

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA  
SEDE CUENCA**

**CARRERA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO  
LOCAL SOSTENIBLE**

*Trabajo de titulación previo a la  
obtención del título de Licenciada en  
Gestión para el Desarrollo Local Sostenible*

**ENSAYO:**

**INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS EJECUTADAS POR EL GAD  
MUNICIPAL DE CUENCA 2019-2020, ENCAMINADAS A LA  
ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE MENDICIDAD Y  
EL IMPACTO EN SU CALIDAD DE VIDA.**

**AUTORA:**

EMILIA PAMELA ARIAS PALOMEQUE

**TUTOR:**

LCDO. FREDDY BOLÍVAR LÓPEZ VILLAVICENCIO, Msc.

CUENCA - ECUADOR

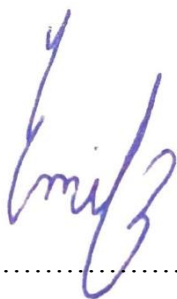
2021

## **CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Yo, Emilia Pamela Arias Palomeque con documento de identificación N° 0106505878, manifiesto mi voluntad y cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autora del trabajo de titulación: **“INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS EJECUTADAS POR EL GAD MUNICIPAL DE CUENCA 2019-2020, ENCAMINADAS A LA ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE MENDICIDAD Y EL IMPACTO EN SU CALIDAD DE VIDA.”**, mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: *Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible*, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en mi condición de autora me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribo este documento en el momento que hago entrega del trabajo final en formato digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.

Cuenca, junio del 2021.



Emilia Pamela Arias Palomeque

C.I. 0106505878

## CERTIFICACIÓN

Yo, declaro que bajo mi tutoría fue desarrollado el trabajo de titulación: **“INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS EJECUTADAS POR EL GAD MUNICIPAL DE CUENCA 2019-2020, ENCAMINADAS A LA ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE MENDICIDAD Y EL IMPACTO EN SU CALIDAD DE VIDA.”**, realizado por Emilia Pamela Arias Palomeque, obteniendo el *Ensayo*, que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana

Cuenca, junio del 2021.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Freddy B. López V.', is written over a horizontal dotted line.

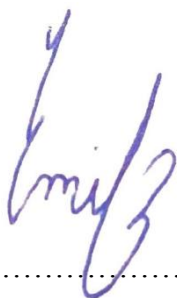
Lcdo. Freddy B. López V. Msc.

C.I. 0103188181

## DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD

Yo, Emilia Pamela Arias Palomeque con documento de identificación N° 0106505878, autora del trabajo de titulación: **“INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS EJECUTADAS POR EL GAD MUNICIPAL DE CUENCA 2019-2020, ENCAMINADAS A LA ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE MENDICIDAD Y EL IMPACTO EN SU CALIDAD DE VIDA.”**, certifico que el total contenido del *Ensayo*, es de mi exclusiva responsabilidad y autoría.

Cuenca, junio del 2021.



.....  
Emilia Pamela Arias Palomeque

C.I. 0106505878

## **DEDICATORIA**

Dedicado a las personas invisibles de la sociedad, aquellos que no tienen nombre y se pierden en las tantas cifras de pobreza, mendicidad y muerte. Porque sus oportunidades y realidades cambien algún día con el trabajo de quienes creemos en la Justicia Social.

A mis papás, Sergio y Yolanda, quienes, con su crianza de amor y compromiso, me dieron las bases para la búsqueda de la igualdad social, la empatía y el trabajo honesto; porque ellos, en su humildad, no se dieron cuenta de lo mucho que han hecho por mí, mis hermanas y la sociedad.

A mis sobrinos, por poder dejarles un mundo mejor.

## **AGRADECIMIENTO**

A los excelentes docentes de la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, porque me enseñaron el valor de la palabra, conocimientos duraderos y el compromiso con la educación.

A los amigos incondicionales, futuros colegas, que hicieron posible y dichoso, el estudio de dos carreras simultáneas.

Al Psicólogo Clínico Cristian Moreno Pulla, quien por medio de Proyecto Vida y el Programa Municipal “Casa del Migrante”, fue mi mentor para acercarme al duro problema de la Mendicidad en la Ciudad de Cuenca, convirtiéndose en un verdadero ejemplo de profesionalismo, fuente de inspiración por su compromiso con las necesidades humanas y amigo.

A mi tutor, Licenciado Freddy López, quien, al acompañarme pacientemente ocho ciclos de la Carrera, considero, fue la decisión más acertada como tutor, por su don de gente, sinceridad y transparencia en su labor.

A Guillermo Andrade, por impulsarme con cariño, cada día de mi vida estudiantil a cumplir mis metas.

## **Contenido**

<b>RESUMEN</b> .....	8
<b>ABSTRACT</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	10
<b>1. Conceptualización de la Mendicidad</b> .....	12
<b>1.1 Causas y consecuencias de la mendicidad</b> .....	15
<b>1.2 Impacto de la mendicidad en el desarrollo local.</b> .....	17
<b>1.3 Composición y estructura de las ciudades en torno a la mendicidad</b> .....	22
<b>1.4 Estrategias para el manejo de la mendicidad</b> .....	24
<b>1.5 La mendicidad y el estado de excepción en el Ecuador</b> .....	26
<b>2. CUENCA Y LA MENDICIDAD</b> .....	30
<b>2.1 Gestión en torno a la mendicidad en la ciudad de Cuenca.</b> .....	32
<b>2.2 Perspectiva de la Gestión, desde la óptica de las personas en mendicidad de Cuenca</b> .....	36
<b>3. Discusiones y recomendaciones</b> .....	42
<b>4. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	46

**INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS EJECUTADAS POR EL GAD  
MUNICIPAL DE CUENCA 2019-2020, ENCAMINADAS A LA  
ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE MENDICIDAD Y  
EL IMPACTO EN SU CALIDAD DE VIDA.**

**RESUMEN**

El presente ensayo tiene como finalidad la identificación y análisis del modelo de gestión de las políticas públicas ejecutadas por el GAD municipal del cantón Cuenca, encaminadas a la atención de personas en situación de mendicidad.

En primera instancia se dispone a profundizar sobre los conocimientos en torno a la problemática de la mendicidad, a nivel conceptual e histórico, sus implicaciones estructurales, sociopolíticas y filosóficas; la comparación de la relación existente entre la mendicidad y el subdesarrollo de las naciones y la exposición de condiciones de riesgo experimentadas por esta población, en momentos de crisis nacional.

En el segundo capítulo se expone localmente la problemática; el análisis socioeconómico de Cuenca y las políticas públicas, iniciativas y proyectos existentes en la ciudad, en torno a la mendicidad. Así también, se evidencian los resultados de la aplicación de entrevistas direccionadas a funcionarios de la gestión pública en materia social, para posteriormente ser contrastados con información brindada por personas en mendicidad.

El último acápite concluye con el análisis de la existencia o no, de un modelo de gestión claro en torno a la mendicidad en Cuenca, así también recomendaciones personales referentes a la construcción de políticas públicas para dicha población en vulnerabilidad.

**Palabras Clave:** mendicidad, pobreza, capitalismo, subdesarrollo, vulnerabilidad, políticas públicas, gestión social.



## **ABSTRACT**

The present essay has as purpose to identify and analyze the public policy management model executed by the municipal GAD of Cuenca city aimed at the care of people in situations of begging.

In the first instance, it's preparing to deepen the knowledge about the problem of begging at a conceptual and historical level, its structural, sociopolitical and philosophical implications; the comparison of the relationship between begging and the underdevelopment of nations and the exposure of risk conditions experienced by this population, in moments of national crisis.

In the second chapter the problem is locally exposed; the socioeconomic analyze of Cuenca and the public policies, initiatives and projects existing around the city, around begging. Likewise, the results of the application of interviews directed to public management functionaries in social matters are evidenced, to later be contrasted with information provided by people begging.

The last section concludes with the analysis of the existence or not of a clear management model around begging in Cuenca, as well as personal recommendations regarding the construction of public policies for said vulnerable population.

**Keywords:** begging, poverty, capitalism, underdevelopment, vulnerability, public policies, social management.

## **Introducción**

El Ecuador, un país de alrededor 17 millones de habitantes, de los cuales, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el 25% son pobres y el 9% se encuentran en pobreza extrema (INEC, 2018), es considerado internacionalmente como un país en vías de desarrollo, lo que presupone la existencia de falencias en la satisfacción de necesidades básicas, de auto-realización y seguridad de las personas; sin embargo, el trabajo en pos de la superación de las distintas variables que provocan el subdesarrollo ha demostrado el cambio paulatino en la sociedad, en la legislación y en la creación de políticas públicas que velen por las consecuencias de tales diferencias estructurales. Pese a ello, el problema persiste e incluso en algunos sectores incrementan sus cifras, especialmente después de la Pandemia por COVID-19, misma que según las proyecciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES, aumentará incluso en un 6% los niveles de pobreza a nivel nacional (Granda, 2020).

La población ecuatoriana es propicia para el análisis y estudios en la temática social, puesto que, históricamente, la inversión y preocupación estatal para los temas sociales, ha dejado muchos vacíos, al sobreponer los intereses de la inversión en el ámbito económico. Por ello, se considera oportuno un estudio específico en cuanto a la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) municipal de la ciudad de Cuenca, en cuanto a la población en mendicidad.

Para esto, el presente ensayo académico parte del análisis histórico de la mendicidad, sus diferentes conceptualizaciones desde las ópticas económicas, filosóficas, políticas y casuísticas. Posteriormente, se analiza la comprensión de su relación directa con el Desarrollo de las Naciones; el lugar de las personas en condición de mendicidad dentro de las ciudades y las estrategias de manejo en torno a los mismos. Más adelante se centra el foco de análisis a un nivel local cuencano, en donde se profundiza la situación de la mendicidad y manejo público de esta problemática, aplicando diferentes instrumentos de recolección de datos a la población analizada directamente (tanto a funcionarios que trabajan en este sector, como a la población en mendicidad), información que contraste la teoría y la práctica en cuanto a la aplicación de dichas políticas. De esta manera se pretende analizar la

problemática de la mendicidad en nuestros contextos y poder comprender las diferentes realidades humanas de carencias y sacrificio que conviven junto a nosotros día a día.

## 1. Conceptualización de la Mendicidad

Según el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES, 2013) mendicidad es:

Situación, por la cual, atraviesan las personas cuando se encuentran en las calles y carreteras del país, expuestos a toda clase de riesgo, para pedir caridad a la ciudadanía en general, con el fin de conseguir recursos económicos, vestimentas, alimentación, entre otras. (Pag.7)

La mendicidad es considerada como un problema social al representar el resultado visible de las brechas sociales, económicas y políticas en la conformación estructural de las sociedades capitalistas (Ramírez, 2018). Se habla de problemas sociales en cuanto a la marginalización de las personas en condición de mendicidad, su exclusión del resto de la ciudadanía al momento de emergencias humanitarias, sanitarias, conflictos internos o desastres naturales; pues al ser personas que generalmente se encuentran en movilidad, es difícil contemplar conteos o protocolos para los mismos. Además, existe un desprecio consciente o inconsciente por parte de la ciudadanía hacia estas personas, debido a su aspecto físico o su estado anímico y al generar incomodidad visual para los ciudadanos que se encuentran en una mejor posición socioeconómica (García, 2008).

También se habla de la mendicidad como un problema económico puesto que, a grandes rasgos, su principal objetivo es conseguir aportes económicos diarios por medio de la caridad, para lograr cumplir con ciertas necesidades como alimentación o un lugar donde dormir; así mismo, se menciona el aspecto económico en tanto estas personas no producen ingresos estables ni aportes a la dinámica económica del país, desencajando con el concepto de *progreso* que tiene la sociedad actual y su manera de producir y sostenerse. Finalmente, es considerado como un problema de índole político al representar una falla indiscutible del sistema administrativo de cada país, mismo que no abastece de manera óptima para que sus ciudadanos puedan cumplir con las aspiraciones personales y satisfacer sus necesidades básicas, así como velar por el cumplimiento de sus derechos humanos.

La comprensión del fenómeno de la mendicidad implica un análisis en diferentes subniveles de estudio que engloben las esferas sociales, económicas y políticas, es decir, la superestructura de una sociedad actual. Las personas en condición de mendicidad no son un

problema social actual, sino que ha sido recurrente en diferentes espacios urbanos y rurales a lo largo de la historia. Es por ello que su revisión partirá del análisis de investigadores sociales que hayan profundizado y caracterizado con anterioridad la mendicidad y sus dimensiones.

En el análisis etimológico histórico, las personas en condición de mendicidad, anteriormente era llamadas pordioseros. Según el diccionario de la Real Academia Española, (2019) “pordiosero” viene de las palabras “por dios”, mismas que hacen referencia a la caridad en nombre de Dios dirigida a los más pobres.

En la práctica, la mendicidad se ha visto en como resultado del conflicto existente entre dos nociones: abundancia y escasez; riqueza y miseria. Aquellos son algunos de los términos de esta difícil ecuación que alcanza un grado dialéctico. Mencionando la posibilidad de que por ello, en el intento de despojar a la mendicidad de su misterio natural, el hombre moderno se ha puesto a la tarea de proponer “la miseria” como un asunto que debería desplazarse del ámbito religioso, para convertirse en un inconveniente abordado por lo político (Quevedo, 2010).

Según la teoría de la tensión social de Merton (1938), la mendicidad en todas sus formas es el resultado de un desorden social y la falta de integración al sistema capitalista, su desviación se atribuye a la búsqueda de conseguir dinero, de una forma no apropiada dentro de las normas y leyes que rigen las sociedades actuales.

Por su parte, Demetrio Casado (1990) afirma que la mendicidad es una técnica de autogestión de la protección a la que recurren los pobres cada vez que fracasan conjuntamente los mecanismos de integración social de la red primaria de solidaridad (la familia, amigos), del mercado, de la intervención social privada y de la política social pública.

De esta manera se identifica al mendigo como la persona que demanda públicamente el favor y auxilio, principalmente de carácter monetario, de parte de los ciudadanos, utilizando o no algún tipo de anuncio u ofreciendo ciertos servicios o bienes, a cuya aceptación no puede atribuírsele el carácter de comercialización o de acción mercantil (Montalvo & Hernandez, 2017).

Desde un enfoque filosófico, Amalia Quevedo (2010), en su libro “Mendigos ayer y hoy”, menciona a la mendicidad a partir de una perspectiva fenomenológica, misma que desagrega conceptos abstractos tales como abundancia o carencia en la conciencia del ser humano que se ve así mismo dentro del fenómeno de la mendicidad. Más tarde, con la Modernidad, se reformulan los conceptos sociales, así también como los medios tanto de producción como de comercialización, y se presenta una opción para escapar al castigo de la escasez; colocando el futuro en el trabajo y las ideas de meritocracia y esfuerzo se van acentuando.

A finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, con la fuerza de cambio abrazadora que trajo consigo la industrialización en las sociedades de Europa y el mundo occidental, con variables como el desarrollo de las comunicaciones, el comercio, la migración de los campos a las ciudades y por consiguiente la gran cantidad de mano de obra; la institucionalización de la solidaridad como hospicios y orfanatos; y, en general, los mecanismos de regulación de las diferencias salariales y sociales (Álvarez, 2006), trajeron consigo un nuevo concepto de pobreza. En esta nueva visión, se dividía entre sus apartados sociales a los obreros, quienes tenían la función de hacer producir a las industrias a pesar de no ser considerados ciudadanos de valía, y a los indigentes, como último eslabón de la composición social, delimitando su pertenencia a partir de las condiciones de vida, la habitabilidad de las viviendas, el estado de salud, las familias numerosas y el aspecto exterior (Geremek, 1986).

Con el cambio de siglo y al llegar a la *-sociedad del bienestar-* conceptualizada en la segunda mitad del siglo XX principalmente por pensadores como Karl Popper; la marginación y la pobreza dejan de considerarse como resultados de la composición social y comienza a aparecer la relación de éstas con el mundo del no-trabajo. De esta manera, la reivindicación deja de entrar en el marco del movimiento obrero y es transferida al Estado como ejemplo de las fallas del mercado, pues era propicio el lugar para la oficiosidad activa del Estado, para que éste se transformara en asistencial (Alonso, 1999).

En la actualidad el panorama no ha mejorado en el ámbito laboral y la separación de las personas quienes no se hayan logrado insertar en las filas o en las definiciones del progreso capitalista, es cada vez más profunda y exigente. Considerando que nuestro contexto se caracteriza por la capacidad cada vez menor de las rentas salariales que mantengan un nivel

de vida digno y cumpla con las necesidades básicas, siendo considerado como empleo precarizado, posteriormente subempleo y finalmente el desempleo, el cual afecta a millones de personas en Latinoamérica. Ecuador tiene una proporción de 6,6%, en desempleo nacional, hasta septiembre de 2020, y se estima que seguirá en incremento en el presente año (INEC, 2020). Finalmente, citamos el concepto de pobreza actual, manejado comúnmente por la Unión Europea y recopilado por la Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, como: “Aquellas personas, familias y grupos, cuyos recursos materiales, culturales y sociales, son tan limitados que se les excluye del nivel de vida aceptable en los Estados miembros en los que viven” (García, 2008, pág. 1).

Al mencionar los conceptos de pobreza y mendicidad, aparece en el imaginario colectivo los diferentes prejuicios en torno a las mismas, las cuales, según las teorías del estigma, explican la exclusión de las personas estigmatizadas de la interacción social. Los procesos de estigmatización alcanzan a los excluidos de la sociedad de consumo, hundiéndolos en el descrédito social, pues se deja de verlos como personas, para reducirlos a seres menospreciados. Muchos de ellos forman parte de la nueva clase marginada, compuesta por personas que están fuera de toda jerarquía, sin oportunidad ni siquiera de ser readmitida en la sociedad. Se los asume como gente sin una función, que ya no realiza contribuciones útiles para la vida de los demás y no tiene esperanza de redención (Malgesini & Giménez, 2010). De este grupo forman parte sobre todo aquellos individuos que se han quedado sin empleo y carecen de recursos, muchos de los cuales han acabado como mendigos, sumidos en la más absoluta pobreza.

### **1.1 Causas y consecuencias de la mendicidad**

Una vez desarrollados los conceptos teóricos, filosóficos, sociológicos y etimológicos de la mendicidad, se propone su análisis causal, debido a que, según autores, se ha podido determinar rasgos tanto individuales como contextuales que han tenido que sortear las personas para colocarse en una condición de mendicidad.

La comprensión histórica y contextual de la mendicidad demanda la presentación de algunos criterios utilizados para el establecimiento de determinada tipología. Estos criterios constan de:

- Según el sitio donde se limosnea: mendicidad en la calle, en las puertas de las iglesias, mendicidad en el interior de los edificios.
- Según la edad: mendicidad infantil (niños solos), mendicidad de adultos mayores.
- Según sexo.
- Según el grado de dedicación: mendicidad esporádica, mendicidad crónica y habitual.
- Según etnia de pertenencia.
- Según la nacionalidad: ecuatorianos, extranjeros.

Las causas de la mendicidad en el Ecuador, de acuerdo con los contextos sociales, según Muñoz y Vázquez (2000), son:

- Pertenencia a la subcultura marginal, mencionada con anterioridad: las personas en condición de mendicidad han nacido y vivido su infancia y adolescencia en un submundo caracterizado por las carencias económicas, educacionales y culturales. Así, el proceso de socialización queda marcado por los valores, metas y normas predominantes en la subcultura de la pobreza.
- Características del grupo familiar de origen y ruptura con el mismo: la calidad de los lazos que se establezcan entre sus miembros influirá de manera significativa en la socialización de los hijos, las circunstancias se alteran si se educaron en centros de acogida, orfanatos, institutos, carentes de relación y cariño de padres y familiares.
- Carencia en el ámbito laboral: las condiciones prolongadas de falta de trabajo o de precariedad, unidas a la pérdida de derechos a los subsidios por desempleo, ocasionan por consiguiente la falta de recursos económicos. Lo que conlleva a la utilización de estrategias de sobrevivencia como búsqueda de pensiones baratas, después albergues o comedores públicos y finalmente el recurso a la actividad mendigante.

Las causas de la mendicidad de acuerdo a los factores biológicos y psicológicos, según M. M. Febre (2013) son:

- Malformaciones o discapacidades físicas: condicionan el apartamiento temprano de lo que es considerado como normal, adquiriendo etiquetas o estigmas de acuerdo a sus características, lo que influirá en su vida social, familiar y laboral.



- Enfermedades mentales: impiden el desarrollo natural de las relaciones sociales debido a la dificultad para distinguir los hechos reales de aquellos que han sido respuestas de su condición mental.
- Alcoholismo y Toxicomanías.

Finalmente, las causas que se podrían añadir, basadas en la observación realizada, enfocados en el fenómeno de la mendicidad son: la brecha entre las políticas sociales y económicas que perpetúa las condiciones de pobreza, la inequitativa distribución de las oportunidades de acceso a los servicios sociales básicos y la insuficiente cobertura, baja calidad y costos de la educación básica.

## **1.2 Impacto de la mendicidad en el desarrollo local.**

Muchos países de América Latina vienen realizando, desde hace varias décadas, esfuerzos notables de mejoramiento económico y social; se avanzó considerablemente en materia de industrialización y en infraestructura, se implementaron progresos importantes en cuanto a planificación, y se llevaron a cabo actividades de racionalización y modernización en la administración pública, en el sector empresarial, en ciertas áreas rurales y servicios sociales. No obstante, no se llegó todavía a un proceso de crecimiento acumulativo y acelerado; además siguen prevaleciendo muchas de las características que en la discusión inicial de la problemática del desarrollo se consideraron como aspectos esenciales del subdesarrollo, tales como: la dependencia externa, centralización de poderes, desigualdad económica, social y cultural, falta de participación social de grupos significativos, inseguridad y desigualdad de oportunidades, etc. (Sunkel, 2010).

El desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso que persigue como fin último, la igualdad de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar y satisfacción de necesidades (Sunkel, 2010, pág. 385). Esto no significa que dicho proceso de cambio social tenga que seguir la misma trayectoria, similar a las que prevalecen en los países actualmente industrializados. Pues como menciona Immanuel Wallerstein (2015), lo que se desarrolla no es solo un país, sino un esquema de poder en el Sistema Mundo, lo que implica la necesidad de examinar y buscar en la propia realidad latinoamericana y en las influencias que ésta sufre, el proyecto de nación, las estrategias y

políticas de desarrollo y las formas de organización que satisfagan las aspiraciones de los grupos en cuyo nombre se realiza las tareas de desarrollo.

Este contexto latinoamericano en torno a su desarrollo se ha determinado por la historia caracterizada por luchas, desigualdad social y de oportunidades inequitativas, determinadas por la estructura social, el género, la etnia, etc. De modo que la figura del mendigo o de la mendicidad, viene siendo un resultado directo de esta desigualdad y, por tanto, una contradicción el progreso.

La mendicidad para los teóricos del desarrollo tales como Aníbal Quijano (2000), representa la materialización de las fallas del sistema capitalista, mismas que instan a la composición de una sociedad de favorecidos y desdichados que se retroalimentan el uno al otro para su perpetuo existir y que, en palabras de Marx, se encuentran en una constante lucha de clases, haciendo alusión a la primera ley de la dialéctica, la unidad y lucha de los contrarios (Marx, 1867). Sin embargo, esta lucha no se da solamente entre poderosos y desfavorecidos sino entre los miembros de la pobreza en sí, quienes encuentran su peor escenario reflejada en el mendigo y huyen o rechazan la misma.

Por otra parte, al comprender la funcionalidad de la figura del mendigo en la sociedad, la mendicidad es percibida para la sociedad como un peligro y un daño que hay que eliminar o, al menos, restringir. Pues se afirma que los mendigos turban la paz individual, afectan el orden nacional, ponen en riesgo la calma social y turban el orden público. Son además un disuasivo del trabajo y una excusa para la lucha de clases. Desde esta perspectiva, se analiza que la medida de segregar a los mendigos surge no sólo ante la molestia de verlos por las calles; detrás de ello está la manera de legitimar múltiples mecanismos de control sobre la población (Alemán, 2012).

Profundizando en esta teoría, se remonta a los elementos que Michel Foucault (1975) mencionó en su libro *Vigilar y Castigar*, afirmando que sin delincuencia no habría policía. La burguesía se broma completamente de los delincuentes, de su punición o de su reinserción, que económicamente no tenía mucha importancia, pero se interesaba por el conjunto de los mecanismos mediante los cuales el delincuente era controlado, vigilado, penado, reformado o normalizado.

Por otra parte, el concepto de Desarrollo de las sociedades está directamente relacionado con las condiciones y calidad de vida de los y las ciudadanas. Esta calidad de vida “es equivalente a la suma de los puntajes de las condiciones de vida objetivamente medibles en una persona, tales como salud física, condiciones de vida, relaciones sociales, actividades funcionales u ocupación” (Hollanflsworth, 1988, págs. 425-434). Desde esta perspectiva, las condiciones de vida pueden ser determinadas imparcialmente a través de indicadores biológicos, sociales, materiales, conductuales y psicológicos, los que sumados a las impresiones subjetivas sobre cada tema pueden ser reflejadas en el bienestar general. Un punto importante el que toma la trascendencia de cada una de las valoraciones, tanto objetivas como subjetivas ya que estas son interpretadas en relación la importancia que toma en la persona (Felce & Perry, 1995).

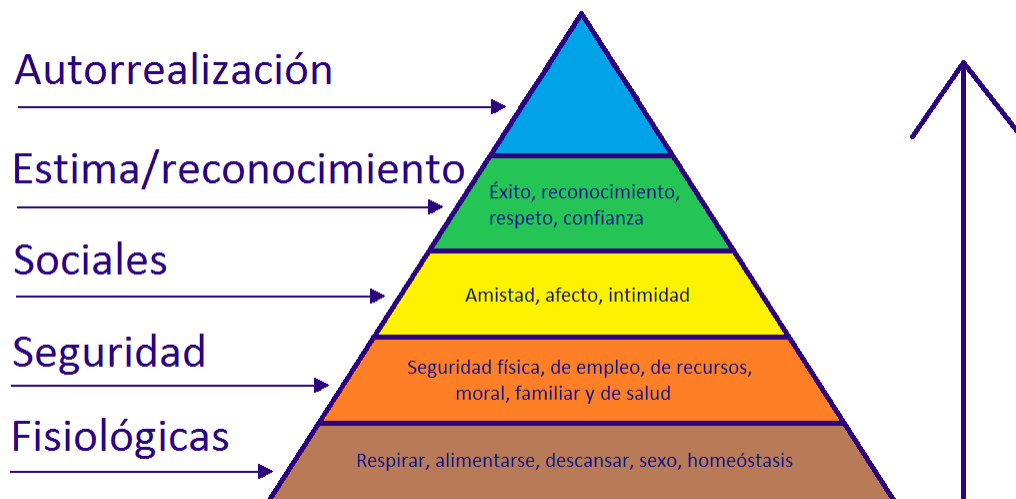
La Organización Mundial de la Salud OMS (1994), define la calidad de vida como “la percepción del individuo sobre su posición en la vida dentro del contexto cultural y el sistema de valores en el que vive y con respecto a sus metas, expectativas, normas y preocupaciones”. Es un concepto que incluye aspectos personales como salud, autonomía, independencia, satisfacción con la vida y aspectos ambientales como redes de apoyo y servicios sociales, entre otros. A partir de estos conceptos se puede determinar, según los indicadores que brinda la OMS, que la calidad de vida se mida analizando cinco campos de análisis: bienestar físico, bienestar social, el bienestar material, el desarrollo y el bienestar emocional.

Estos conceptos de calidad de vida no son definiciones apartadas e individuales, sino que representan la visión de un tipo de desarrollo que promueve la estabilidad de las sociedades mediante la inversión en las capacidades y aptitudes humanas para lograr el desarrollo de las naciones y la satisfacción de sus necesidades. Estamos hablando del Desarrollo a Escala Humana.

El Desarrollo a Escala Humana, hace referencia a una propuesta que rompe los paradigmas de la economía, ya que ésta nos menciona que el hecho de que un país aumente el Producto Interno Bruto (PIB) no quiere decir que aumente el nivel de calidad vida de las personas, debido a que el desarrollo tiene implicaciones integrales y cualitativas de calidad y bienestar profundas. Este tipo de desarrollo se ve reflejado especialmente en el aumento de la calidad de vida de los individuos de una nación entendiéndose por este como la cobertura en salud, educación, seguridad social, entre otros (Merchán, 20018).

El Desarrollo a Escala Humana, está orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de descifrar la realidad. Nos obliga a ver y a valorar el mundo, los individuos y sus procesos de una manera distinta a la convencional. (Neef, 1986). Este tipo de desarrollo tiende hacia una necesaria ampliación democrática directa y participativa, misma que puede favorecer a invertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado Latinoamericano, en rol estimulante de soluciones creativas que procedan desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más proporcionados con las esperanzas reales de las personas (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986).

Se ha traído a discusión los diferentes conceptos del Desarrollo a Escala Humana debido a que la mendicidad, al ser un problema multidimensional: tanto personal como público, se relaciona con la calidad de vida que dichas personas presentan, incluyendo aspectos como la satisfacción de necesidades básicas, los índices de mortalidad, de morbilidad y el acceso a servicios como salud y educación. En su análisis también se menciona la importancia de la esfera personal y en la satisfacción de necesidades a manera de escala, de forma que se pueda comprender su integralidad entre niveles. Para comprenderlo mejor se utiliza también la herramienta de medición conocida la pirámide de Abraham Maslow; esta es una teoría psicológica en la que se acomodan las necesidades humanas en jerarquía que engloban la mayoría de los aspectos que tiene la vida de un ser humano promedio.



*Figura 1*  
*Nota: Elaborado por Sevilla, 2015.*

A partir de todos estos peldaños que conforman la pirámide de Maslow, podemos comprender mejor lo que a bienestar integral se refiere, mismo que compone los elementos biológicos, psicológicos, sociales y estructurales para que una persona se desarrolle adecuadamente, y a partir de este desarrollo personal, se da el desarrollo de la sociedad. De la misma manera, la comprensión de un Desarrollo Social a Escala Humana tiene su composición integral que permite desechar la idea de un único progreso economicista y en su lugar apunta hacia la revolución de conceptos y de naciones.

Es necesario puntualizar elementos de la calidad de vida, la integralidad que compone el desarrollo humano y los niveles de satisfacción personal, debido a que todos ellos influyen en la concepción de vida de las personas en condición de mendicidad. Estas personas al carecer de elementos de satisfacción básicos como alimentos y lugares de descanso, no pueden seguir cumpliendo con las próximas necesidades como lo son: un trabajo estable, la seguridad social, salud y vida familiar estable así también como propiedades que puedan asegurar económicamente su subsistencia, educación que expanda sus capacidades y aproveche sus aptitudes y mucho menos el concebir la satisfacción de necesidades de autoestima y reconocimiento social debido a que, como hemos observado, su condición relegada de la sociedad, no permite que se integre a la misma y los refleja a sí mismos como personas desechables.

La condición de mendicidad, entonces, se relaciona directamente con el subdesarrollo de las sociedades y/o naciones, puesto que evidencia la existencia de personas que no tuvieron las oportunidades necesarias, independientemente de sus capacidades, para la construcción de una vida sustentable y sostenible, desembocando así en la falta de satisfacción de necesidades básicas, tales como alimentación, vivienda, seguridad y empleo. Por consiguiente, formando familias y comunidades en estas condiciones de precariedad, mismas que dificultan que las nuevas generaciones puedan salir de dicho círculo; implicando el aumento de personas en pobreza extrema y una urgente e inquietante realidad al momento de destinar recursos estatales.

### **1.3 Composición y estructura de las ciudades en torno a la mendicidad**

En América Latina la migración de los campesinos hacia los centros urbanos ha sido seguida por la conformación, alrededor de las grandes ciudades, de cordones periféricos de vivienda, en donde cada individuo sortea una vida marcada por carencias y sacrificio. También adopta la forma de explícitas expresiones de la pobreza hacia el interior de las ciudades, exponiendo las desigualdades. Las barriadas, las favelas o suburbios (en el caso ecuatoriano), no son más que distintos nombres para un mismo fenómeno. Para la gran mayoría de estos migrantes, un espacio propio ha dejado de ser una aspiración, pues al no lograr mejores condiciones, se coloran en las distintas formas de trabajo informal; o en su defecto en problemas sociales como crimen, mendicidad o prostitución (Suárez & Erbes, 2014).

Las ciudades, al ser el centro del desarrollo social, económico y político de las sociedades en la historia, son también una manera de representación de la forma determinada en que se organizan las relaciones de poder. Por ello, el sociólogo Manuel Castells (2001) afirma que entender la organización de una ciudad es entender a la sociedad misma, sus antelaciones, sus enfoques y su composición estructural.

Así también, en el análisis de las teorías de la ecología urbana, entendiendo a esta última como la disciplina cuyo objeto de estudio son las interrelaciones entre los individuos de una aglomeración urbana y sus múltiples interacciones con el ambiente; podemos comprender las diferentes dinámicas existentes entre los individuos de un lugar determinado y cómo se configura su vida, personalidad e incluso proyecciones personales, a partir de la influencia del ambiente en el que habitan. (Odum, 1953). La mendicidad se configura como una función de la misma, pues las actividades urbanas de uso del suelo influyen en la distribución espacial de los mendigos en las ciudades, relacionadas con la tierra favorable, misma que se utiliza para centros comerciales, lugares comerciales, transporte, y lugares de usos públicos. Sin embargo, depende de cómo está organizado un lugar, es así que un área comercial o público menos organizada donde las actividades informales son predominantes tiende a traer más mendigos que una organizada.

Friedrich Engels (1977), también hizo referencia a la comprensión de la relación urbanismo y sociedad, en la cual afirma que la sociedad capitalista, su producción y el consumo

desmedido obliga a que los obreros no solo alienen su fuerza de trabajo e ideología, sino también sus relaciones interpersonales, cargándolas de indiferencia, aislamiento y conflicto, basados en la lucha cruel por la supervivencia y la constante división y diferenciación entre los que poseen y los que no poseen los medio de subsistencia básica.

Toda esta competencia desalmada se materializa en la construcción de las ciudades y de los espacios en ellas. Como ejemplo nuestro contexto ecuatoriano, el mismo que distingue en sus ciudades a las personas que poseen recursos económicos de las que no, dotando estas zonas con todos los servicios necesarios y complementarios para una vida digna y tranquila y, por otro lado, su antítesis en los barrios populares con hacinamiento, ausencia de alcantarillado, seguridad, procesos de recolección de basura y agua potable (Orellana-Quezada, 2017). O incluso la calle misma, dentro de las urbes y zonas comerciales, para ocupar espacios que les permita *incomodar* lo necesario a los transeúntes y sacar beneficio económico de dicha incomodidad, haciendo de la calle su medio de supervivencia y lugar de vida.

Esta sectorización de las ciudades representa y nuevamente recalca las fallas en el sistema socio-económico y la distribución de las riquezas, puesto que a través de la constante lucha de clases y de posiciones sociales, se dividen las ciudades y existe un flujo sumamente lento, pero igualmente evidente de migraciones internas en donde las familias de clases sociales privilegiadas o altas, buscan reconocer a demás familias de su misma posición social y económica para ubicar su casa, zona de estudio, trabajo etc. Y posteriormente dotarlas de particularidades que diferencien dicha zona de los demás espacios de la ciudad. Paulatinamente, obedeciendo a las luchas de clases, cuando estas zonas se comienzan a poblar de personas de clase social media, las cuales hayan conseguido acceder con dificultad a estos espacios, las familias originales buscan nuevos y apartados lugares para repoblarlos, segmentarlos y diferenciarlos nuevamente como una zona inaccesible para clases inferiores.

Un ejemplo en la ciudad de Cuenca es como anteriormente funcionaba el centro histórico, zona rosa y demás ciudadelas urbanas como eje comercial y zonas privilegiadas para vivir, las cuales fueron eventualmente accesibles para la clase media, y, por consiguiente, se reconoció como lugares propicios para la presencia de problemáticas socioeconómicas como el trabajo informal, la prostitución y la mendicidad, debido a la concentración de personas

en estas zonas. A partir de ello, se visibilizó la notable migración hacia las zonas rurales de la ciudad como Challuabamba y San Joaquín, delimitando nuevas zonas destinadas para la clase alta.

Concluimos reforzando la idea que, autores como Castells (2011) y Merton (1938), afirman que la ciudad determina sus espacios de una manera estratificada, puesto que aquellas partes que tengan condiciones más dignas como limpieza, seguridad y servicios, no estarán al acceso de personas que no cumplan con ciertos rasgos socioeconómicos de la “clase alta” del momento, sin embargo, es alrededor de ellas, que se crean sociedades con tendencia hacia el beneficio, directo o indirecto de estos sectores con mejores condiciones; como hemos mencionado antes, mediante la mendicidad, el subempleo y la prostitución.

Se identifica la necesidad social de que dichas problemáticas se mantengan “fuera de foco de atención”, de manera que se sepa de esos problemas por noticias o la crónica roja de los medios, pero que no influya de tal manera como para que se visibilice día a día la diferenciación de recursos y oportunidades de estos sectores. Ejemplificando el punto desde el contexto cuencano, hemos podido ver que los lugares en que las personas en mendicidad escogen para dormir, pasar el día de lluvia o refugiarse del frío, son lugares que generalmente se esconden a la visión colectiva, por ejemplo, bajo los puentes, orillas del río, en los árboles frondosos de los parques o en pasillos que las iglesias de la ciudad tienen. Escondiendo una realidad dolorosa y latente tras la apariencia del orden y el progreso sectorizado (Altamirano, 2017).

#### **1.4 Estrategias para el manejo de la mendicidad**

Las instituciones administrativas, legislativas y de derechos a nivel mundial y local han desarrollado apartados específicos hacia la protección de estas personas, quienes, si bien en la cultura popular son menospreciados y segregados, siguen representando la vulnerabilidad de los seres humanos, cuando el sistema y la sociedad de la que son parte les da la espalda. La base de los cuerpos normativos a nivel mundial está en directa concordancia con lo redactado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que afirma en los artículos 4 y 5, la prohibición de esclavitud, servidumbre, trata de personas, sometimiento a penas, tratos crueles, inhumanos o degradantes (ONU, 1948).



En cuanto al contexto nacional, se puede identificar una postura en pos de la erradicación de la mendicidad, tanto a nivel administrativo como legal, puesto que ha representado uno de los principales desafíos tanto en los Objetivos de Desarrollo, promulgado por las Naciones Unidas, mediante la agenda 2030, que en su primer numeral pronuncia la erradicación de la pobreza en todas sus formas. A lo cual, los países parte de esta agenda, se han sumado en su mayoría, considerando a la mendicidad como una forma visible de pobreza y desigualdad, que tiene que ser paulatinamente erradicada.

La normativa legal vigente sobre mendicidad en el Ecuador redacta en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 3, los deberes primordiales del Estado, los cuales incluyen la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 9).

Por su parte, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia en el artículo 67, conceptualiza al maltrato como toda conducta que provoque daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de un niño, niña o adolescente, por parte de cualquier persona, incluidos sus progenitores, otros parientes, educadores y personas a cargo de su cuidado. Se incluyen en esta calificación el trato negligente o descuido grave para con los niños, niñas y adolescentes, relativas a la prestación de alimentos, atención médica, educación; y su utilización en la mendicidad. Y en el artículo 113 menciona la pérdida de la patria potestad por resolución judicial en los casos de permitir la mendicidad al hijo o hija. (Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano, 2017).

Finalmente, en el Código Orgánico Integral Penal, los artículos 91 y 108 conceptualizan que la captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, con fines de explotación, constituye delito de trata de personas. Constituyendo como explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de: (...) La mendicidad. También se menciona el empleo de personas para mendicidad, mismo que se refiere a la persona que facilite, promueva o se beneficie al someter a mendicidad a otra persona, será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años. (COIP, 2014).

La preocupante realidad del espectro de la mendicidad se vive a diario en las calles del Ecuador; sin embargo, es necesario mencionar la notable disminución que se ha representado en cifras, en gran medida gracias a específicas políticas gubernamentales empleadas, como la campaña “Da Dignidad”, que proponía a la ciudadanía el no entregar dinero a los niños, adultos mayores y personas con discapacidad que se encuentren en calles sino entregarlo en instituciones determinadas para este fin y luego poder hacer la entrega directa de las donaciones a poblaciones en situaciones de pobreza extrema. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es la institución encargada de organizar operativos de patrullaje para evitar la mendicidad, además, las donaciones son recolectadas en diversos puntos “Da Dignidad” a escala nacional. Penosamente, estos operativos no son constantes, pues se limitan a la época de Navidad donde se puede apreciar en mayor medida la pobreza y la mendicidad en el Ecuador. (MIES, 2013)

Las medidas de erradicación de la mendicidad, desde el ámbito administrativo y legal en el país, se han visibilizado sobre todo en campañas de concientización y donación, determinadas por la época, como navidad, semana santa, etc. Más no se han pronunciado concretamente en aspectos como la reintegración integral social de estas personas, debido a que, representa la dedicación de muchos recursos que el Estado Ecuatoriano no destina hacia la atención del área social y problemáticas de esta índole (Pesantez-Chica, 2017).

### **1.5 La mendicidad y el estado de excepción en el Ecuador**

Al mencionar los límites o rasgos de comportamiento que tienen las personas en condición de mendicidad estamos inconscientemente generalizando aspectos importantes que responden a condiciones y contextos específicos de vida que tiene cada persona en esta condición; sin embargo, las circunstancias de vida, salud, economía y ambiente nacional podrían darnos pautas de cómo estos influyen en la vida o lucha diaria que tienen estas personas. Un ejemplo claro de este aspecto es lo que se vivenció en octubre del año 2019 y en general en el año 2020, en donde se decretó dos estados de excepción, los cuales impactaron de diferentes maneras a cada miembro de la sociedad, en especial a aquellos que incluso sin este “Estado”, ya se encuentran en condición de vulnerabilidad.

El primero Estado de Excepción ocurrió en octubre de 2019, en respuesta a las movilizaciones sociales, protagonizadas por las comunidades indígenas y los estudiantes

universitarios, contra los recortes presupuestarios y en general las medidas económicas dispuestas por el gobierno de Lenin Moreno acorde a los contratos con el FMI. El primer mandatario, para desarticular las movilizaciones decretó el Estado de Excepción, mismo que implica la aplicación de un recurso que se encuentra estimado en la constitución del país, el cual puede ser utilizado por el presidente en caso de que exista una situación de caos que perturbe el orden interno, con el objeto de poder hacerle frente de manera efectiva.

El segundo de ellos se dio a partir de los últimos días de marzo del año 2020, debido a la crisis sanitaria que atraviesa el país por la pandemia mundial provocada por el coronavirus COVID-19. Enfermedad altamente contagiosa y medianamente mortal, que afecta al sistema respiratorio de los seres humanos y requiere de manera obligada la toma de precauciones como el distanciamiento social, confinamiento, utilización de material de bioseguridad y la aplicación de la cuarentena para aplanar la curva de contagio y no saturar los escasos medios de atención médica en Ecuador. El Estado de excepción se extendió más de 4 meses en el territorio ecuatoriano. (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2020)

En cuanto al ámbito legal, la Constitución del Ecuador en el Art. 28, define a los estados de excepción como la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 16).

Cuando se establece un estado de excepción en una zona del país, automáticamente algunos derechos de los ciudadanos residentes de dicha zona quedan suspendidos de manera parcial o total. En estos dos casos específicos se restringió, sobre todo, la libre movilidad; sin embargo, en el análisis de estos problemas sociales queda muy descuidado el aspecto de las personas en condición de mendicidad o callegización, quienes por obvias razones no pueden acatar la ley, al no tener un hogar en donde refugiarse.

Es por ello que ONG como Cooperative for Assistance and Relief Everywhere CARE (2020), en su posición de institución pro-derechos en el Ecuador, ha manifestado que:

El coronavirus puede exacerbar la vulnerabilidad que experimentan los grupos de atención prioritaria y personas en situación de riesgo, así como obstaculizar aún más

su acceso a servicios oportunos de protección. Es el caso de adultos mayores, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, refugiados y migrantes, personas en situación de calle o mendicidad, sobrevivientes de violencia de género, entre otros grupos, para quienes urge implementar mecanismos de protección social (de acuerdo a sus necesidades), además de la ya mencionada atención prioritaria en salud

Esta última emergencia que ha vivido el Ecuador durante alrededor de cinco meses ha dejado múltiples evidencias de los desajustes en la sociedad, en especial al tratarse de un tema de sanidad. Las personas en condición de mendicidad, debido a su presencia continua en la calle, sin la posibilidad de aplicar las medidas de higiene y de seguridad como el constante lavado de manos o uso de alcohol o gel antibacterial, los convierte en una población en alto riesgo y doble vulnerabilidad.

El riesgo que corren los ciudadanos en condición de calle obligó autoridades a habilitar sitios para acogerlos por el peligro de que puedan contraer coronavirus. De esta manera, Iván Granda, ex concejal de la ciudad de Cuenca, indicó que en las principales ciudades del país se acondicionaron lugares para este propósito. En Quito, por ejemplo, en coordinación con el Municipio, se acondicionaron cincuenta camas en el ágora de la Casa de la Cultura. En tanto que, en Guayaquil, la Fundación Refugio del Espíritu Santo (RESA) dispuso sus instalaciones para albergar a 30 adultos mayores que dormían en las calles (El Universo, 2020).

Las personas en condición de mendicidad se enfrentan a la realidad de la escasez diaria y la admiten consciente o inconscientemente como su cotidianidad; sin embargo, cuando el país enfrenta conflictos internos, por los cuales existe peligro de encontrarse fuera de los hogares o específicamente en la calle, son estas personas el último eslabón de importancia frente a las políticas de riesgos y demás decisiones estatales. Así, esta población queda en la sombra y en los llamados “márgenes de error” que tiene toda planificación, pues Ecuador, al ser un país con un presupuesto social sumamente escaso, no tiene planes de contingencia que agrupen a estas personas en mendicidad.

Por su parte, el estudio social llamado *Réplicas: Tiempo agotado*, señala que las proyecciones globales advierten un incremento del hambre, la violencia y la pobreza como

resultado de la pandemia del COVID-19. También afirma que, en Latinoamérica, un 84% de los niños y niñas migrantes provenientes de Venezuela reportan un severo deterioro de la economía familiar debido a que uno de cada tres de estos niños se encuentra en condición de calle y duerme sus noches sin comer. Según el reporte de *World Vision*, denominado “Niñez Migrante: Entre la espada y la pared” (Diniz, 2020).

Joao Diniz, Líder Regional de World Vision Latinoamérica, afirma:

Frecuentemente, las familias más vulnerables y sus niños son los más afectados por estas crisis. Aquellos que viven en estados frágiles, donde persiste la violencia y el conflicto, los efectos perniciosos del cambio climático, la inestabilidad política y social, el desplazamiento forzado y los que dependen de la ayuda humanitaria son las víctimas visibles de esta crisis.

Así pues, como se ha podido evidenciar a lo largo del primer capítulo, al analizar la problemática de la mendicidad desde las perspectivas del desarrollo, hemos comprendido la complejidad histórica de este fenómeno, permitiendo afirmar que dichas realidades difícilmente pueden ser analizadas en grandes rasgos y con adjetivos que las califiquen a todas por igual, puesto que para llegar a estar en las situaciones de vulnerabilidad en las que están, se debieron cumplir diferentes vulneraciones e inequidades, responsabilidad del Estado, de la sociedad y de la familia quienes permitieron que estas personas lleguen a dicho nivel de desamparo, perpetuando la pobreza para sí y para las siguientes generaciones descendientes de estas personas, quienes verán como un reto casi irrealizable el salir de aquel círculo de pobreza y vulnerabilidad.

## 2. CUENCA Y LA MENDICIDAD



Gráfico 2. Localización de Cuenca, ciudad capital de la Provincia de Azuay

Fuente: EcuRed

La población del cantón Cuenca en el año 2010 era de 505.585 habitantes de los cuales alrededor del 60% residían en el área urbana y el 34,4% en el área rural. El análisis demográfico de la zona demuestra una clara y constante curva de crecimiento poblacional concentrado en la zona urbana de la ciudad, sin embargo, las parroquias rurales también han crecido de manera constante, por ejemplo, Ricaurte, El Valle, San Joaquín, etc. Existe una notable grieta económica entre las zonas rurales y urbanas del cantón en cuanto a satisfacción de necesidades, pobreza y pobreza extrema con una diferencia de aproximadamente el 50% y de estas cifras, los grupos más vulnerados han sido los adultos mayores y las mujeres. Así también, en cuanto a los índices de analfabetismo, existen notables brechas a nivel territorial y por sexo. Pues, en el área urbana la tasa de analfabetismo es del 2,42% en tanto que en la zona rural es de 9,88%. De igual manera con respecto al sexo, la tasa de analfabetismo femenino es del 6,88% y masculino es del 2,74% (EMUCE, 2016).

En cuanto a la salud y servicios básicos; si bien todo el Cantón Cuenca posee servicios básicos, la cobertura de los mismos es diferente entre sí y las parroquias. El servicio eléctrico

presenta la más alta cobertura del 90% al 99% en el área urbana de Cuenca, y en las parroquias rurales, a excepción de Molleturo, que tiene una cobertura del 84%. En general existe diferencia porcentual del 50% entre las parroquias urbanas y rurales en cuanto a manejo de desechos sólidos, alcantarillado y agua potable. Debido a este factor y a la cantidad contrastable de oportunidades laborales que ofrece la ciudad, existe una notable migración interna dentro del Cantón, pues el Atlas informa que la movilidad humana en el cantón se da principalmente desde las parroquias rurales cercanas como San Joaquín, Sayausí, El Valle, Ricaurte, Baños, Sidcay, Sinincay, Paccha, Nulti y Turi, hacia el sector urbano y retorno en las noches a sus hogares. Las autoridades afirman dar especial importancia a estos flujos migratorios al momento de realizar la planificación territorial y presupuestaria, debido a que influyen directamente en la economía y estructura de la ciudad (EMUCE, 2016).

El Sistema Integrado de indicadores sociales del Ecuador SISE (2010), afirma que:

La producción al interior de la provincia del Azuay se resume en la combinación de bienes y servicios utilizados como insumos en el proceso productivo para fabricar o producir productos y servicios finales. Es importante evaluar el crecimiento de la producción como base para la distribución del ingreso, para el desarrollo de las personas a futuro. La capacidad económica está relacionada, en muchos sentidos, con el desarrollo. Sin embargo, en la actualidad su importancia ha sido matizada, pues se la entiende como una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo.

El desempleo en el cantón Cuenca, durante muchos años, especialmente en la primera década de los 2000, tuvo un comportamiento acostumbrado, considerando que, a partir de la dolarización, la economía se estabilizó; sin embargo, en los años del 2007 al 2009 se establece que los incrementos de subempleo y desempleo obedecen a los efectos de la crisis a nivel mundial que trajo efectos sobre el mismo. Cuenca es estimada como la ciudad de menor nivel de desempleo en contraste con las otras ciudades pobladas del país, sin embargo, también registra incrementos en el subempleo y el sector informal (SISE, 2010).

Los principales indicadores sociales para medir el desarrollo de la provincia son: el índice de desarrollo humano, la distribución del ingreso mediante el coeficiente de Gini, el

indicador multivariado de la educación, la esperanza de vida al nacer, la incidencia de la pobreza, brecha de la pobreza, severidad de la pobreza, pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Motivo por lo que el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador afirma que Cuenca cumplió en 2001 la meta estipulada por los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. No obstante, la totalidad de la provincia del Azuay todavía necesita emprender esfuerzos superiores a los realizados en la última década, para reducir a la mitad la pobreza.

## **2.1 Gestión en torno a la mendicidad en la ciudad de Cuenca.**

En base a las aportaciones teóricas y bibliográficas revisadas con anterioridad, podemos deducir que la problemática de la mendicidad necesita, sobre todo, intervención Estatal, debido a que son personas quienes generalmente, por circunstancias ajenas a su voluntad, tienen que permanecer en un estado de precariedad e insatisfacción constante. Es por ello que organizaciones sociales y el sector público encargado de la gestión e intervención social como el MIES y departamentos especializados, han podido conformar distintas directivas para la planificación, ejecución y evaluación de estrategias que contemplen las necesidades de esta población, así también como su inclusión integral a la sociedad económicamente productiva y socialmente estable.

Uno de los proyectos más conocidos en la ciudad de Cuenca, y del cual la Universidad Politécnica Salesiana fue colaboradora, es el Proyecto Vida de la Dirección Municipal de Desarrollo Social y Productivo. Este proyecto tiene como objetivo disminuir la mendicidad de la ciudad. Para ello, todas las noches los técnicos del proyecto recorren el Centro Histórico, plazas, mercados y calles, para abordar a las personas en situación de indigencia. El equipo está conformado por profesionales de las ciencias e intervención social tales como psicólogos clínicos, orientadores familiares, trabajadores sociales y educadores que hacen los abordajes en la calle. Su metodología consistía en recorridos por la ciudad, entrega de refrigerios a quienes se encuentran en situación de mendicidad e información sobre los servicios que tiene la Municipalidad para restituir los derechos de estos grupos. Una vez que se dialoga con las personas, se coordina con las dependencias de la Corporación Municipal y otras instituciones públicas y privadas para darles atención según los casos. Por ejemplo, para la realización de exámenes médicos, odontológicos, cortes de cabello, ingreso a casas



de acogida, entre otros. Así también, para fines de organización, se implementó un sistema de contabilización de personas en condición de mendicidad por cuadra a la redonda, cubriendo todo el centro histórico.

En este sentido, Cuenca a través de diversas instancias como la Municipalidad de Cuenca, el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, la Junta Cantonal de Derechos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, la Fundación Salesiana PACES y la Fundación Jefferson Pérez, entre otros, conforman una red de organizaciones que trabajan a favor del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, desarrollando acciones que contribuyan a la prevención y erradicación del trabajo y mendicidad infantil (Morsolin, 2010). Para su efecto, el cantón cuenta con los siguientes instrumentos:

- Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2020, aprobado como instrumento de política pública local mediante ordenanza municipal, y que en su política 16, se orienta a “Erradicar progresivamente la mendicidad y el trabajo infantil”.
- Plan contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Niñas, Niños y Adolescentes 2013. Otra política pública incentivada desde la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Cuenca, vela por los derechos e integridad de los niños, niñas y adolescentes migrantes en condiciones de mendicidad y precariedad, afirmando que en base en la Constitución de la República del Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia y otras leyes, así como en acuerdos internacionales de los cuales Ecuador es suscriptor, dispuso medidas para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en condición de movilidad humana y mendicidad.

La Coordinación Zonal 6 de Salud, dispondrá que se active la red de salud pública del cantón con la finalidad de brindar atención prioritaria a todos los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que pudieran encontrarse en situación de vulnerabilidad o de calle, facilitando el acceso al sistema de salud de cualquier persona que se encuentre garantizando los derechos de este grupo de atención prioritaria. También se le dispone levantar un registro de la población atendida. (Prócel, 2019).

Debido a que los mercados son zonas de alta movilidad comercial, muchas personas en condición de mendicidad se han instalado en sus entradas y pasillos de compras, con el fin

de pedir dinero a la mayor cantidad de comerciantes y compradores que transiten por la vía, dificultando el acceso a los mismos y también corriendo riesgos desde higiénicos hasta en su seguridad física. Por ello en 2018, se propuso la iniciativa “Mercado Bonito-Mercado Seguro” la cual es un trabajo en pos de la seguridad ciudadana cercana a los mercados, en conjunto liderado por el Consejo de Seguridad Ciudadana (CSC) y la Dirección Municipal de Mercados, con el apoyo de Gestión de Riesgos, Acción Social Municipal, Hospital de la Mujer y el Niño, Farmasol, Guardia Ciudadana, Bomberos Cuenca, EDEC, EMOV, ETAPA, EMAC, Dirección de Obras Públicas, y la Dirección de Desarrollo Social y Económico.

Para la comprensión teórica y práctica del modelo de gestión de las políticas públicas en torno a la mendicidad en la ciudad de Cuenca se procedió a la entrevista con funcionarios públicos que conozcan de la problemática como lo es el Psicólogo Clínico Cristian Moreno Pulla, quien ejerció el cargo de coordinador de “Proyecto Vida” en los años 2017-2019, y actualmente cumple la función de coordinador del Programa Municipal Casa del Migrante.

Ante la pregunta respecto a cómo se organizan las políticas públicas en torno a la mendicidad, Cristian Moreno (comunicación personal, 21 de mayo de 2021) menciona que, lo principal es especificar que en la ciudad de Cuenca no existe una política pública totalmente dirigida a la mendicidad, sino lo que se da es la gestión conjunta para la organización, aplicación y evaluación de iniciativas en torno a la mendicidad, trabajando la temática a través del Consejo de Protección de Derechos, división de desarrollo social y acción social y entes rectores como el MIES, pues son quienes realizan dichas estrategias o proyectos para erradicar la mendicidad

En cuanto a cómo se organizan dichas intervenciones, Cristian afirma que, a finales del año de gestión, entre los meses de octubre, noviembre y diciembre se realiza una mesa ampliada de organizaciones, gubernamentales locales, a nivel de GADs, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones cooperantes que tengan jurisdicción en el ámbito del eje de protección especial y el Consejo de Protección de Derechos de Cuenca como actor articulador de todas las organizaciones, liderados por el MIES como ente rector especial de esta problemática.

Así, en una primera instancia es necesario recabar toda la información que se tenga al respecto de la problemática, por ejemplo: número de casos, número de familias y considerar las distintas situaciones de vulnerabilidad que enfrenten; éstas se ponen en conocimiento de

dicha mesa y se discuten los insumos a disposición tanto en recursos económicos, talento humano y entes especializados.

Comprendido aquello, para la identificación de lo que a un modelo de gestión nos referimos es también necesario conocer a partir de qué premisas se ejecutan dichas iniciativas, a lo cual Cristian comentó que existe una gran extensión de variables considerables para generar este tipo de gestiones, pero principalmente es necesario verificar la información obtenida, en un proceso de investigación, sobre todo, pues el fin es determinar la ubicación y georreferenciación de las personas, los datos sociodemográficos, criterios de vulnerabilidad, personas en movilidad humana, estudio socioeconómico e incluso socio familiar con el fin de buscar e identificar posibles redes de apoyo familiar. Concluyendo que esos serían los insumos para un barrido de información general.

Cristian menciona que para que una política pública no se pueda aplicar, lo que generalmente pasa es la variante presupuestaria del Estado, pues no es un secreto que no existen los suficientes recursos para la aplicación de proyectos en cuanto a lo social. Y si esto sucede, siempre se trata de generar opciones, por ejemplo, la unión público-privada con las diferentes instituciones sociales que hay en la ciudad. Es decir, se expande la lista de actores. Primero identificando si hay niños, niñas o adolescentes considerando que son personas de atención prioritaria y se pone a conocimiento de la junta de protección de derechos y a un juez de la familia; éstos dictan medidas de protección para la familia niñez y adolescencia, luego se ponen alerta todas las organizaciones públicas y privadas haciendo un apoyo simultaneo, no duplicando esfuerzos.

Finalmente, al hablar sobre la forma de evaluación de la efectividad de dicha política, Cristian menciona la importancia de recalcar que como gestores sociales y públicos no se puede criminalizar la pobreza, entendiendo que la efectividad no es desaparecerlos sino estar conscientes de una real intervención y dentro de las posibles medidas de evaluación se establecen un seguimiento respectivo en las mesas de trabajo caso a caso, mediante una sistematización profesional y transparente que visibilice el resarcimiento de derechos y en general una mejoría en la calidad de vida de las personas mediante los indicadores como educación, salud, empleo y estructura familiar.

## **2.2 Perspectiva de la Gestión, desde la óptica de las personas en mendicidad de Cuenca**

El día diecisiete de diciembre del año 2019, el Diario El Tiempo de la Ciudad de Cuenca, publica una nota sobre el informe que brindó el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que describe la situación de la ciudad en cuanto a la mendicidad, en la misma afirma que al menos el 20 por ciento de las personas abordadas por el programa *Da dignidad* durante el último año continúan en situación de mendicidad, cifra que se eleva durante los días próximos a la Navidad. Dicha realidad es abordada por la fundación La Aurora, que asiste a 2.500 niños trabajadores en Azuay y Cañar.

De acuerdo a su directora, Gloria Astudillo, aún existe un porcentaje de menores de edad a los que la entidad brinda asistencia, que son motivados a mendigar por sus familiares o personas cercanas. Solamente en el centro de la ciudad existen al menos 25 casos similares. La Municipalidad de Cuenca establece que hay alrededor de 245 casos que ya son atendidos por mendicidad, por la Dirección de Desarrollo Social. (Diario El Tiempo, 2019).

En cuanto a las personas en condición de mendicidad por migración en la ciudad de Cuenca, son sumamente notables y desde todos los aspectos representan un problema social de índole estructural, puesto que por situaciones externas a su decisión se han visto en la forzosa obligación de salir de sus lugares de nacimiento hacia nuevos espacios, en búsqueda de oportunidades laborales. Sin embargo, el Ecuador a pesar de considerarse uno de los países con mayor cantidad de flujos migratorios en Latinoamérica, debido a la profunda crisis económica que atraviesa en la actualidad, no ha podido solventar las necesidades de los ciudadanos nacionales, mucho menos de los extranjeros. (Sánchez & Oviedo, 2013).

Es por ello que se dispuso la intencionalidad de la compilación de información respecto a mendicidad desde la óptica de la población atendida, a partir de la aplicación de una encuesta con preguntas (en su mayoría del tipo cerradas) a la cantidad de veinte personas en condición de mendicidad, este tamaño de muestra se determinó a partir de la premisa de ser un estudio cualitativo, pues el tamaño de la muestra es de tipo referencial y no se enfoca en la generalización de resultados, sino en la comprensión profunda del fenómeno. De esta

manera, se ha podido determinar que, considerando que el menor número de años de edad expuestos por las personas en mendicidad entrevistadas ha sido 20 años, y el mayor número de años de edad, 46 años. El promedio de las personas que se encuentran en condición de mendicidad es de 34,5 años.

Por otra parte, en cuanto a sexo, existe la misma cantidad de mujeres y de hombres en los resultados de las encuestas. Representadas en un 80% por personas de nacionalidad venezolana y un 20% de nacionalidad ecuatoriana.

Dentro de la población encuestada, afirmaron en un 40% estar un tiempo corto en la ciudad de Cuenca realizando la actividad de mendicidad, específicamente menos de un mes, mientras que otro grupo representado con el 20% afirma haber estado en esta condición de solicitar dinero en las calles más de dos años en su vida. Lo que nos puede sugerir en base a estos datos obtenidos, que la mayoría de las personas que se encuentran mendigando, están recientemente en esa situación, es decir que antes de esto y considerando el factor migración, se ubicaban en diferentes y mejores circunstancias.



Gráfico 3- Fuente: Autora

En cuanto a la motivación por la que se realiza la actividad de mendicidad, la información preponderante ha sido aquella que afirma que una de las razones principales por las que las

personas recurren a la mendicidad como medio de vida es la ausencia de trabajo. Sin embargo, también es necesario analizar ese 20% quienes afirmaron hacerlo por la imposibilidad para trabajar por cuestiones físicas o mentales. Resultado que nos sugiere que las falencias de hecho son un problema estructural basado en una crisis de escasas laborales.

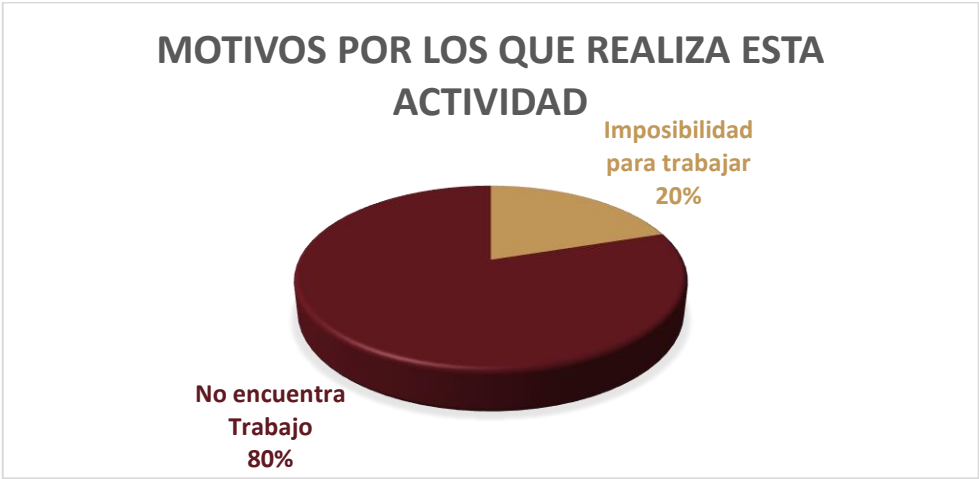


Gráfico 4-Fuente: Autora

A partir de las afirmaciones entregadas por la población encuestada, hemos podido evidenciar que el principal problema que ellos perciben al encontrarse en situación de mendicidad es el racismo presente en las personas de la ciudad de Cuenca, quienes miran con disconformidad la presencia de ellos, en especial al ser extranjeros. Representados por un 33% de las afirmaciones totales. El restante 60% se divide entre desprecio de la gente, maltrato por parte de los guardias o vigilantes de la ciudad y vergüenza. Información que se traduce en la comprensión de la cruel realidad que enfrentan estas personas al estar exponer sus necesidades e incluso falencias, ante la opinión pública.



Gráfico 5- Fuente: Autora

Las principales carencias de vivir en situación de mendicidad afirman los datos, se subdivide entre el estar lejos de la familia, la falta de ropa y la sensación de inconformidad al vivir de esta manera. Todos ellos representados por un 21%, respectivamente, dentro del total final.

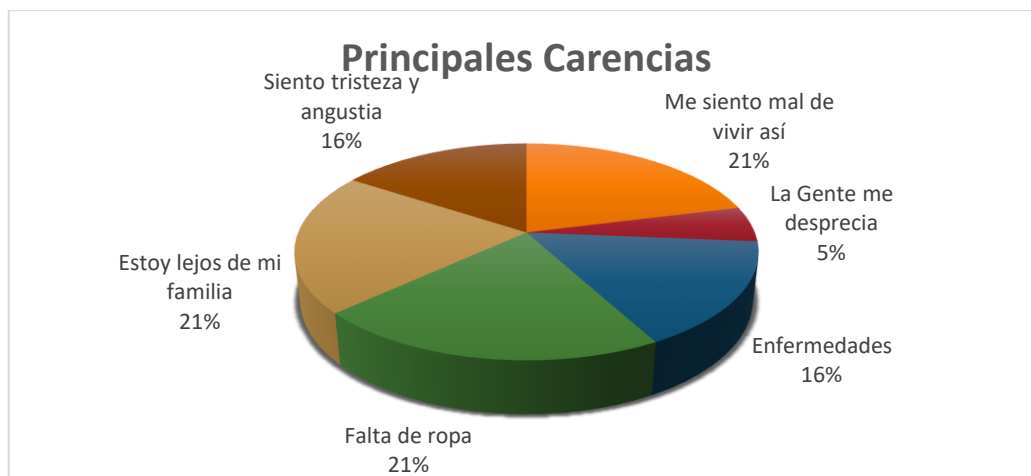


Gráfico 6- Fuente: Autora

También se han incluido preguntas en la encuesta respecto a la ruta que más se frecuenta al momento de pedir dinero. Esta pregunta al ser de carácter abierta ha permitido que las personas expresen con libertad los lugares de la ciudad de Cuenca, que ellos consideren como óptimos para el acceso a dinero en las calles. Las zonas que más se repiten son el Parque de la Madre, el Parque Calderón, la Iglesia San Francisco, La Catedral de Cuenca, orillas del Río Tomebamba y la Avenida Gran Colombia.

Referente al tema del promedio de ingresos que percibe la persona encuestada en un día normal en condición de mendicidad, un 70% de la población encuestada afirmó que en su día a día, en el mejor de los casos, puede conseguir de 5 a 10 dólares a manera de “caridad”, sin embargo, existe un 30% que afirmó recibir menos de 5 dólares diarios para su sustento. Lo que nos sugiere que, a pesar del prejuicio común, de que estas personas se dedican a la mendicidad porque ganan más que en cualquier trabajo, en realidad la supervivencia es sumamente dura y dependiente de la *suerte*, como para considerarla un estilo de vida ideal.



Gráfico 7- Fuente: Autora

La mitad de la población encuestada afirma tener la perspectiva de que las personas en la ciudad de Cuenca perciben su presencia en las calles como una notable molestia. Así también un 25% afirma que son considerados como un desprestigio para la ciudad y un menor porcentaje, pero igualmente decidor es aquel en el que el 17% afirma que las personas en Cuenca son indiferentes respecto a la mendicidad.

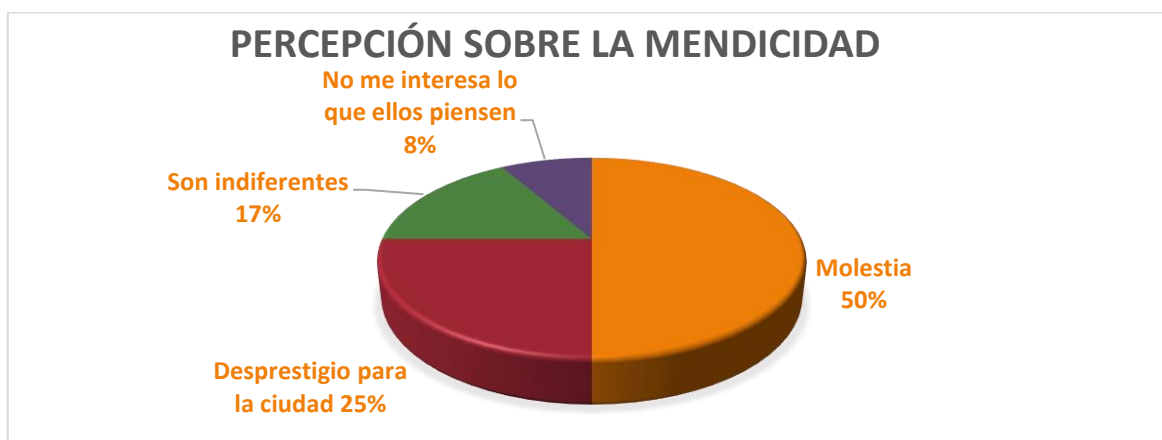


Gráfico 8- Fuente: Autora

En cuanto a la pregunta dirigida a si ha recibido o no algún tipo de ayuda por parte del municipio, se podía afirmar que representa la información cumbre del presente proyecto de titulación investigativo, permitiéndonos conocer el porcentaje de las personas que hayan sido atendidas o contenidas por diferentes programas o proyectos municipales de intervención con personas en mendicidad. Teniendo como resultado que un 70% de la población afirma no haber recibido ningún tipo de ayuda, sin embargo, existe un 30% restante quien si afirmó



la asistencia municipal con su situación mediante la entrega de Kits de alimentos en fechas festivas como 24 y 25 de diciembre o también asistencias en el parto por parte de los centros médicos públicos.

Más allá de haber sido o no intervenidos por programas o proyectos sociales de la municipalidad, también se tenía la intención sobre el conocimiento de la existencia de los diferentes servicios que puede ofrecer la misma hacia personas en condición de mendicidad, dando como algunos ejemplos el Programa de Movilidad Humana e Interculturalidad-Casa del migrante, Posada San Francisco y finalmente Proyecto Vida. Mismos que la población encuestada ha afirmado no conocer en su mayoría, representado por un 60%.

La décimo segunda y penúltima pregunta del cuestionario aplicado a personas en condición de mendicidad se construyó de manera abierta, de esta manera nos permitimos observar la visión -sin sesgos- por parte de los encuestados, referentes a las posibles acciones que deberían realizar las autoridades para ofrecer mayor calidad de vida. Dentro de las respuestas encontramos con frecuencia la respuesta “Plazas de trabajo” y “Atención médica”. Demostrando un notable interés por dejar la situación de mendicidad. Así también las demás respuestas afirmaron la necesidad de lugares para dormir, localización de familiares, permitirles estar en las calles e incluso la negativa de que no necesitan ninguna acción por parte de las autoridades.

Dentro de esta última pregunta, referente a las acciones que podrían realizar los encuestados, conscientes de su situación de mendicidad, para cambiar la misma. Las afirmaciones fueron concretas, debido a que un notable 70% afirmó que las acciones que los sacarían de esta situación sería el encontrar trabajo estable. Frente a un 20% quienes afirmaron la intención de regresar a sus países de origen porque en el lugar actual no podrían hacer otra diferente.

### 3. Discusiones y recomendaciones

Existen, en el sentido común de nuestra sociedad, afirmaciones que reflejan formas de entender la vida, por ejemplo: “el pobre es pobre porque quiere”. En esta misma línea, están los discursos sobre meritocracia que mucho agradan a las clases privilegiadas; puesto que reafirman la idea de que sus logros han sido netamente personales e invisibilizan a una serie de condiciones sociales e históricas, para que su posición actual de tranquilidad y privilegio esté dotada de rasgos raciales, genéricos, sectoriales, etc. para que así lo sea. Estos discursos, sin ser conscientes de ello, legitiman la desigualdad social y normalizan o suprimen la idea del oprimido. Ejemplificado en palabras poéticas:

*Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres. Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada. Los nadies: los ningunos, los ninguneados, muriendo la vida, jodidos, rejodidos: Que no son, aunque sean. Que no hablan idiomas, sino dialectos. Que no hacen arte, sino artesanía. Que no practican cultura, sino folklore. Que no son seres humanos, sino recursos humanos. Que no tienen nombre, sino número. Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica Roja de la prensa local. Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata. (Galeano, 2009, pág. 190).*

La presente cita escrita por el escritor uruguayo Eduardo Galeano, en su texto *Los Nadies* hace referencia a la deshumanización de la pobreza, es decir aquellas personas, quienes pasaron a convertirse para la academia, la prensa y el Estado en un simple número que incomoda la realidad socioeconómica del País. Poniendo, de esta manera, al resto de sociedad que, si encaja en los estándares capitalistas, en contra de los mismos, como seres con recursos suficientes pero que no tienen la *voluntad* de salir de dicha situación.

Así mismo, dentro de este grupo se encuentran las personas en mendicidad, esta población analizada extensamente a lo largo del presente ensayo analítico expositivo, evidenciando claramente las implicaciones tanto teóricas, conceptuales como estadísticas, subjetivas y vivenciales de la problemática de la mendicidad en el Ecuador y Cuenca. Pudiendo percibir la crudeza de esta realidad social y cómo ésta ha sido invisibilizada, hasta cierto punto normalizada, dentro de muchos contextos, haciendo incluso, que las personas se cuestionen

si es que es normal o no que alguien no tenga un sitio seguro donde dormir o alimentación todos los días de su vida.

La dinámica de dar dinero en las calles ha marcado una seria interrogante en la ciudadanía en general encontrándose frente al dilema de si, al dar dinero se “fomenta” la mendicidad o se suple la necesidad inmediata de una persona. Sin embargo, y a pesar de este dilema, y a veces de manera inconsciente, muchas personas también hacen uso de su escala moral para saber quién sí y quién no se merece aquel dinero, puesto que depende mucho de la actitud implorante, sumisa y casi miserable que presente la o el mendigo.

Las personas en condición de mendicidad han demostrado ser uno de los problemas de mayor preocupación actual dentro de los contextos locales y nacionales, sin embargo, a pesar de ello, sus números siguen aumentando y aquellas realidades quedan a la espera de ayudas ocasionales que puedan o no presentarse, puesto que, a pesar de que necesiten la intervención de una verdadera gestión estatal y legal adecuada, sus necesidades son tan elementales que no les permite el organizarse para pedir las, puesto que el hambre, el sueño o el frío no esperan, mucho peor si se encuentran niños en ello.

La línea de acción en torno a esta problemática, a partir de la colaboración de profesionales del área, se ha interpretado como una intervención conjunta de profesionales con la intención de recopilar información referente a la población, cuantificar y designar recursos económicos y talento humano, posteriormente ejecutar acciones coordinadas por las diferentes organizaciones sociales en torno a la mendicidad y finalmente evaluar si existió un cambio o no en dicha población. Esta intervención, a pesar de tener objetivos claros, no representa lo que un a un *modelo de gestión* nos referimos, pues su ejecución no posee de elementos clave concretos como procesos administrativos, legales y políticos de construcción, actores, recursos y sobre todo una evaluación de impactos certera. Concluyendo, por consiguiente, en la ausencia de un modelo de gestión como tal, si no, en la existencia de una serie de procesos y alternativas administrativas en torno a esta problemática, que eventualmente, y con la organización política en torno a iniciativas sociales, podría convertirse en un efectivo modelo de gestión en torno a la problemática de la mendicidad en Cuenca.

A más de ello, la población encuestada reitera una rotunda negativa hacia el conocimiento si quiera, de esta gestión, puesto que, como se pudo observar, el 70% de las personas encuestadas afirma no haber recibido ningún tipo de atención, contención o ayuda de instituciones públicas o privadas. Demostrándonos la dificultad entre la teoría y la acción en problemáticas de suma complejidad como lo es la mendicidad. Y también concluyendo en un consiguiente fracaso de las mismas.

No cabe duda de que las gestiones públicas relacionadas con la mendicidad han hecho una intervención notable dentro de esta población; sin embargo, las motivaciones de caridad y donación, no son suficientes y no responden a la realidad actual, en la cual, tanto la población nacional como la extranjera (Venezuela y Colombia) está viviendo momentos de dura crisis económica por lo que se denota la imperativa necesidad de intervención multidisciplinaria del Estado con la aplicación de políticas públicas que destinen mayores recursos, no solamente hacia el sustento paliativo de necesidades sino que también intervenga en el futuro concreto y productivo de las personas en condición de mendicidad, realizando una intervención focalizada y casuística, que contenga elementos como:

- Reinserción familiar, pues se sabe que la mendicidad muchas veces es resultado del abandono o la pérdida de familiares.
- Activación de redes de apoyo, si la familia falla, la inclusión a redes sociales de apoyo institucional como casas de acogida o instituciones guía, pueden facilitar el fortalecimiento social de estos grupos.
- Talleres ocupacionales y laborales mismos que identifiquen las diferentes capacidades y potencialidades de estas personas, los orienten con bases teórico-prácticas concretas para su inclusión en empleos dignos.
- Seguimiento activo de niños, niñas y adolescentes cercanos a la mendicidad o que estén en familias de este tipo.

En este punto es necesario recalcar la importancia de los estudios sociales, puesto que nos permiten tanto a estudiantes y a profesores como a planificadores y políticos, acercarnos más a las diferentes realidades del país en el que nos encontramos, analizarlos desde la academia, su ontología y la construcción de diferentes propuestas y estrategias para contrarrestar problemáticas como la mendicidad.

Y, aunque la intención primera del presente trabajo investigativo haya sido profundizar en la temática de la gestión política en torno a la mendicidad, el factor pandemia, ha impedido su total cumplimiento al representar un riesgo de contagio inminente en el acercamiento a poblaciones de tal vulnerabilidad. Por lo que se recomienda a los lectores una lectura crítica, que mantenga en pie la intención de agrandar la muestra analizada en posteriores investigaciones así mismo identificando un antes y un después de la pandemia.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, J. A. (2012). *La problemática de los grupos vulnerables: Visiones de la Realidad*. Ciudad de México.
- Alonso, L. E. (1999). *La Crisis de la Ciudadanía Laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Altamirano, J. (2017). *Análisis del nivel de gestión de los líderes de los barrios urbanos del cantón Cuenca provincia del Azuay en el año 2016*. Cuenca: UPS.
- Álvarez, R. C. (2006). Estudios Internacionales de la Complutense. *Facultad de Ciencias de la Información Universidad Complutense de Madrid*, 35-81.
- CARE ECUADOR. (abril de 2020). *Solidaridad*. Quito, Ecuador: COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE, INC CARE.
- Casado, D. (1990). *Sobre la Pobreza en España*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Castells, M. (2001). *Sociología Urbana*. México Distrito Federal: Ida Susser.
- Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano. (31 de mayo de 2017). DE LA PROTECCION CONTRA EL MALTRATO, ABUSO, EXPLOTACIÓN SEXUAL, TRÁFICO Y PÉRDIDA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Asamblea Nacional.
- COIP. (febrero de 2014). *INFRACCIONES EN PARTICULAR* . Quito, Ecuador: Asamblea Nacional .
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Elementos Constitutivos del Estado*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Diario El Tiempo. (17 de Diciembre de 2019). *El Tiempo, Diario de Cuenca*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/cuenca/2/345273>
- Diniz, J. (2020). *Réplicas: Tiempo Agotado*. Umbridge: World Vision.
- El Universo. (23 de marzo de 2020). *Mendigos y extranjeros estarán en albergues en diversas ciudades de Ecuador*. *El Universo: El Mayor Diario Nacional*.
- Engels, F. (1977). *El problema de la vivienda*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Felce, D., & Perry, J. (1995). *Quality of Life: Its definición and measurement*. Research in developmental disabilities.
- Galeano, E. (2009). *Los Nadies*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, R. P. (2008). *Personas sin hogar con problemas de salud mental*. *Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales* , 1.

- Geremek, B. (1986). *La Piedad y la Horca*. Madrid: Alianza Universidad.
- Granda, I. (10 de junio de 2020). Uno de cada cuatro ecuatorianos son pobres, y luego de la pandemia serán más. *Plan V*.
- Hollanflsworth, J. (1988). Evaluating of the impact of medical treatment on the quality of life. *Social Science and Medicine*.
- INEC. (2018). *Pobreza y Desigualdad*. Quito, Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INEC. (2020). *ENEMDU*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.
- M, A. U., & Caqueo-Urizar, A. (2012). *Calidad de vida: Una revisión teórica del concepto*. Santiago: CONICYT.
- Malgesini, G., & Giménez, C. (2010). *Cultura*. Madrid: Catarata.
- Marx, K. (1867). *El Capital*. Hamburgo.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana*. Santiago : CEPAAUR.
- Merchán, X. (20018). Concepto de Desarrollo a Escala Humana. *Cátedra de Teorías del Desarrollo* . Cuenca, Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana .
- MIES. (2013). *La Mendicidad En el Ecuador*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- MIES. (31 de 12 de 2013). *Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/campana-da-dignidad-ecuador-si>
- Montalvo, C., & Hernandez, H. (2017). El Negocio de la Mendicidad: un estudio en la zona norte del Distrito de Barranquilla - Colombia. *Espacios*.
- Morsolin, C. (12 de Noviembre de 2010). *América Latina en Movimiento*. Obtenido de <https://www.alainet.org/es/active/42233>
- Muñoz, M., & Vázquez, C. (2000). *Las personas sin Hogar: Aspectos Psicosociales*. Madrid: Complutencia de Madrid.
- Neef, M. M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana*. España: Creative Commons.
- Odum, E. (1953). *Funtamentals of Ecology*. Georgia.
- OMS. (1994). *Calidad de Vida*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- ONU. (10 de Diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Orellana-Quezada, D. P. (2017). *La innovación tecnológica y su incidencia en la competitividad empresarial de las pymes de la industria manufacturera de la provincia del Azuay-Ecuador*. Lima: UNMSM.
- Pesantez-Chica, R. (2017). *El capital humano y su incidencia en la competitividad de las pymes del sector manufacturero de la ciudad de Cuenca-Ecuador*. Lima: UNMSM.
- Prócel, S. V. (28 de Agosto de 2019). JUNTA CANTONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE CUENCA EMITE DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR DERECHOS DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE MOVILIDAD HUMANA. Cuenca, Ecuador: Junta cantonal de Protección de Derechos de Cuenca.
- Quevedo, A. (2010). *Mendigos Ayer y Hoy*. Madrid: Eiunsa.
- Quijano, A. (2000). *El Fantasma del Desarrollo*. Lima: Siglo XXI.
- Ramírez, A. J. (2018). IMPACTO SOCIAL DEL PROYECTO DA DIGNIDAD DEL MIES EN LA COMUNA SAN RAFAEL. Santa Elena , Ecuador: Universidad Estatal Península de Santa Elena.
- Sánchez, C., & Oviedo, S. (2013). *Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador: avances y deudas en el cumplimiento de sus derechos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (Marzo de 2020). Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19. Quito, Ecuador: Gobierno de la República del Ecuador.
- Sevilla, P. (25 de febrero de 2015). *Piramide de Maslow*. Obtenido de Economipedia.com
- SISE. (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe del estado de situación actual de la Provincia del Azuay*. Cuenca: Sistema Integrado de indicadores sociales del Ecuador.
- Suárez, D., & Erbes, A. (2014). Desarrollo y Subdesarrollo Latinoamericano. *Redes*, 97-119.
- Sunkel, O. (2010). *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México D.F: Siglo XXI Editores S.A.