hombres y mujeres. En el caso de las labores domésticas, en promedio, las mujeres incrementan 4.1 horas diarias y los hombres 3.6 horas. Con relación a las labores de cuidado los aumentos corresponden a 4.9 horas diarias para las mujeres y 4.6 horas para los hombres.

**Tabla 7**

*Uso del tiempo: Comparación de incrementos de horas diarias con respecto a situación previa al aislamiento social obligatorio según sexo y tipo de actividad (en porcentajes)*

Distribución de horas	Labores domésticas		Labores de cuidado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Menos de 1 hora	3	1	2	1
1 hora	12	7	6	4
2 a 3 horas	32	29	22	19
3 a 4 horas	20	16	15	15
4 a 5 horas	12	16	11	12
5 a 6 horas	5	6	6	10
Más de 6 horas	16	23	37	38
No precisa	0	2	1	1

Fuente: MIMP, 2020. La encuesta fue realizada a 1031 personas usando teléfono e internet.

Si consideramos que, según la ENUT 2010, las mujeres asignaban un promedio de 40 horas a la semana al TDNR y los hombres 16 horas (INEI, 2011), la evidencia disponible indicaría que este trabajo aumentó con la pandemia, y que al trabajo habitual de las mujeres se añadió la atención a los miembros del hogar infectados por la COVID-19 y la supervisión en las tareas educativas a los hijos que realizan sus clases virtuales en el hogar.

### **ACCIONES DE POLÍTICA PARA REVERTIR EFECTOS DEL COVID-19 EN EL BIENESTAR DE LAS MUJERES**

El enfoque de las capacidades, cuando se centra en el análisis del vínculo entre trabajo y bienestar, identifica las dimensiones de tiempo e ingresos como mediadoras para el logro de funcionamientos y el desarrollo de capacidades de los individuos. En tal sentido, la propuesta analítica identificó diversos roles de la mujer y diferentes vías de transmisión por las cuales la crisis generada por la pandemia está afectando el bienestar y las opciones de desarrollo de las mujeres. A continuación, y en base a la evidencia empírica presentada, se sugieren algunas acciones de política orientadas a revertir este diagnóstico.

La primera se relaciona a la necesidad de desarrollar un sistema integral de cuidados, con mecanismos que fomenten la corresponsabilidad de las labores de cuidado entre las familias, las empresas y el Estado y que disminuyan la carga de cuidado de las mujeres. La Política Nacional de Igualdad de Género del Perú (Decreto 008, 2019) señala como una de sus acciones el contar con un sistema integral de cuidados. En tal sentido, es importante avanzar en la creación de dicho sistema, transitando de un enfoque de políticas públicas de cuidado fragmentadas y focalizadas en la población más vulnerable hacia uno centrado en políticas públicas articuladas y universales, reconociendo el cuidado como un derecho humano e integrándolo con políticas públicas que promuevan la formación profesional y capacitación labo-

ral de las mujeres para su inserción laboral en un empleo formal y el fomento de la profesionalización del personal que se dedicará al servicio de los cuidados.

La segunda acción de política está referida al diseño de mecanismos que propicien la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Algunos de estos mecanismos pueden ser el fomentar su contratación formal en las empresas, desarrollando esquemas de incentivos como subsidios a la planilla de las empresas, exoneraciones tributarias por la contratación de mujeres, implementar mecanismos para que las mujeres cuenten con una trayectoria laboral ascendente en el trabajo, tales como cuotas de género en cargos gerenciales, programas que busquen la conciliación entre la vida laboral y familiar, programas que fomentan las competencias laborales de las mujeres, entre otros. Desde la escuela, se requiere contar con programas que motiven el interés de las niñas por actividades/materias tradicionalmente consideradas masculinas.

Finalmente, para los trabajadores del hogar, grupo particularmente afectado y caracterizado históricamente por la precariedad laboral y marginación social, se recomienda realizar un padrón de estos trabajadores y diseñar programas de reentrenamiento laboral. También se deberían implementar mecanismos de difusión de la Ley 31047 (2020), Ley de las trabajadoras y trabajadores del hogar, para que estos trabajadores reconozcan sus derechos, y fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la misma.

## REFERENCIAS

- Blondet, C. (2020, 2 de julio). Una cruzada contra el hambre. *La República*. <https://bit.ly/3fq2D9n>
- Blondet, C. y Trivelli, C. (2004). *Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3ulEIVv>

- Blondet, C. y Montero, C. (1995). *Hoy: Menú popular. Comedores en Lima*. Instituto de Estudios Peruanos; UNICEF. <https://bit.ly/3cMGQdu>
- Decreto 008 de 2019, D. O. s/n (2019, 4 de abril). <https://bit.ly/39I0XaP>
- Escobal, J., Saavedra, J., Suárez, P., Huttly, S., Penny, M., Lanata, C. y Villar, E. (2005). *The interaction of public assets, private assets and community characteristics and its effect on early childhood height-for-age in Peru*. Young Lives. <https://bit.ly/2Oj35hM>
- Galván, L. A. (2020, 28 de noviembre). Sobrevivir en medio de la pandemia: las ollas comunes se multiplican en Lima. *El Comercio*. <https://bit.ly/39GIPhK>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2011). *Encuesta nacional de uso del tiempo 2010. Principales resultados*. <https://bit.ly/31MbJIU>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016, junio). *Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado*. <https://bit.ly/2PxV8pG>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019, septiembre). *Condiciones de vida en el Perú. Trimestre abril-mayo-junio 2019*. <https://bit.ly/2R6WUi3>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020a, septiembre). *Condiciones de vida en el Perú. Trimestre abril-mayo-junio 2020*. <https://bit.ly/3sOD5dm>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020b, octubre). *Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana. Trimestre móvil julio-agosto-septiembre 2020*. <https://bit.ly/39HpfFrY>
- Ley 31047 de 2020, D. O. n.º 15660 (2020, 1 de octubre). <https://bit.ly/31KLjHt>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020, julio). *Encuesta sobre percepciones y actitudes de mujeres y hombres frente al aislamiento social obligatorio a consecuencia del COVID-19*. <https://bit.ly/3dwKyY6>
- Moser, C. O. N. (1993). *Gender planning and development: Theory, practice, and training*. Routledge.
- Naciones Unidas. (2015, septiembre). *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://bit.ly/3mrjfm4>
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1999, junio). *Trabajo decente* [Memoria del director general]. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- Robeyns, I. (2003). Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities. *Feminist Economics*, 9(2-3), 61-92.
- Sehnbruch, K., González, P., Apablaza, M., Méndez, R. y Arriagada, V. (2020, marzo). The quality of employment (QoE) in nine Latin American countries: A multidimensional perspective. *World Development*, 127. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104738>
- Suppa, N. (2019, octubre). *Work and wellbeing: A conceptual proposal*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3FFKzvn>





**AMEAÇA GLOBAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO  
LOCAL: A GESTÃO FEMININA NOS MUNICÍPIOS  
BRASILEIROS FRENTE AO COVID-19**

*Mônica Y. Kuwahara*

*Ana Abras*

*Ana C. P. Fava*

*Giovana C. Bigliuzzi*

**IGUALDADE DE GÊNERO, DESENVOLVIMENTO HUMANO E  
PANDEMIA.**

Os impactos da pandemia sobre o desenvolvimento humano nos parecem claros, embora nada triviais. Não há apenas a perda de vidas. Há também alterações no conjunto de alternativas de pacotes de bens e serviços (*entitlements*, de acordo com Sen, 2000) que as pessoas podem adquirir. Limitam-se não apenas suas escolhas, ao restringir os meios (emprego e renda, por exemplo) para gerar bem-estar, mas alterando a capacidade de realizar funcionamentos.

Há um entendimento teórico e prático de que não há possibilidade de desenvolvimento humano sem redução da desigualdade de gênero. A contribuição desse capítulo se insere na reflexão sobre as limitações de desenvolvimento humano que a ampliação da desigualdade de gênero causa, diante da redução das oportunidades das mulheres de realizar

rendimentos, mas se concentra na dimensão política da desigualdade de gênero e suas relações com o enfretamento da pandemia atual.

A igualdade de gênero na dimensão política guarda importância em si mesma, como direito (Montoya García Cobián, 2018, p. 73; Nussbaum, 2000) e também como componente da democracia. E tal qual a democracia, além da importância intrínseca, tem contribuição instrumental (Sen, 2000) ao permitir que interesses e necessidades específicos do eleitorado feminino sejam expressos e reivindicados e possam passar pelo escrutínio público. Adicionalmente, a diversificação da participação na dimensão política contribui para uma conceituação mais ampla do que seriam as “necessidades” dos grupos sociais.

A literatura estabelece uma relação entre preferências distintas entre homens e mulheres de acordo com o papel social exercido por cada um e a ascensão de mulheres a cargos políticos – preferência dos eleitores, assim como a preferências dos candidatos de acordo com o gênero (Hernández Nicolás, Martín-Ugedo e Mínguez Vera, 2018; Hessami e Lopes da Fonseca, 2020). Quando em postos de comando na política, as mulheres tendem a investir mais em ações afeitas ao desenvolvimento humano, como saúde e educação (Ferreira e Gyourko, 2014; Bhalotra e Clots-Figueras, 2014; Brollo e Troiano, 2016; Montoya García Cobián, 2018).

A pandemia do COVID-19 ampliou as desigualdades de gênero, assim como as sociais (Alon *et.al.* 2020; Bahn, Cohen, e van der Meulen Rodgers, 2020). A carga de trabalho não remunerado das mulheres aumenta muito com o isolamento social, pois se restringe o acesso a bens e serviços que reduzem a demanda de cuidados das crianças e dos lares, como é o caso de creches, escolas e restaurantes (Loureiro de Oliveira, 2020). O confinamento também amplia a possibilidade de aumento da violência doméstica (Souza Marques *et al.*, 2020). O trabalho remoto, que para alguns parece ser uma vantagem, para as mulheres é, na maioria das vezes, acompanhado de aumento da carga de trabalho ou da necessidade de trabalhar em horários alternativos para

manter a educação, nutrição e bem-estar dos filhos e, em alguns casos, os cuidados com idosos e doentes. Trabalhadoras informais e domésticas perderam seus empregos ou continuaram enfrentando transporte público, expondo-se e a seus familiares ao contágio (Pinheiro, Tokarski, e Vasconcelos, 2020).

O desenvolvimento socioeconômico experimentado pelo Brasil nas décadas iniciais deste século se traduziu em melhoria na igualdade de gênero. Entretanto, esses ganhos podem ser revertidos. Vulnerabilidade socioeconômica, crises econômicas ou tragédias naturais ampliam as desigualdades de gênero, posto que mulheres e meninas são mais propensas a ser privadas de capacidades básicas como nutrição e educação (Fava, Schröder, e Forato, 2017).

Os impactos de longo prazo das medidas de isolamento social para combater a pandemia comprometem os esforços pela igualdade de gênero. Afetam as possibilidades de desenvolvimento humano pela restrição de oportunidades para as mulheres, principalmente em termos de empregabilidade futura, o que por sua vez reduz sua autonomia e liberdade de escolha da vida que lhe apraz. Adicionalmente, ampliam as privações às crianças, tolhidas de capacidades básicas, de acesso à educação de qualidade e desenvolvimento socioemocional, limitando-se as oportunidades futuras de desenvolvimento humano e de equidade. Impactos esses que demandarão urgentes e estruturadas ações e políticas sociais para minimizá-los.

O desafio do desenvolvimento humano frente à pandemia, portanto, passa pela persistente busca de equidade entre os gêneros nas diferentes dimensões da vida. E para a igualdade de gêneros, a autonomia financeira e o empoderamento feminino foram gravemente afetados.

## **À AMPLIAÇÃO DA DESIGUALDADE NO MERCADO DE TRABALHO**

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020b), em 2019 o rendimento médio real mensal das

mulheres empregadas era de R\$ 1,985.00 (US\$503.07<sup>1</sup>), enquanto o dos homens era R\$ 2,555.00 (US\$647.67). As mulheres ocuparam 43.68% dos postos de trabalho e receberam em média 77% dos rendimentos auferidos por homens em 2019. Ao longo desse ano, a desocupação foi proporcionalmente maior entre as mulheres, com taxa média de 14.1% e 9.6% para os homens. Se considerarmos o mercado de trabalho potencial, a diferença é ainda maior. A taxa composta de subutilização<sup>2</sup> entre mulheres foi de 29.4% enquanto entre os homens foi de 19.8% (IBGE, 2020). No setor de Serviços domésticos, com informalidade envolvendo 72.5% dos trabalhadores, apenas 26.5% das mulheres ocupadas encontram-se no mercado formal, recebendo 92% dos rendimentos dos homens. A maioria, inserida no mercado informal, recebe apenas 82% do rendimento equivalente dos homens na mesma informalidade.

Os impactos da pandemia se fazem sentir no mercado de trabalho como um todo, mas são particularmente graves para as mulheres, devido às características das atividades e ocupações nas quais se inserem. Dados da *Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD COVID19* do IBGE (2020a), indicam que o contingente de pessoas ocupadas no Brasil em setembro de 2020 foi em média de 82,9 milhões, dos quais 41.5% são mulheres. Dentre a população desocupada, ou seja, em idade ativa, maior de 14 anos, que não está trabalhando, embora disponíveis à procura de emprego, mulheres são a maioria (Figura 1).

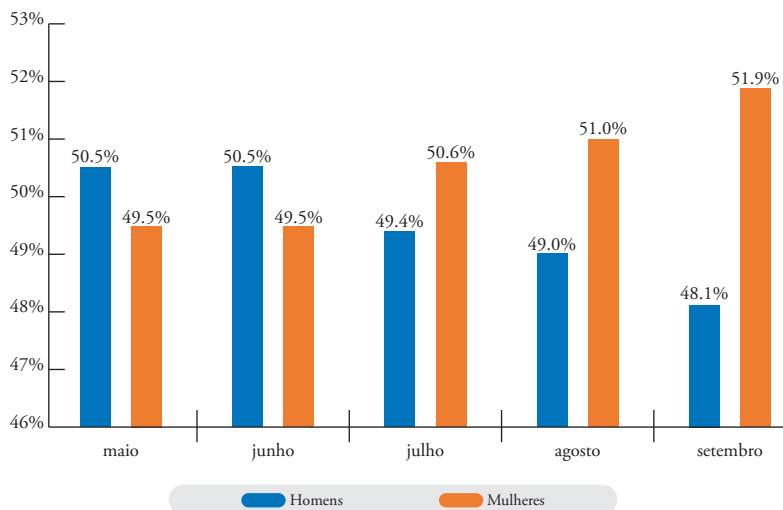
---

1 Valores expressos em dólar pelo valor do dólar médio de 2019, conforme taxa comercial disponibilizada pelo Banco Central do Brasil. 1R\$= 3,9451.

2 Trata-se de indicador do mercado de trabalho que tem no numerador a quantidade de trabalhadores subocupados por insuficiência de horas, mais os desocupados e a força de trabalho potencial enquanto no denominador se encontra a força de trabalho ampliada, que além da força de trabalho inclui aqueles em idade ativa que têm potencial para ingressar no mercado de trabalho.

**Figura 1.**

*Distribuição da desocupação – Brasil - 2020*



Fonte: IBGE, 2020a. Elaboração própria.

As taxas de desocupação da mão de obra feminina em setembro de 2020 encontram-se nos níveis do começo dos anos 1990. Muitas das mulheres incluídas nas estatísticas de desocupação perderam vínculos empregatícios devido à necessidade de cuidados com a família, com os filhos menores de 10 e sem poder contar com creches e escolas. Os que gostariam de trabalhar, mas não procuraram trabalho, indicando desalento, são 26,1 milhões de pessoas no mesmo período. Entre os motivos alegados para a não procura de emprego está a necessidade de cuidar da família e doentes (Tabela 1). Nesse grupo 96% são mulheres (Tabela 2).

**Tabela 1.**

*Distribuição das pessoas que não procuraram trabalho na semana passada (%)*

<b>Motivo para não procurar trabalho</b>	<b>Maior</b>	<b>Junho</b>	<b>Julho</b>	<b>Agosto</b>	<b>Setembro</b>
Devido à pandemia (isolamento, quarentena ou distanciamento social)	26.7	24.5	25.1	22.7	20.1
Por problemas de saúde ou gravidez	6.5	6.9	7.0	7.3	7.5
Estava estudando	14.8	15.6	15.4	15.8	16.6
Não quer trabalhar ou é aposentado	33.0	33.2	32.8	33.4	33.9
Não tinha experiência profissional ou qualificação	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
Acha que não vai encontrar trabalho por ser muito jovem ou idoso	1.8	1.6	1.4	1.4	1.4
Não havia trabalho na localidade	3.6	3.9	4.2	4.7	5.2
Tinha que cuidar dos afazeres domésticos e/ou de parentes	10.6	11.6	11.7	12.3	12.9
Estava aguardando resposta de medida tomada para conseguir trabalho	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Outro motivo	2.0	1.7	1.4	1.4	1.3

Fonte: IBGE, 2020a.

**Tabela 2.**

*Motivos para não procurar trabalho de acordo com o gênero – Brasil - Setembro de 2020 (%)*

<b>Motivos para não procurar trabalho</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>	<b>Motivo/ Total</b>
Devido à pandemia	39.2	60.8	18.3
Por problemas de saúde ou gravidez	42.3	57.7	7.5
Estava estudando	47.5	52.5	14.5
Não quer trabalhar ou é aposentado	39.5	60.5	36.7
Não tinha experiência profissional ou qualificação	46.8	53.2	0.5
Acha que não vai encontrar trabalho por ser muito jovem ou idoso	42.0	58.0	1.5
Não havia trabalho na localidade	47.3	52.7	6.2
Tinha que cuidar dos afazeres domésticos e ou de parentes	4.0	96.0	13.1
Estava aguardando resposta de medida tomada para conseguir trabalho	49.7	50.3	0.5
Outro motivo	48.4	51.6	1.3
Total da amostra	56,106	96,024	152,130

Fonte: IBGE, 2020a.

## **MULHERES NO COMANDO**

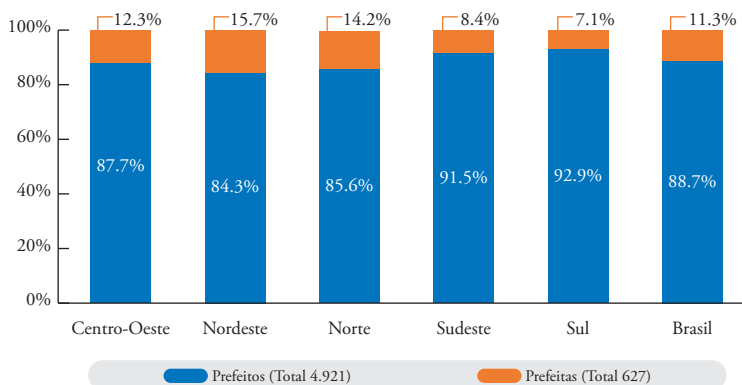
A participação política das mulheres promove o empoderamento feminino, o que contribui para a redução das desigualdades de gênero e, portanto, amplia o desenvolvimento humano. As condições específicas que afetam as mulheres geram preferências distintas em termos de políticas públicas, visto refletir percepções e privações a que são submetidas (Hernández -Nicolás, Martín-Ugedo e Mínguez -Vera, 2018; Hessami e Lopes da Fonseca, 2020).

Brollo e Troiano (2016) apresentam evidência para o Brasil de que prefeituras comandadas por mulheres apresentam melhores resultados em saúde, como o aumento de atendimento pré-natal, e menor corrupção. Montoya García Cobián (2018) apresenta evidência para o Peru de que a participação das mulheres na política aumenta investimentos em saúde, saneamento básico e educação, sendo o efeito mais forte em municipalidades com menos recursos e menor desenvolvimento humano.

No contexto brasileiro, a participação das mulheres na política municipal ainda é tímida. Apenas 11.3% (Figura 2) dos municípios elegeram mulheres para ocupar a prefeitura (Tribunal Superior Eleitoral [TSE], 2016). Uma porcentagem que nos deixa muito distantes da capacitação (*political empowerment*) de poder participar e ter influência na tomada de decisões políticas sugerida por Robeyns (2003).

**Figura 2.**

*Prefeitos e Prefeitas do Brasil por Região- Brasil - 2016 (%)*



Fonte: TSE, 2016. Elaboração própria

Notas: Brasil tem 5570 municípios, mas nossa base de dados tem apenas 5.550. Dois municípios têm dados não divulgáveis e não constam desse total.



Abras, Polato e Fava e Kuwahara (2021) identificam que países liderados por mulheres durante a pandemia do COVID-19 possuíam melhores condições em termos de sistema de saúde universal, melhores taxas de enfermeiras e médicos por mil habitantes, menores mortes devido a deficiências em saneamento básico e menores taxas de poluição. Se os países liderados por homens tivessem níveis semelhantes de investimento em um sistema de saúde universal como os países liderados por mulheres, os resultados de infecção e morte durante a pandemia seriam semelhantes a países liderados por mulheres no mesmo continente (Abras, Polato e Fava e Kuwahara, 2021).

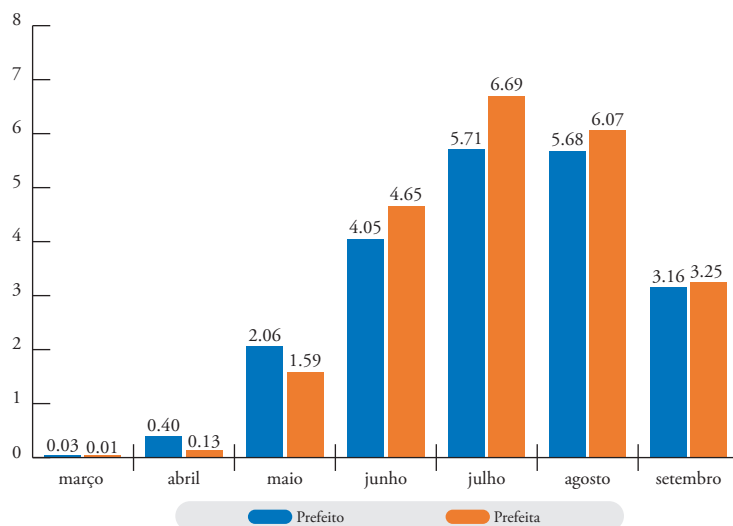
## **PREFEITAS E PREFEITOS CONTRA O COVID-19**

A expansão do contágio se deu inicialmente nos municípios maiores da região sudeste e sul, avançando posteriormente até atingir em torno de 5.550 entre os 5.570 municípios existentes. A população varia entre 1.000 e 12,000,000 de habitantes e, por esse motivo, a unidade de medida para as variáveis de interesse é apresentada em termos per capita, segundo a projeção de população de 2019 estabelecida pelo Tribunal de Contas da União.

O papel diferenciado da mulher na política, discutido anteriormente, sugere que possamos esperar que a pandemia não só tenha afetado de forma diferenciada as municipalidades, mas também que o gerenciamento da crise tenha sido realizado de forma distinta, a depender do gênero do ocupante da prefeitura. O Figura 3 mostra a média dos novos casos identificados de COVID-19 por mês para prefeitos e prefeitas. A quantidade de casos é ligeiramente maior nos municípios administrados por mulheres.

**Figura 3.**

*Evolução média de novos casos de COVID-19 -- Brasil -- 2020 (1.000 habitantes)*

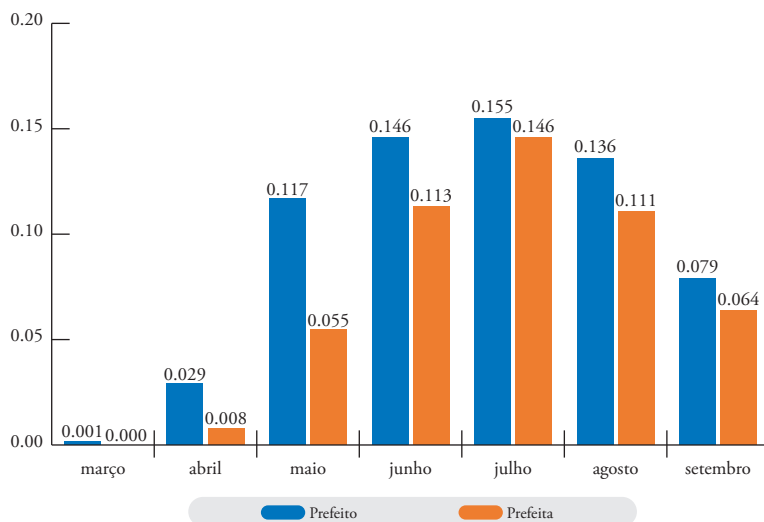


Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2020. Elaboração própria

No Figura 4 podemos notar que a mortalidade da doença foi maior nos municípios administrados por homens.

**Figura 4.**

*Evolução média de óbitos por COVID-19 – Brasil – 2020 (1.000 habitantes)*



Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2020. Elaboração própria

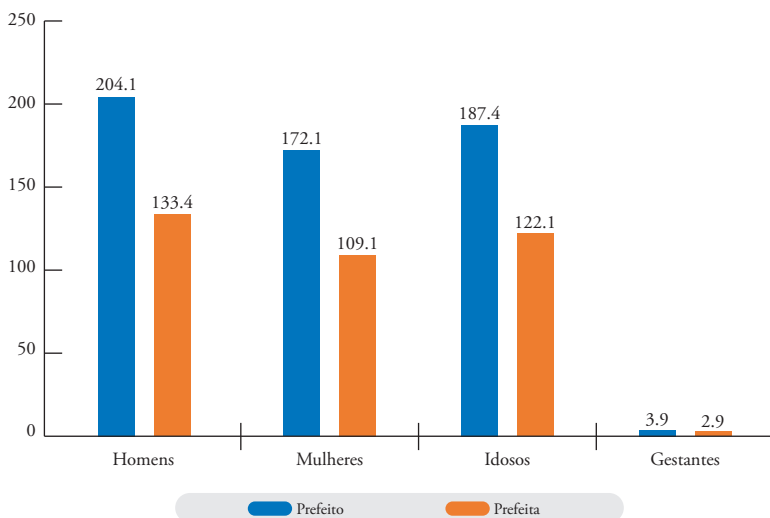
Uma das maiores dificuldades de avaliação da pandemia em países em desenvolvimento é a falta de recursos para testagem e controle dos afetados. Consideramos, portanto, a informação submetida por médicos do atendimento de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) no país durante o ano de 2020. O aumento dos casos de SRAG, quase vinte vezes maior em 2020 do que em 2019, serve para aproximar a gravidade da pandemia na presença de subnotificação dos casos de fato oriundos da infecção por COVID-19.

A Figura 5 indica que foram registrados menos atendimentos para SRAG nos municípios administrados por mulheres se comparados aos atendimentos naqueles administrados por homens. A diferença é visível tanto para pacientes do sexo feminino, masculino, indivíduos com

mais de 60 anos e gestantes. Os grupos de idosos apresentam maior vulnerabilidade e maior necessidade de assistência.

**Figura 5.**

*Atendimentos para Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) por grupos-Brasil - 2020 (100.000 habitantes)*

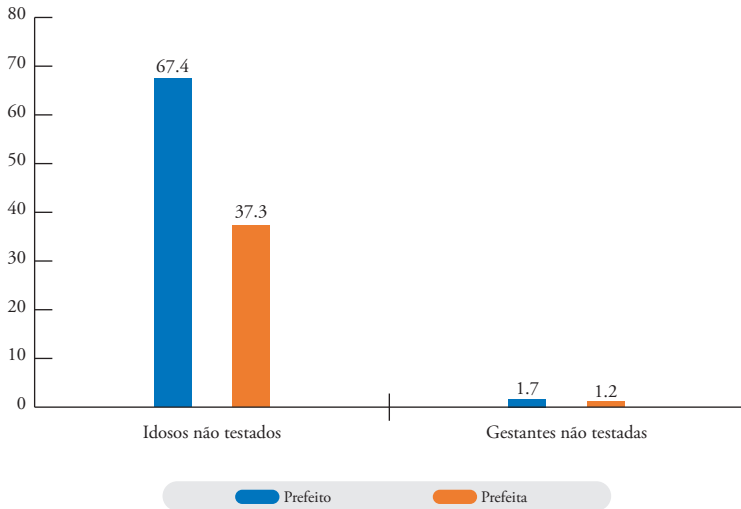


Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2020. Elaboração própria

Os municípios administrados por homens realizam proporcionalmente menos testes do vírus em idosos (Figura 6). O teste antigênico serve para detectar a presença de vírus de Influenza A (H1N1, H3N2), SARS-CoV-2 e até mesmo um agente ainda não subtipado e, portanto, serve como instrumento de diagnóstico para a contenção da pandemia.

**Figura 6.**

*Casos de SRAG sem testes antigênicos aplicados – Brasil – 2020 (100.000 habitantes)*

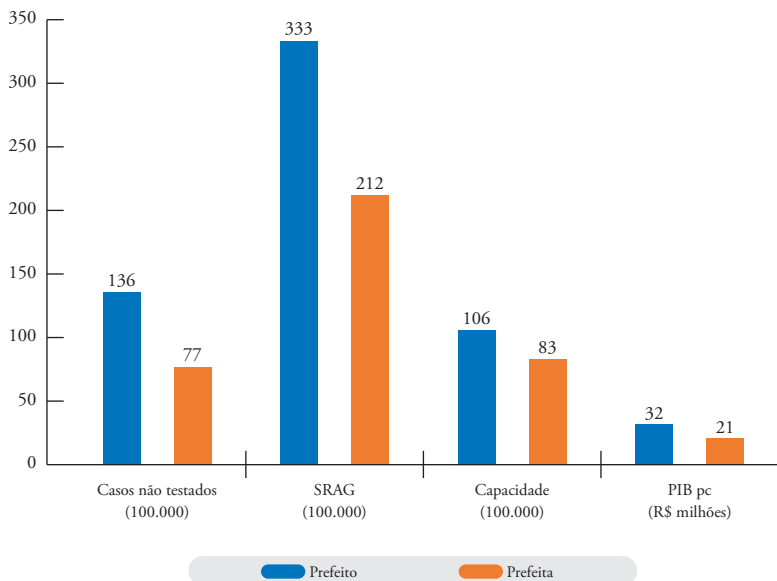


Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2020. Elaboração própria.

Os municípios administrados por mulheres são em média menores, com renda mais baixa e apresentando piores indicadores de qualidade de vida (Figura 2. Mapa 1). É possível supor que tais municípios não ofereçam atendimento de saúde adequado ou suficiente em momentos de sobrecarga do sistema. O Figura 7 mostra uma proxy para capacidade de atendimento médico do município. Utilizamos informações obtidas do Datasus (2020) sobre a quantidade de hospitais, clínicas, postos, farmácias, teleatendimento, laboratórios e foi condensado um indicador de recursos por 100.000 habitantes.

**Figura 7.**

*Indicadores da Capacidade de atendimento público – Brasil*



Fonte: Datasus, 2020. Elaboração própria.

A infraestrutura de saúde é proporcionalmente maior nos municípios gerenciados por mulheres, quando comparamos a razão entre os recursos e o PIB per capita médio dos municípios. Esses municípios foram capazes de aplicar proporcionalmente mais testes antigênicos nos atendimentos de SRAGs. Mesmo que sem análises causais, os dados sugerem que as prefeitas têm feito um melhor gerenciamento da pandemia, oferecendo cuidado aos vulneráveis, mais testagem e menor mortalidade em geral.

Na tentativa de ilustrar possíveis relações entre a qualidade de vida e o gerenciamento feminino da pandemia utilizamos o multidimensional

*index of quality of life (MIQL)*. O MIQL é um índice de desenvolvimento humano por município sintético variando de zero a um — sendo um o maior nível de qualidade. Baseado na abordagem das capacitações, o índice incorpora mais dimensões que o índice de desenvolvimento humano (IDH), embora limite-se, tal qual o IDH, a expressar realizações. Calculado pela média geométrica de seis subíndices, que são sensibilizados à desigualdade da sua distribuição, expressam as seguintes dimensões da qualidade de vida: educação, renda, saúde, infraestrutura urbana, condições de habitação e acesso à informação (Kuwahara e Fernandes Maciel, 2020).

**Tabela 3.**  
*Dimensões do MIQL-M e variáveis utilizadas*

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>Variáveis do Censo 2000 (a)</b>	<b>Variáveis do Censo 2010 (a)</b>
Renda	Rendimento domiciliar per capita (b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espécie de domicílio (V0201)</li> <li>• Total de rendimentos do domicílio particular (V7616)</li> <li>• Total de moradores do domicílio (V7100)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendimento domiciliar (domicílio particular) per capita em julho de 2010 (v6525)</li> </ul>
Educação (c)	Número de anos de estudo de pessoas com 14 anos ou mais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idade calculada em anos completos (V4752)</li> <li>• Anos de estudo (4300)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Curso que frequenta (v0629)</li> <li>• Série/ano que frequenta (v0630)</li> <li>• Série que frequenta (v0631)</li> <li>• Curso mais elevado que frequentou (v0633)</li> <li>• Conclusão do curso (v0634)</li> <li>• Frequenta escola ou creche (v0628)</li> </ul>
Sobrevivência (saúde)	Número de filhos vivos daqueles que tiveram filhos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de filhos tidos (V4690)</li> <li>• Total de filhos nascidos vivos que estavam vivos (V0463)</li> <li>• Total de filhos nascidos vivos (V4620)</li> <li>• Total de filhos nascidos mortos (V4670)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de filhos tidos (V6800)</li> <li>• Total de filhos nascidos vivos que estavam vivos (V6643)</li> <li>• Total de filhos nascidos vivos (V6633)</li> <li>• Total de filhos nascidos mortos (V6693)</li> </ul>

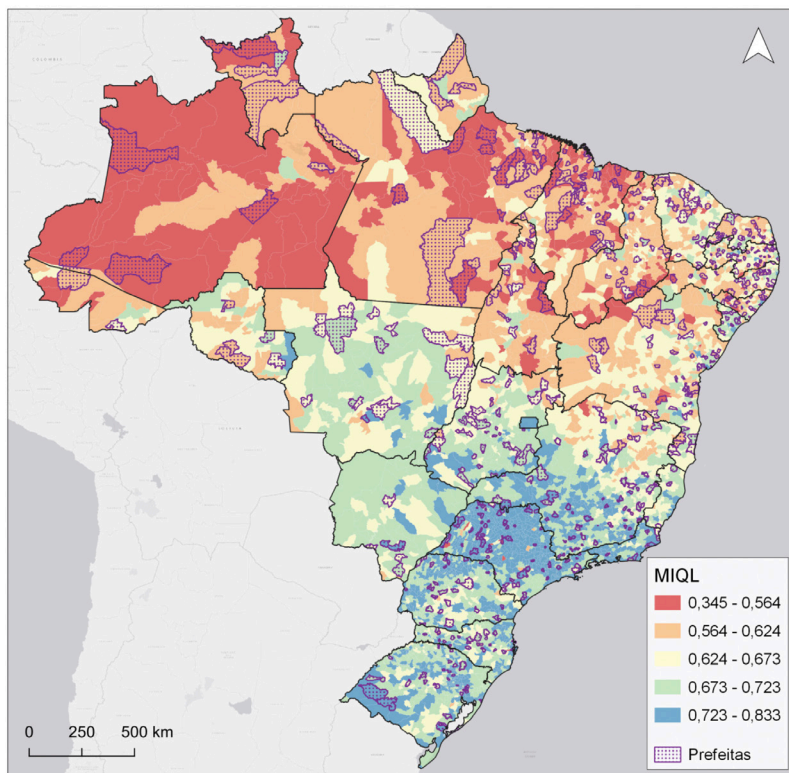


Dimensão	Indicador	Variáveis do Censo 2000 (a)	Variáveis do Censo 2010 (a)
Habitação	Condições de habitação (b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo do setor (do domicílio) (V1007)</li> <li>• Espécie (de domicílio) (V0201)</li> <li>• Tipo do domicílio (V0202)</li> <li>• Condição do domicílio (V0205)</li> <li>• Condição do terreno (V0206)</li> <li>• Total de banheiros (V0209)</li> <li>• Existência de sanitário (V0210)</li> <li>• Densidade de moradores por cômodo (V7203)</li> <li>• Densidade de moradores por dormitório (V7204)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de espécie (v4002)</li> <li>• Domicílio, condição de ocupação (v0201)</li> <li>• Material predominante, paredes externas (v0202)</li> <li>• Número de banheiros de uso exclusivo (v0205)</li> <li>• Existência de sanitário ou buraco para dejeções (v0206)</li> <li>• Densidade de moradores por cômodo (v0203)</li> <li>• Densidade de moradores por dormitório (V0204)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de abastecimento de água (V0207)</li> <li>• Tipo de canalização (V0208)</li> <li>• Tipo de escoadouro (V0211)</li> <li>• Coleta de lixo (V0212)</li> <li>• Iluminação elétrica (V0213)</li> <li>• Existência de linha telefônica instalada (V0219)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de abastecimento de água (V0208)</li> <li>• Tipo de canalização (V0209)</li> <li>• Tipo de escoadouro (V0207)</li> <li>• Coleta de lixo (V0210)</li> <li>• Iluminação elétrica (V0211)</li> <li>• Existência de linha telefônica instalada (V0218)</li> </ul>
Infraestrutura	Condições de infraestrutura (b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de abastecimento de água (V0207)</li> <li>• Tipo de canalização (V0208)</li> <li>• Tipo de escoadouro (V0211)</li> <li>• Coleta de lixo (V0212)</li> <li>• Iluminação elétrica (V0213)</li> <li>• Existência de linha telefônica instalada (V0219)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de abastecimento de água (V0208)</li> <li>• Tipo de canalização (V0209)</li> <li>• Tipo de escoadouro (V0207)</li> <li>• Coleta de lixo (V0210)</li> <li>• Iluminação elétrica (V0211)</li> <li>• Existência de linha telefônica instalada (V0218)</li> </ul>
Acesso à informação	Possibilidades de acesso à informação (b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de rádio (V0214)</li> <li>• Existência de linha telefônica instalada (V0219)</li> <li>• Existência de computador (V0220)</li> <li>• Quantidade existente de televisores (V0221)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de rádio (V0213)</li> <li>• computador com acesso à internet (V0220)</li> <li>• Existência de computador (V0220)</li> <li>• Existência de televisor (V0214)</li> </ul>

Fonte: Kuwahara e Fernandes Maciel, 2020, pp. 92-94, com base nos microdados dos censos de 2000 e 2010 (IBGE., 2016).

**Mapa 1.**

*Qualidade de Vida nos municípios brasileiros em 2010 e prefeituras lideradas por mulheres em 2020.*



Fontes: IBGE, 2016; TSE, 2016)

Notas: Datum: EPSG4326 WGS 84 - Geográfico; Versão: QGIS Madeira 3.4.8. Agradecimentos a Luis Felipe Cunha e Bruna Fernandes pelo projeto de georreferenciamento.

O MIQL pode ser interpretado como uma medida de realizações que, em média, são alcançadas pelos residentes em cada município. Ele descreve, mesmo que parcialmente, as oportunidades disponíveis

nessas localidades para a expansão das capacitações humanas. Ao relacionarmos os municípios que elegeram mulheres para a prefeitura em 2016 (cujo mandato terminou em 2020) à qualidade de vida expressa pelo MIQL, verificamos um claro padrão espacial da distribuição da qualidade de vida. O Centro Sul do país concentra os municípios de maior desenvolvimento humano, pertencentes ao último quintil (municípios em azul e verde no mapa) com poucas ocorrências do primeiro quintil (em vermelho). O Centro Sul é a região que, percentualmente, menos elegeu mulheres para as prefeituras (Figura 2).

As prefeitas dispõem de menos recursos e administram municípios localizados em regiões de pior qualidade de vida (Mapa 1) e, mesmo nessas condições adversas, promoveram maior cuidado de vulneráveis, mais testagem e obtiveram menor mortalidade em geral. Há indícios, portanto, de que o fortalecimento democrático com a maior igualdade de gênero na política teria valor instrumental, ao fornecer incentivos e informações relevantes na solução de necessidades econômicas acen-tuadas como as geradas na pandemia. Necessidades essas inseridas em contextos sociais que se tornam mais claros na medida da ampliação da liberdade política, evidenciando o papel construtivo de valores à igualdade de gênero.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O choque adverso causado pela pandemia do COVID-19 ampliou a desigualdade de gênero em diferentes frentes: família, trabalho e formação humana da nova geração. Serão necessárias tanto políticas públicas quanto ações privadas para compensar a redução da igualdade de gênero e seu efeito sobre o desenvolvimento humano.

Políticas que estimulem a participação política das mulheres se fazem necessárias uma vez que a igualdade de gênero, para além da sua importância intrínseca, tem contribuição instrumental e também papel construtivo na criação de valores, na ampliação de oportunidades. No

que se refere à pandemia, o papel social da mulher de cuidadora e reprodutora, a despeito de possíveis controvérsias, indica a necessidade de maior atenção às políticas públicas de cuidados e desenvolvimento humano.

Ainda que não estejamos buscando estabelecer uma relação de causalidade, sobretudo diante da limitação dos dados, a análise descritiva sugere que os municípios com prefeitas se mostraram melhor preparados para combater a pandemia, realizando mais testes antigênicos nos atendimentos de SRAGs, testando idosos com maior frequência. Apesar da quantidade de casos ligeiramente maior nas cidades administradas por mulheres, o mesmo não ocorre com as mortes.

A participação das mulheres na política não é apenas um meio de promover a representação democrática, mas também uma forma de dar voz às mulheres para defenderem políticas que as favoreçam e ampliar suas oportunidades reais de realização. Salientamos a necessidade de ações que mitiguem a perda atual e futura do conjunto de capacitações das mulheres, não apenas pela importância da igualdade de gênero como um fim em si mesmo, mas porque ao se ampliarem as oportunidades para as mulheres, ampliam-se também as possibilidades de desenvolvimento humano com a remoção das iniquidades.

## REFERÊNCIAS

- Abras, A., Polato e Fava, A. C., Kuwahara, M. Y. (2021, março). Women Heads of State and COVID-19 policy responses. *Feminist Economics*, 17(1-2), 380-400. <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1864432>
- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J. e Tertilt, M. (2020, abril). *The impact of COVID-19 on gender equality*. National Bureau of Economic Research. <https://bit.ly/2Pu9jvX>

- Bahn, K., Cohen, J. e van der Meulen Rodgers, Y. (2020, maio). A feminist perspective on COVID-19 and the value of care work globally. *Gender, Work & Organization*, 27(5), 695-699. <https://doi.org/10.1111/gwao.12459>
- Bhalotra, S. e Clots-Figueras, I. (2014, maio). Health and the political agency of women. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2), 164-197.
- Brollo, F. e Troiano, U. (2016, setembro). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics*, 122, 28-45. <https://doi.org/10.1016/j.jdevco.2016.04.003>
- Datasus. (2020). *Informações de saúde*. Ministério da Saúde do Brasil. <https://bit.ly/31FQPuL>
- Fava, A. C. P., Schröder, M. e Forato, L. O. C. (2017). Desigualdade de gênero e desenvolvimento econômico. Em A. Zimmerman (org.), *Os 'Brasis' e suas desigualdades* (pp. 41-57). Universidade Federal do ABC.
- Ferreira, F. e Gyourko, J. (2014, abril). Does gender matter for political leadership? The case of U.S. mayors. *Journal of Public Economics*, 112, 24-39. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.01.006>
- Hernández Nicolás, C. M., Martín-Ugedo, J. F. e Mínguez Vera, A. (2018, maio). Women mayors and management of Spanish councils: An empirical analysis. *Feminist Economics*, 24(1), 168-191.
- Hessami, Z. e Lopes da Fonseca, M. (2020, junho). Female political representation and substantive effects on policies: A literature review. *European Journal of Political Economy*, 63. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101896>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). *Microdados. Censos demográficos de 2010 e 2000*. <https://bit.ly/2Pm2NYd>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020a). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD COVID-19*. <https://bit.ly/39EfWmi>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020b). *Síntese de indicadores sociais*. <https://bit.ly/39Dy141>
- Kuwahara, M. Y. e Fernandes Maciel, V. (2020). *Qualidade de vida e desigualdades nas metrópoles brasileiras*. Apris.
- Loureiro de Oliveira, A. (2020, maio). A espacialidade aberta e relacional do lar: A arte de conciliar maternidade, trabalho doméstico e remoto na pandemia da COVID-19. *Revista Tamoios*, 16(1). <https://doi.org/10.12957/tamoios.2020.50448>
- Montoya García Cobián, A. (2018). *Efecto del sexo de las autoridades municipales sobre la inversión en dimensiones básicas del desarrollo humano a nivel distrital en Perú* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://bit.ly/2PNRPdM>
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511841286>
- Pinheiro, L., Tokarski, C. e Vasconcelos, M. (2020, junho). *Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/3dponmw>
- Robeyns, I. (2003). Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities. *Feminist Economics*, 9(2-3), 61-92.

- Secretaria de Vigilância em Saúde. (2020). *Painel Coronavírus*. Ministério da Saúde do Brasil. <https://covid.saude.gov.br/>
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade* (L. Teixeira Motta, trad.). Companhia das Letras. <https://bit.ly/39yObvp> (Trabalho original publicado em 1999).
- Souza Marques, E, Leite de Moraes, C., Hasselmann, M. H., Ferreira Deslande, S. e Reichenheim, M. E. (2020, abril). A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: Panorama, motivações e formas de enfrentamento. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(4). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00074420>
- Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Repositório de dados eleitorais*. <https://bit.ly/3sMLxJP>





**REDESCUBRIENDO LA IMPORTANCIA  
DE LA SALUD MENTAL**





## **SALUD MENTAL: DE LAS PERIFERIAS AL CENTRO DEL DEBATE SOBRE DESARROLLO Y BIENESTAR EN EL PERÚ**

Elena Caballero

A la diversidad de consecuencias generadas por la emergencia sanitaria por COVID-19 se agregan severas afectaciones a la salud mental de las personas. Se especula sobre esta como la nueva gran epidemia, facilitada en gran medida por la poca capacidad para prevención y tratamiento en el mundo. Solo para la región las Américas se anticipa el surgimiento de una crisis en salud mental sin precedentes (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2020), situación de la cual el Perú no quedaría necesariamente exento.

En el país, la línea 113 para orientaciones en salud mental ha recibido hasta 73 mil llamadas durante el periodo de aislamiento social obligatorio, 71.4 % de ellas por estrés y 17.9 % por ansiedad o depresión (“Más de 84,000”, 2020). Por su cuenta, la Encuesta poblacional sobre salud mental durante la pandemia confirma que 28.5 % de personas presenta sintomatología depresiva, y 41 % de moderada a severa (Ministerio de Salud, [MINSA], 2020). La situación es alarmante considerando que los afectados, en caso de necesitarlo, se enfrentarán a un sistema de salud público seriamente deteriorado. En el 2020, el presupuesto destinado a salud mental representaba solo el 2 % del sector salud (Arenas, 2021); en el límite inferior de la media en América (Vigo *et al.*, 2019) y muy por debajo del por lo menos 5 % que sugiere

el propio Plan Nacional de Fortalecimiento de Servicios de Salud Mental Comunitaria 2018-2021 (MINSA, 2018). Se compromete con ello toda una red de servicios de atención pública, incluyendo los centros de salud mental comunitarios que en general ya contaban con capacidad disminuida por falta de personal para visitas domiciliarias (Defensoría del Pueblo, 2018).

Con todo, el desafío de fortalecer la salud mental en el Perú supera largamente la voluntad del sector salud. La falta de actividades orientadas al tema en la Política Nacional Multisectorial de Salud 2030, y la ausencia de toda mención en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o la Política General de Gobierno 2021 nos sugiere de la profunda dificultad para vincularla a otras metas y objetivos intersectoriales en el Estado. Su desatención en la esfera pública, en ese sentido, parece responder a su concepción como una esfera independiente del desarrollo; y como tal no existen garantías para conseguir el respaldo que se necesitaría para atender las consecuencias psicosociales de la pandemia.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia múltiples carencias, pero es también oportunidad para atender dimensiones del bienestar largamente desatendidas. Con el propósito de contribuir a los esfuerzos por fortalecer la promoción de la salud mental en el Perú, este artículo argumenta a favor de un paso fundamental: su reposicionamiento en los debates sobre bienestar y desarrollo humano. Para ello se parte de una comprensión del desarrollo basada en el enfoque de capacidades, y se establece un puente con el enfoque de determinantes sociales de la salud mental de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las aproximaciones psicosociales a la salud física. Algunas implicancias sobre las políticas públicas en materia de salud mental son discutidas hacia el final del texto.

## ENFOQUE DE CAPACIDADES: CAPACIDADES BÁSICAS Y GENERALES DEL BIENESTAR

Como marco normativo, el enfoque de capacidades se preocupa por el bienestar individual y las libertades efectivas para la búsqueda de una vida valorada. El lograr ser y hacer lo valorado es lo que se define como *funcionamientos*, y la combinación de múltiples funcionamientos en oportunidades efectivas —y deseadas— como *capacidades*. Identificar la ampliación de capacidades como fin último del desarrollo marca una profunda diferencia con una larga corriente de escuelas utilitaristas o de corte asistencial (Robeyns, 2003), no sin el desafío de precisamente definir las capacidades a las que se daría prioridad desde esta nueva aproximación. En términos de Nussbaum (1987), los funcionamientos pueden ser comprendidos como *metas ejecutivas* y las capacidades como las *metas políticas* de los Estados; como tales, son las que definen las agendas de gobierno, y no deben escatimarse esfuerzos desde el enfoque para su delimitación.

Con el propósito de trazar un punto de corte sobre las libertades mínimas y necesarias para la sobrevivencia, Sen acuña el término de *capacidades básicas* (Sen, 1987). El estudio y promoción de otras capacidades relacionadas con el bienestar es también de interés dentro del enfoque, sin embargo, por lo que Robeyns (2003) las recategoriza bajo el rótulo de *capacidades generales*. Incluye en ellas libertades relacionadas a la comodidad, el conocimiento y la capacidad de relacionamiento, y las refiere más bien cercanas a la lista de *capacidades centrales* acuñada por Nussbaum y las *dimensiones generales del florecimiento* de Alkire y Black (1997).

Siguiendo esta idea, y acorde con la multidimensionalidad del bienestar, Alkire (2007) identifica las denominadas *dimensiones faltantes* de la pobreza, valoradas por las personas, pero para las cuales no existen indicadores comparables y de calidad. Una de estas refiere al bienestar psicológico y subjetivo, para la cual Samman (2007)

distingue hasta tres definiciones: (i) vinculada a la maximización del placer, (ii) vinculada al florecimiento espiritual y (iii) definida por la ausencia de desórdenes psiquiátricos. Desde entonces, las discusiones sobre la significancia del bienestar psicológico sobre el desarrollo humano son excepcionales.

La relativa ausencia de discusiones en torno a la salud mental dentro del enfoque es inquietante, y su posición en el espectro de capacidades básicas y generales confusa. Identificar capacidades básicas ciertamente hace más sencillo el reconocimiento de lo que se considera inaceptable en una sociedad (Sen, 1987). Sin embargo, oculta también otras libertades sustanciales para el bienestar y el desarrollo humano, entre ellas las relacionadas al bienestar psicológico. Tal vez no es posible afirmar que la salud mental constituye una *capacidad básica* en sí; pero se puede argumentar que esta representa una capacidad constitutiva del bienestar, a la vez que elemento sustancial para el desarrollo humano en la sociedad.

De acuerdo con la OMS, la salud mental compromete aquel *estado de bienestar en el cual el individuo reconoce sus propias habilidades, puede hacer frente a los estresores de la vida cotidiana, puede trabajar productivamente y es capaz de contribuir a su comunidad* (OMS, 2013, p. 6).

Su definición no necesariamente implica que una salud mental deteriorada se traduzca en la presencia de algún desorden mental en específico, ni que la presencia de un desorden mental implique la imposibilidad de gozar de un buen nivel de bienestar (OMS, 2018). La salud mental involucra principalmente la habilidad para lidiar con los elementos y dificultades propios del contexto en el que uno se desenvuelve, con contribuciones al entorno y la comunidad.

Haciendo un paralelo con el enfoque de capacidades, esta comprensión de la salud mental permite trazar tres puntos de encuentro: (i) a través de su relación con múltiples dimensiones del bienestar, (ii) a

través de su relación con la capacidad de agencia de las personas y (iii) por su contribución a la capacidad básica de salud. A través de ellos se concluye que la salud mental juega un rol constitutivo en el desarrollo de la persona; se vincula a diversos elementos del bienestar, favorece la búsqueda de lo deseado, y eventualmente aterriza sobre la capacidad de finalmente vivir.

### **LA SALUD MENTAL Y SU RELACIÓN CON MÚLTIPLES DIMENSIONES DEL BIENESTAR**

El enfoque de determinantes sociales de la salud mental de la OMS (2018) define como sustancial la influencia del entorno físico, económico y social sobre la presencia de desórdenes mentales comunes (*i. e.*, ansiedad, depresión). Una serie de metaanálisis y estudios a gran escala verifica esta afirmación, con variables como educación (Araya *et al.*, 2003), calidad de vida (Office of the Deputy Prime Minister of the United Kingdom, 2004) y condiciones laborales (Allen *et al.*, 2014) consistentemente relacionadas a la prevalencia de trastornos de ansiedad y depresión. La presencia de problemas de salud mental coincide además con una mayor vulnerabilidad, incrementando con ello la exposición a situaciones de riesgo, el empobrecimiento, y en general un deterioro acelerado de la salud (OMS, 2010b).

Haciendo un paralelo con el enfoque de capacidades, el marco explicativo de los determinantes sociales favorece la vinculación entre salud mental y las múltiples dimensiones del bienestar. En específico, la salud mental se ve afectada por una diversidad de dimensiones, a la vez que interfiere sobre el logro de funcionamientos potencialmente constitutivos del bienestar (*i. e.*, culminación de estudios, acceso a empleo, capacidad de relacionamiento, entre otros). Así, su carácter neurálgico no debe pasar desapercibido, pues puede ser uno de los nodos que aceleren —o interrumpan— el logro de funcionamientos asociados al bienestar.

## LA SALUD MENTAL Y SU RELACIÓN CON LA AGENCIA

Comprender el desarrollo como la libertad para vivir una vida deseada permite destacar el elemento que precisamente se encuentra entre el abanico de posibilidades disponibles y los funcionamientos finalmente logrados: la *agencia* (Iguíñiz, 2009). Existen múltiples maneras de interpretarla, pero una definición útil para el análisis es la propuesta por Kabeer (1999), quien la entiende como “la habilidad para definir metas y actuar de cara hacia ellas” (p. 438). Claassen (2016) enriquece sobre esta definición al enfatizar el contexto y la naturaleza social de las personas, y nos sugiere que estas no definen sus metas en el vacío. Permanentemente evalúan, actúan y eventualmente resuelven las dificultades que acompañan la búsqueda de lo que valoran. Comprender la agencia en este sentido traza paralelos valiosos con una comprensión de la salud mental que precisamente se caracteriza por la capacidad de afrontar el entorno y sus dificultades, en contribución a los espacios en los que uno se desenvuelve.

Por lo demás, algunos autores del enfoque coinciden en reconocer que el ejercicio de agencia se configura a través de dos elementos: la noción de *autoeficacia* —la creencia en la propia capacidad para organizar y ejecutar los cursos de acción necesarios— y la capacidad de *autonomía* —el sentirse en control de la definición de metas y de los pasos necesarios para lograrlas— (Alkire, 2005; Claassen, 2016). Existe, sin embargo, vasta evidencia sobre la afectación de una salud mental deteriorada en la capacidad para configurar y eventualmente tomar decisiones cotidianas, así como para encontrar satisfacción en las actividades que se emprenden (Dowd, 2003). Esto es, evidencia sobre los efectos que desórdenes mentales comunes tienen sobre la posibilidad de definir y caminar hacia las metas y, eventualmente, la vida que se desea. Es en este escenario donde es pertinente rescatar el aporte que la salud mental tiene sobre el desarrollo y bienestar de las personas, en tanto habilita —o dificulta— el ejercicio real de la agencia.



## LA SALUD MENTAL Y SU CONTRIBUCIÓN A LA CAPACIDAD BÁSICA DE SALUD

Para Sen, la salud no solo es valiosa por representar una *capacidad básica* para la sobrevivencia; lo es también en tanto “habilita la libertad de las personas”: agrega a nuestra capacidad para hacer, y nos permite cuidar mejor de los que nos necesitan (Sen, 2010, p. vii). Poder disfrutarla, sin embargo, se ve en gran medida definida por determinantes estructurales y sociales, incluyendo los últimos a los denominados *factores psicosociales* de la salud (OMS, 2010a).

Reconocer en la actualidad la influencia de factores de corte psicológico sobre la salud física tiene como origen un conjunto de estudios que en su momento dieron forma a la denominada *aproximación psicosocial* de la salud. La preocupación en torno al aparente impacto de la desigualdad, las condiciones laborales y los entornos sociales sobre la salud física —en específico hipertensión, enfermedades coronarias o riesgo de infarto— eventualmente identifica a las reacciones fisiológicas propias de una exposición crónica al estrés como determinantes sustanciales (Adler y Snibbe, 2003). Su impacto sobre la morbilidad demuestra incluso prevalecer para personas con estabilidad económica, que sin embargo siguen expuestas a condiciones altamente demandantes (Marmot y Brunner, 2005).

Así, hablar de capacidad de salud y funcionamientos básicos para la sobrevivencia resulta hoy difícilmente desligable de las discusiones en torno a la salud mental y su influencia con el deterioro físico. Un reciente estudio longitudinal de veinte años encuentra que personas con diagnósticos de ansiedad o depresión cuentan con una expectativa de vida entre 7 y 8 años menor a la de la población general (Weyer *et al.*, 2020), y en Perú se sabe que padecimientos como depresión, ansiedad o abuso de sustancias representan el grupo de daños con mayor carga de enfermedad en el país (MINSA, 2014). En este panorama, la salud mental aparece significativamente más cercana al *cluster*

de capacidades básicas consideradas críticas para la sobrevivencia y el cuidado de los otros. Más de lo aparentemente previsto, en vista de la escasez de discusiones sobre ella desde el enfoque.

### **LA SALUD MENTAL EN EL CENTRO: BREVES APUNTES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS**

Este artículo busca redefinir el lugar de la salud mental en el bienestar y el desarrollo como paso fundamental para asegurar el respaldo a iniciativas comprensivas frente a las consecuencias psicosociales de la pandemia. Sobre ello se agregan algunas propuestas que permitirían, como primer paso, redimir la posición relativamente marginal que ha mantenido la salud mental en las políticas públicas de Perú.

Son múltiples los temas pendientes, pero un buen punto de partida puede ser el retomar los reclamos por el establecimiento de un plan nacional de salud mental que sea verdaderamente intersectorial.<sup>1</sup> Una iniciativa así no necesariamente sugiere la diversificación de responsabilidades en torno a salud mental; implica más bien la articulación de múltiples sectores alrededor de la promoción de la salud, y la adopción de indicadores transversales en salud mental. Educación, protección social, vivienda o empleo pueden empezar por incluir en sus evaluaciones preguntas que permitan reflejar el aporte que efectivamente tienen al bienestar psicológico, y sobre ello reforzar su compromiso en la promoción de la salud mental en sus sectores, pos-COVID-19.

Herramienta crítica de toda iniciativa multisectorial es la generación de información de acceso público. Con ello se sostiene el interés mediático, y se facilita el monitoreo ciudadano frente a los compromi-

---

1 Si bien ya existe el Plan Nacional de Fortalecimiento de Servicios de Salud Mental Comunitaria 2018-2021, este solo asigna como responsable en el cumplimiento de metas al MINSA y los gobiernos regionales, hecho que limita su verdadera denominación como Plan Nacional (Defensoría del Pueblo, 2018, 2020).

sos asumidos por cada sector. El Plan “Cuidado de la Salud Mental en EsSalud 2016-2021” ya define como objetivo el establecimiento de sistemas de seguimiento a indicadores en salud mental (EsSalud, 2016), y el MINSA se encuentra en proceso de sistematización a la encuesta poblacional sobre salud mental durante la pandemia (MINSA, 2020). Valdría la pena uniformar estos esfuerzos trasladándolos a una sola base de seguimiento y monitoreo, donde eventualmente se incorpore información generada por otros sectores del Estado.

## REFERENCIAS

- Adler, N. E. y Snibbe, A. C. (2003). The role of psychosocial processes in explaining the gradient between socioeconomic status and health. *Current Directions in Psychological Science*, 12(4), 119-123. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.01245>
- Alkire, S. (2005). Subjective quantitative studies of human agency”. *Social Indicators Research*, 74, 217-260. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-6525-0>
- Alkire, S. (2007). *The missing dimensions of poverty data: An introduction*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3fDTugZ>
- Alkire, S. y Black, R. (1997). A practical reasoning theory of development ethhics: Furthering the capabilities approach. *Journal of International Development*, 9(2), 263-279. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1328\(199703\)9:2<263::AID-JID439>3.0.CO;2-D](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1328(199703)9:2<263::AID-JID439>3.0.CO;2-D)
- Allen, J., Balfour, R., Bell, R. y Marmot, M. (2014). Social determinants of mental health. *International Review of Psychiatry*, 26(4), 392-407. <https://doi.org/10.3109/09540261.2014.928270>

- Araya, R., Lewis, G., Rojas, G. y Fritsch, R. (2003). Education and income: Which is more important for mental health? *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57, 501-505. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.57.7.501>
- Arenas, L. (2021, 1 de enero). ¿Sabemos qué demanda debemos financiar? *El Comercio*. <https://bit.ly/3sMozCK>
- Claassen, R. (2016). An agency-based capability theory of justice. *European Journal of Philosophy*, 25(4), 1279-1304. <https://doi.org/10.1111/ejop.12195>
- Defensoría del Pueblo. (2018, diciembre). *El derecho a la salud mental*. <https://bit.ly/31KhkQ3>
- Defensoría del Pueblo. (2020, 3 de septiembre). *Defensoría del Pueblo: Política nacional multisectorial de salud al 2030 "Perú, país saludable" desatiende salud mental*. Portal del Estado Peruano. <https://bit.ly/3urK10r>
- Dowd, T. (2003). Depression: Theory, assessment, and new directions in practice. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 4(2), 413-423. <https://bit.ly/39IsLvK>
- EsSalud. (2016). *Plan "Cuidado de la salud mental en EsSalud 2016-2021"*. <https://bit.ly/3dxnWXr>
- Iguíñiz, J. (2009). Desarrollo como libertad: Invitación a la interdisciplinariedad. En P. Ruiz-Bravo, P. Patrón y P. Quintanilla (eds.), *Desarrollo humano y libertades: Una aproximación interdisciplinaria* (pp. 13-36). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3dxgQSN>

- Kabeer, N. (1999). Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and Change*, 30(3), 435-464. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00125>
- Marmot, M. y Brunner, E. (2005). Cohort profile: The Whitehall II study. *International Journal of Epidemiology*, 34(2), 251-256. <https://doi.org/10.1093/ije/dyh372>
- Más de 84,000 orientaciones en salud mental ofreció la Línea 113 del Minsa. (2020, 5 de septiembre). Andina. <https://bit.ly/2Pr2MCn>
- Ministerio de Salud. (2014). *Carga de enfermedad en el Perú: Estimación de los años de vida saludables perdidos 2012*. <https://bit.ly/31JZA71>
- Ministerio de Salud. (2018). *Plan Nacional de Fortalecimiento de Servicios de Salud Mental Comunitaria 2018-2021*. <https://bit.ly/3cS-4vJQ>
- Ministerio de Salud. (2020). *Plan de Salud Mental (en el contexto COVID-19 - Perú, 2020-2021)*. <https://bit.ly/31NjVIM>
- Nussbaum, M. (1987). *Nature, function and capability: Aristotle on political distribution*. World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. <https://bit.ly/39IdET9>
- Office of the Deputy Prime Minister of the United Kingdom. (2004). The impact of overcrowding on health and education: A review of evidence and literature. <https://bit.ly/3dBonju>
- Organización Mundial de la Salud. (2010a). A conceptual framework for action on the social determinants of health. <https://bit.ly/2PWAWO2>
- Organización Mundial de la Salud. (2010b). *Salud mental y desarrollo: Poniendo el objetivo en las personas con problemas de salud mental como grupo vulnerable*. <https://bit.ly/3fE9640>

- Organización Mundial de la Salud. (2013). *Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020*. <https://bit.ly/3rQEiiP>
- Organización Mundial de la Salud y Gulbenkian Foundation. (2018). *Social determinants of mental health*. <https://bit.ly/3utfGyB>
- Organización Panamericana de la Salud. (2020, 18 de agosto). *Países deben ampliar la oferta de servicios de salud mental para hacer frente a los efectos de la pandemia por COVID-19*. <https://bit.ly/31JneRp>
- Robeyns, I. (2003). The capability approach: An interdisciplinary introduction. En *Training course preceding the Third International Conference on the Capability Approach*.
- Samman, E. (2007). *Psychological and subjective well-being: A proposal for internationally comparable indicators*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3sQAuQb>
- Sen, A. (1987). *The standard of living*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511570742>
- Sen, A. (2010). Foreword. En J. P. Ruger, *Health and social justice*. Oxford University Press.
- Vigo, D., Kestel, D., Pendakur, K., Thornicroft, G. y Atun, R. (2019). Disease burden and government spending on mental, neurological, and substance use disorders, and self-harm: Cross-sectional, ecological study of health system response in the Americas. *The Lancet Public Health*, 4(2), e89-e96. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(18\)30203-2](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(18)30203-2)
- Weye, N., Momen, N. C., Christensen, M. K., Iburg, K. M., Dalsgaard, S., Laursen, T. M., Mortensen, P. B., Santomauro, D. F., Scott, J. G., Whiteford, H. A., McGrath, J. J. y Plana-Ripoll, O.

(2020). Association of specific mental disorders with premature mortality in the Danish population using alternative measurement methods. *JAMA Network Open*, 3(6). <https://doi.org/10.1001/jama-networkopen.2020.6646>





# **BIENESTAR PSICOLÓGICO Y CAPACIDADES EN TIEMPOS DE CORONAVIRUS. UNA EXPLORACIÓN A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CON AGENTES DE CAMBIO**

Mireya Vargas

## **INTRODUCCIÓN**

La pandemia de la COVID-19 ha cambiado la realidad del planeta dramáticamente y ha puesto a la mayoría de sus habitantes en una situación de incertidumbre, ambigüedad y desasosiego. A finales de septiembre de 2020, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se contabilizaron más de 35.5 millones de casos en el mundo luego de iniciada la pandemia dentro de un panorama global de afectación que acecha a toda la población por igual. Medidas extremas de confinamiento, el uso de mascarillas para tapar boca y nariz, la distancia social entre personas, el lavado frecuente de las manos y la asepsia en la vida cotidiana han tratado de paliar la carencia de una vacuna, contener el contagio y cortar la cadena de transmisión. La urgencia de esta nueva realidad, de la que muchos predicen haber llegado para quedarse, podemos suponer ha producido un profundo impacto en el bienestar psicológico de las personas.

El objetivo de este capítulo es explorar, a partir de una experiencia concreta de atención online de personas afectadas por el coronavirus

en la región, la relación de la pandemia con el bienestar psicológico y las capacidades. En una primera parte se detallan algunos los impactos psicológicos de la pandemia y luego se describe la experiencia de atención emocional a los afectados por la pandemia, y se explora la relación de dichos aspectos con el tema de las capacidades, especialmente las relacionadas a la psicología del individuo.

## **ASPECTOS PSICOLÓGICOS DE LA PANDEMIA**

El SARS-CoV-2 es un tipo de coronavirus que produce la enfermedad infecciosa llamada COVID-19 y fue inicialmente detectado en Wuhan, en la República de China, en diciembre de 2019. El 11 de marzo de 2020 fue declarada pandemia por la OMS y ha llevado a los países a tomar medidas urgentes para contender con la crisis sanitaria producida por el número elevado de morbilidad y mortalidad. Los síntomas asociados, aunque en muchos casos leves, son dificultad respiratoria, neumonía, fracaso renal y otras condiciones médicas, produciendo incluso la muerte. La población con mayor riesgo son las personas mayores de 60 años, o con padecimiento de enfermedades como hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedades pulmonares crónicas, cáncer, inmunodeficiencias y las embarazadas. La transmisión se produce por contacto con las secreciones respiratorias de una persona contagiada o enferma, normalmente a una distancia menor a 2 metros, siendo por ello que la principal vía de contagio es por el aire y depende mucho de la carga viral del trasmisor.

Las medidas se han repetido en todos los países, con mayor o menor seguimiento, siendo que al inicio se limitó la circulación de los individuos, se activó el confinamiento en el hogar y, más recientemente, suspendiendo la asistencia al trabajo y la escuela —transformadas ambas actividades a la atención en línea—, suspendiendo los viajes, las actividades culturales y artísticas, así como las deportivas y similares, medidas que aún, en muchos países, se mantienen. La vida se ha reducido a

encierro y confinamiento, y se ha dismantelado la cotidianidad de las personas, la vida productiva, la vida educativa y cultural tal y como se vivía. Hoy día se debate la manera en que se debe hacer la reapertura o si se deben mantener las medidas de confinamiento pensando en un segundo repunte para el 2021.

De esta manera, el confinamiento en el hogar ha generado una situación única en términos de las dinámicas individuales y sociales pues ha implicado, en la mayoría de los casos, la pérdida de rutinas y hábitos, con importantes consecuencias por los niveles de afectación psicológica producida: para muchos se han elevado los niveles de estrés y sus consecuencias —cambios en los patrones de sueño, sedentarismo, cambios en los patrones de alimentación y uso de los espacios, cambios en los hábitos de trabajo y estudio— dada la incertidumbre que esta nueva realidad virtual trae consigo. Miedo a la infección, ansiedad ante la escasez y el desabastecimiento, sentimientos de angustia ante la imposibilidad de no tener acceso a bienes y servicios, el miedo a perder el empleo o actividad económica que genera el sustento personal o familiar, la ansiedad de no tener acceso a los alimentos o no poder comprarlos, el impacto financiero, no disponer de información o contar con pautas sociales claras y el miedo a no cumplirlas cabalmente, o a que se olvide de cumplir alguna después de algún contacto, así como el rechazo social de las personas infectadas o expuestas a la enfermedad, son algunos de los posibles impactos psicológicos que se pueden suponer, aunque hay escasa evidencia sobre ello (Balluerka Lasa, 2020).

## **BIENESTAR PSICOLÓGICO Y CAPACIDADES PARA TIEMPOS DE PANDEMIA**

En estos tiempos de pandemia, lo que define una vida buena para una persona ha ido cambiando abruptamente, y las valoraciones sobre las condiciones de existencia y la configuración psíquica son diferentes. Conceptos tales como placer, felicidad, cumplimiento de deseos, satis-

facción con la vida y sus diversos aspectos, vivir una vida acorde a lo que es bueno para cada quien, vivir la vida espiritualmente, tener sentido de vida, vivir en armonía con la naturaleza y el logro de la calidad de vida, entre otros, sugeridos por Villatoro (2012) para hablar de bienestar psicológico, están ahora en plena revisión.

Podemos hablar de bienestar psicológico en términos de florecimiento humano, es decir, como la necesaria habilidad del individuo de definir y avanzar hacia lo que da sentido a su vida y la hace posible a partir de su potencial. Así definido, el bienestar psicológico tiene un valor instrumental mucho más concreto, si se piensa en los actuales momentos de pandemia (Samman, 2007; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011), pues está relacionado con tener mayores niveles de consciencia sobre la propia vida y sobre su sentido, siendo esta la tarea más importante en momentos donde se debe navegar la ambigüedad y la incertidumbre.

Amartya Sen (Sen y Nussbaum, 1993) plantea definir el bienestar considerando las capacidades de las personas para vivir la clase de vida que tienen razones para valorar, reconociendo por supuesto la profunda interdependencia de las valoraciones de los individuos que interactúan y las consideraciones de valor que median. Las capacidades son entonces las diferentes combinaciones de funcionamientos (ser y hacer) y la libertad de las personas para disfrutar esas maneras de ser y hacer que valoran y tienen razones de valorar. Alkire se suma a la posición de Sen y afirma que el bienestar es un concepto multidimensional entendido en un sentido amplio, e incluye, en lo psicológico, la “satisfacción con ámbitos de la vida, las emociones negativas y positivas, la espiritualidad y la capacidad mental” (Alkire, 2013). El bienestar psicológico puede ser definido entonces como aquel relacionado con poseer un sentido de vida y la capacidad para buscarlo, así como tener niveles de consciencia sobre la propia vida.

En la dura realidad que viven las personas en situaciones de pandemia hoy día, sus propias vidas se convierten en su único marco de

referencia y las expectativas futuras se achatan a circunstancias y horizontes limitantes de un ambiente restrictivo. La capacidad de vivir la vida según las razones que cada quien valora y tiene razones de valorar se ve restringida por esa necesaria sobrevivencia de cada persona y en relación a los demás, y la libertad para hacerlo en el sentido deseado está limitada o ausente. Es decir, esas alternativas factibles se han reducido y no son factibles de alcanzar con libertad de oportunidades, pues puede no existir tal libertad de lograr y las opciones a elegir están limitadas. Por ello, se puede hipotetizar que la pandemia afecta las capacidades en el sentido señalado por Sen.

Desde la perspectiva de Carl Gustav Jung (2001), y tomando en consideración la estructura anímica de la *psique*, pareciera que estos estados de incertidumbre en tiempos de pandemia nos colocan en el sótano de una consciencia apenas apreciable. Es quizás la relación de estos estratos más primitivos lo que nos conecta con lo que Jung definió como el inconsciente colectivo y sus contenidos, los cuales se expresan a través de lo que llama *arquetipos*.

Los arquetipos (Jung, 2010) son imágenes vigorosas que con su fuerza emocional e impulsiva protegen la vida inquietante en la profundidad de la psique permitiendo que las figuras de lo inconsciente colectivo se expresen como imágenes protectoras, cargadas o no de contenido, pero siempre de emoción y vinculadas a esas situaciones típicas de la vida. Este aspecto de la psique ha sido considerado en el trabajo de apoyo psicológico que, más allá del alivio emocional, vio aparecer imágenes arquetipales a lo largo de las conversaciones con los agentes de cambio y su referencia a sueños e imaginaciones tenidos durante la pandemia.

## LA EXPERIENCIA

Centro Lyra, una organización sin fines de lucro venezolana que trabaja por el desarrollo sostenible de Latinoamérica, se ha enfocado en

brindar atención psicológica y educación emocional a los emprendedores sociales que promueven verdaderos cambios sistémicos. El impacto logrado entre agentes de cambio en la región, por el apoyo psicológico brindado en tiempos de COVID-19, incluye el alivio de la afectación, la contención psíquica de la persona, y, en algunos casos, nuevos niveles de consciencia sobre la propia realidad, una educación emocional y conexión con la propia vida.

En abril de 2020, ante la situación de pandemia producida por el COVID-19, muchos agentes de cambio manifestaban sentirse desbordados por la situación de aislamiento y la ambivalencia que traía la pandemia, y referían sentir emociones muy intensas tales como la ansiedad o depresión, e incluso en algunos casos ataques de pánico. Centro Lyra comenzó a brindar apoyo psicológico online a los agentes de cambio de países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, en alianza con un grupo de analistas junguianos voluntarios de todos los países, junto a Ashoka, una red internacional de agentes de cambio, y haciendo uso de la plataforma Colabora de la organización Ágora, una organización venezolana que trabaja integralmente en la atención de jóvenes emprendedores.

El servicio mayormente estuvo dirigido a agentes de cambio, adultos, que presentaban síntomas de ansiedad y depresión, y sentían emociones como el miedo, angustia, rabia o cualquiera de las emociones producidas principalmente por la incertidumbre, el aislamiento social y el posible contagio. Más de cuarenta analistas junguianos respondieron al llamado de lo que después se constituyó como el Grupo de Analistas Junguianos de América Latina, que ha trabajado voluntariamente a nivel individual o grupal, brindando apoyo psicológico para atenuar el sufrimiento producido por la pandemia.

Las sesiones ofrecidas online han sido mayoritariamente individuales —atención de una hora y de hasta diez sesiones por individuo, dependiendo de la decisión del psicoterapeuta—, o también se han atendido

en grupos —mayoritariamente familias, pero también en parejas, grupos de amigos, colegas y trabajadores de organizaciones sociales. El solicitante llena un cuestionario de entrada en una suerte de triaje, y, luego de atendido, el psicoterapeuta realiza un informe de cierre que queda para sus registros. Todo el servicio es virtual y se ha basado principalmente en el uso de la plataforma Zoom, que cada psicoterapeuta utiliza a discreción una vez establecido el acuerdo de fecha y hora de atención. El servicio fue gratuito y el promedio de sesiones individuales estuvo alrededor de seis, al igual que en el caso de los grupos.

El trabajo psicoterapéutico realizado con los cien agentes de cambio (diciembre de 2020), a pesar de que no se haya podido realizar una documentación sistemática, mostraría, según evidencia preliminar obtenida a partir de una exploración virtual de cierre realizada por Centro Lyra en septiembre del mismo año, una contención psíquica en momentos donde todo parecía vacío e incertidumbre. Contar con ese servicio como referente ha producido un alivio entre los participantes, pues ellos sienten que tienen a donde acudir en caso de necesitarlo y señalan que no se sienten solos aun a pesar del aislamiento. Y relacionado con esto, el hecho de poder expresar en palabras tal nivel de sufrimiento ha dado sentido y ha hecho posible encontrar una conexión con todo ese dolor y ambigüedad, solo por el hecho de tomar consciencia de este y darle forma a través de la comunicación con el psicoterapeuta.

Por otra parte, algunos agentes de cambio mencionaron, en esta exploración, algún nivel de conexión con emociones muy básicas, principalmente el miedo. Para muchos de ellos el miedo ha estado relacionado con lo que se expresa como la sensación de huida instintiva de situaciones amenazantes propias de la pandemia —miedo al otro, miedo a contagiarse—, pero también con el miedo a lo intangible, a lo desconocido del virus, o con el miedo a la falta de tratamiento por la ausencia de vacuna. Podría resumirse diciendo que este miedo es sentido perturbación derivada de la impresión de un mal futuro —el contagio— que puede ser doloroso o acabar con la muerte. En este caso,

se trata de un miedo colectivo, que emana de la visión de una amenaza global, que no discrimina poblaciones ni países y que, efectivamente, ha cobrado muchas muertes.

También se menciona mucho el trabajo sobre el sufrimiento como emoción. Es el sufrimiento producto del vivir en aislamiento, en soledad social, en restricción del contacto, en escasez y afectación como consecuencia de la expansión del virus. Y se puede decir que se mencionan como dos tipos de sufrir: uno que puede ser improductivo, ya que es el *yo* el que carga el sufrimiento y se vuelve repetitivo e improductivo, o el otro, cuando quien ha sufrido es la psique y, en este caso, pareciera que se ejerce una función que es esencial para la propia transformación.

Pero el principal impacto pareciera estar ligado a nuevos niveles de consciencia sobre la propia vulnerabilidad, la afectación a la libertad personal y la limitación del acceso a ciertos funcionamientos vitales para una vida buena. Hacer consciencia de dichas limitaciones agrega un valor particular a todo el trabajo, pues implica ser consciente de la limitación de las libertades para llevar la vida según lo que cada quien valora, pero también consciencia de las propias prioridades y de las capacidades para alcanzarlas. Libertades y oportunidad de elección fueron, sin lugar a dudas, los aspectos más afectados por la pandemia, lo que repercute sobre las capacidades para lograr la vida que se valora.

En términos de las imágenes obtenidas de los sueños mencionado por algunos agentes de cambio atendidos, estas son muy variadas y están referidas a esa situación de tensión vivida psíquicamente. Muchas son imágenes vigorosas que con su fuerza emocional e impulsiva protegen la vida inquietante en la profundidad de la psique, permitiendo que las figuras de lo inconsciente colectivo se expresen como imágenes protectoras. Algunos ejemplos de sueños mencionados son los siguientes:

- » *S1: Los animales estaban en la calle, todos caminan por todos los rincones de la ciudad, venados carameru, pavos reales, osos, lobos,*



*alces, perros, gatos, de todo tipo de animales, y el ser humano resguardado en cuevas, aterrados por el virus.*

- » *S2: Todos éramos zombies y dos mujeres venían a visitarnos y las mordíamos. Dos mujeres no se dejan vacunar y los muerden y se vuelven zombies todos también.*
- » *S3: Estoy en un túnel, voy caminando y no veo la luz, no sé a dónde me lleva ese túnel, camino incesantemente y sigo en ese túnel, de pronto siento que un virus me ataca y sigo corriendo por ese túnel sin fin.*
- » *S4: Sueño que voy al supermercado sin guantes y regreso a casa y me enfermo. Comienzo a lavarme las manos y pensar que no me cuido suficiente, pero ya estoy contagiada, solo me resta morir.*

Finalmente, se observó una cierta tendencia a pensar en el propósito o sentido de la vida, y muchos de los participantes refieren como necesario reimaginar su propia vida en esta “nueva realidad”. La fantasía de una nueva realidad recorre la psique y más bien lo que hay es una toma de consciencia sobre los tiempos difíciles que toca encarar, cuando la paralización económica, la pérdida de empresas, los cambios en la escuela y el trabajo, nuevas formas de relacionamiento impelen a tomar consciencia y reordenar la propia vida.

Son muchos los retos que quedan por delante en estos tiempos de pandemia; parte de ellos tienen que ver con la posibilidad de estudiar los aspectos relacionados al bienestar psicológico y su relación con el COVID-19, o un estudio más profundo de experiencias psicoterapéuticas de atención emocional y sus impactos entre los pacientes atendidos. Sabiendo que estos tiempos de pandemia se extenderán en el tiempo, se hace necesario pensar en políticas e iniciativas que puedan brindar alivio y nuevos niveles de consciencia ante la pandemia.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Un enfoque centrado en el bienestar psicológico de los agentes de cambio debe considerar necesariamente el tema de las capacidades y la libertad de elegir los funcionamientos deseables para vivir la vida como se tiene razones de vivir. En ese sentido, todo el esfuerzo debe ser orientado no solo a producir el alivio psicológico, sino también a generar nuevos niveles de consciencia sobre cómo la pandemia reduce las libertades y funcionamientos a niveles de sobrevivencia, pero además cómo, a partir de allí, hay otras elecciones y capacidades posibles para hacer una vida plena de bienestar psicológico a pesar de las circunstancias externas.

La experiencia de alguna manera nos señala cómo los agentes de cambio se plantean aspectos del sentido de la vida y sus propósitos, para luego trabajar capacidades asociadas a nuevos niveles de consciencia sobre las limitaciones y potencialidades que trae aparejada la pandemia. Y estos nuevos niveles de consciencia como capacidad son la clave para encontrar resonancia interior a los retos que el momento plantea.

Estudiar el bienestar psicológico de los emprendedores sociales es más urgente que nunca. Estudiar a profundidad estas capacidades psicológicas, por decirlo de alguna manera, permite prestar una mejor atención emocional a la población en general y a los agentes de cambio, y generar lineamientos, políticas e iniciativas que soporten esta línea de acción. Hay aportes desde diversos enfoques y escuelas, lo importante es contar con información útil que nos permita encarar situaciones de pandemia, como la del COVID-19, que ha hecho visible la virtualidad de la psique y que demanda por ello nuevas miradas para entenderla y brindar el mejor apoyo posible.

## REFERENCIAS

- Alkire, S. (2013, enero). *Well-being, happiness and public policy*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/2PEifyM>
- Balluerka Lasas, N., Gómez Benito, J., Hidalgo Montesinos, M. D., Gorostiaga Manterola, A., Espada Sánchez, J. P., Padilla García, J. L. y Santed Germán, M. A. (2020). *Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento*. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco. <https://bit.ly/31S9IAh>
- Diener, E., Helliwell, J. F. y Kahneman, D. (eds.). (2010). *International differences in well-being*. Oxford University Press.
- Jung, C. G. (2010). *Obra completa: Vol. 9/1. Los arquetipos y lo inconsciente colectivo* (C. Gauger, trad., 2.a ed.). Trotta. (Trabajos originales publicados en 1934-1955).
- Jung, C. G. (2001). *Obra completa: Vol. 10. Civilización en transición* (C. Martín Ramírez, trad.). Trotta. (Trabajos originales publicados en 1918-1959).
- Samman, E. (2007). *Psychological and subjective Wellbeing: A proposal for internationally comparable indicators*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3uuqU5E>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.. (2011, diciembre). ¿Para qué medir el bienestar subjetivo y psicológico? *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, 80. <https://bit.ly/3cUX58w>
- Sen, A. y Nussbaum, M. (eds.). (1993). *The quality of life*. Oxford University Press.
- Villatoro, P. (2012). *La medición del bienestar a través de indicadores subjetivos: Una revisión*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3upQCbF>



## **DESENVOLVIMENTO HUMANO NO CONTEXTO DE ISOLAMENTO: A SAÚDE MENTAL INDIVIDUAL ESTÁ SENDO NEGLIGENCIADA?**

Pedro Vieweger

Concebida como um funcionamento elementar e não complexo, a dimensão saúde desempenha um papel importante na abordagem das capacitações (AC) e do desenvolvimento humano (DH). Entretanto, essa relevância está fortemente relacionada com questões de saúde física, como a alimentação (Sen, 1997), longevidade e mortalidade (Sen, 1999). Felizmente, nos últimos anos os acadêmicos da AC/DH também vêm incorporando a saúde mental como algo fundamental para as pessoas conseguirem levar a vida que elas desejam. Provavelmente, esse movimento teve como prelúdio o interesse de Martha Nussbaum (2005) não só em saúde física, mas também na saúde emocional. Todavia, conforme foi apresentado na Associação Latino-americana e Caribenha para o Desenvolvimento Humano e a Abordagem das Capacitações (ALCADECA) VII, a literatura específica que evidencia a importância da saúde mental com a AC/DH ainda precisa ser expandida, pois são poucas as publicações dedicadas ao assunto (Vieweger, 2019). Com efeito, essa escassez contribui para a diminuição da disseminação e da relevância da AC/DH nos campos de estudos da saúde mental e vice-versa. Esse fenômeno pôde ser percebido na apresentação de um estudo preliminar de revisão sistemática da literatura na Human

Development & Capability Association (HDCA) 2020 Conference, no qual verificou-se que as pesquisas que relacionam saúde mental, depressão e pobreza, examinavam esta última apenas de maneira unidimensional (Vieweger, 2020).

Apesar da pouca literatura, relacionar a AC/DH com saúde mental é trivial para a existência de uma abordagem que considere todos os problemas de saúde como impactantes no bem-estar, na liberdade e na autonomia de uma pessoa, inclusive naquelas que possuem alguma condição de saúde mental (Davidson *et al.*, 2009). Além do mais, esse argumento aproxima-se da definição de saúde adotada — e inalterada — pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde 1948: “Saúde é definida, não negativamente ou estritamente como a ausência de doença ou enfermidade, mas positivamente e amplamente como ‘um estado de completo bem-estar físico, mental e social’” (2021). Portanto, o presente capítulo mostra-se como uma oportunidade para contribuir na construção dessa literatura, principalmente ao olhar para o contexto de isolamento no qual as pessoas foram submetidas durante a crise de saúde originada da COVID-19, sua repercussão na saúde mental e consequente impacto no bem-estar.

Antes de prosseguir, é importante ressaltar que a saúde mental da população mundial pré-pandemia já consistia em um grave problema de saúde pública. Dados da OMS demonstram que mais de 300 milhões de pessoas vivem com transtornos de depressão e aproximadamente 265 milhões com transtornos de ansiedade (OMS, 2017). Além disso, a debilitação da saúde mental é uma realidade global, não sendo exclusividade dos países desenvolvidos. As Américas, por exemplo, possuem uma taxa média de 9,8 suicídios para cada 100 000 habitantes. Acima da média encontram-se países da América Latina como Chile (10,6), Bolívia (12,2), Uruguai (18,4), Suriname (22,8) e Guiana (29,2) (OMS, 2018).

Considerando os dados acima, uma vez que uma parcela significativa da população mundial sofre com alguma condição de saúde men-

tal, é de se esperar que esta seja considerada como relevante e que precise de cuidado durante o período da pandemia. Portanto, olhando especificamente para o contexto de isolamento, será que a saúde mental individual está sendo, de alguma forma, negligenciada?

## DA PNEUMONIA AO ISOLAMENTO

O caminho da pneumonia ao isolamento foi fartamente documentado em duas das revistas científicas mais consagradas, *Nature* e *Science*, que publicaram artigos praticamente em tempo real do desenvolvimento e da descoberta da COVID-19. Por exemplo: as inquietações dos cientistas sobre uma doença respiratória misteriosa que começou a se espalhar no final de 2019 entre os chineses (Normile, 2020a); a afirmação das autoridades que a doença misteriosa não era transmitida via humanos (Cyranski, 2020a); o descarte realizado por autoridades de saúde e seus cientistas sobre a SARS (síndrome respiratória aguda grave) e MERS (síndrome respiratória do Oriente Médio) como origem da pneumonia e de qualquer possibilidade de tornar-se pandemia, mas passando a considerar a hipótese de ser uma doença oriunda de um micróbio transmitido de animais para humanos (Normile, 2020a, 2020b); o comunicado da OMS à população afirmando que a infecção entre humanos ocorreria somente por contato muito próximo com alguém já infectado, não havendo motivos para grandes preocupações (Cyranski, 2020b).

As informações das revistas, que são referências para a comunidade científica, demonstram que apesar dos constantes alertas da comunidade acadêmica e das produções existentes de artigos, a disseminação da COVID-19 foi negligenciada desde o início por parte de autoridades mundiais de saúde. Essa afirmação é sustentada ao se olhar para estudos científicos elaborados entre janeiro, fevereiro e primeira semana de março de 2020: (I) Bogoch *et al.* (2020) disse sobre o potencial de propagação internacional da doença por meio das viagens aéreas

comerciais e que, caso realmente fosse descoberto, que a pneumonia se tratasse de uma SARS, a velocidade de disseminação e potencial de agravamento traria consequências globais; (II) De Salazar *et al.* (2020), fundamentados na importância da detecção precoce de casos importados da doença, desenvolveram um estudo de rede de viagens que poderia ser utilizado para identificar possíveis locais com potencial de importação internacional do vírus; (III) Gilbert *et al.* (2020) sobre a vulnerabilidade e a preparação dos países africanos para receber o novo coronavírus; (d) Lai *et al.* (2020) discorrendo sobre a inevitável exportação do vírus para todos os países.

Apesar dos constantes alertas, em 24 de fevereiro o diretor-geral da OMS, Tedros Ghebreyesus, optou explicitamente por não utilizar a palavra pandemia para não gerar medo na população mundial, uma vez que na posição oficial da OMS isso não representaria os fatos. Entretanto, em 11 de março de 2020 o diretor-geral assumiu que a organização estava profundamente preocupada com os níveis alarmantes de disseminação e gravidade da doença e declarou que havia pandemia (“Coronavirus: The first”, 2020; OMS, 2020a). Entretanto, um dia após, Tedros afirmou que era uma pandemia controlável e que os governantes deveriam encontrar um equilíbrio entre proteção da saúde, economia e ruptura social (OMS, 2020b). Apesar disso, a estratégia de controle, mitigação e supressão da pandemia que recebeu maior destaque na imprensa mundial foi divulgada no final de março pelos cientistas da Imperial College COVID-19 Response Team. Para eles, a estratégia mais efetiva é a que proporciona uma redução praticamente completa do contato social. Todavia, no relatório eles destacaram que esta é uma estratégia que não considera os impactos sociais da supressão do vírus (Walker *et al.*, 2020).

Compreensivelmente, uma vez que a COVID-19 se espalhou rapidamente, e em grande parte devido à negligência das autoridades mundiais de saúde, a estratégia de diminuição do contato social tornou-se a solução mais tangível para conter o contágio entre as populações locais.



Porém, assim como consta no relatório da Imperial College of London (Walker *et al.*, 2020), foi uma escolha por uma ação que não considerava qualquer outro impacto social.

## SAÚDE MENTAL NO ISOLAMENTO

Antes da pandemia, a literatura científica sobre os impactos do isolamento social já era consolidada. A literatura o concebe como um determinante significativo para o desencadeamento e agravamento de problemas de saúde como um todo, dentre eles os de saúde mental. Por exemplo, uma revisão sistemática de revisões sistemáticas sobre as consequências do isolamento social demonstrou que existem evidências consistentes relacionando o isolamento social com a piora de problemas cardiovasculares e de saúde mental (Leigh-Hunt *et al.*, 2017). Outra revisão de literatura concluiu que o isolamento social, tanto objetivo quanto subjetivo, e independentemente da cultura, é fortemente associado ao suicídio (Calati *et al.* 2019). Tão preocupante quanto, um estudo de White, VanderDrift e Heffernan (2015) apontou que o isolamento social é um forte determinante para o declínio da cognição. Similarmente, foi identificado em outro estudo que o isolamento social está associado a um menor escore de memória (Maharani *et al.*, 2019). No mesmo sentido, De Sousa *et al.* (2018) afirmam que o isolamento social é um preditor significante para o desenvolvimento de transtornos do pensamento.

Ainda sobre os estudos pré-pandemia, é possível encontrar na literatura pesquisas que buscavam compreender como o isolamento social poderia afetar determinadas faixas etárias e classes sociais específicas: (I) Matthews *et al.* (2015) verificaram que crianças em fase escolar socialmente isoladas possuíam alguma dificuldade de saúde mental; (II) Niño *et al.* (2016) sobre a relação entre o isolamento social e o uso de álcool e cigarros em adolescentes; (III) Barbosa Neves *et al.* (2019) da experiência de imposição do isolamento social em pessoas

que viviam em casas de cuidados; (IV) Cotterell *et al.* (2018) sobre a necessidade de prevenção do isolamento social na população idosa.

Considerando a literatura acima, é possível dizer que não há surpresa do ponto de vista científico sobre possíveis sequelas na saúde mental das pessoas após ou durante o isolamento social realizado ao longo da pandemia. Pelo contrário, já existem estudos descrevendo esse cenário no qual o isolamento utilizado como medida de controle e mitigação da COVID-19 está sendo responsável por causar ou agravar problemas de saúde mental.

A título de exemplo, um estudo preprint publicado no journal *MedRxiv* — com um título sugestivo: “Sooner than you think” — realizou uma pesquisa com 10.053 argentinos na primeira semana de isolamento total. Como resultado, 23% apresentaram sintomas de ansiedade e 33% de depressão (Torrente *et al.*, 2020). O estudo realizado na Argentina está em conformidade não só com a consolidada literatura supracitada, mas também com outros de objetivos similares que foram realizados em países da Europa como Grécia (Magklara *et al.*, 2020); Itália (Fiorenzato *et al.*, 2020); e Reino Unido (Dib *et al.*, 2020), durante ou após o período de isolamento obrigatório para conter o avanço da SARS-CoV-2. Ainda na América Latina (AL), uma pesquisa realizada com a população geral brasileira apontou que os problemas psiquiátricos durante a COVID-19 se intensificaram. Dos 1996 entrevistados, 81.9% apresentaram sintomas de ansiedade, 68% de depressão, 64.5% de raiva, 62.6% somáticos e 55.3% de sono (Ferreira Goularte *et al.*, 2021). No Chile, uma pesquisa realizada nas duas primeiras semanas de isolamento social, dos 3.919 participantes, 60% perceberam sintomas de ansiedade (Dagnino *et al.*, 2020).

## CONSIDERAÇÕES

Retomando o acima explicitado, é importante salientar novamente que a política de isolamento possui respaldo científico e

é a melhor estratégia de contenção da SARS-CoV-2 (Walker *et al.*, 2020). Contudo, os sintomas de debilitação de saúde mental apresentados pela população da AL podem ser considerados como um indicativo de priorização da saúde física em relação à saúde mental.

Dando amparo para a hipótese, considerando as políticas públicas que focaram no isolamento e após analisar documentos dos ministérios da saúde dos países da AL, Bonilla-Cruz *et al.* (2020) afirmam que os aspectos emocionais e mentais foram fortemente negligenciados nas políticas de emergência sanitária. Por outro lado, conforme discorrido anteriormente, as inúmeras situações de omissões por parte de autoridades mundiais de saúde até à admissão de uma crise sanitária global também podem ter gerado falta de coordenação e preparo, tornando a política de isolamento imediata o que causa danos à saúde mental — durante e após o período de isolamento — sem suporte completo à dimensão saúde — como a mais viável.

Mesmo assim, é preciso deixar claro que os impactos da política de isolamento na saúde mental são capazes de se estender para além do período da pandemia, podendo afetar o bem-estar das pessoas por toda uma vida. Desse modo, uma vez que a saúde mental já foi negligenciada, torna-se necessário daqui para frente a adoção de políticas públicas capazes de mitigar os efeitos negativos da política de isolamento para que as pessoas consigam, de alguma forma, melhorar a saúde mental e, conseqüentemente, ter a possibilidade de viver a vida que elas desejam.

No entanto, caso não seja possível amenizar o quadro de agravamento de saúde mental da população, possivelmente algumas pessoas poderão enfrentar situações de armadilhas consideradas de difícil solução. Esse é o caso da armadilha de pobreza multidimensional que abrange um estado debilitado de saúde mental e no qual, na pandemia, pode ter sido severamente agravado — uma vez que a crise vivida em 2020 afetou os mais pobres de maneira desproporcional aos mais ricos (Ridley *et al.*, 2020).

Por fim, ao considerar o contexto de isolamento como impactante no desenvolvimento humano, a AC possibilita o fortalecimento do argumento de que a saúde mental possui valor em si mesma, podendo provocar transformações importantes no modo como a sociedade enxerga e lida com a saúde mental. Esse ponto é esclarecido por Shinn (2014) que desenvolve a crítica de situações em que muitas pessoas com saúde mental debilitada acabam sendo privadas de suas liberdades por profissionais e serviços de saúde, que limitam a agência dos seus participantes. De outro modo, a AC também pode contribuir para a saúde mental de maneira instrumental (Simon *et al.*, 2013; Vergunst *et al.*, 2017) a exemplo da proposta de mensuração do isolamento social feita por Zavaleta *et al.* (2014) para o estudo e o desenvolvimento de políticas públicas que identifiquem e ajudem na diminuição dos seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

- Barbosa Neves, B., Sanders, A. e Kokanović, R. (2019, junho). “It’s the worst bloody feeling in the world”: Experiences of loneliness and social isolation among older people living in care homes. *Journal of Aging Studies*, 49, 74-84. <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2019.100785>
- Bogoch, I. I., Watts, A., Thomas-Bachli, A., Huber, C., Kraemer, M. U. G. e Khan, K. (2020, janeiro). Pneumonia of unknown aetiology in Wuhan, China: Potential for international spread via commercial air travel. *Journal of Travel Medicine*, 27(2). <https://doi.org/10.1093/jtm/taaa008>
- Bonilla-Cruz, N.-J., Cudris Torres, L., Mendoza-Rincón, B.-M., Andrés Gamboa-Aldana, A.-S. e Forgiony-Santos, J. (2020, dezembro). Health strategies in Latin America for the elderly in relation to COVID-19. *Gaceta Médica de Caracas*, 128(2), 301-311. <https://doi.org/10.47307/GMC.2020.128.s2.17>

- Calati, R., Ferrari, C., Brittner, M., Oasi, O., Olié, E., Carvalho, A. F. e Courtet, P. (2019, fevereiro). Suicidal thoughts and behaviors and social isolation: A narrative review of the literature. *Journal of Affective Disorders*, 245, 653-667. <https://doi.org/10.1016/j.jad.2018.11.022>
- Coronavirus: The first three months as it happened. (2020, 22 de abril). *Nature*. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-00154-w>
- Cotterell, N., Buffel, T. e Phillipson, C. (2018, julho). Preventing social isolation in older people. *Maturitas*, 113, 80-84. <https://doi.org/10.1016/j.maturitas.2018.04.014>
- Cyranoski, D. (2020a, 9 de janeiro). New virus identified as likely cause of mystery illness in China. *Nature*. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-00020-9>
- Cyranoski, D. (2020b, 20 de janeiro). New virus surging in Asia rattles scientists. *Nature*. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-00129-x>
- Dagnino, P., Anguita, V., Escobar, K. e Cifuentes, S. (2020, novembro). Psychological effects of social isolation due to quarantine in Chile: An exploratory study. *Frontiers in Psychiatry*, 11. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2020.591142>
- Davidson, L., Ridgway, P., Wieland, M. e O'Connell, M. (2009, dezembro). A capabilities approach to mental health transformation: A conceptual framework for the recovery era. *Canadian Journal of Community Mental Health*, 28(2), 35-46. <https://doi.org/10.7870/cjcmh-2009-0021>
- De Salazar, P. M., Niehus, R., Taylor, A., Buckee, C. e Lipsitch, M. (2020, fevereiro). Using predicted imports of 2019-nCoV cases to determine locations that may not be identifying all imported cases. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.02.04.20020495>

- De Sousa, P., Sellwood, W., Eldridge, A. e Bentall, R. P. (2018, novembro). The role of social isolation and social cognition in thought disorder. *Psychiatry Research*, 269, 56-63. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2018.08.048>
- Dib, S., Rougeaux, E., Vázquez-Vázquez, A., Wells, J. C. K. e Fewtrell, M. (2020, setembro). Maternal mental health and coping during the COVID-19 lockdown in the UK: Data from the COVID-19 New Mum Study. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, 151(3), 407-414. <https://doi.org/10.1002/ijgo.13397>
- Ferraz Goularte, J., Dubou Serafim, S., Colombo, R., Hogg, B., Caldieraro, M. A. e Ribeiro Rosa, A. (2021, janeiro). COVID-19 and mental health in Brazil: Psychiatric symptoms in the general population. *Journal of Psychiatric Research*, 132, 32-37. <https://doi.org/10.1016/j.jpsychires.2020.09.021>
- Fiorenzato, E., Zabberoni, S., Costa, A. e Cona, G. (2020, outubro). Impact of COVID-19-lockdown and vulnerability factors on cognitive functioning and mental health in Italian population. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.10.02.20205237>
- Gilbert, M., Pullano, G., Pinotti, F., Valdano, E., Poletto, C., Pierre-Yves Boelle, P.-Y., D'Ortenzio, E., Yazdanpanah, Y., Eholie, S. P., Altmann, M., Gutierrez, B., Kraemer, M. U. G. e Colizza, Victoria. (2020, fevereiro). Preparedness and vulnerability of African countries against introductions of 2019-nCoV. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.02.05.20020792>
- Lai, S., Bogoch, I., Ruktanonchai, N. W., Watts, A., Lu, X., Yang, W., Yu, H., Khan, K. e Tatem, A. J. (2020, março). Assessing spread risk of Wuhan novel coronavirus within and beyond China, January-April 2020: A travel network-based modelling study. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.02.04.20020479>

- Leigh-Hunt, N., Bagguley, D., Bash, K., Turner, V., Turnbull, S., Valtorta, N. e Caan, W. (2017, novembro). An overview of systematic reviews on the public health consequences of social isolation and loneliness. *Public Health*, 152, 157-171. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2017.07.035>
- Magklara, K., Lazaratou, H., Barbouni, A., Poulas, K., Farsalinos, K. e Coronavirus Greece Research Group. (2020, outubro). Impact of COVID-19 pandemic and lockdown measures on mental health of children and adolescents in Greece. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.10.18.20214643>
- Maharani, Asri, Neil Pendleton, and Iracema Leroi. 2019. "Hearing Impairment, Loneliness, Social Isolation, and Cognitive Function: Longitudinal Analysis Using English Longitudinal Study on Ageing." *American Journal of Geriatric Psychiatry* 27 (12): 1348–56. <https://doi.org/10.1016/j.jagp.2019.07.010>
- Matthews, T., Danese, A., Wertz, J., Ambler, A., Kelly, M., Diver, A., Caspi, A., Moffitt, T. E. e Arseneault, L. (2015, março). *Social isolation and mental health at primary and secondary school entry: A longitudinal cohort study*. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 54(3), 225-232. <https://doi.org/10.1016/j.jaac.2014.12.008>
- Niño, M. D., Cai, T. e Ignatow, G. (2016, fevereiro). Social isolation, drunkenness, and cigarette use among adolescents. *Addictive Behaviors*, 53, 94-100. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2015.10.005>
- Normile, D. (2020a, 3 de janeiro). Novel human virus? Pneumonia cases linked to seafood market in China stir concern. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.aba7672>

- Normile, D. (2020b, 10 de janeiro). Mystery virus found in Wuhan resembles bat viruses but not SARS, Chinese scientist says. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.aba8542>
- Nussbaum, M. (2005). Emotions and the origins of morality. *Advances in Psychology*, 137, 61-117. [https://doi.org/10.1016/S0166-4115\(05\)80032-9](https://doi.org/10.1016/S0166-4115(05)80032-9)
- Organização Mundial da Saúde. (2017). *Depression and other common mental disorders: Global health estimates*. <https://bit.ly/31LoCD3>
- Organização Mundial da Saúde. (2018). *World health statistics 2018*. <https://bit.ly/3fDmcP6>
- Organização Mundial da Saúde. (2020a, 11 de março). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*. <https://bit.ly/2Pt7fnO>
- Organização Mundial da Saúde. (2020b, 12 de março). *WHO Director-General's opening remarks at the Mission briefing on COVID-19*. <https://bit.ly/39F71AV>
- Organização Mundial da Saúde. (2021). *Frequently asked questions*. <https://bit.ly/3du3GWC>
- Ridley, M., Rao, G., Schilbach, F. e Patel, V. (2020, dezembro). Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms. *Science*, 370(6522). <https://doi.org/10.1126/science.aay0214>
- Sen, A. (1997). From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, 64(2), 383-401. <https://doi.org/10.2307/1060857>
- Sen, A. (1999). Health in development. *Bulletin of the World Health Organization*, 77(8), 619-623. <https://bit.ly/3wnPKGg>



- Shinn, M. (2014). The capabilities approach to transformative change in mental health. Em G. Nelson, B. Kloos e J. Ornelas (eds.), *Community psychology and community mental health: Towards transformative change* (pp. 75-86). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199362424.003.0004>
- Simon, J., Anand, P., Gray, A., Rugkåsa, J., Yeeles, K. e Burns, T. (2013, dezembro). Operationalising the capability approach for outcome measurement in mental health research. *Social Science & Medicine*, 98, 187-196. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2013.09.019>
- Torrente, F., Yoris, A., Low, D. M., Lopez, P., Bekinschtein, P., Manes, F. e Cetkovich, M. (2020, agosto). Sooner than you think: A very early affective reaction to the COVID-19 pandemic and quarantine in Argentina. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.07.31.20166272>
- Vergunst, F., Jenkinson, C., Burns, T., Anand, P., Gray, A., Rugkåsa, J. e Simon, J. (2017, dezembro). Psychometric validation of a multi-dimensional capability instrument for outcome measurement in mental health research (OxCAP-MH). *Health and Quality of Life Outcomes*, 15. <https://doi.org/10.1186/s12955-017-0825-3>
- Vieweger, P. (2019, 29-31 de maio). Saúde mental como funcionamento fundamental para o pleno desenvolvimento das capacitações. Em Universidad de las Américas Puebla, *Políticas públicas para el desarrollo humano en contextos de desigualdad*. ALCADeca VII, Puebla, México. <https://bit.ly/31HEUN5>
- Vieweger, P. (2020, 30 de junho-2 de julho). Poverty and mental health: A systematic review of poverty dimensions in outstanding quality research papers about depression.” Em Human Development & Capability Association, *New Horizons: Sustainability & Justice*. HDCA 2020 Conference, Auckland, New Zealand.

- Walker, P. G. T., Whittaker, C., Watson, O., Baguelin, M., Ainslie, K. E. C., Bhatia, S., Bhatt, S., Boonyasiri, A., Boyd, O., Cattarino, L., Cucunubá, Z., Cuomo-Dannenburg, G., Dighe, A., Donnelly, C. A., Dorigatti, I., van Elsland, S., FitzJohn, R., Flaxman, S., Fu, H., Gaythorpe, K., [...] Ghani, A. (2020, 26 de março). *Report 12: The global impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression*. Imperial College COVID-19 Response Team. <https://doi.org/10.25561/77735>
- White, C. N., VanderDrift, L. E. e Heffernan, K. S. (2015, outubro). Social isolation, cognitive decline, and cardiovascular disease risk. *Current Opinion in Psychology*, 5, 18-23. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.03.005>
- Zavaleta, D., Samuel, K. e Mills, C. (2014, janeiro). *Social isolation: A conceptual and measurement proposal*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/31M2xE8>

**CONECTIVIDAD SOCIAL EN TIEMPOS  
DE CONFINAMIENTO**





# **LOS IMPACTOS RELACIONALES DE LA PANDEMIA: EL AISLAMIENTO Y LA SOLEDAD Y SUS EFECTOS EN DIFERENTES DIMENSIONES DEL BIENESTAR**

Henry Guillén

El presente capítulo busca evidenciar los impactos relacionales a raíz de la pandemia y las medidas impuestas para frenar su expansión. Así, se inicia planteando la importancia de la capacidad de relacionamiento, se detallan los impactos relacionales asociados a la pandemia y se proponen algunas recomendaciones en distintos niveles para generar mayores oportunidades de vinculación en un contexto de tanta incertidumbre como el que vivimos.

## **LA IMPORTANCIA DE RELACIONARNOS**

Para el enfoque de capacidades el establecer vínculos, formar comunidades e insertarnos en la sociedad es una de las capacidades centrales (Sen, 2000; Nussbaum, 2012) pues las personas somos constitutivamente relacionales y adscribirnos a colectividades da sentido a la visión aristotélica de “vida social” (Zavaleta, Samuel y Mills, 2014). Más aún, es en los espacios de interacción con otros donde generamos acuerdos institucionales para facilitar el bienestar, individual y colectivo (Nussbaum, 2012).

No obstante, el enfoque de capacidades no es el único que ha resaltado la importancia del relacionamiento. Por ejemplo, la psicología y la antropología evolucionista subrayan que las redes interpersonales que creamos funcionaron y funcionan como estrategias adaptativas para acceder a recursos, sobrevivir a entornos hostiles y mantenernos como especie (Baumeister y Leary, 1995). También se ha propuesto que para fortalecer el bienestar subjetivo se hace necesario centrarnos en la evaluación de las relaciones sociales (Kahneman y Krueger, 2006).

Además de la importancia intrínseca de las relaciones sociales, no podemos obviar su valor instrumental, pues el lograr o no vínculos de calidad impacta en diferentes aspectos de nuestras vidas. En esa línea, diferentes estudios identificaron que el contar o no con relaciones adecuadas impacta significativamente en la salud mental y la salud física en el corto, mediano y largo plazo (Lakey, 2013; Holt-Lunstad, 2018) y también en el acceso a servicios básicos, seguridad o empleo (Zavaleta *et al.*, 2014). Además, el asociarnos con otros puede facilitar alcanzar justicia y verdad (Guillén, 2019).

La aproximación empírica a las relaciones sociales ha permitido elaborar instrumentos que permiten identificar aspectos objetivos y subjetivos (Zavaleta *et al.*, 2014; Holt-Lunstad, 2018). Esto es muy importante pues no es únicamente relevante el disponer, en cantidad, de vínculos interpersonales alrededor nuestro; más importante aún es ser conscientes de que contamos con personas alrededor nuestro con quienes hemos establecido vínculos de calidad (Zavaleta *et al.*, 2014). Al respecto, no es novedad que hoy las evaluaciones relacionales formen parte de propuestas para evaluar, por ejemplo, el bienestar subjetivo, o, desde el enfoque de capacidades, la pobreza multidimensional (Alkire, 2007).

Lo propuesto en estos primeros párrafos busca servir de base para abordar el contexto que vivimos, un contexto de pandemia que tiene afectaciones evidentes para la salud física, los recursos económicos y el

empleo; pero también, y que no ha sido resaltado, una pandemia que afecta significativamente aspectos relacionales de las personas.

En una era de hiperconectividad y de amplios márgenes de libertad para desplazarnos, interactuar cara a cara, mantener la cercanía física y la calidez, la pandemia por el coronavirus ha supuesto un quiebre significativo a la vida social de todos y ha llevado a dinámicas de aislamiento y experiencias de soledad que necesitamos considerar y también proponer alternativas de abordaje.

### **IMPACTOS DEL AISLAMIENTO Y LA SOLEDAD POR LA PANDEMIA**

La pandemia por el coronavirus ha instaurado una situación de incertidumbre permanente referida a múltiples frentes: el temor al contagio, la duración de las medidas impuestas, la estabilidad laboral y económica, el alcance de los recursos para afrontar el contexto y la cercanía o lejanía para volver a la vida social y reunirnos con nuestros seres queridos.

Una de las principales medidas para frenar el avance del contagio ha sido la implementación de la cuarentena y el distanciamiento social general y, en los peores casos —sea por contagio o riesgo de contagio—, el aislamiento social. Transversalmente, todas estas medidas tienen un punto común: limitan el contacto interpersonal y, por tanto, el relacionamiento corre riesgos de disminuir. Esta situación de aislamiento y limitación de libertades probablemente sea única en la historia de la humanidad, un momento paradójicamente atravesado por la conectividad masiva y los múltiples vínculos en diferentes plataformas. Toda esta novedad contextual hace que las posibilidades de adaptarnos sean desafiantes y en algunos casos nos lleven a experimentar situaciones de riesgo permanente, principalmente cuando es probable que no estén disponibles muchos de nuestros vínculos más cercanos o, si lo están, la dinámica de relacionamiento puede que no tenga las características a las que estábamos acostumbrados. Peor aún, no tener

claro hasta cuándo durarán estas medidas hace que desde hace meses millones de personas empiecen a experimentar limitadas posibilidades de soporte social y acompañamiento y, además, experimentar soledad, que implica, en el marco del enfoque de capacidades, la experiencia privacional a nivel de la capacidad para relacionarnos con otros.

Una definición breve de la soledad, pero pertinente a esta situación, refiere a la discrepancia entre lo deseado y lo vivido a nivel de relaciones interpersonales, con un balance evidentemente negativo (Jeste *et al.*, 2020; Luchetti *et al.*, 2020). Esta definición abre una particularidad significativa al estudio del relacionamiento, esto es, la importancia de la calidad de las relaciones interpersonales, por encima de la cantidad. En esa línea, más que estar rodeado de muchas personas, importa tener junto a nosotros vínculos cualitativamente significativos (Banerjee y Rai, 2020) y que se alineen con lo que uno espera de esas relaciones en las diferentes ecologías en las que nos desenvolvemos.

Algunas investigaciones refieren que hoy en día vivimos también otra epidemia, una vinculada con la baja calidad de relaciones interpersonales y los reportes cada vez más frecuentes de experiencias de soledad y aislamiento (Jeste *et al.* 2020). Esto ha llevado a iniciativas institucionales para abordarlo, como la creación de organismos gubernamentales, y también a explorar sus bases biológicas para intervenir.

Respecto al aislamiento y la soledad, si bien probablemente son más conocidos o predecibles sus impactos a nivel psicológico —como la depresión, el estrés, la ansiedad, el estrés postraumático o la ideación suicida, por mencionar algunos (Banerjee y Rai, 2020; Serafini *et al.*, 2020)—, la evidencia empírica de los últimos 20 años ha identificado que experiencias de aislamiento y soledad permanente impactan directamente a nivel biológico. Entre estos impactos, se identifica la generación excesiva de cortisol como respuesta fisiológica al estrés (Hwang *et al.*, 2020), también puede llevar a deterioro cognitivo y pérdida sensorial (Killgore *et al.*, 2020), puede generar dificultades para la toma de decisiones (Serafini *et al.*, 2020), implica riesgos para el desarrollo



de enfermedad cardiovascular (Banerjee y Rai, 2020), la aceleración del envejecimiento (Jeste *et al.* 2020), problemas de sueño (Hwang *et al.*, 2020) y mortalidad prematura. También se reportan otro grupo de impactos a nivel social como las experiencias de estigma, exclusión y vergüenza, además de la pérdida de habilidades para interactuar con otros (Jeste *et al.*, 2020; Killgore *et al.*, 2020).

Esta multiplicidad de impactos no es ajena a la pandemia. Más aún, el grueso de evidencia reportada hasta el día de hoy no hace más que confirmar que la pandemia ha reforzado las experiencias de aislamiento o soledad previos y generado nuevas privaciones a nivel relacional. Es así como estudios empíricos continúan identificando impactos a nivel psicológico, biológico y social (Serafini *et al.*, 2020; Banerjee y Rai, 2020; Palgi *et al.*, 2020; Saltzman *et al.*, 2020). Es más, por ejemplo, en casos de violencia intrafamiliar, medidas como la cuarentena pueden dificultar las posibilidades de que las víctimas o personas en riesgo puedan acceder a servicios de atención inmediata o grupos de soporte adecuados (Usher *et al.*, 2020). Así también, la poca claridad respecto al fin de las limitaciones de contacto puede llevar a experiencias crónicas de soledad, ansiedad, depresión y estrés (Banerjee y Rai, 2020).

Estos impactos, evidentemente preocupantes, están sujetos a diferentes estresores, los cuales evidencian que el aislamiento y la soledad parten también de determinantes sociales, además de individuales. En esa línea, se han identificado que factores que agudizan esta experiencia se vinculan con la mala calidad de la información brindada por los medios y las instancias gubernamentales, las limitaciones a nivel de recursos materiales para subsistir, los temores a la infección, la extensa duración de la cuarentena y, evidentemente, la baja frecuencia de contacto interpersonal (Brooks *et al.*, 2020; Ellis *et al.*, 2020). Así también, la preocupación por las finanzas personales y familiares, la inestabilidad laboral pospandemia y la preocupación por la pérdida de vínculos previos (Brooks *et al.*, 2020).

Si bien la soledad y el aislamiento son riesgosos para todos nosotros, lo es más para ciertos grupos, en particular en este contexto de pandemia. Al respecto, se viene identificando que quienes más se ven afectados por esta experiencia privacional a nivel relacional y sus efectos son los adultos mayores, el personal de salud, quienes presentan previamente alguna enfermedad crónica, quienes viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema, las personas que viven solas, las mujeres, los adolescentes y quienes presentan algún diagnóstico a nivel de salud mental (Luchetti *et al.*, 2020; Brooks *et al.*, 2020). En estos grupos se identifican impactos comunes, pero también particularidades; por ejemplo, el rechazo al contacto interpersonal, y sobre todo a pacientes, por parte del personal de salud que estuvo en situación de aislamiento o refiere soledad crónica (Brooks *et al.*, 2020); o también, el riesgo de problemas cardiovasculares en adultos mayores (Hwang *et al.*, 2020). En ese sentido, se hace necesario, y lo veremos en el siguiente acápite del presente capítulo, situar el aislamiento social como un efecto significativo de la pandemia que deviene en impactos en múltiples dimensiones valiosas para las personas, y al mismo tiempo diseñar estrategias a nivel institucional transversales a la población, pero también particulares a cada uno de estos grupos que evidencian mayor riesgo.

## RECOMENDACIONES POTENCIALES

Hacer algo frente a los impactos relacionales de la pandemia es una tarea que no demanda únicamente responsabilidades individuales, sino también sociales e institucionales. Esto es muy importante de resaltar pues, así como existen particularidades a cada uno de nosotros que nos colocan en situación de mayor o menor riesgo de aislamiento y soledad y sus impactos, existen también razones estructurales que requieren ser visibilizadas y necesariamente abordadas.

En esa línea, el fortalecimiento de la capacidad de relacionamiento en un contexto de pandemia y la viabilidad de sus impactos en las

dimensiones descritas pasa tanto por una puesta en acción a nivel individual, es decir, el uso de la agencia frente a la situación propia, como también por la generación de oportunidades de relacionamiento a nivel estructural, que involucran a su vez responsabilidades a nivel institucional (Sen, 2000; Nussbaum, 2012).

Entre las principales recomendaciones individuales se contemplan la actividad física —dados sus efectos positivos en las capacidades cognitivas y afectivas y la reducción del estrés— (Ellis *et al.*, 2020; Hwang *et al.*, 2020); intervenciones centradas en el autocuidado, el manejo de estrés y las autorregulación; la meditación y las técnicas de respiración; el regular la información que recibimos de los medios, la organización de actividades diarias a nivel de rutinas y el tiempo de uso de redes sociales (Banerjee y Rai, 2020; Ellis *et al.*, 2020; Saltzman *et al.*, 2020).

Con respecto a las recomendaciones sociales, se señala la importancia de aprovechar el tiempo de cuarentena para reactivar o fortalecer los principales vínculos a nuestro alrededor —familia o amigos—, balanceando el tiempo dedicado a estos entornos con otras responsabilidades —escuela, empleo, etc.—; la optimización de las redes de soporte social y el monitoreo de vínculos cercanos a uno en situación de riesgo, y las actividades nuevas —incluso el aprovechamiento de la virtualidad para nuevas actividades y oportunidades de relacionamiento— (Ellis *et al.*, 2020; Banerjee y Rai, 2020; Brooks *et al.*, 2020).

Finalmente, sobre las recomendaciones a nivel institucional, se resaltan el fortalecimiento de los servicios de salud mental —y su adaptación a este contexto, lo que incluye la virtualización de la atención y la activación y fortalecimiento de las líneas de consulta— (Banerjee y Rai, 2020; Brooks *et al.*, 2020; Serafini *et al.*, 2020); la focalización y atención a grupos de riesgo identificados —personal de salud, adultos mayores, personas con enfermedad crónica, entre otros—; el aseguramiento de suministros y recursos (Brooks *et al.*, 2020) —pues conforman un conjunto de estresores vinculados con el aislamiento y la experiencia de soledad—; el facilitar el acceso a soporte tecnológico

para todas las familias —para que puedan acceder a servicios de salud mental, mantener el contacto con sus vínculos cercanos, realizar sus responsabilidades a nivel laboral, entre otros—; generar intervenciones y campañas comunicacionales en distintas instancias de gobierno (Banerjee y Rai, 2020; Brooks *et al.*, 2020; Killgore *et al.*, 2020; Serafini *et al.*, 2020) centradas en combatir el estigma, fortalecer la educación en salud y generar información de calidad sobre la pandemia —esto para reducir la incertidumbre frente a la enorme cantidad de información poco consistente y noticias falsas a las que estamos expuestos—; generar datos respecto al aislamiento y la soledad y monitorear (Luchetti *et al.*, 2020) la evolución en diferentes grupos de riesgo ya detallados y territorios, y, finalmente, activar servicios de alarma ante cualquier situación de riesgo (Usher *et al.*, 2020).

## CONCLUSIONES

Como se ha presentado, la pandemia por el coronavirus no solo ha tenido impactos en la salud física, sino también impactos relacionales, los cuales detonan efectos en cadena en dimensiones relevantes como la salud física, la salud mental, la seguridad, la educación, el empleo, entre otras. Estos impactos no se inician con la pandemia, pues el mundo moderno en los últimos años evidencia un creciente debilitamiento de las relaciones interpersonales, en cantidad y calidad. Sin embargo, la pandemia y las medidas iniciadas para detener su expansión llevan, paradójicamente, a potenciar los riesgos latentes alrededor del aislamiento y la soledad. En ese sentido, la necesidad de generar respuestas se hace evidente y demanda acciones a nivel individual y grupal, pero también respuestas desde los diferentes niveles de gobierno para proveer condiciones y oportunidades a nivel relacional para que las personas puedan reducir los impactos del aislamiento, los cuales, como vimos, mellan en una de las capacidades centrales sobre las cuales se estructuran y que posibilitan otras.

## REFERENCIAS

- Alkire, S. (2007). *The missing dimensions of poverty data: An introduction*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3sZJceW>
- Banerjee, D. y Rai, M. (2020). Social isolation in Covid-19: The impact of loneliness. *International Journal of Social Psychiatry*, 66(6), 525-527. <https://doi.org/10.1177/0020764020922269>
- Baumeister, R. F. y Leary, M. R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497-529. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.117.3.497>
- Brooks, S., Webster, R., Smith, L., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: Rapid review of the evidence. *The Lancet*, 395, 912-920. <https://bit.ly/31UYCff>
- Ellis, W., Dumas, T. y Forbes, L. (2020). Physically isolated but socially connected: Psychological adjustment and stress among adolescents during the initial COVID-19 crisis. *Canadian Journal of Behavioural Science*, 52(3), 177-187. <http://dx.doi.org/10.1037/cbs0000215>
- Guillén, H. (2019). *Conectividad social, crecimiento postraumático y empoderamiento en la búsqueda de justicia y verdad en miembros de la "Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú" - ANFASEP* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://bit.ly/3cZ0MKm>
- Holt-Lunstad, J. (2018). Why social relationships are important for physical health: A systems approach to understanding and modifying risk and protection. *Annual Review of Psychology*, 69, 437-458. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-122216-011902>

- Hwang, T.-J., Rabheru, K., Peisah, C., Reichman, W. y Ikeda, M. (2020). Loneliness and social isolation during the COVID-19 pandemic. *International psychogeriatrics*, 32(10), 1217-1220. <https://doi.org/10.1017/S1041610220000988>
- Jeste, D. V., Lee, E. y Cacioppo, S. (2020). Battling the Modern Behavioral Epidemic of Loneliness Suggestions for Research and Interventions. *JAMA Psychiatry*, 77(6), 553 – 554. DOI: 10.1001/jamapsychiatry.2020.0027
- Kahneman, D. y Krueger, A. (2006). Developments in the measurement of subjective well-being. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 3-24. <https://doi.org/10.1257/089533006776526030>
- Killgore, W. D. S., Cloonan, S. A., Taylor, E. C. y Dailey, N. S. (2020). Loneliness: A signature mental health concern in the era of COVID-19. *Psychiatry Research*, 290, 113-117. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113117>
- Lakey, B. (2013). Social support processes in relationships. En J. Simpson y L. Campbell (eds.), *The Oxford handbook of close relationships*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398694.013.0032>
- Luchetti, M., Lee, J. H., Aschwanden, D., Sesker, A., Strickhouser, J., Terracciano, A. y Sutin, A. R. (2020). The trajectory of loneliness in response to COVID-19. *American Psychologist*, 75(7), 897-908. <http://dx.doi.org/10.1037/amp0000690>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano* (A. Santos Mosquera, trad.). Paidós.
- Palgi, Y., Shrira, A., Ring, L., Bodner, E., Avidor, S., Bergman, Y., Cohen-Fridel, S., Keisari, S. y Hoffman, Y. (2020). The loneliness pandemic: Loneliness and other concomitants of depression,

- anxiety and their comorbidity during the COVID-19 outbreak. *Journal of Affective Disorders*, 275, 109-111. <https://doi.org/10.1016/j.jad.2020.06.036>
- Saltzman, L. Y., Cross Hansel, T. y Bordnick, P. S. (2020). Loneliness, isolation, and social support factors in post-COVID-19 mental health. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*. 12(1), S55-S57. <https://doi.org/10.1037/tra0000703>
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta.
- Serafini, G., Parmigiani, B., Amerio, A., Aguglia, A., Sher, L. y Amore, M. (2020). The psychological impact of COVID-19 on the mental health in the general population. *QJM: An International Journal of Medicine*, 113(8), 531-537. <https://doi.org/10.1093/qjmed/hcaa201>
- Usher, K., Bhullar, N., Durkin, J., Gyamfi, N. y Jackson, D. (2020). Family violence and COVID-19: Increased vulnerability and reduced options for support. *International Journal of Mental Health Nursing*, 29(4), 549-552. <https://doi.org/10.1111/inm.12735>
- Zavaleta, D., Samuel, K. y Mills, C. (2014). *Social isolation: A conceptual and measurement proposal*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/39QxdJ2>





# **EN RIESGO DE OSTRACISMO, DESAFÍOS DE EXCOMBATIENTES FARC PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES EN TIEMPOS DE CORONAVIRUS**

Isabel Lopera

## **BREVE INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO DE REINCORPORACIÓN EN COLOMBIA**

En diciembre de 2016 el Gobierno colombiano firma el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), dando cierre al conflicto armado más antiguo de Latinoamérica. 50 años de conflicto han dejado efectos en todas las esferas de la sociedad y no son pocos los cambios que deben hacerse para construir una sociedad más justa. La desmovilización colectiva de las FARC devino en desafíos personales, comunitarios e institucionales para garantizar su inclusión social. Uno de los aspectos centrales ha sido su reintegración económica: ningún excombatiente entrega las armas para reinsertarse legalmente en la pobreza. Durante tres años han expandido sus libertades humanas, gestionado sus iniciativas productivas y se han insertado en mercados laborales. Pese a su compromiso, todavía están certificando sus competencias, no cuentan con experiencia laboral o empresarial y viven en entornos rurales con escasa presencia institucional donde no ha cesado la guerra. Este es un

panorama general de los riesgos que presenta esta población durante la crisis sanitaria para el desarrollo de capacidades.

Este capítulo hace parte de la investigación doctoral titulada *Construcción de capacidades y arquitectura institucional para la inclusión socio-económica de excombatientes colombianos*. El trabajo de campo permitió realizar más de 40 entrevistas a informantes claves, incluyendo a las principales organizaciones de enlace (ARN, ECOMÚN, Casa del Común Medellín, SENA, PNUD, Comfenalco, FIP, ANT, Alcaldía de Medellín), y además se visitaron dos espacios territoriales de reincorporación, uno en Mutatá (Antioquia) y otro en la Tuluá (Valle del Cauca). Gracias a este contacto previo, se ha podido establecer comunicación con los participantes durante la pandemia.

## **EL DESARROLLO HUMANO Y SU LIBRE AGENCIA: LOS PUNTOS DE TENSIÓN PREVIOS A LA PANDEMIA**

Más de dos años después de la firma del acuerdo de paz, en diciembre de 2019, se establece la ruta de reincorporación. Basada en la experiencia de la agencia gubernamental con otras desmovilizaciones colectivas (*i. e.*, las Autodefensas Unidas de Colombia), incluye siete dimensiones para promover el bienestar de las personas que dejaron las armas: sostenibilidad económica, hábitat y vivienda, acompañamiento familiar, salud, educación, acompañamiento psicosocial y reincorporación comunitaria (Resolución 4309, 2019). Sin embargo, ¿son ellos responsables de elegir los componentes de la ruta?, ¿son seres y haceres (funcionamientos) que tienen motivos para valorar? y ¿cuáles son las dimensiones que ellos consideran más relevantes para sus vidas?

El enfoque de desarrollo humano defiende la expansión de las libertades humanas y no las economías, pues son las primeras las que aumentan las riquezas de las naciones, no a la inversa (Sen, 2000). Su objetivo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa (Basu y Kan-

bur, 2009). En el análisis de entrevistas se pudo identificar que, si bien la ruta de reincorporación incluye un enfoque multidimensional, los excombatientes no sentían que ponía en el centro su libertad o que fuera un proceso dinámico de participación. Por esta razón, para Laura Villa, representante de las FARC, la respuesta a los primeros interrogantes es negativa: “se ha venido implementando un diseño de arriba hacia abajo, [...] sin plena participación en el diseño, construcción, seguimiento y evaluación de esta política” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020a). A pesar de ser un programa robusto, se sienten excluidos de su modelo de desarrollo.

Por su parte, la inconmensurabilidad de las dimensiones y su necesaria presencia para impulsar el desarrollo de las personas no permite elegir entre unas y otras. No obstante, si el potencial de convertir los mismos recursos en funcionamientos varía, hay aspectos cuya implementación es urgente. Las personas que entregan las armas evitan regresar al conflicto como insertarse en la pobreza. Por esto, la reintegración económica puede desempeñar un papel crucial en el logro de la agencia para alcanzar objetivos fijados por uno mismo. Más concretamente, el trabajo puede considerarse como una actividad que permite lograr esos objetivos autoestablecidos (Suppa, 2019). Posee un valor instrumental para lograr autoestima, autonomía, autoeficacia, inclusión social, ejercer derechos sexuales y reproductivos, así como un medio para reparar el tejido social y aspirar al perdón. Un trabajo digno posibilita un conjunto de funcionamientos valiosos, siendo tanto un fin como un medio. En el caso de análisis, la construcción de la nueva vida incluía la oportunidad (quizá por vez primera) de tener pareja e hijos (capacidades), tanto como los asuntos relativos a mantener la familia desde la legalidad (funcionamientos). De hecho, consistía en una de las demandas constantes: “Yo solo le pido al Gobierno que cumpla lo pactado y que me deje criar mis hijos en paz”, afirmaba un participante. Es por esto que paz, trabajo y desarrollo humano se refuerzan mutuamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2016).

Otra posibilidad que devino luego de la desintegración de la estructura militar fue la consolidación de un proyecto de vida fuera del grupo. Desmarcarse del proyecto común y construir su proceso de reintegración individual es una oportunidad real para su libre agencia. Sin embargo, esta elección subjetiva no es ampliamente avalada por excompañeros farianos, quienes buscan un fortalecimiento político manteniendo la cohesión grupal. El dilema entre el desarrollo de una agencia individual o colectiva implicó tensiones en la dinámica de reintegración social, política y económica. Producto de estas tensiones, han surgido fragmentaciones internas y se ha exacerbado el clima de desconfianza con el Gobierno nacional.

A esta situación se suman dos factores que impiden su plena inclusión social: su asentamiento territorial y los estigmas asociados al rol de guerrillero en Colombia. Dichos aspectos restringen fuertemente sus capacidades combinadas (*i. e.* momentos en que las libertades se refuerzan mutuamente) y limitan su acceso a los recursos. El primero de ellos tiene que ver con las brechas estructurales que tienen los entornos rurales frente a las ciudades. En el 2019, la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue 12.3 %, comparado con 34.5 % en los centros poblados y rural disperso (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020b). Y el segundo tiene que ver con el estigma de guerrillero ante la sociedad: asesinos, secuestradores, terroristas, violadores y delincuentes (Rhyn, 2019). Son destinatarios de los discursos de odio y la causa de miedo en las urnas.

### **¿CÓMO AFECTA LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN?**

En Colombia la crisis por el coronavirus tiene casi dos millones de casos infectados y ha causado la muerte de más de 49 000 personas (datos tomados al 15 de enero de 2021). El coronavirus ha golpeado

fuertemente a Latinoamérica, y el escenario laboral en Colombia no escapa a la tendencia de la región. La tasa de desempleo nacional casi ha alcanzado los niveles pre pandemia, pero la recuperación se ha dado en un contexto de informalidad (DANE, 2020a). A este sector pertenece la mayoría de los firmantes de paz, ya que solo el 25 % consigue empleo formal. Al respecto, el informe conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización Internacional del Trabajo (CEPAL y OIT, 2020) advierte de los efectos colaterales de la crisis sanitaria, donde los círculos de pobreza y desigualdad se refuerzan en las comunidades más apartadas, empeorando las asimetrías existentes. En este sentido, han sido pocos casos de excombatientes infectados con el virus (al 29 de diciembre 28 activos, 204 recuperados), pero su situación afecta un conjunto de capacidades e implica ausencia de una serie de funcionamientos para hacerle frente a la crisis. En particular, la pandemia ha agudizado tres asuntos que ponen en riesgo su desarrollo humano: dificultades en el modelo de reintegración económica, aislamiento territorial y falta de garantías sobre su seguridad.

Primero, para los firmantes del acuerdo de paz, la emergencia sanitaria empeoraría su inclusión económica. La combinación de mayor competencia con menos puestos de trabajo pone al trabajador en riesgo de una doble precarización, es decir, subordinación condescendiente, explotación, extensivas jornadas laborales y regresividad en derechos laborales (Institute of Development Studies, 2020). En tiempos de crisis, se corre el riesgo de aceptar alianzas perversas que sabotean el desarrollo humano a largo plazo. En su caso, la falta de formación y de experiencia restringiría su ascenso laboral, relegándolos a la informalidad. Circunstancia que puede agravarse por las discriminaciones que se abrieron paso tras la nueva normalidad (Yu *et al.*, 2021). Prejuicios subyacentes en los comportamientos de rechazo y culpabilización hacia el personal sanitario, las personas mayores, los jóvenes, los inmigrantes y en general las personas que padecieron la enfermedad o las que están en condición de pobreza, *i. e.*, *aporofobia* (Cortina, 2017).

Segundo, los espacios territoriales donde se está dando la reincorporación colectiva presentan beneficios teóricos, pero debilidades reales. Su implementación permitiría centralizar los servicios sociales y dirigir la oferta institucional con la posibilidad de beneficiar también a las comunidades cercanas. Sin embargo, la crisis de salud puso de relieve las condiciones en las que vivían: las personas están sufriendo las consecuencias de brechas estructurales de los entornos rurales, regiones donde están todas las vulnerabilidades juntas. La mayoría de los espacios y áreas de reincorporación no cuentan con viviendas adecuadas ni agua potable, no tienen adecuadas vías de acceso y están alejados de los cascos urbanos; las personas viven hacinadas y muchas veces en una misma casa conviven varias familias (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020a). Los espacios territoriales se cerraron apenas llegó la pandemia y las personas no han podido moverse libremente. Desde el punto de vista productivo, se retrasó el acceso a insumos y la comercialización se vio diezmada. No tienen conexión a internet y las instalaciones del servicio están paralizadas. La formación y acompañamiento técnico han debido ser aplazados, lo cual supone un impacto negativo en el desarrollo de competencias individuales. En general, se han visto afectados por igual diferentes emprendimientos. Así lo explica Marcos Sánchez, líder de las FARC: “las personas no están pensando en comprar ropa o artículos que no sean de primera necesidad” (Colombia 2020, 2020). Las ventas han bajado y deben seguir pagando los gastos de arriendos y servicios.

Tercero, en las regiones donde están asentados hay diferentes grupos armados en disputa por el dominio de las economías ilícitas. Paramilitares, disidencias de las FARC o el Ejército de Liberación Nacional (ELN) dejan a comunidades y a excombatientes en la mitad del fuego cruzado. Los grupos armados ilegales aprovecharon la coyuntura de la pandemia para fortalecer su control territorial y socavar los liderazgos sociales. Prevalece en el país una oleada de violencia, panfletos, hostigamientos, amenazas y masacres. En el 2020 fueron asesinados 310

líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz], 2020) y desde la firma del acuerdo de paz, han sido asesinados 248 excombatientes (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020b). La directriz de “quedarse en casa” hace que sean fácilmente localizados por los grupos armados. Como resultado, no han cesado los desplazamientos forzados, se ha visto damnificado su liderazgo social y corren peligro sus vidas. El informe de *Humans Rights Watch* (2021, p. 177) indica, además, que las medidas para impedir la propagación del virus que imponen los grupos armados suelen ser más severas que las establecidas por el Gobierno: estrictos toques de queda, castigos brutales y control de movilidad. Con esto han menoscabado todavía más el acceso a alimentos para las comunidades que viven en situación de pobreza, ya limitado por la orden de aislamiento dada por el Gobierno. Así lo indicó un participante: “nos están matando y ya no tenemos armas para protegernos”. Debido a la coyuntura de la pandemia, se enfrentan a dos lamentables decisiones trágicas, *i. e.*, momentos en que las capacidades colisionan entre sí (Nussbaum, 2012): permanecer en casa y aguantar hambre, o permanecer en casa y ser asesinados.

### **¿QUÉ ESTÁN HACIENDO PARA ADAPTARSE?**

#### **FACTORES DE CONVERSIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS**

Una revisión general de sus factores de conversión personales, sociales y ambientales (Robeyns, 2017) permite identificar las estrategias que vienen usando las personas en proceso de reincorporación para transformar sus recursos en funcionamientos. Estos son algunas de las acciones que han implementado para sobreponerse a las privaciones en sus dimensiones más importantes.

En términos de salud, han buscado apoyo con las alcaldías locales, sobre todo con paquetes de alimentos y, junto con el Gobierno nacional, se están dotando de kits sanitarios. Los pocos casos identificados

como positivos en coronavirus hacen que no sea la preocupación más urgente para esta población, pero ha hecho que se intensifiquen sus problemas previos y que se evidencie su falta de recursos.

Respecto a la reintegración económica, tras un cierre total de los mercados y una incertidumbre paralizante, se viene incentivado el aprovechamiento de ventanas de oportunidad. Los proyectos productivos con talleres de confección cambiaron la vocación de su negocio para fabricar tapabocas e indumentaria médica. La mayoría de las actividades han debido migrar a la comercialización digital. Ha proliferado el uso de plataformas electrónicas y varias cooperativas están vendiendo en redes sociales sus productos. También se han establecido alianzas locales con el sector privado y con alcaldías municipales, de manera que su producción se consuma en la región. Para aquellos que decidieron optar por el ingreso al mercado laboral, hay que considerar que el impacto dependerá de la capacidad de las personas de adaptarse a nuevas formas de trabajo. Si bien el trabajo a distancia, o teletrabajo, es una posibilidad para muchos trabajadores, no todos los firmantes cuentan con la infraestructura tecnológica adecuada para ello.

Por su parte, la formación y la asistencia técnica en el territorio se ha sostenido de manera remota a través de videos, documentos, fotografías y audios. Pese a esto, la virtualidad de los procesos de capacitación priva de las interacciones informales que se dan por fuera del aula, donde las personas pueden tener mayor confianza de expresar sus ideas. No todas las personas sacan su mayor potencial a través de la cámara y necesitan la presencialidad para participar. Las personas con problemas de conectividad ni siquiera cuentan con esta opción. Si el acceso a internet no se entiende como un bien básico, la crisis puede dejar a muchas personas atrás.

Finalmente, en materia de seguridad no ha bastado con las denuncias, los esfuerzos colectivos y los esquemas de protección. El Estado no ha podido garantizar la seguridad física y el derecho a la vida. El problema estructural de la violencia en Colombia no se



soluciona militarizando las zonas. Es, en definitiva, la lastimosa deuda pendiente de nuestra sociedad.

## CONCLUSIONES

Si bien lo presentado en este capítulo corresponde a una investigación aún en curso, se pueden extraer importantes conclusiones preliminares. La recuperación económica luego de la crisis sanitaria implica revertir las brechas estructurales de las poblaciones más apartadas, tanto geográfica como socialmente. La exclusión social no es algo que precisamente las personas elijan o tengan razones para valorar; todo lo contrario, es una forma de castigo que afecta otras dimensiones de su desarrollo. De hecho, constituye una vulnerabilidad aumentada. Aunque las ayudas puntuales solucionan problemas inmediatos, con oportunidades reales, las personas en proceso de reincorporación pueden desarrollar sus capacidades y no depender de complejos programas asistencialistas. El acceso a un trabajo en general y en particular, a un salario digno, constituye un factor de protección y genera resiliencia en tiempos de crisis. Por eso, desde una perspectiva integral, el trabajo les permite alcanzar el tipo de vida que tienen motivos para valorar. Si bien la ruta diseñada por el Gobierno incluye las dimensiones básicas para una vida plena, las personas en proceso de reincorporación no se sienten partícipes en las decisiones que afectan sus vidas, máxime cuando temen perderlas. En contextos de guerra las personas difieren en su capacidad para convertir medios en valiosas oportunidades o recursos en resultados deseados, y los factores de conversión requieren de un tiempo de transformación, recurso que no se tiene cuando está en peligro la vida. Si se dispone de una capacidad de “quedarse en casa” tan sólida, sería realmente valiosa, ya que se tendría la opción real de no elegir un funcionamiento sin pagar un precio inaceptable por ello. Para las personas que dejaron las armas, al riesgo de fracasar en su reintegración económica le sigue la fragilidad de su inclusión social y

territorial. De allí que a los ideales de paz estable, duradera y sostenible deba además exigírsele que sea inclusiva.

En futuras investigaciones sería importante indagar qué factores de conversión ambientales pueden desarrollarse en entornos de violencia. Además, sería conveniente analizar el aislamiento social como un efecto de la situación que experimentan las y los excombatientes a raíz de las condiciones precarias y el estigma de guerrillero ante la sociedad colombiana, una dimensión de la pobreza multidimensional poco abordada. Este capítulo no pretende dar una solución generalizada. Para aplicar ampliamente el enfoque de las capacidades se requiere un análisis desagregado que tenga en cuenta las singularidades humanas.

## REFERENCIAS

- Basu, K. y Kanbur, R. (2009). *Arguments for a better world: Essays in honor of Amartya Sen*. Oxford University Press.
- Colombia 2020. (2020, 13 de agosto). ¿En qué va la reincorporación de excombatientes de las Farc? [Video]. YouTube. <https://bit.ly/3m-vuWrH>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. <https://bit.ly/31Y-qNTI>
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Paidós. <https://bit.ly/3d0tQBj>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Empleo y desempleo. <https://bit.ly/3mroKkH>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020, 14 de julio). Pobreza monetaria y Multidimensional En Colombia 2019. <https://bit.ly/3wEIRjS>
- Human Rights Watch. *World Report 2021. Events of 2020*. <https://bit.ly/39Rw444>
- Institute of Development Studies. (2020, 15 de julio). The Covid-19 crisis facing informal workers - What can be done? [Video]. YouTube. <https://bit.ly/39SwIho>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2020). *Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020*. <https://bit.ly/3cYMKIM>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020, 13 de mayo). ¿Cómo va *la reincorporación?* #UnTintoConLaONU, mayo 5 de 2020 [Video]. YouTube. <https://bit.ly/2PLbkUv>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020, 29 de diciembre). *Informe del Secretario General*. <https://bit.ly/3fU19Ys>
- Nussbaum, Martha. 2012. *Crear Capacidades*. Barcelona: Paidós.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Human development report: Work for human development*. <https://doi.org/10.18356/ea1ef3b1-en>
- Resolución 4309 de 2019 [Agencia para la Reincorporación y la Normalización], D. O. n.º 51 181 (2019). <https://bit.ly/3dH0VBn>
- Rhyn, L. (2019). Overcoming stigma and fostering participation: Mechanisms for community reintegration in Colombia. *Conflict, Security & Development*, 19(2), 195-222. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1586157>

- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/obp.0130>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta.
- Suppa, N. (2019). Work and wellbeing: A conceptual proposal. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3mwUc10>
- Yu, Y. J., Park, Y. S., Keller, A., Noh, J.-W y Cha, J. (2021). A mixed-methods systematic review of the impacts of coronavirus on society and culture. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2). <https://doi.org/10.3390/ijerph18020491>.

# **EN BUSCA DE LA RECONEXIÓN DURANTE LA PANDEMIA: UNA PROPUESTA DE COMPRESIÓN COLECTIVA DE LAS CAPACIDADES DENTRO DE LAS REDES SOCIALES VIRTUALES EN EL PERÚ**

Daniel Ayala  
Estefanía Urbano

En el Perú, la rápida propagación de la COVID-19 viene afectando, y redefiniendo, las vidas de las ciudadanas y los ciudadanos a múltiples niveles. El Gobierno, con sus limitaciones, ha sostenido buena parte de estos cambios: ha implementado diversos sistemas de bonos monetarios, ha procurado que el trabajo y el estudio se virtualicen y ha hecho lo posible por fortalecer los servicios de salud declarando una serie de disposiciones que se establecen en el Decreto de Urgencia 026 (2020). Todas ellas han tomado lugar en el marco de una de las principales medidas para evitar los contagios: el aislamiento social obligatorio.

Desde el 16 de marzo del 2020, las peruanas y peruanos han sido compelidos a permanecer en cuarentena, a no salir de sus casas para salvaguardar su salud. Solo se permitía la circulación para hacer compras de productos de primera necesidad o, en casos autorizados, para asistir al trabajo. Aunque esta medida estuvo vigente en la mayoría de regiones del Perú hasta el 30 de junio del 2020, desde esa fecha hasta la actualidad el distanciamiento social y la movilidad restringida siguen vigentes. En el Perú se ha iniciado una etapa denominada

“Hacia una nueva convivencia”, según el Decreto Supremo 094 (2020). Si bien algunas actividades se han reanudado, el gobierno continúa desalentando que los ciudadanos se congreguen y salgan de sus casas para controlar la epidemia.

Esta nueva forma de vivir ha generado que la capacidad de decidir y tener el control respecto a diversas dimensiones de la vida esté limitada, entre las que destacan las relaciones interpersonales. Sin duda el distanciamiento social está reconfigurando la manera en la que nos relacionamos con los demás y las posibilidades de accionar colectivamente. Desde el enfoque de capacidades, el cual entiende el desarrollo como la capacidad que tienen las personas para tomar decisiones que les permitan llevar una vida con características que valoran y tienen buenas razones para valorar (Sen, 2000), las relaciones interpersonales son una dimensión clave del desarrollo y son fundamentales para el bienestar. Ellas son claves para el aprendizaje, el acceso a recursos, la salud física y la salud mental. Nussbaum (2011) destaca su importancia proponiendo la capacidad de afiliación, la cual es definida como la capacidad de convivir e interactuar con otros, de reconocerlos, mostrar preocupación y empatía por lo que les sucede. La autora señala, además, que, a través de la interacción social, las personas aprenden acerca del respeto y dignidad que merecen y generan arreglos sociopolíticos que permiten fortalecer su bienestar.

Si bien Sen (2002) y Nussbaum (2011) consideran que las relaciones interpersonales son un componente clave del desarrollo, desde su perspectiva ellas tienen la función de expandir las libertades individuales, es decir, ellas serían importantes en tanto permiten potenciar la agencia individual (Rosignoli, 2018). De hecho, una crítica al enfoque de capacidades en general es que al enfatizar la libertad de los individuos los desconecta de la colectividad (Pereira, 2006; Rosignoli, 2018). Particularmente, la propuesta de Sen (2000) subordina el colectivo a su valor instrumental para expandir las libertades individuales. Frente a esta conceptualización de las capacidades, autores como Peter Evans (2002)

proponen el concepto *capacidad colectiva*. El autor plantea que organizaciones como los sindicatos o los partidos políticos son contextos que facilitan la acción colectiva y pretenden expandir las capacidades de sus miembros, entendidos como un grupo y no una suma de individuos. Los integrantes del grupo construyen metas compartidas y trabajan para buscar los medios que les ayuden a conseguirlas. Cabe resaltar que este tipo de organizaciones se forman de manera voluntaria. Entonces, las capacidades colectivas no se despliegan en grupos sociales que se forman de manera involuntaria, como la familia, por ejemplo. Las capacidades colectivas se despliegan en el marco de la acción colectiva que busca el bienestar de un grupo y simultáneamente incrementa las libertades de sus miembros (Robeyns, 2017). Este concepto entiende las relaciones interpersonales más allá de su valor instrumental para expandir las capacidades individuales.

Pese a la importancia de las relaciones interpersonales para el desarrollo humano, ya sea para expandir capacidades individuales o colectivas, es muy poco lo que el Gobierno en el Perú ha hecho por procurar que ciudadanas y ciudadanos mantengan relaciones interpersonales significativas y se sientan parte de una comunidad. Desde hace algunos años, la tecnología es una herramienta fundamental para mantenernos conectados con otras personas. Especialmente, en el contexto de aislamiento social obligatorio, los medios digitales están permitiendo sostener los vínculos entre las personas. Particularmente, las redes sociales virtuales (RSV) han ido instalándose y creciendo exponencialmente como un canal de comunicación masivo, sobre todo en ciertas zonas urbanas. Ellas son definidas como un servicio online que ofrece a sus usuarios, en primer término, “la creación de un perfil público o semi-público dentro de un sistema cerrado”; en segundo término, “articular una lista de usuarios con quienes se comparte alguna conexión”, y, finalmente, “visualizar y recorrer las propias listas de conexiones, así como las realizadas por otras personas dentro del sistema” (Boyd y Ellison, 2007, p. 211).

La lista de las RSV se ha ido incrementando cada vez más. Al mismo tiempo, su uso se ha vuelto masivo alrededor del mundo. Particularmente, en Perú, Facebook es la red social más utilizada (“Facebook es la red”, 2020). De acuerdo con un estudio de Ipsos (2019) llevado a cabo en sectores urbanos, el número de usuarios en el Perú de RSV estaría alrededor de los 11.5 millones, de los cuales el 96 % tiene una cuenta en Facebook. Asimismo, gran parte de usuarios y usuarias utilizan las herramientas para interactuar con los contenidos que encuentran: 51 % comparte publicaciones, 50 % utiliza las reacciones y el 36 % comenta en las diversas publicaciones.

Por todo esto, el objetivo del presente trabajo será explorar las posibilidades del espacio virtual para expandir las capacidades individuales y colectivas de sus usuarios en el contexto de emergencia sanitaria en el Perú.

## ANTECEDENTES EMPÍRICOS

A nivel de los estudios realizados en torno a este tipo de espacios virtuales, la información disponible es limitada, sobre todo a nivel nacional en los meses de crisis sanitaria. Sin embargo, alrededor del mundo se han llevado a cabo diversos esfuerzos para visibilizar las potencialidades de las RSV en contextos golpeados por la COVID-19. Específicamente, los abordajes alrededor de Facebook se alinean en cierta medida con lo previamente planteado. Algunas investigaciones sugieren que este sitio *web* puede servir como red de soporte en la actual coyuntura. Papa y Maniou (2020) realizaron un análisis temático de las publicaciones de 5 periódicos de alcance global. En total se analizaron 300 publicaciones de noticias y sus respectivos comentarios. Se encontró que Facebook proveía un lugar para afrontar, en comunidad, la situación amenazante del contexto, ya que se pueden identificar temas de interés u objetivos compartidos respecto a aspectos de la crisis global. Adicionalmente, estas sensaciones de soporte grupal



y solidaridad estarían siendo sostenidas por el contenido compartido con alta significancia emocional. A su vez, se podría desprender que el compartir estos contenidos está vinculado con el empoderamiento y la agencia ciudadana, ya que descansa en una práctica digital por medio de las opciones de la misma plataforma.

De modo similar, Azizan, Ismail y Qaiwer (2020), luego de analizar, también de forma temática, 9 perfiles, 4 páginas y 2 grupos dentro de Facebook, todos ellos espacios con alcance en la población de Malasia, apuntan que los ciudadanos han mantenido un estado optimista gracias a los contenidos de marcado tono esperanzador compartidos en el contexto de aislamiento social obligatorio. Es necesario decir que la sociedad malaya es reconocida por su alto grado de sentido de comunidad y solidaridad, los cuales, entre otros factores como la religión o el patriotismo, estarían detrás de la respuesta en las RSV.

Una situación similar, respecto a características que pueden ser consideradas como endémicas, se encuentra en el estudio de Stefani (2020). Este investigador estudió publicaciones con contenido humorístico entre marzo y abril de 2020, alcanzando un total de 6 páginas y 4 grupos de Facebook. Dentro de las conclusiones se plantea que el humor habría funcionado como agente protector ante la situación crítica representada por la pandemia, una cualidad que resalta en los contenidos analizados, puesto que el fin último de estos podría interpretarse como la inhabilitación de la amenaza del virus a nivel colectivo.

Por su parte, en un documento reciente de la American Psychological Association (2020) se sostiene que mantener las redes de soporte en este tiempo de emergencia proporciona oportunidades para aliviar el estrés y compartir los sentimientos con otros. De esta manera, la internet brinda muchas formas para conectarse en tiempo real durante el aislamiento social, ayudando a promover la salud mental (Wiederhold, 2020). Sin embargo, es necesario señalar que espacios como Facebook también han sido utilizados para fines negativos, principalmente, difundir información engañosa o falsa sobre temas vinculados con la pandemia por COVID-19 (Bruns, Harrington y Hurcombe, 2020; Yang *et al.*, 2020).

## METODOLOGÍA

Por todo lo expuesto, se analizarán las publicaciones del grupo público de Facebook “Vencí el COVID-19” emitidas durante el viernes 16, sábado 17 y domingo 18 de octubre del 2020. Se optó por estas fechas debido a que fue el último fin de semana al que se pudo tener acceso para realizar el recojo de información. A su vez, se tomó esta decisión debido a que durante los fines de semana se cuenta con más tiempo libre, el cual, dadas las circunstancias, se emplea potencialmente en entornos virtuales como las RSV. Consideramos que este caso de comunidad virtual es relevante de analizar por el objetivo para el que fue creado, que es brindar soporte a las personas que hayan pasado o estén atravesando el proceso viral, y por el número de usuarios que congrega (alrededor de 8000).

Recopilamos un total de 139 publicaciones y se utilizó un análisis por categorías, siguiendo una propuesta analítica análoga a la planteada por Braun y Clarke (2006) para procesar la información. En un primer momento, se recogieron las publicaciones en el rango de tiempo previamente establecido. Luego de una lectura profunda, se procedió a codificar cada elemento. Estos códigos fueron agrupados en categorías, las cuales posteriormente formaron unidades de sentido asociadas con el objetivo de investigación.

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Encontramos que las publicaciones apuntan a cinco grandes temáticas: búsqueda de orientación en la comunidad antes de y durante el proceso viral, búsqueda de información después de haber pasado por el proceso viral, contenidos que buscan ofrecer apoyo a la comunidad, oferta de recursos materiales y compartir emociones negativas con la comunidad virtual.

En primer lugar, identificamos que el grueso de publicaciones tiene que ver con la búsqueda de orientación antes de y durante el proceso

viral. A través de la plataforma, usuarios y usuarias comparten los síntomas que están experimentando (ellos mismos o algún familiar cercano) y consultan a los miembros de la comunidad a qué pueden deberse o qué pueden hacer para aliviarlos. Los usuarios, en muchos casos, no especifican si son portadores del virus. En esta misma línea, encontramos algunas publicaciones en las que hacen preguntas genéricas acerca de las características del proceso viral; por ejemplo, qué órganos afecta o cómo deben tratarse los pacientes asintomáticos. Así también encontramos pocas publicaciones de usuarios que buscaban apoyo material (donaciones de sangre) y emocional. Solamente identificamos una publicación en la que se buscaba explícitamente la orientación de un médico profesional.

Adicionalmente, encontramos un grupo de publicaciones ligadas con la búsqueda de información acerca de fases posteriores al proceso viral. Identificamos consultas sobre las secuelas que deja el virus y cómo tratarlas, sobre la potencialidad de contagio o acerca de cómo cerciorarse de que se ha logrado alcanzar la recuperación.

En definitiva, este primer gran bloque de publicaciones da cuenta de lo importante que pueden resultar espacios como las RSV para buscar información. Este hallazgo es similar al encontrado por Ajayi *et al.* (2020), en tanto que se resalta el uso de las herramientas virtuales disponibles en Facebook para indagar acerca de temas relacionados con la COVID-19. Al respecto, es necesario mencionar que el grupo analizado se describe como un espacio para que usuarios y usuarias compartan experiencias y busquen orientación, por lo que esto claramente estaría dirigiendo el sentido de las publicaciones. En estas publicaciones podemos observar que este entorno virtual estaría potenciando, de alguna manera, la agencia individual en la actual coyuntura, pues ofrece información acerca del proceso viral. Sin embargo, también hay que notar que no se observan metas compartidas. Es decir, el colectivo representado en este grupo tendría la función de potenciar la libertad

individual, lo cual coincide con el rol que Sen (2002) le otorga a las organizaciones colectivas en el desarrollo humano.

Otro grupo de publicaciones comprende contenidos que buscan ofrecer apoyo a las personas que lidian con situaciones difíciles, ya sea porque experimentan directamente la enfermedad o porque acompañan el proceso viral de familiares. Dentro de este bloque es posible encontrar tres tipos de publicaciones. En primer lugar, las que brindan información al grupo sobre datos o conferencias que abordan temas vinculados con el virus. Asimismo, se realizan invitaciones a otros entornos virtuales, como grupos de WhatsApp. Por un lado, la existencia de este grupo de interacciones puede ser explicada por la demanda de información percibida, la cual intenta ser suplida por los y las usuarias. Por otro lado, esto también se puede deber a lo previamente mencionado en relación a la autodescripción del grupo y su objetivo. En segundo lugar, encontramos las publicaciones-testimonio a través de las que se comparten una serie de vivencias que suelen resolverse de manera positiva y que culminan con un llamado a la fortaleza. En tercer lugar, se identifican publicaciones con contenido religioso que buscan brindar soporte a través de oraciones o mediante invitaciones a otras actividades religiosas. En estos dos últimos segmentos de información se evidencian intentos por generar emociones positivas (como la esperanza) por medio de lo que se comparte en la plataforma, lo cual se corresponde con lo reportado en investigaciones recientes (Azizan, Ismail y Qaiwer, 2020; Stefani, 2020).

Por último, identificamos que algunos usuarios y usuarias comparten emociones negativas con la comunidad virtual a través de sus publicaciones. Algunos indican que sienten miedo, ansiedad y tristeza y otros señalan que se sienten discriminados por tener síntomas o por haber atravesado el proceso viral. Estos resultados podrían dar cuenta de que en tiempos de crisis, como este, los usuarios necesitarían sentir el sostén de la comunidad.

De manera marginal, también encontramos un reducido número de publicaciones asociadas con la oferta de un producto, como mascarillas o jabones antibacteriales, o de un servicio, como pruebas rápidas o terapias para lidiar con el dolor físico y emocional. Llama la atención que, pese a congregarse a un número tan elevado de personas interesadas en protegerse del virus o combatirlo, haya tan pocas publicaciones ofreciendo productos o servicios, lo cual podría indicar que los miembros de este grupo estarían buscando predominantemente apoyo social (Saltzman, Cross Hansel y Bordnick, 2020).

Este segundo bloque de publicaciones desafía la conceptualización (meramente instrumental) de las relaciones interpersonales y de lo colectivo propuesta por Nussbaum (2011) y Sen (2000). Lo que observamos es que los usuarios y las usuarias estarían buscando un colectivo (de personas que no conocen) que les sostenga emocionalmente. A diferencia de lo que sucede con la búsqueda de información, estas temáticas indican que los miembros del grupo acuden a él para dar y recibir apoyo emocional. Estas personas estarían buscando conectarse con otras en el contexto de crisis sanitaria. Así, en tanto se acude al grupo tanto para buscar como para ofrecer apoyo emocional, podríamos interpretar que se busca fomentar el bienestar de este colectivo. En ese sentido, este entorno virtual, de alguna manera, potencia la agencia colectiva, entendida como la capacidad de un grupo para definir y perseguir metas comunes (Ibrahim, 2006). En el caso analizado, los usuarios y usuarias compartirían, entre otras, la meta de sostenerse emocionalmente.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, es resaltante el uso del grupo analizado para el intercambio de información de modo efectivo, ya que se consigue emitir una consulta directamente vinculada con la situación que aqueja a la persona y, por lo menos de forma parcial, esta

consigue datos al respecto. Creemos que, si se concibe la información sanitaria como un bienpreciado en los últimos meses, “Vencí el COVID-19” se caracterizaría por ser un espacio principalmente instrumental, concentrado en la transferencia de datos. Además, observamos que la comunicación se realiza de forma horizontal: usuarios y usuarias se dirigen al grupo en su calidad de seres humanos que han pasado o están pasando por situaciones similares, lo que puede hacer que se valore en mayor medida la información que se comparte. Así, consideramos que sería acertado reconocer el valor de estos espacios, principalmente desde las instituciones públicas que pretendan estar en contacto con la población. Las comunidades virtuales pueden ser un espacio de intercambio de información, dudas y experiencias. Su existencia se hace particularmente necesaria en un contexto en el que la información respecto al proceso viral es tan cambiante, lo cual hace que muchas personas sientan desorientación y busquen respuestas en las y los demás.

En segundo lugar, el grupo analizado también evidencia la búsqueda de contención emocional. La comunidad ofrece espacios específicos que permitan sostener emocionalmente a los usuarios a través de testimonios alentadores, la religión o de otros espacios virtuales más específicos que permitan el intercambio de experiencias y emociones asociadas a ellas. Además, algunos usuarios comparten las emociones negativas que están experimentando. Este hallazgo nos hace considerar la relevancia de facilitar espacios que estén destinados precisamente a contener. Si bien el gobierno está implementando canales para atender psicológicamente a la ciudadanía, estos tienen una lógica individual. No hay colectivos que estén conteniendo. Consideramos que es fundamental crear espacios virtuales colectivos de intercambio de experiencias y emociones que cumplan una función contenedora. Sabemos, sin embargo, que en un país tan diverso y con enormes brechas digitales como el peruano estas recomendaciones apuntan principalmente a sectores urbanos y, muchas veces, privilegiados.

Así, observamos que intercambios como los que se dan en el grupo analizado permiten de alguna manera potenciar la agencia individual. Por un lado, la información compartida puede generar la sensación de conocer mejor el proceso viral y tener la posibilidad de vencer la enfermedad como otras personas hicieron. Por otro, el apoyo social brindado por los integrantes podría hacer que los miembros del grupo se sientan sostenidos y menos solos en este contexto de pandemia.

A modo de última reflexión, reconocemos que las RSV plantean y permiten una forma de relación social distinta. En esta nueva forma, los entornos virtuales específicos (como el grupo analizado) servirían como puntos (o nodos) definidos por algunas características (o coordenadas dentro de una red), por los cuales pasan las preocupaciones y ofrecimientos de los y las usuarias, deteniéndose estos y estas últimas solo por el tiempo estrictamente necesario para encontrar lo que buscan. De este modo, las colectividades digitales, si bien no estarían muy cercanas a las nociones más tradicionales de comunidad o colectivo, exhiben una serie de oportunidades para la interacción entre la ciudadanía y los diversos actores institucionales que operan dentro de la sociedad.

## REFERENCIAS

- Ajayi, K., Kesiena, O., Uwak, I., Tomaszewski, L., Nuzhath, T., Appiah, B., Okeke, U., Odonkor, G. y Garney, W. (2020). *A mixed-method analysis of Facebook posts on the COVID-19 pandemic*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/p69sk>
- American Psychological Association. (2020). *Five ways to view coverage of the coronavirus*. <https://bit.ly/39USOQA>
- Azizan, M., Ismail, H. H. y Qaiwer, S. N. (2020). Power and solidarity in positive Facebook postings amidst COVID-19. *Journal of Nusantara Studies (JONUS)*, 5(2), 329-364. <https://doi.org/10.24200/jonus.vol5iss2pp329-364>

- Boyd, D. y Ellison, N. (2007, octubre). Social network sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 210-230. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>
- Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bruns, A., Harrington, S. y Hurcombe, E. (2020). ‘Corona? 5G? or both?’: The dynamics of COVID-19/5G conspiracy theories on Facebook. *Media International Australia*, 177(1), 12-29. <https://doi.org/10.1177/1329878X20946113>
- Decreto 026 de 2020, D. O. n.º 15313 (2020, 15 de marzo). <https://bit.ly/3mxppRB>
- Decreto 094 de 2020, D. O. n.º 15439 (2020, 23 de mayo). <https://bit.ly/3t1T47V>
- Evans, P. (2002). Collective capabilities, culture, and Amartya Sen’s Development as freedom. *Studies in Comparative International Development*, 37(2), 54-60. <https://doi.org/10.1007/BF02686261>
- Facebook es la red social más popular en el Perú. (2020, 16 de marzo). *El Peruano*. <https://bit.ly/3d1rDFR>
- Ibrahim, S. (2006). From individual to collective capabilities: The capability approach as a conceptual framework for self-help. *Journal of Human Development*, 7(3), 397-416. <https://doi.org/10.1080/14649880600815982>
- Ipsos. (2019). *Redes sociales en Perú urbano*. <https://bit.ly/3wF5CnX>
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities*. Harvard University Press.



- Papa, V. y Maniou, T. (2020). Recurrent narratives around the COVID-19 crisis in social networks: A case study analysis on Facebook. *Tripodos Communication*, 2(47), 11-28. <https://doi.org/10.51698/tripodos.2020.47p11-28>
- Pereira, G. (2006). Capacidades individuales y capacidades colectivas. *Sistema*, 195, 35-51.
- Robeyns, I. (2017) *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers. <http://dx.doi.org/10.11647/OBP.0130>
- Rosignoli, F. (2018). Categorizing collective capabilities. *Partecipazione e Conflitto*, 11(3), 813-837. <https://doi.org/10.1285/i20356609v11i3p813>
- Saltzman, L., Cross Hansel, T. y Bordnick, P. (2020). Loneliness, isolation, and social support factors in post-COVID-19 mental health. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 12(1), 55-57. <https://doi.org/10.1037/tra0000703>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta.
- Sen, A. (2002). Response to commentaries. *Studies in Comparative International Development*, 37(2), 78-86. <http://doi.org/10.1007/BF02686264>
- Stefani, C. (2020). Humor during pandemic in Romania on Facebook. *Culture e Studi del Sociale*, 5(1), 323-334. <https://bit.ly/2PG04sO>
- Yang, K.-C., Pierri, F., Hui, P.-M., Axelrod, D., Torres-Lugo, C., Bryden, J. y Menczer, F. (2020). *The COVID-19 infodemic: Twitter versus Facebook*. <https://bit.ly/3uuvpgw>

Wiederhold, B. (2020). Social media use during social distancing. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 23(5), 275-276. <https://doi.org/10.1089/cyber.2020.29181.bkw>

**EXPERIENCIAS COLECTIVAS DE ESPIRITUALIDAD  
EN CONTEXTOS DE ADVERSIDAD**





# LAS CELEBRACIONES RELIGIOSAS EN TIEMPOS DE COVID-19: UNA ESTRATEGIA COMUNICACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA POBLACIÓN

Graciela Tonon  
Gabriel Barba  
Damián Molgaray

La época de la pandemia es un tiempo que se caracteriza por la inseguridad, en el cual las sensaciones de riesgo y desprotección general se multiplican. Durante la etapa de aislamiento social, preventivo y obligatorio que generó la pandemia en Argentina, la diócesis de Gregorio de Laferrere rediseñó el desarrollo de sus actividades a partir de una nueva estrategia de virtualización y digitalización, que surge como experiencia de fortalecimiento de las capacidades de los miembros de la comunidad. En este sentido seguiremos el enfoque teórico de Sen (2000a), quien expresa que la capacidad (*capability*) es la habilidad real de la persona para lograr desempeños valiosos como parte de su vida, reflejando combinaciones alternativas de los desempeños (*functionings*) que una persona puede lograr, y siendo los desempeños la representación de las cosas que una persona logra hacer o ser al vivir. También consideraremos la lista de capacidades de Nussbaum (2012).

Es importante señalar que este obispado, tradicionalmente, ha coordinado y desarrollado un conjunto de proyectos comunitarios

que tienen un rol central de apoyo social en los barrios de la diócesis, territorio conformado por varias localidades y habitado por más de un millón de personas, de las cuales más del 40 % viven en condiciones de pobreza. De esta manera, la decisión de llevar adelante en forma virtual las ceremonias religiosas en el marco de la situación de emergencia sanitaria que ha generado la pandemia de COVID-19 se ha conformado como un proyecto de comunicacional social, más allá de su contenido eminentemente religioso, pues exhibe una experiencia de acompañamiento y asistencia comunitaria y personal, en formato virtual, que aporta al desarrollo humano, siguiendo la idea de Sen (2000a, p. 55), que define el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las cuales disfrutaban las personas.

El objetivo de este capítulo es poder mostrar una experiencia de comunicación social innovadora, construida en respuesta al tiempo de pandemia COVID-19. No se trata del resultado de un proyecto de investigación, ni tampoco de un análisis de tipo religioso. Nuestra reflexión está centrada en la comunicación social y la interacción social en épocas de crisis y emergencia como la que vivimos.

## **LOS PROYECTOS DE LA DIÓCESIS DE GREGORIO DE LAFERRERE**

La diócesis de Gregorio de Laferrere (Argentina) se encuentra ubicada en el conurbano bonaerense, a 24 kilómetros del centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; tiene una superficie de 1420 kilómetros cuadrados, y cuenta con 30 parroquias y 112 capillas agrupadas en cuatro decanatos.

La diócesis desarrolla un conjunto de proyectos sociocomunitarios que juegan un rol central de apoyo social en los barrios de la componen, territorio conformado por varias localidades y habitado por más de un millón de personas, de las cuales más del 40 % viven en condiciones de pobreza.

Diversas actividades solidarias, impulsadas por vecinos y vecinas del lugar, se coordinan o se inscriben en la órbita del obispado. La emergencia sanitaria producto de la pandemia por COVID-19, con la restricción de tránsito y de reunión asociada, motivó que dichas actividades debieran ser súbitamente readecuadas para continuar brindando apoyo y contención a las familias del lugar. Cabe aquí señalar que, luego de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, el Gobierno argentino dispuso la emergencia pública, en materia sanitaria, para la adopción rápida de medidas que tuvieran como fin mitigar la propagación del virus y atenuar el impacto sanitario. El 19 de marzo de 2020 se dispuso un régimen de aislamiento social preventivo y obligatorio en todo el país que se articuló con la suspensión de clases presenciales en todos los niveles. La restricción solo autorizaba desplazamientos mínimos e indispensables para el aprovisionamiento de artículos de medicamentos, alimentos y limpieza, a lo largo de todo el territorio nacional. Para garantizar el cumplimiento de la decisión presidencial, se desplegó un importante operativo de fuerzas de seguridad. Las reuniones públicas y celebraciones religiosas fueron suspendidas.

Según Díez-Bosch, Micó-Sanz y Sabaté-Gauxachs (2018), la Iglesia católica ha mostrado, en varias partes del mundo, cierta experiencia en el uso de nuevas tecnologías a través de las cuales se constituyeron incipientes comunidades por medio de plataformas digitales a partir de comunidades físicas preexistentes.

Entre el conjunto de acciones de contingencia que fueron lanzadas por el obispado de Laferrere en el mes de marzo del 2020 para afrontar la pandemia, pueden destacarse las siguientes: la creación de un servicio online de asistencia a personas en riesgo, crisis y con distintas necesidades urgentes; la creación de la plataforma virtual “Catequesis en Casa”; el lanzamiento de un programa de formación y apoyo a todos los sacerdotes de la diócesis para el desarrollo de transmisiones en vivo de las distintas celebraciones en cada una de sus comunidades, y los

proyectos de acompañamiento a abuelos y de plataforma virtual de formación de redes sociales y comunicación en contextos de pandemia. Junto a estas iniciativas, merece una mención especial la transmisión en modalidad virtual de las ceremonias religiosas oficiadas en la catedral diocesana.

El objetivo de este capítulo es mostrar una experiencia de comunicación social innovadora, construida en respuesta al tiempo de pandemia COVID-19. No se trata del resultado de un proyecto de investigación, ni tampoco de un análisis de tipo religioso. Nuestra reflexión está centrada en la comunicación social y la interacción social en épocas de crisis y emergencia como la que vivimos.

### **LA VIRTUALIZACIÓN DE LAS CEREMONIAS RELIGIOSAS Y LA NUEVA FORMA DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS**

A partir de la pandemia el obispado de Laferrere tomó la decisión de transmitir en forma masiva y en tiempo real las misas, al mismo tiempo de grabarlas para que también pudieran participar en remoto y de manera asincrónica quienes no hubieran podido hacerlo en el horario exacto del oficio religioso.

La catedral diocesana ya contaba con un sistema de cámaras, dado que las misas dominicales se venían transmitiendo desde fines del 2019, especialmente pensadas para quienes no podían concurrir al templo por razones de salud. Este proceso se había iniciado con una primera experiencia a mediados del 2019 de colocar televisores para pasar las letras de los cánticos religiosos durante las celebraciones, lo que luego se fue ampliando para proyectar escenas de las misas que los participantes no llegaban a ver directamente por la distancia. Vale aquí la pena aclarar que, como no se contaba con recursos económicos para comprar televisores, se recibieron donaciones de televisores usados que fueron reciclados por los miembros de la comunidad.



Desde una diagramación dinámica, las transmisiones de las misas (oficiadas en el interior de la catedral, sin público), así como también de otras actividades típicas —como pueden ser procesiones o representaciones públicas— se convirtieron en una nueva modalidad creativa en transmisiones virtuales signadas por lógicas colaborativas en las que las personas fueron sumándose a través de las redes. Lo hicieron enviando intenciones, buenos deseos y apreciaciones sobre las situaciones visibilizadas a través de sus pantallas. Las personas participaron desde un lenguaje coloquial y completamente asequible, haciendo uso de plataformas digitales, recurriendo, incluso, a *emoticones* y *emojis* para expresar emociones y posturas frente a las situaciones creadas a partir de las celebraciones virtuales.

Cabe acotar aquí que la mayoría de las participaciones provienen de teléfonos móviles, lo cual evidencia la participación la mayoría de los miembros de las familias. También resulta importante señalar que las procedencias de esos mensajes corresponden a personas que son miembros de los barrios de la diócesis y se encuentran viviendo en situaciones de pobreza.

Asimismo, la utilización de un canal de YouTube posibilitó que usuarios con deficiencias auditivas pudieran seguir las celebraciones gracias al subtítulo que ofrece la aplicación, externalidad esta que contribuyó a volver realmente accesible la estrategia comunicacional.

La decisión del obispado de diseñar sus transmisiones desde un concepto atractivo y *aggiornado* a las claves de la comunicación contemporánea, prestando atención a la alternancia en los planos de las filmaciones, haciendo uso de recursos visuales de calidad y optando por cortinas musicales y zócalos institucionales, resultó en una enorme adhesión de seguidores en la red, con una repercusión inusitada a nivel regional e internacional plasmada en las más de 165 700 visualizaciones que llegó a tener el canal de YouTube del obispado, contabilizadas desde el 19 de marzo hasta el 15 de abril del 2020. El 66 % de estas

visualizaciones (109 593) correspondieron a Argentina y el 44 % restante (56 159) a otros 30 países de los distintos continentes.

Asimismo, con la apelación a campañas innovadoras, como por ejemplo la de invitar a que niños y niñas de la comunidad enviaran fotos con dibujos de flores para adornar la transmisión de las celebraciones, se consiguió involucrar a diferentes públicos —en este caso a los más chicos— en pos de una real construcción colectiva de la experiencia innovadora que se puso en práctica. En este sentido, esta experiencia se relaciona con la capacidad de “sentidos, imaginación y sentimientos” que propone Nussbaum (2012) en su lista de capacidades. La autora identifica la importancia de poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y producción de obras y actos religiosos, estando protegida por la libertad de la práctica religiosa (Nussbaum, 2012, p. 53).

A pesar de la imposibilidad que afrontaban los/as vecinos/as de las inmediaciones de la catedral para congregarse físicamente, debido a la cuarentena pública, muchos de ellos y ellas manifestaron que la experiencia virtual les generó una sensación de estar compartiendo más, notando que muchas personas alejadas de su fe parecían volver a involucrarse —junto a otros miembros de la familia— gracias a esta variante que ofrecía la iglesia local. En palabras del obispo diocesano: “Ahora a puertas cerradas y cumpliendo con la cuarentena obligatoria, estamos más juntos que nunca”.

De esta manera, las transmisiones en tiempo real de la liturgia significaron una prolongación de la ceremonia cristiana hacia las casas de las familias; pero, a su vez, la experiencia significó el sostenimiento de un ritual significativo para la vida cotidiana de las comunidades locales. El mismo celebrante de las ceremonias —el obispo diocesano— manifestaba durante las transmisiones aquella recurrente alusión de los/as vecinos/as del barrio al saludo, “nos vemos en misa”, casi como una muletilla cotidiana, pero con activación práctica en la realidad de los barrios: efectivamente los/as vecinos/as reconocieron las misas

como un punto de encuentro valioso en sus vidas. En este sentido, esta experiencia se relaciona con la capacidad de afiliación definida por Nussbaum (2012, p. 54) como “poder vivir con y para los demás, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos, participando en formas diversas de interacción social”.

## LA CELEBRACIÓN DE LA SEMANA SANTA

Todas las celebraciones de Semana Santa fueron transmitidas por el canal de YouTube del obispado (Obispado de Gregorio de Laferrere, 2020).

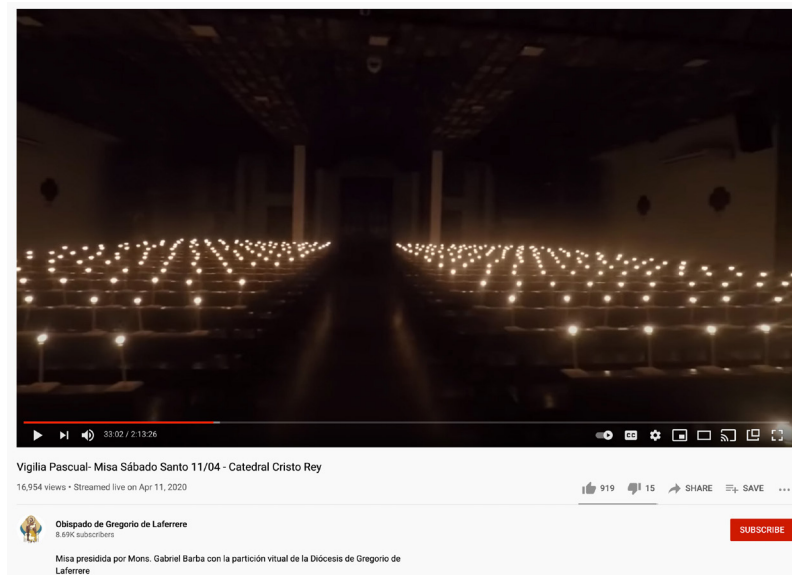
Al empleo de este canal se sumó la utilización —complementaria— de otras plataformas y herramientas interactivas (Facebook e Instagram), una cuenta de correo electrónico y una línea de WhatsApp, que permitieron desarrollar las distintas ceremonias conmemorativas del calendario religioso, cumpliendo con el régimen de aislamiento social y obligatorio decretado por el Gobierno nacional y, sobre todo, posibilitaron delinear un complejo dispositivo de acompañamiento a las personas en momentos de preocupación, temor y angustia generalizada.

Este fenómeno se pudo vivenciar muy claramente durante la ceremonia religiosa conocida como “Lucernario”, la cual comienza con el templo completamente a oscuras, y luego se enciende y bendice un fuego en el atrio, en un lugar fuera del templo. De ese fuego se enciende el cirio pascual, una enorme vela que simboliza a Cristo resucitado; los fieles participan durante esta ceremonia —en lo que se conoce como la vigilia del domingo de Pascua— a través de una procesión en la cual las personas encienden las velas que llevan en sus manos, con la llama del cirio pascual. Dado el aislamiento social y obligatorio establecido en el país, que conllevó a la imposibilidad de llevar a cabo esta ceremonia como tradicionalmente se realiza, el obispo decidió que se colocaran prolijamente 400 velas en los lugares donde se habría sentado el público

de la catedral, para luego encenderlas, transmitiendo esta iniciativa en tiempo real por medio de las redes (ver Figura 1).

**Figura 1**

*Transmisión de la vigilia pascual desde el obispado de Gregorio de Laferrere*



Fuente: Obispado de Gregorio de Laferrere, 2020.

Cabe en este punto aclarar que los posavelas fueron construidos por los internos de la unidad carcelaria ubicada en la zona, quienes también pudieron participar de esta celebración colaborando con su trabajo y siguiéndola de forma virtual; hace ya varios años que el obispo diocesano visita y trabaja con los internos de dicha unidad carcelaria en diversas iniciativas.

La comunidad, mediante sus pantallas, sintonizó la transmisión de la ceremonia y, al mismo tiempo, contempló la imagen de su catedral

completamente vacía con más de cuatrocientas velas encendidas. Esta escena, tal como era de imaginar, causó múltiples reacciones de admiración y recogimiento entre los y las participantes, quienes no tardaron en hacer llegar sus agradecimientos por esta iniciativa, que permitió representar, de otra manera, su presencia corpórea en el sitio —extrañado— del templo religioso.

La transmisión de la ceremonia de las velas, además de cumplir con el ritual que exigía el cronograma litúrgico, sirvió como un mecanismo para indicar una presencia ausente de las personas en un sitio extensamente valorado por gran parte de la comunidad. Esa presencia ausente, y a la vez activa, de las personas, apareció incorpórea dentro del solar de la catedral, pero latente a través de una realidad virtualizada, gracias al uso de las nuevas tecnologías.

Sen (1989) entiende a las personas como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino: agentes, con capacidad para establecer sus propios objetivos, compromisos y valores. Y entre las libertades estructurales que tienden a contribuir a la capacidad general de las personas para vivir más libremente, Sen (2000a) enumera cinco tipos: las políticas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia, la seguridad protectora y los servicios económicos. Las garantías de transparencia, particularmente, refieren a la libertad para interrelacionarse con otros en un plano de franqueza. Además del papel instrumental que asume este tipo de libertad para la prevención de la corrupción, también aplica para significar las potencialidades de los vínculos en aquellos entornos públicos considerados valiosos por los sujetos.

Según Lechner (1994/2014), la demanda de la comunidad aumenta cuanto mayor es la fragmentación y la segmentación de la vida social. Y entonces, tomando la expresión de *des-alejación* abordada por Lindón (2012), podría decirse que la irrupción de las medidas de aislamiento social, impartidas a partir de la pandemia, trajo aparejado un fenómeno de interrupción en las dinámicas de intercorporalidad que

operan en las experiencias espaciales de los sujetos, donde intervienen —al mismo tiempo— los cuerpos y las emociones. Las privaciones de corte relacional, según Sen (2000b), pueden tener importancia tanto constitutiva como instrumental, fundamentalmente porque el no poder conectarse con otros puede empobrecer la vida de una persona y, además, reducir las oportunidades que surgen de ese contacto social.

La estrategia comunicacional desplegada por el obispado de Laferrere permitió tejer una red de comunicación para la contención personal y social, desde donde mantener viva la relación interpersonal de la comunidad de fieles, así como también de esa comunidad con los referentes de los equipos diocesanos. A partir de —o gracias a— esta red, se logró sostener el acompañamiento solidario de la localidad, en el momento de mayor tensión e incertidumbre debido al acecho de la enfermedad por la multiplicación de los contagios.

Según De León Azcárate (2020), las creencias y las prácticas espirituales cumplen un rol positivo al ofrecer cierto sentido de la vida futura y al brindar un paliativo ante el sufrimiento, lo que redundaría en el bienestar mental y emocional individual de las personas. La red virtual ofrecida desde el obispado de Laferrere dio lugar al sostenimiento de las experiencias sensibles de los moradores de la diócesis, en vistas de potenciar tanto el cultivo de las creencias espirituales como la expectativa de autotranscendencia, dos planos importantes desde donde alimentar la agencia de las personas y desde donde contribuir con la empatía hacia los demás.

## CONCLUSIONES

Habiendo compartido algunas características de la transmisión en modalidad virtual de las ceremonias religiosas que se oficiaron en la catedral diocesana de Gregorio de Laferrere (Argentina), se rescataron en este trabajo aquellas particularidades que convierten esta iniciativa en una experiencia innovadora por medio de la cual se acompañó

y asistió a los vecinos y a las vecinas de la localidad mientras estaba vigente un régimen de aislamiento social, preventivo y obligatorio, dispuesto por el gobierno nacional para afrontar los embates de la pandemia por COVID-19. La propuesta aquí comentada se erige como un caso interesante —tanto a escala nacional como regional— acerca de las potencialidades que reúnen las organizaciones sociales, comunitarias y de proximidad para mantener vivos los vasos comunicantes de las experiencias de vida cotidiana de las personas, en especial durante situaciones de crisis sociales coyunturales.

En un tiempo en el cual, al decir de Bauman (2004), el énfasis se mantiene puesto en la desmantelación de los vínculos, la experiencia motorizada por el obispado de Gregorio de Laferrere irrumpe como una esperanza concreta, desde la cual potenciar las capacidades de las personas en tiempos de carencia y restricciones, con vistas a resignificar la sociabilidad, revitalizando vínculos comunitarios cimentados en estructuras organizacionales de proximidad.

Sen (2000a) ubica a las personas —y a sus interrelaciones subjetivas— como capitales inexcusables del desarrollo de la sociedad, y, en este sentido, el autor concibe el desarrollo como un proceso de ensanchamiento de las libertades de los sujetos.

La experiencia relatada se relaciona con dos de las capacidades que propone Nussbaum (2012, pp. 53-54): la capacidad de afiliación, que implica poder vivir y reconocer a los otros a partir de distintas formas de interacción social, y la capacidad de sentidos, imaginación y sentimientos para la experimentación y producción de obras y actos religiosos.

En este caso, el sostenimiento por vía virtual de las misas sirvió para evitar que se produzca el potencial desgarramiento de los vínculos sociales y fue entonces cuando la esfera digital posibilitó a las personas una nueva alternativa para transitar su fe junto al resto de las personas que la comparten, contribuyendo a una expresión genuina y libre de prejuicios (Díez-Bosch, Micó-Sanz y Sabaté-Gauxachs, 2018).

\*\*\*

*Nuestro agradecimiento al trabajo voluntario de Nadia Aparicio y Gabriel Alvarado, dos jóvenes miembros de la comunidad que forman parte del equipo de comunicación de la diócesis y trabajaron cotidianamente durante la pandemia para que esta comunicación virtual fuera posible.*

## REFERENCIAS

- Bauman, Z. (2004). *La sociedad sitiada* (M. Rosenberg y E. Zaidenweg, trads.). Fondo de Cultura Económica.
- De León Azcárate, J. L. (2020). Grandes religiones y nuevos movimientos religiosos ante la pandemia de covid-19. *Yachaq*, 3(1), 46-63. <https://doi.org/10.46363/yachaq.v3i1.117>
- Díez-Bosch, M., Micó-Sanz, J.-L. y Sabaté-Gauxachs, A. (2018). Construcción de comunidades online a partir de comunidades presenciales consolidadas. El caso de la Iglesia católica en internet. *El Profesional de la Información*, 27(6), 1257-1268. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.nov.09>
- Lechner, N. (2014). La igualdad como oportunidad para la democracia. En Semo, F. Valdés Ugalde y P. Gutiérrez (eds.), *Obras: Vol III. Democracia y utopía: la tensión permanente* (pp. 333-335). Fondo de Cultura Económica; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (Trabajo original publicado en 1994). <https://bit.ly/2PEpHdv>
- Lindón, A. (2012). Corporalidades, emociones y espacialidades. Hacia un renovado *betweenness*. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 11(33), 698-723. <https://bit.ly/2Qd5gE7>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano* (A. Santos Mosquera, trad.). Paidós.



Obispado de Gregorio de Laferrere. (2020, 11 de abril). *Vigilia Pascual - Misa Sábado Santo 11/04 - Catedral Cristo Rey* [Video]. YouTube. <https://bit.ly/3cZDuUC>

Sen, A. (1989). *Sobre ética y economía* (Á. Conde, trad.). Alianza Editorial.

Sen, A. (2000a). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta

Sen, A. (2000b). *Social exclusion: Concept, application and scrutiny. Asian Development Bank*. <https://bit.ly/3dOu5yl>



# LA CRISIS DEL COVID-19 EN LA ARGENTINA, A LA LUZ DE TRES EXPERIENCIAS MEDIADORAS DE CREENCIAS

Claudia Krmpotic  
Myriam Barone

## INTRODUCCIÓN

En la Argentina no se registran antecedentes de disposiciones gubernamentales tan drásticas en la vida de las poblaciones en nombre de la salud, en tal escala y en tan poco tiempo, como la generada frente a la pandemia del SARS-CoV-19. Su irrupción encuentra al país con un 30.4 % de hogares bajo la línea de pobreza (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina [INDEC], 2020), dejando al descubierto las condiciones de desigualdad social y las prácticas de poder preexistentes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2019). En tal sentido, el objetivo de este capítulo es explorar el modo en que algunos de sus efectos globales se singularizan territorialmente, mediante una potente herramienta como el enfoque de las capacidades humanas (Sen, 1995) y las capacidades funcionales mínimas de una vida digna que Nussbaum (2007, 2012) sintetiza en diez: vida; salud física; integridad física; sentidos, imaginación

y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies; juego; y control sobre el propio entorno.

La perspectiva permite superar el significado del desarrollo como incremento del PIB de un Estado, centrandó la mirada en el bienestar que poseen los individuos concretos en términos de justicia social; es decir, si todos y cada uno de los sujetos gozan de unos mínimos de calidad de vida y no se limitan apenas a sobrevivir. Ahora bien, son capacidades para funcionar, para movilizar adecuadamente conocimientos, habilidades y actitudes, esto es, su posibilidad, oportunidad y libertad de elección efectiva. Promover capacidades en salud no es lo mismo que promover la salud, pues requiere respetar la elección personal de estilo de vida. Asimismo, cada persona es un fin en sí misma, lo que implica rechazar su utilización como medio para las capacidades de otras, como la alternativa del sacrificio individual por la colectividad. Resalta la consideración del pluralismo y la diversidad, así como en nuestro análisis, el papel de las creencias en la realización de funcionamientos valiosos.

Efectivamente, podemos reconocer que las medidas de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio por un lado limitaron algunas de tales capacidades como la integridad física, la salud y el control sobre el entorno, aunque al mismo tiempo recrearon condiciones para el desarrollo de otras, como la razón o inteligencia práctica, la afiliación o sociabilidad y los sentidos, imaginación y pensamiento, en cuyo marco habremos de interpretar los ajustes de organizaciones y comunidades a la cuarentena, poniendo en juego habilidades y saberes en acción en múltiples combinaciones, a fin de acomodar la performance de sujetos y hogares.

Para ello, seleccionamos algunas manifestaciones emergentes, en tanto recursos heurísticos, en tres grupos de agentes que actúan como mediadores en la producción, circulación y validación de creencias respecto a la pandemia: el grupo de expertos infectólogos y epidemiólogos, líderes de congregaciones religiosas evangélicas y grupos de pobladores

en un pueblo de frontera entre Argentina y Brasil. Inciden en la comunidad en la medida en que informan del problema, comunican las medidas y los ajustes en los modos de vida y proyectan expectativas de futuro. Sus expresiones remiten además a las tres fuentes discursivas fundantes de la vida moderna, como son el pensamiento científico, el religioso y el de vida cotidiana.

La producción de creencia —que aquí comprendemos como una modelización de la certeza, como una adhesión de carácter cognitivo personal e interpersonal— constituye fuente central de las pretensiones de validez de los diagnósticos y las soluciones en el actual contexto de *cientificación reflexiva* (Beck, 1998). Si la ciencia es necesaria y el conocimiento científico constituye la principal reserva de recursos y poder, se presenta también insuficiente: justamente, circulan las más diversas creencias, las que pueden imponerse dadas ciertas habilidades de presentación, convicción y acceso a medios de sus agentes. Entre el discurso científico que respalda las decisiones tomadas por el Gobierno argentino y la circulación de otras creencias y opiniones se ha dado un clima de tensión, mas también se ha abierto la posibilidad a diferentes salidas a la crisis pandémica. Creer es parte del conocimiento, es decir, de la búsqueda de verdades a través de la prueba, aunque aquellas resulten parciales y contextualizadas. Comprensión de lo verosímil, intersectando razón científica, sentido común y fe en tales aserciones subjetivas.

### ¿QUIÉN CONSTRUYE LOS HECHOS?

En la Argentina, a comienzos de noviembre de 2020 se puso fin al aislamiento social, preventivo y obligatorio por el COVID-19, para dar inicio a la etapa de distanciamiento social. El Gobierno —en la figura del presidente—, y a instancias del comité de expertos (al inicio infectólogos y epidemiólogos) que lo asesora (“Coronavirus en la Argentina”, 2020), decidió a partir del 20 de marzo del 2020 avanzar con un único objetivo: contener la llegada del virus al país e implementar

estrategias sanitarias para que el sistema de salud soporte la posible demanda, especialmente en relación con las camas disponibles en terapia intensiva. Frente a este panorama y al tiempo transcurrido, nos preguntamos acerca de las estrategias utilizadas por los expertos para instalar la cuestión y lograr la adhesión y acatamiento en la mayoría de la sociedad, más allá de si el objetivo fue cumplido o no. En otras palabras, revisamos algunas de las creencias esgrimidas por los mismos, priorizando unas acciones en detrimento de otras, a sabiendas de la multiplicidad de riesgos económicos, sociales, sanitarios, con secuelas de largo plazo y de mayor complejidad que el contagio del virus. Interesa reconocer los dispositivos retóricos sensibles, que operaron como denominador común y otorgaron credibilidad y validez a los argumentos sostenidos por los expertos.

Por un lado, la presencia diaria de los expertos en distintas notas, entrevistas y conferencias, en diferentes medios de comunicación en horarios centrales, provocó la avidez por parte de los consumidores/posibles enfermos por conocer los pormenores de la pandemia. Las novedades transmitidas cubrieron un amplio abanico de cuestiones, tales como el origen (todas las versiones posibles), formas de contagio (estas fueron mutando con el tiempo), medidas preventivas (ídem), medicación y tratamiento, avances relacionados con las múltiples vacunas, rango de edades en el cual los riesgos de muerte son mayores, cantidad de contagios diarios, análisis de los partes de salud pública, curva de contagio, aplanamiento de la curva, etcétera. Personas hasta el momento desconocidas formaron parte del cotidiano, exacerbado por la ausencia casi total de vida social.

Por su parte, las decisiones fueron despolitizadas. Aun siendo presentadas en la Quinta de Olivos —residencia del presidente de la nación— se mostraban escindidas de la cuestión política. El éxito era medido en términos de “la sociedad ganó en conciencia y educación sobre cómo manejarse y cuidarse durante la pandemia” (“Alberto Fernández analizó”, 2020); “el virus no es oficialista ni opositor, la estrategia sanitaria

tampoco” (“La carta de los infectólogos”, 2020), encubriendo que las afirmaciones científicas son también espacio de lucha política e ideas.

Se desarrolló la dinámica de todo hecho científico: buscar adhesiones y enrolamientos sin condicionantes. Sin embargo, esa caja negra (Latour, 2001) transitoriamente estabilizada, comenzó a generar incertidumbre en la población y desconfianza en el proceso de la enfermedad, en las prevenciones y sus resultados, con la consecuente desestabilización.

La frase esgrimida por el comité de expertos del Gobierno, “hasta el momento controlamos exitosamente al coronavirus” (Ingrassia, 2020) redobla la apuesta. La presencia de lo institucional opera como un reaseguro de verdad de las proposiciones, otorgándole al enunciador una suerte de poder absoluto sobre sus destinatarios. Sin embargo, esa contundencia se fue desvaneciendo frente a los datos sanitarios, al punto que el país se ubica en séptimo lugar con más contagios en el mundo (Johns Hopkins University, 2020).

Entre los enrolados en este proceso figuran sin duda los médicos y el personal del sistema de salud, quienes forman parte de la cadena de asociaciones, pero interesa aquí revisar a los otros. Para los expertos, “los porteros de los edificios se han transformado en grandes aliados para luchar contra el virus, cuestionando a los vecinos que hacen entrar gente a sus departamentos” (“Para infectólogo que asesora”, 2020), también colaborando con los vecinos en la provista diaria y sumándose al rol asignado a las fuerzas de seguridad para controlar el movimiento de personas. El éxito de la estrategia sanitaria comienza a depender de la mirada del otro. De forma sorpresiva, los ciudadanos comunes quedaron inmersos en la estrategia política sin posibilidad de cuestionar la forma en que la epidemia fue tratada.

En definitiva, la postura científica se valió de un conjunto de actores no científicos. La estrategia sanitaria oficial tuvo poco de logro científico: apeló a una antigua práctica como la cuarentena aplicada históricamente a centros urbanos pequeños de menor interdependencia,

responsabilizó a los ciudadanos por el riesgo, mientras la fortaleza del testeo atraviesa una controversia sobre el conteo oficial de contagios (“González García culpó”, 2020). La política “desde arriba” requirió de actores secundarios, contingentes, pero que garantizaron aspectos que hacen a la integridad física y la afiliación, en la preocupación por los otros mediante un mínimo de interacción social y de control sobre el entorno. Asimismo, las recientes controversias sobre la adquisición de vacunas a fines del 2020 reflejaron un asunto de política internacional y alineamientos en el concierto de las naciones más poderosas, lejos de las preocupaciones del cotidiano.

### CREENCIAS TRANSFRONTERIZAS

La localidad de El Soberbio en Misiones (Argentina) se encuentra separada por el río Uruguay, de Porto Soberbo, en Rio Grande Do Sul (Brasil). Ambas poblaciones, debido al escaso ancho del río, cruzan en pequeñas caícos o canoas cuando el caudal es importante o a pie, en tiempos de sequía. Poseen poblaciones que no superan los 6000 habitantes<sup>1</sup>. Comparten una extensión de frontera cercana a los 100 kilómetros. Las actividades económicas se basan en el comercio de mercaderías, agricultura y extractivismo forestal. De uno y otro lado se encuentran parientes, amigos y relaciones sentimentales, con vínculos construidos en ambas lenguas (español y portugués). Es bastante frecuente que estos pobladores gocen de una doble nacionalidad, usada de acuerdo a las conveniencias del momento (valor del dinero, programas sociales, otros beneficios). La relación en este límite internacional es de constante movimiento poblacional y fluidez de intercambios.

---

1 Estas cifras solo comprenden la localidad o pueblo; el departamento donde se encuentran posee mayor cantidad de población y cuenta con una ruralidad cercana al 80 %.



Sus modos de existencia se caracterizan por la existencia de multiplicidad<sup>2</sup>, los que se construyen y reconstruyen, sin una lógica coherente vista desde afuera. En otras palabras, usos y costumbres ancestrales de pobladores que de un momento a otro se vieron señalados como la puerta de entrada de la enfermedad desde el Brasil (país con alto contagio y mortalidad, y medidas leves de confinamiento) y el potencial contagio masivo extensible a todo el país.

La pandemia empieza a operar como una excusa formidable para fortalecer las creencias atribuibles a los márgenes, a la periferia: la ilegalidad de las personas, la ilegalidad de las actividades (el *chiveo*, como se denomina en la zona), la ausencia de control en las fronteras, su porosidad, los pasos clandestinos, etcétera. Ahora importa visibilizar el peligro. ¿Qué peligro? Los dispositivos retóricos salen a proteger —paradójicamente— a un Estado nacional y local no presente, a un territorio descuidado de políticas, a poblaciones fronterizas carentes de sistemas de salud y educativos. Apelan para ello a una figura brutal: la muerte.

El intendente de El Soberbio, encargado de velar por el proceso de aislamiento, explica de una manera muy sencilla pero no menos significativa: “hay una tradición cultural [...], no se pueden cambiar de un día para el otro las tradiciones de generaciones [...]. Nosotros intentamos concientizar a nuestros ciudadanos [...]. Pero es un trabajo que no se detiene” (“El Soberbio en la mira”, 2020). En otras palabras, es imposible que las autoridades puedan aislar o confinar a estos pobladores, puesto que seguirán cruzando de uno y otro lado para asegurarse lo que necesitan. El miedo a la muerte no funciona como dispositivo válido, pues es parte del cotidiano en estos márgenes fronterizos. El discurso político se presenta subsumido en las tradiciones y creencias

---

2 Massey (2005) plantea tres propuestas para entender la zona de frontera: como un producto de interrelaciones, como posibilidad de existencia de la multiplicidad y como espacio en permanente construcción.

de sentido común, y un modo de vida que no se sacrifica. Paradójicamente, una localidad aún sin casos registrados.

### **LAS IGLESIAS EVANGÉLICAS EN CUARENTENA**

Entre los meses de abril y mayo del 2020, Elsa Barrón desarrolló un estudio exploratorio sobre una muestra intencional de carácter nacional, mediante la elaboración de un cuestionario autoadministrado que fuera enviado por redes sociales. Respondieron 138 miembros de iglesias —en su mayoría de grandes conglomerados urbanos—, entre los que hay representados un total de 15 denominaciones diferentes. Los datos no permiten generalizar, mas proveen de una base para conocer los modos en que las congregaciones se han adaptado, así como el impacto en la espiritualidad de los creyentes, quienes se vieron impedidos del encuentro presencial. El derecho a reunirse tiene singular relevancia para las comunidades religiosas. Los líderes eclesiales coinciden en que, si bien la Iglesia no se define por el lugar de reunión, la reunión es fundamental. Se funda en la libertad de reunión como derecho a congregarse pacíficamente para cualquier finalidad y sin interferencia alguna.<sup>3</sup> Revelan aspectos esenciales de la capacidad de afiliación como de los sentidos, imaginación y pensamiento.

Aquellos muestran la rápida adecuación de sus prácticas para sostener de modo virtual el derecho a congregarse sin paralizar las actividades. Han recibido una buena respuesta de sus fieles, validando así el papel de mediación en las creencias. Las iglesias se volcaron a Internet, especialmente a las redes sociales, desde donde transmitieron

---

3 Este derecho humano fundamental está reconocido en varios documentos, entre ellos la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, como en la mayoría de las constituciones nacionales de todo el mundo.

sus servicios completos o en parte. Unas usando Instagram, Facebook o YouTube para hacer ‘vivos’ mediante *streaming*, otras el sistema de mensajería WhatsApp para, a la hora previamente fijada, unirse para orar, compartir cantos de alabanza y exhortaciones. Han puesto en evidencia la inteligencia práctica actuando como catalizadores de las emociones y capacidades, recreando comunidad y colocando barreras a la pérdida de humanidad.

Algunas manifestaciones son de carácter paradójico y alegórico y ejemplifican los modos de afrontamiento. Reconocen que “aun cuando congregarse es un derecho fundamental, la Iglesia no se reduce a un templo”. “Será la Iglesia en el templo, Iglesia hacia afuera e Iglesia virtual” (miembro de equipo pastoral). El tiempo de aislamiento es visto como oportunidad para el crecimiento de las Iglesias: “En este tiempo que parece de quietud y aislamiento, la Iglesia, como cuerpo, se puso de pie y en movimiento [...], cada uno de los que hacemos esta Iglesia decidió tomar su don y ponerlo a trabajar” (pastor principal). Algunos han destacado el sentido de libertad que recupera la vivencia de comunidad de personas: “liberarse del pastorcentrismo, templocentrismo, resignificar la esencia de la vida cristiana y la Iglesia” (pastor principal). Una vuelta a lo esencial, dejando de lado el protagonismo de ciertos pastores o de los templos como lugares sagrados indispensables. La reflexión sobre aspectos que hacen a la identidad eclesial, pues para un creyente “cuando la iglesia como templo solo ocupa un lugar en la agenda es perder tiempo. Somos Iglesia en todo lugar cumpliendo nuestro propósito en Dios. Y vamos a la iglesia a fortalecer nuestra vida espiritual con otros hermanos. Yo pienso que esto debe ayudar a repensar en el activismo, muchas de las Iglesias tienen que pensar más en la gente” (apóstol). Se destaca como “un tiempo nuevo que Dios llevó a la Iglesia a su intimidad, a su habitación, dejando de prestarle atención a las cosas que no son importantes” (apóstol), resignificando los sentidos de la espiritualidad.

Los respondentes han enfatizado en general la experiencia de aprendizaje que deja la pandemia, apuntando a sostener el sentido de propósito de las acciones de las iglesias, y revalorizando la interacción social. Aun cuando se enfrenta un giro individualizante, en este caso hacia la intimidad de la relación con Dios, pareciera que esto no implica la pérdida de la conciencia de comunidad, mientras se protege la libertad de expresión y de asociación.

### A MODO DE CIERRE

Hemos analizado el papel de instituciones y agentes productores de creencias respecto de la experiencia humana en cuarentena frente a la enfermedad, a partir de las herramientas conceptuales provistas por el enfoque de las capacidades humanas. Presentamos algunas notas que llaman la atención sobre los límites y pérdidas respecto de la integridad física, la salud y el control sobre el entorno a partir de las medidas gubernamentales. El discurso científico de infectólogos y epidemiólogos validado por la autoridad derivó en una mirada sesgada de la salud, una retórica del cuidado de uno mismo, y el sacrificio en aras de evitar mayores contagios. No obstante, y como contrapartida, desde las propias controversias científicas, el sentido común y las creencias religiosas, se recrean otras capacidades como la afiliación, el control sobre el entorno, y los sentidos, la imaginación y el pensamiento. La razón práctica se ha puesto en evidencia, lo que alude no solo a rescatar prácticas aprendidas, sino a la capacidad de leer contextos y acompañar nuevos ensamblajes sociales. Incorpora una dimensión básica como las emociones, que atraviesa desde los porteros, los funcionarios, hasta pastores y feligreses a la hora de discernir respecto de la propia situación de vida:

*Las emociones no son solo el carburante que alimenta el mecanismo psicológico de un ser humano que razona, más son parte constitutiva —aún en la complejidad que las define— de la capacidad de razona-*

*miento del sujeto. Es desde el punto de vista de este último que a través de las emociones es posible mirar el mundo, en función del diferente valor, significado y peso que este tiene para el sujeto* (Alessandrini, 2017, p. 35).

Si bien se redujeron las oportunidades y se limitó el ejercicio de elegir libremente entre diferentes opciones, al procurar sostener los vínculos, la subsistencia y el bienestar se abrieron otros canales, válvulas de escape y formas de realización de las capacidades. Por su parte, la libertad de agencia es un valor y un recurso que por el momento no ha podido gobernarse ni expropiarse.

## REFERENCIAS

- Alberto Fernández analizó con el Comité de Expertos el futuro de la cuarentena.* (2020, 6 de mayo). Télam. <https://bit.ly/39WnuRm>
- Alessandrini, G. (2017). Generar capacidades: Educación y justicia social. En *El enfoque de las capacidades: ¿Una teoría pedagógica?* (pp. 19-45). Universidad Politécnica Salesiana. <https://bit.ly/31WgShw>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (J. Navarro, D. Jiménez y M. R. Borrás, trads.). Paidós. <https://bit.ly/3fTC7J9>
- Coronavirus en la Argentina: quiénes son y qué piensan los especialistas que sumó Alberto Fernández a su equipo de asesores sanitarios.* (2020, 13 de agosto). Infobae. <https://bit.ly/3s9oHLG>
- El Soberbio en la mira por el contrabando y el cruce de personas durante la pandemia.* (2020, 25 de junio). Economis. <https://bit.ly/2POZPLN>
- González García culpó a las provincias por la desconfianza de la Universidad de Oxford en los datos de COVID-19 de la Argentina.* (2020, 20 de octubre). Infobae. <https://bit.ly/3s7Uhcl>

- Ingrassia, V. (2020, 6 de octubre). *De controlar los casos a estar en el top 10 mundial de contagios: los 200 días de cuarentena en Argentina*. Infobae. <https://bit.ly/3adYbuv>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. (2020). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 conglomerados urbanos. Primer semestre de 2020*. <https://bit.ly/3dNPrff>
- Johns Hopkins University. (2020, 7 de octubre). *JHU's Daily COVID-19 Data in Motion: Oct. 7, 2020* [Video]. YouTube. <https://bit.ly/39VZhLa>
- La carta de los infectólogos: “El virus no es oficialista ni opositor, la estrategia sanitaria tampoco”. (2020, 19 de septiembre). *Página 12*. <https://bit.ly/3d4CYVD>
- Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Massey, D. (2005). La filosofía y la política de la espacialidad. En L. Arfuch (ed.), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias* (pp. 39-78). Paidós.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano* (A. Santos, trad.). Paidós.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión* (R. Vilá Vernis y A. Santos Mosquera, trads.). Paidós.
- Para infectólogo que asesora a Alberto Fernández, “la Navidad con 50 personas reunidas no va a pasar”. (2020, 27 de agosto). *El Cronista*. <https://bit.ly/2Q4Dqdk>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019*. <https://bit.ly/3rYj5Up>

Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad* (A. M. Bravo, trad.). Alianza Editorial.





**MIRADAS CRÍTICAS A LA PROTECCIÓN SOCIAL  
EN LA ERA DEL COVID-19**





# EL DESCUIDO PERSISTENTE DEL DESARROLLO HUMANO EN BRASIL: LECCIONES DE LOS PROGRAMAS BOLSA FAMILIA Y AUXILIO DE EMERGENCIA<sup>1</sup> FRENTE A LA PANDEMIA

Izete P. Bagolin  
Gabriel Souza da Silva  
Luana dos Santos Fraga  
Paulo Uranga  
Pedro Vieweger  
Tatiane Pelegrini

## INTRODUCCIÓN

Porque es un fenómeno multidimensional, heterogéneo, complejo y diverso, la pobreza requiere el conocimiento correcto de sus causas para que las estrategias de combate sean eficaces (Comim y Bagolin, 2002; Bagolin, de Ávila y Comim, 2012). La complejidad de las estrategias para superarla es directamente proporcional al tiempo que los individuos están en la pobreza. En general, las estrategias incluyen transferencias de ingresos a los pobres y su función depende de los objetivos a alcanzar. Por ejemplo, en eventos extremos y transitorios que arrojan

---

1 *Auxílio Emergencial*, en portugués.

a las personas a la pobreza, como los desastres naturales o la pandemia actual, el objetivo es aliviar los efectos inmediatos. En ellos, la transferencia de ingresos para que las personas restablezcan sus capacidades anteriores para garantizar la supervivencia puede ser suficiente para prevenir que la pobreza no se vuelva persistente. Por otro lado, cuando se debe a resultados no deseables e injustos del mercado y otros problemas estructurales que llevan a una parte de la población a la exclusión y la pobreza, la transferencia de ingresos a pesar de ser un mecanismo necesario e importante no siempre es suficiente para promover el desarrollo humano (DH).

En Brasil, la pandemia ha traído desafíos sin precedentes al sistema de protección social del país y desestabilizó el programa Bolsa Familia (BF), una transferencia condicional de ingresos del Gobierno federal para las familias en pobreza o pobreza extrema que había estado en funcionamiento desde 2003. BF estaba diseñado para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para hacer frente a los efectos de la pandemia, el Gobierno brasileño optó por un programa de ayuda llamado Auxilio de Emergencia. Inicialmente, se previó realizar cinco transferencias de renta mensuales por un valor de USD112.57<sup>2</sup> por persona. Además de una ampliación de cuatro cuotas de USD56.29 para todos los beneficiarios del BF y otros 46 millones que eran invisibles para el Gobierno, dando un total de 65 millones de brasileños. Para transferir más de tres veces el monto promedio del Bolsa Familia y también beneficiar a personas que ya eran trabajadores informales, desempleados y las familias pobres en general que estuvieron particularmente expuestos a la combinación de pandemia y recesión, el Gobierno se vio obligado a buscar una alternativa económicamente viable para la continuación del programa de protección social del país.

---

2 Todos los montos fueron convertidos de reales a dólares comerciales, utilizando el tipo de cambio mensual promedio nominal en 04/2020 (5.33).

A pesar de que el Gobierno actual desapruueba el programa BF y que, en el período previo a la pandemia, redujo el número de beneficiarios y mantuvo largas colas para el beneficio, con el aumento de aprobación de acciones gubernamentales, impulsado por las ayudas de emergencia, el Gobierno ha estado discutiendo la sustitución o expansión del BF. Al mismo tiempo que el Gobierno se vio obligado a reconocer la existencia de un porcentaje muy alto de brasileños viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que no estaban incluidos en la BF, con el establecimiento de protocolos para la prevención del contagio, se expuso una nueva precariedad y se evidenciaron privaciones ignoradas por el orden público.

Salieron a la luz los problemas de acceso inadecuado de abastecimiento de agua y de falta de saneamiento en muchos hogares (Smiderle *et al.*, 2020), de alimentos insuficientes para los niños que dependían de la escuela para alimentarse y del hacinamiento de los hogares que hicieron imposible el aislamiento y el distanciamiento. Estos aspectos mostraron que BF, a pesar de haber contribuido a la reducción de la desigualdad y la pobreza extrema, además de tener resultados positivos relacionados con la educación de los niños, no logró tener el impacto esperado en áreas relacionadas con la salud y la nutrición (Soares, Perez Ribas y Osório, 2008), obstaculizando la capacidad de promoción del DH con sus beneficiarios. A pesar de la importancia de la BF, la pandemia obligó al gobierno a reconocer que el valor de los ingresos transferidos es insuficiente para cubrir las necesidades esenciales de las familias y también que el número de familias en situación de pobreza era mucho mayor que las que recibían el beneficio.

Teniendo en cuenta el escenario, sin perder de vista la trayectoria que nos llevó a él, este capítulo presenta al lector las principales políticas para hacer frente a la pobreza antes y durante la pandemia en Brasil. Comenzamos haciendo una breve presentación del programa BF en la sección 2, evidenciando sus objetivos, resultados y limitaciones. A continuación, presentamos el Auxilio de Emergencia como telón

de fondo para explorar el debate actual sobre la posibilidad del BF de contribuir al DH de los beneficiarios.

## BOLSA FAMILIA

El programa Bolsa Familia fue desarrollado con el objetivo central de combatir el hambre y la pobreza, promover la emancipación de las familias más pobres del país, así como permitir el acceso a los servicios públicos básicos (Santana, 2007). Su creación, en 2003, unificó los programas de asistencia social existentes y consolidó el Registro Único (CadÚnico en portugués) como fuente de datos sobre la población de bajos ingresos en Brasil, utilizado para identificar a las familias elegibles para programas de gobierno social.

Actualmente, reciben BF las familias con ingresos mensuales per cápita de hasta USD33.40. En promedio, el monto de transferencia mensual realizado por el programa antes de la pandemia fue de USD35.65 por familia, que consiste en diferentes modalidades, de acuerdo con la Tabla 1.

**Tabla 1**

*Tipos de beneficios del BF y valores*

<i>Beneficio Básico</i>	Concedido a familias en pobreza extrema (con ingresos mensuales de hasta USD16.70 por persona).	USD16.70 mensuales.
<i>Beneficio Variable</i>	<b>Beneficio variable de 0 a 15 años:</b> Destinado a familias que tienen en su composición niños y adolescentes de 0 a 15 años.	USD7.69 mensuales.





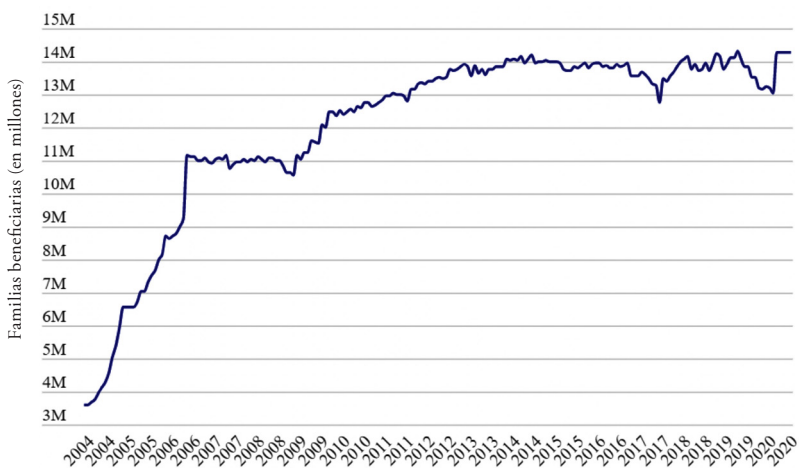
<i>Beneficio Variable</i>	<p><b>Beneficio variable para las mujeres embarazadas:</b> Destinado a familias que tienen en su composición embarazos. Se pueden pagar hasta nueve cuotas consecutivas, a partir de la fecha de inicio del pago del beneficio.</p>	USD7.69 mensuales.
	<p><b>Beneficio Variable Nutriz:</b> Destinado a familias con niños de entre 0 y 6 meses. Se pueden pagar hasta seis cuotas mensuales consecutivas, a partir de la fecha de inicio del pago del beneficio.</p>	USD7.69 mensuales.
<i>Beneficio Variable Joven</i>	Destinado a familias en pobreza o en pobreza extrema y que tengan en su composición adolescentes entre 16 y 17 años.	USD9.01 por mes y cada familia puede acumular hasta dos beneficios.
<i>Beneficio para Superación de la Extrema Pobreza</i>	Dirigido a familias en extrema pobreza. Cada familia puede recibir un beneficio por mes.	El valor del beneficio varía debido al cálculo realizado, a partir de los ingresos por persona de la familia y el beneficio ya recibido en el programa BF.
<i>Subsidio Navideño</i>	El Subsidio Navideño es un beneficio vinculado al programa BF, que tiene como objetivo hacer un pago adicional en diciembre de 2019.	El valor del beneficio es el mismo que la parcela del programa Ingreso Familiar de diciembre de 2019 a la familia que tiene derecho.

Fuente: Caixa (2020).

Desde su creación, BF se ha ampliado, estableciéndose como el principal instrumento para combatir la pobreza y la exclusión social en Brasil. Con el tiempo, ha habido una evolución en el número de beneficiarios del programa, que atendió a 3.6 millones de familias en 2004 y actualmente cubre a poco más de 14 millones de familias (Figura 1).

**Figura 1**

*Número de familias beneficiarias del BF (en millones), datos mensuales de enero de 2004 hasta agosto de 2020*



Fuente: Ministério da Cidadania (2020). Elaboración propia.

Es posible observar un descenso de las familias beneficiarias durante el período siguiente a 2016, dada la aprobación de la Enmienda Constitucional 95, que impone restricciones al gasto público (Schymura, 2017). Aunque el BF presentó un aumento en términos de beneficiarios en 2018, el año 2019 estuvo marcado por colas de espera, restringiendo nuevos registros.

En 2020, en comparación con 2019, sufrió una contingencia presupuestaria. Sin embargo, la pandemia trajo la necesidad de ajustes en el gasto, priorizando la protección social y la salud de la población. Así, hubo un aumento de más de 1 millón de familias que se beneficiaron del programa en el período comprendido entre marzo y abril del mismo año.

Esta situación muestra que, en tiempos de crisis, muchas familias se empobrecieron, exigiendo y evidenciando la importancia de programas



gubernamentales, como BF y Auxilio de Emergencia. Estos, a pesar de la mitigación de la desigualdad (Paes de Barros, de Carvalho y Franco, 2007; Matheus de Araujo, do Amaral Alves y da Nóbrega Besarria, 2013), no permiten, en la mayoría de los casos, un aumento duradero de los ingresos.

*MECANISMOS POR LOS CUALES EL BOLSA FAMILIA PUEDE PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO*

Entre las condiciones del BF para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza, destacan la inscripción y permanencia de los niños en las escuelas. La asistencia mínima a la escuela requerida para mantener el beneficio es del 85 % para los niños de 6 a 15 años, y del 75 % para los estudiantes de 16 y 17 años. Esta estrategia entiende los objetivos del DH, ya que entiende la educación como un medio y un fin de desarrollo.

Soares, Perez Ribas y Osório (2008) apuntan que los beneficiarios tienen menos probabilidades de abandonar la escuela, pero es más probable que suspendan el año en comparación con los estudiantes no beneficiarios. El estudio de Craveiro y Ximenes (2013) corrobora esto, al demostrar que BF obtuvo éxito en el aumento de la asistencia a la escuela, que pasó de 66 % en 2007 a 90 % en 2019. En cuanto a la deserción escolar, hubo una caída del 36 %. No obstante, Lizo (2010) mostró que la medida de asistencia a la escuela no se asoció con mayores inversiones en calificación educativa, con lo cual aumentaron los indicadores de aprobación mientras que el rendimiento disminuyó significativamente.

Tal caída en el desempeño estudiantil puede conducir a una situación que obstaculiza el desarrollo de habilidades básicas, como el desarrollo de habilidades sociales, la capacidad de pertenecer a grupos y participar activamente en la vida política. Además, puede hacer que la

educación sea insuficiente para alcanzar determinados objetivos, como la inserción en el mercado laboral.

Encontrar una ocupación significa, además de obtener los medios para expandir sus libertades, una oportunidad para lograr algo que se considera valioso. Sin embargo, aunque el programa no elimina los incentivos para trabajar (Costa y Cunha, 2014), la evidencia empírica muestra que los efectos positivos del BF en el mercado laboral han sido poco significativos (Teixeira, 2011).

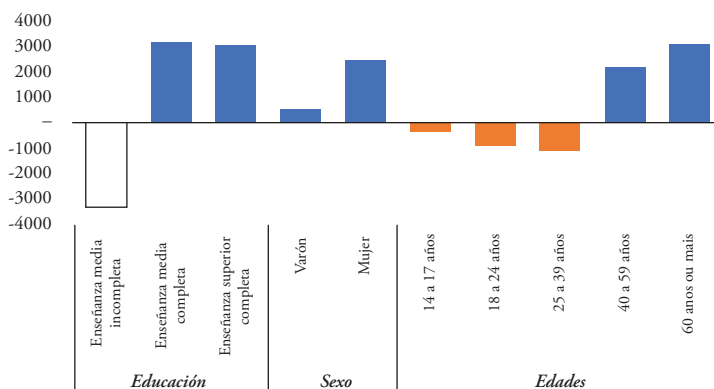
Leichsenring (2010) afirma que los beneficiarios del programa tienen una mayor rotación en el trabajo, lo que implica una precaria inserción en el mercado formal, cuyos ingresos son compatibles para mantener su registro. En la mayoría de los casos, los ingresos no superan la pobreza y acentúan la necesidad de políticas integradas de empleo y calificación profesional. En el mismo sentido, en un estudio con mujeres beneficiarias del BF, Nanes y Quadros (2018) identificaron un historial de ocupación en trabajos informales, mal remunerados y subvalorados, y que luego de obtener ingresos permanentes del BF tenían una mayor posibilidad de rechazo de estas ocupaciones, con repercusiones en la prospección de puestos de trabajo más valorados. Sin embargo, la falta de calificación profesional impone obstáculos a la solidificación del proceso de autonomía femenina, y a la inserción en el mercado laboral formal con salarios que les permitan dejar de necesitar los ingresos del BF. Esto se debe principalmente al bajo nivel de educación de estas mujeres.

A un nivel más general, considerando beneficiarios y no beneficiarios de BF, en los últimos años la alta tasa de desocupación había ido disminuyendo, mientras que los ingresos medios estaban aumentando (Chahad, 2019). Con el advenimiento de la pandemia, los rendimientos medios continuaron aumentando, pero esta vez acompañados por aumentos en la tasa de desocupación (“PNAD Contínua trimestral”, 2020).

Por otro lado, según los datos presentados en la Figura 2, entre 2019 y 2020 los jóvenes y los menos educados se han ido incorporando al grupo interesado en trabajar. Estas diferencias muestran que, durante la crisis, los grupos de ingresos más bajos están teniendo que buscar trabajo, incluso si son el centro de la ayuda. Además, más mujeres han renunciado a buscar una ocupación, exacerbando la desigualdad de género.

**Figura 2**

*Número de personas que entraron y dejaron el grupo fuera de la fuerza de trabajo, por características socioeconómicas, entre 2019 y 2020 (en miles)*



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2019-2020.

Durante la crisis, el número de familias beneficiadas por el BF aumentó en más de 1 millón; la mayoría de ellas (95 %) recibió los beneficios de Auxilio de Emergencia (Ministério da Cidadania, 2020a) aunque no podrán dejar la condición de pobreza crónica al final de la pandemia. La ayuda se implementó con el fin de mitigar las desigualdades sociales durante la crisis sanitaria.

## AUXILIO DE EMERGENCIA

Tan pronto como se identificaron casos de transmisión comunitaria de COVID-19 en Brasil, el debate principal surgió con la cuestión de cómo la población vulnerable obtendría ingresos si tuviera que dejar de trabajar. Antes de la pandemia, había 14 274 274 familias beneficiarias y el Gobierno calculó a 14 331 156 familias más en el CadÚnico a la espera de ser incluidas en el programa.

Desde el establecimiento de medidas para restringir o prohibir las actividades económicas no esenciales, el Gobierno presentó una propuesta de ayuda que inicialmente tenía la intención de distribuir USD37.52 a los trabajadores formales durante el período de tres meses (Temóteo y Militão, 2020). Este monto se acercó al promedio recibido por los beneficiarios del BF. La difusión de la propuesta provocó reacciones negativas en la población por ser insuficiente para garantizar necesidades mínimas. Debido a esto, la Legislatura Federal presentó una nueva propuesta, por importe de USD112.57, además de ampliar las categorías de beneficiarios, incluidos los que ya han estado en el programa Bolsa Familia (Doca, 2020a).

Además de los beneficiarios del BF, pueden recibir el beneficio de Auxilio de Emergencia 10.5 millones de personas del grupo CadÚnico y otros 38.2 millones del grupo de trabajadores indirectos, microempresarios individuales, autónomos, desempleados e individuos contribuyentes de la seguridad social que solicitaron la prestación. Con las 28 605 430 familias previamente registradas, Auxilio de Emergencia ya ha beneficiado a más de 118 millones de personas, o sea 55.8 % de la población del país (Ministério da Cidadania, 2020b).

Los debates sobre la forma de financiamiento (Carvalho, 2020) terminaron generando tensión en el Gobierno, que actualmente busca establecer un nuevo programa o ampliar el BF incluyendo a las personas que han entrado en la pobreza debido a la pandemia (Doca, 2020b; Marcello, 2020).

## **CONSIDERACIONES FINALES. UN PASO ATRÁS HACIA EL DESARROLLO HUMANO**

Para superar la pobreza siguiendo la estrategia de desarrollo humano, en la mayoría de los casos es necesario ir más allá de las acciones centradas en la transferencia de ingresos o recursos a la población pobre. Para avanzar hacia el DH, es necesario contemplar elementos esenciales como la equidad, la sostenibilidad, la productividad y el empoderamiento en el proceso de planificación e implementación de acciones. Desde esta perspectiva, se necesitan objetivos claros para las cuestiones relacionadas con la nutrición, la educación, la salud, las condiciones de vivienda y la movilidad de las personas. En cierto modo, el programa consolidado para combatir la pobreza en Brasil, el BF, buscaba, desde sus condicionalidades y otros programas asociados, dar algunos pasos en esta dirección.

Cabe señalar que el enfoque del DH también requiere que las estrategias sean descentralizadas y capaces de implicar la participación de la comunidad, a fin de promover el compromiso y la confianza en sí mismas. Según Ul Haq (1995), es irónico establecer que las personas son el objetivo central del desarrollo y negar su participación en el proceso de planificación de su forma de vida. Sin embargo, la precariedad que se está haciendo explícita con la pandemia muestra que el DH está siendo descuidado por las políticas públicas del país. Estas, aunque son importantes para aliviar la gravedad de la pobreza, no han logrado reducir la exposición a trabajos precarios, aumentar la autonomía y reducir la vulnerabilidad de manera amplia. A pesar de ser un programa diseñado para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de la educación y la salud de los niños, muchos jóvenes de familias que han sido o son beneficiarios están desempleados o en ocupaciones precarias. Aunque las restricciones fiscales del Estado brasileño son considerables, las consecuencias sociales resultantes de

la crisis de salud indican la necesidad de una mayor asistencia para las personas más vulnerables.

Finalmente, es importante concluir mencionando un ejemplo de un programa que, sumado a la transferencia de ingresos, logró mejorar la salud de los niños, aumentar la seguridad alimentaria y aumentar la autonomía y organización de las familias. Además, también mejoró la calidad de vida de la población (Ruediger, 2018). Este es el caso del programa Agua para Todos, que consistió principalmente en la instalación de cisternas en el semiárido nororiental y que, asociado con la transferencia de ingresos, ha logrado avanzar en la promoción del desarrollo humano.

## REFERENCIAS

- Bagolin, I., de Ávila, R. y Comim, F. (2012). Pobreza extrema e seus tríplexes fundamentos: Profundidade, persistência e multiplicidade. *Revista de Economia*, 38(1), 167-188. <https://bit.ly/3mKChnH>
- Caixa. (2020). *Bolsa Família - Programas Sociais*. <https://bit.ly/3d5gaVx>
- Carvalho, D. (2020, 17 de julio). Mourão defende nova CPMF para financiar Renda Brasil. *Folha de S.Paulo*. <https://bit.ly/3mAjflL>
- Chahad, J. P. Z.. (2019). O mercado de trabalho brasileiro - 2012/2019: Retrospectiva e perspectivas. *Temas de Economia Aplicada*. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. <https://bit.ly/3g50Ji3>
- Comim, F. y Bagolin, I. (2002). Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. *Ensaios FEE*, 23, 467-490. <https://bit.ly/3wHPySe>
- Costa, D. J. y Silva Cunha, M. (2014). O programa Bolsa Família e a oferta de trabalho: Evidências para o Brasil e Paraná. *Revista de Economia*, 40(2), 105-128. <http://dx.doi.org/10.5380/re.v40i2.37290>

- Craveiro, C. B. A. y Ximenes, D. A. (2013). Dez anos do programa Bolsa Família: Desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. En T. Campello y M. Côrtes Neri (eds.), *O programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 109-124). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/39ZIYxM>
- Doca, G. (2020a, 30 de marzo). Coronavírus: Relator inclui mais categorias de trabalhadores Para Receber Auxílio de R\$ 600. *O Globo*. <https://glo.bo/3wLh3ul>
- Doca, G. (2020b, 23 de septiembre). Renda Cidadã será o novo nome do Bolsa Família. *O Globo*. <https://glo.bo/2RrdlG7>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019-2020). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. <https://bit.ly/3uJA-gKT>
- Leichsenring, A. R. (2010). Precariedade laboral e o programa Bolsa Família. En J. A. Castro y L. Modesto (eds.) *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios* (vol. 1, pp. 271-300). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lizo, H. A.. (2010). *O impacto do programa Bolsa Família nos indicadores de desempenho escolar* [Tesis de Maestría, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa]. <https://bit.ly/3uGM29c>
- Marcello, M. C. (2020, 1 de octubre). *Renda Cidadã será divulgada dia 15 ou 16 de outubro e será tratada com Onyx, diz relator*. Uol Economia. <https://bit.ly/3uKNuaz>
- Matheus de Araujo, J., do Amaral Alves, J. y da Nóbrega Besarria, C. (2013). O impacto dos gastos sociais sobre os indicadores de desigualdade e pobreza nos estados brasileiros no período de 2004 a

2009. *Revista de Economia Contemporânea*, 17(2), 249-275. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482013000200003>
- Ministério da Cidadania. (2020a). *Mais de 14.28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família em agosto*. Portal del Gobierno Federal. <https://bit.ly/3dW8vLi>
- Ministério da Cidadania. (2020b). *Prestando contas aos brasileiros*. Portal del Gobierno Federal. <https://bit.ly/2QbVfHA>.
- Nanes, G., y Quadros, M. T. D. (2018). Programa Bolsa Família, mercado de trabalho e agência de mulheres titulares do Coque (Recife-PE). *Cadernos Pagu*, 52. <https://doi.org/10.1590/1809444920180520009>
- Paes de Barros, R., de Carvalho, M. y Franco, S. (2007). O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. En R. Paes de Barros, M. N. Foguel y G. Ulysses (eds.), *Desigualdade de renda No Brasil: Uma análise da queda recente* (vol. 2, pp. 41-86). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/3wS7fPp>
- PNAD Contínua trimestral: Desocupação cresce em 11 UFs no 2º trimestre de 2020, com quedas no Pará e Amapá*. (2020, 28 de agosto). Agência IBGE Notícias. <https://bit.ly/3uJdqTE>
- Ruediger, M. A. (coord.). (2018). *Análise da efetividade do Água para Todos: Avaliação de mérito do programa quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Diretoria de Análise de Políticas Públicas.
- Santana, J. Á. (2007). A evolução dos programas de transferência de renda e o programa Bolsa Família. *Seminário População, Pobreza e Desigualdade*.



- Schymura, L. G. (2017). O teto dos gastos e as turbulências que se aproximam. *Conjuntura Econômica*, 71(10), 6-9. <https://bit.ly/3uRCtV1>
- Smiderle, J., Capodeferro, M., Fernandes, P., Gonçalves, E. y Dutra, J. (2020, marzo). The governance of water and wastewater provision in Brazil: Are there clear goals? *Network Industries Quarterly*, 22(1), 7-11. <https://bit.ly/3s3GyDx>
- Soares, F., Perez Ribas, R., y Osório, R. (2008). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190. <https://bit.ly/2PTeBkT>
- Teixeira, C. G. (2011). Efeitos da transferência de renda na oferta de trabalho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/3d70dOP>
- Temóteo, A. y Militão, E. (2020, 18 de marzo). *Guedes afirma que governo vai pagar R\$ 200 para trabalhador informal*. Uol Economia. <https://bit.ly/3dRepKL>
- Ul Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. Oxford University Press.



**¿UNA RESPUESTA INCLUSIVA A LA PANDEMIA?  
LA AUSENCIA DE UN ENFOQUE DE DISCAPACIDAD  
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS  
EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA  
POR COVID-19 EN EL PERÚ**

Renata Bregaglio  
Renato Constantino<sup>1</sup>

## **INTRODUCCIÓN**

De acuerdo con el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud, el 15% de la población mundial está en situación de discapacidad (Organización Mundial de la Salud [OMS] y Banco Mundial, 2011). En el Perú, de acuerdo con el censo de 2017, la cifra es del 10.3 % (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2017). Estas personas enfrentan severas exclusiones en el ejercicio de sus derechos, principalmente porque la sociedad no se adapta a su diferencia y apuesta, consciente e inconscientemente, por un patrón de normalización.

El modelo social de la discapacidad plantea que los Estados deben enfocarse en desarrollar políticas que confronten dicha exclusión. Si

---

1 Los autores agradecen a Teresa Arce Coronel por su apoyo en la identificación y revisión de las normas reseñadas en este artículo.

bien el Estado peruano acoge dicho modelo legislativamente, la realidad muestra que las personas con discapacidad y sus familias son frecuentemente excluidas de medidas de protección social (Aguerre *et al.*, 2019; Bernabé-Ortiz *et al.*, 2016). La respuesta al COVID-19 no fue la excepción. El Gobierno emitió diversas políticas sobre empleo, seguridad social y educación, algunas de ellas específicamente orientadas a población con discapacidad. En este capítulo, a través del lente del desarrollo humano, analizamos estas medidas y sus limitaciones.

## **DISCAPACIDAD Y DESARROLLO HUMANO.**

### **¿QUÉ SE DEBE PROCURAR?**

Desde el 2008, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) recoge el modelo social (Naciones Unidas, 2006; Mitra 2018, p. 21). De acuerdo con dicho modelo, reconocido en el ámbito nacional por la Ley general de la persona con discapacidad (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2018), la discapacidad no es una condición inherente a la persona, sino que se genera por la interacción entre una deficiencia y una barrera.

Así, termina siendo generada por una sociedad que no se adapta a la deficiencia o funcionamiento diverso<sup>2</sup> de una persona. Ello genera el deber del Estado y la sociedad de realizar las adaptaciones necesarias para el ejercicio de derechos. Para ello, se plantean tres tipos de medidas: i) accesibilidad, ii) ajustes razonables y iii) reconocimiento de la capacidad jurídica para la toma de decisiones (Bregaglio Lazarte, 2020).

---

2 Desde hace algunos años se viene cuestionando el término deficiencia por considerar que parte de una normalidad de la persona. Se le reemplaza con el término diversidad funcional (Palacios y Romañach, 2006). Sin embargo, en este capítulo utilizamos aquel término por ser el que utiliza la Convención y la Ley mencionadas.

La invisibilización y marginalización de las personas con discapacidad en los estudios de desarrollo ha sido una constante (Grech, 2009). No obstante, aunque es complejo incluir a la discapacidad en las teorías sobre el bienestar (Bickenbach, Felder y Schmitz, 2014), se han hecho esfuerzos. Posiblemente, el más destacado sea el del enfoque de las capacidades. El concepto, esbozado inicialmente por Sen (1988), busca generar mayor bienestar en la persona, lo que incluye la libertad de elegir los *seres* y *haceres* (Sen, 1988, p. 15) que las personas valoran como una expansión del bienestar. En esa línea, antes que hablar de funcionamientos alcanzados o logrados (Robeyns, 2017, que podrían no ser los mismos en todas las personas, Sen plantea la noción de capacidades, entendidas como las posibilidades que tiene una persona de elegir, de ser libre (1988, p. 17). Esta aproximación fue complementada por la lista de las capacidades humanas esenciales desarrollada por Nussbaum (2012, pp. 53-54).

La relación entre el enfoque de capacidades y el modelo social de la discapacidad es compleja. Mitra, aunque acepta que el modelo social ha sido altamente influyente (2018, p. 21), indica que el modelo de capacidades resulta más conveniente, dado que permite un mejor entendimiento de la discapacidad al incluir el contexto y los recursos en el análisis (Mitra, 2006). Grech, por su parte, argumenta que el enfoque de capacidades en el análisis de la discapacidad ayuda a entender el problema como uno de privación de capacidades y buscar soluciones en la igualdad de oportunidades (2009, p. 779).

En este capítulo argumentamos que no es necesario oponer los modelos, sino encontrar aquellos elementos que los puedan enlazar. En esta línea, por ejemplo, Harnacke encuentra que el enfoque de capacidades puede entenderse como uno de los fundamentos de la CDPD, y ubica cuatro elementos que los relacionan: i) universalidad, ii) capacidades (no funcionamientos), iii) un estándar mínimo de justicia y iv) relación con los derechos humanos (2012, pp. 171-173).

El modelo social tiene como principio rector “el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas” (Naciones Unidas, 2006, art. 3.d), lo cual se condice con la centralidad que ha tenido la discapacidad en los estudios del desarrollo (Robeyns, 2016). Ambos modelos también coinciden en entender la importancia de los factores sociales en la determinación del bienestar de las personas. Finalmente, también hay una notable identidad entre las ideas de agencia (Mitra, 2018, p. 14) y el principio rector de autonomía en la CDPD (Naciones Unidas, 2006, art. 3.a). Por ello, las políticas públicas deben apuntar a lograr la mayor autonomía y bienestar posible, también en el caso de las personas con discapacidad, sin excluirlos por sus deficiencias. Es decir, adecuando las políticas y procesos a las particularidades individuales y estructurales de cada persona.

Sin embargo, para que esta autonomía alcance su maximización, resulta necesario volver a las bases del modelo social y aceptar que las restricciones a dicha autonomía no siempre serán intrínsecas a las personas con discapacidad. Por el contrario, en la mayoría de los casos, estaremos ante limitaciones generadas por una sociedad que no se adapta a la discapacidad: información en texto impreso para personas ciegas o en lengua oral para personas sordas, o barreras arquitectónicas para personas con discapacidad física.

En ese sentido, para que la personas con discapacidad puedan desarrollar sus capacidades y volverse sujetos autónomos que promuevan su propio bienestar, las políticas públicas de desarrollo deben incorporar el enfoque de discapacidad en su concepción y aplicación. Esto se puede encontrar en el literal g del preámbulo de la CDPD (Naciones Unidas, 2006) y también en la meta 11 de los objetivos del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2005b, pp. 24-25). En un contexto como el de COVID-19, además, esta obligación se materializa en el artículo 11 de la CDPD, que dispone que los Estados deben adoptar medidas para garantizar la seguridad y la protección de las personas con dis-

capacidad en situaciones de riesgo, como son las emergencias humanitarias. El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (Naciones Unidas, 2015a) también reconoce esto en su parágrafo 19.d.

En esta tarea, lo ideal es apostar por un doble enfoque en las políticas públicas (Moon, 2011, párr. 12). Por un lado, se debe transversalizar la discapacidad. Y esto se logrará a través de las ya mencionadas medidas de accesibilidad, ajustes razonables y reconocimiento de la capacidad jurídica. Por otro lado, se deben crear los servicios específicos que requiera esta población. Esto no debe significar la segregación de los servicios para personas con discapacidad, ni tampoco debe darse desde un enfoque asistencialista.

### **FALLAS EN LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DISCAPACIDAD EN LAS MEDIDAS COVID-19 ADOPTADAS POR EL ESTADO PERUANO**

Desde la declaratoria de pandemia hecha por la OMS en marzo de 2020, diferentes órganos de protección de derechos humanos se han pronunciado sobre los impactos que las medidas adoptadas por los Estados han generado en la población en general y en determinados grupos, entre ellos, las personas con discapacidad (Lewis, 2020). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020a; 2020b), la Organización de Estados Americanos (2020), la Organización Internacional del Trabajo (2020), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020), el Secretario General de Naciones Unidas (Guterres, 2020), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), la Organización Mundial de la Salud (2020a; 2020b) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020), entre otros organismos, emitieron pronunciamientos destacando riesgos específicos de vulneración de derechos para este colectivo, y medidas que debían ser adoptadas para evitarlos.

A partir de lo planteado en estos documentos y de la lectura que algunos autores han hecho de ellos (Lewis, 2020; Sakellariou, Serrata Malfitano y Rotarou, 2020), hemos elaborado una matriz con nueve tipos de medidas que, en el marco de las obligaciones planteadas por la CDPD y aportes de diversos órganos, hubiese sido necesario aplicar para incluir un enfoque de discapacidad, y de las medidas efectivamente adoptadas por el Estado peruano. Esta evaluación solo se refiere a la adopción de la medida, no a su cumplimiento efectivo.

Así, el primer grupo de medidas tiene que ver con que la información sobre la pandemia esté en formatos accesibles para diversos tipos de discapacidad, incluyendo la discapacidad intelectual (Courtenay y Perera, 2020). El segundo, con la existencia de servicios de salud para la atención de COVID-19 adaptados y prestaciones médicas que tengan en cuenta la vulnerabilidad de las personas con discapacidad frente al COVID-19. El tercero, con la existencia de programas de educación básica inclusiva, para que niños y niñas con discapacidad no pierdan el año escolar y cuenten con las adaptaciones necesarias. El cuarto son protecciones laborales frente al desempleo por la vulnerabilidad por exposición al virus. El quinto grupo se refiere a medidas de protección social para cubrir prestaciones que por la pandemia no son de fácil acceso, como contar con asistentes personales para la vida diaria y recursos económicos para subsistir. El sexto implica garantizar acceso a la justicia para que las personas con discapacidad puedan reclamar las vulneraciones a las normas que les otorgan derechos. Estos mecanismos, además, deben estar adaptados a la diversidad.<sup>3</sup> El séptimo está relacionado con medidas para garantizar a la población con discapacidad bajo cuidado del Estado prevención frente al contagio y atención médica adecuada. Nos referimos a la población con discapacidad en

---

3 Tales mecanismos deberían respetar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en especial en los países en los que ya se han llevado a cabo reformas legislativas, como Perú (Bregaglio Lazarte y Constantino Caycho, 2020).



centros penitenciarios e institucionalizada en centros de salud mental. El octavo tiene que ver con la recopilación de información estadística sobre el impacto de la pandemia y las medidas adaptadas a las personas con discapacidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 de la CDPD. Finalmente, el noveno grupo de medidas está relacionado con la existencia de procesos de consulta, de conformidad con el artículo 4.3 de la CDPD (Constantino Caycho, 2017). Si bien en un primer momento el contexto de emergencia pudo justificar la ausencia de esta medida, posteriormente, pudieron realizarse las consultas necesarias.

A continuación, presentamos la Tabla 1 con los grupos de medidas y las disposiciones adoptadas por el Estado peruano en relación al colectivo de personas con discapacidad.

**Tabla 1**

*Medidas con enfoque de discapacidad adoptadas en el marco de la emergencia por COVID-19*

<i>Obligaciones que debieron satisfacerse</i>		<i>Medidas efectivamente adoptadas</i>
<b>Categorías de análisis</b>	<b>Rubro</b>	<b>Medida</b>
<b>Información accesible</b>	Información sobre medidas ante la pandemia	La información sobre la emergencia sanitaria debe darse a través de medios de comunicaciones accesibles (lengua de señas peruana, subtítulo, sistema braille, audiodescripciones, macrotipos, visualización de textos, dispositivos multimedia, lenguaje escrito, sistemas auditivos, lenguaje sencillo, medios de voz digitalizada, etc.). (Decreto 1468, 2020).
	Intérprete de lengua de señas peruana	Plataforma de atención virtual en lengua de señas para entidades públicas y privadas. Permite brindar atenciones virtuales por videollamadas de WhatsApp con intérpretes en lengua de señas. (Decreto 1468, 2020).





*Obligaciones que debieron satisfacerse*

*Medidas efectivamente adoptadas*

<b>Categorías de análisis</b>	<b>Rubro</b>	<b>Medida</b>
<b>Acceso a salud (servicios de salud adaptados o planes de protección especiales)</b>	Salidas terapéuticas	Las personas con discapacidad mental pueden realizar salidas cortas a lugares cercanos a su domicilio. (Decreto 1486, 2020).
	Pruebas de descartar	El Ministerio de Salud debe establecer inmediatamente atención y realización de pruebas para personas con discapacidad en situación de riesgo, desprotección, y/o abandono que ingresen a servicios del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (Decreto 1486, 2020).
	Seguimiento de casos y alerta	Red de soporte para el adulto mayor con alto riesgo y la persona con discapacidad severa (Red Amanchay): busca realizar un seguimiento y dar atención oportuna a través de cinco servicios: i) consejería para la prevención, ii) identificación de signos de alarma de infección por COVID, iii) inmunización, iv) seguimiento de casos y v) alerta sobre situaciones de riesgo. (Decreto 005, 2020).
	Decisiones médicas	El Ministerio de Salud publicó el documento técnico Consideraciones éticas para la toma de decisiones en los servicios de salud durante la pandemia Covid-19, que señaló que la discapacidad por sí sola no puede ser un factor para tomar decisiones médicas, y que habrá que evaluar la situación clínica general de la persona.





*Obligaciones que debieron satisfacerse*

*Medidas efectivamente adoptadas*

**Categorías de análisis**

**Rubro**

**Medida**

**Programas de educación inclusiva**

Adaptaciones pedagógicas en la educación pública remota

Programa educativo Aprendo en casa (radio, televisión e internet). Las orientaciones pedagógicas en materia de discapacidad establecieron que:

- i) Se deben realizar adaptaciones curriculares y modificar la forma de evaluación.
- ii) Los docentes deben identificar qué estudiantes con discapacidad requieren apoyos educativos, para consultar a la plataforma Aprendo en casa o la institución privada sobre los recursos disponibles.
- iii) Los servicio de apoyo y asesoramiento para la atención de necesidades educativas especiales (SAANEE) acompañarán al docente en la implementación de los recursos disponibles.
- iv) Los profesionales de los centros de educación especial deben colaborar con la atención de las familiares de estudiantes con discapacidad y deben brindar orientaciones a docentes en la producción de material educativo para la realización de las actividades de Aprendo en casa.

(Resolución 093, 2020; Resolución 125, 2020; Resolución 133, 2020; Resolución 160, 2020; Resolución 178, 2020.

Acceso a educación pública remota

Se estableció que estudiantes con discapacidad leve o moderada que deseen inscribirse en el sistema de educación pública tendrán prioridad al momento de la asignación de vacantes.

(Resolución 193, 2020.

Evaluación de educación pública remota

En el caso de estudiantes con discapacidad los criterios de evaluación deberán considerar las adaptaciones que hayan requerido y se deberá incluir en las conclusiones de evaluación los apoyos educativos brindados por los docentes.

(Resolución 193, 2020.





*Obligaciones que debieron satisfacerse*

*Medidas efectivamente adoptadas*

<b>Categorías de análisis</b>	<b>Rubro</b>	<b>Medida</b>
<b>Protecciones laborales</b>	Prohibición de suspensión perfecta (relación de trabajo sin pago ni obligación de trabajo)	Se estableció que en el caso de las personas con discapacidad, estas debían pasar a trabajo remoto o acceder a licencia remunerada con cargo a compensación al término de la emergencia sanitaria. La compensación no debe afectar las condiciones de salud de las personas con discapacidad ni los cuidados que requiera por parte de sus familiares. (Decreto 1468, 2020).
<b>Protección social</b>	Pensión por discapacidad severa	Se autorizaron pagos adelantados del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - Contigo. (Decreto 004, 2020; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2020).
<b>Protección social</b>	Canastas de alimentos	Se autorizó a gobiernos locales a adquirir y distribuir a población en situación de vulnerabilidad productos de primera necesidad. La Presidencia del Consejo de Ministros emitió una guía de orientación señalando que el criterio de priorización era pobreza monetaria, y solo si era necesario se podía considerar como criterio complementario los hogares con personas en situación de discapacidad severa. (Decreto 033, 2020).
<b>Protección social</b>	Bonos	Bono universal (subsido único de S/760) entregado, entre otros, a hogares con algún integrante que sea beneficiario del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - Contigo. Posteriormente se autorizó un segundo subsidio de S/760. (Decreto 052, 2020; Decreto 098, 2020).





*Obligaciones que debieron satisfacerse*

*Medidas efectivamente adoptadas*

<b>Categorías de análisis</b>	<b>Rubro</b>	<b>Medida</b>
<b>Generación de información estadística</b>	Creación de registros locales de personas con discapacidad para facilitar entrega de beneficios	Se modificaron los artículos 69 y 70 de la Ley general de la persona con discapacidad, estableciendo que la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (OREDIS) y las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED) deben implementar una base de datos sobre personas con discapacidad y organizaciones de protección ubicadas en sus jurisdicciones. (Decreto 1468, 2020).
	Registro de beneficiarios de medidas de protección social	Creación del Registro Nacional para Medidas COVID-19 en el Marco de la Emergencia Sanitaria, a cargo del RENIEC. Dicho registro incluye la información de los beneficiarios del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - Contigo. (Decreto 052, 2020).
<b>Consulta</b>	A pesar de la obligación de la Ley general de la persona con discapacidad, ninguna de las medidas adoptadas fue consultada	
<b>Acceso a la justicia</b>	Demandas de apoyos	Formulario y procedimiento virtual de Demanda virtual del reconocimiento judicial de apoyos y salvaguardias. (Resolución 122, 2020; Resolución 220, 2020).
<b>Personas residiendo en centros bajo control del Estado</b>	Psiquiátricos, cárceles y centros de atención residencial	Se deben adoptar los ajustes necesarios a los entornos físicos y adoptar acciones para prevenir el contagio de personas con discapacidad institucionalizadas en hospitales psiquiátricos, en centros de atención residencial (o similares) y en centros penitenciarios. Se establece la posibilidad de desarrollar pruebas de descarte a las personas con discapacidad y al personal que las atiende, así como articular con el establecimiento de salud correspondiente la inmediata atención de las personas que presenten positivo. También deben establecerse mecanismos para que mantengan la comunicación con sus familiares o personas de su entorno cercano. (Decreto 1468, 2020).

Elaboración propia.

La pandemia afectó severamente a personas con discapacidad, pues reforzó el aislamiento de este colectivo. Frente a ello, desde un enfoque de desarrollo humano y de discapacidad, las medidas debían tomar en cuenta la diversidad del colectivo y apuntar a una ampliación de bienestar y agencia. No obstante, esto no ocurrió.

En materia de protección social, no se tomó en cuenta la discapacidad como un criterio para ser beneficiario. El programa Contigo no surgió con la pandemia, la única medida fue adelantar los pagos. En el caso de las canastas y bonos, el criterio definitorio fue la pobreza monetaria, abandonando así la posibilidad de aplicar un enfoque multidimensional. Como consecuencia, para julio, apenas se habían repartido 10 000 canastas a personas con discapacidad (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad [CONADIS], 2020). Si bien en el Perú viven más de 300 000 personas con discapacidad en situación de pobreza (INEI, 2018), existe una relación entre la discapacidad y la pobreza (Pinilla-Roncancio, 2015) que no se visibiliza con los criterios de medición de la pobreza que aplica el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

En lo educativo, si bien las medidas sobre acceso y adaptaciones resultan alineadas al modelo de educación inclusiva, el programa Aprendo en casa no contó con intérprete en lengua de señas peruana hasta mayo, y recién en agosto se implementó un programa para educación básica especial. Esto limita seriamente el acceso a un entorno que busca brindar herramientas para potencializar los funcionamientos.

En el ámbito laboral, por su parte, se permitió otorgar licencia compensable. Sin embargo, la mayoría de personas con discapacidad que laboran tienen contratos temporales o de locación de servicios. En ese sentido, la medida no evitó que los contratos no fueran renovados, lo que generó la pérdida de empleos. Es decir, la medida no garantizó el bienestar en un contexto tan complejo. Frente a ello, una regulación orientada a promover empleo de este colectivo o paliar el impacto del desempleo hubiera sido más adecuada.

Con respecto a las privaciones de libertad, en junio, los decretos legislativos 1513 (Decreto 1513, 2020) y 1514 (Decreto 1514, 2020) establecieron disposiciones para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y juveniles por riesgo de contagio. No obstante, para el caso de personas con discapacidad internadas con medida de seguridad solamente contemplaron la posibilidad de revisar tales medidas. Una adecuada regulación de estas situaciones desde un enfoque de capacidad jurídica y vida en comunidad hubiera permitido pensar en políticas de desinstitutionalización y reducción de contagios. Esto debió haberse extendido también a hospitales psiquiátricos, donde viven personas con discapacidad bajo control total del Estado. A pesar de que formalmente estos hospitales contaban con planes de contingencia, la realidad indica que no fueron suficientes. Al respecto, en agosto, la Defensoría del Pueblo denunció que había 223 casos confirmados en uno de estos (2020).

Además, debemos destacar grandes ausencias. Ninguna de las medidas fue consultada, a pesar de existir una obligación legal al respecto. El participar de estas consultas hubiese permitido a las personas con discapacidad ejercer su agencia de manera efectiva. Estas oportunidades ayudan a la creación de organizaciones de personas con discapacidad, al surgimiento de liderazgos y al planteamiento de agendas de cambio y mejora.

Finalmente, a pesar de que el análisis en este documento es a nivel de adopción de medidas, la realidad indica que muchas de estas medidas no han sido adecuadamente implementadas. Casi todas las disposiciones del decreto legislativo 1468 están redactadas en una lógica *programática*, sin aplicación directa. Además, las medidas de recopilación de información no se han implementado y la información sobre las medidas adoptadas en el marco de la emergencia nunca estuvo en formatos plenamente accesibles.

## CONCLUSIONES

Perú cuenta con un marco normativo favorable a la inclusión del enfoque de discapacidad en las políticas públicas, que debe leerse de manera complementaria con el enfoque de desarrollo humano. Desde el punto de vista formal, las decisiones tomadas en el marco de la pandemia se adecuaron a dichos enfoques. No obstante, un análisis cercano de las medidas nos permite concluir que esto no se tradujo en medidas que permitan una maximización de autonomía y desarrollo, incluso considerando las limitaciones de un contexto de pandemia.

La emisión de normas es solamente un primer paso en la expansión del bienestar de las personas. Si bien son saludables los esfuerzos por incluir la discapacidad, esta inclusión ha sido fragmentada, incompleta y, en varios casos, meramente formal. No hubo un adecuado entendimiento de la diversidad humana e hizo falta capacidad técnica para comprender la perspectiva de discapacidad. Tampoco se apostó por una ampliación de la agencia y no se dieron procesos de consulta que permitan que la población con discapacidad participe en la formulación de las normas. Tampoco hubo un aparato estatal con la capacidad de implementar adecuadamente las medidas. En suma, las personas con discapacidad vieron gravemente afectadas sus posibilidades de bienestar, en lo económico y en otros ámbitos.

En tal sentido, el balance en materia de la atención a las personas con discapacidad durante la pandemia es positivo *en el papel*, aunque existe aún una deuda muy grande en la realidad. Si bien el haber intentado acercarse a un estándar ideal es importante, queda mucho trabajo pendiente. Este pasa principalmente por dejar de lado la mirada asistencialista y de incapacitación y procurar medidas que se traduzcan en un autónomo ejercicio de derechos.



## REFERENCIAS

- Aguerre, I. M., Riley-Powell, A. R., Weldon, C. T., Pajuelo, M. J., Celis Nacimiento, R. A., Puente-Arno, A., Cabrera, L., Oberhelman, R. A. y Paz-Soldán, V. A. (2019). “Knocking on doors that don’t open”: Experiences of caregivers of children living with disabilities in Iquitos and Lima, Peru. *Disability and Rehabilitation*, 41(21), 2538-2547. <https://doi.org/10.1080/09638288.2018.1471741>
- Bernabé-Ortiz, A., Diez-Canseco, F., Vásquez, A., Kuper, H., Walsham, M. y Blanchet, K. (2016). Inclusion of persons with disabilities in systems of social protection: A population-based survey and case-control study in Peru. *BMJ Open*, 6(8). <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2016-011300>
- Bickenbach, J. E., Felder, F. y Schmitz, B. (eds.). (2014). *Disability and the good human life*. Cambridge University Press.
- Bregaglio Lazarte, R. A. (2020). Nadie dijo que sería fácil. Los problemas en la aplicación del modelo social de la discapacidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En A. M. D’vila Lopes, F. Paredes Paredes, y R. A. Bregaglio Lazarte (eds.), *Tendências jurisprudenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos* (pp. 205-222). Livraria do Advogado.
- Bregaglio Lazarte, R. A. y Constantino Caycho, R. A. (2020). Un modelo para armar: La regulación de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el Perú a partir del Decreto Legislativo 1384. *Revista Latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos*, 4(1), 32-59. <https://bit.ly/3uOHwW4>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Persons with disabilities and coronavirus disease (COVID-19) in Latin America and the Caribbean: Status and guidelines*. <https://bit.ly/3mOiP9k>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020a). *Resolución 1/2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas*. <https://bit.ly/3dkZGZs>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020b). *Resolución 4/2020. Derechos humanos de las personas con COVID-19*. <https://bit.ly/3gcJfQR>
- Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. (2020, 26 de julio). *Centros de coordinación regional del Conadis lograron atender a más de 10 mil personas con discapacidad durante la pandemia*. Portal del Estado Peruano. <https://bit.ly/3dkvDkI>
- Constantino Caycho, R. A. (2017). *La otra consulta: El derecho a la consulta de las personas con discapacidad* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://bit.ly/3x0vsmD>
- Courtenay, K. y B. Perera. (2020). COVID-19 and people with intellectual disability: Impacts of a pandemic. *Irish Journal of Psychological Medicine*, 37(3), 231-236. <https://doi.org/10.1017/ipm.2020.45>
- Decreto 004 de 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social], D. O. n.º 15310 (2020). <https://bit.ly/3e681ld>
- Decreto 005 de 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social], D. O. n.º 15319 (2020). <https://bit.ly/3tmpMkH>
- Decreto 033 de 2020, D. O. n.º 15334 (2020). <https://bit.ly/3mUg7z9>
- Decreto 052 de 2020, D. O. n.º 15404 (2020). <https://bit.ly/3tqqVHN>
- Decreto 098 de 2020, D. O. n.º 15596 (2020). <https://bit.ly/3e9e6em>
- Decreto 1468 de 2020, D. O. n.º 15380 (2020). <https://bit.ly/3af0qh0>
- Decreto 1513 de 2020, D. O. n.º 15463 (2020). <https://bit.ly/3dm5eTR>

- Decreto 1514 de 2020, D. O. n.º 15463 (2020). <https://bit.ly/3dm5eTR>
- Defensoría del Pueblo. (2020, 8 de junio). *Defensoría del Pueblo alerta sobre 223 casos confirmados de coronavirus en hospital Víctor Larco Herrera*. <https://bit.ly/32mBdww>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2020). *COVID-19 response: Considerations for children and adults with disabilities*. <https://uni.cf/3aeiCqU>
- Grech, S. (2009). Disability, poverty and development: Critical reflections on the majority world debate. *Disability & Society*, 24(6), 771-784. <https://doi.org/10.1080/09687590903160266>
- Guterres, A. (2020). *Informe de políticas: Una respuesta a la COVID-19 inclusiva de la discapacidad*. <https://bit.ly/3giaBVN>
- Harnacke, C. (2012). Capability and disability: The CRPD from the perspective of the capabilities approach. En J. Anderson y J. P. M. Philips, *Disability and universal human rights: Legal, ethical, and conceptual implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (pp. 167-184). Utrecht University, Netherlands Institute of Human Rights.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad, 2017*. <https://bit.ly/3acg8cl>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: Caracterización de las condiciones de vida de la población con discapacidad, 2017*. <https://bit.ly/32gcF8A>
- Lewis, O. (2020). Supranational human rights bodies and protecting the rights of people with disabilities in the COVID-19 pandemic. *European Human Rights Law Review*, 4, 372-393.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020). *Protocolo para brindar la asistencia en la entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza - Contigo*. <https://bit.ly/32jjcQ4>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2018). *Ley N° 29973. Ley General de la Persona con Discapacidad y su Reglamento*. <https://bit.ly/2Q3lOyQ>
- Mitra, S. (2006). The capability approach and disability. *Journal of Disability Policy Studies*, 16(4). [https://doi.org/10.1177 %2F10442073060160040501](https://doi.org/10.1177/%2F10442073060160040501)
- Mitra, S. (2018). *Disability, health and human development*. Palgrave Pivot. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-53638-9>
- Moon, B. K. (2011). *Incorporación de la discapacidad en el programa de desarrollo*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/3mQboic>
- Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. <https://bit.ly/3wTycSC>
- Naciones Unidas. (2015a). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. <https://bit.ly/3dhUx4s>
- Naciones Unidas. (2015b). *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://bit.ly/2QqyI9U>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano* (A. Santos Mosquera, trad.). Paidós.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). *COVID-19 and the rights of persons with disabilities: Guidance*. <https://bit.ly/3smQTuk>

- Organización de Estados Americanos. (2020). *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*. <https://bit.ly/3mQzxVD>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *COVID-19 y el mundo del trabajo: Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todas las etapas de la respuesta a la pandemia*. <https://bit.ly/3ge85zK>
- Organización Mundial de la Salud. (2020a). *Consideraciones relativas a la discapacidad durante el brote de COVID-19*. <https://bit.ly/32hX3S2>
- Organización Mundial de la Salud. (2020b). *Prevención y control de infecciones en los centros de atención de larga estancia en el contexto de la COVID-19. Orientaciones provisionales*. <https://bit.ly/3to8sLR>
- Palacios, A. y Romañach, J. (2006). *El modelo de la diversidad. La bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*. Diversitas. <https://bit.ly/3wWZ18w>
- Pinilla-Roncancio, M. (2015). Disability and poverty: Two related conditions. A review of the literature. *Revista de la Facultad de Medicina*, 63(3), 113-123. <https://doi.org/10.15446/revfacmed.v63n3sup.50132>
- Resolución 093 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 15384 (2020). <https://bit.ly/3uXZKof>
- Resolución 122 de 2020 [Poder Judicial], D. O. n.º 14883 (2020). <https://bit.ly/3sj5s25>
- Resolución 125 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 15522 (2020). <https://bit.ly/32fK1Vd>

- Resolución 133 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 14437 (2020). <https://bit.ly/32ijhmW>
- Resolución 160 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 15342 (2020). <https://bit.ly/3dlnU67>
- Resolución 178 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 15651 (2020). <https://bit.ly/32gdLBp>
- Resolución 193 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 15676 (2020). <https://bit.ly/32hAHA7>
- Resolución 220 de 2020 [Poder Judicial], D. O. n.º 15538 (2020). <https://bit.ly/3e9iZUO>
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers. <https://bit.ly/3w-QHO0x>
- Robeyns, I. (2016). Capabiliarianism. *Journal of Human Development and Capabilities*, 17(3), 397-414. <https://doi.org/10.1080/19452829.2016.1145631>
- Sakellariou, D., Serrata Malfitano, A. P. y Rotarou E. S. (2020). Disability inclusiveness of government responses to COVID-19 in South America: A framework analysis study. *International Journal for Equity in Health*, 19(1). <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01244-x>
- Sen, A. (1988). The concept of development. En H. Chenery y T. N. Srinivasan, *Handbook of development economics* (pp. 9-26). Elsevier.
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. <https://bit.ly/3aanGfY>

## RENDA BÁSICA UNIVERSAL, DESARROLLO HUMANO Y DESMERCANTILIZACIÓN

Facundo García Valverde

Una de las consecuencias de las medidas de aislamiento social que produjo la pandemia del COVID-19 es la dramática caída de ingresos y de bienestar que experimentan vastos grupos de las economías latinoamericanas. Si bien se implementaron algunas políticas de seguridad alimentaria, una de las estrategias más comunes fue la de realizar transferencias monetarias como una forma de mantener ciertos niveles de consumo básicos al mismo tiempo que se limitaba la probabilidad de contagio. En principio, estos programas se plantearon una como una única transferencia —financiada o bien con fondos propios del Estado o bien con emisión de los bancos centrales. Sin embargo, tanto la repetición irregular del confinamiento obligatorio como el impacto negativo en la estructura de la economía puso en la discusión pública la necesidad de repetir estas transferencias. Dado esto, la discusión política sobre la renta básica universal (RBU), que parecía cerrada a algunos experimentos locales y a la academia, tomó nuevo vigor, y tanto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la defendieron como una estrategia para minimizar esa caída de ingresos, al menos para los sectores más castigados por la pandemia.

El propósito de este capítulo es contribuir a esta discusión, preguntando si una RBU sería compatible desde el marco teórico del desarrollo humano. Como mostraremos, existen conexiones plausibles entre elementos del desarrollo humano y de la RBU (la desmercantilización de la capacidad de trabajo y la *instrumentariedad* de los recursos), y tales conexiones permiten realizar una evaluación pertinente partiendo desde el enfoque del desarrollo humano. Adicionalmente, tal evaluación permitirá reconsiderar la importancia que los recursos tienen para el bienestar, lo cual fue manifestado claramente durante el contexto pandémico.

La pregunta central del capítulo no se intentará resolver en el mero plano teórico, sino que se aborda como requiriendo un juicio práctico contextual, es decir, que considere que la eventual desmercantilización debe asumir como restricción fáctica la situación pandémica y sus inciertos (aunque probables) efectos. De esta forma, asumiremos que la tarea de los filósofos políticos que trabajan dentro del paradigma del desarrollo humano es evaluar si un conjunto de valores puede o no funcionar como guías para la reforma o modificación radical de prácticas e instituciones, dada una lectura plausible de un contexto y *statu quo* determinados (Wolff, 2015, p. 365).

## **RBU Y DESARROLLO HUMANO**

Reconstruyamos brevemente las características definitorias de una RBU. El Estado debería garantizar a cada ciudadano una transferencia monetaria suficiente para vivir una vida digna, independientemente de lo que haga, de su condición económica o de la composición de su hogar. Así, las propuestas de RBU se distinguen de otras medidas de protección social por ser universales (y no focalizadas), incondicionales (no exigen la realización de una acción), permanentes e individualizadas (no dependientes del ingreso del hogar) (Van Parijs, 1995, p. 35).



Una defensa de la RBU desde el enfoque del desarrollo humano no es evidente a primera vista. Dado el énfasis de la primera en los recursos como métrica de la libertad, los clásicos argumentos senianos en contra de la métrica de los recursos podrían aplicarse rápidamente; ni una misma cantidad de recursos asegura una igualdad de capacidades y funcionamientos individuales ni da cuenta de la heterogeneidad humana en sus índices de conversión (Anderson, 2001).

Sin embargo, esta desconexión no es definitiva. La mayor parte de los defensores de la RBU, especialmente aquellos republicanos, han insistido en que ella no debería implicar el desmantelamiento de un estado de bienestar, es decir, en que las diferencias en el índice de conversión deben ser abordadas a través de otro tipo de políticas complementarias de protección social (Casassas, 2018).

El genuino punto de conexión se produce en las consecuencias y efectos sociales emancipadores de una RBU. Esta no es fetichista respecto del dinero transferido, sino que la defiende como la forma más eficiente y menos estigmatizante de asegurar una serie de valores y condiciones valiosas. Por ejemplo, los autores republicanos destacan que la RBU disminuiría la dominación de grupos vulnerables ya que ofrecería a los trabajadores asalariados una verdadera opción de salida y a las mujeres la independencia económica necesaria para escapar de relaciones opresivas en el hogar, aumentando así su autonomía (Pateman, 2004); las concepciones liberales señalan que una RBU incrementaría la libertad real de los individuos para combinar no solo entre distintos patrones de consumo sino entre distintos estilos de vida (Van Parijs, 1995).

En este sentido, el enfoque de desarrollo humano debería evaluar si estas consecuencias y efectos esperables de la RBU son efectivamente valiosas en términos de capacidades y funcionamientos. A continuación, argumentaremos que una de las consecuencias más potentes en esta dirección es la desmercantilización de la fuerza de trabajo.

## EL VALOR DE LA DESMERCANTILIZACIÓN PARA EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO

Las sociedades capitalistas sostienen que el mercado es más eficiente que una entidad centralizada para valorar y asignar —a través del mecanismo de precios— los distintos bienes y servicios ofrecidos, incluyendo la capacidad de trabajo de los individuos. Esta queda reducida a una mercancía (*commodity*) cuyo valor es establecido por el mercado a través del salario; dada la importancia central de los recursos para obtener distintas combinaciones de bienes y servicios, los individuos no tienen otra opción más que ingresar al mercado laboral para venderla. Si bien los estados de bienestar liberales matizan esta dependencia, mantienen la lógica subyacente en la medida en que la provisión de los derechos económicos está mediada por el compromiso individual de continuar ofreciendo la fuerza de trabajo en el mercado.

Los proyectos de RBU se oponen tanto a esta mercantilización como a las condiciones que la posibilitan. La RBU hace posible una “opción de salida” de tal mercantilización al convertir el sustento material en un derecho social y separar la obtención de un ingreso de la participación en el mercado; el trabajador asalariado no estaría más, entonces, obligado ni a alienar parcialmente su libertad (Casassas, 2018, p. 142) ni a abandonar el control sobre su trabajo (Esping-Andersen, 1996, p. 44). La mercantilización de la capacidad laboral ya no sería una presión coercitiva introducida por la estructura social, sino una opción que el individuo tiene la libertad real para elegir o rechazar.

La desmercantilización de la capacidad laboral mejora tanto la libertad republicana como no-dominación como la libertad desde el punto de vista liberal. La primera ventaja la recibirían tanto las mujeres que deben aceptar la dependencia de otro porque los patrones sexistas de su cultura la cargan con una división desigual de las tareas de cuidado como aquellos que trabajan en la economía informal y cuyos empleadores no están constreñidos por la legislación (Gheaus y Herzog, 2016).

La segunda ventaja (que consiste en ampliar los planes de vida posibles para grupos sociales e individuos que sufren grados significativos de subordinación porque el mercado no valora sus ideales de buena vida) sería recibida, por ejemplo, por los y las docentes, por quienes se dedican a tareas culturalmente feminizadas, por las y los artistas, por las madres o los padres que han decidido volcarse a tareas de cuidado, etcétera.

Tales ventajas son traducibles al enfoque de las capacidades. Martha Nussbaum incluyó como componente de una vida consistente con la dignidad humana tanto “tener derecho a buscar trabajo en plano de igualdad con los demás” como ser capaz de “trabajar como seres humanos, ejerciendo la razón práctica y manteniendo relaciones valiosas y positivas de reconocimiento mutuo con otros trabajadores y trabajadoras” (2011, p. 55). Siguiendo a Bonvin y Farvaque, esta capacidad puede definirse como la “libertad real para elegir el trabajo que uno tiene razones en valorar” y que “implica o bien a) una capacidad de no trabajar si uno elige no hacerlo (a través de una opción de salida valiosa) o bien b) una capacidad para participar efectivamente en la definición del contenido del trabajo, su organización, condición, modos de remunerarlo (la opción de voz)” (2006, p. 126).

De esta forma, el enfoque de capacidades argumentaría que el problema con la mercantilización es que el dinero se convierte en la única razón para buscar y mantener un empleo y que, por lo tanto, restringe completamente la deliberación individual respecto del valor de la actualización de sus capacidades para trabajar. Esta reducción deliberativa minimizaría el impacto negativo en la autoestima que conlleva realizar tareas repetitivas y poco valoradas, la afectación del autorespeto por tener que aceptar condiciones opresivas y la obstrucción para resignificar tanto el trabajo como la propia capacidad laboral. Por el contrario, cuando los mecanismos de desmercantilización son adecuados, los intereses materiales aparecen juntamente a los no materiales (autorrealización, desarrollo de talentos, construcción de relaciones

sociales, etc.) como elementos de la deliberación sobre el valor de ese trabajo y, por lo tanto, incrementa la capacidad de trabajo.

Al mismo tiempo, la mercantilización afecta negativamente el desarrollo de la agencia, una dimensión central para el desarrollo humano ya que la dependencia del mercado limita seriamente la capacidad para actuar y para introducir cambios en el propio entorno. Sin dudas, esta conexión es más débil y no deberíamos creer en la capacidad omnipotente del ímpetu desmercantilizante de la RBU. Como mencionan Bonvin y Farvaque (2006, pp. 129-131) e Ingrid Robeyns (2001), el incremento de la agencia no puede ser inmediato, ya que, en los contextos actuales, estará obturado tanto por factores estructurales (el sexismo de la división del trabajo, la presencia de roles de género definidos en relación con las tareas del cuidado o la racialización de los empleos) como por factores circunstanciales (el monto de la RBU, la tasa de desempleo o los criterios de focalización utilizados).

De esta forma, la desmercantilización puede entenderse como una condición necesaria para el desarrollo humano, en la medida en que alivia una agobiante restricción de la deliberación sobre el tipo de vida que los individuos tienen razones en valorar. Sin embargo, no es una condición suficiente, porque el contenido de la deliberación queda dentro de la pura responsabilidad del individuo y ella no es protegida contra otros factores sociales de conversión (como patrones culturales y de género) que también determinan las preferencias respecto del tipo de trabajo y de cómo combinarlo con otras actividades.

La vinculación entre las propuestas de RBU y el enfoque del desarrollo humano es plausible, pero, dado lo anterior, es dependiente de un juicio práctico sobre el contexto en particular. Así, lo que debe evaluarse es si, en un contexto específico, los beneficios de la desmercantilización son más centrales que las ventajas en una dimensión de agencia que aún se halle bajo condiciones mercantilizadoras. Por ejemplo, aunque un empleo haya sido aceptado exclusivamente por razones monetarias, su componente relacional podría generar efectos empode-

radores en términos de agencia que sean más centrales para el enfoque del desarrollo humano, especialmente si la alternativa desmercantilizada es recibir una transferencia condicionada al cumplimiento de un rol de género. En la próxima sección, analizaremos la relación entre la desmercantilización prometida por la RBU y el enfoque del desarrollo humano enfocándonos en el contexto pandémico actual, preguntándonos si es razonable, en este contexto, defender la RBU por su capacidad desmercantilizante. Responderemos negativamente en el corto plazo, pero positivamente al largo plazo.

## **DESMERCANTILIZACIÓN, JUICIO PRÁCTICO Y CONTEXTO PANDÉMICO**

En un contexto como el actual, donde la caída de ingresos y de la actividad económica pusieron en riesgo a amplios sectores de la población que ya venían siendo afectados por un período recesivo y de baja en los índices de desarrollo humano, la justificación más potente de las propuestas de la RBU se halla en razones de urgencia y subsistencia. La rapidez de las transferencias de una RBU limitada y emergencial, la premura por asegurar ciertas capacidades básicas y la cantidad de individuos que dependen de la economía informal constituyen razones aceptables y prioritarias con respecto a la desmercantilización para realizar el juicio práctico en un contexto como el actual.

El argumento de la urgencia está presente tanto en los numerosos programas de transferencias de la región, que o bien fueron reforzados o bien fueron creados, como en las propuestas de RBU de la CEPAL (2020) y el PNUD (Gray Molina y Ortiz-Juárez, 2020). A pesar de las diferencias significativas entre ellos (su duración y monto)<sup>1</sup>, ambos justifican contextualmente una RBU por su capacidad de reemplazar

---

1 De acuerdo con Rubio *et al.* (2020) , durante julio del 2020 ya se habían creado 26 programas de transferencias temporales en 18 países latinoamericanos.

rápidamente los ingresos detenidos por el desempleo y, así, incrementar la resiliencia de esos sectores frente a los efectos inmediatos más graves de la pandemia del COVID-19.

La necesidad de los juicios prácticos contextuales se hace evidente en este punto, ya que podría dar la impresión de que una justificación basada en la urgencia nos aleja todavía más de una RBU ideal. Por ejemplo, esa justificación emergencial reduce su potencial desmercantilizante: sus reglas de elegibilidad están ligadas a la insatisfacción de ciertas necesidades básicas, el monto del beneficio no supera lo necesario para una vida socialmente aceptable en una comunidad política y su relación con otros derechos es absolutamente débil para, por ejemplo, los trabajadores de la economía informal (Esping-Andersen, 1996, p. 46).

Sin embargo, un juicio contextual práctico del contexto pandémico y de la profundidad de sus efectos no puede ser reducido únicamente a la urgencia. Así como la pandemia del COVID-19 demostró de una manera cruda la inmensa cantidad de hogares e individuos latinoamericanos que “viven al día”, también mostró la falsedad de la ilusión de que el mercado es autosuficiente para garantizar las condiciones materiales de la ciudadanía. En primer término, los “trabajadores esenciales”, exceptuados de cumplir las medidas de aislamiento pero expuestos a un mayor riesgo, son aquellos que, en general, reciben sueldos medios, poco reconocimiento social y que solo fueron valorados cuando las calles y comercios se cerraron (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020). En segundo lugar, el contexto mostró de la manera más clara posible que la elección entre el tiempo dedicado a tareas de cuidado y el tiempo dedicado al trabajo asalariado es una elección atravesada desigualmente por un conjunto de factores de conversión estructurales; cuando las instituciones de cuidado (escuelas, guarderías, etc.) debieron cerrar, las mujeres se ocuparon de esas tareas ya sea renunciando a sus actividades laborales, ya sea encarando un “doble turno” (Naciones Unidas, 2020; Masterson, 2020).

De esta forma, el contexto pandémico restringió las capacidades para el trabajo y para realizar actividades valoradas socialmente, haciendo aún más improbable la conexión entre el mercado y una vida que el individuo tenga razones en valorar; en otros términos, mostró la profunda ceguera del mercado a los criterios extraproductivos y extramonetarios para satisfacer umbrales mínimos de capacidades básicas y para siquiera reconocer el valor económico de las tareas de cuidado. Dado esto, una RBU de emergencia y pensada para los quintiles más bajos de ingresos estaría compuesta por un grupo heterogéneo de individuos, desempleados (ya sean recientes o prepandémicos), trabajadores informales, trabajadores que debieron aceptar reducciones salariales considerables, quienes realizan cotidianamente tareas de cuidado y aquellos que se vieron forzados a dedicarse a ellas.

El argumento de la desmercantilización cumpliría una función crucial para justificar la extensión temporal de una RBU de emergencia que ofrezca a estos grupos un ingreso que cubra una línea de pobreza, como la propuesta por CEPAL (2020)<sup>2</sup>. La justificación afirmarí que la mayor necesidad o la mayor probabilidad de regresar al mercado laboral no constituyen razones fuertes para distinguir a los subgrupos de este conjunto heterogéneo, exigiéndoles el cumplimiento de condicionalidades de trabajo o de búsqueda del mismo, requisitos de entrada o salida, etcétera. En este sentido, el argumento de la desmercantilización puede hacer toda la diferencia entre aceptar que la RBU solo se justifica porque estamos transitando un momento histórico único que demanda políticas excepcionales<sup>3</sup>, o aceptar que la RBU puede diluir la dependencia de un mercado ciego a consideraciones extramonetarias

---

2 CEPAL calcula que una RBU de emergencia de seis meses de duración para todos implicaría 143 dólares por individuo, aproximadamente un 9.8 % del PBI.

3 Cooke y De Wispelaere (2020) argumentan en contra de la excepcionalidad, basándose en la probable reiteración de pandemias debido a la relación destructiva de la especie humana globalizada con el medio ambiente.

y que la pandemia expuso como una restricción a las deliberaciones individuales sobre la vida valiosa. La desmercantilización funcionaría, así, como una guía valorativa para institucionalizar incentivos, reconocimientos y opciones de salida del trabajo que respeten el valor extramonetario de nuestras propias vidas, de las tareas de cuidado y de los trabajos esenciales. Después de todo, sin tales institucionalizaciones, las revalorizaciones y nuevas formas del conflicto sobre cómo combinar el trabajo y el cuidado volverán a ser percibidas prepandémicamente y se renaturalizaría la carga desigual de las tareas de cuidado y de trabajos poco valorados.

La creciente discusión sobre la RBU debe, entonces, insistir en sus ventajas allende la urgencia contextual y, en este sentido, los efectos desmercantilizadores siguen siendo necesarios (aunque no suficientes) para modificar la distribución desigual de los costos de las tareas del cuidado y para lograr que las deliberaciones individuales sobre la propia vida incluyan otras razones más que la remuneración ofrecida por el mercado. En esa discusión de más largo plazo, el enfoque del desarrollo humano y la RBU pueden, como mostramos, ser aliados.

Sin lugar a dudas, esta no es la única discusión que debe encarar la RBU. La desmercantilización a través de la RBU no es gratuita y debe ser financiada. En la región latinoamericana, donde la informalidad laboral, la evasión fiscal y los altos grados de desigualdad impactan sobre el conjunto de recursos disponibles, tal financiación implica desafíos específicos vinculados a la creación de impuestos directos que afecten mayoritariamente a las elites y a los sectores más aventajados. Así, la RBU precisa contar con una economía política que se sostenga contra las resistencias políticas de esa elite que, a pesar de gozar de una RBU genuinamente universal, también sea la que tenga que asumir sus costos. Hasta ahora, esa resistencia se ha apoyado en una serie de argumentos de sentido común (“los individuos trabajarán menos”, “se favorecería la explotación de quienes producen por parte de quienes eligen una vida de ocio”, “sería excesivamente caro”, etc.) que se man-



tienen estables a pesar de ser refutados uniformemente en los diferentes microexperimentos realizados. La consideración rigurosa de estas evaluaciones, de cómo combatir el sentido común “trabajo-céntrico” y de cómo incluso países de ingresos medios pueden financiar una RBU deberán ser el objeto de una investigación aparte y decididamente interdisciplinar<sup>4</sup>.

## REFERENCIAS

- Anderson, E. (2001). Optional freedom. En J. Cohen y J. Rogers (eds.), *What's wrong with a free lunch?* (pp. 70-74). Beacon Press.
- Bonvin, J.-M. y Farvaque, N. (2006). Promoting capability for work». En S. Deneulin, M. Nebel y N. Sagovsky (eds.), *Transforming unjust structures: The capability approach* (pp. 121-42). Springer Netherlands.
- Casassas, D. (2018). *Libertad incondicional*. Paidós.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. <https://bit.ly/3uXLN9w>

---

4 Tres textos son altamente recomendables para comenzar esta exploración. CEPAL (2020, pp. 16-19) contiene diferentes cálculos de los costos y posibles financiamientos para una RBU de emergencia durante 6 meses. Una investigación sobre la comparación entre distintos esquemas de financiamiento más general puede hallarse en las microsimulaciones de Rigolini *et al.* (2020) acerca de los efectos de reemplazar transferencias monetarias focalizadas con una RBU; de acuerdo con ellos, en países de ingresos medios, la RBU con mayor impacto y factibilidad para reducir la pobreza sería aquella que se financiara con impuestos directos y que tuviera un monto que representara la distancia promedio entre los pobres y la línea de pobreza. Un exhaustivo análisis y evaluación de los microexperimentos con renta básica, en países de crecimiento económico divergente, puede hallarse en varios capítulos de Torry (2019).

- Cooke, J. y De Wispelaere, J. (2020). Basic income and pandemic preparedness. *Green European Journal*. <https://bit.ly/3uPf2LG>
- Esping-Andersen, G. (1996). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Gheaus, A. y Herzog, L. (2016). The goods of work (other than money!). *Journal of Social Philosophy*, 47(1), 70-89. <https://doi.org/10.1111/josp.12140>
- Gray Molina, G. y Ortiz-Juárez, E. (2020). *Temporary basic income: Protecting poor and vulnerable people in developing countries*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/3wSVesK>
- Masterson, V. (2020, 20 de octubre). *Why COVID-19 could force millions of women to quit work — and how to support them*. World Economic Forum. <https://bit.ly/2OTp0MZ>
- Naciones Unidas. (2020). *Policy brief: The impact of COVID-19 on women*. <https://bit.ly/3e1q5La>
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities. The human development approach*. Harvard University Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *ILO policy brief on COVID-19. Pillar 3: Protecting workers in the workplace*. <https://bit.ly/2Q0wnTs>
- Pateman, C. (2004). Democratizing citizenship: Some advantages of a basic income. *Politics & Society*, 32(1), 89-105. <https://doi.org/10.1177/0032329203261100>
- Rigolini, J., Lustig, N., Gentilini, U., Monsalve, E. y Quan, S. (2020). Comparative effects of universal basic income: Emerging issues and estimate. En U. Gentilini, M. Grosh, J. Rigolini y R. Yemtsov

(eds.), *Exploring universal basic income* (pp. 123-152). Banco Mundial. <https://bit.ly/2QrHQuX>

Robeyns, I. (2001). Will a basic income do justice to women? *Analyse & Kritik*, 23(1), 88-105. <https://doi.org/10.1515/auk-2001-0108>.

Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A., Palomo, N., Vargas, L. y Cuervo, M. (2020). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: III Edición: Seguridad social y mercado laboral*. Unicef. <https://uni.cf/3dlszER>

Torry, M. (ed.). (2019). *The Palgrave international handbook of basic income*. Palgrave Macmillan.

Van Parijs, P. (1995). *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198293577.001.0001>

Wolff, J. (2015). Political philosophy and the real world of the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 32(4), 360-372. <https://doi.org/10.1111/japp.12125>



**DESAFIOS EDUCATIVOS EN MEDIO  
DE LA PANDEMIA**





# **IMPACTO DEL COVID-19 SOBRE LAS CAPACIDADES EN EDUCACIÓN: DISCUSIÓN PARA EL CASO PERUANO**

Silvia Espinal

## **EDUCACIÓN Y ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES**

El enfoque de las capacidades ofrece un marco evaluativo-ético del desarrollo y bienestar humanos. Se evalúan las libertades (capacidades) de las personas sobre las decisiones que valoran y, del mismo modo, se busca remover las barreras a esas libertades expresadas en factores de conversión personales, ambientales y sociales. Para Sen y Nussbaum, la educación es una capacidad básica que impacta sobre el desarrollo de otras capacidades. Así, por ejemplo, se trata no solo de disponer de libros o materiales para leer sino de un espacio donde las desigualdades de género o la identidad étnico-racial no supongan límites para asistir a una escuela y la expansión de capacidades (Walker y Unterhalter, 2007, pp. 4-10).

Del mismo modo, dentro enfoque del desarrollo humano, la educación resulta también fundamental para el ejercicio del razonamiento crítico y reflexivo. En esta línea, los aportes de Martha Nussbaum resaltan el papel de las humanidades y la importancia de observar esta expansión de capacidades dentro de contextos que implican procesos de enseñanza diversos (Nussbaum, 1997, p. 6). Precisamente, esto nos

acerca a escenarios como el peruano, donde coexisten desigualdades educativas asociadas al género, etnia y situaciones de privación.

En el Perú, la realidad educativa muestra largas y profundas crisis desde hace varias décadas. Con la pandemia del COVID-19, estas crisis se han acentuado y plantean grandes retos en áreas vinculadas a la calidad de aprendizajes, docencia y gestión del servicio. ¿Cómo analizar estos procesos desde los lentes del enfoque del desarrollo humano? Dado que se trata de una problemática compleja y multidimensional, este artículo presenta una breve discusión sobre los primeros impactos del COVID-19 en las capacidades de educación de los estudiantes peruanos bajo el enfoque del desarrollo humano. Para ello, en el siguiente punto, se discuten estos primeros impactos sobre la escuela en el Perú bajo la modalidad del aprendizaje a distancia. Luego, en un tercer punto, se presenta la discusión sobre las capacidades de pensamiento crítico, razón práctica, ciudadanía global y resiliencia, cuya expansión resulta central en el modelo educativo peruano dentro de esta coyuntura. El artículo culmina con unas breves reflexiones.

## **LA PANDEMIA Y SUS PRIMEROS IMPACTOS SOBRE LA ESCUELA EN EL PERÚ**

La pandemia del COVID-19 ha impactado gravemente sobre el sistema educativo peruano. Como hemos señalado, la educación en el Perú enfrentaba previamente grandes problemáticas en cuanto a infraestructura, aprendizajes, calidad docente y gestión del servicio. Tras el cierre de todos los servicios educativos ante la crisis sanitaria, el Ministerio de Educación (Minedu) decidió implementar el aprendizaje a distancia a través de la estrategia Aprendo en casa, transmitida por internet, radio y televisión. Si bien esta medida resulta necesaria para afrontar el cierre físico de escuelas y la prestación presencial del servicio educativo, pronto se visibilizan problemáticas históricas y desigualdades del sector asociadas, por ejemplo, a la brecha digital que en



el caso peruano muestra una gran disparidad entre zonas urbanas y rurales: para el trimestre entre abril y junio del 2020, el acceso a computadora e internet en Lima Metropolitana alcanzó a más del 50 % de hogares conectados, mientras que en las zonas rurales este porcentaje es menos del 10 % (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2020).

Por las razones anteriores, el Minedu decidió transmitir las clases virtuales por radio y televisión, ya que ambos medios de comunicación sí alcanzan una mejor cobertura en las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, si bien el Minedu ha anunciado que el 96 % de los escolares en el Perú tiene acceso a Aprendo en casa, un 4 % no accede a la educación, por lo que se evalúa ampliar el año escolar o, en el retorno posterior a la presencialidad, recuperar horas pedagógicas para este grupo de estudiantes (“Ministro Benavides: el Minedu”, 2020; Minedu, 2020).

Asimismo, la brecha digital encierra retos asociados a la modalidad de aprendizaje en línea. Se trata de generar un espacio distinto con materiales y recursos pedagógicos adaptados a las nuevas plataformas, así como habilidades específicas para docentes y estudiantes. En el caso peruano, como parte de la estrategia Aprendo en casa del Minedu, se están brindando cursos de capacitación en herramientas virtuales y uso de las *tablets* a los docentes de los distintos niveles y regímenes del sector educación. Estos cursos aparecen bajo la denominación Cierre de brecha digital - Fortalecimiento de capacidades.

En suma, vemos que en este escenario de crisis la escuela virtual ha adquirido rápido protagonismo y las respuestas de parte del Minedu buscan atender estas nuevas demandas. Sin embargo, resulta importante pensar en los cambios y adaptaciones de la escuela en este escenario: ¿de qué modo la escuela transita hacia una comunidad de interaprendizaje virtual?, ¿qué capacidades debe formar la escuela dentro de este contexto? Sin duda, las funciones clásicas de la escuela, asociadas a la socialización entre los actores y la adquisición de normas y pautas, se generan ahora dentro de un espacio virtual. Por su parte, desde el

enfoque de las capacidades, la educación enfatiza la dimensión transformativa y empoderadora (Walker y Unterhalter, 2007, p. 11), donde el pensamiento crítico y la generación de oportunidades son cruciales. Por ello, resulta clave discutir qué capacidades se requieren en este contexto.

**¿QUÉ CAPACIDADES DEBEN DESARROLLARSE EN LOS ESTUDIANTES PARA AFRONTAR LA CRISIS EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO?**

Dada la coyuntura actual, muchos niños y adolescentes en las zonas rurales del país encuentran en esta brecha digital serias barreras para acceder al aprendizaje. Esto es especialmente crítico en cerca de 1 millón de niños y adolescentes con lengua materna distinta al castellano bajo el modelo de educación intercultural bilingüe (EIB). De acuerdo a información de la Defensoría del Pueblo, la estrategia Aprendo en casa solo está alcanzando a 200 mil estudiantes en la modalidad EIB, por lo que se está dejando fuera de la educación a una gran mayoría de niños y adolescentes rurales (Gómez Vega, 2020). Esta población excluida forma parte del 4 % de estudiantes del país que no han accedido a la educación en esta pandemia.

Desde el enfoque del desarrollo humano, como hemos señalado, los límites del contexto y la política pública suponen restricciones a las libertades, puesto que, si bien el sistema educativo provee bienes y recursos, esto no implica necesariamente que los individuos puedan convertirlos en oportunidades que valoran (Walker y Vaughan, 2012, p. 499). Entonces, si nos situamos dentro del espacio educativo, Nussbaum, a diferencia de Sen, ha señalado una lista de capacidades centrales, como razón práctica, afiliación, sentidos, imaginación y pensamiento, que están claramente vinculadas a la educación (Nussbaum, 2000, pp. 78-80). La expansión de estas capacidades debe estar mediada por un tipo de educación crítica que reconozca las estructuras

y desigualdades sociales y que aspire al cambio y transformación con justicia social. Estas son las propuestas desde la pedagogía crítica de Paulo Freire con las que el enfoque encuentra vínculos importantes (Walker, 2018, p. 448-450).

Bajo un contexto de alta incertidumbre y donde las desigualdades sociales se han visibilizado con mayor énfasis, consideramos que las capacidades de “pensamiento crítico” y “razón práctica” en los estudiantes resultan claves al promover procesos de aprendizaje reflexivos frente al contexto social y global. Para ello es también importante que los diseños curriculares sean adaptados por los docentes a esta nueva coyuntura. Desde una perspectiva de desarrollo humano, estos aprendizajes deben ser vinculados a un mundo altamente cambiante y a las oportunidades que puede ofrecer la educación desde una perspectiva crítica para abordar estas problemáticas. Por ejemplo, como parte del aprendizaje dentro del nuevo currículo nacional basado en competencias, los docentes pueden promover proyectos para el desarrollo de estas competencias a través del estímulo a la creatividad. Así, una problemática actual como la del COVID-19 no tiene una única lectura analítica, por lo que desde las aulas (ahora virtuales) se debe promover la investigación y la curiosidad por encontrar distintas respuestas a un fenómeno social. De este modo, bajo el enfoque del desarrollo humano, los estudiantes aprenderán a evaluar diferentes puntos de vista, ponderar evidencias y pensar sobre sus propias reflexiones dentro de las opciones que tengan disponibles (Brighouse, 2003).

De lo anterior se desprende una capacidad vinculada a la “ciudadanía global” que propone Nussbaum y que consideramos importante para la creación de una cultura crítica y con plataformas de debate que integren una pluralidad de visiones y narrativas (Walker, 2006, p. 70). La ciudadanía global involucra un sentido de pertenencia a una comunidad amplia con un énfasis en la interdependencia política, económica, sociocultural y en las interconexiones entre el nivel local, nacional y global (Unesco, 2015). Siguiendo ello, en el contexto actual

la capacidad de “ciudadanía global” implica para los estudiantes la comprensión de problemas mundiales y el desarrollo de competencias críticas y de responsabilidad personal y social. Más aún, esta capacidad busca reconocer y examinar creencias y valores sobre la justicia social y la forma como ello impacta sobre las decisiones políticas y sociales (Unesco, 2015). Esto último se conecta con el enfoque de las capacidades y el énfasis sobre los valores y la agencia en el espacio educativo. Por ejemplo, uno de los temas clave para este análisis es la problemática de cambio climático y desarrollo sostenible. Desde la escuela se busca promover la agencia de los estudiantes para una ciudadanía ambiental que recoja valores compartidos para la construcción de un mundo más sostenible y justo. Ello también atraviesa la dimensión cultural, pues la escuela debe recoger el universo de valores en distintos grupos étnico-culturales para las acciones de transformación y cambio. En este sentido, la ciudadanía global es una capacidad clave para enfrentar los desafíos de estas problemáticas globales.

Del mismo modo, se propone también la resiliencia como capacidad clave que implica la habilidad para negociar el riesgo y responder a contextos cambiantes y con alta incertidumbre (Walker, 2006). En el campo educativo, la resiliencia no solo refiere a una circunstancia individual, sino también a las situaciones del entorno que involucran fluctuaciones a lo largo del tiempo por lo que debe ser entendida dentro de un proceso dinámico de interrelaciones sociales (Gu y Day, 2013). Sin duda, a nivel del entorno, la pandemia actual plantea un conjunto de restricciones para el aprendizaje, por lo que la resiliencia se muestra como una capacidad clave para responder a estos desafíos. En este sentido, la pedagogía podría ser solo uno de los factores del proceso de resiliencia, que implica una respuesta más compleja a un conjunto de interacciones sociales y oportunidades (Walker, 2006). En el contexto actual, se promueve la resiliencia de los sistemas educativos para enfrentar la pandemia a nivel de la gestión y la coordinación de actores (Naciones Unidas, 2020), pero también es necesario desarrollar

esta capacidad en los estudiantes dentro de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Para ello, es importante que esta capacidad se integre a las áreas curriculares a través, por ejemplo, de relatos que permitan la discusión sobre la capacidad de resiliencia y la vinculación de ella con la coyuntura de crisis actual. Además, en esta rápida transición a la educación virtual es importante diseñar estrategias de resiliencia educativa no solo para estudiantes, sino también para docentes y padres de familia, puesto que el aprendizaje en casa requiere el acompañamiento clave de padres y cuidadores. En este sentido, resulta preciso incidir sobre el tipo de contenidos y capacidades a enfatizar de acuerdo a cada grado y según el contexto sociocultural de los estudiantes.

De lo anterior se desprende el punto sobre evaluación de las competencias: ¿qué se debe evaluar en este escenario de crisis? Precisamente, uno de los puntos de debate refiere a la evaluación y el avance de grado en la EBR (Educación Básica Regular). Desde un enfoque de desarrollo humano, antes que evaluar funcionamientos o logros de aprendizaje, se coloca un énfasis sobre las capacidades. Ahora bien, en un contexto de emergencia sanitaria y factores de conversión que constriñen el bienestar y salud emocional de los estudiantes, resulta complejo diseñar un sistema de evaluación de capacidades, pero sí consideramos importante que estas capacidades propuestas (resiliencia, pensamiento crítico, razón práctica y ciudadanía global) sean promovidas con mayor énfasis como parte de los procesos de aprendizaje en la escuela. Ello es factible dadas las características del currículo actual y el acento sobre el desarrollo de la creatividad y el pensamiento crítico para lograr las competencias esperadas. Más aún, por lo argumentado en párrafos anteriores, consideramos que el ejercicio del pensamiento crítico vinculado a la ciudadanía global debe ser especialmente fomentado en nuestras escuelas.

Por ejemplo, en América Latina, algunos países han optado por postergar las evaluaciones y promover a todos los estudiantes al grado siguiente. En particular, en México se ha introducido el portafolio de

aprendizaje como evaluación sin los exámenes finales clásicos, y en Ecuador se están explorando métodos alternativos para la evaluación (CEPAL, 2020, p. 9). En el caso del Perú, el Minedu ha aprobado recientemente las orientaciones para la evaluación de competencias de los estudiantes en el contexto de la pandemia, donde se especifican las promociones guiadas para la matrícula en el siguiente grado de estudios atendiendo a la diversidad y modalidad de educación de los estudiantes (Resolución 193, 2020). Si bien estas orientaciones señalan un proceso de promoción automática, resaltamos que el Minedu indique que los años 2020 y 2021 serán años complementarios que ofrecerán mayor tiempo y oportunidades para consolidar los aprendizajes de los estudiantes.

Precisamente, es en este espacio de aprendizaje donde adquiere relevancia el énfasis de las capacidades propuestas. En este sentido, si bien el actual currículo del Minedu ha sido diseñado bajo un enfoque por competencias, para lograr estas competencias se requiere un despliegue de creatividad y razonamiento crítico que permita la resolución de situaciones complejas que no tienen soluciones o respuestas únicas. En otras palabras, esto supone el desarrollo de la curiosidad y el fomento del pensamiento complejo a través de las distintas áreas de aprendizaje (Minedu, 2016). Dado el contexto actual, como indicamos anteriormente, no resulta posible introducir un sistema de evaluación de capacidades, pero sí es importante que las sesiones de aprendizaje incluyan un mayor énfasis sobre las cuatro capacidades propuestas. Sin duda, aquí adquiere especial protagonismo el enfoque del desarrollo humano al colocar un énfasis clave sobre el pensamiento crítico y la posibilidad del ejercicio de razonamiento y evaluación frente a las distintas situaciones planteadas.

## A MODO DE CIERRE

La pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve los graves problemas estructurales que caracterizan a países como el Perú. En el campo educativo, las decisiones gubernamentales buscaron asegurar el derecho a la educación para la gran mayoría de estudiantes peruanos a través de Aprendo en casa, estrategia de aprendizaje a distancia. Sin embargo, las brechas entre zonas urbanas y rurales se visibilizan con mayor énfasis y son los niños y adolescentes rurales quienes no cuentan con conexión a internet ni recursos tecnológicos adecuados. Más aún, una gran mayoría de los niños y adolescentes con lengua materna nativa en las zonas rurales del país no acceden todavía al aprendizaje a distancia.

Desde una perspectiva de desarrollo humano, la brecha digital asume la forma de factores de conversión, que junto a las desigualdades socioculturales suponen límites importantes para lograr funcionamientos como el estar educado dentro de esta coyuntura crítica. Es claro que el espacio de las capacidades supone un reto aún mayor, pues las ventajas que ofrece la educación virtual no implican necesariamente la posibilidad de oportunidades y elección en la niñez y adolescencia. Dada la situación de emergencia sanitaria, resulta importante que en los espacios de enseñanza- aprendizaje se promuevan capacidades como el pensamiento crítico, razón práctica, ciudadanía global y resiliencia.

En suma, es crucial entender la educación dentro de un contexto global en crisis con cambios y adaptaciones rápidas que exigen respuestas inmediatas en países con problemas estructurales históricos como el Perú. Sin duda, las medidas del sector educativo se orientan a asegurar el derecho a la educación de los niños y jóvenes con materiales y recursos en línea específicos. Pero junto a ello es clave asumir una perspectiva de desarrollo humano que coloque un énfasis sobre las oportunidades y espacios de elección para los niños y jóvenes en un escenario crítico y de alta incertidumbre. En este proceso, el acompañamiento y soporte de actores importantes como docentes y padres

de familia resulta crucial en una apuesta conjunta de una educación crítica y dialogante con el escenario mundial actual.

## REFERENCIAS

- Brighouse, H. (2003). *School choice and social justice*. Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/3gg8lOI>
- Gómez Vega, R. (2020, 25 de junio). “Aprendo en casa”: Más de un millón de niños peruanos no reciben clases en su lengua materna [Entrevista]. <https://bit.ly/32jlFd5>
- Gu, Q. y Day, C. (2013). Challenges to teacher resilience: Conditions count. *British Educational Research Journal*, 39(1), 22–44. <https://doi.org/10.1080/01411926.2011.623152>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Trimestre abril-mayo-junio 2020*. <https://bit.ly/3abNQyY>
- Ministerio de Educación. (2016). *Currículo Nacional de la Educación Básica*. <https://bit.ly/3uVMeBi>
- Ministerio de Educación. (2020). *Evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje. Resultados 2019*. <https://bit.ly/3mP0dWU>
- Ministro Benavides: el MINEDU se está reestructurando para darle más peso a la innovación*. (2020, 24 de julio). Portal del Estado Peruano. <https://bit.ly/3dlAr9u>



- Naciones Unidas. (2020). *Policy brief: Education during COVID-19 and beyond*. <https://bit.ly/2QyJoDG>
- Nussbaum, M. (1997). *Cultivating humanity: A classical defense of reform in liberal education*. Harvard University Press.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- Resolución 193 de 2020 [Minedu], D. O. n.º 15676 (2020). <https://bit.ly/2Qv8CT6>
- Unesco. (2015). *Global citizenship education: Topics and learning objectives*.
- Walker, M. (2006). *Higher education pedagogies. A capabilities approach*. Open University Press.
- Walker, M. (2018). La enseñanza del desarrollo humano: Algunas implicaciones pedagógicas. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia, *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina* (pp. 448-450). Manantial.
- Walker, M. y Unterhalter, E. (2007). *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. Palgrave Macmillan.
- Walker, M. y Vaughan, R. P. (2012). Capabilities, values and education policy. *Journal of Human Development and Capabilities*, 13(3), 495-512. <https://doi.org/10.1080/19452829.2012.679648>



# EL PODER DE LA EDUCACIÓN EN JUEGO: RETOS Y OPORTUNIDADES DEL PROGRAMA EDUCATIVO “APRENDO EN CASA” EN EL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA EN EL PERÚ

César Aranibar  
Estefanía Urbano

La rápida propagación del COVID-19 en el Perú, un país con uno de los mayores índices de contagio y decesos en la región (Pighi, 2020), ha redefinido abruptamente diversos ámbitos de la vida. Existe un contexto de permanente incertidumbre, un constante miedo al contagio, ansiedades respecto al trabajo y nuevos retos para la educación. La emergencia sanitaria en el Perú ha limitado las libertades de sus ciudadanos y ciudadanas de muchas maneras y, en ese sentido, ha afectado el desarrollo del país.

La propuesta del enfoque de capacidades de Sen (1979) ha permitido complejizar la manera de entender el desarrollo y considerar que este no puede evaluarse únicamente con indicadores monetarios que invisibilizan la injusticia y las inequidades, sino que su foco debe ser la libertad que tienen las personas para poder llevar una vida que valoran y tienen buenas razones para valorar. Para evaluarlo, hay que partir por preguntarse qué oportunidades reales tienen las personas para vivir como aspiran a vivir. Las oportunidades reales y las capacidades de las personas se despliegan no solo gracias al desarrollo económico, sino

también a las estructuras sociales: la democracia, las libertades políticas, las oportunidades sociales, la transparencia y protección social (Sen, 2000). Así, el enfoque de capacidades enfatiza la igualdad de dignidad de las personas, lo que implica garantizar el acceso a los derechos fundamentales para proteger su libertad (Nussbaum, 2006).

En línea con el enfoque de capacidades de Sen (2000), es pertinente analizar los ámbitos del desarrollo que trascienden lo económico, entre los que destaca la educación. Nussbaum (2016) propone la educación como un funcionamiento fértil, pues ella facilita la expansión de otras capacidades. Al acceder a educación, las personas pueden crear y acceder a oportunidades de crecimiento personal (Bernal, 2014). La educación facilita el empoderamiento y es un camino hacia la justicia social. Ella permite la adquisición de capacidades valiosas para que las personas tengan una vida con características que valoran. Además, la educación tiene un impacto intra e interpersonal: los individuos obtienen beneficios individuales de la educación, pero también gracias a ella pueden contribuir con el beneficio social, lo cual supone contribuir al desarrollo de la libertad, la democracia y el bienestar colectivo (Unterhalter, 2018). Así, la educación permite que las personas tengan mejores oportunidades laborales, se informen, participen políticamente y puedan relacionarse con otros (Nussbaum, 2011). Aunque la educación es una de las herramientas más importantes para luchar contra la desigualdad social, a su vez puede replicar e incluso potenciar las brechas (Sanz Ponce y Sarmiento, 2016).

## **EL SERVICIO EDUCATIVO PERUANO EN LA EMERGENCIA SANITARIA: RETOS Y OPORTUNIDADES**

El expresidente Vizcarra, el 16 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio peruano, contemplando entre una de sus decisiones la postergación del inicio del año escolar. En esta coyuntura, el Estado peruano ha desplegado un esfuerzo

sin precedentes para que niñas, niños y adolescentes continúen aprendiendo a través del programa *Aprendo en casa* (AeC en adelante), un servicio de educación a distancia que pretende llegar a todos los hogares a través múltiples canales. Es así como el Ministerio de Educación (Minedu), a través de la resolución ministerial 160-2020-Minedu (Resolución 160, 2020), decretó el 6 de abril del 2020 como fecha de inicio del año escolar, mediante la implementación de la estrategia AeC. El Estado peruano estima que, en esa fecha, más de 6 millones de escolares en el Perú iniciaron sus clases a través de la plataforma AeC (Minedu, 2020b).

El programa abarca educación inicial, primaria, secundaria, básica especial y básica alternativa<sup>1</sup>. La programación diaria está organizada de acuerdo a los distintos grados y asignaturas y es transmitida por medio de tres canales: internet, radio y televisión. A través de internet, se ofrecen actividades en una plataforma digital, las cuales requieren que las y los estudiantes de inicial y primaria cuenten con el acompañamiento de un adulto. En el caso de secundaria, se espera que las completen autónomamente. A través de la radio, se emite un programa diario que dura 15 minutos para inicial y 30 minutos para primaria y secundaria a través de alrededor de mil emisoras nacionales. El programa radial se transmite en castellano y en lenguas originarias. Por medio de la televisión, se emite un programa a través de 6 canales de señal abierta que dura alrededor de 30 minutos por grado. La estrategia AeC presupone que las y los estudiantes cuentan con acceso como mínimo a uno de estos canales, de manera que sus posibilidades de acceso a tecnología terminarán moldeando su experiencia educativa.

Dada la importancia de la educación como un vehículo para expandir las capacidades y potenciar la agencia, es relevante analizar

---

1 AeC ha considerado las diferentes modalidades para cada uno de los niveles de escolaridad. Por ejemplo, en el nivel secundario, la estrategia de educación a distancia ha contemplado la secundaria regular, residencia, tutorial y alternancia.

los cambios que está atravesando. Por ello, en las líneas que siguen, se identificarán algunos retos y oportunidades del programa AeC.

El acceso a una educación de calidad en un país estructuralmente desigual como el Perú ha sido desde siempre un reto, incluso antes de la pandemia. Nussbaum (2006) plantea que, para el desarrollo de la democracia, la disminución de las brechas sociales y el establecimiento de umbrales mínimos de justicia que permitan el desarrollo de capacidades, los sistemas educativos tienen que garantizar la calidad en el servicio que brindan y no únicamente igualar el servicio. Una educación de calidad tiene que responder a las capacidades de cada estudiante y a su realidad particular (Sanz Ponce y Sarmiento, 2016).

El primer y más urgente reto de AeC es su cobertura. Las estadísticas<sup>2</sup> indican que la mayoría de estudiantes (71 %) accede al programa través de la televisión, 43 % por medio de WhatsApp, 24 % por la página web y alrededor de 15 % por radio. Cabe resaltar que la programación televisiva por grado es de solo treinta minutos diarios por asignatura, con una enorme variación entre el nivel primario y secundario en relación al número de asignaturas al día. Es decir, la educación básica de una amplia mayoría de niñas, niños y adolescentes del Perú estaría limitándose a una sesión al día (ya que solo los estudiantes de quinto de secundaria tienen dos asignaturas por día). Si bien AeC no se limita al programa de televisión, lamentablemente esto es lo poco a lo que puede acceder la mayoría. Respecto a los motivos para no acceder a los contenidos educativos, se encontró que el 58 % de familias no lo hace por falta de recursos (no tener televisor, radio, internet o mala señal). Vemos entonces que niñas, niños y adolescentes carecen

---

2 Las estadísticas que reportamos fueron extraídas de los resultados de la encuesta aplicada por la Oficina de Seguimiento y de Evaluación Estratégica (OSEE) del Minedu para monitorear el programa AeC correspondientes a julio del 2020. Durante este mes, se encuestó a una muestra de 10 065 familias por medio de llamadas telefónicas (Minedu, 2020a).

de condiciones materiales mínimas para poder aprender, lo cual puede generar que la educación incremente las brechas en lugar de acortarlas (Chauvin y Faiola, 2020). Si bien hay un esfuerzo del Gobierno peruano para garantizar el acceso al programa a través de la entrega de *tablets*, es preocupante que su distribución recién se haya programado para la segunda semana de octubre del 2020, a poco menos de dos meses de culminar el año escolar, y esté destinada solamente para algunos estudiantes de zonas rurales y urbano-marginales de cuarto de primaria a quinto de secundaria (“Aprendo en casa”, 2020). Esta iniciativa aún tiene diversos sectores por cubrir y esta tarea debe ser atendida con presteza. Es urgente igualar las condiciones mínimas que garanticen el acceso a esta nueva modalidad de educación pública para todas y todos. Aunque las y los estudiantes tengan disposición para el aprendizaje, esta capacidad no podrá desarrollarse a menos que haya un entorno sociopolítico y económico con condiciones materiales básicas que facilite su desarrollo (Alessandrini, 2017).

El segundo reto tiene que ver con los supuestos de AeC. Por un lado, este programa presupone a estudiantes con recursos tecnológicos, pese a que sabemos que la mayoría no cuenta con ellos, pues en el Perú solamente 1 de cada 3 hogares tiene una computadora (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018). Por otro lado, las actividades propuestas asumen que las y los estudiantes cuentan con la posibilidad de ser acompañados por un familiar. Considerando la precariedad laboral a la que la mayoría de personas en el Perú está expuesta, es posible intuir que los adultos del hogar se ven obligados a salir de casa para trabajar y tienen poco tiempo para apoyar los aprendizajes. Más aún, un importante porcentaje de familias (46 %) reporta que no se sienten en capacidad para sostener los procesos educativos de sus hijos. Respecto a las razones para ello, se observa que un 34 % necesita recursos materiales y un 26 % reporta que requiere de orientación para saber cómo acompañar a sus hijas e hijos. Llevar el aprendizaje a los hogares está demandando el acompañamiento de la familia,

pero, en un contexto tan desigual como el peruano, asignar esta responsabilidad a la familia es una sobreexigencia, especialmente considerando que estas familias han tenido limitadas oportunidades de acceso a educación: 25 % de adultos en el Perú cuenta solamente con educación primaria y un 38 % con secundaria completa (INEI, 2019). De acuerdo con Sen (2000), las personas que experimentan privaciones económicas, educativas y de salud ven limitadas sus capacidades y funcionamientos en comparación con quienes no afrontan estos obstáculos. Resultaría injusto, entonces, que familias que no han podido acceder a una educación de calidad hoy tengan que hacerse cargo de la educación de sus hijas e hijos. El Estado peruano tiene como tarea pendiente buscar canales para que adultos capacitados, como las y los docentes, sean quienes sostengan principalmente la estrategia de educación a distancia.

El tercer reto atañe al relacionamiento entre los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje. El vínculo entre docentes y estudiantes, y entre los propios estudiantes, no está siendo sostenido por AeC. Desde el enfoque de capacidades, Nussbaum (2011) destaca la importancia de las relaciones interpersonales proponiendo la capacidad de afiliación, definida como la capacidad de interactuar y convivir con otras personas. La autora indica que esta capacidad es clave para el aprendizaje, pues a través de la interacción social es posible aprender acerca de la empatía, el respeto y los arreglos sociales. De hecho, una de las principales demandas de las familias tiene que ver precisamente con la poca presencia de docentes en AeC: 41 % de ellas no está satisfecha con el programa por la falta de interacción con profesores, y solamente 34 % reporta que son contactadas a diario por algún docente. La comunicación entre estudiantes y docentes se da principalmente a través de WhatsApp y básicamente consiste en el envío de trabajos y tareas que son parte de sus portafolios. En el contexto peruano, es muy probable que muchos estudiantes se comuniquen con sus docentes a través del celular de alguno de sus cuidadores, quienes podrían estar



mucho tiempo fuera de casa trabajando, lo cual limita también las posibilidades de comunicación con sus docentes. Si bien WhatsApp es bastante útil para mantener una comunicación fluida, no está diseñado para sostener un proceso de educación virtual. La interacción entre estudiantes tampoco es promovida por esta modalidad de educación. Si se comunican, lo hacen por iniciativa propia y con los medios que están a su alcance. Lo que docentes y estudiantes están haciendo es autogestionar sus propios procesos y su comunicación a través de los (pocos) recursos que tienen a mano. Es fundamental que el servicio de educación pública ofrezca canales de comunicación apropiados para la modalidad a distancia. Desde el enfoque de capacidades, urge garantizar condiciones para el intercambio entre las personas, de manera que puedan desarrollar capacidades y potencialidades personales y grupales (Rossi, 2013).

Un cuarto reto tiene que ver con el tipo de aprendizajes que está fomentando el programa. Con acierto, Natalia González (Rosel, 2020) señaló que una pregunta que AeC debe hacerse es ¿qué necesitan aprender hoy las niñas, niños y adolescentes del Perú? Un programa de educación a distancia no debería limitarse a trasladar los contenidos que se enseñaban presencialmente a un entorno virtual, menos aún en el contexto tan distinto que vivimos. Hoy, más que nunca, la escuela debe asumir el reto de formar ciudadanas y ciudadanos críticos, y debe sostener el aprendizaje de las habilidades que les permitirán desenvolverse y ejercer su ciudadanía en el mundo de hoy. Esta es la propuesta de Nussbaum (2016) para que la escuela forme las capacidades de pensar críticamente, de empatizar con los demás y del ejercicio de ciudadanía.

Como se señaló al inicio de este capítulo, la educación es clave para expandir capacidades y es uno de los motores de la transformación social. Una persona que recibe una educación de calidad accede a una serie de oportunidades, potencia sus capacidades y tiene más herramientas para cambiar el mundo que lo rodea. Hablar de educación, sobre todo en medio de la emergencia sanitaria por el COVID-19, es

hablar de justicia social, entendida como las estructuras y condiciones sociales que facilitan el ser y el actuar en congruencia con una vida que aspiramos a tener (Nussbaum, 2006). El contexto de crisis actual ha mostrado las persistentes inequidades instaladas en las estructuras del país. Si aprovechamos —y potenciamos— la oportunidad de la educación como funcionamiento fértil, también estamos buscando alcanzar justicia social (Alessandrini, 2017). Por ello, AeC también presenta una serie de oportunidades que pueden contribuir con la construcción de un país más justo e igualitario.

La primera oportunidad es la posibilidad de equiparar un servicio educativo público y de calidad que llegue a cada niña, niño y adolescente en el Perú. Este esfuerzo por innovar los contenidos y la metodología de la educación básica no tiene precedentes. Por primera vez, hay un gran equipo de profesionales pensando conjuntamente en la educación pública como un único sistema y como un importante servicio que debe adaptarse a las demandas de hoy y responder a las necesidades de las y los estudiantes. Este esfuerzo es sumamente valioso y debe ser sostenido. Aún no hay certeza de cómo ni cuándo las clases presenciales serán retomadas, pero AeC es una potente herramienta que puede complementar los aprendizajes que se den en las aulas en el futuro. Puede facilitar la orientación y supervisión de tareas escolares, y, en ese sentido, significa un apoyo muy importante para las familias de las y los estudiantes peruanos. Si este programa educativo continúa siendo desarrollado y ofrece una educación de calidad para todo aquel que lo necesite, será un aliado clave para potenciar capacidades y acortar las enormes brechas de la sociedad peruana.

Una segunda oportunidad de este programa tiene que ver con su alcance y posible impacto en toda la sociedad. Al estar sostenido en tecnologías que son potencialmente accesibles para cualquier ciudadano y ciudadana, AeC es también una herramienta de educación social; sobre todo porque históricamente el sistema educativo peruano ha reflejado una baja calidad y dificultades para su cobertura. Esta es una gran

oportunidad para que el Perú potencie su capital humano, de manera que sus ciudadanas y ciudadanos se reconozcan como tales identificando las funciones, deberes y derechos que tienen con su comunidad (Moschini, 2017). Esta educación social es, según Nussbaum (2016), una educación para la ciudadanía en la que se construyen valores sociales comunes, el respeto por el otro y su dignidad.

Una tercera oportunidad de este programa es, precisamente, que invita a que docentes, estudiantes y la sociedad cuestionen y resignifiquen el aprendizaje. AeC invita a pensar qué es aprender, qué es un buen aprendizaje (y cómo garantizarlo) y qué es necesario aprender en un contexto como el actual. Asimismo, el rol que tienen las tecnologías en este proceso también está siendo pensado y cuestionado. ¿Qué canal es el más adecuado? ¿Cuánto tiempo es suficiente? Consideramos que gracias a esta iniciativa será posible que el aprendizaje fuera del espacio físico de la escuela cobre valor, que las tecnologías de la información estén a su servicio y que se replantee la relación entre escuela y familia.

## REFLEXIÓN FINAL

En definitiva, hacer llegar la escuela pública a los hogares a través de la tecnología es un gran logro del sistema educativo peruano. Al parecer, la televisión es el medio más efectivo para hacerlo, pues la mayoría de hogares cuenta con uno. Sin embargo, es insuficiente, y, de permanecer así, la educación pública está limitando severamente las oportunidades de niñas, niños y adolescentes. Este medio para llevar la educación a los hogares tiene que ser complementado urgentemente. En ese sentido, la iniciativa de compra de *tablets* prometida por el Estado peruano debería ser extendida a cada niña, niño y adolescente que esté matriculado en una institución educativa pública. Para el éxito de esta iniciativa, además, es fundamental que el Estado peruano garantice condiciones mínimas de infraestructura, electricidad y conectividad que lleguen a cada región del país, una tarea pendiente desde mucho antes de la

pandemia. Estos dispositivos deberían tener canales apropiados para que docentes y estudiantes se comuniquen de manera sencilla y fluida. Si bien WhatsApp es un medio que está sosteniendo la comunicación con la escuela, esta no es una aplicación diseñada con fines educativos. Hay que permitir que las y los docentes dirijan y acompañen los aprendizajes, además de facilitar un canal adecuado para poder conectarse con sus estudiantes. Asimismo, es fundamental cuestionarse qué necesitan aprender niñas, niños y adolescentes en el mundo de hoy y a partir de ello construir o reconstruir programas educativos que respondan a sus necesidades y les permitan auténticamente expandir sus capacidades. Finalmente, es necesario que esta nueva modalidad de aprendizaje también procure resignificar la manera en que las y los estudiantes entienden el proceso de aprender y el rol que cumple la tecnología en él. Debemos convencerlos de que se puede aprender, y se puede hacerlo bien, fuera del espacio físico de la escuela, y de que lo que aprenderán será útil en sus presentes y también les permitirá tener mejores futuros. Pero para que esto sea posible, hay que pensar y buscar superar los múltiples retos que la educación básica tiene hoy en el contexto de emergencia sanitaria en el Perú.

Además de retos, AeC presenta valiosas oportunidades. Esta estrategia es una oportunidad de ofrecer un servicio educativo estandarizado de calidad para niñas, niños y adolescentes de diversos contextos del Perú. Asimismo, dado que AeC se transmite a través de canales que son potencialmente accesibles para todos los peruanos y peruanas, es también una ventana de educación social. Es una oportunidad para que quienes no han podido acceder a educación de calidad en el pasado lo hagan ahora. Este programa educativo también representa la posibilidad de repensar y redefinir el aprendizaje incorporando tecnologías de la información para potenciarlo.

Si se superan estos retos, AeC podría ser una herramienta clave para acortar las brechas que caracterizan a la sociedad peruana. Si no se resuelven estas dificultades, el programa lamentablemente generará

que ellas se sigan incrementando y limitará la libertad y posibilidades de desarrollo de aquellas niñas, niños y adolescentes que acceden a este servicio. Consideramos que es una tarea urgente trabajar en la mejora de esta estrategia, puesto que el acceso a educación de calidad es una cuestión de justicia social. Urge garantizar el acceso a un buen servicio educativo para que peruanas y peruanos expandan sus capacidades y tengan la posibilidad de tener una vida que valoran y tienen buenas razones para valorar. Si se aprovechan las oportunidades que presenta AeC, la educación en el Perú tiene la posibilidad de dar un salto cualitativo sin precedentes y potenciar así un ámbito clave del desarrollo del Perú, aun en el contexto de crisis sanitaria.

Ad portas de finalizar el año 2020, el Gobierno peruano ha señalado que quienes han accedido a la educación pública a distancia pasarán automáticamente de grado. ¿Justicia o fracaso? Esta medida puede parecer razonable, pues el Minedu reconoce que no todas y todos han podido continuar sus aprendizajes con regularidad, entonces, impedir que pasen de grado sería injusto. No obstante, a su vez, también es un reconocimiento del fracaso, pues refleja la consciencia de que la educación no ha llegado a quienes debería: muchos estudiantes no han aprendido desde casa.

La expansión de la educación en el Perú, por sí sola, no garantiza que las y los estudiantes estén siendo formados, educados y que estén aprendiendo. Si bien es esencial el acceso a la educación para la expansión de las capacidades, el Estado debe garantizar que esta sea de calidad. Es una cuestión de justicia social: para respetar la dignidad de las y los estudiantes peruanos, para potenciar su desarrollo y para expandir capacidades que les permitan alcanzar mayor libertad. Una educación que no es de calidad genera una falsa ilusión de agencia y libertad: deja estudiantes que permanecen en el sistema educativo con la esperanza de un futuro mejor, aun cuando la educación que reciben no garantiza que accedan a mejores oportunidades.

La experiencia del 2020 ha demostrado que el programa educativo AeC todavía tiene muchos retos por superar, pero un gran potencial también. A pesar de que la coyuntura actual apunta a que globalmente la educación siga a distancia durante el 2021, la experiencia de la educación básica regular en el 2020 ha dejado una serie de aprendizajes que valdría la pena que el Estado peruano, a través del Minedu, pueda evaluar y considerar. AeC podría ser un aliado para transformar radicalmente la educación pública en el Perú. Y a pesar de que esta oportunidad podría entenderse como un ideal, Carl Jung (2006) consideraba que los ideales no merecen ser rechazados, porque lejos de ser nuestro punto de llegada son más bien las luces que orientan nuestro camino. Esta es una oportunidad grande y única. Esperamos no perderla.

## REFERENCIAS

- Alessandrini, G. (2017). Generar capacidades: Educación y justicia social. En *El enfoque de las capacidades: ¿Una teoría pedagógica?* (pp. 19-46). Abya-Yala.
- Aprendo en casa: ¿cuándo y a quiénes se entregará las tablets adquiridas por el Gobierno? (2020, 5 de octubre). *El Comercio*. <https://bit.ly/3mW5iN9>
- Bernal, A. (2014). La función de la educación para la creación de las capacidades centrales. *Edetania*, 46, 123-140. <https://bit.ly/2Q-8v7xv>
- Chauvin, L. y Faoila, A. (2020, 16 de octubre). Remote learning is deepening the divide between rich and poor. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3afpG6U>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Estadísticas de las tecnologías de la información y comunicación en los hogares*. <https://bit.ly/3uYr99y>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Indicadores de educación por departamento 2008-2018*. <https://bit.ly/3drBZ1C>
- Jung, C. (2006). *Obra completa: Vol. 16. La práctica de la psicoterapia. Contribuciones al problema de la psicoterapia y a la psicología de la transferencia* (J. Navarro Pérez, trad.). Trotta.
- Ministerio de Educación. (2020a). *Aprendo en casa*. <https://bit.ly/3x5hhfR>
- Ministerio de Educación. (2020b, 6 de abril). *Más de 6 millones de escolares comenzaron clases a través de "Aprendo en casa"*. Portal del Estado Peruano. <https://bit.ly/3wW3to5>
- Moschini, L. (2017). *Gender Mainstreaming y capabilities approach en la formación a la ciudadanía*. En G. Alessandrini (coord.), *El enfoque de las capacidades: ¿Una teoría pedagógica?* (pp. 217-250). Universidad Politécnica Salesiana. <https://bit.ly/32m1dID>
- Nussbaum, M. (2006). *Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión* (R. Vilá Vernis y A. Santos Mosquera, trads.). Paidós.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities*. Harvard University Press.
- Nussbaum, M. (2016). Educación para el lucro, educación para la libertad. *Nómadas*, 44, 13-25. <https://bit.ly/3drEWQ5>
- Pighi Bel, P. (2020, 28 de agosto). *Coronavirus en Perú: 5 factores que explican por qué es el país con la mayor tasa de mortalidad entre los más afectados por la pandemia*. BBC News Mundo. <https://bbc.in/3gfT6W2>
- Resolución 160 de 2020 [Ministerio de Educación], D. O. n.º 15342 (2020). <https://bit.ly/2QrHogi>

- Rosel, O. (2020, 27 de agosto). *Natalia González: “La gran limitación de Aprender en Casa ha sido tratar de replicar lo que estaba previsto que suceda en el aula”* [Entrevista]. IEP. Agosto 26, 2020. <https://bit.ly/3mSUTBI>
- Rossi, R. A. (2013). Justicia social y dignidad humana: El problema pedagógico de la democracia en Martha C. Nussbaum. *Nuova Secondaria Ricerca*, 2, 36-43. <https://bit.ly/2QzAm97>
- Sanz Ponce, R. y Sarmiento, Á. (2016). El desarrollo de capacidades en la educación. Una cuestión de justicia social. *Sinéctica*, 46, 1-16. <https://bit.ly/3drTSOa>
- Sen, A. (1979). *Sobre la desigualdad económica* (I. Verdeja, trad.). Crítica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta.
- Unterhalter, E. (2018). Educación: Capital humano y desarrollo humano. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia (eds.), *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina* (pp. 341-358). Manantial. <https://bit.ly/3mYl-FbV>



**ANÁLISIS ESPACIAL DE LA PANDEMIA Y  
NUEVAS MIGRACIONES**





# CRISIS DE MORTALIDAD EN EL PERÚ ANTE COVID-19. UNA COMPARACIÓN REGIONAL

César Mora

## INTRODUCCIÓN

Ante el brote a nivel mundial del COVID-19 durante el año 2020, instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideran que, por primera vez desde 1990, esta crisis generará un retroceso en el avance de los niveles de desarrollo humano en los países de América Latina y el Caribe (PNUD, 2020). Principalmente, se han visto amenazadas la salud y vida de las personas, debido al colapso de los sistemas sanitarios, así como la seguridad alimentaria por la reducción de los ingresos, especialmente en las zonas más pobladas y vulnerables.

El primer caso de COVID-19 en el Perú fue detectado el 6 de marzo de 2020 y, desde ese entonces, la salud y vida de los peruanos han sido afectadas gravemente. De acuerdo al Sistema Informático Nacional de Defunciones, SINADEF (Ministerio de Salud [Minsa], 2020-2021), durante el año 2020 han fallecido 88 % más personas que el año previo.<sup>1</sup> Esta afectación ha sido heterogénea en los diversos territorios del

---

1 El número de personas fallecidas en los años 2017, 2018 y 2019 han sido muy similares, por lo que, para comparar el número de decesos del 2020, solo se utilizará el 2019.

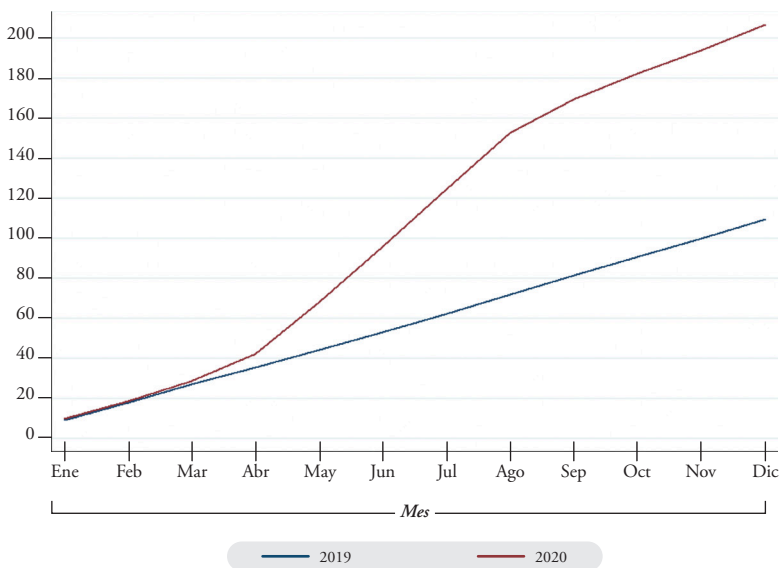
Perú, pues en algunas regiones los patrones de mortalidad no se han visto significativamente modificados, mientras que en otras el número de fallecidos del año 2020 se ha triplicado respecto al año 2019.

Este exceso de decesos no solo estaría explicado por la enfermedad causada por el COVID-19, pues las muertes confirmadas por dicha causa son mucho menores que el total general. Además del subregistro de casos, entre otros factores que explicarían el incremento de las muertes figuran la limitación y colapso de los servicios de salud para atención de otras enfermedades graves (por déficit de instalaciones y profesionales), así como la pérdida de millones de empleos, que generó una reducción de los ingresos para financiar alimentación, medicinas o diversas atenciones médicas, especialmente en las zonas más pobladas y vulnerables (Fowks y Galindo).

Este capítulo analiza los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la vida de los habitantes del territorio peruano al 31 de diciembre de 2020. Asimismo, se brinda evidencia de la relación existente entre la intensidad de la crisis y una serie de variables de condiciones de vida para determinar el perfil de las regiones más afectadas. Finalmente, se discuten las implicancias de esta crisis sobre la senda de desarrollo humano y de capacidades de las poblaciones que habitan las diferentes regiones del Perú para plantear una serie de reflexiones y sugerencias de política.

## **EVOLUCIÓN GENERAL DE LA MORTALIDAD DURANTE LA PANDEMIA COVID-19 EN EL PERÚ**

De acuerdo al SINADEF (Minsa, 2020-2021), entre los años 2017 y 2019, el número de fallecidos anuales en el Perú ha sido, en promedio, 108 000 personas, con una tasa de crecimiento anual de 1.8 %. Sin embargo, en el año 2020, con la llegada del COVID-19 en el mes de abril, dicha cifra empezó a crecer rápidamente, tal como muestra la Figura 1. Así, a finales de diciembre del 2020, se registró más de 206 000 fallecidos, un número que excede en más de 97 000 los decesos observados en el 2019.

**Figura 1***Perú - Nro. de fallecidos (miles) acumulados al final de cada mes*

Fuente: Minsa, 2020-2021. Elaboración propia.

Este exceso de fallecidos ha sido consecuencia directa e indirecta de la crisis sanitaria. De manera directa, de acuerdo a los reportes diarios del Ministerio de Salud (Minsa), vía Twitter (Minsa, 2020), al 31 de diciembre de 2020 se registró un total de 37 724 decesos confirmados por COVID-19<sup>2</sup>. Eso significaría que las más de 59 000 muertes en exceso restantes (el 62 % del total) estarían explicadas por otros factores indirectos, tales como el colapso de los servicios hospitalarios, que impidió la atención de emergencias y tratamiento de otras condiciones graves, como cáncer, diabetes, etcétera. Otro factor indirecto importante sería la paralización total de diversas actividades económicas, que

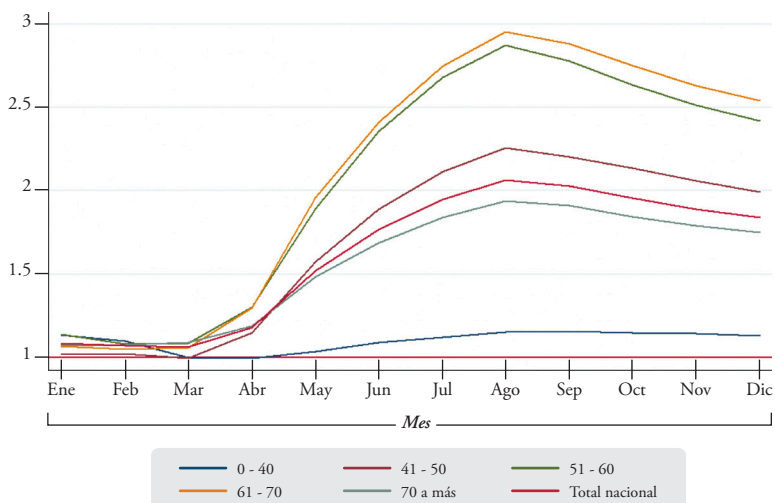
2 Esta cifra sería un umbral inferior, debido que a la fecha aún existen subreportes.

redujo drásticamente los ingresos de muchos hogares vulnerables que se desempeñan principalmente en el sector informal, poniendo en peligro su seguridad alimentaria y acceso a otros bienes esenciales, como medicamentos.

En este capítulo, para realizar comparaciones relativas de mortalidad entre grupos poblacionales y regiones se utilizará el indicador de *ratio de fallecidos pos/prepandemia*. Esta ratio se define como el cociente entre el número de muertes totales ocurridas en el año 2020 y el mismo número correspondiente al 2019. A fin del 2020, esta ratio tomó el valor de 1.88, lo que significa que, de acuerdo a registros oficiales, durante el 2020 el número de decesos por toda causa se incrementó en 88 % respecto al año anterior. Por otro lado, si se analiza la evolución mensual acumulada de esta ratio y diferenciando por grupos etarios se observan claras diferencias, plasmadas en la Figura 2.

**Figura 2**

*Ratio de fallecidos pos/prepandemia acumulado por mes según grupo etario*



Fuente: Minsa, 2020-2021. Elaboración propia.

En el ámbito nacional, y según grupo etario, la ratio se mantuvo muy cerca de 1 entre los meses de enero y marzo, previos a la pandemia del COVID-19. No obstante, esta empieza a incrementarse a partir del mes de abril, hasta alcanzar su pico a finales de agosto, indicando que, a partir de dicho mes, el problema de exceso de fallecimientos se empieza a controlar hasta finales de año.

Según lo observado, la probabilidad de muerte de las personas entre 41 a 70 años de edad se incrementó en más del 100 %, pues hasta agosto del 2020 había fallecido más del doble de personas en dicho grupo etario en comparación al año previo. El aumento de muertes de estas personas puede resultar crítico, pues, de acuerdo a la encuesta nacional de hogares (ENAHOG) 2019 (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2020), el 61 % de jefes de hogar del país se encontraba en dicho grupo etario.

La pérdida de estas vidas implicaría que sus dependientes enfrentarán grandes dificultades para satisfacer sus necesidades y continuar con el desarrollo de capacidades. Esto sucedería porque el financiamiento de las necesidades vitales, como la alimentación, y las inversiones en bienes y servicios de salud y educación se verían limitadas en el corto y mediano plazo (Osmani, 2020). Además, como consecuencia, las familias vulnerables que pierdan a sus jefes de hogar se verán en la necesidad de buscar fuentes de ingreso rápidamente, principalmente en el sector informal en condiciones que no aseguran salubridad (Loayza, 2020).

## EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD DURANTE LA PANDEMIA COVID-19 A NIVEL TERRITORIAL

Así como la pobreza, la desnutrición crónica infantil, la informalidad, la brecha de acceso a servicios públicos y otras deficiencias en las condiciones de vida afectan en diferente intensidad a las regiones del país (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS], 2020-2021), los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la vida también han sido diferenciados. Analizar la intensidad y duración de la crisis de mortalidad ocasionada por la pandemia de COVID-19 en el ámbito regional durante el año 2020 también es muy importante, pues brindará información sobre el grado de afectación de cada población.

La Figura 3 muestra la *ratio de fallecidos pos/prepandemia* por regiones, evidenciando las diferencias existentes<sup>3</sup>.

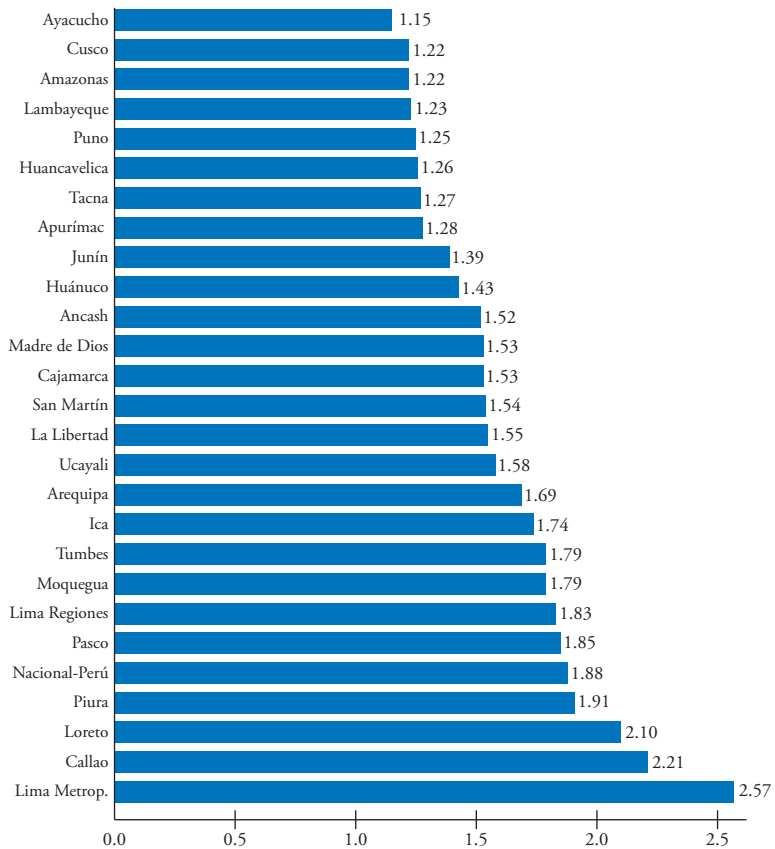
---

3 La ratio correspondiente a Lambayeque se encontraba sobreestimada por subreportes, pues, según información oficial del SINADEF (Minsa, 2020-2021), en el año 2019 fallecieron solamente 619 personas en dicha región, mientras que en el 2020 los decesos fueron 5100. Para corregir dicho problema, en la Figura 3 y sucesivas, para dicha región se tomará como denominador al número de decesos ocurridos en el 2018, igual a 4071.



**Figura 3**

*Ratio anual de fallecidos pos/prepandemia*



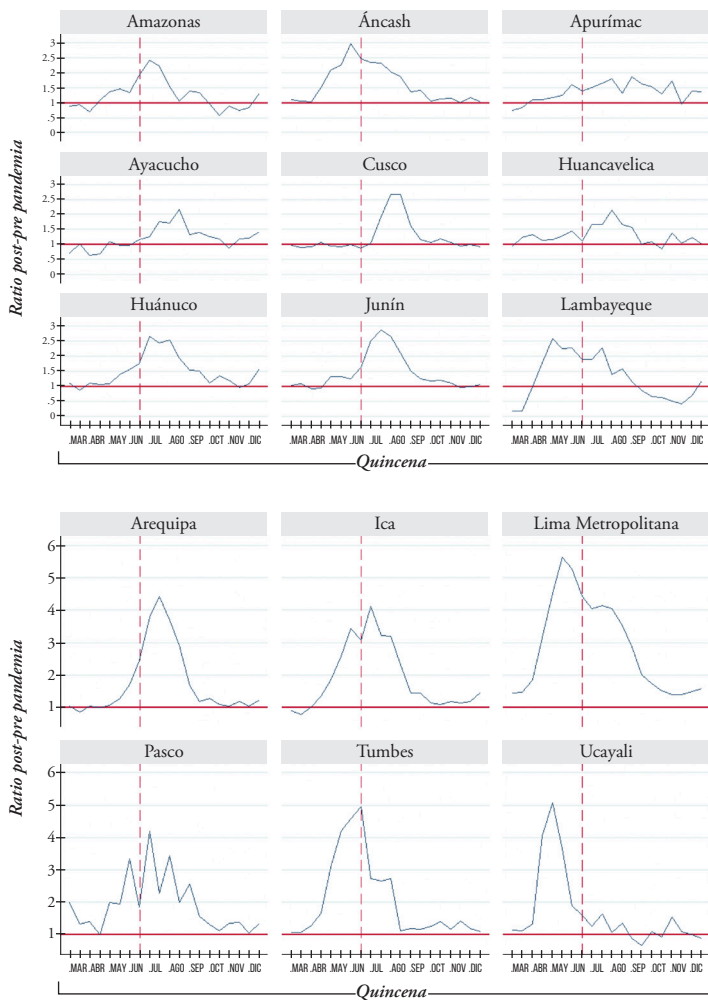
Fuente: Minsa, 2020-2021. Elaboración propia.

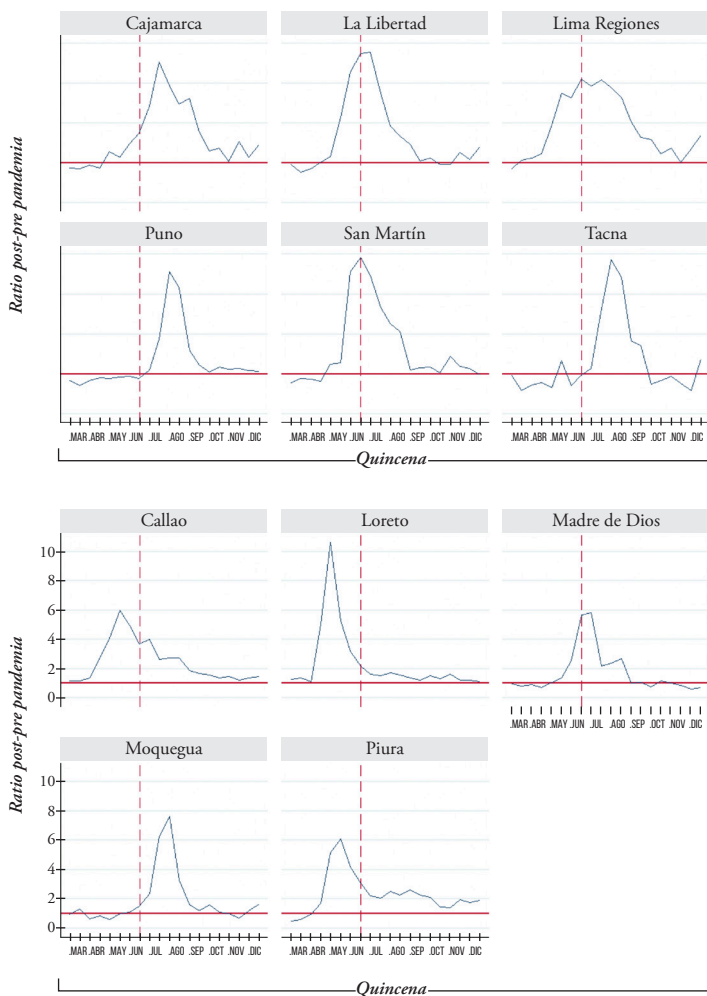
Las regiones menos afectadas (con ratios menores a 1.3) están ubicadas principalmente en la sierra sur del país, en territorios con menores niveles de desarrollo económico. Por otro lado, las regiones más afectadas (por encima de 1.9), como Lima Metropolitana, Callao, Piura y Loreto, poseen mejores indicadores de producción económica y son más urbanas. Sin embargo, la mayor riqueza promedio en algunas grandes ciudades, como la capital, Lima, esconde la precariedad de un gran número de personas que habitan en viviendas sin servicios de agua y desagüe y en condiciones de hacinamiento que facilitan y agravan la propagación del virus (Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres [CENEPRED], 2021; Venkatapuram, 2020).

Respecto al momento de ocurrencia y duración de la crisis de mortalidad, la Figura 4 muestra la evolución del valor de la *ratio de fallecidos pos/prepandemia* en cada quincena entre los meses de marzo y diciembre de 2020. La línea roja discontinua representa el momento de fin de la cuarentena nacional obligatoria a fines de junio, a partir del cual se inició la progresiva reactivación económica.

**Figura 4**

*Evolución del valor quincenal de la ratio de fallecimientos pos/prepandemia según región*





Fuente: Minsa, 2020-2021. Elaboración propia.

De la Figura 4 obtenemos dos conclusiones importantes. La primera es que el valor quincenal máximo de la ratio es heterogéneo entre regiones. Por ejemplo, en el caso de las regiones del panel superior

izquierdo (predominantemente de sierra) la ratio no supera el valor de 3 en ningún momento. Por el contrario, en otras regiones más urbanas y de costa (Arequipa, Lima Metropolitana, etc.) o de selva (Ucayali, Loreto, etc.) dicho valor máximo se ubicó entre 5 y 10.

La segunda conclusión es que la duración de la crisis de mortalidad durante el 2020, definida como el período de tiempo en el cual la ratio quincenal de fallecidos superó el valor referencial de 1.5, también ha sido heterogénea<sup>4</sup>. Así, regiones como Puno, Arequipa y Loreto alcanzaron altos valores de la ratio, pero descendieron en menos de dos meses luego de alcanzar su pico. Por el contrario, otras regiones como Ancash, Ica y Lima Metropolitana mantuvieron valores altos de la ratio durante períodos más prolongados de tiempo.

Los resultados sugieren que en algunas regiones de la sierra y selva del país, que no necesariamente sobresalen en términos de los niveles de ingreso de sus poblaciones, la crisis de mortalidad fue controlada en menor tiempo en comparación a otras regiones con mayor desarrollo económico, tales como Ica y Lima Metropolitana.

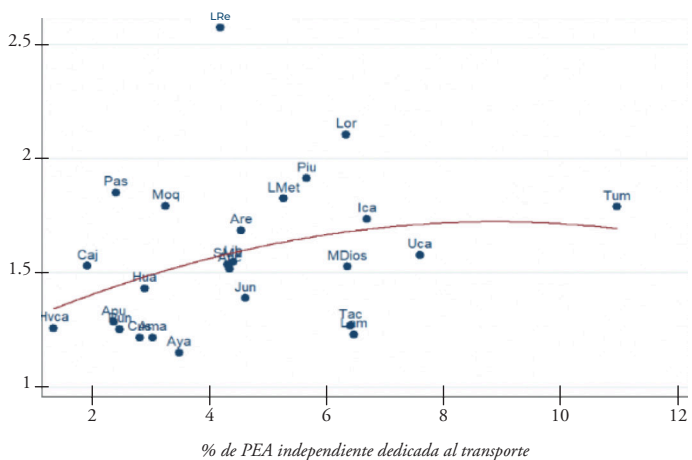
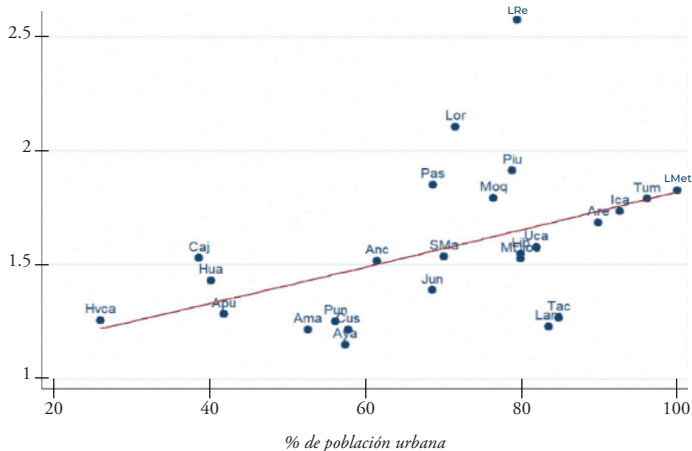
Para analizar con mayor detalle la relación entre intensidad de la crisis de mortalidad y niveles de desarrollo económico y humano de las regiones nos servimos de la Figura 5. Los paneles de esta figura muestran en el eje de las ordenadas el valor de la *ratio anual de fallecimientos pos/prepandemia*, mientras que en el eje de abscisas se muestran los niveles de algunas variables asociadas a condiciones de vida calculadas al año 2019.

---

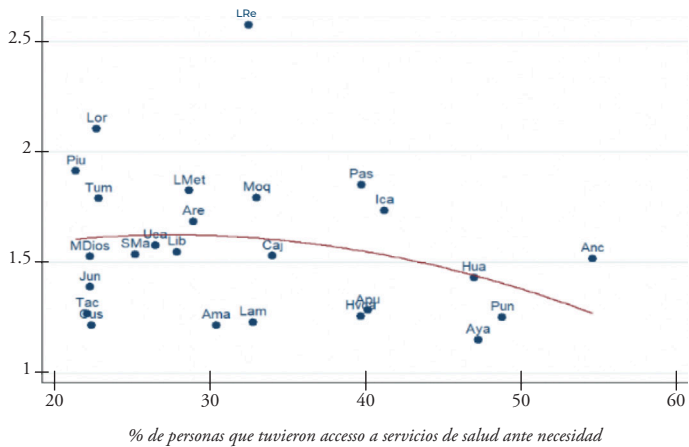
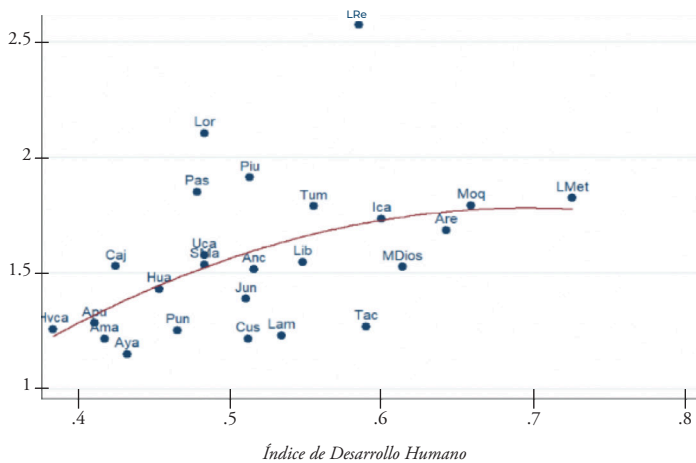
4 El valor referencial de 1.5 es arbitrario, y se pueden definir otros como el promedio nacional. Las conclusiones no difieren sustancialmente.

**Figura 5**

*Ratio anual de fallecimientos pos/prepandemia y condiciones de vida del 2019*



## CRISIS DE MORTALIDAD EN EL PERÚ ANTE COVID-19



Fuentes: Minsa, 2020-2021; INEI, 2020; PNUD, 2020.

Las regiones con mayor porcentaje de población urbana, e incluso con mayores niveles del índice de desarrollo humano (IDH), han alcanzado ratios de mortalidad más altas. Por otro lado, la fragilidad del mercado laboral peruano (con más de 75 % de informalidad según la ENAHO 2019) también habría influido sobre el incremento de la mortalidad, porque los trabajadores afrontarían mayores limitaciones para el cumplimiento de los protocolos sanitarios. Por ejemplo, las regiones con mayor porcentaje de trabajadores independientes dedicado al transporte (un sector con más de 80 % de informalidad) presentan ratios de fallecimientos más altos (INEI, 2020).

Finalmente, las condiciones previas a la pandemia respecto al acceso a servicios de salud habrían jugado un rol fundamental para atenuar la crisis de mortalidad en el año 2020. Como muestra el panel inferior derecho de la Figura 5, varias regiones que durante el 2019 tuvieron tasas de acceso a servicios de salud ante enfermedad mayores a 40 % presentaron a su vez menores *ratios de fallecimientos pos/pandemia*.

Los patrones observados en el análisis regional brindan cierta evidencia de que, en términos relativos, las regiones más urbanas o desarrolladas económicamente no necesariamente enfrentaron mejor la crisis. Para evaluar con mayor fortaleza estas afirmaciones haciendo uso de un mayor número de observaciones, se implementa un análisis de correlación a nivel provincial entre variables que miden la intensidad y duración de la crisis de mortalidad del año 2020 (valor de la ratio de fallecidos y número de días del año 2020 en los que la ratio fue mayor a 1.5 respectivamente) y otras asociadas a condiciones de vida y desarrollo<sup>5</sup>.

---

5 Como complemento, en el Anexo 1 se muestran dos mapas coropléticos provinciales con información de las variables de intensidad y duración de la crisis de mortalidad de la Tabla 1. Este gráfico permite identificar espacialmente las zonas más afectadas de acuerdo a estos indicadores.



La Tabla 1 muestra los resultados del ejercicio, evidenciando que las conclusiones obtenidas con los paneles de la Figura 5 se mantienen también en el ámbito provincial.

**Tabla 1**

*Coefficientes de correlación: crisis de mortalidad y variables proxy de condiciones de vida y desarrollo*

Variables de crisis de mortalidad - ámbito provincial	<i>Intensidad</i>	<i>Duración</i>
	Valor anual de la ratio de fallecidos pos/prepandemia	Nro. de días del 2020 con ratio de fallecidos mayor a 1.5
<b>Contexto</b>		
Densidad poblacional	0.1749*	0.3159*
% de población urbana	0.4096*	0.7196*
<b>Condiciones de vida</b>		
Índice de desarrollo humano (IDH) - 2019	0.3576*	0.5876*
% de población con acceso a seguro de salud (2019)	-0.2282*	-0.4131*
<b>Población económicamente activa</b>		
% de PEA dedicada al comercio (2019)	0.3747*	0.7131*
% de PEA dedicada al transporte (2019)	0.4377*	0.7303*
<b>Nro. de observaciones</b>	196	196

\*Correlación significativa al 5%

Fuente: Minsa, 2020-2021; INEI, 2018. Elaboración propia.

En primer lugar, respecto al contexto, las provincias con mayor densidad poblacional y altos porcentajes de población urbana son también aquellas que alcanzaron ratios más altas a fines de año, y, además, han pasado una mayor cantidad de días en los cuales dicha ratio fue mayor a 1.5.

La relación positiva con el índice de desarrollo humano se mantiene, lo cual implica que las provincias con mayores niveles de ingresos, acceso a educación básica y con mayor esperanza de vida durante el año 2020 perdieron un mayor porcentaje de sus habitantes en comparación al año 2019, y también sufrieron períodos más largos de alta mortalidad.

Por el contrario, la mayor probabilidad de acceso a servicios de salud (esta vez aproximada con el porcentaje de población con seguro) se relaciona de manera inversa con la duración de la crisis de mortalidad. Finalmente, respecto a una aproximación sobre calidad del empleo, las provincias con porcentajes mayores de PEA dedicadas al comercio o al transporte también enfrentaron mayores dificultades, tanto en términos de pérdida de vidas como de duración de la crisis.

## **REFLEXIONES FINALES**

Durante el año 2020, la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia del COVID-19 en el Perú generó un incremento de más del 100 % de fallecimientos de personas entre 40 y 70 años respecto al año previo. Este resultado es crítico en sí mismo, pero también por sus graves consecuencias sobre el bienestar de los hogares, ya que un poco más del 60 % de jefes de hogar del país se encuentran en este rango de edad, y su pérdida generará el incremento de la vulnerabilidad de sus dependientes, lo que debilitará sus posibilidades de desarrollo de capacidades en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, del análisis territorial se desprende que la vida y la salud de las poblaciones de zonas urbanas y, comúnmente, considera-

das más “desarrolladas” son también altamente vulnerables. Su fragilidad se vería explicada, entre otras razones, por la prevalente economía informal y el limitado acceso a servicios de salud pública de calidad ante necesidad, debido a la escasa oferta relativa para la alta demanda existente en estas zonas.

En ese sentido, de la evidencia mostrada en este capítulo y de las regiones identificadas como más críticas se sugiere implementar políticas reactivas para enfrentar las consecuencias del COVID-19, así como políticas preventivas para reducir su propagación.

En primer lugar, respecto a políticas reactivas, resulta necesario identificar a los hogares vulnerables que han perdido a sus jefes de hogar o principales proveedores económicos de manera abrupta, para brindar una estrategia sostenible de alivio a sus necesidades. Por ejemplo, garantizar la inclusión de dichos hogares para la recepción de bonos económicos de emergencia complementada con la inscripción de sus miembros desempleados a los programas de empleo temporal o de capacitación implementados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Asimismo, priorizar el diseño de una estrategia que incentive y facilite la continuidad de la formación educativa, por ejemplo, a través de la entrega de un bono escolar condicionado a la matrícula y asistencia escolar en caso las condiciones sanitarias lo permitan.

En segundo lugar, respecto a políticas preventivas, es importante reforzar la protección a las personas de 40 años o más, especialmente en las regiones con mayores tasas de mortalidad y duración de los episodios de colapso del sistema sanitario. Para el caso de las personas que laboran en el mercado formal, se sugiere reforzar la exigencia a las empresas para la implementación del trabajo semipresencial en personas de 40 años o más, y estrictamente remoto para las que, además, poseen comorbilidades. En el caso de los independientes y del sector informal, establecer los mecanismos necesarios con los municipios locales para la implementación vigilada de espacios, con condiciones

seguras para el desarrollo del comercio u otros servicios, tales como la organización de ferias con aforo limitado.

Asimismo, en cuanto a medidas del sector Salud, el calendario de inmunizaciones mediante vacunas contra la COVID-19, además de priorizar en el ámbito nacional a los adultos mayores de 65 años, se sugiere focalizar también a las personas mayores de 40 años provenientes de hogares vulnerables en las regiones más críticas.

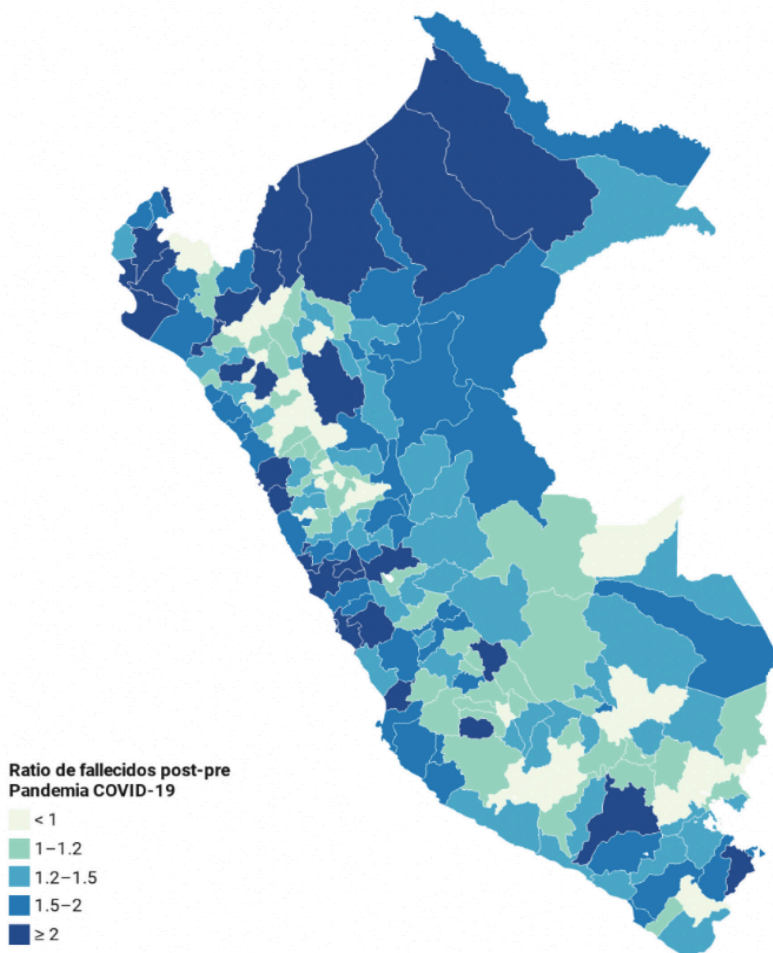
## REFERENCIAS

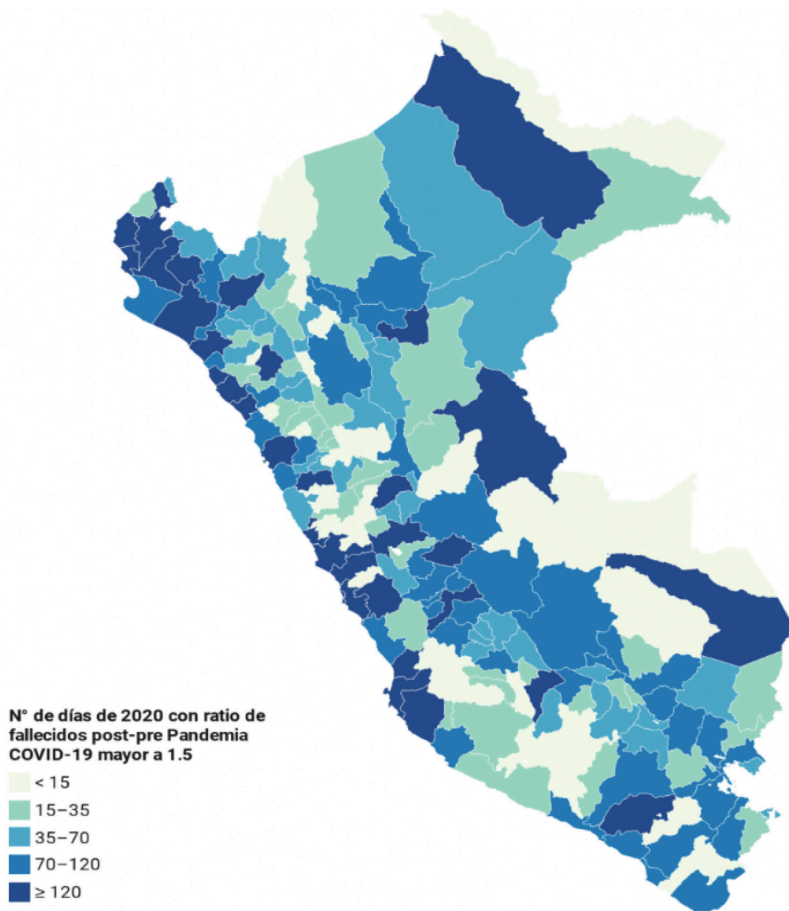
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (2021, enero). *Escenarios de riesgo por COVID-19 en los distritos de Lima Metropolitana y Callao*. <https://bit.ly/3tHXz7K>
- Fowks, J. y Galindo, J. (2020, 3 de septiembre). El récord de muertes por la COVID-19 en Perú tiene sus razones. *El País*. <https://bit.ly/3gsplRU>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: Resultados definitivos de los censos nacionales 2017. XII de población, VII de Vivienda y III de comunidades indígenas*. <https://bit.ly/3xh8NCG>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019*. <https://bit.ly/3uYEvCE>
- Loayza, N. V. (2020). *Costs and trade-offs in the fight against the COVID-19 pandemic: A developing country perspective*. Banco Mundial. <https://bit.ly/3eboBy6>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020-2021). *InfoMIDIS*. <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>
- Ministerio de Salud. (2020). Twitter. [https://twitter.com/Minsa\\_Peru](https://twitter.com/Minsa_Peru)

- Ministerio de Salud. (2020-2021). *Sistema Informático Nacional de Defunciones*. <https://www.minsa.gob.pe/defunciones/>
- Osmani, S. R. (2020). Coping with Covid-19 from the capability perspective: A view from developing country. *Journal of Human Development and Capabilities*, 22(1). <https://doi.org/10.1080/19452829.2020.1862974>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Covid-19 and human development: Assessing the crisis, envisioning the recovery*. <https://bit.ly/3dtj46X>
- Venkatapuram, S. (2020). Human capabilities and pandemics. *Journal of Human Development and Capabilities*, 21(3), 280-286. <https://doi.org/10.1080/19452829.2020.1786028>

**Anexo 1**

*Perú, indicadores de crisis de mortalidad a nivel provincial*





Fuente: Minsa, 2020-2021. Elaboración propia.





# **LAS CENTRALIDADES DE LIMA Y LA MOVILIDAD: LA ORGANIZACIÓN DE LA CIUDAD COMO FACTOR DE VULNERABILIDAD AL COVID-19**

Pablo Vega Centeno

La pandemia del COVID-19 que afecta al mundo desde inicios del 2020 ha golpeado de manera dramática al Perú, que registraba la mayor mortalidad a nivel mundial hacia finales de octubre 2020. Este escenario se agrava en Lima Metropolitana, donde al 31 de octubre se registraban 376 949 casos de contagios y 14 052 fallecidos (Ministerio de Salud [Minsa], 2020) con una tasa de mortalidad incluso mayor a la del promedio nacional.

Lo paradójico es que las medidas tomadas por el Gobierno peruano fueron consecuentes con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y las experiencias de los países de Europa y Asia. Si bien se puede criticar la forma de actuar y gestionar el problema de parte de las autoridades gubernamentales, ello resulta insuficiente como explicación al desastre sanitario que el país y Lima en particular han experimentado.

Resulta irónico que esto suceda en un país que, según diferentes indicadores macroeconómicos, estaba demostrando un crecimiento económico significativo las últimas dos décadas. Lima se venía posicionando como una de las principales metrópolis atractivas para los negocios en la región de América Latina y el Caribe. ¿Por qué

ese crecimiento sostenido no se tradujo en una mejor capacidad de respuesta a la pandemia? ¿Por qué una ciudad emergente al mundo global como Lima terminó siendo uno de los escenarios más peligrosos para el contagio y la mortandad por el virus SARS-CoV-2?

En el presente ensayo interesa examinar algunos factores que pueden ayudar a entender por qué la pandemia pudo golpear tan fuerte a Lima. En específico, interesa explorar el impacto que pudo tener la actual estructura de la ciudad y la manera en que se organiza la movilidad cotidiana, dimensión esencial de la vida urbana que ha sido escasamente considerada en la actual discusión sobre los impactos del COVID-19. Se utilizarán los primeros resultados del proyecto Modular sobre las prácticas de la movilidad sostenible en América Latina (Demoraes *et al.*, 2020; Gouëset y Demoraes, 2020), complementados con el estudio sobre centralidades urbanas de Lima que se realizó en la Pontificia Universidad Católica del Perú (Vega Centeno, 2015).

El enfoque de movilidad considera que habitar la ciudad no se limita al espacio residencial, sino a todos aquellos lugares que son referente importante de la vida cotidiana. Si partimos de la aspiración de ofrecer las mejores oportunidades de realización humana, es indispensable considerar las características del espacio construido de los núcleos urbanos donde multiplicidad de personas acuden para satisfacer distintas necesidades cotidianas.

El habitar, como señala Lindón, es aquel “estar en los lugares que configuran al sujeto que está allí y por el cual los sujetos hacen los lugares” (2014, p. 57). Se hace indispensable entonces conocer aquellos lugares que forman parte de nuestro habitar sin ser nuestros espacios residenciales, pues en ellos también se forja nuestra sensación de bienestar. Es por ello necesario aproximarnos a los núcleos que congregan la multiplicidad de actividades y viajes de la ciudad, como señala Polydorides (1983), utilizando el concepto de centralidad según Mayorga y Fontana, por el que se alude a la capacidad de un centro de ser reconocido, utilizado o apropiado socialmente (2012, p. 15). En esta perspec-

tiva, la experiencia metropolitana de los actores será decisiva para identificar el tipo de vitalidad de ese espacio construido (Duhau y Giglia, 2008), que suele verse únicamente como el lugar al que se acude para cumplir una función o necesidad específica. Se trata entonces de entender los destinos cotidianos no solo como funciones urbanas a cumplir, sino como experiencias que les permitan ampliar o limitar sus capacidades (Alkire y Deneulin, 2018).

## LA ESTRUCTURA DE LA CIUDAD Y LA PLANIFICACIÓN

Lima fue expandiéndose demográfica y territorialmente desde mediados del siglo XX. De contar en 1940 con una población de 520 000, el área metropolitana de Lima y Callao pasó a reunir 9 562 000 habitantes según el censo de 2017. La amplitud del área ocupada hizo necesario el surgimiento de nuevos núcleos urbanos que concentren las actividades urbanas y actúen como fuerzas centrípetas que satisfagan las necesidades cotidianas de la población, tanto de abastecimientos como de servicios o trabajo, entre otras dimensiones de la vida humana. No obstante, la ciudad continuaba dependiendo del centro original —o histórico—, por lo que la reestructuración de la ciudad se convirtió en un objetivo para la planificación de la ciudad.

Varios planes de desarrollo intentaron modificar la estructura urbana monocéntrica de Lima. El Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao de 1967 fue el primero en señalar la necesidad de localizar subcentros tanto en el norte y sur como en el este de la ciudad. Planes urbanos sucesivos, como el de 1990-2010, refuerzan esta idea proponiendo crear importantes centros de servicios integrados en áreas de expansión, entendiendo que la actividad industrial será el motor de la ciudad (Dórich, 1996; Fernández de Córdova y Vilela, 2015).

Lamentablemente, las buenas intenciones que pudieron expresarse en estos instrumentos de planificación vieron limitada su incidencia por la falta de decisión política de las autoridades públicas. Por otra

parte, sobredimensionaron la importancia de los conglomerados fabriles como núcleos urbanos. En efecto, los parques industriales pueden tener efectos positivos, como economía de aglomeración para abaratar costos de producción y promover colaboraciones interfirmas, pero su incidencia sobre la vida urbana es limitada.

Más recientemente, el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) del año 2012 señaló la existencia de varios centros urbanos emergentes en base a indicadores de actividad económica o de empleo, aunque su forma de identificarlos cartográficamente adoleció de imprecisión territorial (Instituto Metropolitano de Planificación, 2013). Asimismo, el frustrado PLAM 2035 de Lima —culminado en diciembre de 2014 pero nunca aprobado— insistió en la necesidad de promover multiplicidad de centros urbanos en pro de una ciudad más accesible para todos.

Se coincide en la necesidad de promover o fortalecer una estructura policéntrica para Lima, pero paralelamente ha existido poca precisión tanto en la identificación de los subcentros de la ciudad como en la definición de cómo se implementaría el tan anhelado policentralismo. Esta debilidad se origina en los diagnósticos de los cuales parten estos documentos, que muchas veces se sustentaron en información pública insuficiente o en estudios parciales de instituciones privadas.

En efecto, hay mucha discusión sobre cómo enfrentar el futuro de la ciudad, pero existe poca información que sustente los diagnósticos de la metrópoli. Y un hecho agravante es que el ya escaso conocimiento existente se encuentra distribuido en diferentes instituciones públicas, muchas de las cuales atesoran esos datos empíricos como una suerte de fuente de poder, por lo que no están fácilmente al alcance de los investigadores de lo urbano.

Un segundo problema está más referido a cómo se entienden las centralidades de una ciudad. Los centros financieros o parques industriales son importantes en una urbe, pero en términos de vida urbana resulta indispensable identificar cuáles son los centros que congregan la

mayor cantidad de los viajes metropolitanos. Son esas las centralidades que nos aproximan al habitar de una ciudad, que encadenan multiplicidad de actividades.

El Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad de la Pontificia Universidad Católica del Perú se planteó como desafío contribuir a un mejor conocimiento de la estructura urbana de la ciudad partiendo de la identificación de sus principales centros y yuxtaponiendo diferentes variables (Vega Centeno *et al.*, 2019). Es así como se buscó integrar información sobre distribución del empleo en la ciudad, oferta de centros educativos superiores, núcleos de mayor actividad comercial, servicios de salud, entre otros aspectos. Las fuentes secundarias recogidas fueron luego complementadas con información primaria obtenida sobre movilidad en base a una muestra de habitantes adultos de Lima Metropolitana representativa a nivel de grandes zonas de la ciudad. Ello permitió establecer una jerarquía de los principales centros considerando diversidad de actividades y la importancia de viajes cotidianos que cada uno de ellos recibe. El resultado fue sugerente en la medida que relativizó la importancia de algunos núcleos y evidenció la enorme importancia que aún mantiene el centro original de la ciudad.

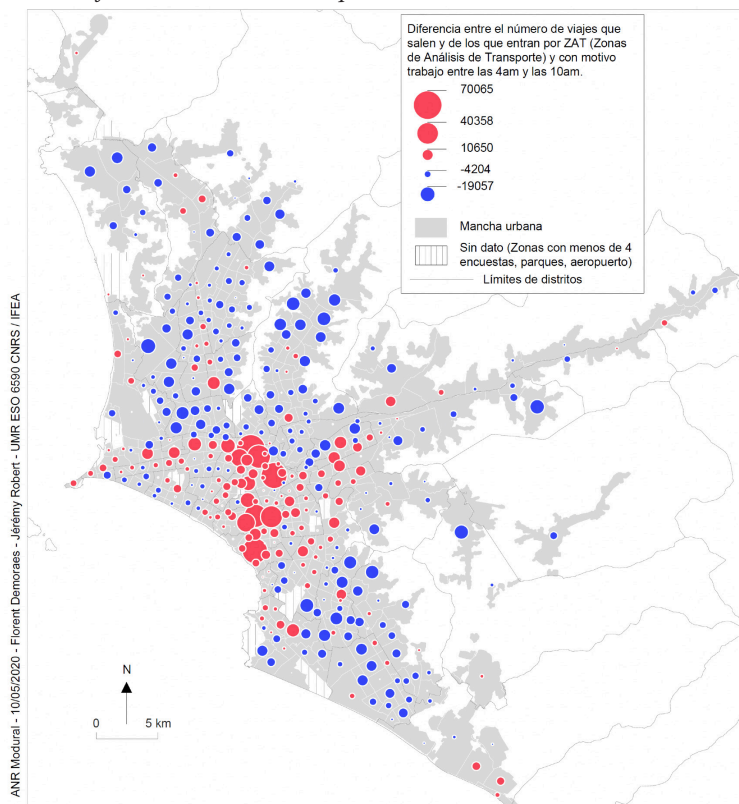
## **LOS CENTROS URBANOS COMO DESTINOS DE LA MOVILIDAD COTIDIANA**

La información recogida por el estudio de centralidades (Vega Centeno *et al.*, 2019) evidenció que grandes zonas de la metrópoli, como Lima norte, Lima sur, Lima este o el Callao, son muy importantes en términos residenciales para la ciudad. Y si bien tienen capacidad de acoger viajes por motivos de compras, cerca del 50 % de los entrevistados residentes en dichas áreas necesitan desplazarse fuera de su gran zona por motivos laborales. La fuerza centrípeta que demuestran los núcleos urbanos localizados en estas grandes zonas resulta insuficiente para cubrir las demandas de la población que ahí reside.

Esta información corrobora las tendencias de movilidad que se pueden observar en la *Encuesta de recolección de información básica del transporte urbano (ERIBTU) del año 2012* (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2013). Según se puede observar en la Figura 1, en el horario de 4 a. m. a 10 a. m., las áreas céntricas de Lima reciben la mayor parte de viajes cotidianos que se realizan por motivos laborales, muchos de los cuales provienen de las zonas norte, sur y este de la ciudad.

**Figura 1**

*Saldo de viajes de 4 a. m. a 10 a. m. por motivo laboral en Lima-Callao en 2012*

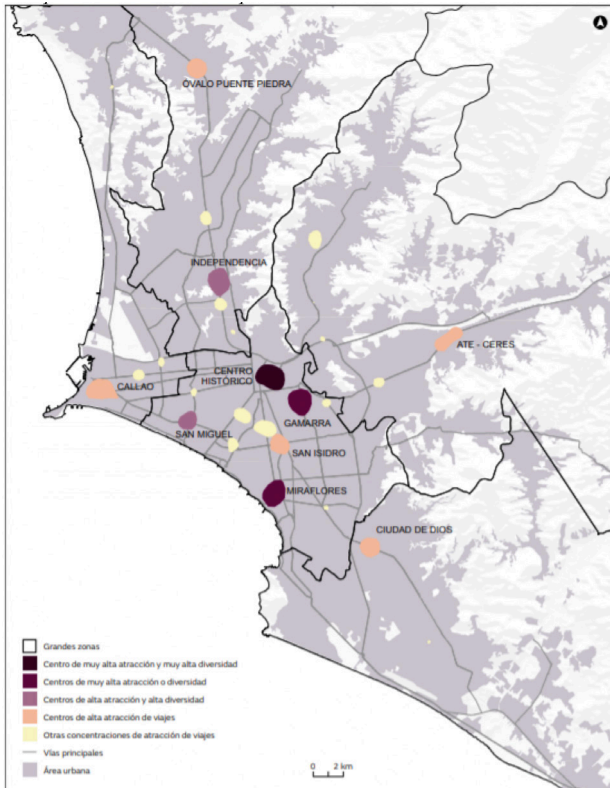


Fuentes: INEI y JICA 2012.

Al integrar la información obtenida sobre los viajes cotidianos con otras variables, como las de empleo, educación, salud u ocio, se estableció una jerarquía de núcleos urbanos, donde se comprueba que la mayor parte se situaban en la zona de Lima centro, como puede apreciarse en la Figura 2. Esto corrobora la hipótesis ya planteada por Gonzales y Del Pozo de que la estructura de Lima correspondería a una suerte de “policentrismo centralizado” (2012).

**Figura 2**

*Principales centros de Lima Metropolitana*



Fuente: Vega Centeno *et al.*, 2019. Elaboración: CIAC-PUCP, 2017.

Esta aproximación permitió dejar de utilizar la información de concentración de empleo como única variable que identifique centralidades urbanas. Por ejemplo, en el estudio mencionado, la aglomeración industrial de Zárate destacaba como un potencial centro emergente. No obstante, al realizar un estudio de campo en dicho lugar, se pudo comprobar que la proximidad de grandes predios fabriles no generaba mayores encadenamientos de actividades humanas fuera de los recintos construidos, dando por resultado un paisaje urbano bastante desolador.

Del mismo modo, se relativizó la importancia de la zona financiera de San Isidro. Si bien se trata de un centro decisivo para los flujos económicos, e importante para los imaginarios urbanos de la ciudad, en términos de dinámica urbana su influencia es mucho menor, y se evidencia menor concentración de personas en comparación a otros núcleos urbanos como los del centro histórico, Gamarra o Miraflores. Esto se hace más evidente durante los fines de semana, donde se observa una importante infraestructura urbana subutilizada, pues escasos ciudadanos la disfrutan.

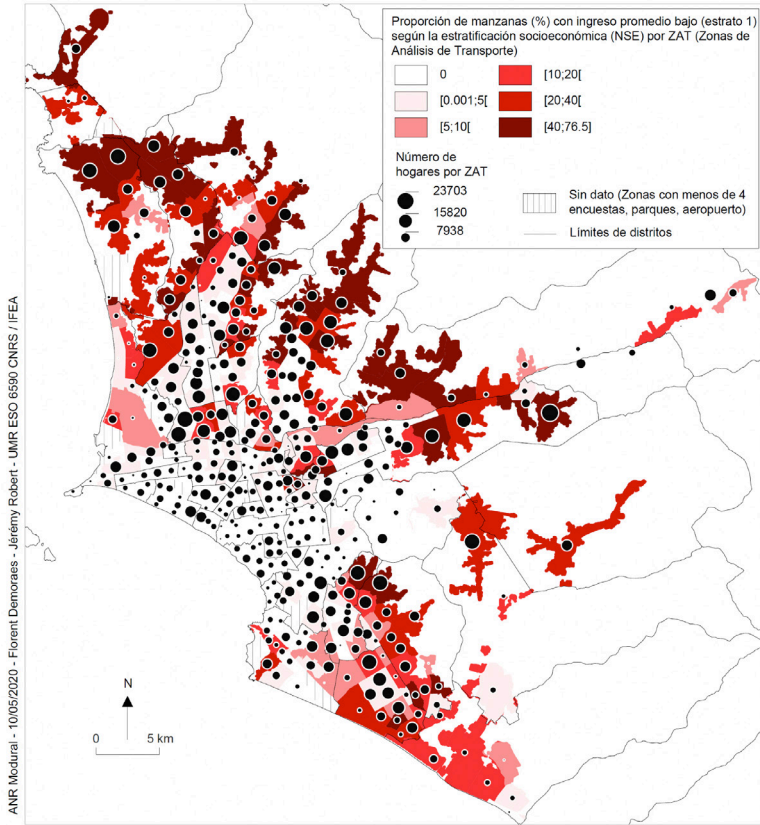
En suma, el estudio permitió corroborar que la estructura urbana de Lima ha cambiado poco con respecto a un siglo atrás. El centro originario —o histórico— es aún la fuerza centrípeta más importante de la urbe, y los principales núcleos que han surgido, como el emporio comercial de Gamarra o la zona comercial de Miraflores, están dentro la zona de Lima centro.

Queda claro que los habitantes de Lima necesitan en gran número hacer largos viajes como parte de su vida cotidiana. Esta situación compromete principalmente a la población de menos recursos, que tiende a localizarse en zonas alejadas a los principales destinos laborales de la ciudad, como se observa en la Figura 3.



**Figura 3**

*Distribución de la población de nivel socioeconómico 1\* en Lima-Callao en 2012*



Fuentes: INEI y JICA 2012.

\* El estrato 1 reúne al 13.2 % del total de los hogares del área metropolitana, con ingresos inferiores a 576 soles mensuales.

Para la población de bajos recursos, residente en zonas alejadas al área central de la ciudad, la única alternativa de desplazamiento

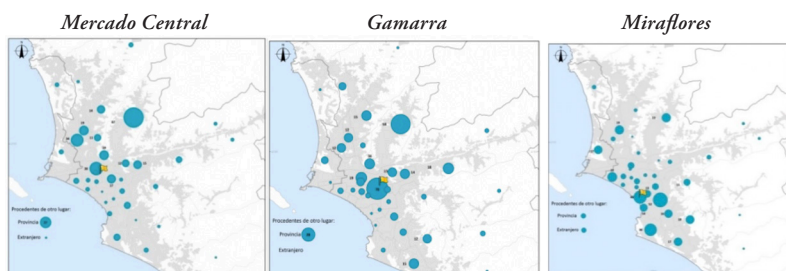
disponible es el transporte público en sus diferentes variantes<sup>1</sup>. En la medida en que se trata de los mismos destinos para muchos habitantes, la concentración en paraderos y el uso de medios de transporte público, principalmente de tipo informal, se convierten en un primer gran escenario de riesgo para el contagio por COVID-19. Otro desafío está dado por las características de la centralidad como espacio habitado.

### LOS DESAFÍOS DEL HABITAR UNA METRÓPOLI EXTENSA Y DESIGUAL

Como se mencionó líneas arriba, las mayores centralidades urbanas de Lima las componen el centro original —principalmente la zona ocupada en torno al antiguo Mercado Central—, el emporio textil de Gamarra y la zona comercial de Miraflores. En los tres casos, quienes habitan las centralidades son en su mayoría residentes de otras zonas de la ciudad.

**Figura 4**

*Lugar de residencia de usuarios del Mercado Central, Gamarra y Miraflores*



Fuente: Vega Centeno, 2015.

1 Los principales medios de transporte son las empresas concesionarias de rutas que operan como sistemas laborales informales. Cf. Vega Centeno, Dextre y Alegre (2011); Bielich (2009).

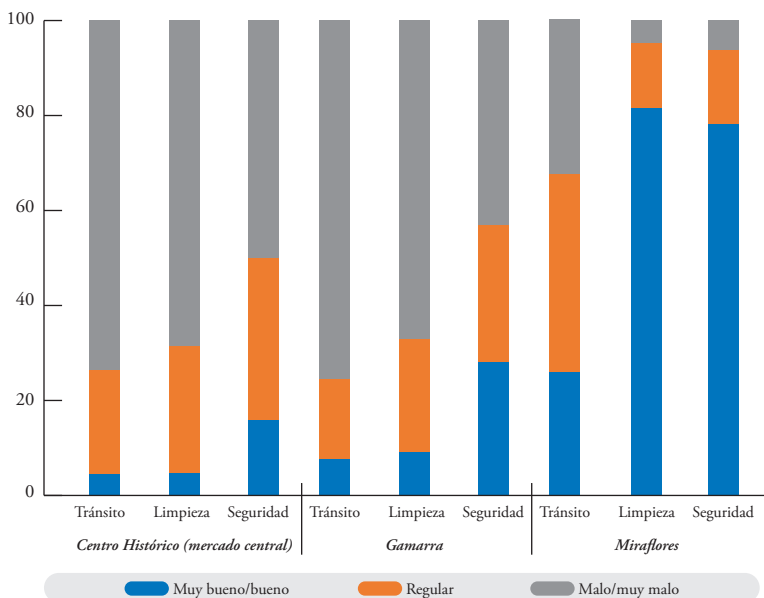
En el caso del Mercado Central, es notable el número de personas que vienen de San Juan de Lurigancho, el distrito más populoso de la ciudad. En el caso de Gamarra, además del populoso distrito de La Victoria, es significativa la población que proviene de las zonas norte y este de la ciudad. Miraflores, en cambio, constituye un núcleo atractor de viajes principalmente para residentes de la zona sur de la ciudad.

Sin embargo, las condiciones en que se da este habitar son desiguales. Miraflores ofrece infraestructura y equipamientos urbanos que permiten mitigar el volumen de aglomeración humana que atrae. Es más, el hecho de contar con un gran parque público como corazón de la centralidad permite que el nivel de percepción de los ciudadanos sea positivo.

La situación es distinta en el entorno del antiguo Mercado Central y en Gamarra, donde los transeúntes tienen que caminar por calles estrechas y mal mantenidas, lo que genera una sobredensidad de ocupación temporal. Asimismo, el tráfico que circunda por ambas centralidades se caracteriza por grandes congestiones, un fuerte olor a combustible y ruidos ensordecedores por el uso de bocinas. Por ello no extraña que las percepciones de seguridad, tráfico o limpieza sean muy malas en ambos casos (Vega Centeno *et al.*, 2019).

**Figura 5**

*Percepciones de tránsito, limpieza y seguridad en las centralidades del Centro Histórico, Gamarra y Miraflores*



Según la Figura 5, la percepción del tránsito de los usuarios peatonales es negativa en los tres escenarios, aunque más pronunciada en los casos de Gamarra y el Mercado Central. Esto pone en evidencia que uno de los mayores problemas que se experimenta en el habitar cotidiano de las centralidades es la prioridad que se da al vehículo motorizado y sobre todo al auto privado<sup>2</sup>, lo que se expresa en el espacio que ocupa, la velocidad en que circula y la permisividad tanto al ruido como a la contaminación que produce.

2 Con la paradoja de que los usuarios de automóvil representan menos del 15 % de los viajes cotidianos de Lima (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011).

En cuanto a limpieza y seguridad, las diferencias de percepción son notables y ponen en evidencia los desiguales recursos entre Miraflores y los otros dos centros. Este tipo de desigualdades en la percepción ciudadana advierten de las pobres condiciones en que la experiencia de habitar una centralidad se establece para la mayor parte de ciudadanos limeños.

## EPÍLOGO

En las actuales condiciones estructurales de la ciudad, cualquier campaña que se concentre exclusivamente en los comportamientos sociales resulta insuficiente para mitigar el contagio del COVID-19. En este breve examen se han expuesto problemas que resulta indispensable considerar que se refieren a la organización de la metrópoli de Lima.

En primer lugar, no es sostenible que una enorme cantidad de habitantes de la ciudad, en su mayoría de bajos ingresos, esté obligada a realizar largos viajes por motivos laborales, situación agravada cuando no existe empleo estable. Se hace indispensable una política pública que tome en serio las viejas preocupaciones de la planificación urbana e invierta en las centralidades emergentes localizadas fuera de la zona de Lima centro.

En segundo lugar, si ya es sabido que la mayor parte de limeños trabaja —o procura su ingreso— en las actuales centralidades, es fundamental invertir en su equipamiento como espacio público que facilite la circulación peatonal, evitando las continuas experiencias de hacinamiento que ocurren.

En las actuales condiciones, las poblaciones pobres de Lima dependen de sus viajes a las grandes centralidades de la ciudad para sobrevivir. Es por ello indispensable que las políticas de la metrópoli intervengan para mitigar la deficiente calidad del espacio en que diariamente deben habitar, situación que agrava la vulnerabilidad ante pandemias como la del COVID-19.

## REFERENCIAS

- Alkire, S. y Deneulin, S. (2018). El desarrollo humano y el enfoque de las capacidades. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia (eds.), *Introducción al enfoque de las capacidades. Aportes para el desarrollo humano en América Latina* (pp. 45-76). Manantial; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bielich, C. (2009). *La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Instituto de Estudios Peruanos; Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://bit.ly/32rp8X4>
- Demoraes F., Robert J., Vega Centeno, P., Pereyra, O. y Gouëset V. (2020). *Características de la movilidad diaria en el área metropolitana de Lima y Callao, con base en la Encuesta de viaje personal en hogares de 2012 – Un panorama en mapas*. Agence Nationale de la Recherche; Université Rennes 2; Instituto Francés de Estudios Andinos; Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02948655>
- Dórich, L. (1996). *Al rescate de Lima. La evolución de Lima y sus planes de desarrollo urbano*. SAGSA.
- Duhau, E. y Giglia, Á. (2008). *Las reglas del desorden*. Siglo XXI; Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco.
- Fernández de Córdova, G. y Vilela, M. (2015). Reflexiones sobre densidad urbana y centralidades en la metrópoli de Lima, siglo XXI. *Ensayo*, 1(1), 83-114.
- Gonzales de Olarte, E. y Del Pozo Segura, J. M. (2012). Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo. *Investigaciones Regionales*, (23), 29-52. <https://bit.ly/3szeLeg>

- Gouëset, V. y Demoraes F. (coords.). (2020). *Las prácticas de la movilidad sostenible en las metrópolis de América Latina: estudio comparativo de Bogotá (Colombia) y Lima (Perú)*. Agence Nationale de la Recherche; Université Rennes 2; Instituto Francés de Estudios Andinos; Universidad Piloto de Colombia; Universidad Nacional de Colombia; Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3tzio5i>
- Instituto Metropolitano de Planificación. (2013). *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025*. Municipalidad Metropolitana de Lima. <https://bit.ly/3v3RRh4>
- Lindón, A. (2014). El habitar la ciudad, las redes topológicas del urbanita y la figura del transeúnte. En Sánchez, D. Sánchez y L. A. Domínguez (coords.), *Identidad y espacio público. Ampliando ámbitos y prácticas* (pp. 55-76). Gedisa.
- Mayorga, M. y Fontana, M. P. (2012). Espacios de centralidad urbana y redes de infraestructura. La urbanidad en cuatro proyectos urbanos. *Bitácora*, 21(2), 123-138. <https://bit.ly/3aogxsB>
- Ministerio de Salud. (2020). *Sala situacional COVID-19 Perú*. [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2013). *Encuesta de recolección de información básica del transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao. Informe final*. Agencia de Cooperación Internacional del Japón. <https://bit.ly/3xa6xwP>
- Polydorides, N. (1983). *The concept of centrality in urban form and structure*. Peter Lang.
- Vega Centeno, P. (coord.). (2015). *La densificación urbana en el siglo XXI como desafío para la planificación de Lima*. Pontificia Universidad

Católica del Perú. Estudio llevado a cabo gracias al financiamiento del Vicerrectorado de Investigación de la PUCP.

Vega Centeno, P., Dammert Guardia, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensús, V., Fernández de Córdova, M y Pereira, O. (2019). *Las centralidades de Lima Metropolitana en el siglo XXI. Una aproximación empírica*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vega Centeno, P., Dextre, J. C. y Alegre, M. (2011). Inequidad y fragmentación: movilidad y sistemas de transporte en Lima Metropolitana. En: C. de Mattos, W. Ludeña, L. Fuentes (eds.), *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (pp. 289-328). Pontificia Universidad Católica del Perú.



# **MOVILIDAD HUMANA, CAPACIDADES COLECTIVAS Y NUEVA RURALIDAD FRENTE AL COVID-19: EL PROCESO DE TRASLADO HUMANITARIO DE PERUANOS A SUS LOCALIDADES DE ORIGEN**

Alex Távora

## **INTRODUCCIÓN**

La grave crisis mundial que ha originado la propagación del COVID-19 durante el año 2020 ha puesto en evidencia la persistencia de las desigualdades y los grandes retos que el desarrollo humano enfrenta en los países de América Latina. En el caso del Perú, una de las principales consecuencias de esta pandemia es la pérdida de miles de empleos formales y las limitaciones de un gran sector de la población para trabajar en la economía informal, con consecuencias en los ingresos de los afectados y sus familias. Al respecto, Ñopo y Pajita (2020) muestran que la pandemia ha golpeado fuertemente al empleo urbano. Durante el segundo trimestre de 2020 la población económicamente activa (PEA) ocupada en Lima Metropolitana cayó en 57 % respecto al mismo trimestre del año 2019. Algo similar pasó en otras ciudades del país, donde el empleo cayó en 42 %.

En este contexto, numerosos grupos de ciudadanos comenzaron un proceso de retorno a sus localidades de origen, desde Lima (capital del

Perú) y otras ciudades intermedias, como Trujillo, Chiclayo, Tarapoto, Ica, Arequipa. Para el 4 de mayo, solo en Lima, se habían empadronado alrededor de 200 000 personas que deseaban retornar a sus localidades de origen, de los que llegaron a ser trasladados 14 000 por intermedio de viajes humanitarios organizados por el Gobierno nacional y Gobiernos regionales (“Traslado humanitario: 200 000”, 2020).

En un artículo de Burneo y Castro (2020) se señala que las causas de estas movilizaciones fueron la pérdida de fuentes de ingresos, la precariedad laboral y la consecuente ausencia de medios para subsistir en las ciudades. Además, entre los retornantes también se hallaban grupos de personas que se encontraban fuera de su localidad de origen por motivos de estudio, salud, trabajo estacional o motivos administrativos. A ellos, se agregan casos de personas y familias con una estrategia de doble residencia, que priorizaron volver ante la incertidumbre económica generada por la pandemia y el riesgo de contagio en las grandes ciudades.

El objetivo de este capítulo es comprender las dinámicas de retorno que establecieron las redes sociales familiares y comunales, utilizando el enfoque de las capacidades y de nueva ruralidad, en el marco del traslado humanitario de personas que se encontraban fuera de su domicilio habitual durante el estado de emergencia nacional por el COVID-19. Este capítulo se ha elaborado sobre la base de un trabajo de investigación en curso. Se realizó un estudio de caso y, para la recolección de la información, se utilizó la técnica de entrevistas semiestructuradas a retornantes. Además, se llevó a cabo un análisis documental y estadístico de informes oficiales<sup>1</sup>.

---

1 Esta investigación viene siendo posible gracias a la disposición de un grupo de retornantes, que aceptaron relatar sus trayectorias, sueños y vivencias en el proceso de retorno a sus comunidades de origen.

## CAPACIDADES COLECTIVAS Y NUEVA RURALIDAD

El enfoque de las capacidades es un marco conceptual en continua evolución, que ha mostrado ser un marco versátil, capaz de informar y enriquecer el análisis aplicado a temáticas diversas (Clausen, 2018, p. 439). El autor resalta que este enfoque no busca convertirse en un marco conceptual totalizante; por el contrario, debido a su naturaleza deliberativa y abierta, puede entrar en diálogo con otros enfoques y marcos conceptuales. En ese sentido, se propone que es necesario establecer un diálogo entre el enfoque de las capacidades, específicamente de las capacidades colectivas, con el enfoque de nueva ruralidad. Con ello se busca comprender las dinámicas de las redes sociales familiares y comunales de origen rural que se han manifestado como procesos de acción colectiva, a través de actos de agencia colectiva, para la configuración de capacidades colectivas en el proceso de retorno a sus localidades de origen.

El enfoque de las capacidades tiene como conceptos fundamentales los funcionamientos, las capacidades y la agencia, que constituyen el núcleo teórico de la propuesta de Sen (2000). En ese sentido, tomando como referencia a Alkire (2013), los *funcionamientos* se definen como las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser; *las capacidades* se refieren a la libertad de las personas para disfrutar de varios funcionamientos diferentes. En específico, las capacidades se definen como “las diversas combinaciones de funcionamientos (ser y hacer). Y *la agencia* es la capacidad de una persona para actuar por lo que valora y tiene razones para valorar.

En las últimas dos décadas, diversos autores vienen desarrollando perspectivas complementarias al enfoque de las capacidades, buscando revalorar el papel de las capacidades colectivas en la expansión de las capacidades humanas. Evans (2002) introdujo el concepto de *capacidades colectivas* y destacó la importancia de la acción colectiva para la generación de capacidades humanas. Ibrahim (2006) retoma

el concepto de capacidades colectivas y describe la relación entre las categorías de acción colectiva, instituciones, agencia colectiva y capacidades colectivas, que, eventualmente, serán funcionamientos colectivos. En esa línea, propone que, si es efectiva, la acción colectiva y las instituciones presentes aportan a la expansión de las capacidades. Los miembros de un grupo podrán realizar actos de agencia colectiva y con ello desarrollar nuevas capacidades colectivas para el beneficio del individuo y su comunidad. En síntesis, Ibrahim (2018, pp. 83-84) define las capacidades colectivas como “los nuevos conjuntos de funcionamientos generados que una persona obtiene en virtud de su participación en una colectividad que la ayuda a lograr la vida que tiene razones para valorar”.

La configuración de las capacidades colectivas debe tomar en cuenta las dinámicas que establecen las redes sociales familiares y comunales que se manifiestan como procesos de acción colectiva. En ese sentido, el enfoque de nueva ruralidad puede permitir entender estas transformaciones y dinámicas territoriales, que señalan que las nuevas familias rurales constituyen redes que interrelacionan los espacios rurales y urbanos, desarrollando estrategias de vida de forma fluida por todo el país (Diez, 2014). Al respecto, Burneo y Castro (2020, p. 138) señalan que para entender el retorno de estas familias a zonas rurales se requiere, por un lado, comprender que estos no son unidireccionales o definitivos, y, por otro, que es necesario enmarcarlos en trayectorias de vida más amplias, que tienen sentido en el marco de espacios rurales transformados.

Salas (2020) menciona que lo que se ha manifestado en estos procesos de retorno es que las familias constituyen redes que conectan los espacios rurales y urbanos de una manera densa y fluida a lo largo y ancho del país; antes que *migración* se puede señalar que hablamos de *movilidad*. Estas redes son heterogéneas, con diferentes niveles de interdependencia y éxito en sus articulaciones con actividades remuneradas

en espacios urbanos, en su mayoría, asociados a actividades económicas informales.

## TRASLADO HUMANITARIO EN EL PERÚ

Ante la ampliación del aislamiento social obligatorio, centenares de personas y familias decidieron volver a sus departamentos de procedencia. Ante este escenario el Gobierno central emitió el decreto supremo n.º 068-2020-PCM, que autorizó el traslado humanitario de las personas y familias que se encontraban fuera de su lugar de origen o de residencia habitual (Decreto 068, 2020). Posteriormente, se aprobaron los “Lineamientos para el traslado humanitario y cuarentena de personas que se encuentran fuera de su domicilio habitual”, y se encargó a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) orientar y supervisar el cumplimiento de los Lineamientos aprobados en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Ministerio de Salud (Minsa) y otros actores. Finalmente, el 1 de mayo, con la resolución de Secretaría de Descentralización n.º 008-2020-PCM/SD, se aprobó la versión actualizada y final de los Lineamientos, que establecen los criterios para priorizar a población vulnerable, entre otros (PCM, 2020).

Entre el 15 de abril y el 14 de julio del 2020, se trasladó un total de 47 633 personas. Fueron tres los tipos de traslado: (i) de Lima a regiones (35 473), (ii) de regiones a Lima (8406) y (iii) entre regiones o al interior de una región (3754)<sup>2</sup>.

---

2 Esta información tiene como fuente los reportes de seguimiento y el informe final de cumplimiento del proceso de traslado humanitario, elaborados por la Secretaría de Descentralización de la PCM, a los cuales se puede acceder al ser información pública de una entidad del Estado. Solicitarlo por la mesa de partes virtual a través de la siguiente dirección: <http://mesapartesvirtual.pcm.gob.pe/>

**Tabla 1**

*Cantidad de personas trasladadas por región, considerando los tipos de traslado*

<b>Región</b>	<b>Total de personas trasladadas</b>	<b>Nº de personas trasladadas de Lima a regiones</b>	<b>Nº de personas trasladadas de regiones a Lima</b>	<b>Nº de personas trasladadas entre regiones</b>
Ancash	4153	4005	52	96
Cajamarca	3910	3163	503	244
San Martín	3502	2768	524	210
Cusco	3300	2349	581	370
Ucayali	3213	2654	449	110
Apurímac	3038	2559	266	213
Loreto	2874	1477	1372	25
Puno	2623	1240	590	793
Amazonas	2318	2100	150	68
Tacna	2118	760	1251	107
Arequipa	2088	1255	343	490
Huánuco	1935	1821	17	97
Madre de Dios	1858	850	713	295
Piura	1698	1698	0	0
Huancavelica	1556	1521	0	35
La Libertad	1515	866	552	97
Ayacucho	1277	1022	204	51
Moquegua	1066	389	438	239
Pasco	950	950	0	0
Junín	903	686	56	161
Lambayeque	729	634	95	0





Región	Total de personas trasladadas	Nº de personas trasladadas de Lima a regiones	Nº de personas trasladadas de regiones a Lima	Nº de personas trasladadas entre regiones
Tumbes	609	359	250	0
Lima provincias	294	274	0	20
Ica	106	73	0	33
<b>Total</b>	<b>47,633</b>	<b>35,473</b>	<b>8,406</b>	<b>3,754</b>

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM, 2020.

Conforme se realizaron los traslados humanitarios y específicamente los traslados de Lima a regiones, se fue incrementando el número de personas que daban positivo en la aplicación de la prueba rápida para detectar el COVID-19, con un registro total de 6267 casos. Estas personas fueron trasladadas a alguno de los ocho centros de aislamiento temporal y seguimiento (CATS), que eran lugares acondicionados donde las personas contagiadas realizaban una cuarentena de 14 días (en promedio) a partir del día que dieron positivo, al ser asintomáticos o ser clasificados como casos leves (sin factores de riesgo). Es importante señalar que las personas que daban negativo a la prueba tampoco podían viajar inmediatamente a sus localidades de origen por disposiciones del Minsa, y por prevención debían pasar también el aislamiento de 14 días hasta ser programados en otro traslado humanitario.

En el caso de las personas y familias que llegaron a ser trasladadas a sus localidades de origen, el Gobierno regional, en coordinación con las municipalidades provinciales, determinó el lugar donde las personas cumplirían una cuarentena de 14 días de forma obligatoria, para lo cual se acondicionaron hoteles, hostales u otros locales. Posteriormente, en vista de que estos espacios llegaron a su capacidad máxima, las municipalidades distritales, en coordinación con diversas comunidades campesinas y nativas, habilitaron como albergues temporales las escuelas, locales comunales, entre otros espacios comunales, y asu-

mieron también la alimentación y supervisión del cumplimiento de la cuarentena en sus distritos.

### EL CASO DE IVÁN<sup>3</sup>

Con el propósito de tener un acercamiento a las dinámicas de las redes sociales familiares y comunales de origen rural en la configuración de capacidades colectivas durante el proceso de retorno, se describe brevemente la trayectoria de vida y perfil de una persona que, junto a su familia, retornó a su comunidad de origen a través de los traslados humanitarios.

Iván es un joven awajún<sup>4</sup> de 26 años del departamento de Amazonas, que vivió en Lima desde los 21. Es el mayor de sus cuatro hermanos, y decidió trasladarse a Lima con la intención de trabajar y eventualmente estudiar una carrera técnica. Su pareja, de 21 años, es del departamento de Lambayeque y tienen una niña de 1 año y 5 meses. Al llegar a la capital, Iván contó con el apoyo de un amigo de su comunidad, también awajún, y comenzó a trabajar en diversas labores por pocos meses. A través de ellas ahorró para iniciar sus estudios de Administración y Turismo en un instituto de educación superior, ubicado en el distrito donde también vivía, en una pequeña habitación alquilada.

Solo pudo estudiar dos meses en el instituto, ya que tuvo que abandonarlo por motivos económicos. Pero, en ese periodo, se interesó por la carrera de Cocina y tuvo la oportunidad de participar en algunos cursos de gastronomía peruana, lo que le permitió buscar trabajo en restaurantes. Su primer trabajo fue en un restaurante de comida rápida, después ingresó como ayudante de cocina en el restaurante de un club de Lima y, posteriormente, en un restaurante de parrillas. Finalmente,

---

3 Con el propósito de no revelar la identidad del entrevistado, se utilizará un seudónimo.

4 Los awajún son un pueblo indígena originario de la Amazonía peruana.



consiguió un trabajo de cocinero en un restaurante, que le permitía mantener a su familia y donde trabajó hasta el inicio de la cuarentena obligatoria, el 15 de marzo del 2020.

Las siguientes 4 semanas, Iván, su pareja y su pequeña hija, subsistieron con sus ahorros en su habitación alquilada. Posteriormente, numerosas familias awajún y wampis<sup>5</sup> de la provincia de Condorcanqui, residentes en diversos distritos de Lima y en las mismas condiciones de Iván y su familia, comenzaron a organizarse para abastecerse de alimentos, impulsando una campaña de apoyo que permitió la donación y distribución de alimentos, implementos de aseo personal, medicina, hasta el pago del alquiler de las habitaciones donde vivían. En esta campaña jugaron un papel importante los familiares y amigos que se encontraban en sus comunidades de origen en Condorcanqui.

En la última semana de mayo, en vista de que el contagio del COVID-19 se expandía y la cuarentena se extendía, la situación hacía insostenible que Iván y su familia puedan continuar viviendo en su habitación alquilada. Por ello, junto a otras familias awajún y wampis, solicitaron apoyo al Ministerio de Cultura (Mincul) para retornar a sus comunidades de origen, a través de los traslados humanitarios. En ese contexto, el 4 de junio, estas familias fueron trasladadas al parque recreacional Raimondi, ubicado en el distrito de Ancón (donde estuvieron dos días), y posteriormente los trasladaron al centro vacacional Huampaní, en el distrito de Chaclacayo. En este último lugar les realizaron las pruebas de descarte de COVID-19, donde un grupo de personas dio positivo. Ellos y sus familiares fueron trasladados al club CAFAE Ricardo Palma, para pasar su cuarentena y ser monitoreados por del personal de salud del Minsa.

En el caso de las familias que dieron negativo, incluido Iván y su familia, pasaron una cuarentena de 15 días antes de poder viajar hacia su comunidad. Finalmente, el 20 de junio, alrededor de 30 personas

---

5 Los wampis también son un pueblo indígena originario de la Amazonía peruana.

awajún de diversas comunidades del distrito de El Cenepa, de la provincia de Condorcanqui, pudieron viajar a través del traslado humanitario, junto a otras 157 de personas originarias de los distritos de Nieva, Río Santiago, Bagua Grande, entre otros, que pertenecen al departamento de Amazonas.

En primera instancia, el bus trasladó a las familias awajún hasta el puerto de Imacita, en el distrito de Imaza en la provincia de Bagua, que también pertenece a Amazonas. De allí, viajaron por el río Marañón utilizando botes deslizadores, hasta llegar finalmente al distrito de El Cenepa. Iván resalta que, en esta última etapa del viaje de retorno a sus comunidades, jóvenes líderes awajún cumplieron un papel muy importante, al recaudar fondos para solventar el viaje de estas familias. Cuando llegaron a El Cenepa, las familias retornantes sabían que tenían que realizar una cuarentena obligatoria de 20 días en sus hogares, ya que era parte de los acuerdos establecidos con las autoridades locales y los apus<sup>6</sup> de sus comunidades nativas. Ello permitió que Iván y su familia se trasladen a su comunidad de origen, Kusu Kubaim, donde viven sus abuelos, padres y hermanos. Iván junto a su pareja desean abrir un restaurante en El Cenepa (con lo que le quedó de ahorros) y están evaluando quedarse a vivir por una temporada, hasta que termine la pandemia en el Perú.

## ANÁLISIS DEL CASO

Se requiere fomentar la realización de más estudios, haciendo uso del concepto de capacidades colectivas y su aporte al marco analítico desarrollado desde el enfoque de las capacidades, en vista de que todavía no hay consenso sobre qué condiciones o variables estimulan las capacidades colectivas. El fortalecer el diálogo entre el enfoque de las

---

6 En los pueblos indígenas amazónicos del Perú se usa el término *apu* para designar a sus líderes.

capacidades y el enfoque de la nueva ruralidad puede permitir una mejor comprensión y caracterización integral de las dinámicas del territorio urbano-rural.

Este estudio de carácter exploratorio propone algunas ideas y genera otras interrogantes, que futuras investigaciones pueden responder con evidencia más completa y consistente. En primer lugar, se sugiere que los procesos de retorno de familias a sus comunidades de origen rural deben ser vistos como procesos de movilidad humana y no de migración, por la naturaleza de las trayectorias de vida y las redes sociales familiares que establecen entre los espacios rurales y urbanos. Tomando como referencia a Diez (2014), se puede señalar que lo que se ha venido consolidando es la doble residencia, es decir, estrategias de vida “a dos pies” de un sector importante de la población rural.

Conocer la trayectoria de vida de Iván brinda indicios de cómo las familias de ámbitos rurales de diversos departamentos del país utilizaron sus redes sociales familiares como estrategias de subsistencia en Lima y para intervenir activamente en los procesos de retorno a sus comunidades de origen y, además, aprovecharon las dinámicas comunales que han establecido con sus instituciones tradicionales. Al respecto, Burneo y Trelles (2019, p. 199) señalan que, si se analizan las dinámicas comunales en las últimas décadas en distintas zonas del país, veremos que estas se han transformado y articulado a los espacios económicos y políticos regionales y locales a través de las dinámicas y flujos de las familias comuneras, tal vez más que a partir de su articulación a los canales institucionales formales que establecen, por ejemplo, con las municipalidades distritales.

Los hallazgos descritos en el proceso de retorno de Iván y su familia y de las familias awajún y wampis a sus comunidades de origen permiten un acercamiento a la reflexión teórica propuesta por Ibrahim (2006) respecto al concepto de capacidades colectivas y su papel en la expansión de capacidades humanas. En primera instancia, con la llegada de la pandemia, estas familias vieron limitadas sus capacidades,

al ver afectados los funcionamientos, que son las cosas que las personas valoran hacer o ser y que les brindaba cierto bienestar, como tener empleo, acceder a alimentos, estar nutridos y sanos, sentirse seguros, entre otros.

Posteriormente, ante la expansión del COVID-19 y la extensión de la cuarentena, las familias, a través de sus líderes, se organizaron con sus comunidades de origen para abastecerse de alimentos y satisfacer otras necesidades mientras se encontraban en Lima y, posteriormente, coordinaron el traslado y cuarentena en sus comunidades nativas, al establecer acuerdos con sus autoridades locales y los apus. En ese sentido, siguiendo lo expuesto por Ibrahim (2018), se evidencia que las familias organizadas realizaron actividades (funcionamientos) buscando su bienestar ante las condiciones externas desfavorables; ello permitió establecer actos de agencia colectiva y desarrollar capacidades colectivas para el beneficio del individuo y su comunidad.

Al respecto, se puede sostener que las dinámicas de las redes sociales familiares y comunales que establecieron el grupo de familias retornantes con sus comunidades nativas son procesos de acción colectiva al realizar actos de agencia colectiva que influyeron en la configuración de las capacidades colectivas.

Finalmente, se resalta, que el proceso de traslado humanitario buscó dar una respuesta inmediata y efectiva a un desconocido y complejo problema público, como el retorno de familias a sus localidades de origen ante la expansión de la pandemia. Ante ello, se trató de establecer un trabajo articulado a nivel intergubernamental e intersectorial entre los equipos de las entidades del Gobierno central, los Gobiernos regionales, municipalidades provinciales, la Policía y las Fuerzas Armadas del Perú. En el proceso de implementación, producto de los aprendizajes y la identificación de buenas prácticas en el ámbito local de las diversas regiones del país, se sumaron las municipalidades distritales y de centros poblados y las comunidades campesinas y nativas, que cumplieron un papel muy importante.

## REFERENCIAS

- Alkire, S. (2013). *El desarrollo humano y el método de las capacidades (o capacidades)*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. <https://bit.ly/3v3WKq9>
- Burneo, M. L. y Castro, A. (2020). Movilidad y retorno frente al covid-19 en el contexto de una ruralidad transformada. En R. Asensio (ed.), *Crónicas del gran encierro: Pensando el Perú en tiempos de pandemia* (pp. 136-141). Instituto de Estudios Peruanos.
- Burneo, M. L. y Trelles, A. (2019). Comunidades campesinas en Puno y nueva ruralidad. En C. Leyton, I. Lanegra, M. L. Burneo, A. Trelles y P. Vilca Arpaso (ed.), *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidad* (pp. 183-236). Asociación Servicios Educativos Rurales. <https://bit.ly/3v0buq0>
- Clausen, J. 2018. Conclusión: El enfoque de las capacidades hoy y la agenda futura para América Latina. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia (eds.), *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina* (pp. 439-446). Manantial; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Decreto 068 de 2020, D. O. n.º 15364 (2020). <https://bit.ly/2QD0XSU>
- Diez, A. (2014). Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones. En A. Diez, E. Ráez y R. Fort (eds.), *Sepia XV. Perú: El problema agrario en debate* (pp. 19-85). Sepia. <https://bit.ly/32t7LFm>
- Evans, P. (2002). Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's *Development as freedom*. *Studies in Comparative International Development*, 37(2), 54-60. <https://doi.org/10.1007/BF02686261>

- Ibrahim, S. (2006). From individual to collective capabilities: The capability approach as a conceptual framework for self-help. *Journal of Human Development*, 7(3), 397-416. <https://doi.org/10.1080/14649880600815982>
- Ibrahim, S. (2018). Colectividades y capacidades. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia (eds.), *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina* (pp. 77-90). Manantial; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ñopo, H. y Pajita, D. (2020, 28 de agosto). Pandemia y empleo rural. *Foco Económico*. <https://bit.ly/3vajTaJ>
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Lineamientos actualizados. Traslado y cuarentena de personas que se encuentran fuera de su domicilio habitual, como efecto de las medidas de aislamiento social por la emergencia nacional por el COVID-19*. <https://bit.ly/3echbKU>
- Salas, G. (2020, 28 de abril). *Espacios de cuarentena comunal en zonas rurales andinas*. Cisepa. <https://bit.ly/32xXCXT>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco y L. Toharia, trads.). Planeta.
- Traslado humanitario: 200 000 son las personas que desean regresar a sus regiones. (2020, 4 de mayo). *El Peruano*. <https://bit.ly/3v8TkCv>

# MIGRACIÓN INTERNA Y DESARROLLO HUMANO EN EL PERÚ POS-COVID-19

Chris Boyd  
Tania Vásquez  
Johanna Yancari

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19, el Gobierno peruano propuso el aislamiento social obligatorio y la provisión de bonos monetarios ante la disminución de ingresos, producto de la paralización de labores. Sin embargo, familias vulnerables, cuyo sustento dependía del trabajo informal o que perdieron sus trabajos, no pudieron ser adecuadamente identificadas para recibir los bonos o estos montos no alcanzaron para cubrir sus necesidades.<sup>1 2</sup> Ante la carencia de redes de protección estatal y capital social en las localidades a donde migraron, estas personas se vieron obligadas a retornar a sus

- 
- 1 Los resultados de la encuesta de opinión de agosto 2020 del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) muestran que la crisis afectó el empleo en todos los segmentos de la población (IEP, 2020). El 55 % no trabajaba y su situación empeoró respecto a junio. Los más afectados fueron los de niveles socioeconómicos D y E, sobre todo trabajadores independientes.
  - 2 A enero del 2021 no se han entregado todos los bonos programados.

localidades de origen o a otras localidades donde contarán con estos recursos. Los retornos forzados por la situación económica se iniciaron desde distintas ciudades y localidades urbanas del Perú, incluyendo la capital Lima.<sup>3</sup> Aun cuando grupos de migrantes buscaron ayuda del Estado para regresar de forma segura a sus localidades de origen, sus pedidos no fueron atendidos.<sup>4</sup> Las noticias sobre miles de caminantes que buscaban llegar desde Lima a sus localidades de origen llegaron a los medios internacionales seis semanas después de iniciada la cuarentena obligatoria (Collyns, 2020), haciendo evidente la vulnerabilidad de este grupo —el cual usualmente sobrevive el día a día— sin ayuda del Estado. En el marco de la literatura sobre desarrollo humano, esta migración de retorno pone en conflicto los conceptos de libertad de movimiento y agencia —usualmente asociados a la migración (de Haas y Rodríguez, 2010)— con las dimensiones de desarrollo humano orientadas a mejorar las capacidades humanas, como el acceso a condiciones de vida decentes (Jahan, 2016).

En este capítulo, analizamos la migración pospandemia, en comparación con la migración prepandemia. Primero intentamos cuantificar y caracterizar a los migrantes retornantes. En segundo lugar, comparamos las condiciones de vida de los migrantes pospandemia con los migrantes prepandemia para entender el nuevo panorama de

---

3 Aunque el término puede debatirse, creemos que se trata de un retorno forzado porque una catástrofe causada por una enfermedad eliminó los medios de supervivencia en el lugar de residencia habitual, lo que causó un abandono de urgencia.

4 El 9 de abril del 2020, la Asociación de Huancavelicanos en Lima (migrantes internos) anuncia “que son una población vulnerable y no cuentan con el dinero necesario para estar en la capital” y solicitan al presidente de la república que les permita movilizarse hacia sus comunidades durante el periodo de inmovilidad social brindando los buses para este traslado, y advierten que, de no contar con ese apoyo, se movilizarán a pie en una marcha que tomaría cinco o seis días. Al no tener respuesta del Gobierno, iniciaron la marcha dos días después (“Familias de Huancavelica”, 2020).



migración interna del Perú y comprender por qué algunos migrantes prepandemia no retornaron. En este contexto, nos cuestionamos cómo la migración de retorno, forzada por la situación económica, puede ser entendida desde los conceptos de libertad, agencia y oportunidades.

### ¿CUÁNTOS FUERON LOS MIGRANTES RETORNANTES?

Actualmente no existe un registro completo de migrantes retornantes (en la ENAHO o en otras fuentes) que permita medir el tamaño de la población retornante y migrante que se movilizó debido a la pandemia y que continuaría su estadía en las localidades a las que retornó o migró. Aunque existen padrones de información para quienes solicitaban traslado humanitario hacia sus regiones, que los gobiernos regionales recogieron durante abril y mayo de 2020, esa información no es aún accesible. Además, estos registros solo reflejarían la realidad de los retornos registrados en ciertas plataformas, y no la totalidad de los retornos que desde diferentes partes del país ocurrieron. Más aún, no se puede conocer con certeza en qué proporción estos retornos forzados se mantienen.

Para aproximarnos a la migración de retorno, comparamos los datos sobre migración reciente (*i. e.*, provincia de residencia distinta que hace cinco años) de la encuesta nacional de hogares (ENAHO) del segundo trimestre del 2020 con los del segundo trimestre del 2019. La migración reciente es la más relevante para aproximarse a la población más móvil o menos asentada en el destino de migración, es decir, la población que más correspondencias podría tener con aquel contingente forzado a retornar a sus lugares de origen dado su asentamiento temporal durante los meses más duros de la pandemia. Además, comparamos solo los datos correspondientes al segundo trimestre de cada año con el objetivo de evitar sesgos por migración estacional. Si bien las ENAHO no recogen directamente la información sobre migración de retorno, al comparar la migración en 2019 y 2020 podemos aproximar indirectamente el volumen de la migración de retorno.

A nivel nacional, la migración reciente se redujo de 3.62 % a 2.78 % entre el trimestre de abril a junio de 2019 y el de 2020 (ver Tabla 1). Si bien los porcentajes son pequeños, los migrantes recientes pasaron de ser 1 094 337 en 2019 a 856 379 en 2020, es decir, la migración cayó en 22.3 %. Este cálculo subestima la migración retornante total en tanto es posible que quienes fueron migrantes en 2019 no regresaran a sus provincias de origen, sino que fueran a otras provincias (*i. e.*, continúan en el grupo de migrantes), y sobreestima la migración retornante en tanto quienes habrían sido migrantes en 2020 decidieran no migrar (*i. e.*, continúan en el grupo de no migrantes).

**Tabla 1**

*Migración interna reciente en el segundo trimestre de 2019 y 2020, según dominio geográfico y jerarquía urbana de residencia*

	<i>Migración interna reciente</i>			
	<i>2019 (%)</i>	<i>2020 (%)</i>	<i>Cambio porcentual, con respecto al 2019 (%)</i>	
Perú	3.62	2.78	-22.28	***
<b>Dominio geográfico</b>				
Lima Metropolitana (incluye Callao)	3.78	2.35	-36.96	***
Costa norte	3.28	3.40	5.95	
Costa centro	2.19	1.56	-34.83	**
Costa sur	4.76	3.27	-17.09	
Sierra norte	2.22	1.07	-46.98	**
Sierra centro	3.38	2.25	-34.08	***
Sierra sur	3.59	3.07	-10.23	
Selva	4.79	4.50	-0.09	

	<i>Migración interna reciente</i>			
	<i>2019</i> <i>(%)</i>	<i>2020</i> <i>(%)</i>	<i>Cambio porcentual, con</i> <i>respecto al 2019 (%)</i>	
<b>Jerarquía urbana</b>				
Rural (hasta 2000 habitantes)	2.76	2.02	-19.42	**
Pueblos (de 2000 a 19 999 habitantes)	4.28	3.66	-20.94	*
Ciudades pequeñas (de 20 000 a 49 999 habitantes)	3.81	4.13	24.80	
Ciudades intermedias (de 50 000 a 99 999 habitantes)	3.46	3.10	-30.04	*
Ciudades grandes (de 100 000 a más habitantes)	3.80	2.69	-27.87	***

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2020, 2021).

Notas: Estos cambios en el porcentaje de migrantes representan el cambio en la migración neta (inmigrantes menos emigrantes) en cada dominio o tipo de ciudad. Por ejemplo, la reducción en el porcentaje de migrantes en Lima Metropolitana es la suma de menos (nuevos) inmigrantes, más emigrantes y más retornantes. Todos los porcentajes fueron calculados usando los factores de expansión de la ENAHO. El cambio porcentual fue calculado para cada submuestra usando factores de expansión y efectos fijos a nivel de provincia.

\*Significativo al 10 %; \*\*Significativo al 5 %; \*\*\*Significativo al 1 %.

Por dominio geográfico, encontramos que el porcentaje de migrantes recientes se redujo principalmente en Lima Metropolitana (en 37.0 %), la costa central (34.8 %), la sierra norte (47.0 %) y la sierra central (34.1 %). Estos hallazgos confirman que, aunque los retornos desde Lima fueron más visibles en los medios de comunicación, los retornos forzados fueron un fenómeno nacional. Asimismo, aunque la migración parece haberse reducido en todos los niveles de jerarquía urbana, el porcentaje de migrantes se redujo más en las ciudades grandes (27.9 %).

**Tabla 2**

*Migración interna reciente en el segundo trimestre de 2019 y 2020, según edad y sexo*

	<i>Migración interna reciente</i>			
	<i>2019 (%)</i>	<i>2020 (%)</i>	<i>Cambio porcentual, con respecto al 2019 (%)</i>	
<b>Grupo de edad</b>				
0-17 años	3.21	2.66	-18.73	**
18-29 años	6.47	4.63	-23.61	***
30-45 años	3.68	3.19	-16.18	*
46-65 años	1.66	1.05	-36.82	***
66 a más	1.95	1.37	-34.26	*
<b>Sexo</b>				
Varones	3.78	2.99	-19.90	***
Mujeres	3.46	2.57	-24.94	***

Fuente: INEI, 2020, 2021.

Nota: Todos los porcentajes fueron calculados usando los factores de expansión de la ENAHO. El cambio porcentual fue calculado para cada submuestra usando factores de expansión y efectos fijos a nivel de provincia.

\*Significativo al 10 %; \*\*Significativo al 5 %; \*\*\*Significativo al 1 %.

Al dividir la migración por edad (ver Tabla 2), observamos que la migración se redujo para todos los grupos etarios.<sup>5</sup> En puntos porcentuales, la migración se redujo más para los jóvenes de 18 a 29 años. Sin embargo, los cambios porcentuales con respecto al 2019 no fueron estadísticamente diferentes entre los diferentes grupos etarios. Dividiendo

5 Realizamos la división solamente por sexo y edad debido a que son características intrínsecas que no cambian con la migración.

por sexo, encontramos una disminución similar de migrantes en puntos porcentuales para hombres y mujeres, y cambios porcentuales estadísticamente similares.<sup>6</sup>

## NUEVO PANORAMA DE LA MIGRACIÓN INTERNA EN EL PERÚ

Comparando características de los migrantes antes y después de la pandemia, usando datos del segundo trimestre de la ENAHO del 2019 y 2020, esperaríamos que las condiciones de los migrantes no cambiaran dramáticamente de un año al siguiente, en la situación sin pandemia. Con la pandemia el grupo de migrantes en 2020 está formado por aquellos que, ante la pandemia, decidieron quedarse en sus localidades de destino y por aquellos que decidieron migrar hacia una provincia que no era en la que vivían hace 5 años. Nótese que este grupo no incluye a los migrantes retornantes, ya que ellos son clasificados como no migrantes en el 2020.

---

6 El hecho de que la migración femenina no sea mucho mayor puede estar asociado al importante rol de las redes de apoyo comunitario (comedores populares, ollas comunes) implementadas o potenciadas pospandemia.

**Tabla 3**
*Características de los migrantes internos en 2019 y 2020*

	2019	2020	<i>Diferencia (2020-2019)</i>	
<b>Necesidades básicas insatisfechas (% de hogares)</b>				
En vivienda inadecuada	7.33	9.79	-1.07	
En vivienda con hacinamiento	4.71	12.28	5.01	***
En vivienda sin servicios higiénicos	9.84	4.28	-3.08	***
Con alta dependencia económica	0.84	3.72	2.98	***
Con niños que no asisten a la escuela	1.36	1.10	1.07	*
<b>Nivel educativo</b>				
Sin nivel, inicial o primaria incompleta	24.19	24.55	2.37	
Primaria completa, secundaria incompleta o básica especial	20.10	20.00	0.65	
Secundaria completa o superior no universitaria incompleta	29.63	28.69	-0.17	
Superior no universitaria completa o superior universitaria incompleta	15.92	18.07	1.37	
Superior universitaria completa, maestría o doctorado	10.05	8.69	-4.08	**
<b>Acceso a servicios (% de hogares)</b>				
Agua potable de red pública	82.93	81.10	-1.30	
Electricidad	95.92	95.72	-0.15	
Celular	97.07	99.03	1.21	**
Internet	36.75	43.03	-0.04	
<b>Mercado de trabajo</b>				
Población económicamente activa (% de la población de 14 años o más)	68.88	43.89	-29.32	***
Actividad: Agricultura, ganadería, pesca o silvicultura (% de la PEA)	37.04	56.86	15.06	***
Actividad: Servicios (% de la PEA)	30.37	17.65	-8.74	***

Fuente: INEI, 2020, 2021.

Nota: Los porcentajes fueron calculados usando los factores de expansión de la ENAHO con respecto al total de migrantes. La diferencia fue calculada para la submuestra de migrantes usando factores de expansión y efectos fijos a nivel de provincia. \*Significativo al 10 %; \*\*Significativo al 5 %; \*\*\*Significativo al 1 %.

Al analizar las necesidades básicas insatisfechas (NBI), encontramos que los migrantes después de la pandemia habitaban viviendas inadecuadas en similar proporción que antes de la pandemia (ver Tabla 3). No obstante, los migrantes después de la pandemia habitaron más a menudo (5.0 % más) viviendas hacinadas, pero menos viviendas con servicios higiénicos (3.1 % menos). Esto sugiere que una de las estrategias de los migrantes que continuaron siéndolo después de la pandemia fue compartir viviendas para aminorar los gastos de alquiler o mantenimiento, pero compartieron viviendas con mejores condiciones (*i. e.*, con servicios higiénicos), y así mantenerse en la provincia de destino. Por otro lado, la mayor proporción de migrantes en hogares con alta dependencia económica en 2020 (3.0 % más) es esperable y está probablemente relacionado con el incremento del desempleo, aunque este afectó a migrantes y no migrantes.

Aunque la proporción de migrantes en hogares con niños que no asisten a la escuela fue similar para los migrantes pre- y pospandemia, esto no refleja necesariamente el verdadero involucramiento de los niños en la escuela. Durante todo el año escolar 2020, el país mantuvo cerrados los centros educativos; las clases de la escuela pública se transmitieron a través de la televisión, radio e Internet; y todos los niños aprobaron automáticamente el año escolar. El nivel educativo de los migrantes en todos los niveles educativos, excepto el más alto, fue similar antes y después de la pandemia. La proporción de migrantes con educación universitaria completa, maestría o doctorado fue la única que disminuyó significativamente pospandemia (en 4.1 %), lo cual sugiere que al menos parte de los migrantes más educados, al poder optar por el teletrabajo (trabajo desde casa), no necesitaron movilizarse.

Con respecto al acceso a servicios, encontramos que el acceso a agua potable (de la red pública), electricidad e Internet fue similar entre los migrantes antes y después de la pandemia. Sin embargo, el porcentaje de migrantes con acceso a un teléfono celular fue mayor entre los migrantes en el 2020. Esto sugiere que los migrantes pospandemia tuvieron condiciones de acceso a servicios básicos muy parecidas a las que tenían antes de la pandemia. Por su parte, el incremento de la proporción de migrantes con acceso a un celular puede ser un indicador de que quienes continuaron como migrantes o migraron a otra provincia (no retornantes) tenían mejores redes de soporte que quienes retornaron o que quienes decidieron no volverse migrantes. Esto también puede significar que los migrantes en 2020 tuvieron un ligeramente mejor nivel socioeconómico que quienes fueron migrantes en 2019, antes de la pandemia.

Finalmente, encontramos que la actividad laboral (porcentaje en la PEA) entre los migrantes fue mucho menor (29.3 puntos porcentuales menos) en el segundo trimestre de 2020 que en el de 2019, como era de esperarse dado el confinamiento total que caracterizó este trimestre. Interesantemente, la proporción de migrantes en actividades agrícolas en 2020 fue 15.1 puntos porcentuales mayor que la proporción en 2019, mientras la proporción de migrantes en actividades de servicios se redujo en 8.7 puntos porcentuales después de la pandemia.<sup>7</sup> Esto sugiere que buena parte de los migrantes que decidieron no retornar fueron migrantes empleados en la agricultura, una de las actividades económicas que no paró debido a la pandemia. Del mismo modo, los migrantes en 2020 trabajaron menos en servicios, en tanto este sector fue el más afectado por la cuarentena. Esto implicaría que los migrantes que antes de la pandemia estaban empleados en servicios

---

7 Si bien aumenta la proporción de migrantes en la agricultura en 2020, esto no implica de ninguna manera que la producción interna de alimentos esté asegurada.



(comercio, transporte, etc.), sobre todo en el sector informal, fueron los que menos pudieron permitirse quedarse en sus destinos, *i. e.*, los que más retornaron.

### **MIGRACIÓN DE RETORNO EN EL MARCO DE LAS CAPACIDADES Y EL DESARROLLO HUMANO**

Las actuales circunstancias de emergencia sanitaria global, y sobre todo su severo impacto en las condiciones de vida de un país como Perú, considerado como un ejemplo de crecimiento económico, han hecho notables la ceguera de las orientaciones que solo se concentran en procurar “estabilidad macroeconómica” y la impostergable necesidad de reconceptualizar las nociones que guían las políticas públicas en la región.

La movilidad humana ante las crisis es una práctica histórica y en el Perú ha sido además una práctica productiva andina y cultural (Golte, 2012, p. 245). Es, en otras palabras, migrar una capacidad peruana muy notable y arraigada en la cultura, en el sentido de que expresa “la libertad de [...] gozar de varios funcionamientos, es decir de ser o hacer cosas que contribuyen a su bienestar” (Deneulin y Shahani, 2009), un claro reflejo de agencia.

La migración de retorno en el contexto de la pandemia de COVID-19 desafía la visión tradicional de la migración como un ejercicio de libertades y de agencia (de Haas y Rodríguez, 2010) que permite expandir las capacidades humanas. Esta visión es optimista y no tiene en cuenta la multidimensionalidad de los costos de migración para los migrantes y sus familias (Preibisch, Dodd y Su, 2016). La literatura sobre desarrollo humano y migración circular es más aplicable al contexto de migración de retorno. Newland (2009), por ejemplo, argumenta que la migración circular no es positiva para los migrantes cuando faltan oportunidades o movilidad ocupacional, cuando no es posible ahorrar o cuando la circularidad es forzada y no escogida.

La migración de retorno en el Perú pospandemia, forzada por la situación económica, muestra que la libertad de movimiento y la agencia no están implícitas en la migración, sino que, ante la incertidumbre económica, la migración se vuelve un vehículo para intentar alcanzar mínimas oportunidades y estándares de vida que potencialmente permitan mejorar las capacidades humanas en el futuro (Jahan, 2016). Nuestro análisis anterior muestra que quienes fueron migrantes pospandemia no tuvieron mejores condiciones que sus contrapartes prepandemia. Desde el enfoque de capacidades, identificamos un impedimento de acceso a capacidades de control sobre el propio entorno material (oportunidades laborales) y de salud física (un lugar adecuado para vivir). Incluso podríamos inferir una carencia en las capacidades de salud emocional, como sentir apego por objetos y personas (Nussbaum, 2012), solo por el hecho de retornar.

En otras palabras, dada la incertidumbre en el lugar de destino, los migrantes retornantes (con débil capital social o con un Estado ausente) escogen volver a sus lugares de origen, haciendo uso de su libertad de moverse, pero apostando porque la situación anterior les ofrece más certidumbre. Asimismo, los migrantes que deciden no retornar, hipotetizamos, deben haber usado redes de ayuda, o no tener un lugar a donde volver (si fueron inicialmente desplazados de sus lugares de origen), y por ende usan estrategias diferentes para enfrentar el escenario pospandemia. Estos últimos son los que ven restringida su agencia para regresar y los que más necesitan del aparato estatal para superar sus carencias. Nuestro análisis anterior refleja que un escenario de certidumbre laboral (agricultura) mantiene o incluso incrementa la migración reciente, mientras que un escenario laboral incierto (servicios) promueve la migración de retorno.

Durante la pandemia, el Estado ha sido ineficiente en proveer bienestar (*i. e.*, condiciones mínimas de vida decente), especialmente a los migrantes. Si bien el Estado peruano nunca ha incluido a los migrantes como parte de la población vulnerable, la pandemia ha mostrado que

lo son y que el Estado debe hacer un mayor esfuerzo para atenderlos. Para lograrlo, proponemos primero que el Estado brinde condiciones para un retorno seguro, que permita la libertad de movilidad de los ciudadanos, dado que la migración de retorno seguirá ocurriendo mientras siga la pandemia. Segundo, desde el enfoque de capacidades, el Estado debe asegurar a los ciudadanos condiciones mínimas de vida mientras dure la recuperación económica, especialmente para los migrantes retornantes y para los no retornantes vulnerables, sin trabajo y con agencia limitada para moverse a sus localidades de origen.

Para lograr implementar estas políticas, el Estado (Gobierno central y Gobiernos locales) debe identificar a los migrantes en situación de pobreza y a los migrantes retornantes (creando un registro de migrantes vulnerables) y hacerlos parte de sus programas de alivio de la pobreza (por ejemplo, transferencias monetarias condicionadas, bonos, programas de capacitación), a los cuales no han tenido acceso justamente debido a su condición de migrantes o a su casi inherente informalidad. Esto, además de darles acceso a conocimiento, salud, sistema financiero, entre otras dimensiones de desarrollo humano, como a todos los ciudadanos.<sup>8</sup> Siguiendo a Newland (2009), sugerimos que las políticas para los migrantes retornantes, con un enfoque de capacidades, deben incluir institucionalizar derechos de residencia seguros y flexibles (por ejemplo, no perder el acceso a bonos o transferencias en caso de migración), programas de capacitación (incluyendo educación financiera) y de reintegración (incluyendo programas de extensión agraria), de tal manera que puedan mejorar la habilidad de los migrantes para escoger sus patrones de movilidad y ampliar sus capacidades humanas.

---

8 Nótese que, si bien hacemos un llamado por atender a los migrantes, reconocemos que las poblaciones de provincias tradicionalmente expulsoras de migrantes son las que tienen menos acceso a servicios (educación, salud y financieros).

## REFERENCIAS

- Collyns, D. (2020, 20 de abril). Peru: Riot police block highway as people attempt to flee amid lockdown. *The Guardian*. <https://bit.ly/3uYg6NA>
- Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.). (2009). *An introduction to the human development and capability approach: Freedom and agency*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849770026>
- Familias de Huancavelica volverían a pie hacia su región al no contar con dinero. (2020, 11 de abril). *La República*. <https://bit.ly/3v1cmL2>
- Golte, J. (2012). Migraciones o movilidad social desterritorializada. En C. I. Degregori, P. Sandoval y P. F. Sendón (eds.). *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana* (vol. II, pp. 247-288. Instituto de Estudios Peruanos.
- de Haas, H. y Rodríguez, F. (2010). Mobility and human development: Introduction. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(2), 177-184. <https://doi.org/10.1007/BF01003035>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Encuesta Nacional de Hogares, 2019, segundo trimestre*. <https://bit.ly/3x9glap>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Encuesta Nacional de Hogares, 2020, segundo trimestre*. <https://bit.ly/3x9glap>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2020). *IEP Informe de Opinión – Agosto 2020. Encuesta telefónica a nivel nacional*. <https://bit.ly/3n2Sc0H>
- Jahan, S. (2016, 10 de noviembre). *Human development and the 2030 agenda: Effecting positive change in people's lives*. OECD Development Matters. <https://bit.ly/3gnK0Xv>

- Newland, K. (2009). *Circular migration and human development*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3tE5aUW>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano* (A. Santos, trad.). Paidós.
- Preibisch, K., Dodd, W. y Su, Y. (2016). Pursuing the capabilities approach within the migration-development nexus. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(13), 2111-2127. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1176523>



# LA ÉTICA DE LA MIGRACIÓN Y LOS DESPLAZAMIENTOS SUR-SUR. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE COSTA RICA ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Mario Cunningham

## INTRODUCCIÓN

La crisis migratoria del Mediterráneo y la reciente caravana de migrantes centroamericanos hacia los Estados Unidos han suscitado un gran interés académico en el tema migratorio. En el ámbito de la filosofía, estos fenómenos han posicionado la migración como uno de los principales temas de reflexión ética. Si bien esto ha dado pie al desarrollo de valiosas herramientas conceptuales a través de las cuales comprender las nuevas tendencias migratorias y evaluar las prácticas institucionales de los países receptores, esta literatura se limita primordialmente a examinar los movimientos migratorios sur-norte. Es decir, están enfocados en la migración de poblaciones de países de ingresos bajos o medios a países de ingresos altos.

Ahora bien, el hecho de que la mitad de la migración global ocurre en el contexto sur-sur (Kitimbo, 2019) plantea una serie de retos al estudiar este otro tipo de fenómeno migratorio. Un reto relevante para la ética consiste en generar herramientas de análisis propias o adaptar

las ya existentes teniendo en cuenta las diferencias relevantes de estos dos tipos de migración.

Este artículo busca, de manera programática, realizar un aporte en esta dirección. A través de un análisis de caso, se argumentará la necesidad de repensar el concepto de escasez en la argumentación ética de la migración sur-sur y se posicionará al enfoque de las capacidades como una herramienta con la cual operacionalizar dicho concepto. Esto se desarrollará en cuatro secciones. Primero, se contextualizarán las políticas migratorias que el Gobierno de Costa Rica implementó ante la crisis de la COVID-19. Luego, se presentará la argumentación estándar de análisis ético en el contexto migratorio sur-norte. Aquí se introducirá el concepto de escasez moderada como un catalizador de deberes de justicia. En la tercera sección se planteará la necesidad de repensar este concepto, así como el rol que el enfoque de las capacidades puede jugar en la comprensión del mismo en el contexto migratorio sur-sur. Finalmente, en la cuarta sección se retomará brevemente el caso de estudio con el fin de presentar una reflexión final.

## **POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL GOBIERNO DE COSTA RICA ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19**

Nicaragua, el segundo país más pobre de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2019) comparte su frontera sur con Costa Rica. Afectada en los últimos sesenta años por una variedad de eventos (desde conflictos armados hasta desastres naturales), para el 2019 Nicaragua había visto a poco más del 10.5 % de su población emigrar. Por su parte, Costa Rica se disputa con los Estados Unidos el primer lugar como país receptor de emigrantes nicaragüenses. De los 5 millones de habitantes que posee Costa Rica, un 8.8 % son inmigrantes —lo cual convierte a Costa Rica en el país con el saldo migratorio positivo más elevado de América Latina (Feldmann Pietsche, Bada y Durand Arp-Niesse, 2020, p. 11)—, los cuales aportan aproximadamente un



12 % al PIB de este país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2018). Para 2019 la población nicaragüense representó un 78.9 % de todos los inmigrantes residentes de Costa Rica (Morales Gamboa, 2020, p. 37).

Iniciada la pandemia de la COVID-19, la vicepresidenta de Costa Rica, Epsy A. Campbell Barr, comunicó el 23 de marzo a través de sus redes sociales que todo residente (temporal o permanente) que saliera de territorio nacional perdería de manera inmediata su estatus migratorio —el mensaje fue replicado en las redes sociales de la embajada de Costa Rica en Nicaragua. Al día siguiente, en un programa radial, la vicepresidenta confirmó el mensaje y enfatizó que la medida iba dirigida a la población nicaragüense dado que el Gobierno temía que visitara Nicaragua durante las festividades de Semana Santa y volvieran a Costa Rica portando la COVID-19 (Hablando Claro con Vilma Ibarra, 2020).

Valga decir que la preocupación de las autoridades costarricenses se justificaba con la errática actuación del régimen nicaragüense ante la crisis de la COVID-19 (Romero, 2020). A saber, mientras América Latina se preparaba para atender la emergencia sanitaria, el régimen Ortega-Murillo tomó una serie de decisiones que lo convirtieron en uno de los primeros países de Latinoamérica en fase de transmisión comunitaria (Madrigal, 2020).

El 25 de marzo, el Gobierno de Costa Rica publicó el decreto ejecutivo 42256-MGP-S. Este pretendía regular los flujos migratorios en miras a proteger la salud pública del país. Sin embargo, contrario a lo comunicado por las autoridades del Gobierno en días anteriores, el decreto no estableció la pérdida de estatus migratorio a los residentes (temporales o permanentes) que abandonaran el país (Decreto 42256-MGP-S, 2020). En esta materia, el decreto se limitó a establecer la prohibición de reingreso al territorio nacional hasta nuevo aviso para los residentes que salieran del territorio nacional y la suspensión del estatus

migratorio a quienes reingresaran al país sin autorización (*i. e.*, antes de la reapertura de fronteras con Nicaragua).

Es palpable que el decreto publicado implicaba una mejora frente a la idea inicial de retirar arbitrariamente el estatus migratorio de residentes que salieran del país —muchos por motivos de fuerza mayor (Azofeifa Ramos, 2020). Sin embargo, a primera vista, el trato diferenciado entre ciudadanos y residentes permanentes resulta injustificado y violatorio del principio de igualdad que rige las sociedades democráticas (Cunningham Matamoros, 2020). Pero ¿es este diagnóstico adecuado en el caso que nos ocupa?

### ÉTICA DE LA MIGRACIÓN (SUR-NORTE)

La analogía entre las restricciones migratorias y el mundo feudal es un lugar común en la ética de la migración (Carens, 2013, 1987; Bertram, 2018). Durante el feudalismo, fue una práctica común prohibir a los vasallos movilizarse entre distintos dominios en busca de una mejor calidad de vida —favoreciendo así los privilegios de los señores feudales. Si esta limitación de movimiento resulta hoy moralmente deleznable, ¿qué justificación se puede dar a la limitante migratoria que los países afluentes imponen a los ciudadanos de países de ingresos medios y bajos? En última instancia, como en el feudalismo, las restricciones migratorias no hacen sino proteger los privilegios y riqueza de unos en detrimento del bienestar de otros.

Bajo esta lógica, la restricción de movimiento impuesta por el decreto 42256-MGP-S a los residentes permanentes —y particularmente a los nicaragüenses— envía un mensaje de exclusión. Se les indica que a pesar de que posean un trabajo, aporten a la seguridad social, paguen impuestos, tengan cónyuges o hijos costarricenses<sup>1</sup>, el Estado costarricense

---

1 Este hecho muestra cómo la política también discrimina contra los costarricenses cuyos familiares son residentes permanentes.

cense no permitirá su ingreso bajo ninguna circunstancia si salieren del país. Esto, al tiempo que permite a los ciudadanos costarricenses salir e ingresar al país discrecionalmente, aunque supongan un riesgo potencial para la salud pública (Decreto 42256-MGP-S, 2020).

Esta práctica institucional infringe los deberes de justicia que el Estado costarricense tiene con sus residentes permanentes. Puntualmente, se desdeña la pérdida de bienestar que la restricción de ingreso al país causa a un grupo de miembros de un sistema de cooperación social —*i. e.*, la sociedad costarricense.

Para entender este punto mejor, debemos volver la mirada hacia aquello que John Rawls —siguiendo a Hume— llamó *circunstancias de la justicia* (Rawls, 1999). Estas circunstancias se presentan en dos tipos: las objetivas y las subjetivas (Vanderschraaf, 2019). Las mismas explican cómo y porqué es necesario establecer principios de justicia —*qua* mecanismo para distribuir los frutos de la cooperación social— (Rivera-Castro 2014, p. 92). Por razones de espacio, me centraré solamente en las *circunstancias objetivas*. Estas refieren a los escenarios de escasez moderada. Es decir, a la idea de que la justicia no tiene lugar en un mundo de sobreabundancia ni en un mundo de absoluta precariedad material. La justicia solo es necesaria en un mundo de escasez moderada de recursos en el cual los miembros de un grupo están dispuestos a cooperar con el fin de maximizar la disponibilidad de recursos.

Según Rawls, quien coopere en un contexto de escasez moderada tiene derecho a que se le reconozca y trate como un igual al repartir los frutos de la cooperación social. De ahí que surja un problema cuando el Gobierno de Costa Rica impone un trato diferenciado entre dos grupos que cooperan en calidad de iguales: los ciudadanos y los residentes permanentes.

## REPENSAR LA MIGRACIÓN SUR-SUR. ¿HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE ESCASEZ?

Llegado este punto, podemos analizar si este aparataje conceptual sirve para analizar el caso que nos ocupa. Es decir, podemos examinar si el Estado costarricense se comporta como un soberano feudal al impedir el reingreso de los residentes permanentes. ¿Será acaso que el Gobierno de Costa Rica aprovecha la crisis sanitaria para desconocer sus deberes con los residentes permanentes nicaragüenses?

Una mirada a los ingresos per cápita de ambos países nos podría llevar a responder afirmativamente. Después de todo, el PIB per cápita en Costa Rica es más de seis veces el de Nicaragua. No obstante, si miramos los datos de pobreza de estos países observaremos una realidad distinta. Para julio 2020, la pobreza en Costa Rica se ubicaba alrededor del 30.0 % (con un 8.5 % en situación de pobreza extrema) (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2020). Por su parte, Nicaragua proyectaba un 28.4 % de pobreza (con un 8.4 % en situación de pobreza extrema) al cierre del primer trimestre del 2020 (Fiallo Flor, 2020). Estos datos no dan pie a la imagen de Costa Rica como un sitio con abundancia de privilegios y recursos. Al contrario, da la imagen de un país donde un porcentaje nada despreciable de su población carece de recursos básicos.

De ahí la importancia de repensar el concepto de *escasez moderada* en el contexto migratorio sur-sur. Si utilizamos dicho concepto para argumentar por los derechos de los migrantes frente a Gobiernos de países ricos, no es posible utilizarlo del mismo modo al argumentar por sus derechos frente a Gobiernos de países de ingresos bajos y medios. Al contrario, resulta contraintuitivo suponer que un país como Costa Rica pueda ofrecer a la población migrante el mismo nivel de apoyo y soporte que se espera de países de ingresos altos.

A la luz de lo anterior, propongo rechazar el concepto de *escasez moderada* en el análisis de los fenómenos migratorios sur-sur. En su

lugar, se podría introducir un nuevo estadio: la *escasez severa*. Este tipo de escasez estaría presente en sociedades que no cuentan con el nivel de prosperidad ni con el desarrollo institucional que les permite satisfacer las necesidades básicas de toda su población.<sup>2</sup> En estas sociedades la cooperación social es posible y de ella se derivan deberes de justicia. No obstante, estos deberes permiten diferenciar ampliamente entre aquello que se debe a los miembros plenos de la sociedad (*i. e.*, los ciudadanos) y a los que son miembros en distintos grados (*e. g.*, residentes permanentes, temporales o turistas).

No obstante, aun aceptando que la migración sur-sur se da en un contexto de escasez severa, es necesario identificar los límites normativos que todo Estado tiene en su trato con población migrante. Esto con el fin de evitar escenarios de explotación o violación de sus derechos fundamentales. El reto yace, entonces, en elaborar un sistema amplio de derechos diferenciados para los inmigrantes (incluyendo a los residentes permanentes) que proteja sus derechos fundamentales.

La formulación de dicho sistema puede beneficiarse ampliamente del enfoque de las capacidades por dos razones. Primero, el enfoque de las capacidades permite elaborar un sistema de derechos diferenciados que priorice las capacidades y los funcionamientos de los migrantes, al tiempo que garantiza el respeto a sus derechos humanos básicos (Sen, 2005) y les asegura un nivel de bienestar equiparable al de la población nativa (Robeyns, 2017, pp. 47-51) —superando así el fetichismo de derechos (Ottonelli y Torresi, 2012, p. 213). En segundo lugar, el enfoque de las capacidades se asienta en el individualismo ético. Es decir, se basa en el principio de tratar a cada persona como un fin (Nussbaum, 2000, p. 56). Al asumir esta postura ética, el enfoque de las capacidades puede cimentar un sistema de derechos diferenciados focalizado en

---

2 El concepto rawlsiano de *burdened societies* (Rawls 2000, sec. 15) no abarca necesariamente la categoría de escasez severa aquí propuesta.

las necesidades de la población inmigrante que excluya los escenarios de explotación a evitar en propuestas de este tipo.<sup>3</sup>

La elaboración de un sistema de derechos diferenciados con estas características representaría una herramienta de gran utilidad para países de ingresos bajos y medios que deben tanto asegurar las capacidades y funcionamientos necesarios para el bienestar de su población nativa, como lidiar de buena fe con la población migrante que buscan mejorar sus condiciones de vida.<sup>4</sup> La tarea yace en balancear la diferenciación de derechos, el respeto a derechos básicos y el aseguramiento de un nivel de bienestar adecuado a la población inmigrante.

### **CONCLUSIÓN: EL DECRETO EJECUTIVO 42256-MGP-S**

Tras el aumento de las solicitudes de asilo en Costa Rica causado por la represión política en Nicaragua en 2019 ("Más de 100.000", 2020), la vicepresidenta de Costa Rica señaló que estos inmigrantes representaban "una carga pesada" para el país (Salas Guaithero, 2019). En 2020, ante la crisis de la COVID-19, dos ministros afirmaron que Costa Rica no tenía la capacidad de hacerse cargo de la inacción del régimen Ortega-Murillo ante la crisis sanitaria en Nicaragua (Navas, 2020). Estas dos afirmaciones encarnan el núcleo del análisis y argumento aquí presentado. A saber, que los fenómenos migratorios sur-sur se dan en contextos donde los recursos son más escasos y las necesidades más imperiosas que en la migración sur-norte.

---

3 Nótese que no se está afirmando que la propuesta de derechos diferenciados sea promovida por los teóricos del enfoque de las capacidades, sino que dicha propuesta se podría formular a partir de este enfoque. La discusión sobre posibles conflictos entre el enfoque de las capacidades y la idea de derechos diferenciados queda fuera del alcance de este trabajo.

4 Si bien la cooperación internacional ayuda a alcanzar esta tarea, la propuesta está pensada desde la perspectiva de aquello que los países de ingresos bajos y medios pueden hacer con sus propios medios.

Al evaluar el decreto 42256-MGP-S desde este lente, vemos que el Gobierno de Costa Rica restringió los derechos de los residentes permanentes dada su incapacidad de asegurar la salud pública y el bienestar de los habitantes del país. Las restricciones impuestas solo buscaban disminuir la propagación del virus en un contexto de *escasez severa* agudizada por la inacción del régimen nicaragüense ante la pandemia. En este sentido, el decreto no violenta principio democrático alguno.

La crisis generada por la COVID-19 golpeará con particular fuerza las economías de países de ingresos bajos y medios —entre ellas las latinoamericanas—, trayendo consigo mayor pobreza, desigualdad, delincuencia, inseguridad y otros males sociales derivados de una crisis económica. Dado que este tipo de factores son los que fuerzan a las personas a migrar, es esperable ver un aumento en la migración global en el mundo pos-COVID-19. De ahí la urgencia de pensar la migración en el contexto sur-sur y los mecanismos en que esta puede ser una herramienta y no un obstáculo para el desarrollo humano.

## REFERENCIAS

- Azofeifa Ramos, S. (2020, 18 de agosto). *Impacto de la pandemia COVID-19 en las familias inmigrantes en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/3szoT76>
- Banco Mundial. (2019). *El Banco Mundial en Nicaragua. Panorama General*. Banco Mundial. <https://bit.ly/2RQ3Twa>
- Bertram, C. (2018). *Do states have the right to exclude immigrants?* Polity Press.
- Carens, J. (1987). Aliens and citizens: The case for open borders. *The Review of Politics*, 49(2), 251-273. <https://doi.org/10.1017/S0034670500033817>
- Carens, J. (2013). *The ethics of immigration*. Oxford University Press.

- Cunningham Matamoros, M. J. (2020, 5 de agosto). Ética y migración en tiempos de coronavirus. *Laboratorio de Filosofía Emergente* (blog). <https://bit.ly/3dBB27i>
- Decreto 42256-MGP-S (2020). Sistema Costarricense de Información Jurídica. <https://bit.ly/3sBaFm0>
- Feldmann Pietsche, A. E., Bada, X. y Durand Arp-Niesse, J. (2020). *Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración: Principales tendencias*. Consejo Nacional de Rectores.
- Fiallo Flor, M. (2020, 6 de marzo). Pronóstico 2020: 2,1 millones de nicaragüenses caerán en pobreza. *PanAm Post*. <https://bit.ly/3aqRWU8>
- Hablando Claro con Vilma Ibarra. (2020, 24 de marzo). *24-3: Todo extranjero residente que salga del país perderá automáticamente su estatus migratorio* [Audio]. SoundCloud. <https://bit.ly/3sFUa8i>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Encuesta nacional de hogares julio 2020. Resultados generales*. <https://bit.ly/3dyoFJ8>
- Kitimbo, A. (2019, 6 de marzo). South-South migration hub kicks off in Accra, Ghana. *Blog de la Organización Internacional Para Las Migraciones*. <https://bit.ly/2Qchbmk>
- Madrigal, L. M. (2020, 5 de mayo). *La OMS declara a Nicaragua y Haití en fase 4 de la pandemia: Transmisión comunitaria*. Delfino. 25 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3dB3vdd>
- Más de 100.000 personas huyeron de Nicaragua desde 2018 por represión gubernamental*. (2020). Deutsche Welle. <https://p.dw.com/p/3Z8vF>
- Morales Gamboa, A. (2020). Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: Factores de riesgo e



- instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos. Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/3xcsbRi>
- Navas, V. (2020, 28 de mayo). "Costa Rica no tiene la capacidad de atender la inacción de Nicaragua ante Covid-19", dice Seguridad. *AmeliaRueda.com*. <https://bit.ly/3tD1tyY>
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica*. <https://bit.ly/2QJjMnD>
- Ottonelli, V. y Torresi, T. (2012). Inclusivist egalitarian liberalism and temporary migration: A dilemma. *Journal of Political Philosophy*, 2(20), 202-224.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice. Revised edition*. Harvard University Press.
- Rawls, J. (2000). *The law of peoples: With «The idea of public reason revisited»*. Harvard University Press.
- Rivera-Castro, F. (2014). Circumstances of justice. En D. A. Reidy y J. Mandle (eds.), *The Cambridge Rawls Lexicon* (pp. 92-96). Cambridge University Press.
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers.
- Romero, D. L. (2020, 4 de mayo). *5 insólitas cosas que ocurren en Nicaragua mientras los expertos advierten de la "grave" falta de medidas ante la pandemia*. BBC News Mundo. <https://bbc.in/3v84ZSo>

- Salas Guaithero, N. (2019, 7 de octubre). Costa Rica: Los migrantes nicaragüenses "son una carga pesada". *Voz de América*. 7 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3arwK0m>
- Sen, A. (2005). Human rights and capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 151-166.
- Vanderschraaf, P. (2019). *Strategic justice: Convention and problems of balancing divergent interests*. Oxford University Press.

## AUTORES

### **Abras, Ana**

Professora de Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC) no Brasil. Ela possui um Ph.D. em Economia pela Universidade de Maryland, College Park. Suas áreas de interesse são economia do trabalho, desenvolvimento financeiro e economia feminista. Antes de ingressar na UFABC, ela trabalhou no Banco Mundial e no Ministério da Fazenda do Brasil.

email: ana.abras@ufabc.edu.br

Código ORCID: 0000-0001-7989-1579

### **Aranibar, Cesar**

Licenciado en Psicología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro del grupo de investigación en Psicología, Cultura y Género. Ha investigado sobre la educación y la adolescencia de la mano del proyecto “Ser Adolescente en el Perú”, en el marco de cooperación entre UNICEF y la PUCP. Actualmente, se desempeña como pre-docente del Departamento de Psicología de la PUCP, psicólogo de la Dirección de Asuntos Estudiantiles de la PUCP, y asistente de la Dirección de Formación del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL PUCP).

email: cesar.aranibar@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0003-2404-8159

**Ayala, Daniel**

Licenciado en Psicología Social. Tiene profundo interés investigativo por la participación política convencional y no convencional.

email: daniel.ayala@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0002-9756-0869

**Bagolin, Izete Pengo**

Economista, Professora e Pesquisadora no do Programa de Pós-graduação em Economia do Desenvolvimento da PUCRS, Brasil. Desenvolver pesquisas nas áreas de Economia da Pobreza, Desigualdade, Abordagem das Capacitações e Desenvolvimento Humano.

email: izete.bagolin@puers.br

Código ORCID: 0000-0003-4325-7677

**Barba, Gabriel B.**

Licenciado en Derecho Canónico. Obispo de la Diócesis de San Luis, Argentina desde julio de 2020. Previamente Obispo de la Diócesis de Gregorio de Laferrere, Argentina (2014-2020). Presidente de la Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Episcopal Argentina (CEA). Miembro del Consejo del Centro para las Comunicaciones del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). Profesor de Teología Pastoral y de la Misión y Derecho Canónico del Seminario San Miguel Arcángel de San Luis, Argentina. Presbítero.

email: gabrielbarba64@gmail.com

**Barone , Myriam**

Docotora en Ciencias Sociales (UBA, Argentina). Magister en Metodología de la Investigación social (UNER, Argentina). Investigadora del Instituto de doble dependencia Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Secretaria de Investigaciones y Posgrados de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales –UNaM- Docente Regular exclusiva de la FHyCS-UNaM- de Metodología de

Investigación Social Cualitativa. Docente en diversas Maestrías y Doctorado Universidad Nacional de Jujuy – Argentina (UNJU), UNAE (Paraguay), UBA (Argentina), UNaM (Misiones) entre otros. Autora de numerosos libros y artículos

email: myrianbarone@unam.edu.ar

Código ORCID: 0000-0002-2332-9779

### **Barrantes, Nicolas**

Magíster en Economía con mención en Desarrollo Económico. Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Nicolas Barrantes es profesor en el Departamento de Economía de la PUCP e investigador en el Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL PUCP). También se desempeña como parte del equipo docente del programa de Maestría en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

email: n.barrantes@pucp.pe

Código ORCID: 0000-0001-9944-7432

### **Bigliazzi, Giovana**

Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e Mestre em Economia pela mesma universidade. Atua como Assistente de Pesquisa em áreas relacionadas a microeconomia do desenvolvimento e desigualdades de gênero.

email: giovana.bigliazzi@gmail.com

Código ORCID: 0000-0001-5285-5500

### **Boyd, Chris**

Licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Economía Internacional y del Desarrollo por la Economics School of Louvain (Bélgica). Además, es candidata a Doctora en Economía Aplicada por la Universidad de Minnesota

(Estados Unidos). Sus investigaciones abarcan temas de economía agraria, género, estudios de población e inclusión financiera. En su tesis doctoral estudia los impactos de los precios de los alimentos para consumidores y productores agrícolas del Perú.

email: boydl001@umn.edu

Código ORCID: 0000-0002-0423-0124

### **Bregaglio, Renata**

Abogada y Magíster en Derechos Humanos y candidata a Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente Asociada a tiempo completo del Departamento de Académico de Derecho de la PUCP. Coordinadora del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Discapacidad de la PUCP (GRIDIS).

email: renata.bregaglio@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0003-4306-2511

### **Caballero, Elena**

Magíster en Desarrollo Internacional con especialización en pobreza y desigualdad por la Universidad de Manchester; y Licenciada en Psicología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Directora de Formación (e) e investigadora en el Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL PUCP), y profesora en el Departamento de Psicología de la PUCP. Sus áreas de interés son desarrollo humano y salud mental, género y autonomía económica, e inclusión financiera de poblaciones vulnerables.

email: e.caballero@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0002-1775-8411

### **Clausen, Jhonatan**

Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Director (e) de Investigación del Instituto de

Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL PUCP). Asimismo, es parte del equipo coordinador de la Human Development and Capability Association (HDCA) Latin American Network, y miembro permanente de la comisión consultiva para la estimación de la pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

email: [jhonatan.clausen@pucp.edu.pe](mailto:jhonatan.clausen@pucp.edu.pe)

Código ORCID: 0000-0002-3812-1882

### **Constantino, Renato**

Abogado y Magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). LLM in International Legal Studies por American University - Washington College of Law. Docente a tiempo completo del Departamento de Académico de Derecho de la PUCP. Miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Discapacidad de la PUCP (GRIDIS).

email: [renato.constantino@pucp.edu.pe](mailto:renato.constantino@pucp.edu.pe)

Código ORCID: 0000-0002-5721-1541

### **Cunningham, Mario**

Candidato doctoral en el Instituto Superior de Filosofía de KU Leuven. Master en Investigación Filosófica Por la Universidad de Utrecht. Bachiller y licenciado en Filosofía por la Universidad de Costa Rica. Su investigación doctoral se enmarca en la ética de la migración, puntualmente en el tema de la diferenciación de derechos socio-económicos entre ciudadanos y migrantes. Al lado de esta área de trabajo, su labor investigativa se inscribe dentro de la filosofía política normativa y la filosofía política empíricamente informada.

email: [mario.cunningham@kuleuven.be](mailto:mario.cunningham@kuleuven.be)

Código ORCID: 0000-0003-2010-9276

### **Espinal, Silvia**

Socióloga. Magíster en Desarrollo Humano por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente estudiante de doctorado en la Universidad de Bristol (Reino Unido) donde también está afiliada al “Centre for Comparative and International Research in Education” (CIRE, School of Education, Bristol). Durante 10 años ha sido docente y asesora en los programas de pregrado en Sociología y la Maestría en Desarrollo Humano en la PUCP. Tiene experiencia como consultora para instituciones como UNESCO, GRADE y el MINEDU Perú. A lo largo de su trayectoria académica ha recibido distinciones y becas otorgadas por la PUCP, el Banco Mundial y actualmente es becaria doctoral en Reino Unido de la “Beca Presidente de la República” (Perú). Sus áreas de investigación se centran en la educación comparativa e internacional, la educación para la justicia social, el desarrollo humano y las políticas educativas.

email: s.espinalmeza@bristol.ac.uk

Código ORCID: 0000-0002-5600-7936

### **Fava, Ana**

Professora e pesquisadora da Universidade Federal do ABC (UFABC) na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: gênero, bens duráveis, bem-estar, barganha, economia da educação e economia feminista. Tem PhD pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign, mestrado e graduação pela Universidade de São Paulo. É membro do corpo editorial da Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação da UFABC. Foi primeira coordenadora do Programa de Pós-graduação em Economia da UFABC e fez parte do corpo editorial da Editora da UFABC. Antes de entrar na UFABC trabalhou em consultoria econômica avaliando políticas públicas do governo e município de São Paulo e para a área de planejamento estratégico de grandes empresas brasileiras. Nessa época, também deu aula no INSPER e na PUC-SP.

email: ana.fava@ufabc.edu.br

Código ORCID: 0000-0002-5863-0254



**Ferraz, Diogo**

Nasceu em Rio das Pedras, São Paulo. Possui graduação em Ciências Econômicas, doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (Brasil) e é pesquisador no Departamento de Economia da Inovação na Universität Hohenheim (Alemanha). Atualmente, é Professor Adjunto do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada (PPEA) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). A área de pesquisa relaciona Desenvolvimento Humano, Complexidade Econômica e Sustentabilidade.

email: diogoferraz@alumni.usp.br

Código ORCID: 0000-0003-4037-7171

**Fraga, Luana dos Santos**

Formada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Administração, na linha de Economia, Controle e Finanças pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da PUCRS. Possui interesse em pesquisas sobre Mobilidade Intergeracional e Multigeracional, Igualdade de Oportunidades, Desenvolvimento Humano e Programas Sociais.

email: luana.fraga92@gmail.com

Código ORCID: 0000-0002-5115-6502

**Gamio, Gonzalo**

Doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid, España). Actualmente es profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Es autor de los

libros "El experimento democrático. Reflexiones sobre teoría política y ética cívica" (2021), "Tiempo de Memoria. Reflexiones sobre Derechos Humanos y Justicia transicional" (2009) y "Racionalidad y conflicto ético. Ensayos sobre filosofía práctica" (2007). Es autor de diversos ensayos sobre filosofía práctica, así como temas de justicia, derechos humanos y ciudadanía intercultural publicados en volúmenes colectivos y revistas especializadas.

email: ggamio@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0002-1573-1434

### **García Valverde, Facundo**

Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires y docente en la misma universidad y en el Programa de Desarrollo Humano de FLACSO - Argentina. Es investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha publicado diversos artículos en *Dianoia*, *Revista de Filosofía*, *Revista Latinoamericana de Filosofía*, *Contrastes* y *Revue de Ethique et Economie* y capítulos en diversas compilaciones sobre filosofía práctica. Sus áreas de interés filosófico son el enfoque de las capacidades, las concepciones de legitimidad democrática y el análisis normativo de las políticas de protección social.

email: fgarciavalverde@conicet.gov.ar

Código ORCID: 0000-0003-3063-3186

### **Gonzales de Olarte, Efraín**

Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado extensamente sobre: economía política y políticas económicas, desarrollo regional, economías campesinas, instituciones económicas, desarrollo humano y desarrollo económico. Autor de 25 libros y más de 100 artículos y capítulos de libros.

email: egonzal@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0002-4193-0146

**Guillén, Henry**

Magíster en Desarrollo Humano: Enfoques y Políticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene estudios del Máster en Metodología de las Ciencias del Comportamiento y de la Salud por la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Psicología Social por la PUCP. Actualmente docente, investigador y coordinador en la PUCP.

email: hguillen@pucp.pe

Código ORCID: 0000-0001-6574-8077

**Horst, Camila**

Doutora em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil), com período de intercâmbio na University of Brighton (UK), Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) e Economista pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil). Áreas de interesse de pesquisa: economia ecológica, mudanças climáticas, finanças verdes, economia comportamental.

email: camilahorstoigo@gmail.com

Código ORCID: 0000-0002-1491-2508

**Iguíñiz, Javier**

Ph.D. en Economía por The New School for Social Research. Master of Science en Economía por Iowa State University. Licenciado en Ingeniería Eléctrica por la Universidad Nacional de Ingeniería. Es profesor emérito y labora como profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) desde 1973. Ha sido Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional. Actualmente es Director Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina-PUCP. Ha sido investigador y profesor visitante en University of Ottawa (Canada), 1978-9. World Economic Laboratory. Department of Economics. Massachusetts Institute of Technology (USA), 1992.

Saint Antony's College, Oxford University (UK), 1987. University of Notre Dame, Department of Economics (USA) en 1983, 1986 y 1987, 2001. Ha publicado una treintena de libros y gran número de artículos.  
email: [jguini@pucp.pe](mailto:jguini@pucp.pe)  
Código ORCID: 0000-0003-3910-0677

### **Krmpotic, Claudia**

Doctora en Servicio Social (PUC-SP, Brasil), con un Postdoctorado Interdisciplinar en Ciencias Humanas (UFSC, Brasil). Magister en Ciencia Política (UNSAM, Argentina). Licenciada en Servicio Social (UBA, Argentina). Investigadora categoría Independiente, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Argentina. Directora del Centro Argentino de Etnología Americana (Buenos Aires). Profesor-investigador en las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de La Matanza, como en diversos programas de Maestría y Doctorado en la Argentina y América del Sur. Los temas de investigación giran en torno de los sistemas públicos de protección social y sus formas históricas, las necesidades humanas, los mecanismos institucionales y las prácticas profesionales en contextos multiétnicos y pluriculturales.  
email: [claudia.k@conicet.gov.ar](mailto:claudia.k@conicet.gov.ar)  
Código ORCID: 0000-0001-8969-9345

### **Kuwahara, Mônica**

Economista, formada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp-Brasil), Mestre pelo Programa de Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo (USP - Brasil) e Doutora em Comunicações pela Escola de Comunicações e Artes (ECA), também da USP. Docente e pesquisadora do Bacharelado em Ciências Econômicas (BCE) e do Programa de Pós Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do ABC (UFABC-Brasil) desde 2014. Realiza pesquisas ligadas à Microeconomia do Desenvolvimento, utilizando a

Abordagem das Capacitações aplicada às problemáticas de mobilidade e acessibilidade urbana, qualidade de vida, desigualdades de gênero e educação. Integra a coordenação regional da Human Development and Capability Association Latin American Network HDCA-LA no triênio 2020-2023.

email: monica.kuwahara@ufabc.edu.br

Código ORCID: 0000-0002-6596-4279

### **Lopera, Isabel**

Grado en Psicología. Magister en Desarrollo Humano. Investigadora social con trayectoria académica en docencia, investigación y consultoría. Ha participado en diferentes proyectos de investigación relacionados con el paradigma de desarrollo humano, el acceso al mercado laboral y la economía conductual para el bienestar de las personas. Actualmente, es becaria doctoral en la Universidad de Salamanca. El tema de investigación es la construcción de capacidades y la arquitectura institucional para la inclusión socio-laboral de actores del conflicto armado.

email: ilopera@usal.es

Código ORCID: 0000-0002-6245-3027

### **Manzine, Patricia**

Graduação e mestrado em Enfermagem pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutorado em Ciências, com área de concentração em Ciências Fisiológicas e Pós-Doutorado no Departamento de Gerontologia da UFSCar. Atualmente é Doutoranda em Ciências da Saúde pelo Departamento de Enfermagem - UFSCar. Atua como pesquisadora colaboradora no LABEN - Laboratório de Biologia do Envelhecimento (UFSCar) e no CIBERNED - Biomedical Research Networking Center in Neurodegenerative Diseases (Madri/Espanha) pela Universidade de Barcelona/Espanha

email: patricia.manzine@estudante.ufscar.br

Código ORCID: 0000-0003-3460-9300

**Mariano, Enzo**

Nasceu na cidade de São Carlos, São Paulo. Concluiu a sua graduação, mestrado e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Possui também graduação em pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é docente no departamento de engenharia de produção e coordenador dos programas de mestrado e doutorado em engenharia de produção da UNESP de Bauru. Sua principal área de pesquisa é Análise Envoltória de Dados, Sustentabilidade e Desenvolvimento humano. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

email: enzo.mariano@unesp.br

Código ORCID: 0000-0002-9577-3297

**Molgaray, Damián**

Magíster en Ciencias Sociales (UP), Licenciado en Ciencia Política (UNLaM). Docente e investigador del Instituto de Estudios Sociales-UNICOM, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina.

email: damian.molgaray@gmail.com

Código ORCID: 0000-0002-7517-7770

**Mora, César**

Magíster en Economía Aplicada por la Universitat de Pompeu Fabra y la Universitat Autònoma de Barcelona. Magíster y Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con más de ocho años de experiencia en la gestión pública peruana, especialmente en procesos de monitoreo y evaluación de intervenciones en instituciones como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y el Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). Se ha desempeñado como investigador asistente en el Grupo de Análisis para el Desarrollo, especialmente en proyectos de salud y desarrollo económico, así como docente universitario de cursos de Microeconomía y

Econometría en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

email: cmora@pucp.pe

Código ORCID: 0000-0001-6926-9604

### **Moralles, Herick**

Bachelor in Economicas from Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2007) and máster and Ph.D. in Production Engineering from Universidade de São Paulo (2010). Visiting scholar at University of Barcelona (2018). Professor Moralles has experience in Econometric and Statistical Methods and Models, acting on the following subjects of investigation: FDI, Human development, productivity, R&D policy.

email: herickmoralles@dep.ufscar.br

Código ORCID: 0000-0002-5521-9443

### **Morceiro, Paulo**

Pesquisador e pós-doutorando no DST/NRF South African Chair in Industrial Development, College of Business and Economics, University of Johannesburg, Johannesburg, South Africa. Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (FEA-USP). Graduado e mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Pesquisador visitante na Faculdade de Economia e Negócios da Universidade de Groningen, na Holanda. Pesquisador associado ao Núcleo de Estudos de Economia Regional e Urbana (NEREUS) da FEA-USP. Pesquisador-colaborador do Grupo de Estudos em Economia Industrial (GEEIN) vinculado à UNESP. Pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) vinculada à FEA-USP. Autor de livro e artigos sobre mudança estrutural, estrutura produtiva setorial, desenvolvimento regional e desindustrialização.

email: morceirop@uj.ac.za

Código ORCID: 0000-0002-9548-0996

**Pelegrini, Tatiane**

Possui Pós-Doutorado em Economia (2021) na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul com Doutorado em Economia do Desenvolvimento pela mesma instituição (2019) com período sanduíche na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (UMinho). Possui Mestrado em Economia e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Viçosa (2016), Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (2014) e Curso Técnico em Agropecuária pelo Colégio Agrícola de Veranópolis (2009). Atualmente atua como Secretária Municipal da Fazenda, Administração e Desenvolvimento Econômico de Fagundes Varela. Tem experiência na área de Economia, tendo como interesse e produção científica principalmente nas seguintes áreas de estudo: Políticas Públicas no Ensino Superior e Mobilidade acadêmica.

email: [tatikpelegrini@gmail.com](mailto:tatikpelegrini@gmail.com)

Código ORCID: 0000-0002-8280-2247

**Pinilla-Roncancio, Mónica**

Doctora en Política Social de la Universidad de Birmingham. Coordinadora de posgrados en epidemiología y profesora asistente Facultad de Medicina, Universidad de los Andes.

email: [mv.pinilla@uniandes.edu.co](mailto:mv.pinilla@uniandes.edu.co)

Código ORCID: 0000-0002-1443-4649

**Quintanilla, Pablo**

PhD. en Filosofía por la Universidad de Virginia. Magíster en Filosofía por la Universidad de Londres (King's College). Es profesor principal de filosofía en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Se especializa en filosofía del lenguaje y de la mente, epistemología y teoría de la acción. Entre otras publicaciones, es autor de *La comprensión del otro. Explicación, interpretación y racionalidad* (Lima: PUCP, 2019) y coautor de *Pensamiento y acción. La filosofía peruana a comienzos del*



siglo XX (Lima: IRA, 2009). Es coeditor de Los caminos de la filosofía. Diálogo y método (Lima: PUCP, 2018); Pedro Zulen: escritos reunidos (Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2015); Cognición social y lenguaje. La intersubjetividad en la evolución de la especie y en el desarrollo del niño (Lima: PUCP, 2014). Ha sido decano de Estudios Generales Letras de la PUCP entre los años 2011 y 2017.

email: pquinta@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0003-4588-3188

### **Rebelatto, Daisy Aparecida do Nascimento**

Nasceu em Monte Aprazível, São Paulo. Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal de São Carlos, mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo, doutorado em Engenharia Mecânica pela Universidade de São Paulo, pós-doutorado pela Universidad Complutense de Madrid e pela Universidad de Salamanca, livre-docência pela Universidade de São Paulo. Tem publicações nas áreas de Análise Envoltória de Dados e Projetos de Investimento, com ênfase em políticas públicas, desenvolvimento sustentável e inovação. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

email: daisy@usp.br

Código ORCID: 0000-0003-0611-1492

### **Ruiz Bravo, Patricia**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Directora de la Cátedra UNESCO de Igualdad de género en IES. Especialista en temas de género, desarrollo y educación.

email: pruíz@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0002-3781-5495

**Silva, Gabriel Souza da**

Graduando em Ciências Econômicas (PUCRS). Bolsista de Iniciação Científica (CNPq). Tem foco no estudo de Políticas Educacionais, Aspirações Estudantis e Educação Especial e Inclusiva, sob a ótica do Desenvolvimento Humano e da Abordagem das Capacitações.

email: gabriel.silva00@edu.pucrs.br

Código ORCID: 0000-0002-0708-6295

**Távora, Alex**

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), obtuvo su título con la calificación “Sobresaliente cum laude” en su tesis. Tiene estudios de maestría en Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue becado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España para participar en el programa de especialización en Innovación social y coproducción de políticas públicas. Fue analista para el Diseño de Políticas y Estrategias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y especialista en Articulación Pública del Ministerio de la Producción (PRODUCE). Actualmente es especialista en Políticas de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Tiene experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo social y productivo.

email: alex.tavara@pucp.pe

Código ORCID: 0000-0002-8544-3219

**Tonon, Graciela**

Doctora en Ciencia Política. Magíster en Ciencia Política. Trabajadora Social con estudios post-doctorales en Método Cualitativo en la Universidad de Florencia, Italia. Profesora Titular e investigadora Cat 1. Directora de UNICOM, Instituto de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Directora de la Maestría en Ciencias

Sociales y el CICS-UP, Universidad de Palermo, Argentina. Secretaria de la Human Development and Capability Association (2016-2022). Vice- Presidenta de Publicaciones de la International Society for Quality of Life Studies (2019-2022). Miembro del Consejo Consultivo del IDHAL-PUCP. Editora de la International Handbooks of Quality of Life Studies Series, ISQOLS-Springer. Directora del Journal de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo, Argentina. Obtuvo en 2016 el Distinguish Service Award for the Substantial Service Contributing for a better understanding of Quality of Life Issues.

email: gtonon1@palermo.edu

Código ORCID: 0000-0003-1892-7958

### **Uranga, Paulo**

Doutorando em Economia (PUCRS); Mestre em Economia do Desenvolvimento (PUCRS); Bacharel em Ciências Econômicas (UFRGS). Desenvolve pesquisa nas áreas de economia da educação e meio ambiente, bem como temas relacionados à abordagem das capacitações e desenvolvimento humano. Atualmente pesquisa sobre as preferências adaptativas.

email: paulo.uranga@acad.pucrs.br

Código ORCID: 0000-0002-6951-7847

### **Urbano, Estefanía**

Licenciada en Psicología, con mención en Psicología Educacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e integrante del grupo de investigación Psicología, Cultura y Género. Actualmente, es estudiante de posgrado de la maestría en "Estudios Culturales" de la misma universidad. Ha participado en distintas investigaciones de abordaje cualitativo relacionadas con educación y desarrollo.

email: urbano.estefania@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0001-8421-5129

**Vargas, Mireya**

Socióloga. Magíster en Economía de la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela). Completó un Certificado de Estudios Liberales bajo el convenio de la Universidad Tecnológica del Centro - Fundación del Valle de San Francisco, (2009 - 2015). Es Fellow del Distinguished Carrer Institute (DCI) de Stanford University (2019-2020) donde ha estado explorando aspectos del bienestar psicológico y subjetivo de los agentes de cambio. Ha investigado sobre la psicología de las emociones, el bienestar personal y problemáticas colectivas asociadas a la inequidad en Latinoamérica. Es Fellow de Ashoka desde 1998 y ha estado trabajando en diferentes iniciativas en Ashoka Global y Región Andina, específicamente en el área del cambio sistémico, aprendizaje y la creación de conocimiento.

email: mireyavargasl@dcf.stanford.edu

Código ORCID: 0000-0003-4203-9600

**Vásquez, Tania**

Doctora en Sociología por la Universidad de Texas, Austin. MA. en Sociología por la Universidad de Texas, Austin. Socióloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos. Sus áreas de interés incluyen la demografía social, la sociología económica y la sociología del desarrollo. Ha trabajado sobre demografía de América Latina, migración interna e internacional, urbanización, y educación usando las perspectivas de la demografía de hogares, el análisis de redes sociales, los sistemas de información geográfica (GIS), conectando frecuentemente aproximaciones etnográficas y demografía.

email: taniavasquez@iep.org.pe

Código ORCID: 0000-0001-5021-7353

**Vega Centeno, Pablo**

Sociólogo urbanista. Licenciado en Sociología por la PUCP. Doctor en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Es profesor principal e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en el Departamento de Arquitectura y el Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC). Especializado en temas urbanos tanto de producción del espacio como de fenómenos de vida cotidiana urbana, espacios públicos y movilidad, temas en los cuales ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y capítulos de libros.

email: pvega@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0002-0880-3196

**Velazco, Jackeline**

Doctora en Economía por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Profesora asociada del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Desde 2004 ha sido investigadora y docente en Inglaterra, Italia y España. Actualmente es profesora en la Universidad de Girona (España). Su experiencia en investigación es en microeconomía aplicada y cubre tres áreas: modelos del hogar; temas de economía agraria y desarrollo rural; y bienestar y calidad de vida. Sus investigaciones se han publicados en libros y revistas académicas como Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Social Indicators Research, Journal of Happiness Studies, Journal of International Development, Applied Research in Quality of Life, Journal of the Knowledge Economy, Problèmes d'Amérique Latine, Journal of Iberian and Latin American Economic History, Journal of Latin American Studies and Journal of Economic Methodology.

email: jackeline.velazco@udg.edu

Código ORCID: 0000-0001-5554-2198

**Velazco, Julia**

Economista con estudios de Maestría en el Instituto Ilades-Georgetown University. Su experiencia en investigación cubre las áreas de mercado de trabajo, capacitación laboral y formación profesional, economía del cuidado y protección al cliente de microfinanzas. Actualmente es consultora de la Organización Internacional del Trabajo y de MicroRate Latin America.

email: velazco.jg@pucp.edu.pe

Código ORCID: 0000-0001-6052-4824

**Vieweger, Pedro**

Doutorando em Economia (PUCRS); Mestre em Economia do Desenvolvimento (PUCRS); Pós-graduando em Neurociências e Comportamento (PUCRS); Bacharel em Ciências Econômicas (PUCRS); Curso Superior C.E. em Ética (PUCRS); e Curso Superior C.E. em Psicologia e Desenvolvimento Humano (PUCRS). Atualmente tem se dedicado na produção de conteúdo e pesquisas sobre neurociências e saúde mental que contribuam para o diálogo no campo da Abordagem das Capacitações e do Desenvolvimento Humano.

email: pedrovieweger@gmail.com

Código ORCID: 0000-0001-5722-6551

**Yancari, Johanna**

Bachiller en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudios en Gestión de Proyectos por el Instituto San Ignacio de Loyola. Actualmente es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos. Integra el Grupo de Incidencia en Desarrollo Rural de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y el Colectivo Acceso para la Inclusión financiera del país. He sido vicepresidente del Consejo Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), institución de la que aún es miembro activo. Ha trabajado como consultora de OIT, IICA, RIMISP, Banco Mundial, WFP,

## AUTORES

Accenture, en temas como el análisis de agencia en las mujeres; inclusión financiera; situación del trabajo infantil en América Latina; desarrollo territorial rural, y promoción de digitalización de pagos.

email: [jyancari@iep.org.pe](mailto:jyancari@iep.org.pe)

Código ORCID: 0000-0001-9330-5978

INSTITUTO DE  
DESARROLLO HUMANO  
DE AMÉRICA LATINA



**PUCP**

