



Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe. ¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad?

Simone Cecchini

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)
División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
[simone.cecchini\[@\]cepal.org](mailto:simone.cecchini[@]cepal.org)

Resumen

Las múltiples desigualdades económicas y sociales que caracterizan a los países de América Latina y el Caribe conspiran en contra de su desarrollo sostenible y tienen una relación directa con la actual crisis económica, social y sanitaria. La pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania, sumadas a las brechas estructurales, están dibujando una tormenta perfecta de bajo crecimiento, desocupación, elevada inflación, aumento de la pobreza, el hambre, la desigualdad, el malestar social y la polarización política. A esto hay que sumar los desafíos sociodemográficos que conllevan el rápido envejecimiento, la fuerte urbanización y la creciente inmigración irregular en la región. Sin embargo, la pandemia ha mostrado también cuán importantes son las políticas públicas para proteger a la población, sea por medio de la vacunación o de las transferencias monetarias de emergencia. Ahora es el momento de reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de verdaderos Estados de bienestar, en los cuales suficientes niveles de tributación e inversión social permitan implementar políticas públicas universales y sensibles a las diferencias en materia de protección social, cuidado, salud, educación e inclusión digital.

Palabras clave

Transición socioeconómica, desigualdad, oportunidades, América Latina, COVID-19.

Abstract

The economic and social inequalities of Latin America and the Caribbean countries slow down their sustainable development and are directly related to the current economic, social and health crisis. The COVID-19 pandemic and the war in Ukraine, added to the structural gaps, are drawing a perfect storm of low growth, unemployment, high inflation, increased poverty, hunger, inequality, social unrest, and political polarization. Added to this are the sociodemographic challenges of rapid aging, strong urbanization and growing irregular immigration in the region. However, the pandemic has also shown the importance of public policies to protect the population, through vaccination or emergency cash transfers. Now is the time to build true welfare states, with equality and sustainability, whose taxation and social investment allow the implementation of universal public policies that are sensitive to differences in terms of social protection, care, health, education and digital inclusion.

Keywords

Socioeconomic transition, inequality, opportunities, Latin America, COVID-19.

Simone Cecchini

Director del CELADE-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Dirige a un equipo cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de los países de analizar las dinámicas demográficas y sus interrelaciones con el desarrollo sostenible, para incorporar los factores poblacionales en las políticas públicas. Tiene amplia experiencia en el estudio de las políticas de protección social, reducción de la pobreza y la desigualdad, temas sobre los cuales ha publicado y asesorado a distintos gobiernos. Trabajó durante varios años en el Departamento de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial. Graduado con honores en Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, MA en Economía Internacional de la George Washington University y MBA de la Universidad Católica de Chile.

1. Introducción¹

América Latina y el Caribe es una región rica en recursos naturales y humanos. Sin embargo, se caracteriza por grandes desigualdades entre los países y, sobre todo, dentro de los países. A diferencia del mundo desarrollado, la región no cuenta con una clase media consolidada, sino más bien con estratos medios muy vulnerables. Alrededor de la mitad de sus trabajadores son informales, con muy bajos ingresos, y limitado o nulo acceso a mecanismos de protección social contra los riesgos de desocupación, enfermedad y vejez². Asimismo, cerca de un tercio de la población vive en la pobreza absoluta y más de uno de cada diez latinoamericanos vive en la extrema pobreza, sin los recursos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. Es así como en la región existe “un creciente malestar social con relación a las principales dimensiones que estructuran la vida social”, junto con desconfianza en las instituciones e insatisfacción con el funcionamiento de la política y la democracia (CEPAL, 2021a: 36).

En el ámbito productivo, las economías de América Latina y el Caribe siguen siendo poco diversificadas, y se basan en gran medida en la exportación de materias primas, lo que hace que el extractivismo y la sobreexplotación de los recursos naturales sigan siendo los motores principales del crecimiento económico en muchos países de la región. Esto conlleva tanto efectos nocivos sobre el medioambiente y externalidades negativas en términos de cambio climático, como violaciones de derechos humanos y territoriales de los pueblos indígenas. Asimismo, en el ámbito demográfico, la región está experimentando un rápido envejecimiento de la población y de la migración internacional, y se observa un aumento de la migración irregular y de la migración intrarregional, que implica nuevos retos para los países receptores.

A esto se suman los efectos de la pandemia de la COVID-19 y de la guerra en Ucrania, que están dibujando una tormenta perfecta de bajo crecimiento, desocupación, elevada inflación, aumento de la pobreza, el hambre, la desigualdad, el malestar social y la polarización política. Sin embargo, también hay esperanza de cambio, en una región que cuenta con una vibrante sociedad civil —con un rol muy activo de los movimientos feministas, las organizaciones de los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, y las defensoras y defensores de los derechos humanos y ambientales, entre otros— y una crecientemente educada población joven que, frente a la injusticia social, demanda transformaciones sociales importantes. La consolidación de una ciudadanía más exigente y menos tolerante frente a las desigualdades y la corrupción, y más demandante de espacios de participación, contribuyó sin duda a los procesos de movilización y protesta, y luego a profundos cambios políticos, por ejemplo en Chile —donde se eligió a uno de los presidentes más jóvenes actualmente en el mundo— o en Colombia —donde por primera vez en su historia se eligió un presidente de izquierda—.

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina: “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”.

² En el tercer trimestre de 2021, el 49% de las personas ocupadas eran informales (OIT, 2021).

La pandemia, en particular, ha mostrado cuán importantes son las políticas públicas para proteger a un amplio conjunto de la población, sea por medio de la vacunación o de las transferencias monetarias de emergencia. No obstante, sus imperfecciones y debilidades, los Estados de la región —en diálogo y colaboración con la sociedad civil y el sector privado— deben liderar un proceso de recuperación transformadora, que lleve a una mayor igualdad social, incluso en el mundo digital. Se espera que esto abra el camino para la consolidación del Estado de bienestar, para que la ciudadanía pueda contar con protección social, salud, educación y conectividad universal. Asimismo, frente a las persistentes desigualdades de género y el envejecimiento poblacional, se hace patente la necesidad de avanzar hacia una sociedad del cuidado. Esta transformación requiere del espacio fiscal y de pactos sociales que lo sustenten.

2. Desigualdades económicas estructurales y cultura del privilegio

El panorama actual en América Latina y el Caribe, marcado por los efectos de la pandemia y de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, tiene como telón de fondo las múltiples desigualdades que han caracterizado la estructura productiva y social a lo largo de su historia. De hecho, se puede argumentar que la fuerte crisis económica, social y sanitaria que ha afectado a la región tiene una relación directa con la desigualdad, informalidad, vulnerabilidad y desprotección que sufren de manera estructural grandes estratos de sus 659 millones de habitantes.

La región ostenta niveles de desigualdad del ingreso de los más elevados en el mundo, si bien había tenido avances en su reducción a lo largo de las dos últimas décadas y muy especialmente en el período 2002-2008, para luego ralentizar los ritmos de reducción hasta el aumento por la pandemia (CEPAL, 2022a). El promedio regional del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso (0,46 en 2020) es más alto que el de otras regiones del mundo, y el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país no latinoamericano integrante de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Más allá de los ingresos, las diferencias socioeconómicas son muy grandes también en relación con la propiedad y los activos productivos y financieros (CEPAL, 2018 y 2022a). En Chile, por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta financiera de hogares de 2017, el 1% más rico de los hogares tenía una riqueza neta media de tres millones de dólares (totalizando el 26,5% de la riqueza neta del país), el 10% más rico poseía un promedio de 760.000 dólares (totalizando el 66,5% de la riqueza neta del país) y el 50% de los hogares más pobres tenía un promedio de 5.000 dólares (sumando solamente el 2,1% de la riqueza neta del país).

Las desigualdades económicas se entrecruzan y se potencian con las desigualdades de género, étnico-raciales, territoriales y aquellas relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida, así como con dimensiones como la discapacidad, el estatus migratorio, y la orientación sexual y la identidad de género. Estas desigualdades sociales se manifiestan en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos, tales como el trabajo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y nutrición, los servicios básicos, las tecnologías de información y comunicación (TIC), la seguridad ciudadana, la participación y la toma de decisiones (CEPAL, 2018).

A esta confluencia de múltiples y simultáneas formas de discriminación y exclusión³ nos podemos referir con el concepto de “matriz de la desigualdad social” (CEPAL, 2016), cuyas dos raíces —la econó-

³ Por ejemplo, la pobreza es mayor entre las mujeres en edad activa, las áreas rurales, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente, las niñas, niños y adolescentes respecto al resto de la población (CEPAL, 2022a).

mica y la sociocultural— se vinculan y refuerzan por medio de instituciones —reglas del juego y normas formales e informales de comportamiento—excluyentes (CEPAL, 2018).

Por un lado, la matriz de desigualdad se origina en la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos de la región. Esta se reproduce en el mercado de trabajo —caracterizado por una alta prevalencia de la informalidad del empleo y muy grandes desigualdades salariales— y de ahí se transmite a toda la sociedad.

En la región, alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo está ocupado en estratos de alta productividad, compuestos por grandes empresas que participan plenamente de la economía global, hacen uso intensivo de las nuevas tecnologías, tienen relaciones laborales formalizadas y contribuyen a cerca de dos tercios del PIB regional. Esto contrasta con el hecho de que alrededor de la mitad de los trabajadores de la región están ocupados en el sector informal, sea como trabajadores por cuenta propia con baja calificación, ayudantes familiares o como empleados en el servicio doméstico o en empresas de baja productividad, muy pequeñas y con escaso progreso técnico, que contribuyen solamente a una décima parte del PIB regional⁴ (CEPAL, 2012 y 2017; Cecchini y Vargas, 2014; Infante, 2011).

Por otro lado, la desigualdad se sostiene en una cultura del privilegio basada en la negación del otro como sujeto de derechos y que se ha perpetuado a lo largo de la historia por medio de arreglos institucionales que la favorecen o son insuficientes para reducir significativamente las brechas. Son múltiples los ámbitos donde factores estructurales e institucionales concurren para perpetuar o recrear la desigualdad, tales como “la fiscalidad, la apropiación de rentas de los recursos naturales, la financiarización, el bloqueo a regulaciones y políticas redistributivas, la segregación territorial y la dotación de infraestructura, la segmentación de la calidad de la vida urbana, los costos que las poblaciones pagan por la degradación ambiental, las rigideces de la movilidad social intergeneracional, o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores adscriptivos o de origen” (CEPAL, 2018: 31).

Los orígenes de la cultura del privilegio se remontan a la conquista y la colonización, durante las cuales se expropiaron los bienes y territorios de los pueblos indígenas —que fueron sometidos a trabajos forzados—, se esclavizó a las personas afrodescendientes y se mantuvo en posición de dependencia a las mujeres. La cultura de negación del otro ha sido concomitante con los privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a la condición étnico-racial y el género, entre otras dimensiones (CEPAL, 2018).

Si bien sus raíces se remontan a la conquista, la cultura del privilegio se perpetúa hasta hoy, con la transmisión y reproducción de las grandes desigualdades históricas en el presente, como se puede observar en el caso de la muy desigual distribución de la tierra o la riqueza. Asimismo, la cultura del privilegio naturaliza la relación entre el lugar que se ocupa en la sociedad y el mayor o menor acceso a educación, salud, trabajo, seguridad y habitabilidad del lugar en que se vive. Los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y aquella que pertenece a los estratos sociales de menores ingresos tienen peor acceso a áreas esenciales del bienestar, como la educación, la salud, los servicios básicos y la vivienda y, junto a las mujeres, siguen padeciendo mayores niveles de pobreza, de precariedad laboral y de violencia (CEPAL, 2016 y 2018). Por ejemplo, los jóvenes afrodescendientes son víctimas de homicidio en mayor medida que el resto de la población, y son detenidos y encarcelados con mayor frecuencia y condenados a penas más severas (CEPAL-UNFPA, 2020).

⁴ A su vez, alrededor de tres de cada diez trabajadores están ocupados en estratos de productividad media, compuestos por pequeñas y medianas empresas con escasos vínculos con los sectores de alta productividad, contribuyendo solo a alrededor de un quinto del PIB regional.

En resumen, por medio de la cultura del privilegio —que se materializa en la captura del Estado y la cooptación de las políticas públicas para el beneficio de las élites— se naturalizan las desigualdades en vez de promover su reducción. Esto tiene relación con la dificultad de encontrar raíces, valores, visiones e historias comunes y compartidas en la sociedad, y con la polarización del debate político en los países. Según afirma el filósofo Martín Hopenhayn (2021: 257), “la cultura del privilegio y la igualdad de derechos son antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas”.

3. Tendencias demográficas: diseñando el futuro de la región

Para entender las sociedades y las economías de la región y promover políticas públicas para una recuperación transformadora con igualdad, es necesario tomar en cuenta las tendencias demográficas de largo plazo —tales como la urbanización y el envejecimiento—, así como el crecimiento de la migración irregular. Estas tendencias contribuyen a diseñar el futuro de la región, cuyo carácter urbano y envejeciente es inexorable, y donde el fenómeno de la migración intrarregional también parece destinado a seguir aumentando, frente a las duras barreras de ingreso a las personas migrantes impuestas por Estados Unidos de América.

3.1. *Urbanización avanzada*

Si bien el proceso de migración del campo a la ciudad ya no es tan fuerte como en el pasado, América Latina y el Caribe es actualmente la región en desarrollo más urbanizada del mundo, y destaca además por su metropolización. En 2020, el 81% de la población vivía en zonas urbanas y el 35% de la población vivía en ciudades de 1 millón de habitantes o más; asimismo, la región cuenta con cinco megalópolis con 10 millones de habitantes o más: Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y São Paulo (CEPAL, 2022b; Naciones Unidas, 2019).

Es en las grandes ciudades donde se concentra mucho del poder económico, político y cultural, lo que contribuye a las desigualdades territoriales. Por ejemplo, en el caso de Panamá, la provincia de Panamá, sede de la capital, en 2017 concentraba más del 63% del PIB nacional y ostentaba un PIB per cápita de 13.500 dólares, casi diez veces mayor que el PIB per cápita de la provincia más pobre (Darién) (Cecchini, Holz y Rodríguez, 2020).

3.2. *Rápido envejecimiento poblacional*

América Latina y el Caribe atraviesa además un período de profundo cambio demográfico, que deriva de la disminución significativa de los niveles de fecundidad y mortalidad a lo largo de los últimos 70 años⁵. En 1950, cada mujer tenía en promedio 5,8 hijos, mientras que en 2022 tuvo solamente 1,9, cifra que se sitúa por debajo del nivel de reemplazo de 2,1 hijos por mujer. Asimismo, de la mano de la urbanización, el mejoramiento de las condiciones de vida, el aumento de los niveles educativos y los avances en materia de salud, la esperanza de vida ha tenido un enorme aumento: mientras que, en 1950, la esperanza de vida al nacer para ambos sexos en la región era de tan solo 48,6 años, en 2019, alcanzó los 75,1 años. Este representa sin duda un gran logro en el desarrollo de la región, pero el promedio esconde fuertes diferencias entre países, que van de una esperanza de vida al nacer de 63 años en Haití hasta una esperanza de vida de 78 años en Chile. También existen fuertes diferencias al inte-

⁵ Cabe también destacar que, durante los últimos 70 años, la región ha registrado un cambio sustantivo del perfil epidemiológico, con el aumento de las enfermedades no transmisibles (como el cáncer, la diabetes o las enfermedades del corazón) y cambios en la distribución de las causas predominantes de muerte.

rior de los países, entre territorios y personas de distintos niveles socioeconómicos. A diferencia de otros indicadores sociales, en el caso de la esperanza de vida la brecha es favorable a las mujeres (78,3 años en 2019), respecto a los hombres (71,9 años) (Naciones Unidas, 2022).

Por la baja de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, la región está en camino hacia una sociedad envejecida, en la que predominarán los grupos de edad más avanzada. Las personas de 60 años y más en 2020 representaban el 13% de la población regional (88 millones de personas), pero llegarán a un cuarto de la población en 2050 (190 millones). Además, hay que considerar el envejecimiento entre las personas mayores. El grupo de personas muy mayores (80 años y más) —que actualmente representa el 1,9% del total de la población (12,4 millones)— se incrementará muy rápidamente y se proyecta que superará los 41 millones de personas en los próximos 30 años (DAES, 2019). Esta tendencia es significativa porque las personas muy mayores, en general, tienen necesidades y capacidades muy diferentes respecto de los demás grupos de edad.

3.3. Migración internacional: irregular y crecientemente intrarregional

La migración internacional ha adquirido un rol central en el debate político en América Latina y el Caribe, donde prácticamente todos los países son parte de los ciclos migratorios, sea como países de origen, destino, retorno o tránsito. Los flujos migratorios ocurren crecientemente de manera irregular, y de hecho durante los cierres de frontera por la pandemia, la migración no se detuvo (CEPAL, 2022b). Estados Unidos de América siguen siendo el principal destino de la emigración regional, pero varios países se han convertido en importantes receptores —especialmente de población venezolana—, tal como es el caso de Colombia, Perú, Chile y Ecuador. Asimismo, en muchos países de la región se está experimentando un creciente rechazo a la migración, lo que se mezcla con el racismo, la discriminación y la xenofobia.

El intenso auge de la movilidad venezolana y haitiana, y las “caravanas” de migrantes centroamericanos son la expresión más notoria y reciente de desplazamientos que ocurren de manera continua desde hace décadas: América Latina y el Caribe es tierra de migración. Los ciclos migratorios en la región se explican tanto por factores de expulsión —como la falta estructural de oportunidades de trabajo decente, los desastres ambientales y los efectos del cambio climático, así como las violencias de todo tipo—, como de atracción, basados en mayores oportunidades de empleo, mejores salarios y reunificación familiar.

En 2020, la población de la región que vivía en un país distinto al de su nacimiento se acercó a 43 millones, lo que representa alrededor de un 15% de los 281 millones de personas migrantes a nivel mundial (DAES, 2020). La mayor parte de la población migrante, 25,5 millones (59,5% del total), residía en Estados Unidos de América y Canadá, y fuera de la región es importante también destacar a Europa, donde residen casi 5,4 millones de personas migrantes (13%). Dentro de la región (principalmente en América del Sur), se encontraban 11,3 millones de emigrantes, equivalentes al 26,3% del total (CEPAL, 2022b).

Un hecho destacado del panorama migratorio actual es el crecimiento de los movimientos migratorios intrarregionales. En el quinquenio 2015-2020, las poblaciones migrantes dentro de la región han crecido a tasas más altas (+83,2%) que las producidas por movimientos extrarregionales (+5,2%) (DAES, 2020). Junto con un crecimiento de la migración intrarregional, en los últimos años, se aprecia un patrón emergente de “movimientos mixtos” —especialmente en tránsito hacia Estados Unidos de América—, en los cuales coexisten movimientos de migración forzada, refugiados, demandantes de asilo, personas migrantes económicas y ambientales, niños, niñas y adolescentes no acompañados, personas

migrantes en situación irregular, víctimas de trata y personas migrantes varadas, entre otros. En particular, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021) ha advertido acerca del aumento del flujo migratorio en el Tapón del Darién, una de las rutas migratorias más peligrosas del mundo, por donde en 2021 cruzaron más de 125.000 personas, un 25% de las cuales eran niños y niñas. En una escala menor, pero no menos peligrosa, en el paso fronterizo de Colchane en el altiplano chileno-boliviano, el aumento en los cruces irregulares ha estado acompañado de pérdidas humanas, afectando a mujeres, niñas, niños y personas mayores (SJM, 2021).

4. Efectos de la pandemia y respuestas de los gobiernos

4.1. Los peores efectos sanitarios a nivel mundial

La población de América Latina y el Caribe ha sido de las más afectadas en el mundo por la pandemia, según nos muestran los datos de mortalidad por COVID-19. En la región se encuentra el 8,4% de la población mundial, pero a 19 de mayo de 2022 ya había sumado el 27,2% del total mundial de muertes reportadas por COVID-19 (1,7 millones) (CEPAL, 2022b; OMS, 2022).

Se estima que, por la pandemia, en 2021 en América Latina y el Caribe se perdieron 2,9 años de esperanza de vida al nacer respecto a 2019, pasando de 75,1 a 72,1 años. La pérdida de años de vida fue peor entre los hombres (-3,1 años, llegando a 68,8 años) que entre las mujeres (-2,5 años, llegando a 75,8 años) (Naciones Unidas, 2022), debido a la mayor tasa de mortalidad por coronavirus entre los hombres respecto a las mujeres. A esto se suma que Brasil es el segundo país del mundo con el mayor número absoluto de muertes confirmadas por COVID-19 (670.000), por detrás de Estados Unidos de América, y que Perú ostenta la peor tasa de mortalidad por COVID-19 del mundo: 6,3 fallecidos por cada 1.000 habitantes.

A las muertes directamente asociadas a la COVID-19, hay que añadir aquellas indirectas. El foco del sector de la salud en el control de la pandemia “ha producido un efecto de desplazamiento en la atención de enfermedades distintas del COVID-19: se han pospuesto o interrumpido tratamientos e intervenciones, como cirugías (salvo las urgentes), controles de enfermedades no transmisibles y crónicas, la atención de salud mental, los servicios y prestaciones de salud sexual y reproductiva, entre otros”. La pandemia también “ha dejado en evidencia lagunas y debilidades históricas de los sistemas de salud de la región, cuya segmentación, fragmentación y falta de financiamiento dificultó la respuesta sólida, coordinada e integral que exigía la situación, en particular a inicios de la pandemia” (CEPAL, 2022b: 17).

4.2. Los impactos sanitarios se relacionan con los múltiples factores de riesgo y las desigualdades

Los graves impactos de la pandemia sobre la salud se relacionan con los múltiples factores de riesgo en lo que respecta al contagio de COVID-19 y las desigualdades que caracterizan a la región.

Un primer factor de riesgo es la urbanización, pues la COVID-19 se transmite más rápidamente en contextos de alta densidad demográfica, como los urbanos y metropolitanos⁶. En particular, el hacinamiento sobresale por su estrecho vínculo con la propagación de la pandemia, debido al riesgo de contagio que entraña compartir habitación, y a las dificultades para cumplir las medidas de cuarentena y confinamiento. El hacinamiento afecta sobre todo a la población en situación de pobreza y vulnera-

⁶ A julio de 2020, se estimaba que más del 90% de los casos informados de COVID-19 en el mundo correspondían a zonas urbanas (Naciones Unidas, 2020).

bilidad: en 2020, un cuarto de los hogares urbanos de la región vivía en condiciones de hacinamiento, según el umbral de más de dos personas por dormitorio, y afectaba a casi la mitad de la población en el quintil de menores ingresos.

Además, las zonas urbanas tienen una mayor conectividad, tanto nacional como internacional y, muy especialmente, se caracterizan por la acumulación de diversos tipos de déficits, como la precariedad y saturación del transporte público, la falta de acceso a agua potable, saneamiento, electricidad e internet (CEPAL, 2022). Debido a la segregación residencial de las ciudades de la región, estos déficits se distribuyen de forma desigual en su interior. Una situación de particular gravedad se observa en los asentamientos informales precarios, donde se superponen desventajas que aumentan la vulnerabilidad al contagio y a la enfermedad (ONU-Hábitat, 2021). Es así como, con diferencias entre distintos países, se ha observado claramente un patrón de sobreconcentración de contagios y muertes por COVID-19 en las zonas metropolitanas de la región.

Sin embargo, cabe destacar que la difusión generalizada de la pandemia ha llevado los contagios a todos los territorios, incluidos los rurales y los ancestrales de los pueblos indígenas. En esas zonas, las condiciones sanitarias y sociales, así como la red de infraestructura y de servicios básicos y de salud, son más débiles, y la capacidad de respuesta médica ante los contagios y casos graves es aún más limitada que en las zonas urbanas (CEPAL/OPS, 2020; OCDE, 2021).

Un segundo factor de riesgo está constituido por las debilidades estructurales de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe, que además han tenido capacidades muy desiguales para enfrentar la pandemia según los países. En la región, se constatan problemas de segmentación que determinan la existencia de varios subsistemas dentro de un mismo país, con resultados disímiles en materia de equidad (CEPAL, 2021a; CEPAL/OPS, 2020). El gasto público en salud se mantiene lejos de la meta del 6% del PIB recomendada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el financiamiento del primer nivel de atención no alcanza el parámetro recomendado de al menos el 30% del gasto público en salud; en los países en que se alcanza ese nivel, se trata de montos absolutos extremadamente bajos. Todo ello va en detrimento de la eficiencia y calidad de los sistemas de salud, y los hogares se enfrentan a un alto grado de desprotección financiera, que los empobrece al obligarlos a efectuar cuantiosos gastos de bolsillo.

Los retos más visibles del sector de la salud en la región en tiempos de pandemia han incluido desde la escasa disponibilidad de respiradores o camas en las unidades de tratamiento intensivo hasta la falta de acceso a agua potable y a equipos de protección personal. Además de las debilidades a nivel hospitalario, en varios países ha habido también deficiencias en las acciones de contención y mitigación extrahospitalarias, la adopción de medidas a nivel de atención primaria de la salud, la aplicación de sistemas de testeo, seguimiento y aislamiento en caso de contagio, así como de provisión de información hacia la población sobre el autocuidado (CEPAL, 2021a; CEPAL/OPS, 2020).

Finalmente, cabe destacar que la pandemia ha mostrado que los determinantes sociales de la salud tienen una relevancia especial para explicar los efectos de la COVID-19 sobre la población. En una región caracterizada por desigualdades sociales según estrato socioeconómico, género, etapa del ciclo de vida, condición étnico-racial, territorio, situación de discapacidad y estatus migratorio, entre otras, la COVID-19 ha afectado mucho más a los grupos que ya presentaban vulnerabilidades sociodemográficas y condiciones de salud deterioradas. Durante los confinamientos, la población de menores ingresos, más vulnerable y con empleos informales pudo reducir menos la movilidad y mostró menor adherencia al distanciamiento físico debido a sus restricciones económicas (Mena *et al.*, 2021). Ejemplos de la mayor exposición al contagio fueron la necesidad de salir a buscar trabajo en actividades de

“primera línea” o hacer compras diarias en mercados públicos donde se registraban aglomeraciones de personas (Taylor, 2021).

4.3. Contracción histórica de la actividad económica e impactos en el mercado laboral

En 2020, la actividad económica anotó la mayor caída anual en los 120 años de historia estadística de la región: el PIB se contrajo un 6,8% y el PIB per cápita un 7,7% (CEPAL, 2021c). El marcado descenso de la producción regional se debió a choques simultáneos: por una parte, el colapso del comercio mundial y la caída de los precios de los productos de exportación, y, por otra, la contracción de la demanda interna como consecuencia de las medidas de confinamiento. Esto se tradujo en un cierre masivo de empresas, particularmente medianas, pequeñas y microempresas. En 2021, con el fin de los confinamientos, las economías rebotaron, y el PIB regional creció un 6,3%, lo que de cualquier manera fue insuficiente para recuperar el nivel del producto registrado en 2019.

El impacto de la pandemia en el mercado de trabajo fue inmediato y devastador, porque el cierre de muchas actividades económicas generó una expulsión masiva de la fuerza de trabajo, especialmente en el segundo trimestre de 2020. La tasa de participación laboral cayó 4,5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, y esta caída fue más pronunciada para las mujeres que para los hombres. La disminución de la participación laboral contuvo el aumento del desempleo, que entre 2019 y 2020 pasó del 8,4% al 10,5%. En este caso también las mujeres sufrieron mayores tasas de desocupación (12,2%) respecto a los hombres (9,2%) (CEPAL/OIT, 2021). El rebote de las economías en 2021 permitió revertir parcialmente estos efectos, pero los indicadores continúan ubicándose en niveles inferiores a los registrados antes de la pandemia (CEPAL, 2022b).

4.4. Aumento de la pobreza y la desigualdad del ingreso

A causa de los impactos de la pandemia en las economías y los mercados laborales, tanto la pobreza como la pobreza extrema alcanzaron niveles que no se observaban desde hace al menos una década. En 20 países de América Latina, en 2021 se estima que el número de personas en situación de pobreza extrema habría aumentado en 16 millones respecto a 2019, llegando a 86 millones (el 13,8% de la población) y las personas en situación de pobreza habrían aumentado en 20 millones, alcanzando los 201 millones (el 32,1% de la población de América Latina) (CEPAL, 2022a). El aumento de la pobreza y la pobreza extrema fue particularmente marcado en 2020 —año en que comenzó la pandemia— y pudo haber sido peor de no ser por la implementación de medidas de protección social de emergencia por parte de los gobiernos de la región, tales como transferencias monetarias y en especie, o la facilitación del acceso a los servicios básicos, eximiendo temporalmente a los hogares del pago de las cuentas. Sin estas medidas, que alcanzaron alrededor de la mitad de la población regional, en 2020 la pobreza extrema habría sido alrededor de 1,8 puntos porcentuales más alta y la pobreza habría sido 2,9 puntos porcentuales más elevada, en promedio, en siete países analizados por la CEPAL (2022a)⁷.

Entre los efectos más destacables de la pandemia, está ciertamente el aumento de la desigualdad del ingreso, que venía disminuyendo desde 2002. En América Latina, en 2020 el coeficiente de Gini promedio fue un 1% más alto que en 2019⁸, aunque en este caso también el impacto pudo haber sido mayor

⁷ Las transferencias monetarias de emergencia lograron frenar el aumento de la pobreza, más que contenerla del todo, debido a sus montos limitados. De 16 países de América Latina, en 2021, solamente en Chile el monto mensual promedio per cápita de las transferencias sobrepasó el valor de la línea de pobreza. Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana otorgaron transferencias monetarias con un valor promedio mensual superior a la línea de pobreza extrema (CEPAL, 2022a).

⁸ Cabe destacar, sin embargo, que el alza regional de la desigualdad del ingreso no se dio en todos los países: en Brasil, Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana, la distribución mejoró entre 2019 y 2020 (CEPAL, 2022a).

de no ser por las medidas de protección social no contributiva implementadas por los gobiernos, direccionadas a los estratos de ingreso bajo y medio. La CEPAL (2022a) encuentra que el coeficiente de Gini habría aumentado un 4% entre 2019 y 2020 de no haberse implementado las transferencias de emergencia.

Todo esto en un contexto en el cual los superricos latinoamericanos vieron incrementar su patrimonio un 14% entre 2019 y 2021. Según datos de Forbes, si bien el patrimonio de los millonarios en siete países de América Latina bajó de 356.696 millones de dólares en 2019 a 288.998 millones de dólares en 2020, luego aumentó hasta los 408.200 millones de dólares en 2021, lo que representa el 11,1% del PIB de esos países, en mano de tan solo 104 personas (CEPAL, 2022a).

4.5. Cierres escolares prolongados

La pandemia tuvo un rápido impacto en el sector de la educación. En 2020, 32 países cerraron sus instituciones educativas, lo que afectó a más de 165 millones de estudiantes. Aun cuando la disminución de los contagios y el proceso de vacunación facilitaron la apertura de los centros educativos, la situación se mantuvo durante gran parte de 2021 (UNESCO, 2021). Si bien en la mayoría de los países se establecieron formas de estudio a distancia a través de internet, televisión o radio, tales modalidades muy probablemente ampliaron las desigualdades de aprendizaje, en un contexto de fuertes brechas digitales entre grupos socioeconómicos, que afectan sobre todo a los estudiantes que ya se encontraban en situación de desventaja antes de la pandemia.

Asimismo, el cierre de las escuelas afectó de manera diferente a niños y niñas. Las niñas, por los tradicionales roles de género en la sociedad, se vieron sobrecargadas con labores domésticas y de cuidado que obstaculizaron la continuidad de su educación. También son más vulnerables a las situaciones de violencia sexual y de género que se pueden haber dado durante los confinamientos (CEPAL, 2022b). De hecho, en la región hay indicios de un aumento de los nacimientos de madres menores de 15 años durante la pandemia, según datos de Colombia, México y Perú.

4.6. Impactos sobre la salud sexual y reproductiva y los nacimientos

Durante la pandemia, y en particular durante los confinamientos, el acceso universal a la salud sexual y reproductiva ha sido afectado por diversos motivos, que incluyen —por el lado de la oferta— los quiebres en la cadena de suministro de anticonceptivos y restricciones en el funcionamiento de los establecimientos que los ofrecen, la reducción de la oferta de los servicios de salud sexual y reproductiva por carencia de personal producto de los contagios así como de las decisiones sanitarias de reasignación de personal y financiamiento a la contención de la pandemia. Por el lado de la demanda, se ha observado una disminución por la no concurrencia a los establecimientos que ofrecen estos servicios debido al riesgo de contagio, las restricciones de movilidad, o la caída de ingresos cuando se trata de prestaciones pagas (CEPAL, 2022b).

Si bien el cierre de servicios de salud sexual y reproductiva, la postergación de atenciones y la interrupción del suministro y de entrega de anticoncepción tienen un potencial de aumento de la fecundidad, durante la pandemia predominó —en sentido inverso— el efecto de la crisis económica. Las parejas redujeron la fecundidad por ser reacias a tener hijos en un momento de adversidad e incertidumbre. Entre enero y marzo de 2021, a nueve meses de llegada la pandemia a la región, en tres países con datos disponibles (Brasil, Chile y Perú) se observa una muy fuerte baja de los nacimientos, que refuerza y acelera la tendencia descendiente de la fecundidad.

4.7. Impactos sobre las mujeres y la igualdad de género

En el ámbito económico y social, las mujeres se han visto más afectadas que los hombres por la pandemia, debido a la agudización de su sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado y el concomitante retroceso de su participación laboral, así como por su mayor inserción en trabajos de primera línea y la mayor exposición al riesgo de violencia (CEPAL, 2021d y 2022b). Por la tradicional división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres la principal responsabilidad en las actividades domésticas⁹, de crianza y de cuidado de enfermos, la gran difusión de la enfermedad y el cierre de las escuelas generó un alza desbordante de las tareas de cuidado no remunerado para las mujeres, especialmente aquellas con hijas e hijos pequeños y en edad escolar. Esta sobrecarga se ha expresado en la masiva salida de mujeres del mercado de trabajo, que en 2020 implicó un retroceso de diez años en materia de participación laboral (CEPAL, 2021d). En 2021 ha ocurrido una recuperación de la participación laboral y del empleo, pero esta ha sido más lenta entre las mujeres, ensanchando las brechas de género en el mercado laboral.

A su vez, durante la pandemia, las mujeres que se mantuvieron en el mercado laboral enfrentaron en muchos casos largas horas de trabajo y una alta exposición al contagio, por estar insertas en sectores esenciales como aquellos de educación (donde en 2020 en 12 países de América Latina, las mujeres representaban el 69% de los trabajadores) y salud (73% de los trabajadores), así como de los servicios domésticos y de cuidados a domicilio o en instituciones (91% de los trabajadores) (CEPAL, 2021d).

Finalmente, datos previos a la pandemia mostraban que la violencia contra las mujeres se perpetraba con mayor frecuencia en los hogares y entornos cercanos, por lo que las medidas de confinamiento hicieron más difícil eludir la violencia doméstica, así como denunciarla.

4.8. Impactos sobre vivienda, servicios básicos y transporte

La pandemia ha visibilizado los déficits en materia de vivienda, servicios básicos y transporte. En materia habitacional, el panorama es muy complejo. Por un lado, tanto el sector privado como el público vieron inhibidos sus proyectos de inversión en construcción e infraestructura, y durante los confinamientos se detuvieron las obras. Por el otro, la caída de los ingresos y del empleo redujeron significativamente la capacidad de compra de inmuebles por parte de la población y recortaron su capacidad de pago de alquiler. Amplios sectores de la población no lograron realizar el derecho a una vivienda digna, porque tuvieron que postergar sus proyectos de nuevas viviendas o de mejoramiento de la vivienda actual o, en casos extremos, pasaron a vivir en una situación de calle.

Asimismo, se han agravado los problemas de acceso a servicios básicos de agua, gas, electricidad, teléfono e internet. El deterioro de los ingresos redujo la capacidad de pago y expuso a las familias al corte de los mismos. Por ello, muchos países han implementado medidas para impedir los cortes, y para aliviar o subsidiar el pago de estos servicios.

Se han puesto también en evidencia las debilidades del transporte público. Si bien el impacto en el transporte público fue mitigado por la abrupta reducción de la movilidad y la consecuente disminución de los viajes en transporte colectivo, con los procesos de apertura quedó en evidencia que el transporte público de la región no está preparado para ofrecer un servicio de calidad y sanitariamente seguro en un contexto de pandemia (CEPAL, 2022b).

⁹ Por ejemplo, en Colombia, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre enero y abril de 2021, el 79,3% de las mujeres participó en actividades relacionadas con el suministro de alimentos, mientras que entre los hombres lo hizo solo el 32,3% (CEPAL, 2022a).

4.9. Políticas públicas y nuevas oportunidades frente a la pandemia

Si bien los impactos de la pandemia sobre distintos aspectos del bienestar de la población en la región han sido devastadores, también hay que reconocer que los gobiernos no se quedaron de brazos cruzados y han desplegado un conjunto de acciones de política pública para proteger a la población frente a la crisis. Asimismo, si bien con fuertes desigualdades, se hicieron patentes las nuevas oportunidades provistas por los avances del mundo digital, desde el trabajo hasta las compras en línea.

En primer lugar, en gran parte de la región, se ha logrado implementar programas de vacunación contra la COVID-19 que, no obstante dificultades iniciales, son masivos, gratuitos y basados en la salud primaria, y han puesto a la región a la vanguardia mundial del proceso de vacunación¹⁰. Según la OPS, en abril de 2022, más de dos tercios de la población regional tenían un esquema completo de vacunación, si bien las disparidades entre países son muy grandes: en Haití, poco más del 1% de la población tenía un esquema completo de vacunación, comparado con más del 90% en Chile. Si bien el proceso de vacunación no ha impedido nuevos récords de contagios causados por nuevas variantes, sí ha sido crucial para moderar el impacto en términos de morbilidad grave y mortalidad. Además, hay que destacar una gran brecha entre América Latina y la subregión del Caribe: mientras en América Latina la gran mayoría de la población está dispuesta a vacunarse, en el Caribe grandes sectores de la población son reticentes a hacerlo, por preocupaciones sobre la seguridad de las vacunas o sus posibles efectos adversos a largo plazo, por falta de confianza en los gobiernos o las autoridades médicas, o por tener enfermedades preexistentes. Como resultado de ello, mientras que durante los primeros 18 meses de la pandemia la tasa de mortalidad por COVID-19 en el Caribe fue inferior a un tercio de la registrada en América Latina, desde agosto de 2021, la mortalidad por COVID-19 en el Caribe ha duplicado con creces la registrada en América Latina (CEPAL, 2022b).

En segundo lugar, desde el comienzo de la pandemia, los gobiernos adoptaron rápidamente medidas de emergencia para proteger las necesidades básicas y el consumo de los hogares; entre ellas la más notable fue ciertamente la implementación de transferencias públicas monetarias directas a la población, que muchas veces rebasaron la cobertura de los programas sociales previos, y lograron incorporar a sectores medios y de la economía informal. Eso fue posible gracias a innovaciones como la ampliación de los registros sociales, el mayor uso de medios de pagos electrónicos y la inclusión financiera de quienes no estaban bancarizados, así como la suspensión de las condicionalidades en salud y educación de los programas ya existentes de protección social no contributiva (CEPAL, 2022a).

Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, 33 países de América Latina y el Caribe adoptaron 468 medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que, además de las transferencias monetarias, incluyen: transferencias en especie (entrega de alimentos, medicamentos y dispositivos electrónicos para facilitar los procesos educativos en línea, como computadoras, tabletas y teléfonos inteligentes); becas de capacitación en línea; prohibición del corte, reconexión por falta de pago, y postergación o acuerdos para el pago de las facturas de servicios básicos (agua, energía, teléfono e internet); alivios tributarios (exoneración de multas, suspensión de fechas de cobranza y remates por falta de pago, y postergación del pago de impuestos); fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres; y aplazamiento o exención del pago de cuotas de créditos e hipotecas, readecuación y refinanciamiento de préstamos, o suspensión de intereses. Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, las transferencias monetarias y en especie lograron cubrir 111,5 millones de hogares, a los que corresponden 422 millones

¹⁰ A fines de febrero de 2022, la proporción de población con esquema de vacunación completo a escala mundial alcanzaba el 55%, mientras que en la región superaba el 65%.

de personas. El esfuerzo mayor se realizó durante 2020, cuando las transferencias de emergencia representaron un gasto de 89.700 millones de dólares y cubrieron al 50,2% de la población. En los primeros diez meses de 2021, con el término de los confinamientos y la reactivación de las economías, el gasto bajó a 45.300 millones de dólares y la cobertura al 47,2% de la población (CEPAL, 2022a).

Sumado a ello, cabe destacar el funcionamiento continuo de la red logística esencial, que evitó el colapso de la cadena de suministros alimentarios tan temido al comienzo de la pandemia. En las ciudades, esta red se amplió significativamente por la vía de la entrega de productos a domicilio, masificando esta modalidad de comercio que anteriormente era más bien incipiente.

Finalmente, entre las oportunidades que se abrieron con la pandemia, se destacan las relativas a las nuevas modalidades de trabajo y estudio, así como la realización de otras actividades en línea, sea en materia de salud, de trámites o de compras (CEPAL, 2022b). A causa del distanciamiento físico impuesto por la pandemia, los canales de interacción virtuales fueron clave para mantener ciertos niveles de actividad, lo que impulsó el uso de soluciones digitales, con un verdadero *boom* del teletrabajo y el comercio electrónico.

Sin embargo, estas oportunidades no se distribuyeron de manera equitativa en la sociedad, porque la brecha digital en la región es muy amplia a lo largo de los distintos ejes de la matriz de la desigualdad social. Por ejemplo, el porcentaje de hogares desconectados en el quintil más pobre de la distribución del ingreso oscila entre el 60% y el 95%, y las diferencias de conectividad entre las zonas urbanas y rurales siguen siendo significativas (CEPAL, 2022d).

5. Los impactos de la guerra en Ucrania

A los impactos de la pandemia se suman aquellos de la guerra en Ucrania, en términos de menor crecimiento, aumento de la desocupación y de la inflación —especialmente de los precios de los alimentos—, que están llevando a un ulterior aumento de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Las economías de América Latina y el Caribe comenzaron a experimentar un incremento de la tasa de inflación en 2021, cuando en promedio alcanzó un 6,6%. Sin embargo, como efecto del choque externo, la tasa de inflación aumentó a 8,4% a junio de 2022, al tiempo que muchos bancos centrales anticipan que la inflación se mantendrá elevada en lo que resta de año. América del Sur, con una inflación del 8,7%, está experimentando tasas algo más elevadas que Centroamérica y México (7,7%) (CEPAL, 2022e).

Después de la expansión económica observada en 2021, la CEPAL (2022e) estima que la región alcanzará en 2022 un crecimiento anual promedio de 2,7%, con resultados algo mejores en América Central (con un crecimiento del PIB de 4,1%) respecto a América del Sur (2,7%). Se estima también que la acción conjunta de una mayor participación laboral y un bajo ritmo de crecimiento, y por lo tanto de la creación de empleos, llevaría a un aumento en la tasa de desocupación en 2022. La recuperación de la participación laboral está ocurriendo por los avances en la vacunación, las menores restricciones a la movilidad y la reapertura de las escuelas.

El lento crecimiento, el aumento de la desocupación y la aceleración de la inflación elevarán la pobreza y la pobreza extrema por sobre los niveles estimados para 2021. La incidencia de la pobreza regional alcanzaría un 33,7% (1,6 puntos porcentuales más que en 2021), mientras que la pobreza extrema alcanzaría un 14,9% (1,1 puntos porcentuales más que en 2021). Así, 7,8 millones de personas se sumarían a los 86,4 millones cuya seguridad alimentaria ya está en riesgo (CEPAL, 2022c).

6. Malestar social, desconfianza en las instituciones y polarización política

La compleja situación regional se observa no solo por medio del análisis de indicadores sociales y económicos “de hechos” sino también con los de “percepciones”. Hace varios años que las encuestas de opinión —por ejemplo, el Latinobarómetro— muestran un creciente malestar social y una creciente desconfianza en las instituciones, como los congresos nacionales, los partidos políticos, las iglesias o los ejércitos. Y, más allá de las encuestas de opinión, desde 2019 y durante la pandemia varios países de la región han experimentado fuertes y amplios movimientos de protesta o “estallidos sociales” de distintas intensidades en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay o Perú. Estas protestas no tienen ni una única motivación ni una sola dirección, pero se conectan con las múltiples desigualdades existentes en la región y las promesas incumplidas por la transición democrática (CEPAL, 2021a; Murillo, 2021). En el caso de Chile, el estallido social llevó a la conformación de una Convención Constituyente que ha redactado una propuesta de nueva constitución, para sustituir aquella originalmente redactada durante la dictadura del general Augusto Pinochet. Si bien la propuesta ha sido rechazada en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022, las fuerzas políticas tendrán que acordar una nueva propuesta que se haga cargo de las demandas ciudadanas.

Ya antes de la pandemia, en la región se observaba un creciente malestar social e inconformidad respecto de la persistente desigualdad en la distribución de los recursos, así como de la falta de protección social. Se advertía también desconfianza respecto al funcionamiento de la política y sus actores, las instituciones y la propia democracia, pese a que aún es valorada por la mayoría de la población como la mejor forma de gobierno. La ciudadanía cuestiona crecientemente los patrones de discriminación y desigualdad que permean las instituciones y las relaciones sociales, y que se cristalizan en la cultura del privilegio de origen colonial. Todo esto ha derivado en demandas por mayor igualdad, y en procesos de movilización social y protestas que exigen transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas.

Los impactos sociales y económicos de la pandemia y de la guerra en Ucrania amenazan con profundizar dicho malestar, en momentos en que transformar el modelo de desarrollo y consolidar un nuevo proyecto común es más urgente que nunca. Abordar los factores que originan el malestar, avanzando hacia políticas públicas centradas en el goce de derechos, la igualdad, el reconocimiento y el trato digno, junto a la construcción de pactos sociales orientados a la creación de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas, es por lo tanto fundamental para evitar niveles crecientes de conflictividad, violencia y crisis de representación y legitimidad democrática (CEPAL, 2021a).

No obstante, cabe destacar que el panorama político en la gran mayoría de los países de la región se caracteriza por una fuerte polarización que dificulta el logro de los necesarios pactos sociales y fiscales. Y el panorama se complejiza ulteriormente por la creciente inseguridad y las violencias de todo tipo que caracterizan a las sociedades de la región, en muchos casos conectadas al narcotráfico y la presencia de poderosos carteles de la droga.

7. Conclusiones: Estado de bienestar y universalismo sensible a las diferencias

Si bien la pandemia y los efectos de la guerra en Ucrania están contribuyendo al aumento de las desigualdades y la exclusión social en América Latina y el Caribe, también muestran con renovada fuerza la urgencia de transformar las economías y las sociedades de la región, para avanzar hacia una recuperación que beneficie al conjunto de la población y permita la plena realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Es por lo tanto urgente reconstruir con igualdad

y sostenibilidad, apuntando a la transformación de la estructura productiva y la creación de verdaderos Estados de bienestar, tarea largamente postergada en la región (Arenas y Cecchini, 2021). Para reconstruir con igualdad, la región debe avanzar hacia un círculo virtuoso de desarrollo inclusivo y sostenible en el que, mediante la diversificación productiva y el cambio estructural progresivo, se promuevan los sectores más intensivos en conocimiento y con mayor potencial de crecimiento de la demanda interna y, al mismo tiempo, mediante el Estado de bienestar, se logre reducir las desigualdades sociales y superar la pobreza. En este círculo virtuoso, la creación de trabajo decente va de la mano del gasto público social que garantice el acceso universal a la protección social y el cuidado, la educación, la salud, así como a la vivienda y los servicios básicos de agua, saneamiento, energía e internet (CEPAL, 2017).

Una recuperación transformadora con igualdad no es solamente una utopía, es algo que se puede alcanzar juntando las demandas de mayor inclusión con la capacidad de respuesta. En el período 2002-2012, por ejemplo, la región logró reducir la pobreza, la desigualdad y la informalidad, así como ampliar la cobertura de la protección social. Esos avances resultaron de una combinación virtuosa de crecimiento económico con creación y formalización del empleo con un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a políticas públicas dirigidas a la extensión de la protección social con un horizonte de universalidad, así como políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo, de carácter redistributivo e inclusivo.

Durante la pandemia, los gobiernos asumieron un rol activo para proteger el consumo y satisfacer las necesidades básicas de los hogares, así como para responder al reto sanitario. Si bien las acciones gubernamentales tuvieron fallas y limitaciones, mostraron la importancia de las políticas públicas para responder a las crisis, así como la urgencia de adoptar una mirada más universal en los ámbitos de protección social, cuidado, salud y educación, entre otros. Las transferencias monetarias de emergencia fueron implementadas desde el comienzo de la pandemia y paulatinamente —gracias a la modificación y actualización de los sistemas de registros sociales utilizados para identificar a los destinatarios— cubrieron a amplios estratos de la población regional. En particular, alcanzaron a los trabajadores informales, quienes en muchos casos quedaban excluidos tanto de las transferencias para la superación de la pobreza como de aquellas de la seguridad social. Si bien hubo errores de exclusión, por ejemplo por el insuficiente foco en algunos grupos específicos de la población, como las personas migrantes, y no siempre tuvieron la duración adecuada para responder a la fuerte caída de los ingresos que experimentaron los hogares, la masiva implementación de las transferencias monetarias mostró la importancia de avanzar hacia transferencias monetarias no contributivas que sean permanentes y no solo temporales, y que, más allá de las personas que viven en situación de pobreza extrema y pobreza, incluyan a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella. En palabras de Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2022: 7) —quienes analizaron la experiencia de las transferencias monetarias de emergencia en América Central—, estas “pueden plantar algunas semillas para el cambio futuro”.

Se abrió también el debate sobre el ingreso básico universal, a implementar de manera gradual y con sostenibilidad financiera (CEPAL, 2020), por ejemplo, comenzando por una transferencia universal para la infancia. Por los altos niveles de informalidad, los mercados laborales de América Latina y el Caribe no han logrado convertirse en la puerta de acceso a la protección social, y muy difícilmente lo harán en el futuro. De ahí que sea necesario —sin renunciar a los esfuerzos de formalización del trabajo, y de las actividades productivas y de extensión de la protección social contributiva— desarrollar mecanismos para que la población cuente con niveles adecuados de protección que no estén necesariamente ligados a las modalidades de inserción laboral. Contar con sistemas de protección social universal con un rol central del Estado y un alto grado de desmercantilización —o sea, de acceso a las prestaciones y los servicios con base en los derechos y sin depender del mercado— permite proteger a toda la población a lo largo del ciclo de vida, sin que esa protección esté necesariamente atada al sector

económico en que se insertan los trabajadores o su grado de formalidad. Esto permitirá enfrentar mejor el nuevo escenario en el mundo del trabajo, caracterizado por el aumento exponencial de la digitalización, la robotización, la aplicación a la industria de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y de la inteligencia artificial, así como por las inevitables fluctuaciones de las economías. En economías más igualitarias, donde hay un fuerte Estado de bienestar y sólidos sistemas de protección social, los trabajadores son menos vulnerables al cambio tecnológico y se adaptan mejor tanto a los choques económicos como a los desafíos asociados al proceso de transición hacia economías bajas en carbono; se logra también avanzar más en innovaciones productivas y en la generación de empleos de calidad (CEPAL, 2017).

Asimismo, con la pandemia se ha visibilizado la enorme contribución que las mujeres hacen a las sociedades y las economías de la región por medio de su trabajo remunerado y no remunerado. El llamado a transitar hacia una sociedad del cuidado, que pone la vida en el centro y en la cual las tareas de cuidado se redistribuyan más equitativamente entre hombres y mujeres, y cuenten con el apoyo del Estado, es también más actual que nunca. Frente a la desigual distribución sexual del trabajo productivo y reproductivo, es necesario desarrollar sistemas de cuidado de calidad que, desde un enfoque de derechos, el principio de corresponsabilidad, la coordinación, la intersectorialidad y la sostenibilidad financiera, promuevan el bienestar de niñas y niños, personas mayores y personas con discapacidad, así como la plena inclusión al mercado de trabajo de las mujeres, que tradicionalmente dedican largas horas al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados de dependientes (CEPAL, 2022a; Oxfam, 2022).

Otro gran aprendizaje en tiempos de pandemia ha sido el relativo a la urgencia de construir una sociedad digital inclusiva. Para la participación efectiva en la era digital, la CEPAL (2022d) ha propuesto la universalización de la conectividad por medio de la creación de una canasta básica digital compuesta por un plan de banda ancha fija o móvil, uno o más dispositivos (teléfono inteligente, tableta y computadora portátil) y un plan de fortalecimiento de las habilidades digitales que permita a los estratos de menores ingresos de la población acceder a una conectividad efectiva. Es necesario también crear contenidos y soluciones digitales relevantes para la población, porque la brecha digital no se refiere solamente al acceso y al uso, sino también a la apropiación de las TIC (Nosiglia y Andreoli, 2022).

La historia nos enseña que la salida de las situaciones de crisis en nuestra región es lenta, y es razonable pensar que la actual —derivada de los problemas estructurales y los efectos de la pandemia, a los cuales se suma la guerra en Ucrania— será una crisis prolongada. En tiempos de crisis, en ausencia de sistemas universales de protección social, los sectores de ingresos bajos y medio-bajos —que en 2020 representaban el 79,4% de la población regional— sufren procesos de descapitalización de los que es difícil recuperarse: se truncan trayectorias educativas, se sacrifica la atención a la salud, se pierden propiedades y se generan deudas (Cecchini *et al.*, 2012; CEPAL, 2021b).

Durante la crisis de la deuda de la década de los ochenta, se necesitaron 14 años para volver al nivel de PIB per cápita precrisis. La recuperación social fue aún más lenta, ya que tomó 25 años volver a los niveles de pobreza que existían antes de ella. Esto ocurrió porque las modalidades de ajuste a la crisis fueron regresivas, con recortes del gasto social, privatizaciones y desregulación de los mercados laborales, y porque hubo procesos hiperinflacionarios y de marcada destrucción del empleo. Para no repetir los errores del pasado y evitar otra década perdida, es necesario implementar políticas públicas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, que no dejen a nadie atrás.

Para no dejar a nadie atrás y romper las barreras de acceso al bienestar que enfrentan las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, las mujeres, los pueblos indígenas, las per-

sonas afrodescendientes, las personas que residen en territorios rezagados, las personas migrantes, las personas con discapacidad, así como los niños, los jóvenes y las personas mayores, no se pueden dar respuestas uniformes de política pública. Es necesario utilizar políticas públicas interseccionales de acción positiva, destinadas a eliminar las discriminaciones y promover la igualdad —por ejemplo, de género o étnico-racial— y a potenciar el desarrollo de territorios y áreas geográficas más deprimidas o con menor dinamismo económico. Atender de manera diferenciada no contraviene el principio de universalidad: al contrario, el universalismo sensible a las diferencias potencia el ejercicio de los derechos y contribuye a disminuir las desigualdades (CEPAL, 2016; Habermas, 1998; Hopenhayn, 2001).

Sin embargo, los insuficientes niveles de tributación e inversión social dificultan impulsar adecuadamente políticas públicas universales y sensibles a las diferencias. Tanto la carga tributaria como el gasto social en la región aún se sitúan lejos de los niveles de los países desarrollados y no tienen los mismos efectos redistributivos. Si bien han aumentado desde el 2000, en 2019 los ingresos tributarios en América Latina representaban en promedio el 22,9% del PIB, en comparación con el 33,8% del PIB en los países de la OCDE. Asimismo, en 2019, el gasto público en protección social en la región fue del 11,4% del PIB, mientras que en los países de la OCDE alcanzó el 19,7% del PIB (OCDE *et al.*, 2021). En cuanto a los efectos redistributivos, alrededor de 2011, el coeficiente de Gini en América Latina bajaba apenas 3 puntos después de la acción fiscal directa, mientras que la incidencia de las políticas tributarias y sociales en los países de la OCDE era del orden de 17 puntos del coeficiente de Gini (Hanni, Martner y Podestá, 2015).

Para redistribuir y aumentar los recursos públicos que permiten sostener el Estado de bienestar, se necesita un diálogo social amplio y participativo, que lleve a acuerdos entre intereses en conflicto y genere efectos positivos de mediano y largo plazo en términos de estabilidad, gobernabilidad y aumento sostenido de la productividad (CEPAL, 2022a; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2020). Especial atención debe ponerse en darle voz e incidencia a los sectores de la población discriminados o excluidos, así como a los sectores medios vulnerables cuyo nivel de bienestar tiene bases endebles. A su vez, los pactos sociales deben ir acompañados de pactos fiscales que permitan darle sostenibilidad financiera al Estado de bienestar y promuevan la estabilidad necesaria para alcanzar un crecimiento inclusivo. En el corto plazo, es clave eliminar la evasión tributaria, que representa 325.000 millones de dólares, el 6,1% del PIB regional, y revisar los gastos tributarios, que promedian el 3,7% del PIB regional. En el mediano plazo, es necesario avanzar hacia la consolidación de los impuestos a las personas físicas, que en la región representan tan solo el 2,2% del PIB (comparado con el 8,0% del PIB en los países de la OCDE), extender el alcance de impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, revisar y actualizar los marcos fiscales para la explotación de los recursos no renovables, y considerar impuestos ambientales y aquellos relacionados con problemas de salud pública (CEPAL, 2022e).

Todo esto no es tarea fácil porque, por un lado, la cultura del privilegio sostiene las altas exenciones tributarias y los bajos impuestos a la renta (Hopenhayn, 2021) y, por otro, porque las capacidades estatales en América Latina y el Caribe aún son débiles. Asimismo, es importante tener en cuenta que el actual entorno económico de escaso crecimiento, presiones inflacionarias y alto endeudamiento público está llevando a fuertes llamados a la austeridad, más que a la ampliación del gasto público y la redistribución.

En suma, para reconstruir con igualdad y sostenibilidad, y lograr una transición justa e integradora, se necesita llegar a grandes acuerdos, pactos sociales y fiscales, que permitan consolidar un Estado de bienestar (Arenas de Mesa y Cecchini, 2021) que integre a los grupos sociales históricamente excluidos y contribuya a mejorar las condiciones de vida de toda la población. El camino opuesto, de desigualdades y exclusiones sociales nutridas por la cultura del privilegio, no es sostenible ni desde el punto de vista político ni económico ni, por supuesto, social.

Referencias bibliográficas

- ARENAS DE MESA, A. y CECCHINI, S. (2021): “Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible”, *El Trimestre Económico*, n° 353, pp. 277-309.
- CECCHINI, S.; ESPÍNDOLA, E.; FILGUEIRA, F.; HERNÁNDEZ, D. y MARTÍNEZ, R. (2012): “Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas”, *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, n° 2 mayo-agosto, pp. 32-45.
- CECCHINI, S.; HOLZ, R. y RODRÍGUEZ MOJICA, A. (2020): “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, *Serie Políticas Sociales*, n° 236, Santiago de Chile, CEPAL.
- CECCHINI, S. y VARGAS, L. H. (2014): “Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina”, *Revista de Economía Crítica*, n° 18, pp. 113-135.
- CEPAL (2012): *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Santiago de Chile.
- (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile.
- (2017): *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2018): *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile.
- (2020): “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, n° 3, Santiago de Chile.
- (2021a): *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago de Chile.
- (2021b): *Panorama fiscal de América Latina 2021. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-Covid-19*, Santiago de Chile.
- (2021c): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021*, Santiago de Chile.
- (2021d): “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, n° 9, Santiago de Chile.
- (2022a): *Panorama social de América Latina 2021*, Santiago de Chile.
- (2022b): *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2022c): *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, 6 de junio, Santiago de Chile.
- (2022d): *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2022e): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (2021): “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 24, Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (2020): “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19*, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNFPA (2020): *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión*, Santiago de Chile.
- DAES (2019): *World Population Prospects: The 2019 Revision*, Nueva York, Naciones Unidas, División de Población.
- (2020): *International Migration 2020 Highlights*, Nueva York, Naciones Unidas, División de Población.
- HABERMAS, J. (1998): *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- HANNI, M.; MARTNER, R. y PODESTÁ, A. (2015): “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n° 116, Santiago de Chile.
- HOPENHAYN, M. (2001): “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”, *Revista de la CEPAL*, n° 73, Santiago de Chile.

- (2021): “La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas”, *El Trimestre Económico*, 353, pp. 257-275.
- INFANTE, R. (2011): *América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva*, Santiago de Chile, CEPAL.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. (2020): “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y cuál es su papel en tiempos de crisis?”, *Documentos de proyecto*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2022): “¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica”, *Documentos de trabajo*, n° 60, Madrid, Fundación Carolina.
- MENA, G. *et al.* (2021): “Socioeconomic status determines COVID-19 incidence and related mortality in Santiago”, *Science*, vol. 372.
- MURILLO, M. V. (2021): “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 294, julio-agosto.
- NACIONES UNIDAS (2019): *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Nueva York.
- (2020): *Policy Brief: COVID-19 in an Urban World*, Nueva York.
- (2022): *World Population Prospects 2022*, Nueva York.
- NOSIGLIA, M. C. y ANDREOLI, S. (2022): “Brecha digital: articulaciones institucionales, estrategias de formación inmersivas y contextos de innovación”, *Documentos de trabajo*, n° 64, Madrid, Fundación Carolina.
- OCDE (2021): “The COVID-19 crisis in urban and rural areas”, *OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, París, OECD Publishing.
- OCDE *et al.* (2021): *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, París.
- ONU-Hábitat (2021): *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*, Nairobi.
- OIM (2021): *Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones: destinos en tránsito*, San José y Buenos Aires.
- OIT (2021): *Panorama laboral de América Latina 2021*, Lima.
- OMS (2022): *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Disponible en: <https://covid19.who.int/table>.
- OXFAM (2022): *Los cuidados en Latinoamérica y El Caribe: entre las crisis y las redes comunitarias*, abril.
- SJM (2021): “Organizaciones rechazaron militarización de la frontera y expulsión de migrantes”, *Migración en Chile*. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/organizaciones-rechazaron-militarizacion-de-la-fronteray-expulsion-de-migrantes/>.
- TAYLOR, L. (2021): “COVID-19: Why Peru suffers from one of the highest excess death rates in the world”, *BMJ*, vol. 372, n° 611.
- UNESCO (2021): “A un año del comienzo de la pandemia: continuidad educativa y evaluación en América Latina y el Caribe en 2021”, *Documento de Programa*, junio.



Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8, 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina



Fundación Oxfam Intermón
Gran Vía de les Corts Catalanes, 641
08010 Barcelona
www.oxfamintermon.org
@OxfamIntermon

Fundación Carolina / Oxfam Intermón, septiembre 2022

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFO01>

Cómo citar:

Cecchini, S. (2022): “Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe. ¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad?”, *Documentos de trabajo* nº especial FC/Oxfam Intermón (1), Madrid, Fundación Carolina/Oxfam Intermón

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

