



2020

Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cep.al.org/es/publications



www.cep.al.org/apps

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Simone Cecchini
Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social

Rolando Ocampo
Director de la División de Estadísticas

Paulo Saad
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE)-División de Población de la CEPAL

Ana Gúezmes
Directora de la División de Asuntos de Género

Sally Shaw
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama Social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a cargo de Simone Cecchini, y la División de Estadísticas de la CEPAL, dirigida por Rolando Ocampo. En su elaboración participan también el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Paulo Saad, y la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por Ana Gúezmes.

La edición de 2020 fue coordinada por Simone Cecchini, quien se encargó de su redacción junto con Bernardo Atuesta, Helena Cruz Castanheira, Fabiana Del Popolo, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Raúl Holz, Carlos Maldonado Valera, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Beatriz Morales, Claudia Robles, Jorge Rodríguez, Lucía Scuro, Zulma Sosa, Varinia Tromben, Daniela Trucco, Heidi Ullmann e Iliana Vaca Trigo. En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Camilo Acuña, Mario Acuña, Nicole Araya, Bernardo Atuesta, Amparo Bravo, José Henrique Costa Monteiro da Silva, Claudia de Camino, Federico Dorin, Marta Duda-Nyczak, Ernesto Espíndola, Consuelo Farías, Fabiola Fernández, Álvaro Fuentes, Carlos Howes, Carlos Kroll, Felipe López, Isabel Loyola, María Maroso, Alexandra Martínez, Vivian Milosavljevic, Rocío Miranda, Beatriz Morales, Francisca Orellana, Daniel Pailaño, Amalia Palma, Martha Tovar, Daniel Valencia y Carolina Zúñiga. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Alberto Arenas de Mesa, Catarina Camarinhas, Verónica Cano, Catalina Cea, José Henrique Costa Monteiro da Silva, Catalina de la Cruz, Miguel del Castillo Negrete, Sonia Gontero, Daniela González, Jorge Martínez, Carolina Miranda, Javiera Muñoz, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Humberto Soto, Soledad Villafañe, Fernando Villanueva, Pablo Villatoro, Jürgen Weller y Pablo Yanes.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122068-1
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-004758-6
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358303-6
(versión ePub)

Número de venta: S.20.II.G.5

LC/PUB.2021/2-P/Rev.1

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.21-00150

Notas explicativas

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Introducción	11
Capítulo I	
Pobreza y desigualdad: tendencias recientes e impactos previstos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)	47
Introducción	49
A. Evolución de la pobreza, estratificación social y desigualdad antes de la pandemia	51
1. Incremento de la pobreza y la pobreza extrema y factores asociados	51
2. Grupos de población con mayor incidencia de la pobreza	61
3. Vulnerabilidad de los estratos de ingresos medios	64
4. Lenta reducción de la desigualdad del ingreso	66
B. Pobreza, estratificación social y desigualdad en tiempos de COVID-19.....	72
1. Aumento de la pobreza y la pobreza extrema a nivel regional	73
2. Movilidad social descendente	75
3. Deterioro de la distribución de los ingresos.....	76
Bibliografía	80
Anexo I.A1	81
Anexo I.A2	83
Capítulo II	
Mercado de trabajo: brechas estructurales en tiempos de pandemia.....	89
Introducción.....	91
A. Brechas en el mercado de trabajo hasta 2019.....	91
1. Ampliación de la inserción laboral en sectores de baja productividad	92
2. Desigualdades en la participación laboral	93
3. Incremento de la desocupación	94
B. El mercado de trabajo en el contexto de la pandemia de COVID-19.....	95
1. Deterioro de los indicadores laborales.....	97
2. Efectos desiguales en los diversos grupos de la población	102
C. Comentarios finales.....	111
Bibliografía	111
Anexo II.A1	113
Capítulo III	
La protección social frente al COVID-19: brechas preexistentes y respuestas emergentes.....	117
Introducción.....	119
A. Protección social universal: un objetivo urgente, pero aún distante	120
1. Un acceso desigual y reducido a las pensiones y la salud.....	120
2. Un acceso limitado a las transferencias monetarias no contributivas	126
B. Las respuestas a la pandemia desde los sistemas de protección social.....	129
1. Impactos sobre las cotizaciones a los sistemas de pensiones	130
2. Protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad	133
3. Cobertura y suficiencia de las transferencias monetarias y en especie.....	137
C. Comentarios finales.....	143
Bibliografía	144
Anexo III.A1	146
Capítulo IV	
Tendencias recientes del gasto social y compromisos en materia de protección social de emergencia.....	155
Introducción.....	157
A. Evolución del gasto público social en el período 2000-2019.....	158
1. Crecimiento del gasto social del gobierno central en la región	160
2. Aumento del gasto social por persona.....	163

3. Gasto social según funciones de gobierno.....	164
4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central: países seleccionados.....	171
B. Estimaciones de gasto en protección social de emergencia en respuesta a la pandemia	173
C. Costos e impactos de las transferencias monetarias universales y focalizadas.....	179
D. Comentarios finales.....	183
Bibliografía	185
Anexo IV.A1	186
Anexo IV.A2	188
Anexo IV.A3.....	193
Capítulo V	
La economía del cuidado como sector estratégico para una reactivación con igualdad	195
Introducción.....	197
A. La crisis del cuidado y el cuidado en las crisis.....	198
1. La crisis de los cuidados.....	198
2. Los sesgos de género en las medidas de reactivación de las crisis.....	203
B. El trabajo de cuidados en tiempos de COVID-19	206
1. Los impactos de la pandemia en el trabajo de cuidados en los hogares	206
2. Las mujeres en la primera línea de respuesta a la pandemia	209
C. Los beneficios de invertir en los cuidados	214
1. Contribución del trabajo no remunerado de los hogares con relación al PIB.....	215
2. Generación de empleo y dinamización de la economía	216
3. Reducción de las desigualdades y la pobreza.....	216
4. La economía del cuidado como agente de reactivación.....	217
Bibliografía	219
Capítulo VI	
El malestar social: claves para un nuevo pacto social	221
Introducción.....	223
A. ¿Qué es el malestar social y cuáles son sus dimensiones?	225
B. Distintas expresiones del malestar social en sociedades con un alto nivel de desigualdad	227
1. La sensación de vulnerabilidad y preocupación por el bienestar	227
2. El endeudamiento de los hogares como factor de incertidumbre, vulnerabilidad y malestar.....	231
3. Manifestaciones del malestar en torno a las instituciones y la democracia	235
4. Relaciones sociales: el temor al otro y la vivencia de la discriminación.....	238
C. Percepciones sobre el impacto de la pandemia	245
1. Jóvenes: preocupaciones, incertidumbre y solidaridad	246
2. Personas con discapacidad: escasa participación en las decisiones gubernamentales	252
D. Los riesgos de no atender el malestar ciudadano	254
Bibliografía	255
Publicaciones recientes de la CEPAL	257
Cuadros	
Cuadro I.1 América Latina (20 países): variación proyectada del PIB, 2020	49
Cuadro I.2 América Latina (15 países): tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2014 a 2019.....	55
Cuadro I.A2.1 América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2000-2019.....	83
Cuadro I.A2.2 América Latina (17 países): proyecciones de pobreza y pobreza extrema, 2020.....	85

Cuadro I.A2.3	América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2019	85
Cuadro II.A1.1	América Latina (18 países): tasas de participación laboral, desocupación y ocupación entre las personas de 15 años y más, por sexo, grandes grupos de edad y área geográfica, alrededor de 2010, 2014 y 2019	113
Cuadro II.A1.2	Encuestas utilizadas para el análisis de los mercados laborales durante la pandemia de COVID-19	115
Cuadro II.A1.3	América Latina (8 países): definiciones de informalidad	116
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: medidas de protección social para hacer frente al COVID-19	130
Cuadro III.2	América Latina (5 países): variación de las personas cotizantes, trimestre abril-junio de 2019 y 2020 o último dato disponible	132
Cuadro III.A1.1	América Latina (18 países): afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, alrededor de 2010, 2014 y 2019	146
Cuadro III.A1.2	América Latina (15 países): afiliación o cotización de las personas ocupadas a los sistemas de salud, alrededor de 2010, 2014 y 2019	148
Cuadro III.A1.3	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, según tipo de medida, al 6 de noviembre de 2020	149
Cuadro III.A1.4	América Latina y el Caribe (28 países): transferencias monetarias y en especie de emergencia consideradas para la estimación de cobertura y suficiencia, al 6 de noviembre de 2020	150
Cuadro III.A1.5	América Latina y el Caribe (17 países): montos de las transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona o familia) y duración, al 6 de noviembre de 2020	154
Cuadro IV.A1.1	América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2019	186
Cuadro IV.A1.2	América Latina (9 países): gasto social según cobertura institucional, por funciones, 2019	187
Cuadro IV.A2.1	América Latina y el Caribe (28 países): medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie en respuesta a la crisis del COVID-19 consideradas para la estimación de gasto, al 6 de noviembre de 2020	188
Cuadro V.1	América Latina (17 países): características laborales de sectores de la economía del cuidado, promedio ponderado, alrededor de 2019	210
Cuadro V.2	América Latina (10 países): valor económico del trabajo no remunerando de los hogares, 2010-2018	215

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019	51
Gráfico I.2	América Latina (17 países): índice de feminidad de la pobreza y la pobreza extrema, 2014-2019	52
Gráfico I.3	América Latina (15 países): tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2019	54
Gráfico I.4	América Latina (15 países): variación anualizada de la tasa de pobreza, valores relativos y absolutos, 2014 a 2019	56
Gráfico I.5	América Latina (15 países): variación anual de la pobreza y contribución relativa de los efectos "variación del ingreso medio" y "variación de la distribución", 2014-2019	58
Gráfico I.6	América Latina (15 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2019	59
Gráfico I.7	América Latina (14 países): variación anual del ingreso laboral per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2019	60
Gráfico I.8	América Latina (14 países): variación anual del ingreso per cápita por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2019	60
Gráfico I.9	América Latina (9 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según condición étnica y racial, 2019	61
Gráfico I.10	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según grupos de edad, 2019	63

Gráfico I.11	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según tipo de hogar, 2019.....	63
Gráfico I.12	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, por nivel educativo del jefe del hogar, 2019.....	64
Gráfico I.13	América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008, 2017 y 2019.....	65
Gráfico I.14	América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2019.....	66
Gráfico I.15	América Latina (14 países): índice de desigualdad de Gini, 2017 y 2019.....	67
Gráfico I.16	América Latina (15 países): participación en el ingreso total por quintiles, 2019.....	70
Gráfico I.17	América Latina (15 países): distribución del ingreso de cada fuente entre quintiles, 2019.....	71
Gráfico I.18	América Latina (15 países): composición del ingreso por quintiles y fuentes de ingreso, 2019.....	72
Gráfico I.19	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2019-2020.....	73
Gráfico I.20	América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020.....	76
Gráfico I.21	América Latina (18 países): tasa de desocupación e ingreso promedio por ocupado, por quintiles (de 2019), 2019 y 2020.....	77
Gráfico II.1	América Latina (15 países): trabajadores ocupados en sectores de baja productividad, por sexo, grandes grupos de edad, área geográfica y nivel educativo, alrededor de 2010, 2014 y 2019.....	92
Gráfico II.2	América Latina (15 países): evolución de la tasa de participación laboral entre las personas de 15 años y más, por sexo, grandes grupos de edad, área geográfica y nivel educativo, alrededor de 2010, 2014 y 2019.....	94
Gráfico II.3	América Latina (15 países): tasa de desocupación entre las personas de 15 años y más, por deciles de ingreso per cápita, alrededor de 2010, 2014 y 2019.....	95
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (14 países): variación interanual de las tasas de desocupación, ocupación y participación, trimestre abril-junio (2020/2019).....	98
Gráfico II.5	Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia: evolución de la tasa de ocupación, enero de 2019-agosto de 2020.....	99
Gráfico II.6	México: tasa de participación laboral, por sexo, septiembre de 2019 y abril-septiembre de 2020.....	99
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (12 países): variación interanual de las tasas de ocupación, desocupación y participación, por sexo, trimestre abril-junio (2020/2019).....	103
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe (12 países): variación en la población ocupada, por sexo, trimestre abril-junio (2020/2019).....	104
Gráfico II.9	América Latina (7 países): participación de los trabajadores informales en la reducción del empleo total y tasa de ocupación informal, trimestre abril-junio (2020/2019).....	105
Gráfico II.10	América Latina (8 países): variación en la población ocupada, por grupos de edad más afectados, trimestre abril-junio (2020/2019).....	106
Gráfico II.11	América Latina (6 países): variación en la población ocupada por nivel de educación alcanzado, trimestre abril-junio (2020/2019).....	107
Gráfico II.12	América Latina (6 países): variación en la población ocupada por categoría ocupacional, trimestre abril-junio (2020/2019).....	108
Gráfico II.13	América Latina (4 países): variación en la población ocupada por área geográfica, trimestre abril-junio (2020/2019).....	108
Gráfico II.14	Centroamérica y México: afectación de la remuneración económica y pérdida del empleo entre los migrantes a causa de la pandemia de COVID-19, mayo-junio de 2020.....	110
Gráfico III.1	América Latina (15 países): afiliación o cotización a sistemas de pensiones entre las personas ocupadas de 15 años y más, según deciles de ingreso, área de residencia, salarización y grupo de edad, alrededor de 2010 y 2019.....	121
Gráfico III.2	América Latina (8 países): afiliación o cotización a los sistemas de pensiones entre trabajadores por cuenta propia, según condición étnico-racial, alrededor de 2019.....	122

Gráfico III.3	América Latina (15 países): cobertura de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según quintil de ingresos, sexo, área de residencia y total, alrededor de 2010 y 2019	123
Gráfico III.4	América Latina (11 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, área de residencia y quintiles extremos de ingresos, alrededor de 2019	124
Gráfico III.5	América Latina (13 países): afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, área de residencia y salarización, alrededor de 2010 y 2019	125
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (27 países): cobertura de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales de vejez, alrededor de 2010, 2014 y 2019	127
Gráfico III.7	América Latina (5 países): variación en la cobertura de cotizantes dentro de la población en edad de trabajar, trimestre abril-junio de 2019 y 2020 o último dato disponible.....	132
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, del 1 de marzo al 6 de noviembre de 2020, según semana	134
Gráfico III.9	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, 2020	134
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (28 países): otras medidas de emergencia de apoyo directo a las personas y las familias, por tipo de medida, 2020	137
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe (28 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (2020), y de los programas de transferencias condicionadas, promedio simple por subregiones (último año disponible)	138
Gráfico III.12	América Latina (16 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el período de marzo a diciembre de 2020, según país	139
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (12 países): transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona u hogar) y duración, 2020	140
Gráfico IV.1	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2019	160
Gráfico IV.2	El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2019	161
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2019	162
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2019	163
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019	164
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2019.....	167
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe (28 países): distribución temporal del gasto en transferencias de emergencia monetarias y en especie, marzo a diciembre de 2020	175
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe (28 países): gasto estimado promedio por habitante en transferencias de emergencia monetarias y en especie, marzo a diciembre de 2020.....	176
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (26 países): gasto estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie (2020) y en programas de transferencias condicionadas (PTC) y pensiones sociales, 2018.....	177
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe (21 países): gasto promedio en transferencias de emergencia monetarias y en especie entre marzo y diciembre de 2020 respecto al gasto del gobierno central total, social y en protección social de 2019.....	178
Gráfico IV.11	América Latina (18 países): estimación del costo y cobertura de transferencias monetarias equivalentes a una línea de pobreza (LP) y a una línea de pobreza extrema (LPE), según población objetivo y duración, 2019	180
Gráfico IV.12	América Latina (18 países): estimación del gasto adicional de transferencias equivalentes a una línea de pobreza o una línea de extrema pobreza complementarias a las medidas permanentes y las de emergencia, destinadas a toda la población en situación de pobreza, durante 6 o 12 meses.....	181

Gráfico IV.13	América Latina (18 países): impactos en la reducción de la pobreza y extrema pobreza de las transferencias universales y focalizadas en grupos poblacionales específicos, equivalentes a una línea de pobreza y una línea de extrema pobreza mensual, durante un año.....	182
Gráfico V.1	América Latina (7 países): posibles personas cuidadoras y proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), según sexo, 2020-2060	199
Gráfico V.2	América Latina (10 países): mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2019.....	200
Gráfico V.3	América Latina (8 países): ingresos de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 59 años que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario de los hombres de iguales características, según presencia de niños y niñas por tramos de edad, último año disponible.....	201
Gráfico V.4	América Latina (promedio ponderado de 17 países): distribución de la población ocupada por sectores de la actividad económica y riesgo económico, según sexo, alrededor de 2019	204
Gráfico V.5	América Latina (5 países): niños y niñas en hogares sin acceso a Internet y tiempo de trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, según quintiles de ingreso, último año disponible	207
Gráfico VI.1	América Latina (17 países): personas que declaran que su ingreso no les alcanza para cubrir satisfactoriamente sus necesidades, 1996-2018	228
Gráfico VI.2	América Latina (18 países): personas que declaran que su ingreso no les alcanza para cubrir satisfactoriamente sus necesidades, 2013 y 2018	228
Gráfico VI.3	América Latina (17 países): personas que declaran que la distribución del ingreso en el país es injusta o muy injusta, 1997-2018	229
Gráfico VI.4	América Latina (18 países): personas que declaran que la distribución del ingreso en el país es injusta o muy injusta, 2013 y 2018	230
Gráfico VI.5	América Latina (10 países): personas que declaran que el trabajo duro o la suerte y las conexiones son los factores más importantes para una vida mejor y el éxito, 2018-2019	231
Gráfico VI.6	América Latina (4 países), Alemania y países de la zona del euro (19 países): coeficiente de endeudamiento de los hogares, 2003-2019	232
Gráfico VI.7	Chile y Colombia: tenencia de deuda por quintil y tipo de deuda.....	233
Gráfico VI.8	Chile y Colombia: carga financiera de la deuda por quintil, 2017 y 2018.....	234
Gráfico VI.9	Chile: percepción de endeudamiento por quintil, 2017	234
Gráfico VI.10	América Latina (18 países): personas de 18 años y más que creen que el país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o para el bien de todo el pueblo, 2009 y 2013 y 2018.....	235
Gráfico VI.11	América Latina (18 países): personas que están muy de acuerdo/de acuerdo con que la democracia tiene problemas pero es el mejor sistema de gobierno, 2009, 2013 y 2018	236
Gráfico VI.12	América Latina (18 países): personas que están muy de acuerdo/de acuerdo con que la democracia tiene problemas pero es el mejor sistema de gobierno, por sexo, edad, pertenencia étnico-racial y nivel educativo, 2009, 2013 y 2018	237
Gráfico VI.13	América Latina (18 países): percepciones relacionadas con la corrupción en el país, 2018.....	237
Gráfico VI.14	América Latina (18 países): confianza de las personas de 18 años y más en instituciones seleccionadas, 2009, 2013 y 2018	238
Gráfico VI.15	América Latina (18 países): confianza interpersonal, 1996-2018	239
Gráfico VI.16	América Latina (18 países): frecuencia con la que se preocupa de ser víctima de un delito con violencia, 2009, 2013 y 2018	240
Gráfico VI.17	América Latina (6 países): personas que afirman que no les gustaría tener de vecinos a algún grupo de la población, 2005-2009, 2010-2014 y 2017-2020	244
Gráfico VI.18	América Latina y el Caribe (10 países): nivel de confianza declarada en las autoridades de salud de su país para hacer frente a la pandemia de COVID-19, abril de 2020.....	245
Gráfico VI.19	América Latina (8 países): aprobación del manejo de la crisis del COVID-19 por parte del gobierno, abril-agosto de 2020.....	246

Gráfico VI.20	América Latina y el Caribe (39 países y territorios): mayores preocupaciones de los jóvenes para el futuro, mayo-junio de 2020	247
Gráfico VI.21	América Latina y el Caribe (39 países y territorios): valoración de la respuesta gubernamental a la emergencia por COVID-19, mayo-junio de 2020	249
Gráfico VI.22	América Latina y el Caribe (39 países y territorios): percepción sobre el incremento de la violencia de género durante la pandemia, mayo-junio de 2020	250
Gráfico VI.23	América Latina y el Caribe (39 países y territorios): evaluación de la respuesta gubernamental ante los casos de violencia de género, mayo-junio de 2020	250
Gráfico VI.24	América Latina y el Caribe (39 países y territorios): percepción sobre el aumento o la disminución de la solidaridad y la empatía durante la cuarentena, mayo-junio de 2020	251
Gráfico VI.25	América Latina y el Caribe (39 países y territorios): participación en acciones de respuesta al COVID-19, mayo-junio de 2020	252
Gráfico VI.26	América Latina (16 países): percepción sobre la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones y las medidas de respuesta a la crisis del COVID-19, mayo-junio de 2020	253

Recuadros

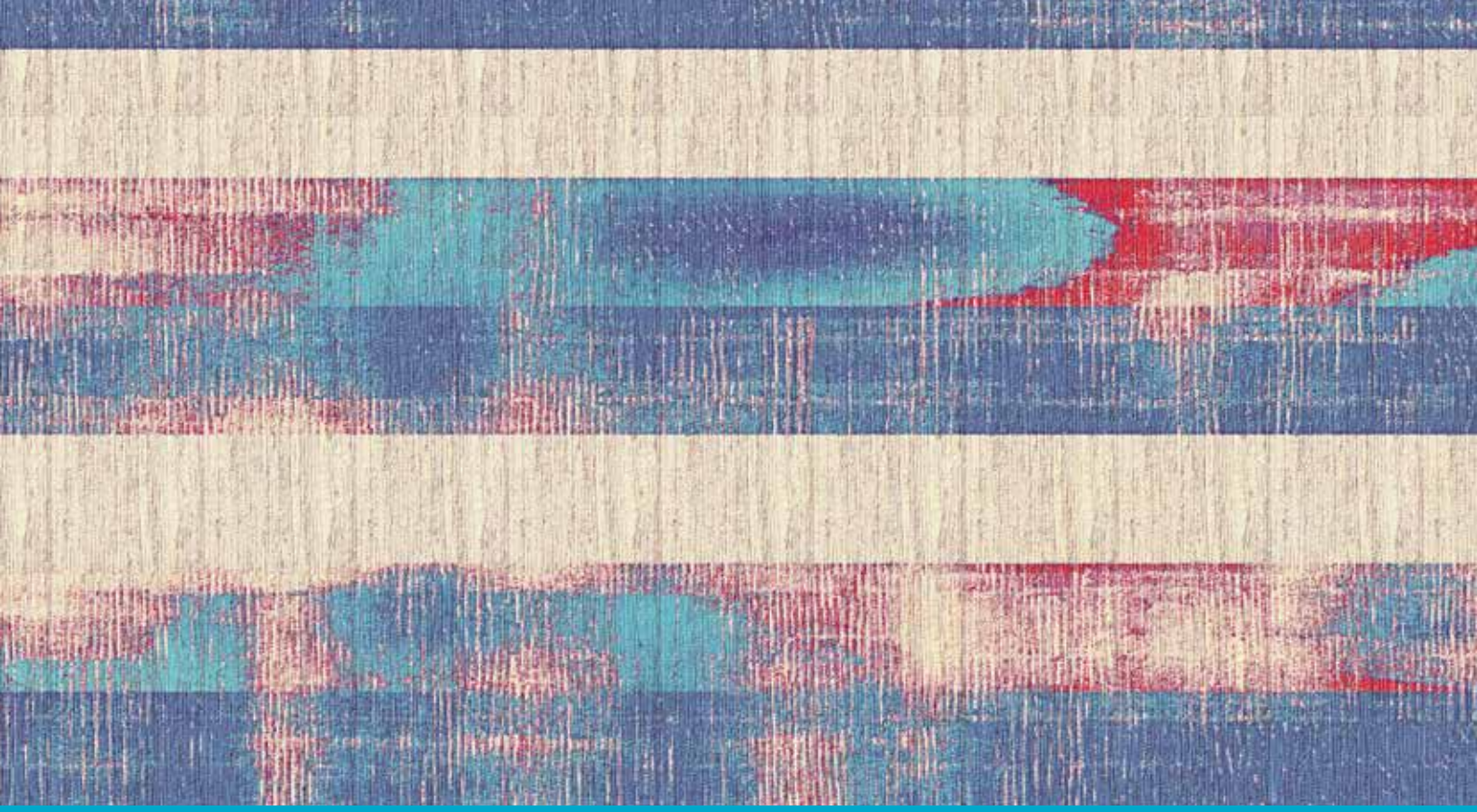
Recuadro I.1	Impacto económico de la pandemia de COVID-19 en el Caribe	50
Recuadro I.2	Mediciones de pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	53
Recuadro I.3	La desigualdad del ingreso estimada a partir de la combinación de fuentes de información	68
Recuadro I.4	Perspectiva y efectos en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1	74
Recuadro I.5	La distribución de los ingresos de la propiedad y la riqueza: evidencia reciente sobre México	78
Recuadro II.1	Brasil: cambios en la fuerza de trabajo y la masa salarial en situación de pandemia	96
Recuadro II.2	Indicadores del mercado de trabajo para analizar los efectos de la pandemia de (COVID-19)	100
Recuadro II.3	Desigualdades en materia de teletrabajo	109
Recuadro III.1	Construcción de puentes entre los sectores de salud y protección social para promover el bienestar integral de las personas y las comunidades	126
Recuadro III.2	Brechas de protección social en hogares con niños, niñas y adolescentes	128
Recuadro III.3	América Latina y el Caribe: los seguros de desempleo frente a la pandemia de COVID-19	130
Recuadro III.4	Chile y Perú: retiro de fondos de las cuentas de capitalización individual	131
Recuadro III.5	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en la Argentina	141
Recuadro IV.1	Información estadística sobre el gasto público social	159
Recuadro V.1	Producción de información sobre los cuidados en tiempos de pandemia	208
Recuadro V.2	El trabajo doméstico remunerado: confluencia de desigualdades socioeconómicas, étnico-raciales y de género en la economía del cuidado	213
Recuadro VI.1	Chile y Ecuador: dos grandes movimientos de protesta en 2019 y 2020	224
Recuadro VI.2	Violencia de género contra las mujeres en tiempos de COVID-19	241
Recuadro VI.3	Movilizaciones de mujeres y demandas de género por una sociedad más igualitaria, democrática y justa	243
Recuadro VI.4	La salud mental en tiempos de COVID-19	248

Diagramas

Diagrama V.1	Economía del cuidado	197
Diagrama V.2	Círculo virtuoso de inversión en la economía del cuidado	205
Diagrama VI.1	Dimensiones analíticas del malestar social	226

Mapa

Mapa V.1	América Latina (6 países): variación del empleo en el trabajo doméstico remunerado, último período disponible, 2020-2019	212
----------	--	-----



Introducción

- A. Factores de riesgo: urbanización y metropolización, hacinamiento y déficit de acceso a servicios básicos
- B. La debilidad de los sistemas sanitarios y los múltiples efectos sobre la salud de la población
- C. Cierre de centros educativos, educación a distancia y brecha digital
- D. Aumento de la pobreza y la desigualdad
- E. Deterioro de los indicadores laborales
- F. Brechas y respuestas de protección social
- G. Aumento del gasto público social y gasto de emergencia
- H. La economía del cuidado como sector estratégico de una reactivación con igualdad
- I. El malestar social en sociedades altamente desiguales
- J. Escenarios y recomendaciones de política social para una recuperación transformadora con igualdad

Bibliografía

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se refleja el impacto social de una crisis sin precedentes. Los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) se han extendido a todos los ámbitos de la vida humana, alterando la manera en que nos relacionamos, paralizando las economías y generando cambios profundos en las sociedades. La pandemia ha evidenciado y exacerbado las grandes brechas estructurales de la región y, en la actualidad, “se vive un momento de elevada incertidumbre, en el que aún no están delineadas ni la forma ni la velocidad de la salida de la crisis” (CEPAL, 2020h, pág. 13). De lo que no cabe duda es de que los costos de la desigualdad se han vuelto insostenibles y de que es necesario reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de un verdadero Estado de bienestar, tarea largamente postergada en la región (CEPAL, 2020h).

A lo largo de este documento, se analizan las tendencias sociales que precedieron la pandemia y se busca dimensionar sus repercusiones socioeconómicas en 2020, especialmente en lo relativo a la pobreza y la desigualdad, así como al trabajo remunerado y no remunerado. Se examinan, asimismo, las tendencias del gasto público social en los países de la región, las medidas de protección social adoptadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe en respuesta a los efectos de la pandemia y el malestar social que existía en la región antes de la crisis. Frente a los desiguales efectos de la pandemia sobre las mujeres y los hombres, se hace un llamado a invertir en la economía del cuidado como sector estratégico de una reactivación con igualdad.

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el COVID-19 era una emergencia de salud pública de importancia internacional. El primer caso en la región se detectó en el Brasil el 25 de febrero de 2020 y, tras la notificación de casos en todos los continentes a escala comunitaria, el 11 de marzo la OMS declaró que el brote de COVID-19 podía considerarse una pandemia. Si bien esta se encuentra en constante evolución, los datos disponibles indican que América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones del mundo más afectadas por el coronavirus, en términos tanto de número de casos como de muertes. Si bien, en 2020, en la región vivía solo el 8,4% de la población mundial, a diciembre de ese año, se concentraban en ella el 18,6% de los contagios acumulados de COVID-19 y el 27,8% de las muertes causadas por esta enfermedad¹.

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos en diversos frentes para controlar la pandemia. La propagación del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales se ven agravados por los problemas estructurales de la región: principalmente, los elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, la región se caracteriza por poseer sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados y asentamientos urbanos marginados en expansión carentes de acceso a servicios básicos. También presenta grandes flujos migratorios y desplazamientos de población, así como conflictos de diversa índole, y sufre de manera desproporcionada las consecuencias de la crisis climática.

El COVID-19 llega a una región marcada por una matriz de desigualdad social, cuyos ejes estructurantes —el estrato socioeconómico, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico-racial, el territorio, la situación de discapacidad y el estatus migratorio, entre otros— generan escenarios de exclusión y discriminación múltiple y simultánea que redundan en una mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad. En el ámbito de la salud, estas desigualdades se expresan en la cobertura, el acceso efectivo y los resultados de los servicios de salud, así como en las condiciones basales de salud de las personas

¹ Datos disponibles al 31 de diciembre de 2020 (véase [en línea] <https://covid19.who.int/>).

y las comunidades (CEPAL/OPS, 2020). Sin embargo, las desigualdades se ven frecuentemente invisibilizadas por problemas relacionados con la disponibilidad de datos. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, solo el Brasil y Colombia informan sobre casos confirmados y defunciones por COVID-19 entre las personas afrodescendientes². Visibilizar y considerar la desigualdad en la respuesta a la pandemia es clave. En el contexto actual, y desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud, el deterioro de las condiciones económicas de los hogares, con el consiguiente aumento de la inseguridad alimentaria (FAO/CEPAL, 2020), podría forjar un círculo vicioso de pobreza y mal estado de salud en el caso de amplios sectores de la población, lo que repercutirá en las sociedades a largo plazo. En particular, en tiempos de crisis, los déficits de protección social pueden afectar de manera catastrófica el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, con impactos críticos en el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de capacidades humanas. A pesar de que no son los más afectados por la enfermedad en términos de salud, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes serán quizás una de las principales víctimas de esta crisis, por las consecuencias que tendrán en ellos el cierre temporal de los establecimientos educacionales y la crisis económica y social que afecta a sus hogares.

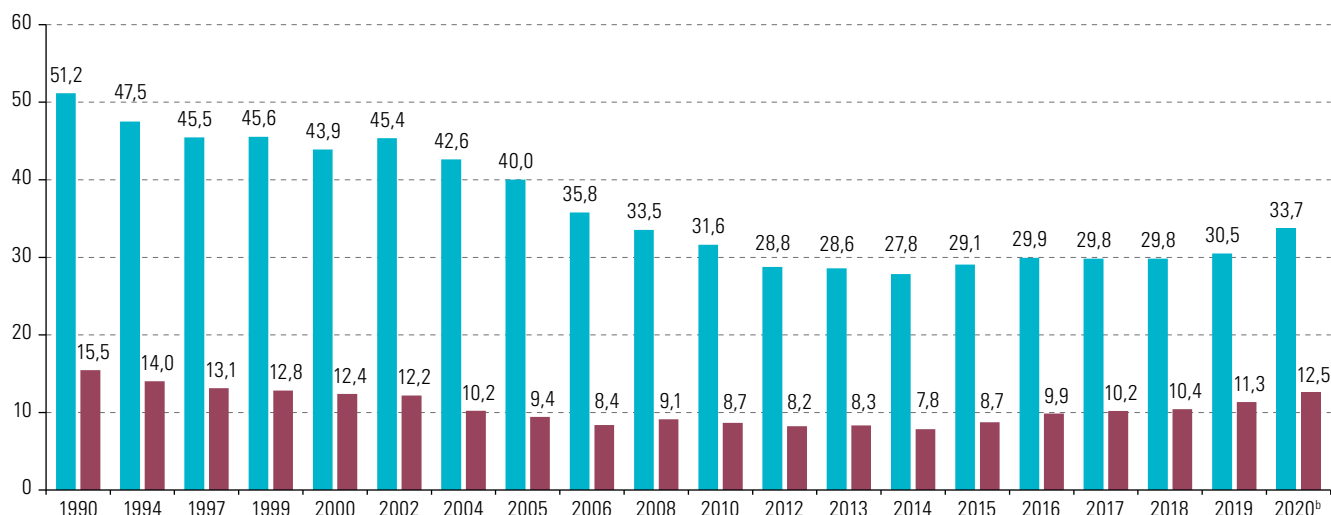
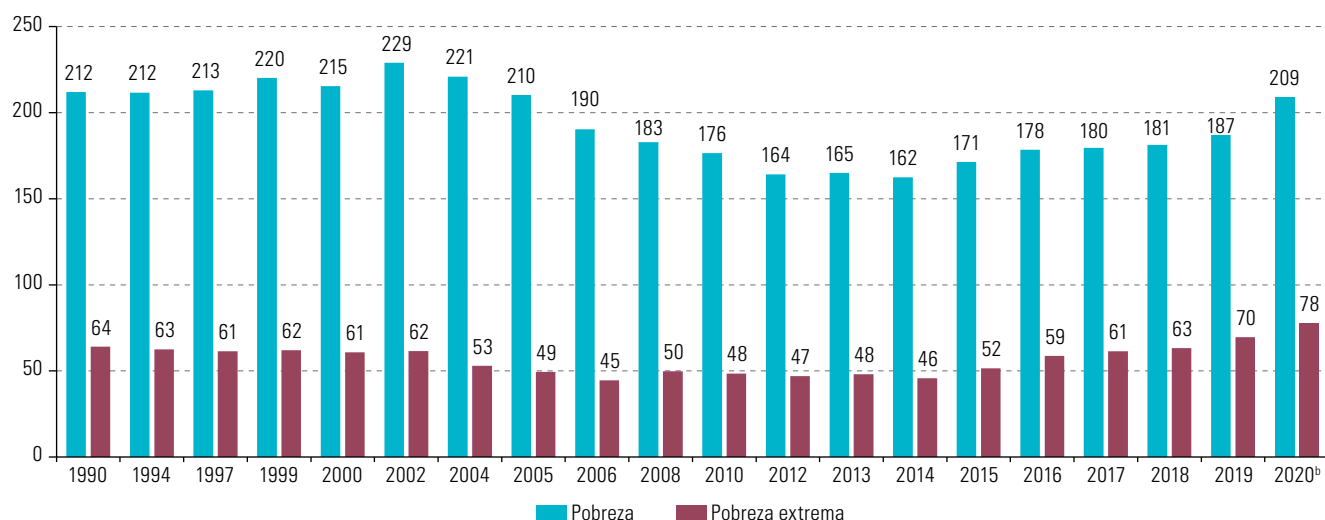
Los efectos de la pandemia sobre las condiciones de vida de la población se potencian con el paulatino aumento de la pobreza y la pobreza extrema y el enlentecimiento del ritmo de disminución de la desigualdad observados en el quinquenio previo a la crisis del coronavirus. Pese a los avances alcanzados en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la desigualdad y la expansión de los estratos de ingreso medio entre los años 2002 y 2014, antes de la pandemia, el progreso económico y social de la región ya mostraba señales claras de estancamiento, y crecía el descontento de la población. En el sexenio 2014-2019, el PIB de América Latina y el Caribe había crecido en promedio tan solo un 0,3% por año (CEPAL, 2020a). En América Latina, el porcentaje de pobreza extrema había aumentado del 7,8% al 11,3% de la población y la pobreza, del 27,8% al 30,5% (véase el gráfico 1). Asimismo, la reducción del coeficiente de Gini se había ralentizado, de un promedio del 1,1% anual en el período 2002-2014 a uno del 0,5% anual en el período 2014-2019. Además, desde fines de 2019, la ciudadanía de varios países había expresado su malestar, descontento e insatisfacción con el sistema político y sus actores en grandes manifestaciones de protesta en las que se exigía mayor justicia social.

Es importante también reconocer los retos específicos que enfrentan los países del Caribe. Antes de la llegada de la pandemia, estos países presentaban un alto nivel de endeudamiento público debido a su necesidad de financiamiento para recuperar y reconstruir su estructura productiva frente a los recurrentes desastres climáticos, lo que limita su capacidad fiscal de respuesta a la pandemia (CEPAL, 2020d). Asimismo, las repercusiones de la pandemia en el sector del turismo, relacionadas con el empleo, los ingresos de los hogares y los ingresos gubernamentales, son mayores en el Caribe, donde el sector emplea a unos 2,4 millones de personas y representa el 15,5% del PIB. A esto se suma la gran dependencia de estos países de alimentos y otros bienes importados, que pone en riesgo sus cadenas de suministro (CEPAL/OPS, 2020).

² En el Brasil, al 7 de diciembre de 2020, se registraban 203.107 casos de personas afrodescendientes hospitalizadas por COVID-19 (38,3% del total) y 73.333 decesos por esta causa (42,3% del total). Véase [en línea] https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/11/boletim_epidemiologico_covid_40-1.pdf. En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social declaraba, al 14 de septiembre de 2020, 21.944 casos confirmados entre la población afrodescendiente (3% del total) y 885 defunciones por esta causa. Véase [en línea] <https://www.datos.gov.co/Salud-y-Proteccion-Social/Casos-positivos-de-COVID-19-en-Colombia/gt2j-8ykr>.

Gráfico 1América Latina (18 países)^a: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2020

(En porcentajes y millones de personas)

A. En porcentajes**B. En millones de personas****Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).^b Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que tienen en cuenta el efecto de los programas de transferencias de emergencia.

En 2020, las proyecciones relativas a los indicadores económicos y sociales de América Latina y el Caribe muestran un escenario muy complejo, ligado a factores tanto internos como externos. Para frenar la propagación del coronavirus, evitar el desborde de los sistemas de salud y reducir las pérdidas humanas, los gobiernos han adoptado medidas de cuarentena y distanciamiento físico. En muchos casos se ha recurrido al confinamiento de la población en sus hogares como forma de minimizar los contactos, especialmente aquellos que pudieran producirse a escasa distancia o en ambientes cerrados, lo que se ha demostrado que incrementa las probabilidades

de contraer el virus (CEPAL, 2020b). Por lo tanto, sectores enteros de la economía han visto su actividad mermada o temporalmente reducida a cero, según la rigidez de las medidas adoptadas. Por otra parte, se produjo una fuerte caída de la demanda de los productos de exportación de la región, originada en la adopción de medidas similares en el resto del mundo. A consecuencia de ello, la CEPAL (2020a) ha estimado que el PIB del conjunto de las economías de América Latina y el Caribe caerá un 7,7%, y la tasa de desocupación aumentará 2,6 puntos porcentuales (CEPAL, 2020a). Esta fuerte recesión económica supondrá un empeoramiento de las condiciones de vida, así como sustanciales aumentos de la desocupación, la pobreza y las desigualdades.

A continuación, se discuten tres temas que es necesario abordar para entender el desarrollo de la pandemia en la región: los factores de riesgo ligados a la urbanización y metropolización, y sus efectos en la salud y la educación. Posteriormente, se presentan los hallazgos principales de esta edición del *Panorama Social de América Latina* con respecto a la pobreza y la desigualdad, el mercado de trabajo, la protección social, el gasto social, la economía del cuidado y el malestar social. Finalmente, se concluye con los mensajes principales de política pública de este informe.

A. Factores de riesgo: urbanización y metropolización, hacinamiento y déficit de acceso a servicios básicos

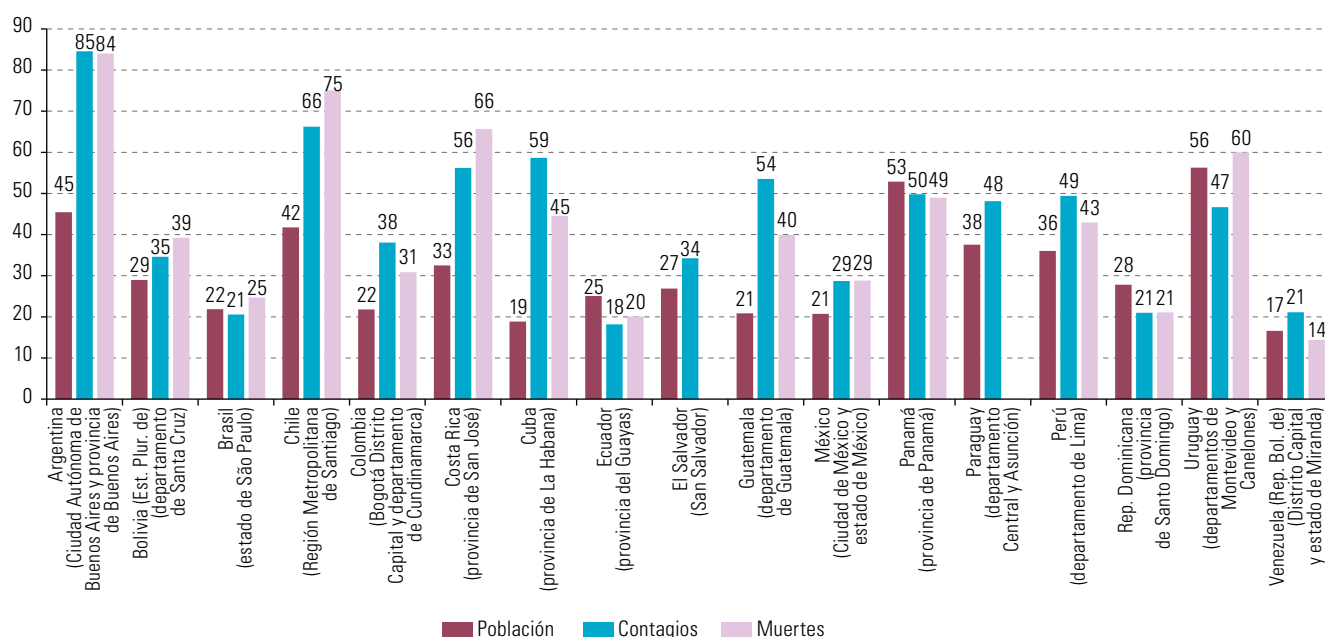
En América Latina y el Caribe, el 81 % de la población vive en localidades clasificadas como urbanas, de acuerdo con las definiciones nacionales, lo que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo (Naciones Unidas, 2019a)³. Asimismo, la región destaca por su “metropolización,” pues el 35% de la población vive en ciudades de 1 millón de habitantes o más, y existen cinco megalópolis con 10 millones de habitantes o más (Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y São Paulo) (Naciones Unidas, 2019a; CEPAL, 2020f). Esto constituye un importante factor de riesgo, pues el COVID-19 se transmite más rápidamente en contextos de alta densidad demográfica, como los urbanos y metropolitanos. A julio de 2020, se estimaba que más del 90% de los casos informados de coronavirus en el mundo correspondían a zonas urbanas (Naciones Unidas, 2020a).

En las zonas metropolitanas de la región, se observa un patrón de sobreconcentración de contagios y muertes por COVID-19, aunque hay excepciones. En el gráfico 2, se observa la sobreconcentración de contagios y muertes en las divisiones administrativas mayores (DAM), donde se localizan las ciudades más pobladas de América Latina. Esto ocurre especialmente en los países donde el 30% o un porcentaje mayor de la población vive en las DAM —como la Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, el Paraguay y el Perú—, aunque también hay excepciones, como Panamá y el Uruguay.

³ Si se utiliza el criterio de la población que vive en localidades de 20.000 habitantes o más, este porcentaje se sitúa en torno al 70% en el caso de 15 países de América Latina (CEPAL, 2020f).

Gráfico 2

América Latina (17 países): cantidad de población, contagios de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y muertes por COVID-19 en la división administrativa mayor (DAM) con respecto al total del país, 2020
(En porcentajes)



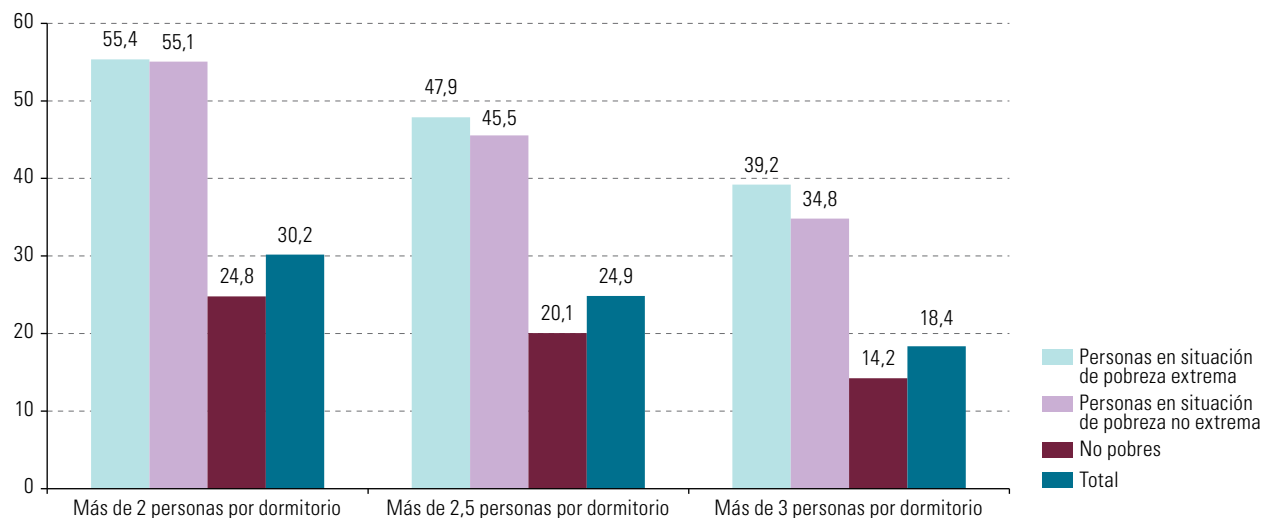
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países sistematizados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Las ciudades y metrópolis de la región presentan una acumulación de diversos tipos de déficits que constituyen importantes factores de riesgo en lo que respecta al contagio de COVID-19, como el hacinamiento, la falta de acceso a servicios de agua y saneamiento, de electricidad y de Internet, y la precariedad y saturación del transporte público. Debido al elevado nivel de segregación residencial de las ciudades de América Latina, estos déficits se distribuyen de forma desigual en su interior, entre barrios ricos y pobres, y, por ende, entre los estratos de población de ingreso alto y de ingreso bajo. La combinación de un alto nivel de urbanización y déficits acumulados no solo influye en la magnitud y el impacto de la pandemia, sino también en su efecto diferenciado sobre los grupos poblacionales, puesto que es la población de ingreso bajo y medio-bajo la que se ve más gravemente afectada.

El hacinamiento sobresale por su estrecha relación con la propagación de la pandemia —debido al riesgo de contagio que entraña compartir habitación y las dificultades que plantea para cumplir las medidas de cuarentena y confinamiento—, así como por su marcado gradiente socioeconómico. En 2019, el 30% de los hogares urbanos de la región estaba hacinado, según el umbral establecido de más de dos personas por dormitorio, y esta cifra superaba el 50% en los hogares pobres (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

América Latina (11 países)^a: hogares urbanos hacinados, según umbrales de hacinamiento y condición de pobreza, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Países incluidos: Argentina (áreas urbanas), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

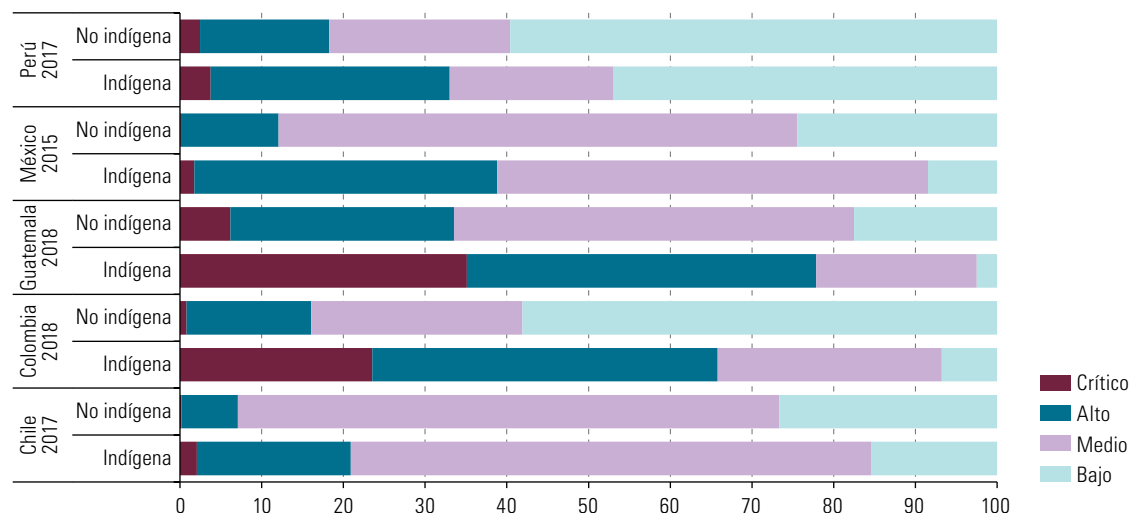
Los déficits en el acceso a servicios y en las condiciones de vida, que impiden hacer frente a la pandemia de manera óptima, se entrecruzan y potencian con los diversos ejes de la matriz de desigualdad social, poniendo en una situación de particular desventaja a los 58 millones de personas que pertenecen a pueblos indígenas (CEPAL/FILAC, 2020) y a los 134 millones de afrodescendientes en la región (CEPAL, 2020i).

Las desigualdades estructurales de carácter político, económico, social, ambiental y sanitario que afectan a los pueblos indígenas configuran un escenario de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al COVID-19 entre las comunidades tradicionales y los grandes grupos de población indígena asentados en las zonas urbanas, y dificultan la mitigación del impacto socioeconómico. En cinco países que concentran al 80% de la población indígena de la región y sobre los que se dispone de información censal reciente (Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú), más de 8 millones de indígenas experimentan carencias de acceso a agua potable en la vivienda, lo que les imposibilita poner en práctica el lavado frecuente de manos, medida esencial de prevención del contagio. Además, algunos segmentos importantes de población indígena tienen también acceso limitado a servicios de saneamiento básico en la vivienda⁴. Asimismo, entre los pueblos indígenas se observa un mayor nivel de hacinamiento, lo que dificulta enormemente la adopción de medidas preventivas de confinamiento en condiciones seguras. A partir de la combinación de estas tres variables claves para la prevención del contagio, se ha estimado un índice de vulnerabilidad a nivel municipal que evidencia de manera sistemática las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas. En efecto, en los cinco países analizados, la proporción de población indígena residente en municipios con vulnerabilidad alta o crítica es muy superior a la observable en el caso de la población no indígena, y en Colombia y Guatemala se dan las situaciones más extremas (véase el gráfico 4).

⁴ Esta situación afecta a siete de cada diez personas indígenas en Guatemala, a seis de cada diez en el Perú, al 50% de los indígenas en Colombia y al 20% en México, proporciones muy superiores a la registradas en el caso de las personas no indígenas en cada uno de estos países.

Gráfico 4

América Latina (5 países): distribución de la población indígena y no indígena por nivel de vulnerabilidad en las condiciones de habitabilidad a nivel municipal, 2015-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

La población afrodescendiente también debe hacer frente a la pandemia en un escenario de profundas desigualdades sociales determinadas por el racismo estructural e institucional y expresadas, por ejemplo, en elevados niveles de pobreza, acceso desigual a la educación, condiciones habitacionales precarias, menor acceso a los servicios de salud y mayor participación en el empleo informal, entre otros indicadores. Las condiciones socioeconómicas preexistentes de las personas afrodescendientes dificultan mucho sus posibilidades de seguir las recomendaciones de distanciamiento físico, pero, además, la alta prevalencia de problemas de salud que se da entre ellas, como la hipertensión y la diabetes, las hace muy vulnerables a los efectos del COVID-19.

El acceso desigual a los sistemas de salud, la discriminación institucional y la falta de perspectiva intercultural en los servicios de salud representan una barrera considerable para el acceso en igualdad de condiciones de las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas al sistema de salud. Ante esta situación, es importante poner en práctica estrategias de comunicación con un enfoque intercultural para informar sobre el virus y aplicar medidas de prevención, pruebas y tratamientos (CEPAL, 2020i).

B. La debilidad de los sistemas sanitarios y los múltiples efectos sobre la salud de la población

El gasto público en salud de la región se mantiene lejos de la meta del 6% del PIB recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y existen problemas en lo relativo a la asignación de los recursos. El financiamiento del primer nivel de atención no alcanza el parámetro recomendado de al menos el 30% del gasto público en salud y, en los países en que esto ocurre, se trata de montos absolutos extremadamente bajos (Cid y otros, 2020). Todo ello va en detrimento de los niveles de eficiencia y calidad

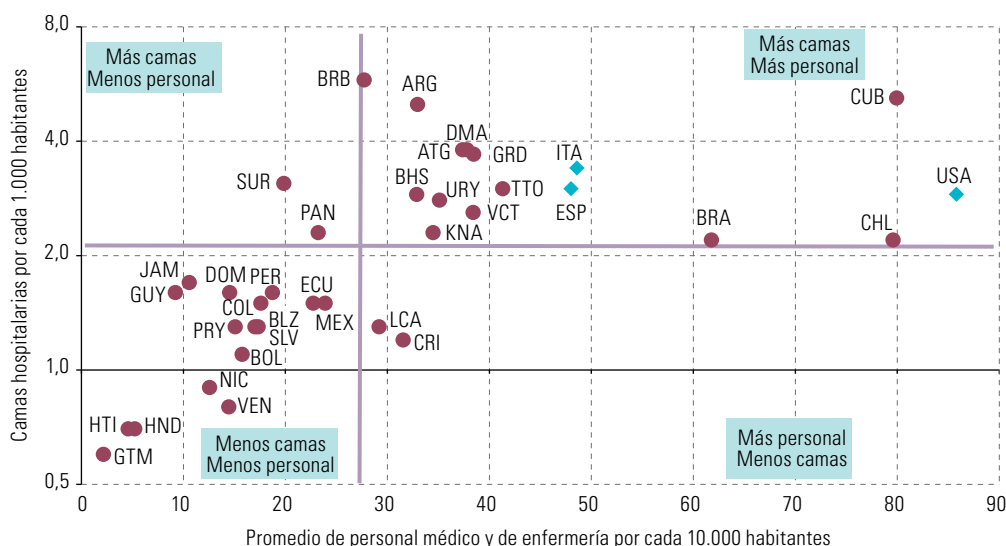
del sistema de salud, y los hogares se enfrentan a un nivel elevado de desprotección financiera que los empobrece al obligarlos a realizar pagos directos cuantiosos cuando acceden al sistema (CEPAL/OPS, 2020).

Si bien, en décadas recientes, se han realizado notables esfuerzos para fortalecer los sistemas de salud en los países de la región, estos siguen siendo débiles y su capacidad para enfrentar la pandemia es muy desigual (Burki, 2020). Los retos abarcan desde la falta de acceso a agua potable y a equipos de protección personal hasta la escasa disponibilidad de respiradores o camas en las unidades de tratamiento intensivo (CEPAL, 2020e). Las respuestas a estos retos se brindan a través de complejos sistemas organizacionales que cada país ha desarrollado en función de su trayectoria histórica, recursos y prioridades (Möller, 2020). En concreto, se constatan problemas de segmentación que determinan la existencia de varios subsistemas dentro de un mismo país, con resultados disímiles en materia de equidad. Las diversas características de los sistemas de salud pueden favorecer u obstaculizar el avance del COVID-19. Asimismo, una vez contraída la enfermedad, la respuesta de los servicios de salud puede ser decisiva en el pronóstico de los pacientes.

En los países de la región existen barreras significativas al acceso a los servicios de salud, así como limitaciones en lo que respecta a la disponibilidad de recursos humanos (OPS, 2017) y de infraestructura de salud (véase el gráfico 5). Cuando los niveles de contagio son elevados, los países que cuentan con menos camas y menos personal de salud tienen una capacidad inferior de reacción ante los casos graves que puedan presentarse y poco margen para reorganizar los recursos de los que disponen. En el gráfico también se observa el caso de tres países —España, Estados Unidos e Italia— que, si bien no pertenecen a la región, tuvieron que hacer frente a una fuerte presión en sus sistemas de salud debido a la pandemia de COVID-19. A pesar de que estos países superan a gran parte de los de América Latina y el Caribe en lo que respecta a cantidad tanto de camas hospitalarias como de personal de salud por habitante, eso no evitó que registraran algunas de las tasas más elevadas de defunciones por COVID-19 a nivel mundial (Möller, 2020). Este hecho apoyaría la noción de que la lucha contra la pandemia se da tanto mediante acciones de contención y mitigación extrahospitalarias —con acciones a nivel primario y en las comunidades— como en los hospitales, que deben estar preparados y dotados de personal, infraestructura e insumos suficientes.

Gráfico 5

América Latina y el Caribe (33 países), España, Estados Unidos e Italia: cantidad de camas hospitalarias y de personal médico y de enfermería, último año disponible



Fuente: S. Möller, "Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 234 (LC/TS.2020/87), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

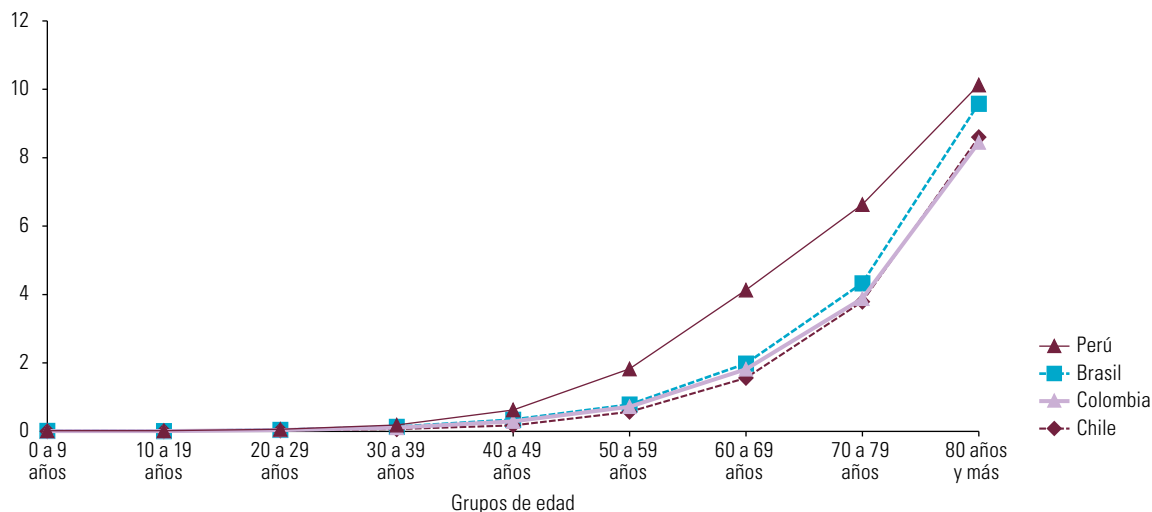
La pandemia ha aumentado la mortalidad en la región. A 31 de diciembre de 2020, se contabilizaban alrededor de 507.000 muertes debido al COVID-19 en América Latina y el Caribe, lo que muy probablemente afectará los niveles de mortalidad y la esperanza de vida de los países (CEPAL, 2020e)⁵. El impacto en la esperanza de vida dependerá de una serie de factores, como la duración de la pandemia, la prevalencia y letalidad de la enfermedad en cada país, y el acceso de la población a las vacunas cuando estas se encuentren disponibles, entre otros. Asimismo, si bien la mortalidad es el resultado más dramático asociado al COVID-19, aún se desconocen los efectos a largo plazo sobre la salud de las personas que se han recuperado de la enfermedad⁶.

Aunque medir la tasa de letalidad por COVID-19 supone un desafío importante⁷, una vez contraído el virus, la probabilidad de muerte es superior en el caso de las personas mayores (Baqui y otros, 2020; Meyerowitz-Katz y Merone, 2020) y las personas con enfermedades crónicas preexistentes (Hanlon y otros, 2020; Nepomuceno y otros, 2020). Las personas mayores de 60 años concentran una parte sustantiva de la mortalidad por COVID-19, según se desprende del análisis de las tasas de mortalidad por edad (véase el gráfico 6).

Gráfico 6

América Latina (4 países): tasa de mortalidad por grupos de edad de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), hasta el 31 de octubre de 2020

(En número de defunciones acumuladas por cada 1.000 personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe 2020, Mortalidad por COVID-19: Evidencias y escenarios, sobre la base de Naciones Unidas, "2019 Revision of World Population Prospects", 2019 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>; Ministerio de Salud del Brasil, "Painel Coronavirus" [en línea] <https://covid.saude.gov.br/>; Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud (DEIS), Chile [en línea] <https://deis.minsal.cl/>; Instituto Nacional de Salud (INS), "Situación de COVID-19 en Colombia" [en línea] <https://sig.sispro.gov.co/SituacionCovid/>; Ministerio de Salud del Perú, "Sala Situacional COVID-19 Perú" [en línea] https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp.

⁵ Antes de la pandemia, el total de muertes esperado en América Latina y el Caribe era de 4,2 millones, sobre la base de la estimación promedio anual para el período 2015-2020 (Naciones Unidas, 2019b).

⁶ En Carfi y otros (2020) y Yelin y otros (2020), se informa sobre secuelas neurológicas, cardiovasculares, respiratorias y psiquiátricas, entre otras.

⁷ Mientras que la tasa de mortalidad por COVID-19 se refiere al número de defunciones por COVID-19 que se producen en relación con la población total, la letalidad se refiere a las defunciones por COVID-19 ocurridas entre los infectados con el virus. La letalidad es mucho más compleja de estimar, debido a que es difícil precisar el tamaño de la población infectada (sintomáticos y asintomáticos). La mayoría de los países concentran sus pruebas en personas sintomáticas y no hacen pruebas universales o aleatorias entre toda la población (Peto, 2020).

Respecto al impacto de la pandemia en la tasa global de fecundidad⁸, mucho dependerá del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, en particular a los métodos anticonceptivos, y de la duración de la crisis. Se podría observar una disminución de dicha tasa en función del impacto que la pandemia tenga en las decisiones reproductivas y en la postergación de la maternidad debida a las incertidumbres económicas asociadas a la crisis. En principio, incluso aunque se produjeran fluctuaciones, no se vería afectada la tendencia hacia el descenso de los niveles de fecundidad que se registra en la región. En tiempos de crisis, como sucedió en 2016 con la epidemia del virus del Zika en el Brasil (Castro y otros, 2018; Marteleto y otros, 2020), el número de nacidos vivos disminuye en algún momento después del comienzo del brote —por lo general, a los nueve meses—, pero posteriormente vuelve al nivel esperado⁹.

Cabe destacar también que los efectos de la pandemia sobre la salud no se limitan a aquellos directamente relacionados con el virus. La pandemia ha provocado un desplazamiento en el control de las enfermedades transmisibles y no transmisibles: en los débiles y subfinanciados sistemas de salud de la región, la atención se ha pospuesto o interrumpido debido a la necesidad de reasignar los presupuestos y a los trabajadores de la salud para hacer frente al embate de la pandemia (CEPAL/OPS, 2020). Por otra parte, muchas personas eligen, cuando pueden, no acudir a los servicios médicos por temor a contagiarse en los centros de salud. En consecuencia, el control de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes o la hipertensión se ha visto especialmente afectado (CEPAL/OPS, 2020), si bien también se observan limitaciones en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, salud materno-infantil y salud mental. De esta manera, la pandemia tiene profundas repercusiones indirectas, con efectos potencialmente perdurables sobre la salud de la población de América Latina y el Caribe.

C. Cierre de centros educativos, educación a distancia y brecha digital

En 2020, la pandemia dio lugar al cierre masivo de instituciones educativas como medida de prevención y detención del contagio: en total, 32 países cerraron sus instituciones educativas, lo que afectó a más de 165 millones de estudiantes (véase el gráfico 7) de todos los niveles. La mayoría de los países estableció formas de continuar los estudios a distancia mediante diversas modalidades, como a través de Internet, televisión o radio (CEPAL/UNESCO, 2020). Posteriormente, se comenzó a preparar o implementar la fase de retorno, lo que implicó adaptar protocolos y espacios, así como diseñar medidas de protección y planes de apoyo al bienestar emocional de la comunidad educativa y de recuperación de los procesos de enseñanza¹⁰.

⁸ La tasa global de fecundidad es el número medio de hijos que tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad del período de estudio y no estuvieran sometidas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta la finalización del período fértil.

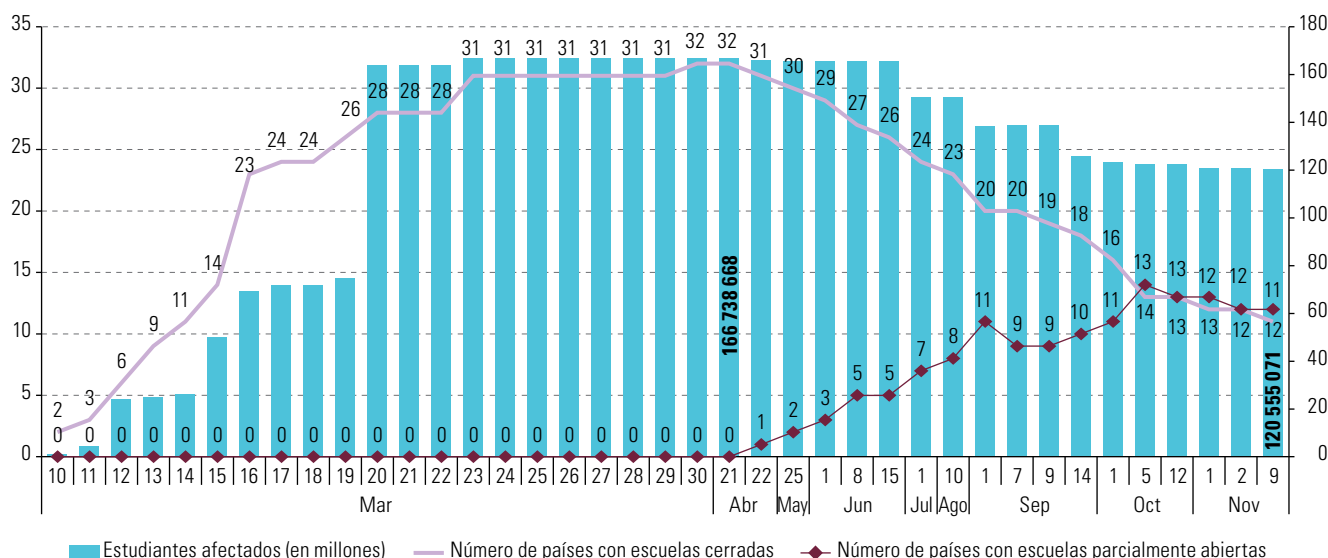
⁹ Esto se comprobó también en estudios como el de Stone (2020) con respecto a otros brotes epidémicos y los de Adsera y Menendez (2011) y Lee (1990) en relación con períodos de crisis económicas.

¹⁰ A partir de junio de 2020, algunos países de América Latina y el Caribe comenzaron la reapertura paulatina de los centros educativos. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se decidió cerrar el año escolar anticipadamente en el mes de julio, dado el escaso acceso a Internet en los hogares y la dificultad que ello supone para dar continuidad a los procesos de enseñanza.

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (33 países)^a: adopción de medidas de suspensión de clases y estudiantes afectados por fecha, 2020

(En número de países y millones de estudiantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Si bien la pandemia ha supuesto una oportunidad en términos de adaptación e innovación de los sistemas de enseñanza, a través de los medios digitales y la educación a distancia, el cierre prolongado de las escuelas puede generar una crisis en el ámbito del aprendizaje y constituir una “catástrofe generacional”, que podría poner en riesgo décadas de progreso y profundizar las desigualdades existentes (Naciones Unidas, 2020b). La falta de continuidad o la interrupción curricular y de los procesos educativos aumenta las brechas en el aprendizaje y las habilidades, la progresión a lo largo de la trayectoria formativa y la conclusión de los distintos niveles educativos, particularmente a partir de la enseñanza secundaria y, con mayor profundidad, en la enseñanza superior.

La interrupción del ciclo escolar afecta principalmente a los estudiantes que se encontraban en situación de desventaja con anterioridad a la pandemia, puesto que dicha interrupción no ha hecho más que acentuar las brechas educativas relacionadas con el sexo, la edad, el nivel socioeconómico, la zona de residencia o la discapacidad. Se estima que los efectos sobre el aprendizaje serán mayores en los niños menores de 8 años, que aún no cuentan con las herramientas necesarias para poder adaptarse a los procesos de instrucción a distancia, especialmente los de sectores más desaventajados y que cuentan con menos recursos culturales en el hogar¹¹. Asimismo, el cierre de las escuelas afecta de manera diferente a niños y niñas. Dada la distribución de los roles de cuidado en nuestras sociedades, las niñas corren un riesgo mayor de verse sobrecargadas

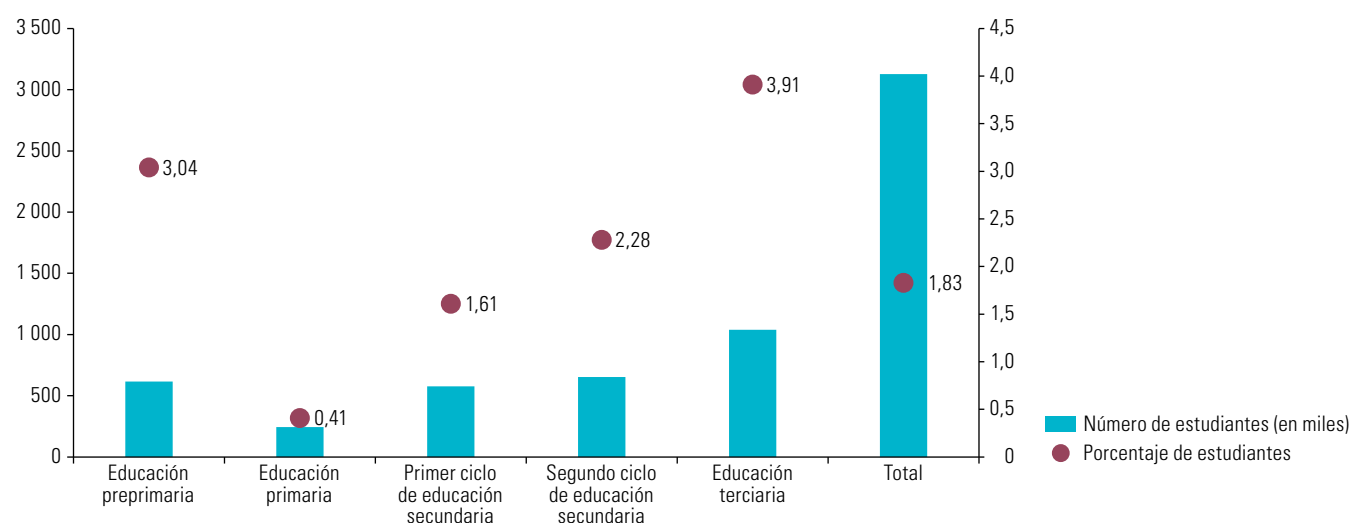
¹¹ De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2020), en el Brasil la pérdida de un trimestre del año escolar aumentará un 6% la proporción de niños de 10 años con resultados de aprendizaje deficientes (es decir, aproximadamente 84.000 personas adicionales). Al respecto, cabe destacar que las pérdidas asociadas a las habilidades cognitivas básicas (como la lectura y las matemáticas) serán las más fáciles de cuantificar, pero los costos relacionados con el aprendizaje de otras habilidades, como las socioemocionales, serán más difíciles de estimar.

con labores domésticas y de cuidado que pueden obstaculizar la continuidad de su educación. Asimismo, son más vulnerables a las situaciones de violencia doméstica y sexual que pueden darse en situaciones de confinamiento. Por ello es esencial fortalecer las estrategias de protección teniendo en cuenta la perspectiva de género.

La crisis aumentará el riesgo de abandono escolar de los estudiantes en situaciones de mayor vulnerabilidad, dado que la interrupción de las clases presenciales disminuye el apego a la escuela y la motivación de los estudiantes y de sus familias, a lo que sumarán las mayores dificultades económicas a las que estas se enfrenten. De acuerdo con estimaciones de la UNESCO (2020), aproximadamente 24 millones de estudiantes de todos los niveles educativos a nivel mundial (180 países) están en riesgo de no retomar su educación después de la crisis. En América Latina y el Caribe, se estima que alrededor de 3 millones de estudiantes corren este riesgo (véase el gráfico 8). El mayor impacto en términos proporcionales se espera en el caso de los estudiantes de nivel terciario, debido al costo superior asociado a este nivel de estudios, y en el de los de nivel preprimario, por la dificultad de continuar la instrucción a distancia a esas edades.

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (30 países)^a: estudiantes en riesgo de no retomar su educación, proyecciones a junio de 2020^b
(En miles de estudiantes y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>, "How many students are at risk of not returning to school?", *UNESCO COVID-19 education response. Advocacy paper*, 30 de julio de 2020 [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>.

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

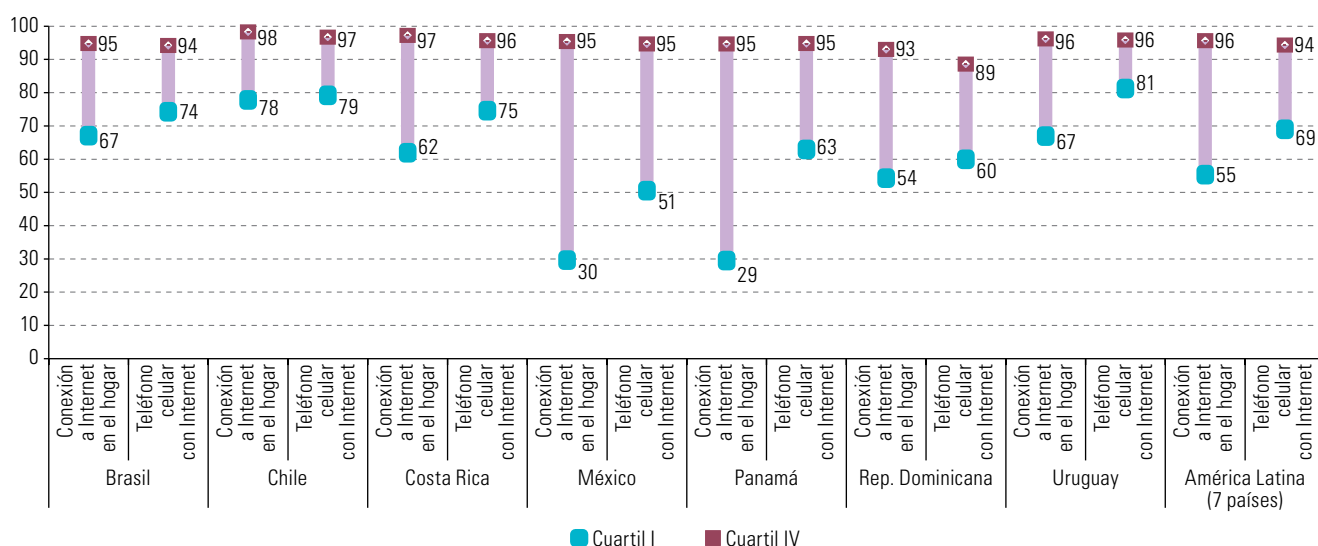
^b Proyecciones con base en datos sobre la caída del PIB per cápita del Fondo Monetario Internacional (FMI), matrícula histórica e índice de paridad de género en la educación. Los detalles metodológicos se encuentran en UNESCO (2020).

Los estudiantes de los países y hogares con menos acceso a las tecnologías digitales sufrirán un mayor impacto en términos educativos. Pese a los avances realizados en el último decenio, una gran proporción de estudiantes cuenta con acceso deficitario al mundo virtual desde el hogar y con pocas o nulas habilidades para aprovechar este recurso. A esto se suman las brechas en las capacidades de los docentes y tutores para apoyar la adaptación y facilitar la continuidad de los procesos de aprendizaje por medio de estas plataformas.

La masificación del acceso a Internet que se ha dado en la región en los últimos años se ha debido principalmente a la conectividad móvil. El mayor despliegue de conectividad móvil ha significado para muchos una conexión más libre y permanente, que ha permitido a los usuarios acceder a Internet desde casi cualquier lugar, pero, al mismo tiempo, ha complejizado la diversidad de situaciones y oportunidades de inclusión digital de las personas (Trucco y Palma, 2020). Asimismo, el tener conectividad móvil no garantiza una conectividad de calidad, dado que la mayor parte de los usuarios solo accede a planes prepago, que restringen mucho el tipo de actividades que es posible realizar. De acuerdo con los datos disponibles, la mayoría de los estudiantes se conecta a Internet a través del teléfono celular, y las brechas socioeconómicas en lo que respecta al acceso a Internet son muy significativas, incluso en el caso de aquellos que cuentan con un teléfono de este tipo (CEPAL/UNESCO, 2020) (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

América Latina (7 países): estudiantes de 15 años que tienen acceso a Internet en el hogar, según tipo de conexión y cuartil socioeconómico y cultural, 2018
(En porcentajes)

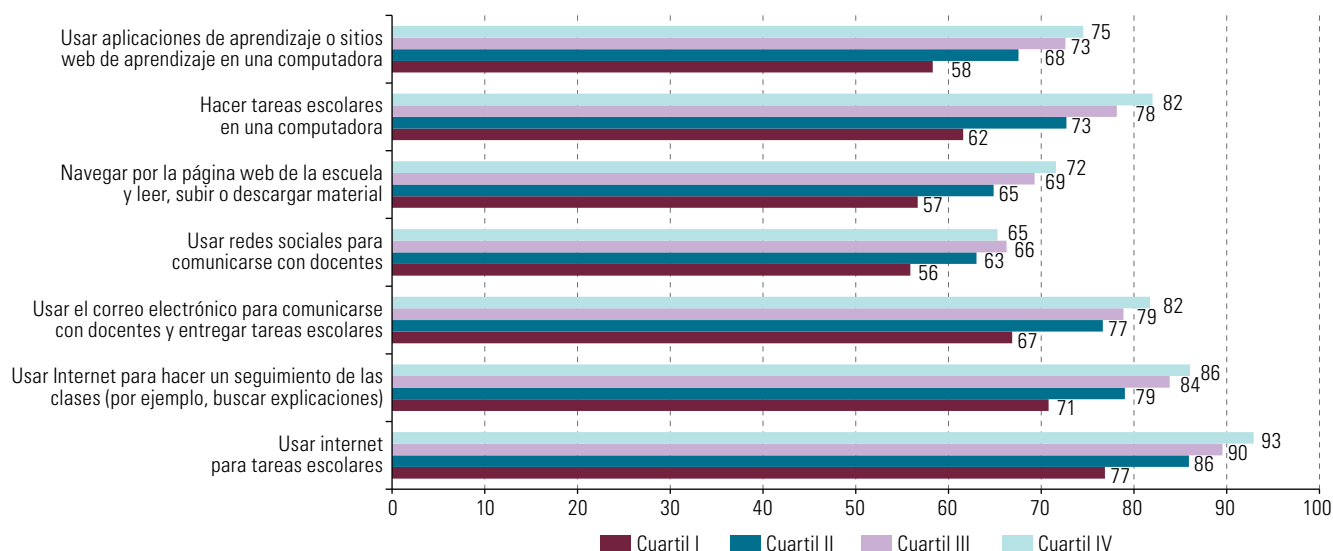


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2018 citado en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>, "How many students are at risk of not returning to school?", *UNESCO COVID-19 education response. Advocacy paper*, 30 de julio de 2020 [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>.

La información recogida en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) permite, además, ver cuán preparados estaban en 2018 los estudiantes de algunos países de la región para realizar parte del trabajo escolar a través de medios digitales. Los datos indican que los estudiantes usaban los medios digitales en las actividades escolares de las distintas materias fuera del aula en mayor medida que dentro de ella, a diferencia de los estudiantes de la OCDE, que los utilizaban en ambos casos más o menos en la misma proporción. Las brechas socioeconómicas se ven reflejadas en cada una de las actividades escolares que llevan a cabo los estudiantes fuera de la escuela (véase el gráfico 10).

Gráfico 10

América Latina (7 países)^a: estudiantes de 15 años que realizan actividades con Internet, según tipo de actividad y cuartil socioeconómico y cultural, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2018 citado en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>, "How many students are at risk of not returning to school?", *UNESCO COVID-19 education response. Advocacy paper*, 30 de julio de 2020 [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>.

^a Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

Los resultados de la prueba PISA de 2018 también permiten analizar la percepción que los propios estudiantes tienen de sus habilidades en el mundo digital (autoeficacia). Al igual que en el caso de otras habilidades, la percepción de autoeficacia se distribuye de manera desigual según el nivel socioeconómico y cultural y el sexo de los estudiantes (véase el gráfico 11)¹². La percepción de habilidad en el uso de medios digitales aumenta en aquellos estudiantes de mayor nivel socioeconómico y cultural, pero también lo hace la brecha de género, en detrimento de las mujeres. Estas cifras confirman el riesgo de que la pandemia agrave las diferencias en lo que respecta a los resultados de aprendizaje entre los estudiantes.

El cierre de las escuelas en la región también tiene consecuencias en la salud y nutrición de los estudiantes, especialmente en el caso de adolescentes y jóvenes, y afecta en mayor medida a las mujeres (CEPAL/UNESCO, 2020). La suspensión de clases ha tenido repercusiones en los programas de alimentación escolar (a pesar de que 21 de los 33 países de la región los han mantenido en diversas modalidades) y de salud mental, así como en los programas de educación sexual integral y la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la distribución de anticonceptivos. De especial preocupación son los riesgos de salud mental generados por la mayor exposición a Internet y el aislamiento social. El cierre de escuelas limita, además, las acciones establecidas para la detección y prevención de casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes en el hogar (CEPAL/UNICEF/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, 2020).

¹² En el gráfico 11 se muestran los resultados de un índice elaborado a partir de 15 indicadores de autoeficacia; por ejemplo, "si necesito un nuevo software, lo instalo yo mismo", "si tengo un problema con un dispositivo digital, comienzo a resolverlo por mi cuenta" o "si mis amigos o familiares tienen un problema con dispositivos digitales, puedo ayudarlos".

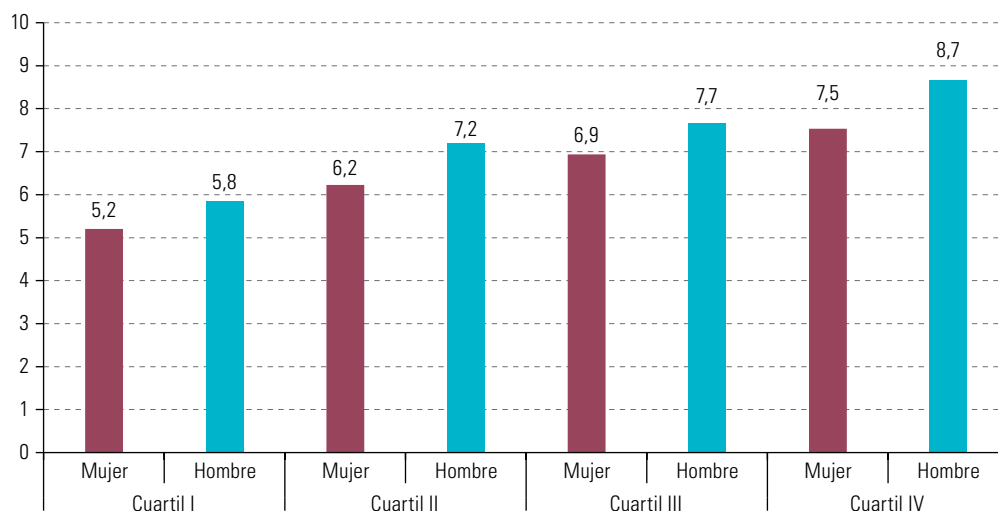


Gráfico 11
América Latina
(7 países)^a: percepción
de autoeficacia^b de
estudiantes de 15 años
en el uso de medios
digitales, según nivel
socioeconómico
y cultural y sexo, 2018

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2018 citado en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>, "How many students are at risk of not returning to school?", *UNESCO COVID-19 education response. Advocacy paper*, 30 de julio de 2020 [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>.

^a Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

^b Índice con valores comprendidos entre 0 y 15, donde 0 es el mínimo y 15 el máximo.

En respuesta al conjunto de nuevas demandas surgidas durante la crisis, los docentes y funcionarios del sistema educativo han tenido que replanificar y adaptar los procesos de enseñanza, lo que ha incluido la realización de ajustes a la metodología, la reorganización curricular, el diseño de nuevos materiales y la diversificación de los canales de comunicación mediante el uso de recursos digitales. Al mismo tiempo, han tenido que colaborar en actividades para apoyar a las familias de sus estudiantes en la obtención de bienes básicos como alimentos, productos sanitarios y materiales escolares, entre otros, y contribuir a su bienestar socioemocional. Esto ha supuesto una sobrecarga de trabajo, puesto que estas tareas se han añadido a las de cuidado y trabajo doméstico que han debido realizar en sus hogares y con sus propias familias, en un contexto en el que las capacidades y los recursos eran insuficientes, especialmente en los ámbitos de mayor vulnerabilidad (CEPAL/UNESCO, 2020)¹³.

De acuerdo con los resultados de la prueba PISA de 2018, un promedio de un 58% de los estudiantes que participaron en el estudio consideran que los docentes de sus escuelas tienen las habilidades técnicas y pedagógicas necesarias para integrar dispositivos digitales en la instrucción. Asimismo, los participantes de la última encuesta internacional sobre profesores, enseñanza y aprendizaje (TALIS) (OCDE, 2019) informan que el porcentaje de profesorado que ha recibido formación en materia de herramientas digitales para la enseñanza durante su formación o capacitación formal es de un 64% en el Brasil, un 77% en Chile, un 75% en Colombia, un 77% en México y un 53% en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, las y los docentes de estos países consideran que tienen una gran necesidad de formación en esta materia y un elevado porcentaje del personal directivo (un 59% en el Brasil, un 64% en Colombia, un 44% en México y un 39% en la Ciudad de Buenos Aires) declara que la tecnología digital de la que disponen sus centros educativos es inadecuada o insuficiente (CEPAL/UNESCO, 2020).

¹³ En una encuesta realizada a 7.734 docentes de todo el Brasil, el 83,4% de ellos revelaron que no se sienten preparados para la enseñanza remota. Incluso los docentes con experiencia y capacitación en tecnologías y educación a distancia declararon haber sido tomados por sorpresa por esta situación. La encuesta fue realizada por el Instituto Península entre el 23 de marzo y el 4 de abril y entre el 13 de abril y el 14 de mayo de 2020. Véase [en línea] <https://institutopeninsula.org.br/apos-seis-semanas-de-isolamento-professores-brasileiros-nao-receberam-suporte-suficiente-para-ensinar-a-distancia-nem-suporte-emocional-das-escolas/>.

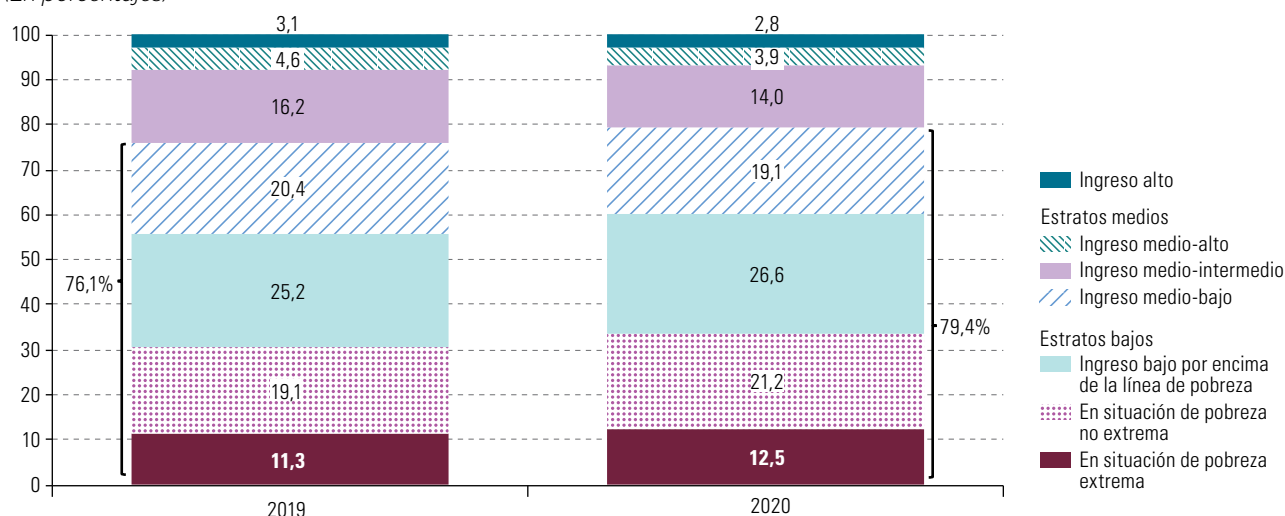
Madres, padres y cuidadores también han debido hacer frente a una situación de particular sobrecarga de trabajo y pocos recursos para apoyar a sus hijos en las tareas educativas, sin acceso a herramientas pedagógicas ni digitales, como muestran las encuestas realizadas en la Argentina¹⁴ y México¹⁵. La pandemia ha visibilizado la importancia de las tareas de cuidado para la sostenibilidad de la vida, así como su injusta distribución en detrimento de las mujeres, sobre quienes recaen mayoritariamente estas tareas, entre las que ahora se incluye también el esfuerzo por dar continuidad a los estudios de sus hijos (CEPAL, 2020c).

D. Aumento de la pobreza y la desigualdad

Debido a la pandemia, y pese las medidas de protección social de emergencia que se han adoptado para frenarla, la pobreza y la pobreza extrema alcanzarán niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, respectivamente, y la mayoría de los países experimentarán un deterioro distributivo. En 2020, se proyecta que la tasa de pobreza extrema se situaría en un 12,5% y la tasa de pobreza alcanzaría el 33,7%. Ello supondría que el total de personas pobres ascendería a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (véase el gráfico 1).

Gráfico 12

América Latina (18 países)^a: población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Cifras ajustadas a las proyecciones de población del Word Population Prospects, versión 2019, y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁴ En una encuesta a 500 hogares llevada a cabo entre el 7 y el 10 de mayo de 2020 en la ciudad y el conurbano de Buenos Aires, el 60% de los hogares reconoció que todos los días realizaba tareas escolares, el 28% lo hacía con menor frecuencia y el 12% declaró no poder realizar las tareas por falta de conocimientos. En los hogares con trabajadores de los estratos ocupacionales más bajos, solo el 51% realizaba las tareas escolares, a diferencia de los hogares con trabajadores de los estratos medios no profesionales y profesionales, donde el 73,8% declaró haber realizado dichas tareas. Véase Encuesta especial telefónica EDSA-COVID19, Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, [en línea] http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2020/2020_OBSERVATORIO_EDSA%20COVID19_INFANCIA-V.pdf.

¹⁵ En México, en una encuesta realizada en mayo de 2020 a números celulares aleatorios, cuya muestra incluyó a 1.680 personas de 18 años o más, solo el 21,4% de los hogares con niños, niñas y adolescentes declaró no haber tenido problemas para continuar con su educación. Entre los que declararon haber tenido dificultades, estas fueron las más mencionadas: un 48,5% destacó la falta de acceso a una computadora o a Internet; un 31,4%, la ausencia de apoyo docente; un 21%, la dificultad de los estudiantes para concentrarse; un 17%, la falta de conocimientos, y un 14,9%, la carencia de libros y material didáctico. Véase Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de las Niñas, Niños y Adolescentes [en línea] <https://www.unicef.org/mexico/sites/unicef.org.mexico/files/2020-07/MAYO%20ENCODVID19Infancia-Presentaci%C3%B3n.pdf>.

El aumento de los niveles de pobreza y pobreza extrema sería todavía mayor si no se hubieran implementado medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares. Las proyecciones que consideran solamente el impacto de la pandemia sobre el empleo y los ingresos laborales muestran que la tasa de pobreza en 2020 habría aumentado 6,7 puntos porcentuales, alcanzando al 37,2% del total de la población, al tiempo que el 15,8% se encontraría en situación de pobreza extrema, un incremento de 4,4 puntos porcentuales.

La contracción de la actividad económica generada por la pandemia, y las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo y reducción de los ingresos laborales, provocarán también un crecimiento del conjunto de los estratos de ingreso bajo, así como un proceso de movilidad descendente en los estratos de ingreso medio. Esto se debe a que las familias de los estratos medios y de la parte superior de los estratos bajos obtienen sus ingresos principalmente a partir del trabajo, sobre todo asalariado, y no suelen ser destinatarios de las políticas y los programas de protección social.

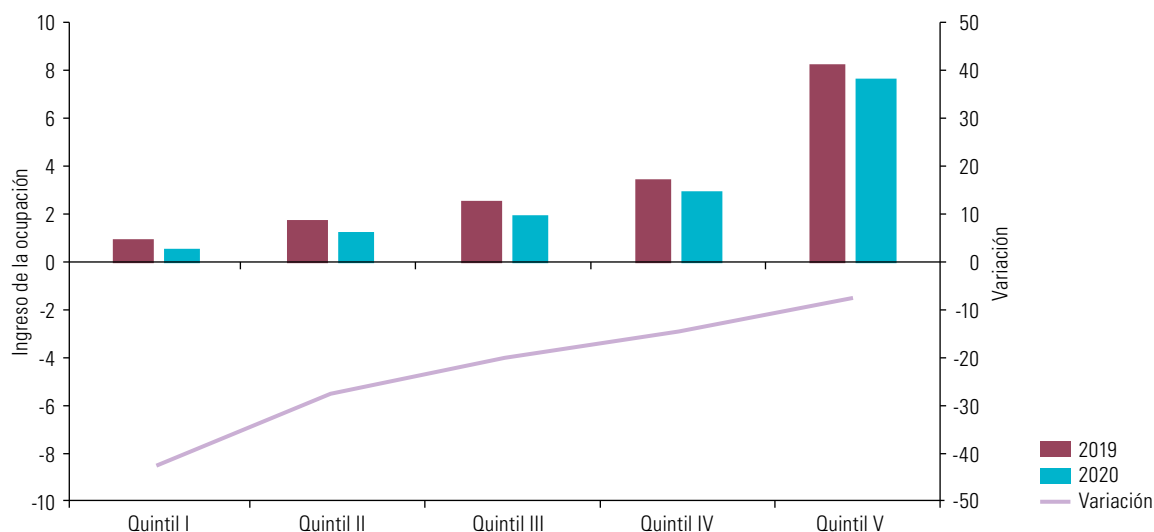
Entre 2019 y 2020, se estima que los estratos de ingreso bajo habrían aumentado 4,5 puntos porcentuales (unos 28 millones de personas adicionales) y los estratos de ingreso medio se habrían contraído en una proporción similar (-4,1 puntos porcentuales o 25 millones de personas menos) (véase el gráfico 12). De un total de alrededor de 59 millones de personas que en 2019 pertenecían a los estratos medios y que en 2020 estarían viviendo un proceso de movilidad económica descendente, poco más de 25 millones de personas lo habrían hecho sin dejar de pertenecer a los estratos medios, en tanto que algo más de 3 millones habrían caído directamente en la pobreza o pobreza extrema y los restantes, al estrato de ingreso bajo que no llega a situarse por debajo de la línea de pobreza.

Respecto al efecto de la pandemia sobre la distribución del ingreso de los hogares, un primer factor que debe considerarse es la pérdida de ingresos laborales debido a la interrupción del empleo. De acuerdo con las proyecciones, el aumento de las personas que dejarían de percibir ingresos laborales en el primer quintil (basado en ingresos de 2019) alcanzaría los 5,7 puntos porcentuales, valor que disminuiría apreciablemente en los quintiles subsiguientes. En el quinto quintil, se prevé que la cantidad de personas sin ingresos aumentará 0,7 puntos porcentuales. Un segundo factor es la disminución de los ingresos laborales de quienes han mantenido su empleo durante la pandemia. La importante reducción de la demanda y de las posibilidades de desempeñar las tareas habituales de su ocupación habrían redundado en una contracción del 15% del ingreso laboral promedio por ocupado. Como resultado de estas dinámicas, en el caso de las personas del primer quintil (de 2019), la caída en los ingresos laborales habría sido de un 42%, mientras que, en el de las del quinto quintil, la caída promedio esperada es de alrededor del 7% (véase el gráfico 13).

Como resultado de las tendencias descritas, cabría esperar que la desigualdad del ingreso total por persona aumente en 2020, dando lugar a un índice de Gini promedio un 5,6% más alto que el registrado en 2019. Ahora bien, al incorporar las transferencias realizadas por los gobiernos para atenuar la pérdida de ingresos laborales, cuya distribución tiende a estar concentrada en los grupos de ingreso bajo y medio, el aumento esperado del índice de Gini promedio para la región sería del 2,9%.

Gráfico 13

América Latina (18 países): ingreso laboral por ocupado (en veces la línea de pobreza) y variación, por quintil (de 2019), 2019 y 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de simulaciones mediante el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

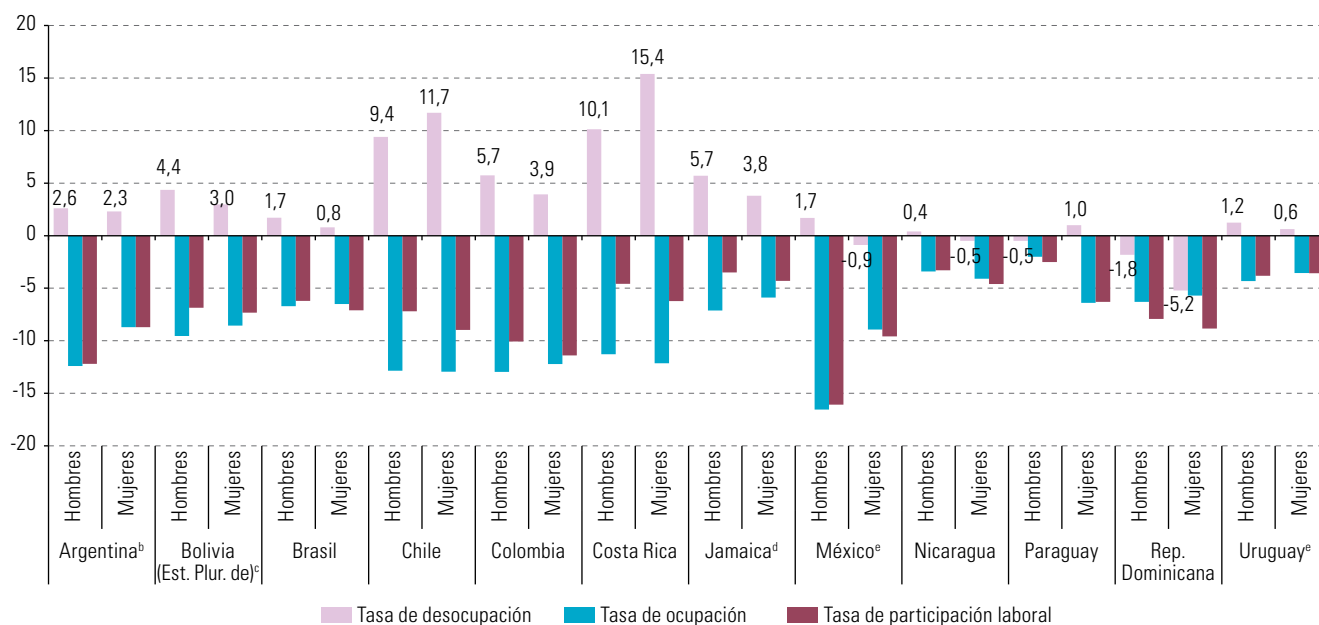
E. Deterioro de los indicadores laborales

Desde 2015, los indicadores del mercado de trabajo muestran tendencias adversas en la región, que se reflejan en un paulatino incremento de la desocupación y un empeoramiento de la calidad del empleo (CEPAL/OIT, 2020; Weller, 2020; CEPAL, 2019c). A ello se suman los profundos efectos de la pandemia, que ha provocado una fuerte contracción de la ocupación. La gravedad de estos efectos varía según el país de que se trate (véase el gráfico 14) y depende de, entre otros factores, el tipo, la extensión y el grado de efectividad de las restricciones sanitarias implementadas para frenar la pandemia y de las medidas de protección de los vínculos laborales, así como del nivel de dependencia de las distintas economías de una demanda externa en fuerte contracción.

Los datos disponibles muestran que la crisis ha repercutido de manera desproporcionada en los trabajadores informales y las mujeres, pues su representación en parte de los sectores económicos más afectados es mayor, y la carga de cuidados no remunerados en los hogares se ha intensificado a raíz del cierre de los centros educativos, en una región que ya presentaba un déficit importante en este ámbito (CEPAL/ONU-Mujeres, 2020; OIT, 2020a y 2020b). Las personas jóvenes, y, en particular, las mujeres jóvenes —quienes se encuentran fuera del mercado laboral y el sistema educativo en mayor proporción—constituyen un grupo especialmente vulnerable a los efectos agregados de deterioro del mercado laboral. Asimismo, es posible que, en el futuro, el mercado laboral presente menos oportunidades para las personas mayores, cuya inserción laboral es muy importante para garantizar su bienestar en ausencia de sistemas universales de protección social (CEPAL/OIT, 2018). También es probable que las desigualdades étnicas y raciales, así como las vinculadas al territorio, la discapacidad o la situación migratoria, se incrementen en el mercado laboral en tiempos de COVID-19.

Gráfico 14

América Latina y el Caribe (12 países): variación interanual de las tasas de ocupación, desocupación y participación por sexo, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En Colombia y Jamaica se incluye el desempleo oculto. Para mayor información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos del 2019 y 2020 véase el cuadro A.II.1 del anexo del capítulo II.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Área urbana.

^d Datos de julio.

^e Datos de mayo.

F. Brechas y respuestas de protección social

La protección social, cuyo fin es garantizar ingresos adecuados, promover el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente para toda la población, es un derecho reconocido en numerosos instrumentos legales nacionales e internacionales y es clave para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.

Pese a los esfuerzos realizados en la región durante las últimas dos décadas para expandir la cobertura de protección social (CEPAL, 2019d), los países se enfrentan a la pandemia con grandes brechas y amplios grupos de la población desprotegidos, lo que pone en evidencia la fragmentación y las desigualdades de sus sistemas de protección social y la debilidad histórica del Estado de bienestar en la región (CEPAL, 2010). Antes de la crisis, debido a los altos niveles de informalidad laboral, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de pensiones, y el 60,5% estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de salud. Asimismo, en 2019, un cuarto de las personas de 65 años o más no percibía una pensión. En el mismo año, los programas de transferencias condicionadas cubrían en promedio al 18,5% de la población de los países de América Latina y el Caribe.

Frente a la falta de sistemas de protección social verdaderamente universales e integrales, que garantizan un nivel básico de consumo y bienestar a lo largo del

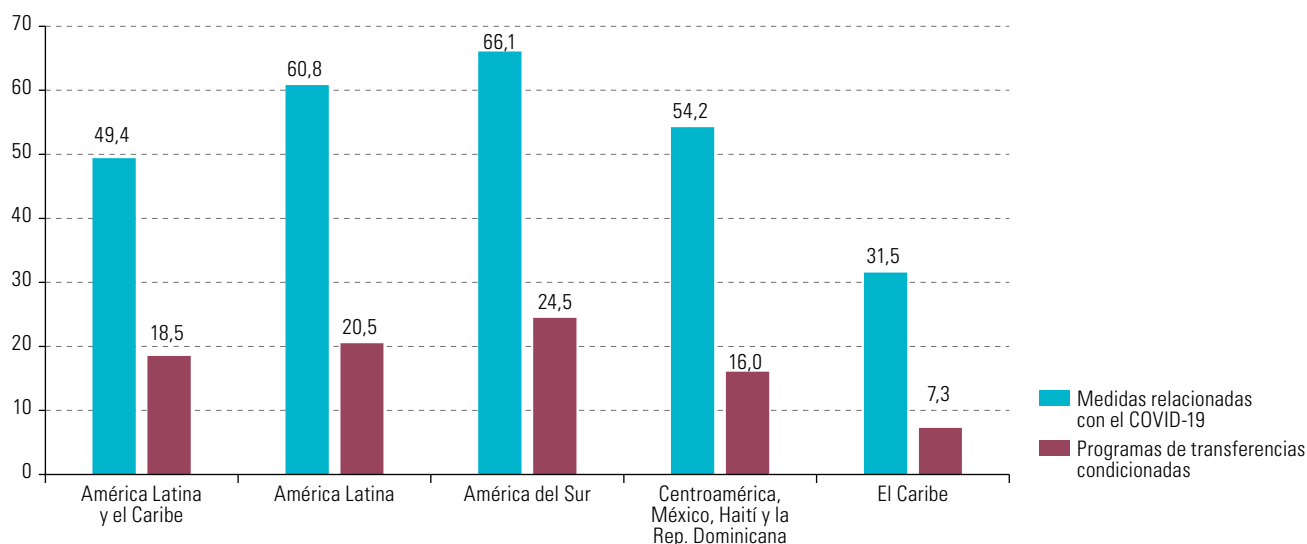
ciclo de vida, los gobiernos han respondido a la pandemia con un conjunto inédito de programas de protección social de emergencia dirigidos principalmente a los hogares en situación de pobreza o que tienen mayor riesgo de caer en ella, como es el caso de los trabajadores informales (CEPAL, 2020b).

Las medidas de confinamiento y cuarentena adoptadas para aplanar la curva de contagios y prevenir el colapso de los sistemas sanitarios no pueden sostenerse a largo plazo sin mantener los ingresos de los hogares. Es por ello por lo que los programas de protección social de emergencia son fundamentales para controlar y mitigar la pandemia y reactivar la economía (CEPAL/OPS, 2020), dado que permiten aplicar las estrategias más o menos estrictas que se requieran para la contención epidemiológica sin condenar a una parte significativa de la población a la pobreza (Filgueira y otros, 2020).

Durante 2020, en 32 países se han adoptado 263 medidas no contributivas de protección social, entre las que se incluyen las transferencias monetarias, la entrega de alimentos y medicamentos y el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Se estima que las transferencias monetarias y en especie llegarían, en promedio, al 49,4% de la población de los países de la región (véase el gráfico 15). Estos programas, cuyo grado de cobertura y eficacia es diverso, se han destinado a mantener el consumo y garantizar condiciones de vida básicas, mediante la adaptación y extensión de transferencias monetarias y en especie ya existentes y la creación de nuevos instrumentos.

Gráfico 15

América Latina y el Caribe (28 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (2020), y de los programas de transferencias condicionadas (PTC)^a, promedio simple por subregiones (último año disponible)^b
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se considera la cobertura de los programas de transferencias condicionadas u otros programas permanentes de transferencias monetarias del último año con información disponible en la Base de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>. Non-contributory Social Protection Programmes Database Latin America and the Caribbean.

^b América del Sur incluye a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); Centroamérica, a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, México, Haití y la República Dominicana; y el Caribe a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

G. Aumento del gasto público social y gasto de emergencia

La pandemia ha afectado directamente las decisiones sobre el gasto público, en general, y el gasto social, en particular. En América Latina, la evolución del gasto público social hasta 2019 muestra que la inversión de recursos del gobierno central en políticas sociales mantuvo la tendencia creciente observada en las últimas dos décadas. En el promedio de América Latina, el gasto público social del gobierno central como porcentaje del PIB desde 2000 acumuló un incremento del 36%, si bien con una relativa estabilización en los últimos años, llegando al 11,5% del PIB en 2019. Por su parte, en cinco países del Caribe de habla inglesa, donde el gasto público social del gobierno central representó un 11,9% del PIB en 2019, se observa una cierta estabilidad en los últimos cinco años.

Los niveles de gasto son muy heterogéneos en la región, donde ocho países asignan menos del 10% del PIB al gasto público social del gobierno central y tres superaron el 17% en 2019, con montos que a su vez varían entre menos de 200 y más de 2.500 dólares per cápita al año. Estos montos se incrementan en aquellos países que informan de coberturas institucionales mayores a las del gobierno central, pero persiste el desafío de ampliar la disponibilidad de estos datos para lograr una mejor comparabilidad en toda la región.

En 2020, el gasto en protección social no contributiva de los países de América Latina y el Caribe aumentó en respuesta a la pandemia, con compromisos de recursos que se ejecutaron un 73% entre los meses de marzo y agosto debido a la urgencia de proteger el ingreso y el consumo de las familias afectadas. Entre la gran variedad de medidas no contributivas adoptadas para proteger el ingreso de los hogares afectados por la crisis se destacan las transferencias monetarias y en especie. El esfuerzo tanto en términos de recursos adicionales como de ajustes presupuestarios por parte de los países de América Latina y el Caribe para financiar estas medidas se estima en cerca de 86.214 millones de dólares durante 2020. En el promedio simple, este gasto equivale a 78 dólares por habitante, con importantes diferencias entre subregiones (véase el gráfico 16), y representa el 1,25% del PIB de 2019, 1,9 veces la proporción media de recursos del PIB ejecutada en los programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales en 2018.

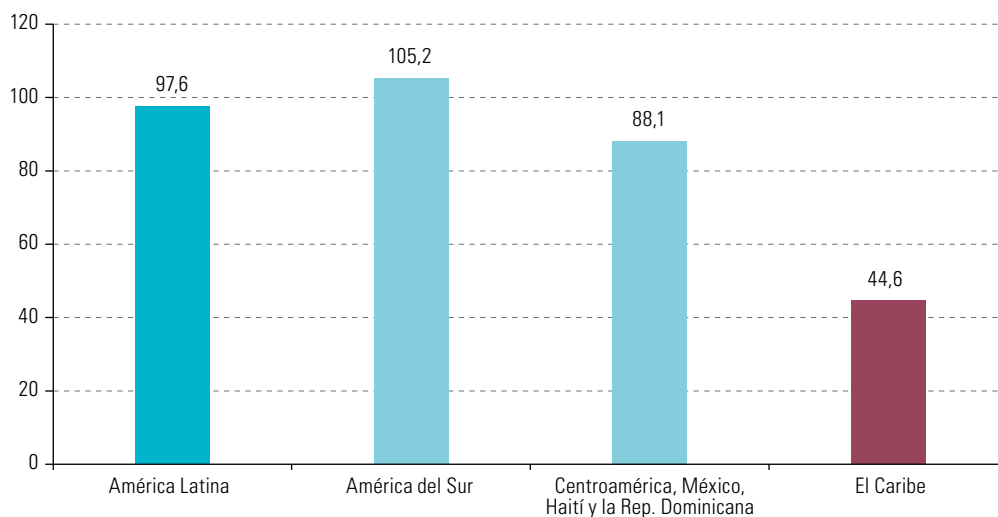
Los montos comprometidos para las medidas de emergencia revelan la capacidad de respuesta de los países al impacto de la crisis. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta la capacidad instalada de protección social, que ha permitido contener y mitigar los efectos sociales de la pandemia. Por ejemplo, los programas de protección social no contributiva implementados antes de la pandemia y que proveen transferencias monetarias a familias pobres y vulnerables también son muy importantes para proteger a la población de los efectos de la pandemia¹⁶.

Al considerar el gasto regional tanto en programas continuos de protección social no contributiva como en los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales, así como los gastos de emergencia que han realizado los países de la región en 2020 para enfrentar la pandemia, es posible estimar el costo adicional de implementación de la transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza per cápita propuesta por la CEPAL (2020b y 2020g) para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, satisfaciendo las necesidades básicas y sosteniendo el consumo de los hogares (véase el gráfico 17).

¹⁶ Por ejemplo, en el Uruguay, las Asignaciones Familiares (Plan de Equidad) cubren alrededor del 11% de la población con un gasto del 0,33% del PIB y la Tarjeta Uruguay Social cubre alrededor del 12% de la población con un gasto del 0,15% del PIB (CEPAL, 2020g). En México, a partir de 2019, se amplió significativamente la cobertura de las transferencias monetarias, universalizando la pensión para adultos mayores y proveyendo becas universales para estudiantes de bachillerato y para personas con discapacidad, entre otras medidas.

Gráfico 16

América Latina y el Caribe (28 países): gasto estimado promedio por habitante en transferencias de emergencia monetarias y en especie, marzo a diciembre de 2020^a (En dólares corrientes)^b



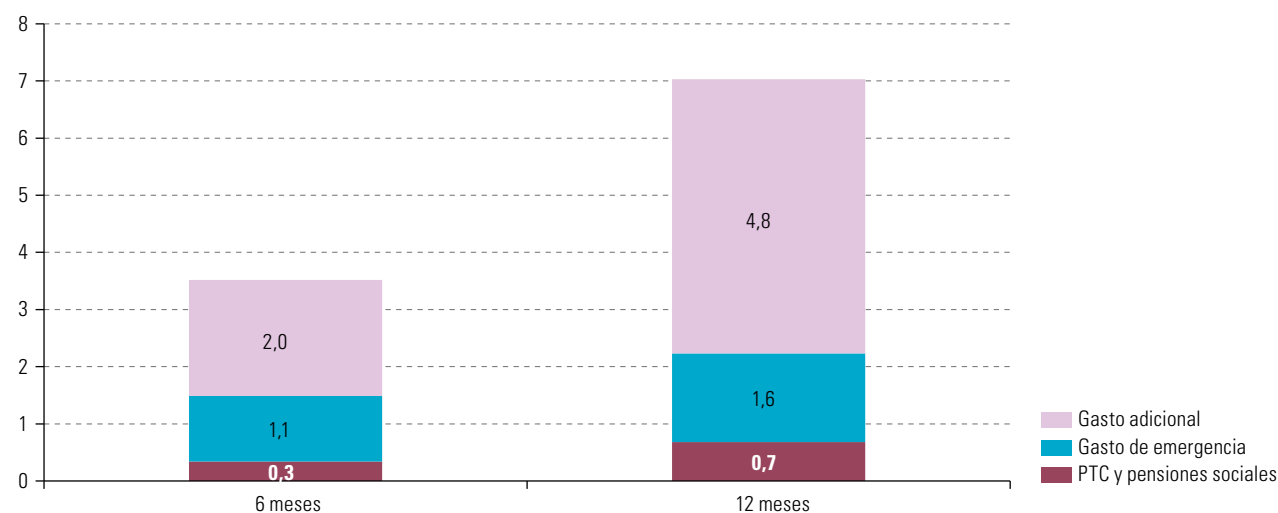
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los 28 países de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 18 países de América Latina y 10 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: 10 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y la República Dominicana. La población total por país en 2020 corresponde a la publicada en CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^b Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>, con excepción de Venezuela (República Bolivariana de) para la cual se utilizó la tasa de cambio diaria promedio publicada por el Banco Central de Venezuela [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/tipo-cambio-de-referencia-smc>.

Gráfico 17

América Latina (18 países ^a): estimación del gasto adicional de transferencias equivalentes a una línea de pobreza complementarias a las medidas permanentes y las de emergencia ^b, destinadas a toda la población en situación de pobreza, por seis meses o doce meses (En porcentajes del PIB de 2019)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se considera la misma cantidad de recursos para 6 y 12 meses.

H. La economía del cuidado como sector estratégico de una reactivación con igualdad

La actual división sexual del trabajo y organización social del cuidado persisten como uno de los nudos estructurales de la desigualdad en la región (CEPAL, 2018) y es posible prever que se agudicen en el contexto de la pandemia, atentando contra el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y su autonomía. Además, producen una serie de ineficiencias económicas y sociales con externalidades negativas para el conjunto de la sociedad y vulneran los derechos tanto de quienes cuidan como de quienes reciben los cuidados.

La economía del cuidado comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada en el seno de los hogares, principalmente por parte de las mujeres, así como el trabajo doméstico y de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral, en el cual también participan mayoritariamente las mujeres (OIT, 2018) (véase el diagrama 1). Dentro del trabajo de cuidados remunerado, destaca en particular la provisión de bienes y servicios para los hogares que realizan las trabajadoras domésticas remuneradas, cuyas condiciones de empleo siguen siendo el reflejo de la subvaloración de las tareas de cuidado llevadas al ámbito mercantil (CEPAL, 2019b).

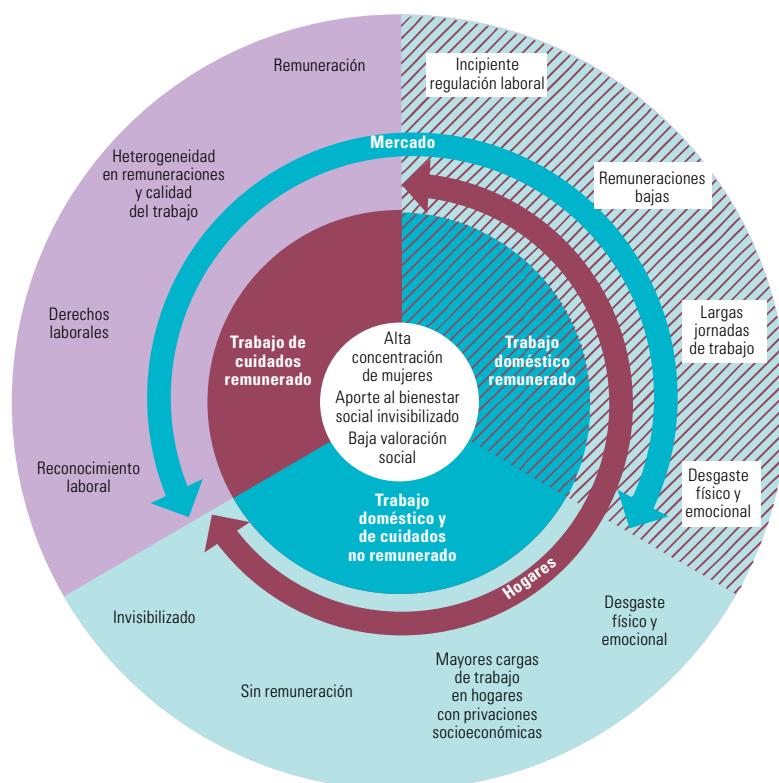


Diagrama 1
Economía del cuidado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019.

La economía del cuidado considera los cuidados en su escala más micro, mediante la observación de las labores fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo que se realizan en el seno de los hogares y las comunidades. También considera las dinámicas de los cuidados situadas en los mercados y el empleo o en la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas. Al relacionar la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros con el sistema económico, se vincula el concepto del cuidado al valor económico (muchas veces invisible y no reconocido) que genera (Montaño y Calderón, 2010).

El cuidado es una función social que involucra a personas destinatarias y proveedoras y debería entenderse como un derecho, específicamente: a cuidar, a ser cuidado, a no cuidar y a autocuidarse. Quien cuida asume responsabilidades hacia la otra persona y realiza diferentes tipos de esfuerzos físicos, mentales y emocionales. El cumplimiento de esta responsabilidad genera un vínculo emocional entre quien cuida y quien recibe el cuidado (CEPAL, 2019b).

A su vez, la organización social del cuidado refiere a la manera en que socialmente se organiza la reproducción de las personas. Es decir, la manera en que, las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, de modo interrelacionado, producen y distribuyen cuidado (Rodríguez Enríquez, 2015). Por ejemplo, la oferta de servicios públicos o privados, accesibles y de calidad, influye en la redistribución de las responsabilidades desde los hogares hacia el Estado y el sector privado, lo que libera tiempo de las mujeres y contribuye a mejorar su autonomía económica (CEPAL, 2019b).

Frente a la pandemia, es necesario reflexionar sobre los beneficios de las respuestas que integran una perspectiva de género y hacen énfasis en la economía del cuidado. Incluso antes de la pandemia, en la región, la rígida división sexual del trabajo, junto con el déficit de políticas integradas de cuidado, tenía fuertes implicaciones en términos de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y entre territorios y países.

La pandemia ha revelado el enorme costo que significa para los países de la región no tener un sistema integrado de cuidados de amplia cobertura, desfeminizado y de calidad. Por esto es urgente invertir en este sector para enfrentar la crisis, garantizar el derecho a cuidar y a recibir cuidados, así como reactivar la economía desde una perspectiva de igualdad y desarrollo sostenible. Esta inversión sería menor que los costos de la inacción que afectan a diversos grupos de la sociedad: en términos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la inversión en la economía del cuidado contribuye, entre otros, a eliminar la pobreza e implementar sistemas y medidas apropiados de protección social para todas las personas (ODS 1), garantizar una vida sana (ODS 3), lograr de la igualdad de género (ODS 5), promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible (ODS 8) y reducir las desigualdades (Objetivo 10) (CEPAL, 2019b).

I. El malestar social en sociedades altamente desiguales

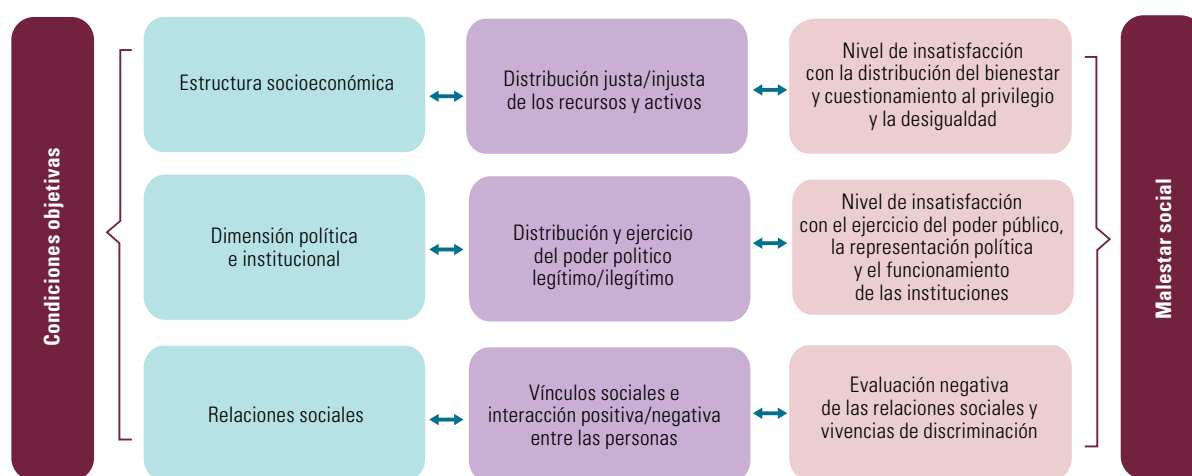
En la región existe un creciente malestar social con relación a las principales dimensiones que estructuran la vida social. Previo a la pandemia, se observaba una inconformidad considerable respecto de la persistente desigualdad en la distribución de los recursos y una percepción de desprotección frente a múltiples riesgos, en especial laborales y económicos, a veces en contextos de elevados niveles de endeudamiento de los hogares. Se advertía también una insatisfacción con el funcionamiento de la política y sus actores, una creciente desconfianza en las instituciones y con el funcionamiento de la democracia, pese a que esta aún se valora por la mayoría como la mejor forma de gobierno. En un contexto de relaciones sociales marcadas por la desconfianza y la discriminación, todo esto ha derivado en demandas por mayor igualdad y no discriminación, y en algunos casos, en procesos de movilización social y protestas que exigen transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas.

El malestar social (véase el diagrama 2) es una vivencia subjetiva con múltiples expresiones, y es inseparable de las condiciones objetivas y materiales que caracterizan la vida cotidiana de las personas (PNUD, 2012). En sus diferentes manifestaciones,

el malestar puede ser factor de transformación y de progreso social, dando origen a movimientos sociales y demandas de cambio compartidas por amplios sectores. No obstante, también puede generar una apatía o desafección política sin que el descontento tenga una expresión estructurada a través de demandas específicas. Asimismo, la falta de respuesta por parte de gobiernos e instituciones al malestar, o las respuestas que no son sostenibles en el tiempo, pueden generar grandes tensiones, conflictividad e inestabilidad.

Diagrama 2

Dimensiones analíticas del malestar social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La ampliación de los estratos de ingresos medios y 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. En la región, la ciudadanía cuestiona crecientemente los patrones de discriminación y desigualdad que permean las instituciones y las relaciones sociales, y que cristalizan en la cultura del privilegio de origen colonial que naturaliza las profundas desigualdades socioeconómicas, de género, étnicas y raciales, entre otras (CEPAL, 2018).

Actualmente, tanto por los problemas estructurales de índole social y económico como por la pandemia, en la región se experimenta un marcado deterioro de las condiciones de vida, que se observa en el aumento del desempleo, la pobreza y las desigualdades. Estos indicadores objetivos tienen su correlato en expresiones subjetivas de malestar, tanto a nivel individual como colectivo. Los impactos sociales y económicos de la pandemia amenazan con profundizar dicho malestar, en momentos en que transformar el modelo de desarrollo imperante y consolidar un nuevo proyecto común es más urgente que nunca. Abordar los factores que originan el malestar, avanzando hacia políticas sociales centradas en el goce de derechos, la igualdad, el reconocimiento y el trato digno, junto a la construcción de pactos sociales orientados a la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas, es por lo tanto fundamental para evitar niveles crecientes de conflictividad, expresiones de violencia y crisis de representación y legitimidad democrática que obstaculizan el desempeño económico (CEPAL, 2018).

J. Escenarios y recomendaciones de política social para una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

La pandemia ha puesto al descubierto las fallas e insuficiencias de los sistemas de protección social y de los regímenes de bienestar. Pero también el papel de la política pública se está revalorizando y se reconoce el papel del Estado como actor clave e indispensable para responder a los desafíos actuales. La pandemia representa así una oportunidad para tomar un nuevo rumbo de política pública, a fin de construir sociedades más igualitarias y resilientes, mediante la implementación de políticas universales, redistributivas y solidarias, con un enfoque de derechos (CEPAL, 2020b).

En especial, se espera que en nuestra región la crisis ayude a generar un consenso en torno a la necesidad de construir verdaderos Estados de bienestar, así como modelos sostenibles de producción y de consumo. Para salir de la crisis es necesario repensar el modelo de desarrollo y consolidar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, ambiental y económica. Si bien los retrocesos que se prevén en términos sociales y económicos amenazan gravemente el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la pandemia ha evidenciado también la relevancia de sus principios centrales: la integralidad del desarrollo e interdependencia de sus dimensiones, así como el principio de “no dejar a nadie atrás”.

Las políticas sociales tienen un papel central que desempeñar como vanguardia del cambio del modelo de desarrollo. Desde la salud, la nutrición, las transferencias monetarias y la protección social en general, las políticas sociales han sido protagonistas de la acción pública para mitigar las carencias y atender las necesidades de la población en un contexto de crisis sanitaria y económica. Más allá de la emergencia, tendrán un papel fundamental en el proceso de reconstrucción. Para reconstruir y transformar con igualdad y sostenibilidad, es imprescindible avanzar hacia el trabajo decente, fomentar la corresponsabilidad en los cuidados y promover la protección social universal, asegurando, entre otros, el acceso a sistemas de salud pública y pensiones de calidad (CEPAL, 2020j).

En muchos sentidos, la pandemia ha sacudido el *statu quo* y la actual crisis puede mirarse como una “coyuntura crítica”, es decir, un momento excepcional que redefine lo que es posible, incluso lo que es pensable. Esto debido a que, ante presiones, pérdidas o riesgos extremos, la mayoría de los actores se tornan más dispuestos que antes a cambiar el *statu quo*, abriendo así ventanas de oportunidad política para cambios sociales, económicos y políticos (Weyland, 2007 y 2008). Por ejemplo, no hace mucho el ingreso básico universal era un instrumento de política controvertido y experimental. Hoy, su factibilidad, alcance y función dentro de los sistemas de protección social han entrado a la corriente principal de las discusiones. En el contexto de la pandemia y sus secuelas, se vuelve menos arduo argumentar que todas las personas necesitan acceder a un nivel básico de bienestar y de ingreso, independientemente de su situación y característica individuales.

1. Hacia un nuevo pacto social en tiempos de malestar y de pandemia

Ante una situación excepcional como la pandemia y las demandas ciudadanas de una sociedad más igualitaria y con plena garantía de derechos, hay una oportunidad para el cambio. Sin embargo, para ir más lejos de un llamado basado en los buenos

deseos, es importante plantear con urgencia la necesidad de un nuevo pacto social como instrumento político para un cambio verdaderamente estructural. En tal sentido, es preciso recuperar la política como instrumento de cambio, como mecanismo para deliberar, disenter y acordar, para generar bienes públicos y pactos duraderos.

Como proceso, el pacto debería ser un intento explícito, representativo y participativo para abordar asuntos que no han tenido respuesta en los canales habituales, tendiendo así nuevos puentes entre la sociedad y el Estado. Analíticamente, pueden distinguirse dos grandes componentes de un pacto social. Por un lado, la redistribución de recursos y oportunidades materiales para acceder al bienestar; por el otro, el reconocimiento de las identidades y derechos de grupos específicos de población excluidos o discriminados de los diversos ámbitos de la vida social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). Según el contexto, un pacto puede contener elementos de ambas dimensiones, o bien centrarse específicamente en una de ellas.

El pacto social es un instrumento político que sirve para decantar consensos y acuerdos para el mediano y largo plazo. Se basa en el diálogo amplio y participativo, con un papel sólido del conjunto amplio de la población. Este diálogo hoy debe partir del espacio común que nos impone la pandemia, a saber, la vulnerabilidad universal a una crisis sanitaria, económica y social, que requiere mecanismos universales de protección y mitigación.

El pacto supone que los actores hagan una contribución e incluso que parte de los actores poderosos en términos de sus intereses inmediatos hagan cesiones importantes, con miras a lograr una situación más estable, provechosa, legítima y sostenible para el conjunto de la sociedad. La experiencia histórica indica que los actores poderosos, aunque de ninguna manera los únicos, son interlocutores indispensables que deben participar de forma activa y comprometerse con los resultados. También deben ser incorporados activamente los principales movimientos y sectores sociales, desde los trabajadores hasta los sectores más marginados de la sociedad. Es fundamental escuchar la voz de la sociedad civil, cuyas organizaciones con frecuencia están en la vanguardia para impulsar las demandas de la ciudadanía, así como la exigencia de mayor rendición de cuentas por parte del Estado y, en general, de los actores políticos. En ello, las y los jóvenes constituyen un caudal de cambio y de transformación, incluso en los momentos críticos de la pandemia. Reconocer su riqueza, su potencial y su aporte concreto es fundamental para avanzar en sociedades verdaderamente orientadas hacia un nuevo modelo de desarrollo y un Estado de bienestar.

Finalmente, un nuevo pacto social debe abrir discusiones y abordar temas relegados o incluso omitidos por los principales actores económicos y políticos, con respuestas solidarias en los costos y el financiamiento, lo que exige pactos fiscales que promuevan una fiscalidad progresiva y sostenible, asegurando recursos constantes y suficientes para el bienestar y la resiliencia de la población.

2. Estado de bienestar y protección social universal

Las respuestas de protección social de emergencia adoptadas por los países, necesarias para atender las manifestaciones más agudas de la crisis, deben articularse con medidas orientadas a fortalecer el Estado de bienestar. En el corto plazo, es necesario contrarrestar la pérdida de fuentes de ingresos laborales y sostener la demanda, al tiempo que se facilita el acceso a la salud. Las acciones clave son el establecimiento de una garantía de ingresos, especialmente para la población en situación de pobreza y los trabajadores informales y precarios, así como el acceso universal a la atención médica de todos quienes lo necesiten, a los servicios básicos y a la alimentación adecuada.

Desde una perspectiva de derechos y para evitar un grave deterioro en las condiciones de vida, en el mediano y largo plazo, es imperativo repensar la arquitectura del bienestar en nuestras sociedades. Para evitar otra década perdida, es clave construir un Estado de bienestar que asegure servicios públicos universales y de calidad —educación (véase el recuadro 1), salud, transporte, servicios ambientales— y amplíe el acceso a estos, reduciendo las brechas de bienestar. La garantía de ingresos debe ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella, como los estratos de ingresos bajos no pobres y los medios bajos. Esto permitiría avanzar hacia un ingreso básico universal que se debe implementar gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país (CEPAL, 2020b).

Recuadro 1

Repensar la educación: innovaciones y riesgos en tiempos de pandemia

La pandemia ha puesto en evidencia las grandes brechas de inclusión que existen en la educación y ha planteado retos importantes para los sistemas educativos (CEPAL/UNESCO, 2020).

La suspensión de las clases presenciales ha demostrado que la estructura organizativa de la escuela, con su rigidez de calendarios y contenidos, debe transformarse y flexibilizarse para dar cabida a la diversidad de trayectorias a lo largo de la vida, y que la educación tiene lugar en múltiples espacios y no solo en la escuela. También ha visibilizado la relevancia de la participación parental y comunitaria en los procesos educativos, que debería mantenerse después de la crisis, buscando canales de participación más formales.

La innovación en los procesos de enseñanza puede representar un hito en la modificación de los modelos pedagógicos tradicionales, en los que el docente presenta el contenido en forma unilateral y los estudiantes escuchan pasivamente, para pasar a la presentación de contenidos educativos digitales, con el acompañamiento y la guía del docente. La mayor exposición a los medios digitales puede aumentar las brechas entre los estudiantes, pero también constituye una oportunidad para promover la formación de habilidades digitales y la ciudadanía digital (Buchholz, Dehart y Moorman, 2020). Los adultos que acompañan a los estudiantes en el proceso deben contar con competencias digitales y herramientas para formar de manera integral, fomentando el autocuidado de niños, niñas y adolescentes frente a la mayor exposición a las tecnologías digitales.

Como todo evento traumático, la interrupción abrupta y sorpresiva de las actividades escolares presenciales, así como el aislamiento de la vida social y, en muchos casos, las restricciones económicas que amenazan la subsistencia tienen importantes efectos en la salud mental de las personas. En el período de recuperación, será muy importante centrarse en el bienestar y las habilidades socioemocionales de los estudiantes y del personal docente, pues este tipo de habilidades permite abordar contextos traumáticos con calma y regulación emocional (CEPAL/UNESCO, 2020). Asimismo, posibilita el fortalecimiento del pensamiento crítico para tomar decisiones informadas (UNESCO, 2020).

El retorno a las aulas y la recuperación de los procesos educativos también requieren la coordinación y articulación de las tareas de planificación y ejecución del sector educativo con las de otros sectores, particularmente en lo que respecta a la salud, la nutrición y la protección social. Será muy importante construir alianzas entre diferentes sectores para crear un sistema integrado, centrado en los estudiantes y el cuerpo docente. Mientras no se retorne a las clases presenciales permanentes, es esencial visibilizar aquellos servicios sociales que el sistema escolar brinda a niños, niñas y adolescentes y que es importante retomar o mantener, como los programas de alimentación, los programas y servicios de salud sexual y reproductiva y el monitoreo de situaciones de vulneración de derechos como la violencia doméstica, entre otras.

Por último, la crisis tendrá repercusiones en el financiamiento de la educación, afectando de manera desproporcionada a los países de bajos ingresos y a las poblaciones marginadas. En consecuencia, es importante resguardar el financiamiento educativo para proteger a los sistemas nacionales de la exacerbación de las desigualdades en el acceso a la educación y la crisis de aprendizaje (CEPAL/UNESCO, 2020). Debido a la reducción del producto interno bruto (PIB), existe el riesgo concreto de la disminución del presupuesto educativo, que puede afectar el salario docente o incrementar el copago de las familias (UNESCO, 2020). Se estima que la cantidad de recursos disponibles para la educación en 25 países de la región podría disminuir más del 9% solo en 2020 (CEPAL/UNESCO, 2020).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de B. Buchholz, J. Dehart y G. Moorman, “Digital citizenship during a global pandemic: moving beyond digital literacy”, *Journal of Adolescent & Adult Literacy*, vol. 64, N° 1, junio de 2020; CEPAL/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID 19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto de 2020; UNESCO, “Promoción del bienestar socioemocional de los niños y los jóvenes durante la crisis”, *Nota temática*, N° 1.2, 2020; UNESCO, “Impacto previsto del COVID-19 en el gasto público en educación y las implicancias para el trabajo de la UNESCO”, *Respuesta del ámbito educativo de la UNESCO a la COVID-19. Nota temática*, N° 7.2, abril de 2020 [en línea] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373276_spa/PDF/373276spa.pdf.multi.

Los sistemas de protección social universales y sensibles a las diferencias son centrales para la reducción de las desigualdades, el avance hacia la inclusión social y el crecimiento inclusivo, y permiten atender la situación diferenciada que enfrentan diversas poblaciones, como los trabajadores informales, los grupos etarios más vulnerables como niños y niñas (véase el recuadro 2) y personas mayores, los habitantes de áreas rurales, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, las personas con discapacidad y los migrantes, entre otros. Asimismo, frente al hacinamiento y los déficits de servicios básicos que la pandemia ha hecho visibles, es necesario hacer inversiones públicas a gran escala en viviendas asequibles y adecuadas y en el mejoramiento de los barrios marginales, para que todas las personas y familias puedan alojarse en lugares donde gocen de una buena salud física y mental. También es necesario invertir en la ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento (Naciones Unidas, 2020a).

Recuadro 2

Transferencias universales para la infancia

Frente a los graves efectos sociales de la pandemia, los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. Sin considerar el potencial efecto de las medidas de protección social adoptadas en los países, en 2020 un 51,3% de niños, niñas y adolescentes de América Latina se encontraría en situación de pobreza. Resguardar su bienestar y desarrollo integral debe ser una prioridad en la agenda de políticas de los países, tanto durante la emergencia, como en el periodo de recuperación. Ello implica reforzar las intervenciones y estrategias intersectoriales e integrales que garanticen el pleno acceso de esta población a servicios sociales clave como la salud y la educación de calidad, con miras a prevenir y revertir el abandono escolar; los servicios básicos; la protección especial frente a situaciones de grave vulneración y violencia y la protección de los ingresos de sus hogares (CEPAL/UNICEF, 2020 y CEPAL/UNICEF/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, 2020). Si bien todas estas medidas son necesarias, ante un escenario crítico como el actual, el debate sobre la provisión de una transferencia universal para la infancia se vuelve urgente.

En el eje de sistemas universales e integrales de protección social, las líneas de acción de la *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (CEPAL, 2020), aprobada en 2019 en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, incluyen el imperativo de crear una garantía universal de ingresos básicos, incluidas las prestaciones y transferencias para niños, niñas y sus familias. Entre otros posibles instrumentos, se evalúa la incorporación gradual y progresiva de una transferencia universal para la infancia. En línea con el planteamiento del Secretario General de las Naciones Unidas, la institución de una transferencia universal para la niñez podría considerarse como un primer paso hacia una política permanente de ingreso básico universal (Naciones Unidas, 2020).

En el capítulo IV de esta edición del *Panorama Social* se estima el costo total de una transferencia monetaria anual para todos los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años de América Latina, que asciende al 5,5% del PIB para una transferencia equivalente a una línea de pobreza y al 2,6% del PIB para una transferencia equivalente a una línea de pobreza extrema. El impacto social de estas transferencias sería muy positivo: transferir el equivalente de una línea de pobreza a toda la población de 0 a 17 años de América Latina por un año reduciría en 17 puntos porcentuales la pobreza en la región y, de transferirse el equivalente de una línea de pobreza extrema, el impacto sería de 7 puntos porcentuales. Asimismo, en el primer caso el coeficiente de Gini en la región pasaría de 0,488 a 0,404 y en el segundo a 0,437.

Estas transferencias ayudarían a prevenir los graves efectos de la pobreza en el desarrollo cognitivo y psicológico y la salud de niños, niñas y adolescentes (Save the Children, 2020). La evidencia muestra asimismo que las prestaciones con mayor cobertura tienen mejores resultados en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad (ODI/UNICEF, 2020), que las transferencias universales conllevan también menores costos administrativos (Ortiz y otros, 2017) y menos errores de inclusión y exclusión de potenciales destinatarios (Coady, Grosh y Hoddinot, 2004; Bastagli, 2009; ODI/UNICEF, 2020). Si bien las transferencias universales a la infancia por sí solas no lograrían erradicar la pobreza y reducir la desigualdad, pueden considerarse como un componente clave de los sistemas universales de protección social. La apuesta por las transferencias monetarias universales se acercaría a algunas políticas ya establecidas y de larga data en países desarrollados, donde las prestaciones familiares de tipo universal, contributivas o no contributivas (Filgueira y Rossel, 2017), constituyen uno de los eslabones cruciales de las políticas en el marco de los Estados de bienestar maduros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Bastagli, "From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America", *IPC-IG Working Paper*, N° 60, 2009; CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, 2020; CEPAL/UNICEF/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, "Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF-Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, noviembre de 2020; CEPAL, *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020; Naciones Unidas, *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York, 2020; D. Coady, M. Grosh y J. Hoddinot, *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004; F. Filgueira y C. Rossel, "Confronting inequality: social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide", *serie Políticas Sociales*, N° 226 (LC/TS.2017/139), Santiago, CEPAL, 2017; Overseas Development Institute (ODI)/UNICEF, *Universal Child Benefits: Policy Issues and Options*, Nueva York, 2020; I. Ortiz y otros, "Universal social protection floors: costing estimates and affordability in 57 lower income countries", *EES Working Paper*, No. 58, Ginebra, Departamento de Protección Social, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017; Save the Children, *Universal Child Benefits (UCBs): A foundation to end child poverty*, 2020.

3. Cierre de brechas, lucha contra la discriminación y enfoque de derechos

Vistas las tendencias analizadas en esta edición del *Panorama Social de América Latina*, el cierre de las brechas de desigualdad y la lucha contra la discriminación son esenciales. El malestar social está fuertemente vinculado a la percepción de que las grandes desigualdades en todos los ámbitos son el resultado de un sistema social y económico injusto y sesgado, que impide a la mayoría de las personas acceder a las oportunidades y los beneficios del crecimiento económico y el progreso tecnológico (véase el recuadro 3). Más aún, se considera que la discriminación es uno de los principales mecanismos que contribuyen a ese estado de cosas. Además de las percepciones subjetivas de las personas, la evidencia de la manera en que el género, la raza, el territorio y la edad, entre otros factores, interactúan para generar grandes brechas de desigualdad en todos los ámbitos lleva a dimensionar el papel de las políticas sociales como uno de los instrumentos más importantes para dar respuesta a las expectativas de cambio de la población.

Recuadro 3

Brechas digitales e inclusión digital

La pandemia ha mostrado las oportunidades que ofrece la tecnología para hacer frente a sus efectos en la salud, el empleo y la educación. Junto con ello, ha evidenciado las brechas existentes en términos de acceso y uso de las tecnologías digitales.

Si bien las tecnologías digitales pueden ser un medio clave para la recuperación pospandemia y para apoyar una transición justa hacia el desarrollo sostenible, los cambios tecnológicos —que avanzan a una velocidad cada vez mayor y cuyos efectos económicos y sociales no se pueden predecir con certeza— pueden ensanchar las brechas, especialmente a corto plazo, pues los costos de las tecnologías suelen ser inicialmente muy altos y restringen el acceso por parte de los sectores más desfavorecidos de la población (Martínez, Palma y Velásquez, 2020).

Esto determina la necesidad de abordar los desafíos en materia de inclusión digital, respetando los derechos humanos en el entorno digital (derechos digitales) (CEPAL, 2020a) y considerando tanto la accesibilidad física como las habilidades y el ejercicio de los derechos, de manera que nadie se quede atrás en el aprovechamiento de las oportunidades que brindan las tecnologías. De acuerdo con la CEPAL (2020b, pág. 2), “la conectividad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para apropiarse del valor que generan las tecnologías digitales”. Se requiere así ampliar la cobertura de banda ancha fija, mejorar la calidad de la conexión y avanzar para universalizar el acceso a los dispositivos y a Internet, de manera que toda la población pueda aprovechar las oportunidades y los beneficios de estar conectada. Asimismo, es necesario incorporar metas de inclusión social en las políticas de innovación tecnológica, con miras a cerrar las brechas de acceso y habilidades. Se debe situar a las personas en el centro del desarrollo digital, haciendo hincapié en la inclusión digital de mujeres, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas mayores, jóvenes y residentes en territorios rurales, entre otros.

Es urgente fortalecer los mecanismos de coordinación de las diferentes entidades gubernamentales que participan en el desarrollo y la implementación de planes y políticas de tecnología digital. Se debe avanzar en el desarrollo de estrategias conjuntas en materia digital, social y económica, con un enfoque participativo que involucre a todos los actores relevantes, de manera que las barreras y las brechas se aborden intersectorialmente. Esto implica considerar la inclusión social como objetivo de las estrategias de desarrollo tecnológico e incluir la dimensión digital en la política social. Por ejemplo, durante la pandemia surgió la necesidad de digitalizar muchos servicios y prestaciones ofrecidos por el Estado, sin reemplazar los canales tradicionales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Martínez, A. Palma y A. Velásquez, “Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, CEPAL, 2020; CEPAL, *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020a; CEPAL, “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto, 2020b.

El goce de derechos, el reconocimiento y el trato digno e igualitario deben ser objetivos finales y explícitos de las políticas sociales. Para ello, los destinatarios de las políticas y los programas sociales deben considerarse como ciudadanos titulares de derechos. Asimismo, se deben promover activamente mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de las políticas sociales. Estos mecanismos deben ser accesibles para los participantes y la sociedad civil en general, y deben ser objeto de una difusión activa por parte de las propias instancias que los implementan. De lo contrario, las políticas sociales pueden fácilmente ser objeto de la desconfianza que engloba a las instituciones de gobierno y sus políticas o estar sujetas a los vaivenes de las noticias falsas (*fake news*), que merman su legitimidad y eficacia. La percepción de que tales políticas son susceptibles de manipulación política y corrupción o que son incluso una simulación para no atender las necesidades reales de las personas merman su legitimidad ante los participantes y la opinión pública en general. Esto a su vez contribuye a debilitar su financiamiento y su implementación a largo plazo.

4. La economía del cuidado como factor de reactivación

Desde la perspectiva de la igualdad de género, es fundamental que las políticas públicas establezcan mecanismos que instituyan el derecho a cuidar y a ser cuidado, poniendo de relieve el interés superior de la infancia, el derecho a la vida digna de las personas mayores y el derecho a la vida independiente de las personas con discapacidad. Además de consolidar la autonomía de las mujeres, la inclusión de la economía del cuidado en los planes de mitigación de la crisis y reactivación redundará en un mayor crecimiento económico.

Hoy más que nunca, existe en los Estados de la región un clima favorable para desarrollar políticas de distribución del trabajo de cuidado. De hecho, en enero de 2020, en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se aprobó el Compromiso de Santiago, una guía dirigida a los países para la implementación de políticas para una reactivación sostenible con los cuidados en el centro¹⁷. Sobre la base de este y otros acuerdos se recomienda:

- Contabilizar los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos de participación laboral de las mujeres, bienestar de la población, redistribución de los ingresos y del tiempo, crecimiento de las economías y aumento de los niveles de recaudación.
- Contrarrestar la precarización de los empleos relacionados con este sector, mejorando las condiciones laborales y su formalización.
- Fomentar la incorporación de nuevas tecnologías, la capacitación y la certificación de competencias en el sector de los cuidados.
- Garantizar el derecho al cuidado a las personas que lo requieren a lo largo del ciclo de vida, así como los derechos de las personas que proveen dichos cuidados, ya sea de forma remunerada o no remunerada.
- Universalizar la cobertura de los servicios de cuidados e implementar sistemas integrales de cuidado que contemplen un conjunto de políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios relacionados con las distintas necesidades de cuidados de la población.
- Incorporar la perspectiva de género en el diseño de programas de superación de la pobreza evitando el uso de condicionalidades que recarguen el tiempo de las mujeres.

¹⁷ Véase [en línea] https://conferenciಾಮujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf.

- Fomentar el principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y las familias, y mejorar la oferta de servicios de cuidados de calidad para que lleguen a los sectores más pobres sin apoyarse en el trabajo no remunerado de las mujeres.
- Expandir la cobertura de los instrumentos de protección social para abordar la situación de las trabajadoras con empleos precarios, las trabajadoras informales, las trabajadoras domésticas, las mujeres sin ingresos propios, las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza y que tienen personas dependientes a cargo.

Bibliografía

- Adsera, A. y A. Menendez (2011), "Fertility changes in Latin America in periods of economic uncertainty", *Population Studies*, vol. 65, N° 1.
- Banco Mundial (2020), *COVID-19: impacto en la educación y respuestas de política pública* [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/804001590734163932/pdf/The-COVID-19-Pandemic-Shocks-to-Education-and-Policy-Responses.pdf>.
- Baqui, P. y otros (2020), "Ethnic and regional variations in hospital mortality from COVID-19 in Brazil: a cross-sectional observational study", *Lancet Glob Health*, vol. 8.
- Burki, T. (2020), "COVID-19 in Latin America", *The Lancet Infectious Diseases*, vol. 20, N° 5.
- Carfi, A. y otros (2020), "Persistent symptoms in patients after acute COVID-19", *Research Letter*, JAMA, 9 de julio.
- Castro, M. C. y otros (2018), "Implications of Zika virus and congenital Zika syndrome for the number of live births in Brazil", *PNAS*, vol. 115, N° 24, 29 de mayo [en línea] <https://doi.org/10.1073/pnas.1718476115>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020c), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Santiago, abril.
- (2020d), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.
- (2020e), "Día Mundial de la Población 2020: las huellas de la pandemia en las tendencias demográficas en la región", *Nota informativa* [en línea] <https://www.cepal.org/es/notas/dia-mundial-la-poblacion-2020-huellas-la-pandemia-tendencias-demograficas-la-region>.
- (2020f), "Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC)" [en línea] <https://celade.cepal.org/bdcelade/depualc/>.
- (2020g), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- (2020h), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2020i), *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión* (LC/PUB.2020/14), Santiago.
- (2020j), *Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe* (LC/SES.38/11), Santiago.
- (2019a), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- (2019b), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2019c), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- (2019d), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad, 2018* (LC/SES.37/3-P), Santiago.

- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), “Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago, agosto.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (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 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID 19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), “Afromdescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión”, *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños (2020), “Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF-Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, noviembre.
- Cid, C. y otros (2020), “How much do countries spend on primary care in the Americas?”, *Tracking Resources for Primary Health Care*, H. Wang y P. Berman (eds.), World Scientific Series in Global Health Economics and Public Policy, vol. 8.
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), “Análisis y respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos de COVID-19 en los sistemas alimentarios”, *Boletín*, N° 1, 16 de abril, Santiago.
- Filgueira, F. y otros (2020), “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hanlon, P. y otros (2020), “COVID-19—exploring the implications of long-term condition type and extent of multimorbidity on years of life lost: a modelling study”, *Wellcome Open Research*, vol. 5.
- Lee, R. (1990), “The demographic response to economic crisis in historical and contemporary populations”, *Population Bulletin of the United Nations*, vol. 29.
- Marteletto, L.J. y otros (2020), “Live births and fertility amid the Zika epidemic in Brazil”, *Demography*, vol. 57, N° 3.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meyerowitz-Katz, G. y L. Merone (2020), “A systematic review and meta-analysis of published research data on COVID-19 infection-fatality rates”, *International Journal of Infectious Diseases*, vol. 101.
- Möller, S. (2020), “Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe”, *serie Políticas Sociales*, N° 234 (LC/TS.2020/87), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2020a), *Policy Brief: COVID-19 in an Urban World* [en línea], <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-covid-19-urban-world>.
- (2020b), *Policy Brief: Education during COVID-19 and beyond* [en línea] https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/08/sg_policy_brief_covid-19_and_education_august_2020.pdf.
- (2019a), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420), Nueva York.
- (2019b), “2019 Revision of World Population Prospects” [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.
- Nepomuceno, M.R. y otros (2020), “Besides population age structure, health and other demographic factors can contribute to understanding the COVID-19 burden”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117, N° 25.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners* [en línea] <http://www.oecd.org/education/talis-2018-results-volume-i-1d0bc92a-en.htm>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a) “The COVID-19 response: getting gender equality right for a better future for women at work”, *Policy Brief*, mayo.
- (2020b), “ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition. Updated estimates and analysis”, 30 de junio [en línea] https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/5th_monitor.pdf.
- (2018), *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), *Actualización de la estrategia frente a la COVID-19*, Ginebra, 14 de abril [en línea] https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Salud en las Américas+, edición del 2017. Resumen: panorama regional y perfiles de país*, Washington, D.C.
- Peto, J. (2020), “Covid-19 mass testing facilities could end the epidemic rapidly”, *British Medical Journal*, vol. 368.
- PNUD (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *Desarrollo Humano en Chile. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*, Santiago.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015), “Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”, *Nueva Sociedad*, N° 256, Buenos Aires.
- Stone, L. (2020), “Short-run fertility responses to mortality events: a look to the past”, *Applied Demography*, vol. 32, N° 01, 1 de abril.
- Trucco, D. y A. Palma (2020), “Infancia y Adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/18/REV.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “How many students are at risk of not returning to school?”, *UNESCO COVID-19 education response. Advocacy paper*, 30 de julio [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>.
- Weller, J. (2020), “La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weyland, K. (2008), “Toward a New Theory of Institutional Change”, *World Politics*, vol. 60, N° 2, enero.
- (2007), *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton University Press, julio.
- Yelin, D. y otros (2020), “Long-term consequences of COVID-19: research needs”, *Lancet Infectious Diseases*, vol. 21, N° 1.

Pobreza y desigualdad: tendencias recientes e impactos previstos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Introducción

A. Evolución de la pobreza, estratificación social y desigualdad antes de la pandemia

B. Pobreza, estratificación social y desigualdad en tiempos de COVID-19

Bibliografía

Anexo I.A1

Anexo I.A2

Introducción

La crisis del COVID-19 encontró a América Latina en un período de bajo crecimiento que, aunado al deterioro de la economía mundial y las necesarias restricciones de movilidad impuestas por los gobiernos para minimizar los aspectos sanitarios de la pandemia, ha redundado en una fuerte disminución de la actividad, la ocupación y los ingresos percibidos por el trabajo. En los países de la región sobre los que se dispone de información actualizada, el incremento de la tasa de desempleo fue menor de lo esperado dada la magnitud de la contracción de la actividad, debido a dos elementos: por una parte, muchas de las personas que perdieron su empleo dejaron de buscar un nuevo puesto de trabajo; por otra parte, un conjunto de personas suspendieron su actividad laboral, pero mantuvieron vigente su contrato de trabajo. De acuerdo con las definiciones vigentes, las personas en cualquiera de estas situaciones no se consideran parte del grupo de personas desocupadas (véase el capítulo II).

Para 2020 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020a) proyecta una reducción del producto interno bruto (PIB) del 7,7% en América Latina (véase el cuadro I.1). Esto se traduciría en una reducción del PIB per cápita regional del 8,5%, que significa un retroceso a niveles similares a los registrados a mediados de la década de 2000 e implica el crecimiento de la pobreza y la desigualdad. La pandemia también ha tenido un gran impacto en las economías del Caribe, principalmente debido al colapso del sector turístico (véase el recuadro I.1).

En la mayoría de los países de la región, los gobiernos han implementado distintos programas destinados a mitigar los efectos de la pandemia y la contracción de la actividad económica en los ingresos de los hogares. Estos incluyen programas de protección del empleo mediante subsidios a la nómina, programas preexistentes de protección social contributiva y programas de protección social no contributiva. En el marco de estos últimos se han establecido múltiples transferencias de emergencia, que se analizan en detalle en los capítulos III y IV y que han permitido atenuar el impacto de la pandemia en la pobreza y la pobreza extrema. Por lo tanto, en la proyección de las tasas de pobreza y pobreza extrema para 2020 se tienen en cuenta tanto la disminución del ingreso de los hogares como la compensación parcial mediante los aportes extraordinarios realizados por el Estado.

País	Variación del PIB	País	Variación del PIB
Argentina	-11,5	Costa Rica	-4,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-8,0	Cuba	-8,5
Brasil	-5,2	El Salvador	-8,6
Chile	-5,9	Guatemala	-2,5
Colombia	-7,1	Haití	-3,0
Ecuador	-9,0	Honduras	-8,0
Paraguay	-1,6	México	-9,0
Perú	-13,4	Nicaragua	-5,5
Uruguay	-4,5	Panamá	-11,0
Venezuela (República Bolivariana de)	-28,0	República Dominicana	-5,5
América del Sur	-7,3	Centroamérica y México	-8,5
		Centroamérica	-6,6
		América Latina	-7,7

Cuadro I.1

América Latina (20 países):
variación proyectada
del PIB, 2020
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020.

Recuadro I.1**Impacto económico de la pandemia de COVID-19 en el Caribe**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la subregión del Caribe sufrirá un grave impacto económico por la pandemia de COVID-19, con una reducción del PIB del 7,9%. En un contexto de gran vulnerabilidad a las crisis externas y altos niveles de endeudamiento —en promedio, la deuda representaba el 68% del producto interno bruto (PIB) en 2019, con los porcentajes más altos en Barbados (120%), Belice (99,7%) y Jamaica (92,2%)—, la consolidación fiscal sigue siendo un desafío para las economías caribeñas en lo que respecta al proceso de recuperación pospandemia y la garantía de aspectos clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La pandemia representa un duro golpe para los países caribeños debido al colapso de sectores clave, en particular el sector turístico (incluidas las actividades de hotelería y restauración), que constituye el motor de la mayoría de estas economías. El cierre del turismo afectó a otros sectores, entre ellos la construcción y algunas actividades de distribución y agricultura vinculadas al turismo, y se tradujo en la reducción de los ingresos de un número significativo de personas, incluso en el sector informal. La pérdida de puestos de trabajo en el sector del turismo afectará desproporcionadamente a las mujeres pues, en promedio, el 10,5% de la mano de obra femenina en el Caribe trabaja en servicios de alojamiento y alimentos, en comparación con el 4,6% de los hombres^a.

A todo esto se suma la fuerte exposición del Caribe a los efectos del cambio climático. Las repercusiones anuales de los huracanes y la floración de sargazo en las playas afectan cíclicamente a una región que todavía lucha por gestionar la respuesta de protección social implementada en virtud de los desastres recientes. Se estima que para la recuperación de Antigua y Barbuda, Dominica, las Islas Vírgenes Británicas y San Martín tras los huracanes Irma y María en 2017 se requieren más de 7.700 millones de dólares. Más recientemente, el huracán Dorian afectó las Bahamas, con daños estimados en 2.500 millones de dólares, pérdidas estimadas en 717,3 millones de dólares y costos adicionales de hasta 220,9 millones de dólares.

El Caribe (13 países): variación proyectada del PIB, 2020*(En porcentajes)*

País	Variación del PIB	País	Variación del PIB
Antigua y Barbuda	-18,3	Jamaica	-9,0
Bahamas	-14,5	Saint Kitts y Nevis	-15,1
Barbados	-16,0	San Vicente y las Granadinas	-6,3
Belice	-15,5	Santa Lucía	-26,6
Dominica	-15,4	Suriname	-10,1
Granada	-12,4	Trinidad y Tabago	-6,8
Guyana	30,9		
		El Caribe	-7,9
		El Caribe (sin incluir Guyana)	-10,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/>.

A. Evolución de la pobreza, estratificación social y desigualdad antes de la pandemia

Después de más de una década de avances en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, ambas volvieron a aumentar a partir de 2015. A nivel regional, en 2019, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron 0,7 y 0,9 puntos porcentuales, respectivamente, y se observó un incremento de las brechas entre hombres y mujeres. Sin embargo, tanto las tendencias como los niveles de pobreza y pobreza extrema varían mucho de un país a otro. En relación con la desigualdad del ingreso, el ritmo de reducción del índice de Gini disminuyó considerablemente entre 2014 y 2019, a un 0,5% anual.

1. Incremento de la pobreza y la pobreza extrema y factores asociados

En 2019, el 30,5% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza por ingresos, porcentaje que equivalía aproximadamente a 187 millones de personas. De estas, 70 millones de personas, que representaban el 11,3% de la población, se encontraban en situación de pobreza extrema. Esto supone un aumento de 0,7 puntos porcentuales de la pobreza respecto de 2018 y reanuda el proceso de crecimiento de la tasa iniciado en 2015, que se había estabilizado entre 2016 y 2018. A su vez, la tasa de pobreza extrema creció 0,9 puntos porcentuales respecto de 2018, dando continuidad a un incremento constante, también iniciado en 2015, a razón de 0,7 puntos porcentuales promedio por año (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019^a

(En porcentajes y millones de personas)

A. Porcentajes

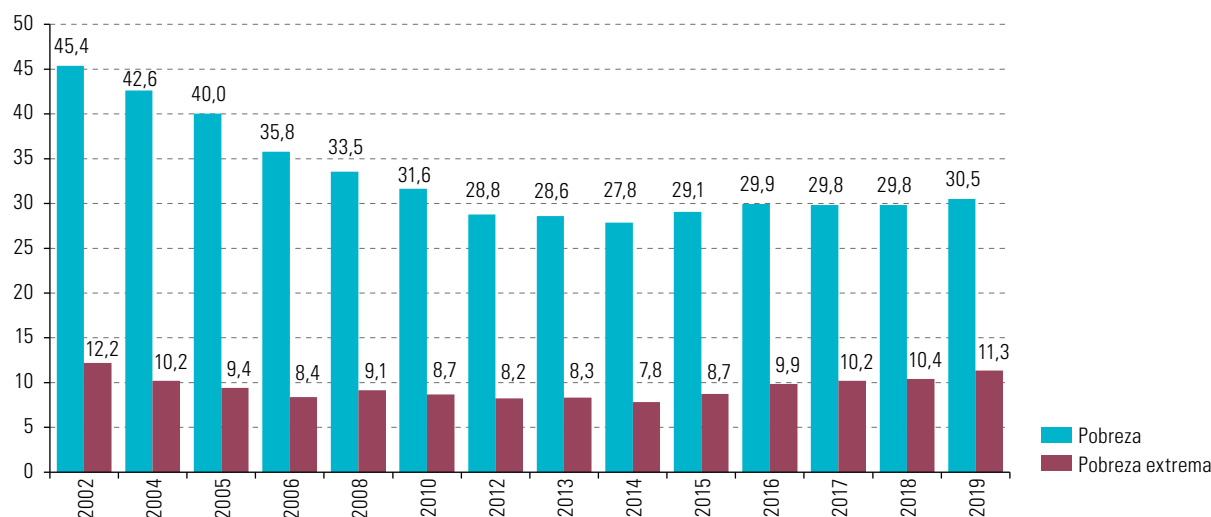
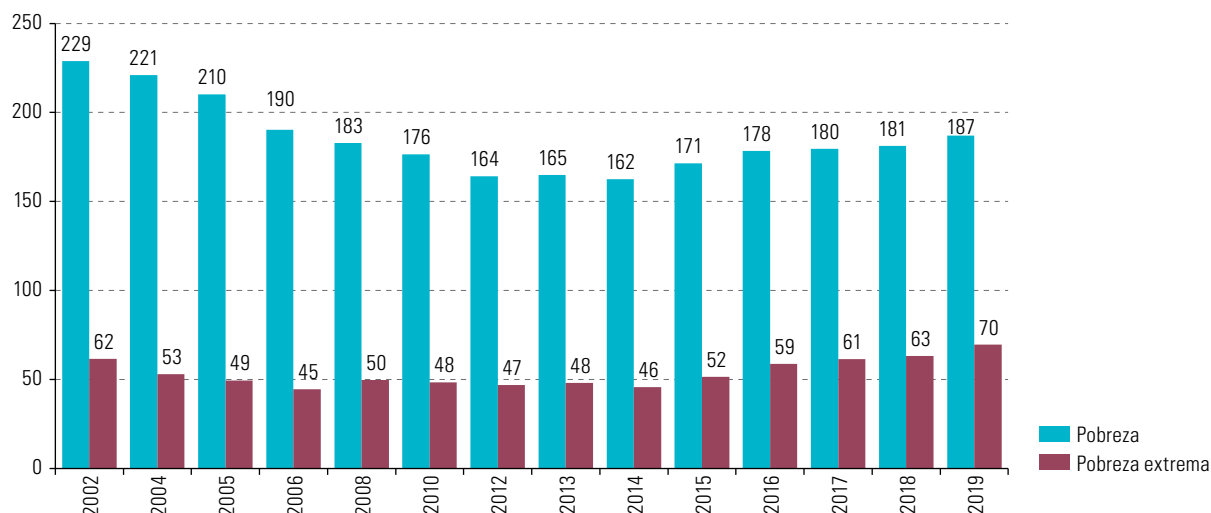


Gráfico I.1 (conclusión)

B. Millones de personas



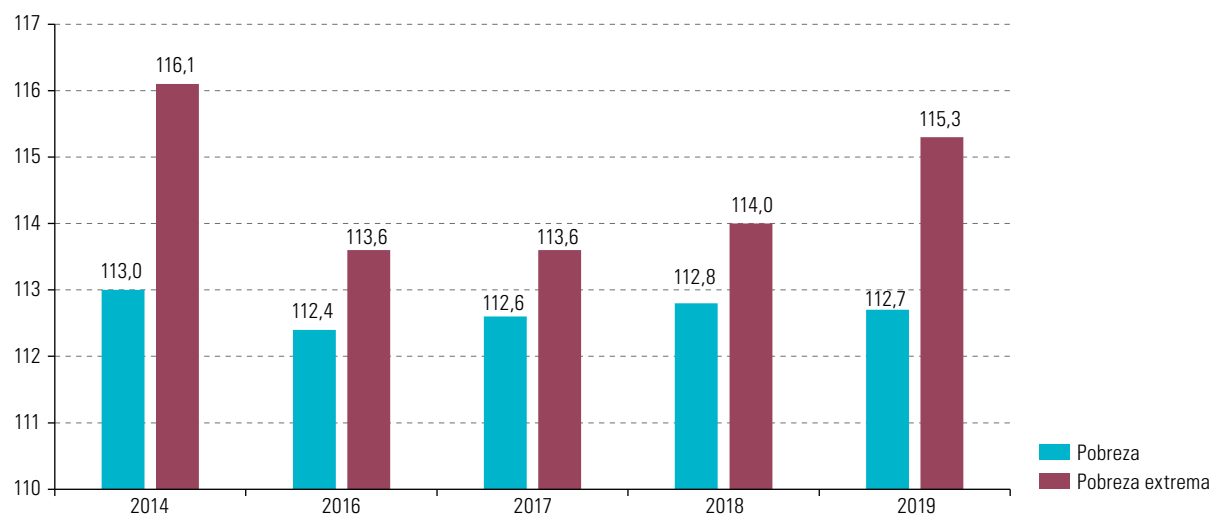
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Con respecto a las diferencias por sexo entre la población en edad de trabajar, que se reflejan en el índice de feminidad de la pobreza, se observa que la pobreza y en particular la pobreza extrema afectan mucho más a las mujeres que a los hombres. En 2019, la tasa de pobreza fue un 12,7% mayor entre las mujeres en edad activa que entre los hombres de edad similar. Esta brecha se ha mantenido relativamente constante desde 2014, cuando el índice de feminidad de la pobreza alcanzó un valor de 113,0. La brecha entre hombres y mujeres es mayor cuando se considera la pobreza extrema. En 2019, el índice de feminidad de la pobreza extrema alcanzó el valor de 115,3, que si bien es inferior al valor de 2014, es 1,3 puntos porcentuales más alto con respecto a 2018 (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2

América Latina (17 países): índice de feminidad de la pobreza y la pobreza extrema, 2014-2019^a
(En unidades)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Las cifras de pobreza y de pobreza extrema presentadas en este capítulo son calculadas por la CEPAL sobre la base de una metodología común, que tiene por objeto proporcionar una mirada regional lo más comparable posible, dentro de la heterogeneidad que presentan los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos propios de cada país.

El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como “pobre” cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza.

Las líneas de pobreza representan el nivel de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una selección de alimentos que abarca los bienes requeridos para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración su nivel de actividad física, los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios en cada país y zona geográfica.

Al valor de esta canasta básica de alimentación, denominada “línea de pobreza extrema”, se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de pobreza extrema por un factor (denominado coeficiente de Orshansky), que corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos para una población de referencia, y que toma valores distintos en cada país y entre áreas urbanas y rurales.

El valor de las líneas de pobreza y de pobreza extrema se actualiza anualmente según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC): la línea de pobreza extrema se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente a los bienes no alimentarios.

Los porcentajes de hogares y de población en situación de pobreza y de pobreza extrema se obtuvieron contrastando el valor de ambas líneas con el ingreso total per cápita de cada hogar. El ingreso total del hogar se obtiene sumando los ingresos percibidos por sus miembros (en efectivo y en especie) y abarca ingresos del trabajo, ingresos por jubilaciones, pensiones y otras transferencias, ingresos por la propiedad de activos y otros ingresos (incluido el alquiler imputado como parte del agregado de ingresos).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, 2018.

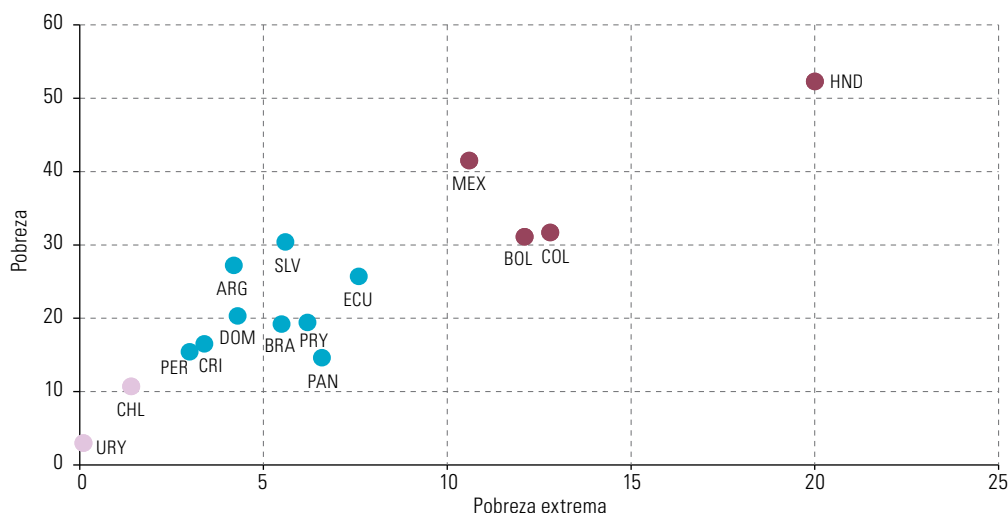
Recuadro I.2

Mediciones de pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Los países de la región se siguen caracterizando por una gran heterogeneidad en los niveles de pobreza y pobreza extrema. De acuerdo con las últimas estimaciones de la CEPAL para 14 países, con datos hasta 2019, se reconocen al menos tres grupos de países. Un primer grupo, conformado por Chile y el Uruguay, presenta niveles de pobreza bajos, en torno al 10% o inferiores, y de pobreza extrema por debajo del 2%. Un segundo grupo de países, de niveles de pobreza medios, presenta tasas de pobreza en torno al 20% y de pobreza extrema de alrededor del 5%. Conforman este segundo grupo la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, Panamá, el Perú, la República Dominicana y El Salvador. Por último, es posible distinguir un tercer grupo de países con niveles de pobreza más elevados, en los que la tasa de pobreza iguala o supera el 30% y la tasa de pobreza extrema se sitúa por encima del 10% (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México y Honduras) (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3

América Latina (15 países):
tasa de pobreza extrema
y tasa de pobreza, 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2019, excepto en Chile (2017) y México (2018).

Según estimaciones de la CEPAL, en 5 de los 13 países de la región en los que se cuenta con una encuesta de hogares para 2019, se observa una reducción de la pobreza superior a 1 punto porcentual con respecto a 2018. Este es el caso de El Salvador, con una reducción de 4,1 puntos porcentuales, Honduras (-3,4 puntos porcentuales), el Estado Plurinacional de Bolivia (-2,1 puntos porcentuales), la República Dominicana (-1,9 puntos porcentuales) y el Perú (-1,4 puntos porcentuales). En otros cuatro países, los niveles de pobreza se mantuvieron estables entre 2018 y 2019, al registrarse variaciones cercanas a 0. En esta situación se encuentran el Brasil (-0,2 puntos porcentuales), el Paraguay (-0,1 puntos porcentuales), Panamá (0 puntos porcentuales) y el Uruguay (aumento de 0,1 puntos porcentuales). En los cuatro países restantes se registraron incrementos de la pobreza: Costa Rica (0,4 puntos porcentuales), el Ecuador (1,5 puntos porcentuales), Colombia (1,8 puntos porcentuales) y la Argentina (2,8 puntos porcentuales) (véase el cuadro I.2).

Las variaciones observadas en la pobreza extrema fueron de menor magnitud. Solo en el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador se registraron disminuciones significativas (-2,6 y -2,0 puntos porcentuales, respectivamente), mientras en el Perú y la República Dominicana se registraron descensos de 0,7 puntos y en Costa Rica de 0,6 puntos. En otros cuatro países se registraron variaciones muy leves, cercanas a 0. Este es el caso del Paraguay (-0,3 puntos porcentuales), Panamá (-0,2 puntos porcentuales), el Uruguay (0 puntos porcentuales) y el Brasil (incremento de 0,1 puntos porcentuales). Se observaron incrementos leves en la Argentina (0,6 puntos porcentuales) y Honduras (0,6 puntos porcentuales) y más pronunciados en el Ecuador (1,1 puntos porcentuales) y Colombia (2,0 puntos porcentuales).

Las variaciones registradas son similares a las que se obtienen a partir de las estimaciones oficiales de pobreza. Como se ha señalado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, las estimaciones de la CEPAL y las oficiales de cada país suelen coincidir en el signo y se aproximan bastante en magnitud. Al considerar el conjunto de los 12 países en los que se cuenta con ambas estimaciones, se observa que el signo de las variaciones de la tasa de pobreza y la tasa de pobreza extrema entre 2018 y 2019 coincide en 11 y 9 de ellos, respectivamente¹.

¹ El coeficiente de correlación lineal de las variaciones de la tasa de pobreza oficiales y de la CEPAL para el conjunto de estos diez países es de 0,95, y de 0,70 en el caso de las variaciones de la tasa de pobreza extrema.

Cuadro I.2

América Latina (15 países): tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2014 a 2019^a
(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2014	2017	2018	2019	2014	2017	2018	2019
Argentina ^b	3,3	2,8	3,6	4,2	24,9	18,7	24,4	27,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,9	16,4	14,7	12,1	33,7	35,1	33,2	31,1
Brasil ^c	3,3	5,5	5,4	5,5	16,5	20,3	19,4	19,2
Chile	2,0 ^d	1,4	...	...	16,3 ^d	10,7	...	...
Colombia	12,0	10,9	10,8	12,8	31,1	29,8	29,9	31,7
Costa Rica	4,1	3,3	4,0	3,4	17,5	15,4	16,1	16,5
Ecuador	5,9	7,0	6,5	7,6	23,4	23,6	24,2	25,7
El Salvador	11,7	8,3	7,6	5,6	44,5	37,8	34,5	30,4
Honduras	19,2	...	19,4	20,0	55,3	...	55,7	52,3
México	13,0	...	10,6	...	45,2	...	41,5	...
Panamá	9,2	6,9	6,8	6,6	19,7	15,6	14,6	14,6
Paraguay	7,7	6,0	6,5	6,2	22,3	21,6	19,5	19,4
Perú	5,1	5,0	3,7	3,0	19,5	18,9	16,8	15,4
República Dominicana ^e	9,7	6,3	5,0	4,3	32,9	25,0	22,2	20,3
Uruguay	0,2	0,1	0,1	0,1	4,5	2,7	2,9	3,0
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2014	2017	2018	2019	2014	2017	2018	2019
Argentina ^b	...	4,8	6,7	8,0	...	25,7	32,0	35,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	17,1	18,4	15,3	12,9	39,1	42,2	39,9	37,2
Brasil ^c	4,5	6,4	6,5	6,5	22,8	26,0	25,3	24,7
Chile	4,5 ^d	2,3	...	...	14,4 ^d	8,6	...	...
Colombia ^f	9,9	8,4	8,2	9,6	36,2	35,2	34,7	35,7
Costa Rica ^g	6,7	5,7	6,3	5,8	22,4	20,0	21,1	21,0
Ecuador	7,7	7,9	8,4	8,9	22,5	21,5	23,2	25,0
El Salvador ^g	7,6	6,2	5,7	4,5	31,8	29,2	26,3	22,8
Honduras ^g	39,7	40,7	38,7	36,7	62,8	64,3	61,9	59,3
México ^h	20,6	...	16,8	...	53,2	...	48,8	...
Panamá	10,8	9,8	...	...	25,6	20,7	...	...
Paraguay	5,5	4,4	4,8	4,0	27,2	26,4	24,2	23,5
Perú	4,3	3,8	2,8	2,9	22,7	21,7	20,5	20,2
República Dominicana ^e	7,7	3,8	2,9	2,7	34,8	25,6	22,8	21,0
Uruguay	0,3	0,1	0,1	0,1	9,7	7,9	8,1	8,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y cifras oficiales; para el Brasil: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020", *Estudos e Pesquisas*, N° 43, Río de Janeiro, 2020.

^a Países para los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2016 en adelante.

^b Las estimaciones de la CEPAL corresponden al cuarto trimestre de cada año. Las estimaciones oficiales corresponden al segundo semestre de cada año.

^c El Brasil no tiene una estimación oficial de pobreza. Los datos corresponden a estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) indicadas en la fuente sobre la base de las líneas utilizadas por el Banco Mundial para países de renta baja y media baja.

^d Corresponde a 2013.

^e Las cifras de la CEPAL para la República Dominicana se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), correspondiente al mes de septiembre de cada año. Las cifras oficiales a partir de 2016 se basan en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) y son anuales.

^f Nueva serie de pobreza publicada en octubre de 2020.

^g Medición oficial nacional reportada en porcentaje de hogares.

^h La medición oficial de México corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Por ello, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a "pobreza extrema", y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la "pobreza total".

Al tomar como referencia el período 2014-2019, en la mayor parte de los países analizados se registró una disminución de la pobreza y la pobreza extrema. De acuerdo con la CEPAL, la tasa de pobreza se redujo en 11 países. Las disminuciones más relevantes en términos absolutos fueron las observadas en El Salvador (-2,8 puntos porcentuales por año), la República Dominicana (-2,5 puntos porcentuales por año), Chile (-1,4 puntos porcentuales por año) y Panamá (-1,0 puntos porcentuales por año). En términos relativos, hasta 2019 se registró una reducción de la pobreza superior al 7% anual respecto del valor de 2014 en cuatro países, a saber: Chile (10%), República Dominicana (9,2%), Uruguay (7,8%) y El Salvador (7,3%)². En el caso del Uruguay, si bien la reducción registrada en términos absolutos fue baja (-0,3 puntos porcentuales por año), la pobreza disminuyó un tercio de su valor original (del 4,5% en 2014 al 3,0% en 2019). A su vez, en la Argentina, el Brasil y el Ecuador se registró un incremento en la tasa de pobreza en torno a 0,5 puntos porcentuales por año, mientras en Colombia esta aumentó a un ritmo de 0,2 puntos porcentuales por año.

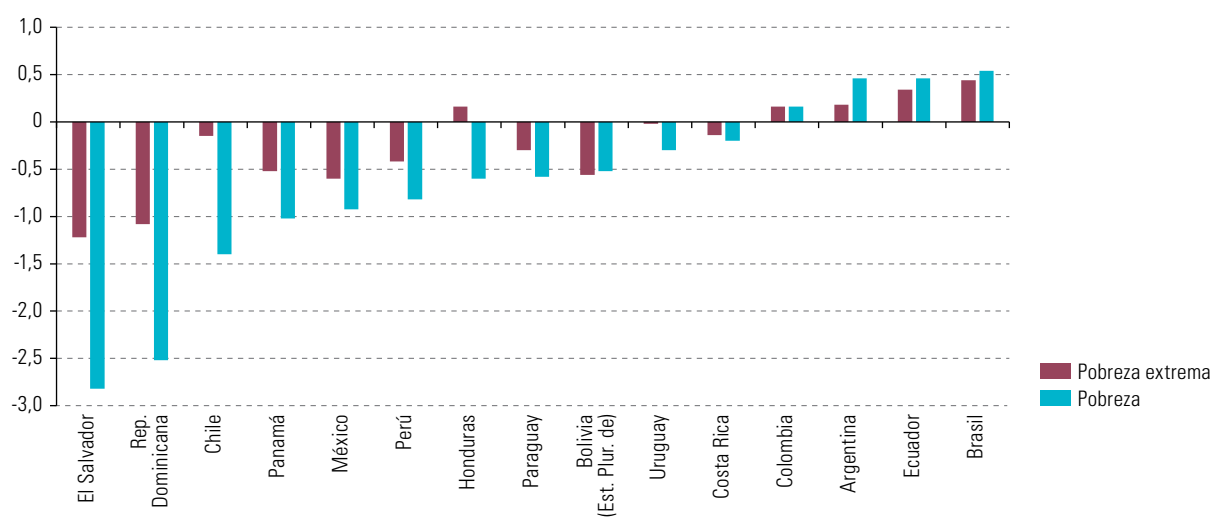
En cuanto a la pobreza extrema, se registraron reducciones de al menos 0,5 puntos por año en cinco países: El Salvador (-1,2 puntos porcentuales), República Dominicana (-1,1 puntos porcentuales), Bolivia (Estado Plurinacional de) (-0,6 puntos porcentuales), México (-0,6 puntos porcentuales) y Panamá (-0,5 puntos porcentuales). La pobreza extrema aumentó en cinco países: Brasil (0,4 puntos porcentuales), Ecuador (0,3 puntos porcentuales) y Argentina, Colombia y Honduras (0,2 puntos porcentuales). En términos relativos, se registró una reducción en la tasa de pobreza extrema superior al 10% anual en El Salvador, la República Dominicana, el Perú y el Uruguay y un incremento del 10,8% anual en el Brasil (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4

América Latina (15 países): variación anualizada de la tasa de pobreza, valores relativos y absolutos, 2014 a 2019^a

A. Variación absoluta

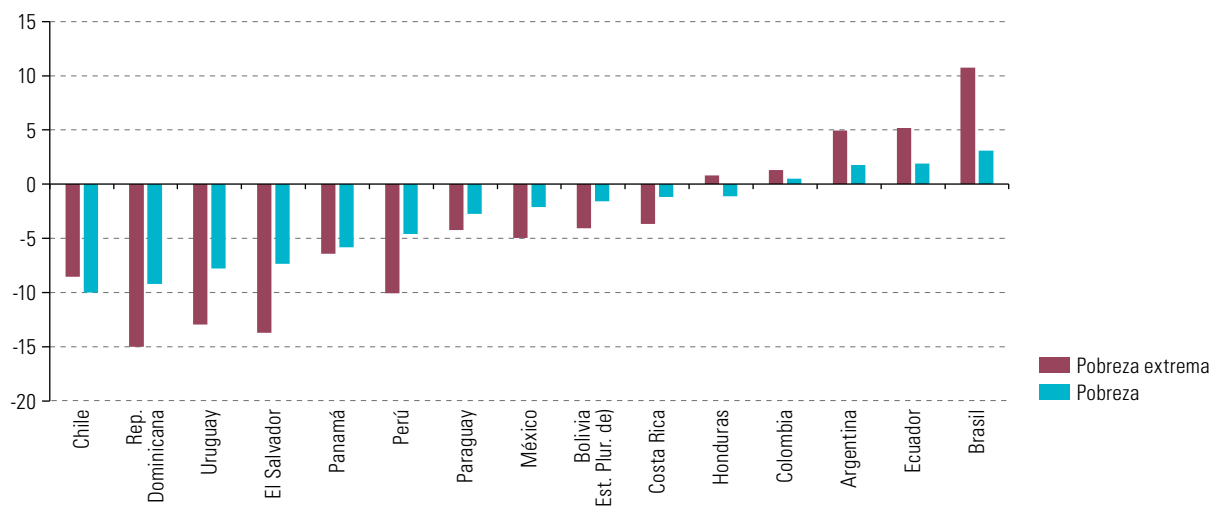
(en puntos porcentuales)



² La variación absoluta es la diferencia entre la incidencia de la pobreza en los años final e inicial, dividida entre el número de años transcurridos entre ambos. La variación relativa es el cambio porcentual de la tasa de pobreza en ese período, anualizado elevando el valor a (1/número de años transcurridos).

Gráfico I.4 (conclusión)

B. Variación relativa (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a La variación relativa corresponde a la variación porcentual de la tasa de pobreza entre los años inicial y final. La variación absoluta es la diferencia en puntos porcentuales entre ambos años. Los datos corresponden a las variaciones entre 2014 y 2019, excepto en Chile (2013 y 2017) y México (2014 y 2018). En el caso del Brasil, los datos de 2014 corresponden a la encuesta nacional de hogares (PNAD) y los de 2019 a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua).

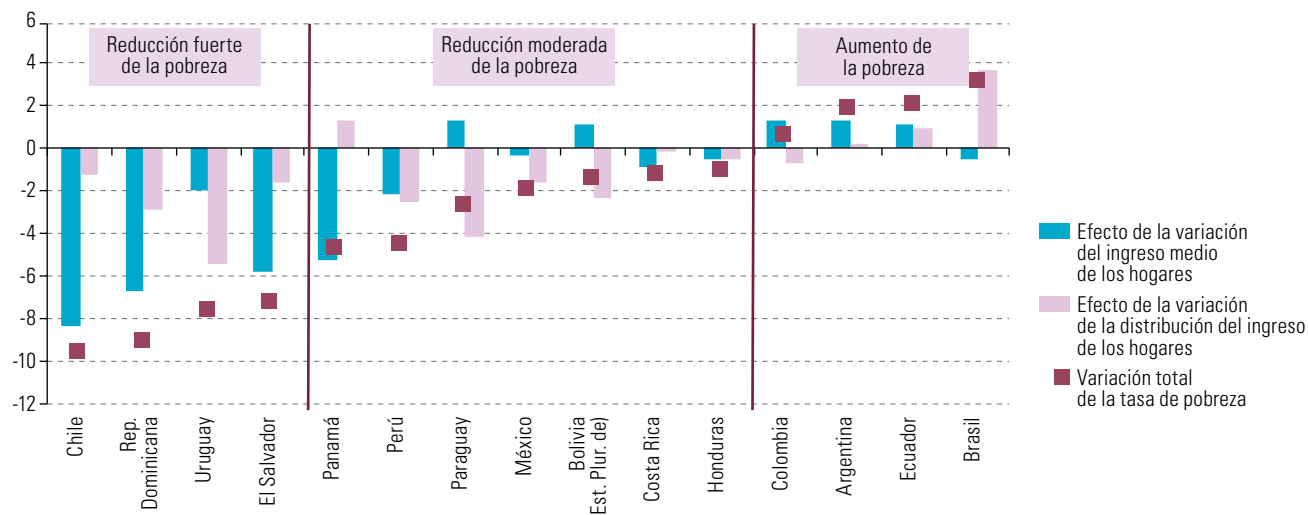
Las variaciones observadas en las tasas de pobreza a lo largo el tiempo se vinculan con los cambios registrados en el ingreso promedio de los hogares y en la distribución del ingreso entre los hogares. Así, una reducción del ingreso medio de los hogares dará lugar a un mayor incremento de la tasa de pobreza cuando está asociada a un proceso simultáneo de concentración del ingreso, en comparación con la situación en que dicha concentración no tiene lugar. Del mismo modo, un incremento del ingreso medio simultáneo a una reducción de la desigualdad dará lugar a una mayor reducción de la tasa de pobreza que la que se produciría por cada uno de los factores por separado. En estas condiciones, es posible analizar la evolución de la pobreza descomponiendo la variación de la tasa en dos elementos: el efecto de la variación del ingreso medio (también denominado “efecto crecimiento”) y el efecto de la variación de la distribución³.

Las variaciones relativas observadas en los países pueden clasificarse en tres grupos: marcada reducción en los indicadores de pobreza (disminución anual del 5% o más), reducción moderada (disminución anual inferior al 5%) y aumento. En tres de los cuatro países con reducciones marcadas de la pobreza (Chile, República Dominicana y El Salvador), el efecto crecimiento fue la principal explicación de la reducción de la pobreza registrada. En Chile este representó el 88% de la variación de la tasa de pobreza, mientras en El Salvador significó el 78% y en la República Dominicana el 68%. En el cuarto país de este grupo (Uruguay), se observa una prevalencia del efecto distribución, que representó el 70% de la reducción de la pobreza en el período analizado (véase el gráfico I.5).

³ De acuerdo con Ravallion y Datt (1992), es posible calcular un indicador de pobreza que tome la distribución del ingreso del período inicial y el nivel de ingreso medio del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el período inicial puede interpretarse como un efecto del crecimiento en el ingreso medio. Asimismo, es posible calcular la tasa de pobreza que corresponde al ingreso medio del período inicial, pero con una distribución del ingreso similar a la del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza inicial es el efecto del cambio en la distribución del ingreso. Ambos efectos también pueden calcularse intercambiando los períodos inicial y final.

Gráfico I.5

América Latina (15 países): variación anual de la pobreza y contribución relativa de los efectos "variación del ingreso medio" y "variación de la distribución", 2014-2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden al período 2014-2019, excepto en Chile (2013-2017) y México (2014-2018). En el caso del Brasil, los datos de 2014 corresponden a la encuesta nacional de hogares (PNAD) y los de 2019 a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua).

En el grupo de países con una reducción de la pobreza moderada (por debajo del 5%), el efecto distribución constituyó el factor de mayor importancia. En cuatro de los siete países que conforman este grupo (Perú, Paraguay, México, Estado Plurinacional de Bolivia) la redistribución del ingreso supuso más de la mitad de la variación. En dos de ellos (Paraguay y Estado Plurinacional de Bolivia), la mejora en la distribución compensó incluso una disminución de los ingresos promedio de los hogares, mientras en Panamá el empeoramiento de la distribución aminoró los fuertes efectos positivos del crecimiento de los ingresos medios. Por último, en el grupo de países en los que se observó un aumento de la pobreza, este se debió al empeoramiento de la distribución que, en el caso de la Argentina y el Ecuador, coincidió con una reducción del ingreso en tanto que, en el Brasil, fue apenas compensado por un leve incremento del ingreso promedio.

La entrada o salida de la situación de pobreza que experimentan los hogares a lo largo del tiempo están asociadas fundamentalmente con los cambios en el ingreso que ocurren en la parte inferior de la distribución. Así, un fuerte incremento del ingreso de estos hogares en términos reales redundará en una disminución de la pobreza. En una situación ideal, la determinación de las corrientes de ingreso que inciden en estos movimientos debería realizarse en los mismos hogares en distintos períodos mediante el uso de encuestas longitudinales. Dado que la información disponible en la región no permite hacer ese tipo de seguimiento, se utiliza un procedimiento aproximado, que consiste en analizar los cambios entre 2014 y 2019 para el mismo porcentaje de hogares en ambos años, aunque no se trate estrictamente de los mismos hogares⁴.

Las corrientes de ingresos analizadas corresponden a: i) ingresos laborales, que incluyen los salarios y los ingresos del trabajo independiente; ii) transferencias públicas y privadas, que comprenden las jubilaciones y pensiones contributivas, las transferencias

⁴ Para definir el punto de corte de la distribución, en cada país se utilizó la tasa de pobreza del año —inicial o final— en que esta fue más alta y se añadieron 5 puntos porcentuales, para contemplar a los hogares que se ubican apenas por encima de la línea de pobreza. A modo de ejemplo, si en un país la tasa de pobreza en 2014 y 2019 fue del 30% y el 25%, respectivamente, se selecciona como grupo de referencia el conjunto de hogares que pertenece al 35% de menores ingresos.

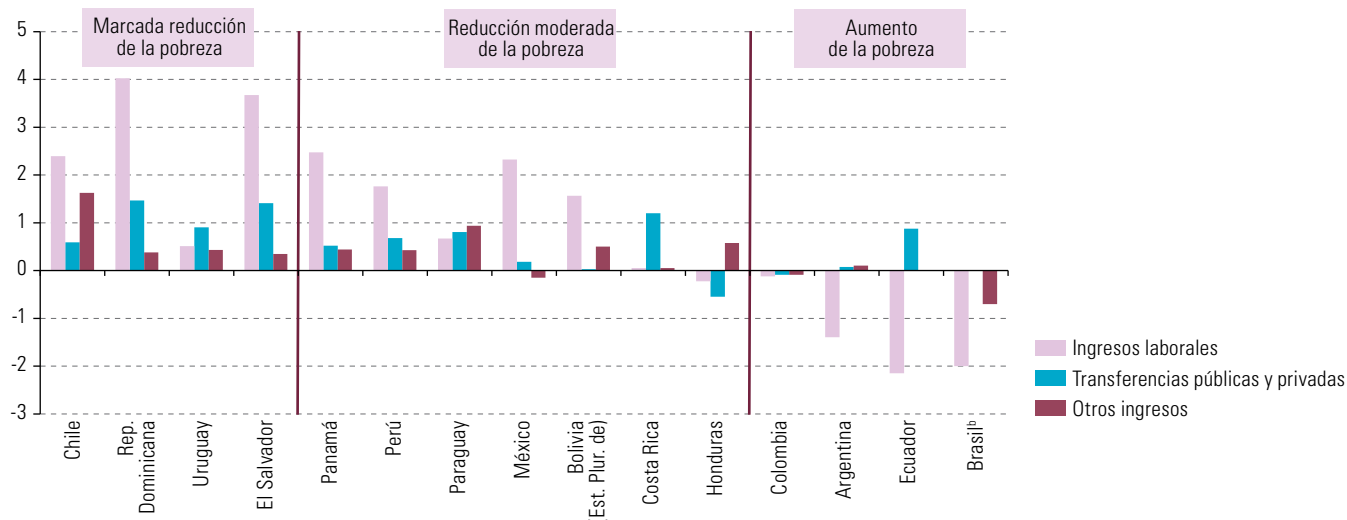
no contributivas y otras transferencias (incluidas las remesas); y iii) otros ingresos, conformados por los rendimientos de los activos (arriendos, intereses, dividendos y utilidades) y fundamentalmente, el alquiler imputado por el uso de la vivienda propia⁵.

Entre los países con mayor reducción de la pobreza (un 5% o más), el ingreso laboral fue el principal motor de crecimiento de los ingresos de los hogares más pobres en Chile, la República Dominicana y El Salvador. En el caso del Uruguay, las partidas de mayor crecimiento entre los hogares más pobres fueron las transferencias públicas y privadas y las privadas (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

América Latina (15 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2019^a

(En valores anualizados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden al período 2014-2019, excepto en Chile (2013-2017) y México (2014-2018).

^b En el Brasil no es posible efectuar una mayor desagregación de transferencias para el período completo; por ello, las transferencias públicas y privadas se presentan en la corriente de "otros ingresos".

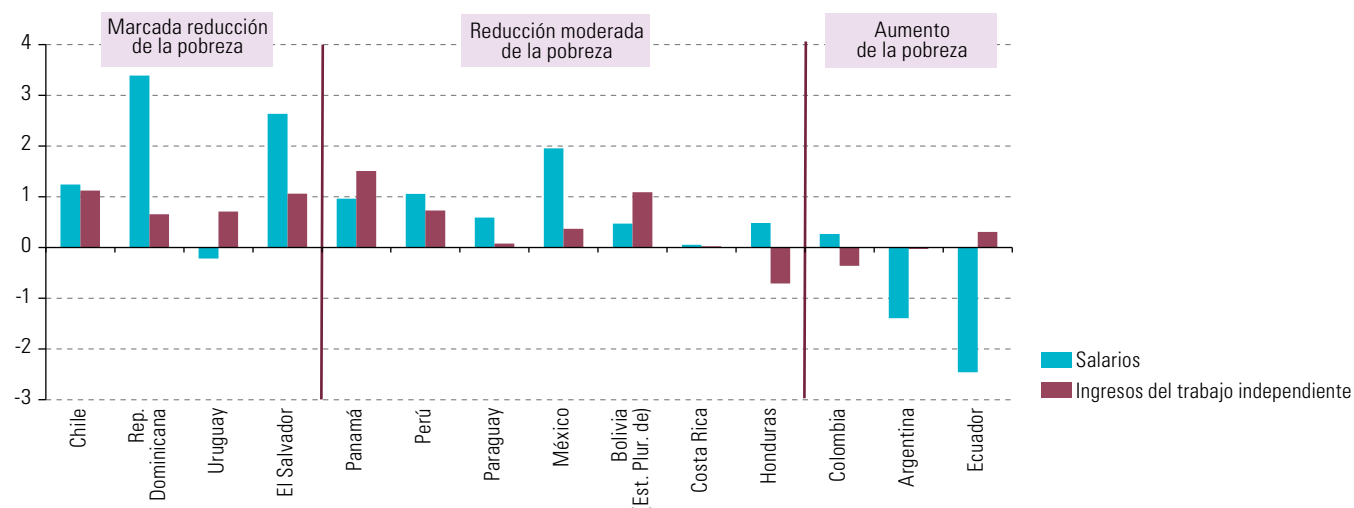
Entre los países con una reducción moderada de la pobreza, el incremento de los ingresos laborales fue el factor más importante en Panamá, el Perú, México y el Estado Plurinacional de Bolivia. En el Paraguay y Costa Rica predominaron los ingresos por transferencias públicas y privadas, mientras en Honduras el mayor incremento se produjo en la categoría "otros ingresos". En el caso de Honduras y Colombia se registró una disminución de los ingresos por concepto de transferencias públicas y privadas, debido a la contracción de las transferencias no contributivas. En el grupo de países en los que se registró un aumento de la pobreza entre 2014 y 2019, salvo Colombia, hubo una fuerte disminución de los ingresos laborales, que solo en el caso del Ecuador fueron parcialmente compensados por el ingreso de otras transferencias.

Además, es posible desagregar las variaciones de los ingresos laborales de los hogares pobres en dos componentes: remuneración de los asalariados e ingreso de los trabajadores independientes. En la mayoría de los países el primer componente explica la mayor parte de la variación del ingreso laboral, a excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá y el Uruguay, donde ambos componentes registraron variaciones similares o los ingresos de los trabajadores independientes mostraron una variación mayor (véase el gráfico I.7).

⁵ Las variaciones que aquí se analizan se calculan en términos de valor, es decir, tienen en cuenta el efecto conjunto de los cambios en la cantidad de perceptores y del ingreso promedio percibido por cada perceptor.

Gráfico I.7

América Latina (14 países): variación anual del ingreso laboral per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2019^a
(En valores anualizados)



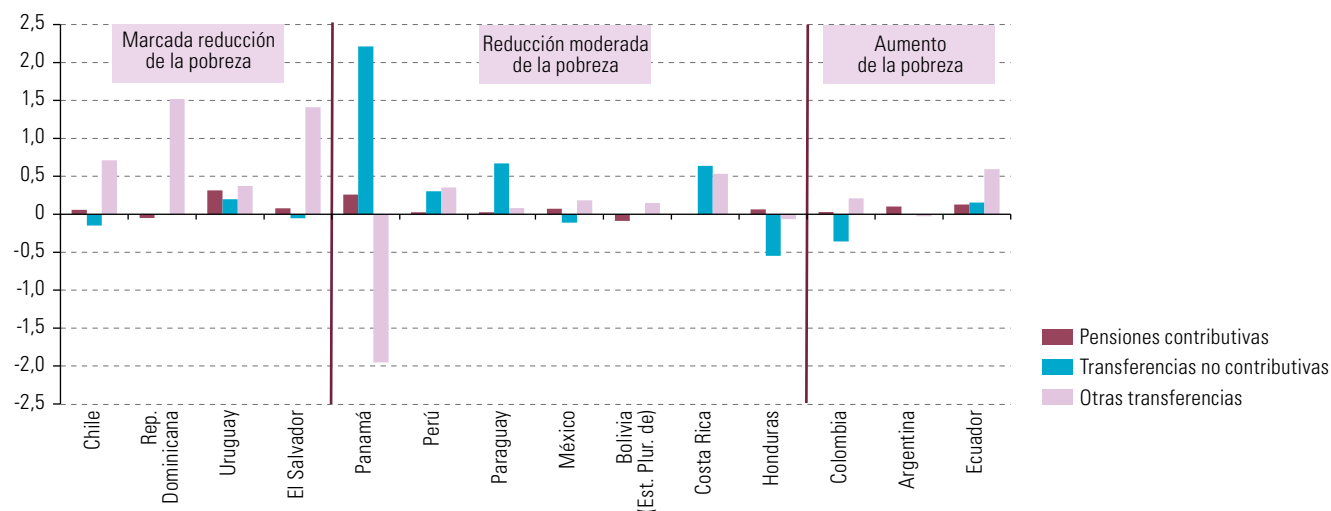
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden al período 2014-2019, excepto en Chile (2013-2017) y México (2014-2018).

Aunque en menor magnitud, las transferencias también fueron importantes en la variación del ingreso de los hogares pobres en algunos países. En particular, las variaciones de las transferencias provenientes de otros hogares e instituciones sin fines de lucro (remesas internacionales, apoyos familiares, becas, entre otros) tuvieron un impacto en el incremento del ingreso de los hogares más pobres en Chile, la República Dominicana, El Salvador y el Ecuador. En Panamá, la disminución de esta fuente de ingresos fue compensada con creces por el incremento de las transferencias no contributivas. Estas últimas significaron incrementos en los ingresos de los hogares más pobres en el Paraguay y Costa Rica y reducciones del ingreso en Honduras y Colombia. Dada la menor participación en este grupo de hogares, el aumento de las jubilaciones solo redundó en una variación positiva en el ingreso de los hogares pobres en el Uruguay y Panamá (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

América Latina (14 países): variación anual del ingreso per cápita por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2019^a
(En valores anualizados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden al período 2014-2019, excepto en Chile (2013-2017) y México (2014-2018).

2. Grupos de población con mayor incidencia de la pobreza

La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema es mayor entre las mujeres en edad activa, en las áreas rurales, entre las personas indígenas y la población afrodescendiente, los niños, niñas y adolescentes, las personas con menos años de estudio y los hogares monoparentales y extensos.

La mayor incidencia de la pobreza en las áreas rurales es una característica estructural de los países de la región, debido principalmente al menor nivel de los salarios y los ingresos de los trabajadores independientes y a la menor cobertura de los sistemas de seguridad y asistencia social en dichas zonas. En 2019, la tasa de pobreza en las áreas rurales alcanzó el 45,7%, casi 19 puntos porcentuales por encima del valor registrado en las áreas urbanas (26,9%). Del mismo modo, la pobreza extrema en las áreas rurales llegó al 21,2%, más de 12 puntos porcentuales con respecto a la tasa registrada en las áreas urbanas (9,0%).

Por otra parte, los niveles de pobreza y pobreza extrema entre las personas indígenas y afrodescendientes son más elevados en comparación con el resto de la población. En 2019, la tasa de pobreza de las personas indígenas ascendió al 46,7% y la de pobreza extrema al 17,3%, equivalentes al doble (2,1 veces) y el triple (3,1 veces) de las respectivas tasas para la población no indígena ni afrodescendiente en el conjunto de los nueve países considerados. Asimismo, los niveles de pobreza y pobreza extrema de la población afrodescendiente superan en gran medida los correspondientes a la población no indígena ni afrodescendiente en el grupo de seis países que incluyen esta característica, pues las tasas entre los afrodescendientes son aproximadamente un 60% mayores que las de la población no indígena ni afrodescendiente (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

América Latina (9 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según condición étnica y racial, 2019
(En porcentajes)

A. Países con información sobre población indígena^a

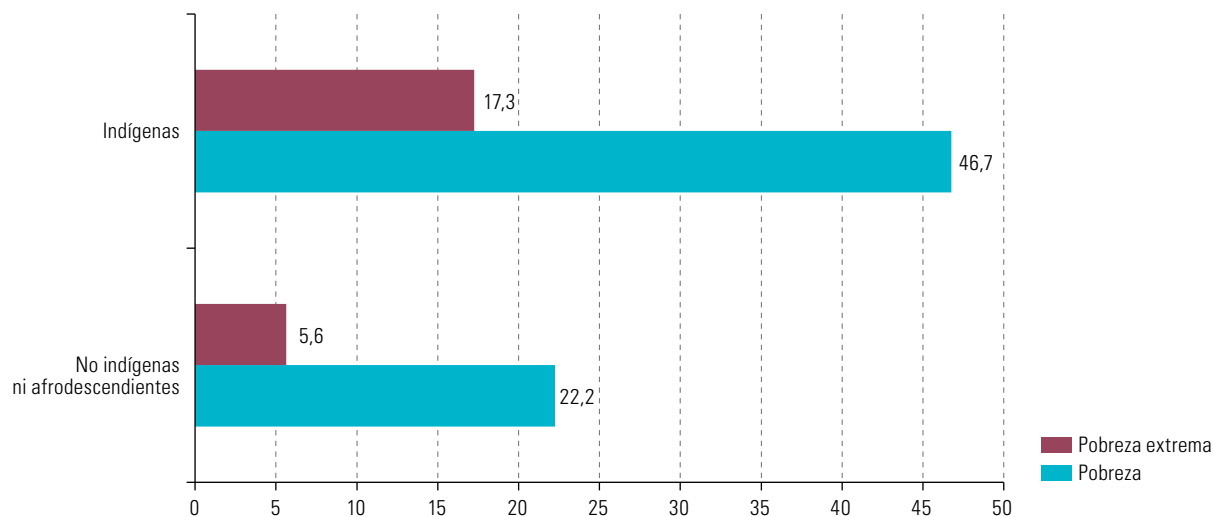
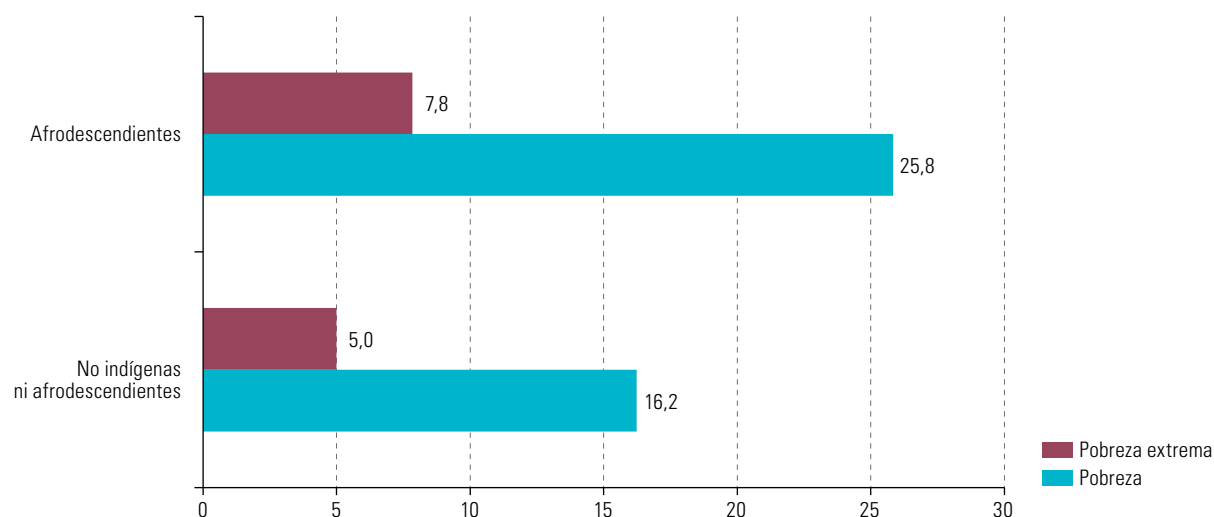


Gráfico I.9 (conclusión)

B. Países con información sobre población afrodescendiente^b

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay. El indicador de condición étnica se construye sobre la base de la autoidentificación de los encuestados y no es estrictamente comparable entre un país y otro.

^b Promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. El indicador de condición étnica se construye sobre la base de la autoidentificación de los encuestados y no es estrictamente comparable entre un país y otro.

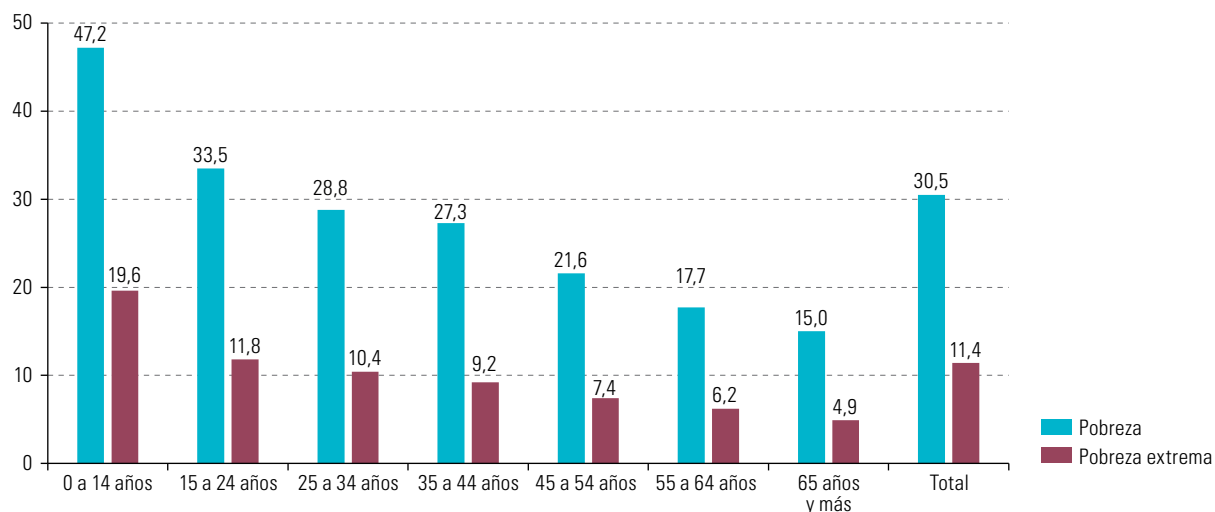
En cuanto a los grupos de edad, la pobreza y especialmente la pobreza extrema afectaron en mayor medida a la población más joven, en particular a niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años. A nivel regional, la probabilidad de encontrarse en situación de pobreza y pobreza extrema disminuye conforme las personas avanzan en el ciclo de vida: los valores mínimos para ambas se observan en el grupo de 65 años y más. En 2019, la tasa de pobreza en el grupo de personas de hasta 14 años triplicó con creces la registrada en el grupo de 65 años y más, mientras esta misma relación fue cuatro veces mayor en el caso de la tasa de pobreza extrema (véase el gráfico I.10).

Las diferencias observadas por grupos de edad tienen una estrecha relación con las formas de organización familiar. En efecto, las tasas de pobreza en los hogares unipersonales y en los hogares integrados por jefe y cónyuge sin hijos (característicos de las personas mayores o los adultos jóvenes) son, en promedio, tres veces menores que en otros tipos de arreglos, que incluyen dos generaciones (hogares biparentales con hijos, monoparentales) o que pueden incluir tres o más generaciones (extensos) o personas sin lazos de parentesco (compuestos). En el caso de la tasa de pobreza extrema, el máximo valor se observa en los hogares monoparentales, que en su mayoría (85%) están encabezados por mujeres a cargo de niñas, niños y adolescentes⁶. En 2019, uno de cada tres hogares monoparentales se encontraba en situación de pobreza, con casi la mitad de ellos en situación de pobreza extrema. Esto compromete las posibilidades de desarrollar una vida plena, tanto de los menores, como de los adultos encargados de ellos (véase el gráfico I.11).

⁶ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, "Tipos de hogares por sexo del jefe de hogar según área geográfica" [en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2465&idioma=e>.

Gráfico I.10

América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según grupos de edad, 2019^a
(En porcentajes)

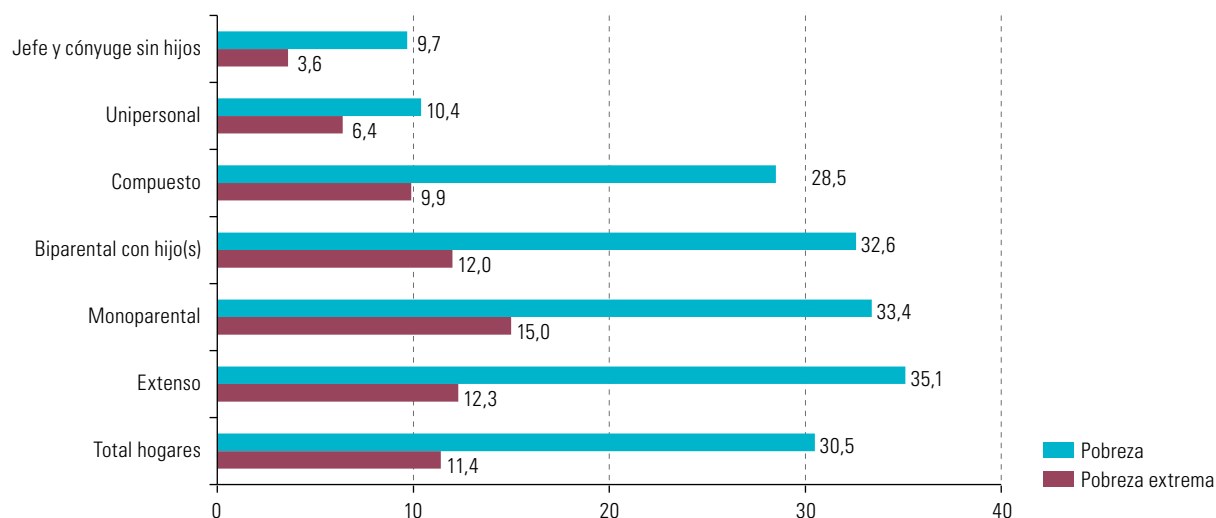


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico I.11

América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según tipo de hogar, 2019^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

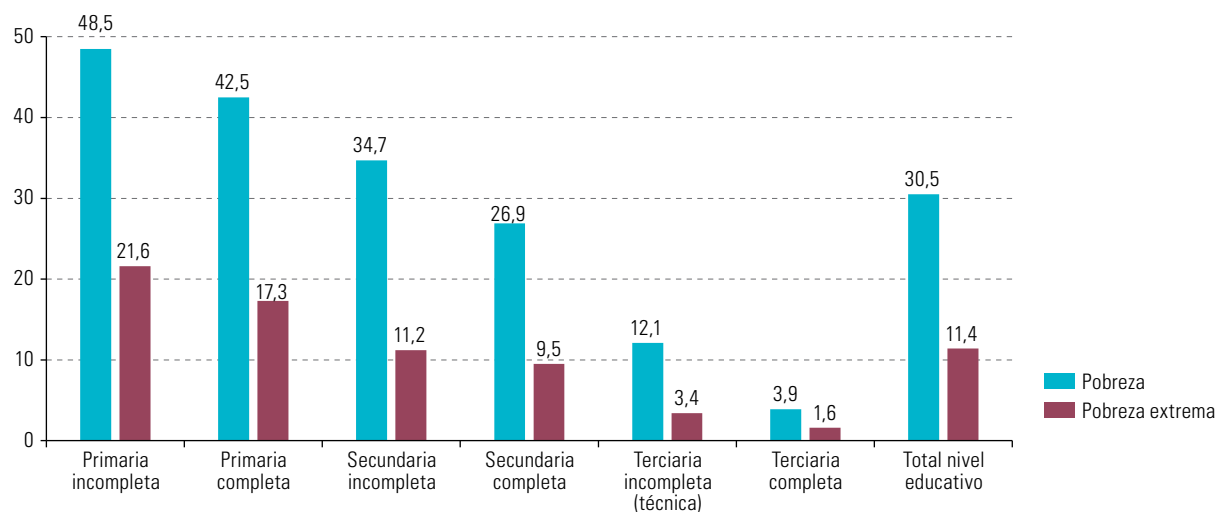
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Hogares unipersonales, se conforman por una sola persona; hogares con jefe y cónyuge sin hijos, se integran con personas con vínculo de pareja y sin hijos presentes en el hogar; hogar biparental con hijos, corresponde a hogares integrados por jefe, su cónyuge y los hijos de uno o ambos miembros de la pareja; hogares extensos, se conforman por integrantes de tres generaciones diferentes (por ejemplo, jefe, hijos y nietos; hogares compuestos, tienen entre sus integrantes a personas que declaran ser "no parientes" del jefe de hogar.

Por último, el nivel educativo del jefe del hogar (como aproximación al nivel educativo de los adultos que lo integran) también constituye un factor diferencial al momento de analizar la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la población. De todas las dimensiones analizadas en 2019, es en esta en la que se registran las mayores diferencias, pues la tasa de pobreza en los hogares cuyos jefes no completaron la educación primaria resultó ser 12,4 veces superior a la observada en los hogares cuyos jefes completaron la educación terciaria. Algo similar sucede con la incidencia de la pobreza extrema, que resultó ser 13,5 veces superior en el primer grupo con respecto al segundo. A su vez, recién en el grupo de hogares cuyos jefes completaron la educación secundaria se da una incidencia de la pobreza y la pobreza extrema algo menor que el promedio. Solo en aquellos hogares cuyos jefes alcanzaron o completaron la educación terciaria estas se sitúan en niveles bajos con respecto al total (véase el gráfico I.12).

Gráfico I.12

América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, por nivel educativo del jefe del hogar, 2019^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3. Vulnerabilidad de los estratos de ingresos medios

En este escenario de mayor pobreza y desigualdad, amplios estratos de la población latinoamericana viven en condiciones crónicas de inseguridad económica y son muy vulnerables ante la pérdida de ingresos laborales. En 2019, el 76% de la población de la región (467 millones de personas) pertenecía a los estratos de ingresos bajos o medios-bajos, sus ingresos per cápita eran de hasta tres veces el valor de la línea de pobreza y no contaba con ahorros suficientes para enfrentar una crisis (CEPAL, 2020b).

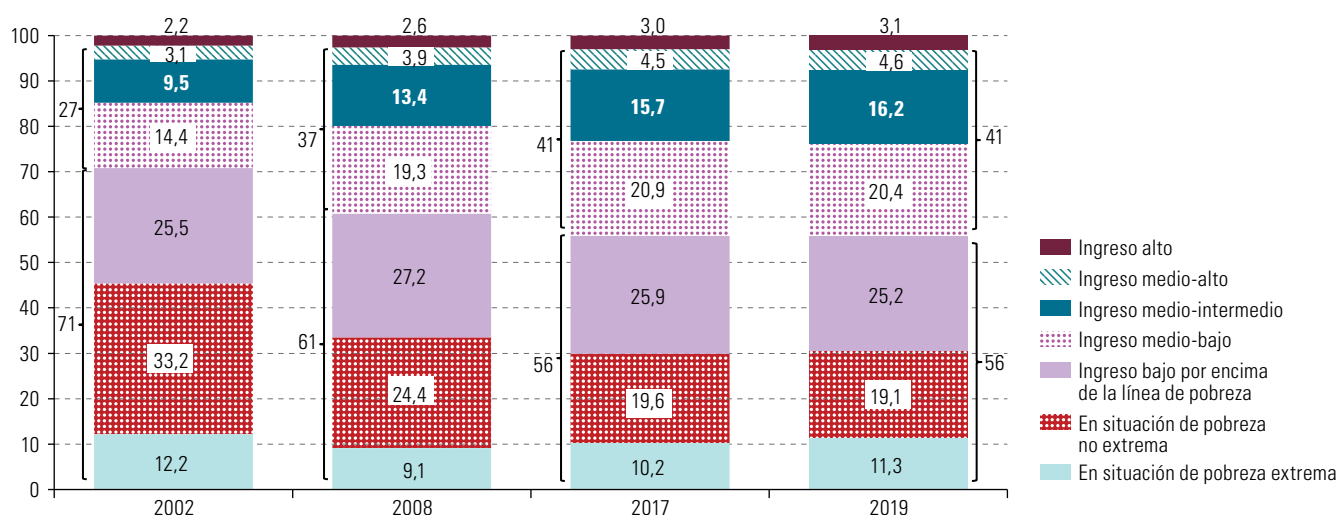
A continuación, se realiza un breve análisis de los cambios recientes en la estratificación según el ingreso per cápita, haciendo hincapié en los estratos de ingreso bajo y de ingreso medio. Los estratos medios fuertes y prósperos son cruciales para cualquier economía exitosa y sociedad cohesionada, pues sostienen una parte considerable del consumo y la inversión en educación, salud y vivienda, y desempeñan un papel clave en el apoyo a los sistemas de protección social mediante sus contribuciones fiscales. Sin embargo, los

estratos medios son especialmente vulnerables a las crisis económicas debido a que su nivel de bienestar depende en gran medida de la inserción laboral de sus miembros en edad de trabajar y su acceso a los sistemas de protección social es limitado⁷.

En América Latina, conforme la mejora significativa en los ingresos per cápita de los hogares que se registró desde 2002, no solo hubo una reducción considerable de la pobreza, sino también de los estratos de ingreso bajo en general, con un consecuente incremento en la significación de los estratos medios. En 2002, los estratos bajos comprendían al 71 % de los latinoamericanos. Esa proporción sufrió una reducción de 10 puntos porcentuales entre ese año y 2008 y una disminución menor en los siguientes 11 años, hasta llegar al 56 % de la población en 2019⁸. Por otra parte, los estratos medios adquirieron cada vez mayor gravitación, al aumentar del 27 % de la población en 2002 al 37 % en 2008 y al 41 % en 2017 y 2019 (véase el gráfico I.13). Esto sugiere que las paulatinas mejoras en los ingresos per cápita de los hogares significaron un proceso de movilidad económica que permitió el desplazamiento de alrededor del 15 % de las personas hacia los estratos de ingreso inmediatamente superiores. No obstante, ese proceso de movilidad se detuvo en los dos últimos años.

Gráfico I.13

América Latina (18 países^a): población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008, 2017 y 2019 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras ajustadas a las proyecciones de población de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] <https://population.un.org/wpp/> y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Si bien parte de la mejora en el bienestar en los estratos bajos, en particular entre las personas pobres y extremadamente pobres, se relacionó con la expansión de los sistemas de protección social y las iniciativas para destinar recursos públicos a los programas de superación de la pobreza, en el caso de los estratos medios estas mejoras estuvieron más vinculadas con las mejoras en las condiciones laborales, el incremento de los ingresos del trabajo y el aumento de la participación laboral femenina. Así, los estratos medios se beneficiaron principalmente con el aumento del número de perceptores de ingresos por trabajo dentro de los hogares.

⁷ Véanse los criterios operativos de definición de los estratos en CEPAL (2019, recuadro I.2).

⁸ Esto no obstante el deterioro paulatino del mercado de trabajo registrado a partir de 2015, que significó retrocesos en algunos países.

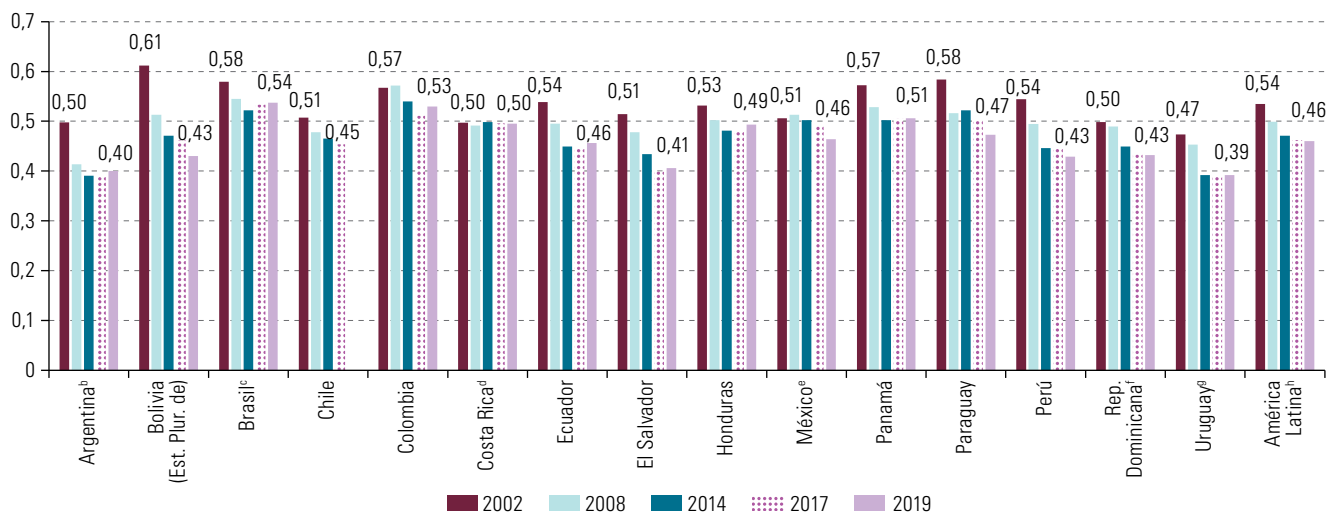
4. Lenta reducción de la desigualdad del ingreso

La desigualdad social en América Latina es resultado de una compleja matriz de determinantes, que refleja la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos y se sostiene en la cultura del privilegio, perpetuada por arreglos institucionales públicos y privados que la favorecen o son insuficientes para reducir significativamente las brechas. La desigualdad se expresa en diversas dimensiones, como ingresos y recursos productivos, trabajo y empleo, educación, salud, vivienda y servicios básicos, tecnologías de la información y las comunicaciones, seguridad alimentaria, protección social, posibilidades de vivir una vida libre de violencia, participación y agencia, entre otras (CEPAL, 2019). Entre ellas, la distribución del ingreso tiene una relevancia particular, porque el ingreso condiciona en gran medida el acceso a los distintos bienes y servicios necesarios para la vida y a las oportunidades de las personas para desarrollarse y lograr la vida a la que aspiran.

Las brechas en el ingreso de la población se resumen habitualmente mediante índices de desigualdad, como el índice de Gini, que toma un valor de 0 para representar la ausencia de desigualdad y de 1 para denotar la desigualdad máxima. De acuerdo con este indicador, la desigualdad del ingreso medida con las encuestas de hogares disminuyó significativamente entre 2002 y 2014 en los 15 países analizados, a un ritmo del 1,1% anual. Si bien esta tendencia se mantuvo entre 2014 y 2019, el ritmo de disminución de la desigualdad se redujo considerablemente, a un 0,5% anual (véase el gráfico I.14).

Gráfico I.14

América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2019^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: El detalle de las cifras por países presentadas en el gráfico puede verse en el cuadro I.A2.3 del anexo.

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Las cifras de 2002 y 2014 se ajustaron según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014 para permitir su comparación con las de 2018.

^d Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las de años anteriores.

^e Las cifras de 2016 y 2018 no son comparables con las de años anteriores.

^f Las cifras de 2017 y 2019 no son estrictamente comparables con las de 2002 a 2014.

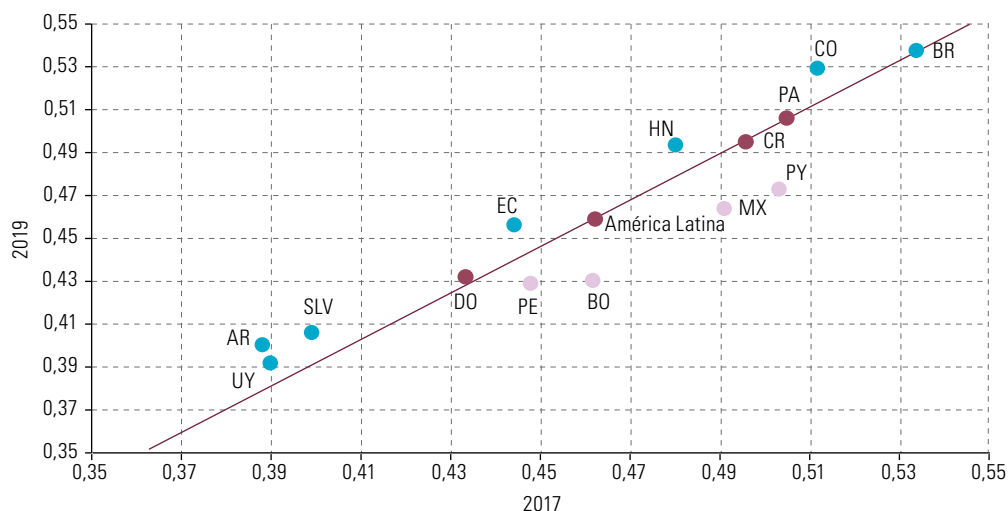
^g Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.

^h Promedio simple calculado sobre la base de información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países.

La forma en que el ingreso nacional se distribuye entre los hogares está condicionada por diversos factores estructurales, que limitan la posibilidad de generar cambios profundos en períodos breves. Más que un fiel reflejo de una modificación en la distribución de los ingresos, los cambios observados en los indicadores de desigualdad en un período corto son, muchas veces, resultado de las características del levantamiento de las encuestas de hogares. Aun así, llama la atención el incremento registrado recientemente en los indicadores de varios países, que invierte la tendencia a la disminución de la desigualdad que caracterizó a la región por varios años. Al tomar como referencia la información de las encuestas de hogares de 2017 y 2019, se observa que cuatro países presentaron una disminución en el índice de Gini (entre el 4% y el 6%), tres no registraron cambios y siete registraron un aumento (entre el 1% y el 3%) (véase el gráfico I.15). Estos resultados implican que, aun sin considerar el retroceso esperado en el contexto de la pandemia, la región no está avanzando de manera significativa en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto no solamente reduce la posibilidad de cumplir con el décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), sino que disminuye la viabilidad de reducir la pobreza y la pobreza extrema. Cumplir con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema no es viable sin un progreso visible en la reducción de las brechas de ingreso, sobre todo en un contexto de bajo crecimiento del ingreso promedio de los hogares.

Gráfico I.15

América Latina (14 países): índice de desigualdad de Gini, 2017 y 2019^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0. Los puntos de color rosado representan una disminución acumulada del 3% o más del índice de Gini. Los puntos de color azul representan un aumento del 3% o más del mismo indicador.

Las tendencias de la desigualdad se vuelven aún menos favorables cuando, además de las encuestas de hogares, se tienen en cuenta otras fuentes de datos, como los registros tributarios y las cuentas nacionales (véase el recuadro I.3).

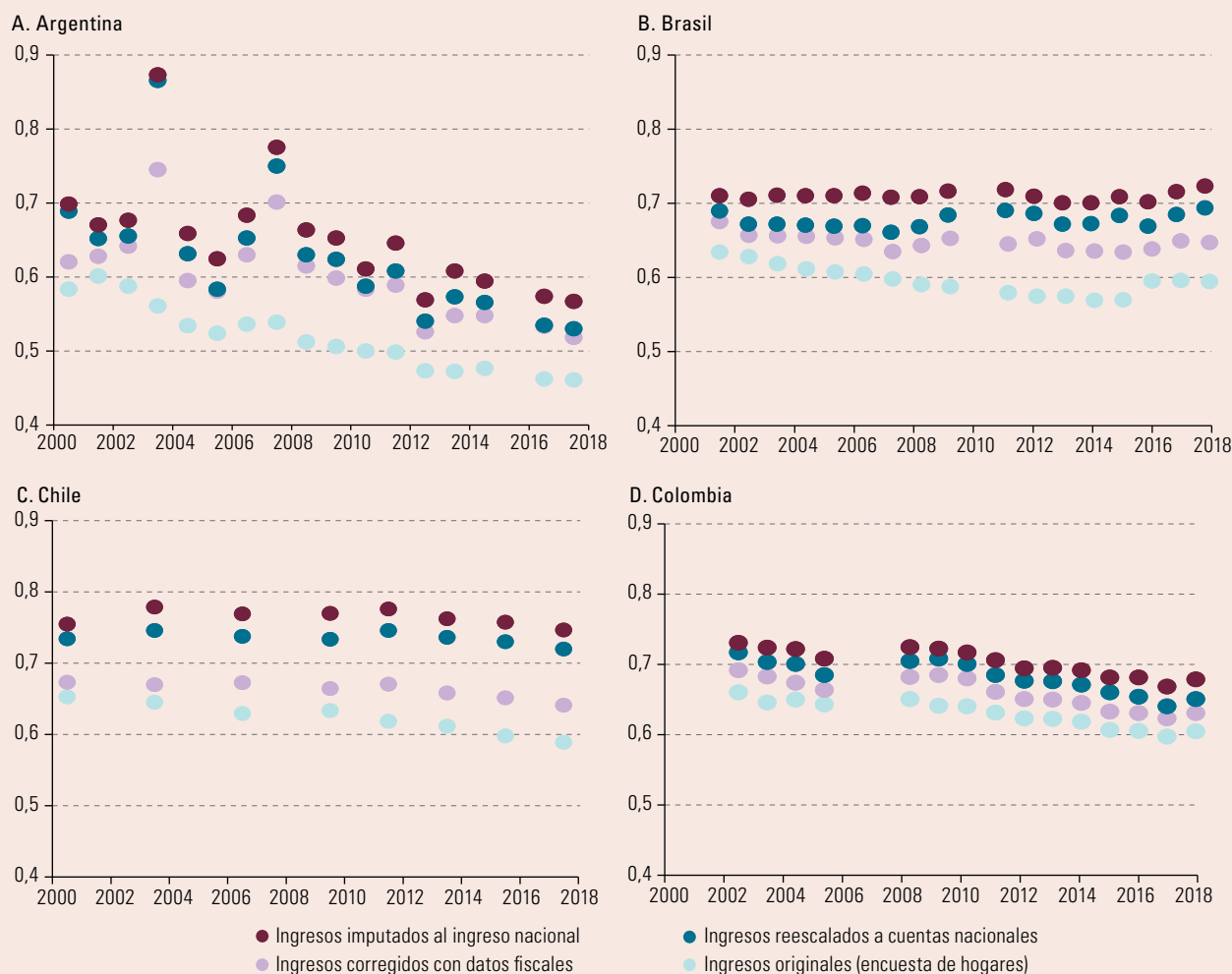
Recuadro I.3

La desigualdad del ingreso estimada a partir de la combinación de fuentes de información

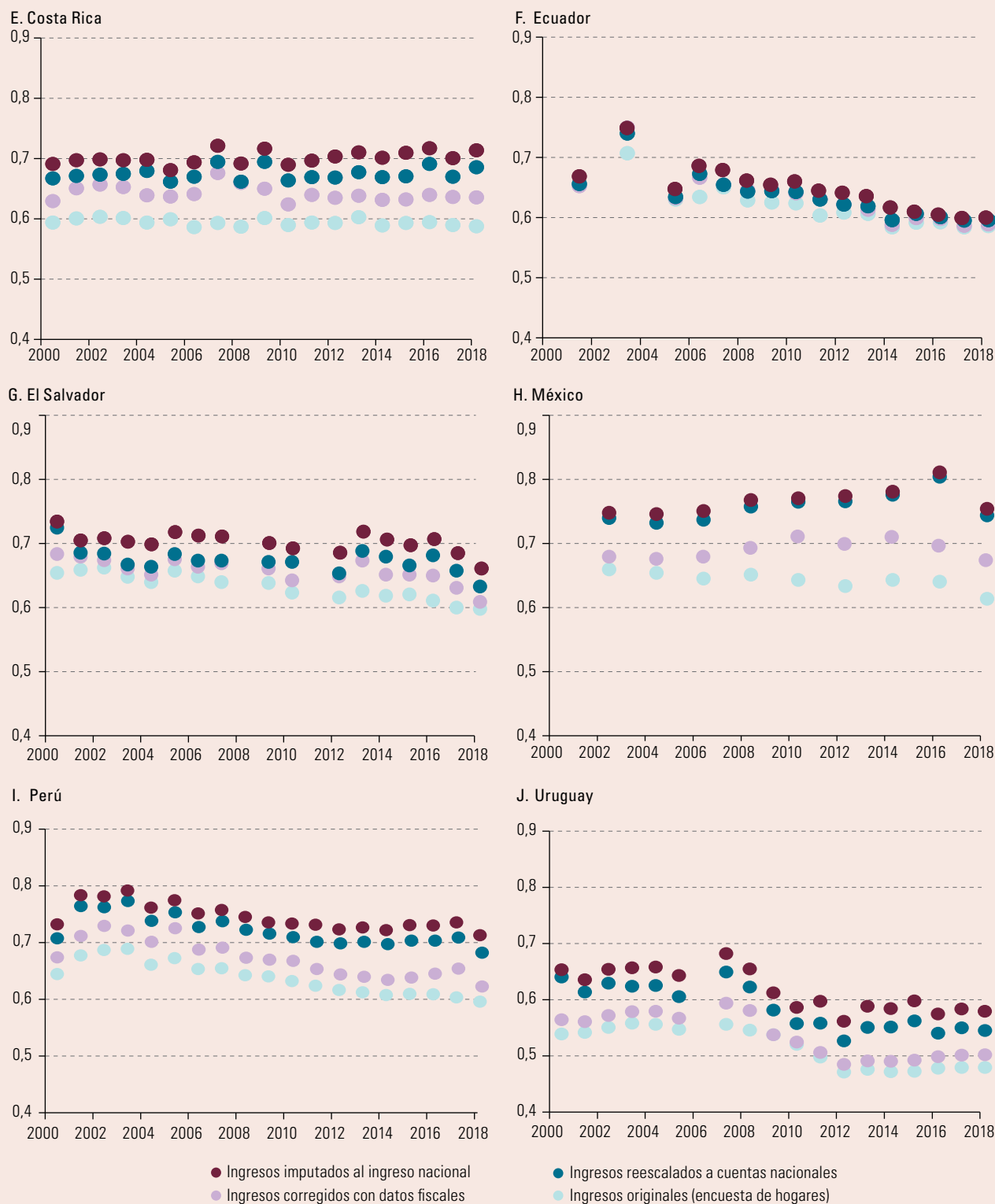
En diversas ediciones del *Panorama Social de América Latina* se ha llamado la atención sobre la subestimación de la desigualdad del ingreso medida exclusivamente a partir de encuestas de hogares. Esto se debe a las limitaciones de este tipo de fuente para captar la información de los mayores perceptores de ingreso, sobre todo en lo que respecta a los ingresos por la propiedad de activos. Para captar de manera más completa la desigualdad del ingreso, en diversos estudios se ha combinado la información proveniente de las encuestas de hogares con información de los registros sobre el pago del impuesto sobre la renta, que en general capta de manera más adecuada la situación de los mayores perceptores de ingresos, y con las cuentas nacionales, que proporcionan una referencia sobre el monto total del ingreso recibido por los hogares.

En un estudio reciente se utiliza la información disponible de 10 países de la región para estimar la desigualdad del ingreso mediante la combinación de los datos de las encuestas estandarizadas del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los registros administrativos y las cuentas nacionales (De Rosa, Flores y Morgan, 2020). El uso de fuentes complementarias permite introducir diversas correcciones a los ingresos medidos sobre la base de las encuestas. Cada uno de los procesos aplicados se traduce en un incremento adicional de la desigualdad: la corrección de los datos de los perceptores más ricos, basada en la información de los registros impositivos, aumenta el coeficiente de Gini en promedio en un 6% (considerando todos los países y años del estudio); el escalamiento de los valores corregidos de la encuesta a los totales de ingresos de los hogares por fuente obtenidos de las cuentas nacionales genera un aumento adicional del índice de Gini del 5% en promedio; y, por último, la imputación de ingresos faltantes (sobre todo, las ganancias empresariales no distribuidas) para arribar al concepto de ingreso nacional, representa un nuevo incremento del 4% del índice de Gini (véase el gráfico).

América Latina (10 países): efecto de la combinación de datos de encuestas de hogares con información de registros administrativos y cuentas nacionales en el índice de Gini, 2000-2018



Recuadro I.3 (continuación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. De Rosa, I. Flores y M. Morgan, "Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts", *Technical Note*, N° 2020/02, World Inequality Lab, 2020.

Recuadro I.3 (conclusión)

Los resultados de la aplicación de esta metodología muestran que, en algunos países, la reducción de la desigualdad a partir de 2000 no fue tan pronunciada cuando se estima el índice de Gini mediante el uso combinado de estas fuentes, en comparación con las estimaciones que se obtienen mediante el uso exclusivo de las encuestas de hogares, en particular en Chile y el Perú. Más aún, en casos como el Brasil y México, la desigualdad no solo no se redujo, sino que aumentó, generando un nuevo llamado a la necesidad de observar con mayor detenimiento los procesos de distribución efectiva del ingreso en los países de la región.

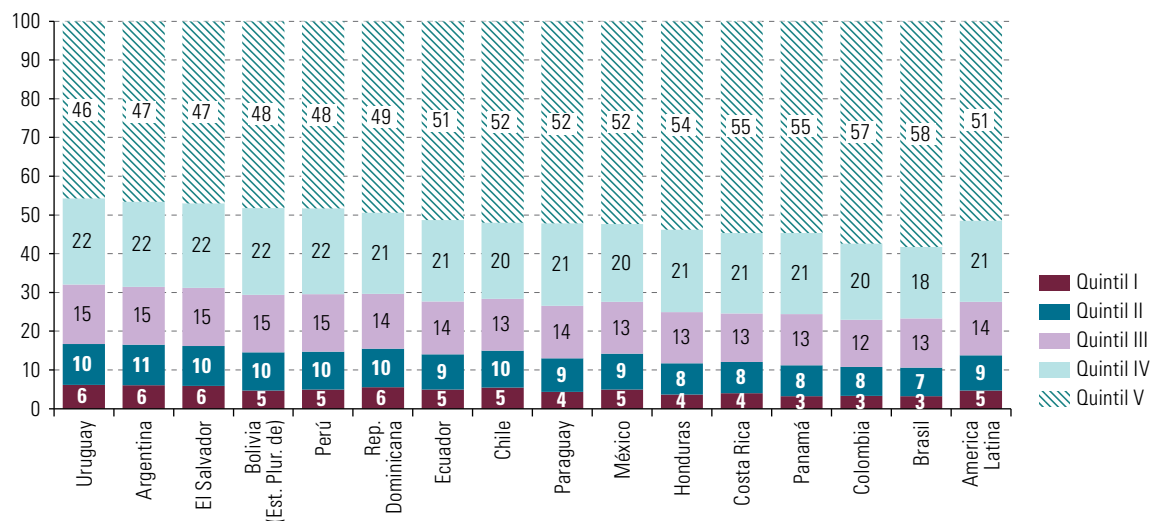
Si bien la aplicación de esta nueva metodología ayuda a complementar la perspectiva sobre la distribución del ingreso de los hogares, no se debe perder de vista que tanto las cuentas nacionales como los registros impositivos presentan distintos tipos de limitaciones. La generación de estimaciones más precisas de la distribución del ingreso requiere el continuo mejoramiento de las encuestas de hogares para captar adecuadamente las distintas fuentes de ingreso. Asimismo, es esencial examinar en detalle los supuestos utilizados para estimar el ingreso de los hogares en las cuentas nacionales y establecer el origen de las discrepancias con los montos reportados en las encuestas. Por último, es necesario promover la divulgación de la información tributaria en los países de la región y generar mejores antecedentes para su aprovechamiento conjunto con las otras fuentes de datos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. De Rosa, I. Flores y M. Morgan, "Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts", *Technical Note*, N° 2020/02, World Inequality Lab, 2020.

La desigualdad en la distribución del ingreso es evidente al comparar la proporción del ingreso total recibido por los hogares que llega a los grupos de mayores y menores recursos. La participación de los tres primeros quintiles en el ingreso es inferior a su participación en la población (es decir, el 60%). El primer quintil recibe apenas entre el 3% y el 6% del ingreso total, mientras este porcentaje no excede el 10% en el segundo quintil. Solo la participación en el ingreso del cuarto quintil, entre el 18% y el 22%, es similar a su participación en el total de la población. En contraposición, el quintil de mayores ingresos concentra entre un 46% y un 58% de los ingresos totales (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16

América Latina (15 países): participación en el ingreso total por quintiles. 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

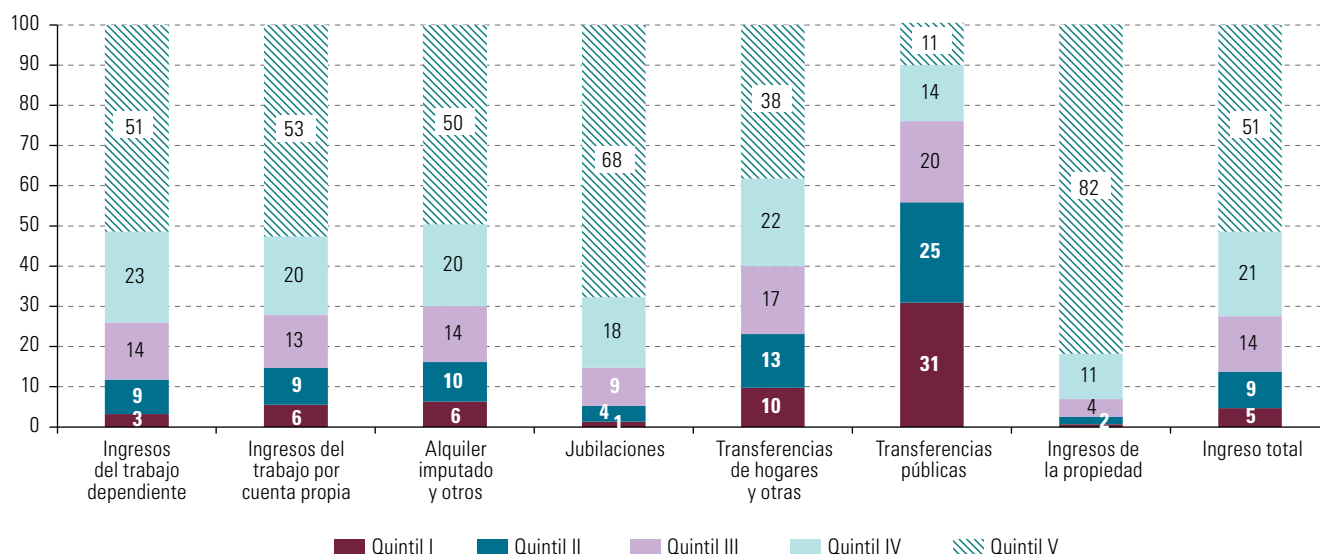
^a Quintiles de personas, ordenadas según el ingreso per cápita. Países ordenados según la participación del quinto quintil. La información corresponde a 2019 o el año más reciente.

Algunas de las fuentes del ingreso recibido por las personas se distribuyen entre quintiles de manera similar al ingreso total. En el promedio regional, esto se cumple para los ingresos del trabajo y el alquiler imputado (valor asignado a los hogares propietarios de la vivienda en que residen). En América Latina, el primer quintil recibe en promedio un 3% de los salarios y un 5% de los ingresos por cuenta propia, mientras el quintil más rico concentra el 51% y el 53% de dichas fuentes, respectivamente. Asimismo, en la medida en que las jubilaciones (pensiones contributivas de vejez) están ligadas a la trayectoria de los ingresos laborales de las personas, estas se encuentran tanto o más concentradas que el ingreso laboral. En promedio, el primer quintil recibe apenas un 1% del monto total proveniente de esta fuente, mientras el quinto quintil concentra el 68%. La fuente de ingresos de distribución más desigual son los ingresos de la propiedad, que son prácticamente inexistentes en los primeros dos quintiles, mientras un 82% es captado por el quinto quintil.

Las transferencias monetarias realizadas por los gobiernos en el marco de sus programas de protección social se destacan por ser la única fuente de ingresos que tiene mayor participación entre los hogares de menores recursos. En promedio, los dos primeros quintiles captan un poco más del 50% de esta fuente. Los hogares también reciben transferencias de otros hogares (en particular, las remesas del exterior) e instituciones. Aunque en menor medida que el ingreso laboral, la mayor parte de estas transferencias también se concentra en los quintiles superiores (véase el gráfico I.17).

Gráfico I.17

América Latina (15 países): distribución del ingreso de cada fuente entre quintiles, 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Quintiles de personas, ordenadas según el ingreso per cápita. Promedio simple de 15 países de la región, con información a 2019 o el año más reciente. Fuentes de ingreso ordenadas según su participación en el ingreso total. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

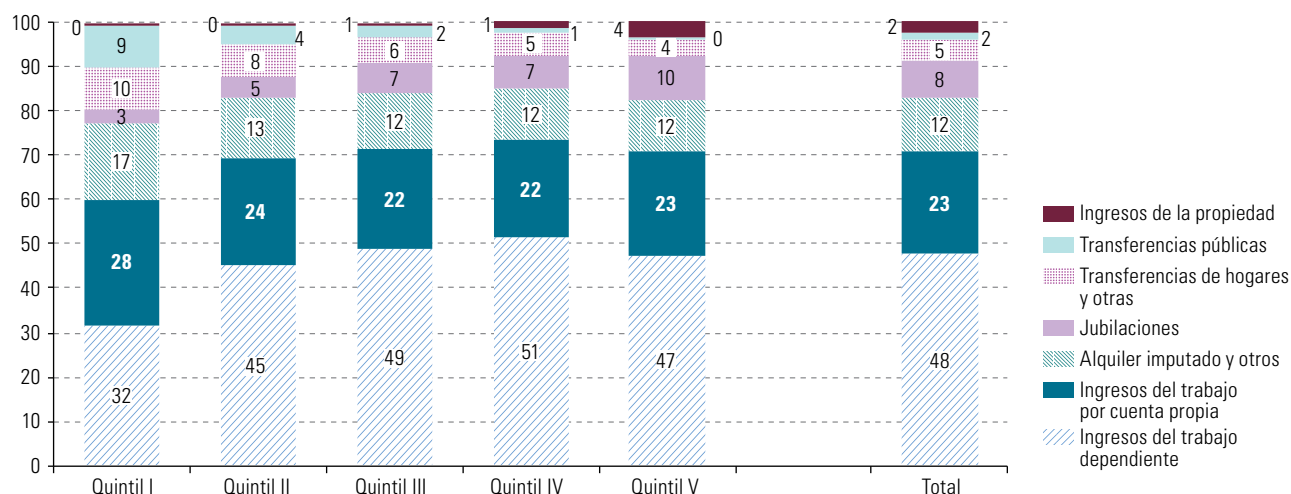
En promedio, la mayor parte de los ingresos de los hogares proviene del empleo remunerado, ya sea en situación de dependencia (48%) o por cuenta propia (23%). El resto de los ingresos corresponde al alquiler imputado por la propiedad de la vivienda (12%), aun cuando este no es un ingreso monetario de libre disponibilidad, las pensiones contributivas (jubilaciones) (8%), las transferencias públicas y privadas (7%) y los ingresos de la propiedad (2%).

Esta estructura presenta algunas características particulares según el nivel del ingreso percibido. En el primer quintil, un 60% del ingreso proviene del trabajo remunerado, en partes prácticamente iguales para la ocupación asalariada y la ocupación por cuenta propia. Tanto las transferencias públicas como las que provienen de otros hogares representan alrededor de un 10% del ingreso cada una, mientras las pensiones contributivas y los ingresos por la propiedad de activos apenas dan cuenta en conjunto de un 3% del ingreso total del primer quintil.

En contraposición, en el quinto quintil un 70% de los ingresos proviene de la ocupación, de los cuales las dos terceras partes corresponden al ingreso del trabajo dependiente. En este caso, la suma de las transferencias privadas (4%) y públicas (inferior al 1%) tiene una participación menor que las pensiones contributivas (10%). Los ingresos de la propiedad representan un 4% del ingreso total, según las encuestas de hogares, aunque este valor se encuentra subestimado⁹. El alquiler imputado también constituye una fuente de ingreso relevante para el quinto quintil, con una participación del 12% (véase el gráfico I.18).

Gráfico I.18

América Latina (15 países): composición del ingreso por quintiles y fuentes de ingreso, 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Quintiles de personas, ordenadas según el ingreso per cápita. Promedio simple de 15 países de la región, con información a 2019 o el año más reciente. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

B. Pobreza, estratificación social y desigualdad en tiempos de COVID-19

Debido a los efectos de la pandemia, y pese a las medidas de protección social para enfrentarla, la pobreza y la pobreza extrema alcanzarán niveles que no se observaban desde hace 12 y 20 años, respectivamente, y habrá un deterioro distributivo en la mayoría de los países. Los estratos de ingreso bajo crecieron 4,5 puntos porcentuales (el 61% de la población), mientras los de ingreso medio se contrajeron en una proporción similar. Alrededor de 115 millones de personas habrían empeorado su situación económica, 59 millones de las cuales pertenecían a los estratos de ingreso medio en 2019.

⁹ Las encuestas de hogares, la principal fuente de información para el análisis de la distribución del ingreso, no reflejan adecuadamente los ingresos de los individuos de mayores recursos y subregistran de manera importante los ingresos recibidos por la propiedad de activos. A modo de referencia, los ingresos de la propiedad reportados en la cuenta de hogares de las cuentas nacionales de algunos países de la región pueden superar 10 o más veces el valor registrado en las encuestas de hogares.

1. Aumento de la pobreza y la pobreza extrema a nivel regional

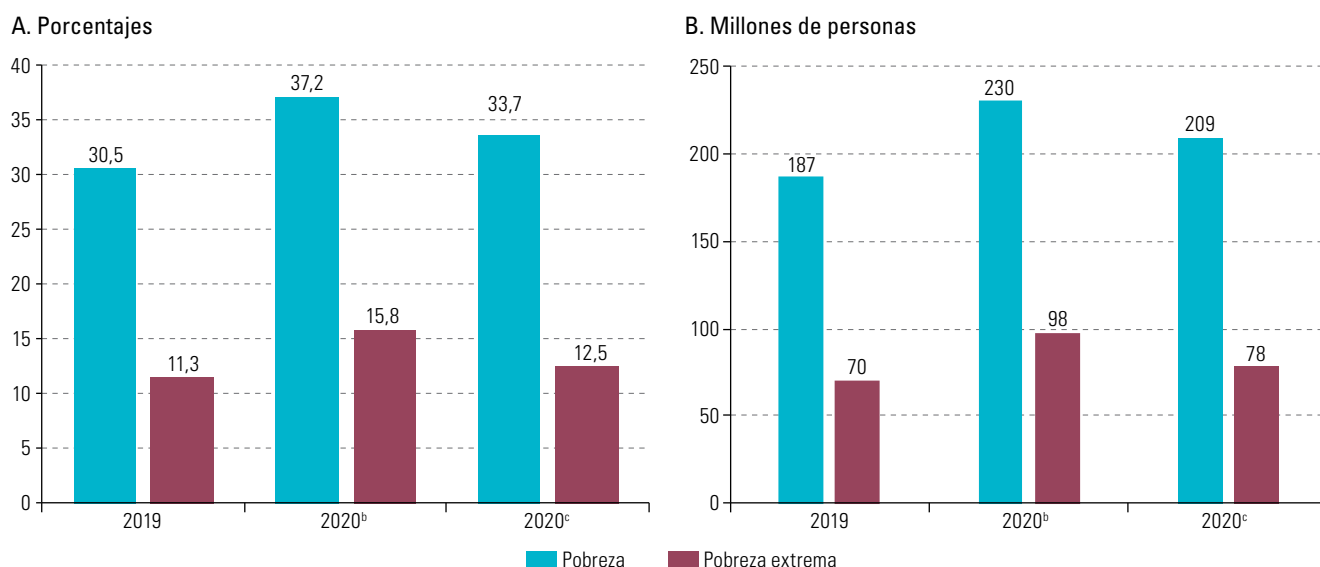
La pérdida del empleo y la reducción de los ingresos laborales que sufrieron los hogares como consecuencia de la pandemia de COVID-19 han afectado especialmente a los estratos de menores ingresos de la región. Las proyecciones realizadas con el objeto de estimar el impacto de la pandemia en los ingresos en 2020 muestran que la crisis llevaría a un fuerte incremento de la pobreza y la pobreza extrema en los países de la región.

Las proyecciones de pobreza se basan en el modelo cuya metodología se detalla en el anexo I.A1 y actualizan las anteriormente presentadas por la CEPAL en 2020 (2020b, 2020d y 2020e). En esta ocasión, el modelo de simulación contempla además las transferencias monetarias a los hogares para hacer frente a la reducción de los ingresos laborales (véanse los capítulos III y IV). Estas se han otorgado con criterios muy variados en cada país, por lo que para su inclusión en las proyecciones se adoptaron algunos supuestos simplificadores. En particular, se estimó el monto mensual recibido por persona en cada país por concepto de transferencias monetarias no contributivas y se distribuyó entre las personas según el quintil al que pertenecían (considerando su ingreso per cápita de 2019).

Se proyecta que, en 2020, la tasa de pobreza extrema alcanzaría el 12,5% y la tasa de pobreza el 33,7%. Ello significaría un total de 209 millones de personas pobres a finales de 2020, 22 millones más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (véase el gráfico I.19).

Gráfico I.19

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2019-2020^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que no tienen en cuenta el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia.

^c Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que consideran el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia.

En términos de tasas de pobreza, es necesario remontarse hasta 2008 para encontrar una tasa similar (33,5%), lo que implica un retroceso de 12 años para la región. Este retroceso es aún mayor en el caso de la pobreza extrema, pues se debe retroceder 20 años, hasta 2000, para encontrar una tasa similar (12,4%). El número de

personas en situación de pobreza proyectado para 2020 se ubica en un nivel similar al de 2005 (210 millones). En cuanto a las personas en situación de pobreza extrema, la estimación para 2020 constituye el máximo valor de la serie, pues supera el máximo anterior registrado en 2019. Todo esto pone en riesgo la consecución del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (véase el recuadro I.4).

Recuadro I.4

Perspectiva y efectos en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1

El aumento previsto de la pobreza extrema y la pobreza a causa de la pandemia de COVID-19 no solo tiene consecuencias en 2020, sino también en los años siguientes. Esto es particularmente relevante en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015, una de cuyas metas consiste en erradicar la pobreza extrema para 2030.

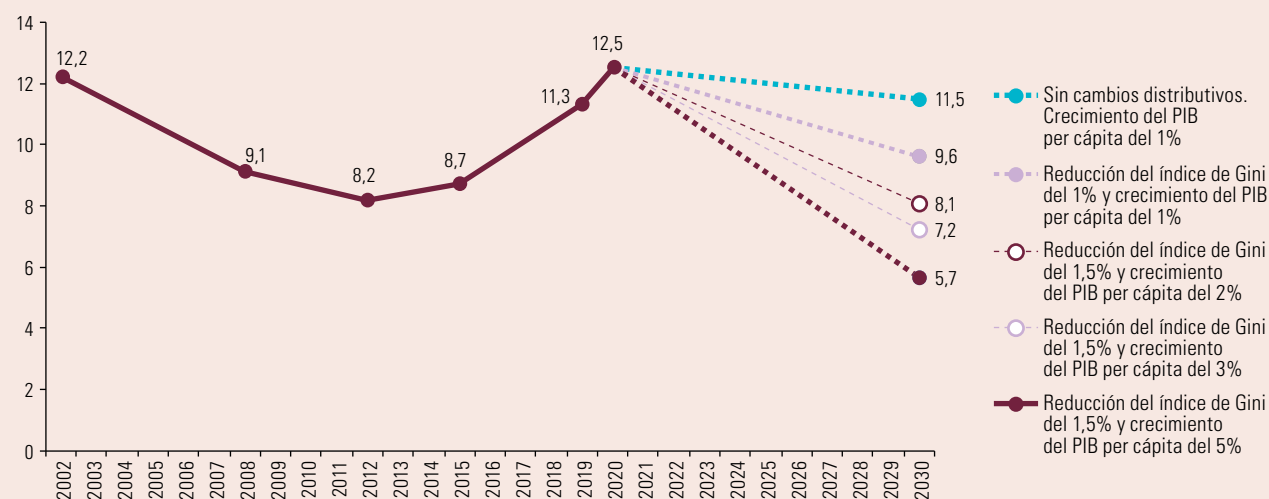
Es posible estimar el nivel de pobreza extrema regional que se alcanzará en 2030 aplicando a las proyecciones de 2020 distintas combinaciones de crecimiento del ingreso medio de los hogares y de cambio distributivo. Un primer escenario, en el que el crecimiento del ingreso por persona alcanza el 1% anual y no se producen cambios en la concentración del ingreso, apenas permitiría retroceder a una tasa de pobreza extrema del 11,5%, es decir, una proporción incluso superior a la de 2019.

Si se asume la misma tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) per cápita (1%), pero se proyecta además una disminución de la desigualdad equivalente a una reducción del índice de Gini del 1% por año, la incidencia de la pobreza extrema alcanzaría un 9,6% en 2030. La importancia de adoptar políticas que mejoren la distribución del ingreso para contribuir a la reducción de la pobreza resulta evidente, pues una pequeña disminución del índice de Gini reduce la pobreza extrema proyectada para 2030 en casi 2 puntos porcentuales.

A diferencia de lo que se observaba hasta 2019, incluso un crecimiento del 5% anual del PIB y una reducción del 1,5% anual del índice de Gini —que hubieran sido suficientes para alcanzar la meta esperada para 2030 (que para fines prácticos de la simulación se asume igual al 3%)— no serían suficientes para erradicar la pobreza extrema, cuya incidencia sería del 5,7% (véase el gráfico).

América Latina (18 países)^a: proyección de la tasa de pobreza extrema a 2030 con distintos escenarios de crecimiento del PIB per cápita y de cambios en la distribución del ingreso

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Si antes de la pandemia los objetivos de erradicar la pobreza extrema y reducir a la mitad la pobreza total ya requerían niveles de crecimiento del PIB y de disminución de la desigualdad mayores con respecto a los que se han registrado en la región en los últimos años, la situación actual ha incrementado notablemente el desafío. Sin embargo, los efectos positivos de los programas de transferencias monetarias directas en los meses recientes muestran el potencial de este tipo de acciones de política pública para cubrir las brechas de ingresos que permitan superar las situaciones de pobreza y pobreza extrema y hacer más viable el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El aumento de la pobreza y la pobreza extrema habría sido mayor de no haberse implementado medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares. Las proyecciones que solo tienen en cuenta el impacto de la pandemia en el empleo y los ingresos laborales muestran que la tasa de pobreza para 2020 habría ascendido al 37,2% de las personas, al tiempo que el 15,8% se encontraría en situación de pobreza extrema. Ello hubiera significado un total de 230 millones de personas pobres a finales de 2020, 21 millones más respecto de lo proyectado teniendo en cuenta los programas de transferencias monetarias. Del mismo modo, el total de personas en situación de pobreza extrema habría alcanzado 98 millones, 20 millones por encima de lo proyectado considerando los programas de transferencias.

2. Movilidad social descendente

La contracción de la actividad económica por la pandemia de COVID-19 y las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo y reducción de los ingresos laborales no solo provocarán un aumento de la pobreza y la pobreza extrema, sino también de la población que compone los estratos de bajos ingresos y de la movilidad descendente en los estratos medios y en la parte superior de los estratos bajos (personas pobres que no se encuentran en situación de pobreza extrema y hogares de estrato bajo que están fuera de la pobreza). Esto se debe a que las familias de los estratos medios y de la parte superior de los estratos bajos obtienen sus ingresos sobre todo por medio del trabajo, mayormente asalariado, y no suelen ser destinatarios de las políticas y los programas de protección social.

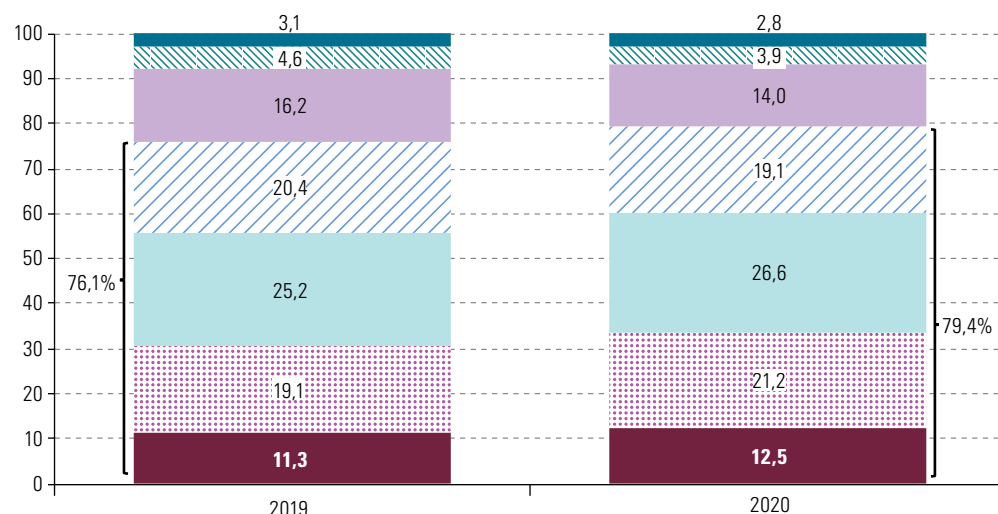
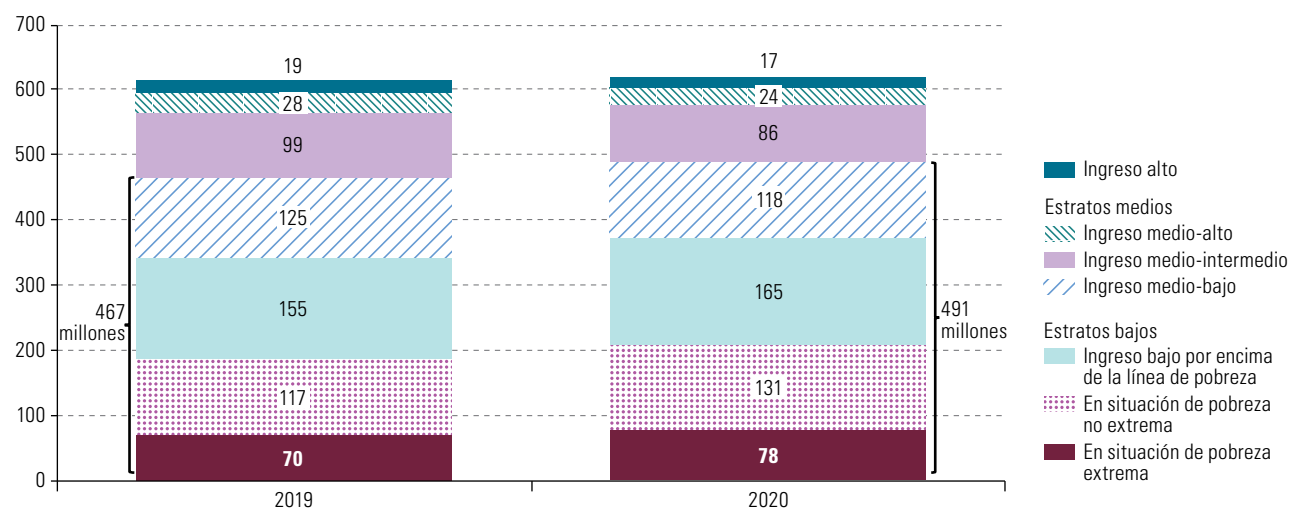
Se estima que, entre 2019 y 2020, los estratos de bajos ingresos habrían aumentado en 4,5 puntos porcentuales (unos 28 millones de personas adicionales), a costa de la contracción de los estratos medios en una proporción similar (-4,1% y -25 millones respectivamente)¹⁰. De un total de alrededor de 59 millones de personas que en 2019 pertenecían a los estratos medios y que en 2020 estarían viviendo un proceso de movilidad económica descendente, poco más de 25 millones de personas lo habrían hecho sin dejar de pertenecer a los estratos medios, mientras algo más de 3 millones habrían caído directamente en la pobreza o la pobreza extrema y el resto habría pasado al estrato bajo que se encuentra fuera de la pobreza. Aunque las medidas de protección social de emergencia en general se destinaron principalmente a las personas en situación de pobreza o con grandes probabilidades de caer en ella, lograron contener parcialmente la contracción de los estratos de ingreso medio. En definitiva, entre 2019 y 2020, la población vulnerable que vive con ingresos hasta tres veces la línea de pobreza aumentó 3,3 puntos porcentuales, que corresponden a 20 millones de personas (véase el gráfico I.20).

Dado que no se prevé claramente una rápida y plena recuperación del mercado de trabajo a corto plazo, es necesario prestar atención a los procesos de reactivación económica y al efectivo aumento y mantenimiento de la cobertura de los programas de protección social de emergencia implementados por la gran mayoría de los países de la región. Estos deben incluir transferencias suficientes, u otras medidas como el congelamiento de los gastos básicos o el aplazamiento de las deudas, para evitar que una gran proporción de hogares vulnerables sufra pérdidas patrimoniales significativas y, en definitiva, sufra un deterioro a largo plazo en su nivel de bienestar. A mediano y largo plazo es necesario asimismo avanzar hacia la construcción de sistemas de protección social universales e integrales.

¹⁰ Los estratos medios no se redujeron exactamente en la misma proporción y número debido a que también se estima una reducción de la cantidad de personas pertenecientes a los estratos altos y a que el crecimiento poblacional entre ambos años se concentra en los estratos inferiores.

Gráfico I.20América Latina (18 países^a): población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020

(En porcentajes y millones de personas)

A. Porcentajes**B. Millones de personas^b**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras ajustadas a las proyecciones de población de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] <https://population.un.org/wpp/> y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Por el uso de diferentes marcos poblacionales, las cifras aquí informadas pueden no coincidir con las presentadas en el gráfico I.19.

3. Deterioro de la distribución de los ingresos

Prever el efecto de la pandemia de COVID-19 en la distribución del ingreso de los hogares no es un ejercicio sencillo, debido a la multiplicidad de factores involucrados en la determinación de la distribución del ingreso, el gran dinamismo de los acontecimientos y la elevada incertidumbre. No obstante, resulta de interés evaluar los resultados del modelo de simulación descrito en el anexo I.A1 y observar en qué medida estos sugieren un deterioro distributivo en 2020.

En el modelo de simulación para 2020 se asume que el ingreso de los hogares sufrirá una reducción igual a la proyectada para el producto por persona. Para distribuir dicha reducción entre las personas, se aplica un impacto diferenciado entre ellas, según el sector de actividad económica en que se desempeñan y las características de su empleo.

Un primer factor relevante es la pérdida de ingresos laborales debido a la interrupción del empleo. De acuerdo con las proyecciones realizadas, el aumento de la proporción de personas que dejarían de percibir ingresos laborales en el primer quintil (sobre la base de los ingresos de 2019) alcanzaría 5,7 puntos porcentuales, valor que disminuye considerablemente en los quintiles subsiguientes. En el quinto quintil, se estima que la proporción de personas sin ingresos aumentaría 0,7 puntos porcentuales¹¹.

Un segundo elemento es la disminución de los ingresos laborales de quienes han mantenido su ocupación durante la pandemia. La importante contracción de la demanda y de las posibilidades de desempeñar las tareas habituales de la ocupación habrían redundado en una contracción del 15% en el ingreso laboral promedio por ocupado. Para las personas del primer quintil (de 2019), la reducción habría sido del 42%, mientras que para las del quinto quintil, la reducción promedio estimada es de alrededor del 7% (véase el gráfico I.21).

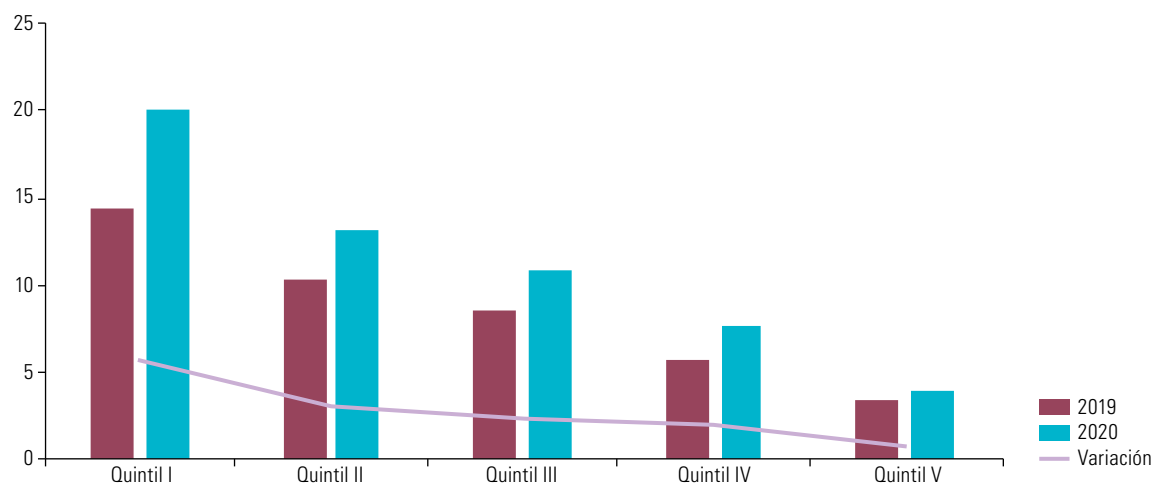
Como resultado de las tendencias de los ingresos laborales descritas, cabría esperar un aumento de la desigualdad del ingreso total por persona en 2020, que daría lugar a un índice de Gini promedio un 5,6% más alto que el registrado en 2019. Ahora bien, al incorporar las transferencias realizadas por los gobiernos para atenuar la pérdida del ingreso laboral, cuya distribución tiende a concentrarse en los grupos de ingresos bajos y medios, el aumento del índice de Gini promedio para la región sería del 2,9%.

Estos resultados no tienen en cuenta otros factores de gran relevancia para la distribución del ingreso. Uno de ellos son las remesas del exterior, que han tenido un comportamiento distinto al que se esperaba. En abril de 2020 la CEPAL advirtió que los flujos de remesas hacia América Latina y el Caribe podrían reducirse entre un 10% y un 15% en 2020 (CEPAL, 2020e). No obstante, los datos más recientes muestran un incremento de las remesas con respecto a 2019 en el caso de México y algunos países centroamericanos (Fundación BBVA Bancomer/CONAPO, 2020; BCRD, 2020; BCR, 2020).

Gráfico I.21

América Latina (18 países): tasa de desocupación e ingreso promedio por ocupado, por quintiles (de 2019), 2019 y 2020^a

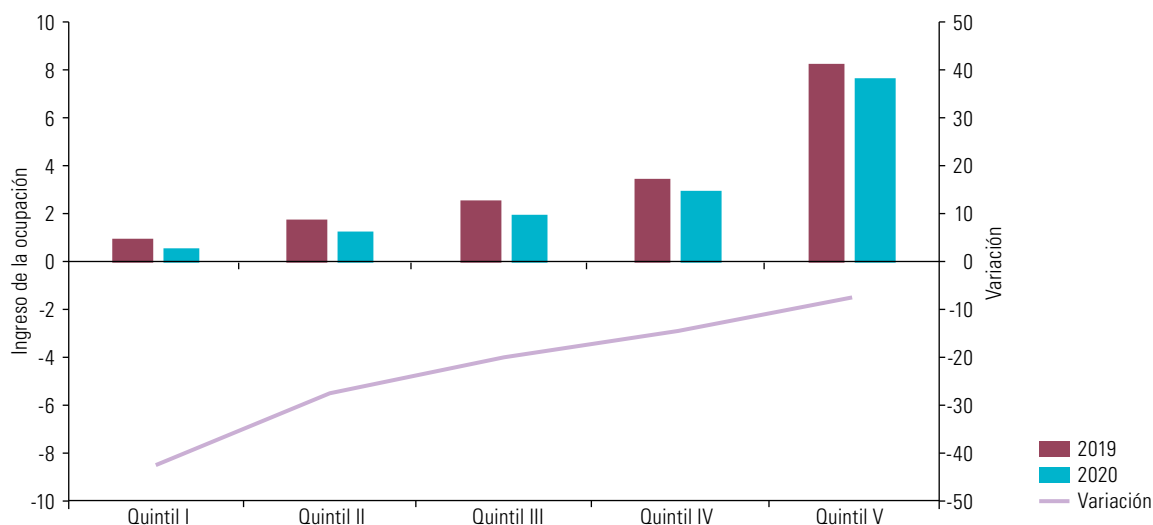
A. Tasa de desocupación (en porcentajes)



¹¹ Cabe advertir que, si bien el cese del trabajo remunerado se refleja habitualmente en la tasa de desempleo, una parte importante de las personas que se encontraron en esta situación durante la pandemia pasó a formar parte de la población fuera de la fuerza de trabajo, debido a las dificultades para buscar empleo (condición necesaria para ser clasificado como desempleado) (véase el capítulo II). Para simplificar, en el modelo se asume que toda pérdida de empleo se refleja en la tasa de desempleo.

Gráfico I.21 (conclusión)

B. Ingreso laboral por ocupado (en veces la línea de pobreza) y variación
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a En el modelo de proyección, la tasa de desocupación incluye a todas las personas que habrían perdido su empleo, sin distinguir si buscaron un nuevo trabajo (y por tanto son desempleados) o no (y por tanto están fuera de la fuerza laboral). Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Otro elemento que afecta la distribución del ingreso son los ingresos de la propiedad de activos físicos y financieros. Si bien los mercados bursátiles de la región experimentaron una caída importante en el segundo trimestre de 2020, la recuperación posterior podría conducir a un incremento de este tipo de ingresos, que están concentrados en los hogares de mayores recursos (véase una ilustración de la importancia de los ingresos de la propiedad en el recuadro I.5).

Recuadro I.5

La distribución de los ingresos de la propiedad y la riqueza: evidencia reciente sobre México

Los ingresos derivados de la propiedad de activos constituyen la fuente de ingresos con la distribución menos equitativa y representan una fuente de recursos particularmente relevante para los hogares más ricos. Ante las limitaciones de las encuestas de hogares para reflejar adecuadamente la renta por la propiedad de activos, la información disponible en las cuentas nacionales, en particular la cuenta del sector hogares, permite apreciar de mejor manera la participación de esta fuente en los ingresos de los hogares. Asimismo, la concentración de activos físicos proporciona información complementaria para entender mejor la desigualdad económica.

Según las cuentas nacionales de México, el 47% del ingreso nacional de los hogares (es decir, los recursos de mercado, antes de transferencias, con los que cuentan las familias para su consumo y gasto) proviene de generación propia, como autoconsumo o por medio de negocios familiares; el 30% corresponde a salarios, de los cuales poco más de la mitad proviene de empleos del sector privado; y el 23% son ingresos por renta de la propiedad (véase el gráfico 1).

Según la misma fuente de información, en 2018, cerca de 18 millones de trabajadores del sector privado recibieron 2.7 billones de pesos en remuneraciones, que corresponden a aproximadamente 630 dólares al mes. En cambio, poco más de 215.000 familias concentraron 3,4 billones de pesos en dividendos, alrededor de 27.000 dólares mensuales.

También en 2018, los recursos que los residentes en México tenían invertidos en participaciones de capital y fondos de inversión ascendieron a 25 billones de pesos (1,3 billones de dólares), monto equivalente al 110% del ingreso nacional. Esta riqueza (activos financieros) presenta también una fuerte concentración. De acuerdo con la información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en 2018 existían en el país tan solo 270.000 contratos para gestionar recursos en casas de bolsa, el 81,9% de los cuales correspondía a montos inferiores a 15 millones de pesos. En el otro extremo, más

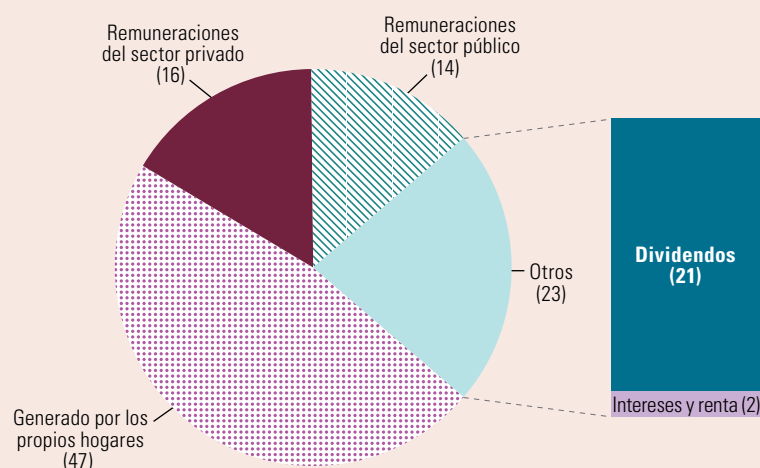
Recuadro I.5 (conclusión)

de dos terceras partes de la suma total de activos (70,2%) se concentró en cerca de 23.000 contratos (8,5% del total). Esto se tradujo en un coeficiente de Gini muy alto, de 0,75. En 2019 la distribución mejoró ligeramente, pues la participación de los contratos por menos de 15 millones de pesos aumentó al 83,6%. No obstante, el coeficiente de Gini permaneció prácticamente igual, en 0,74 (véase el gráfico 2).

Gráfico 1

México: asignación del ingreso primario a los hogares, por fuentes, 2018

(Como porcentaje del ingreso nacional de los hogares)

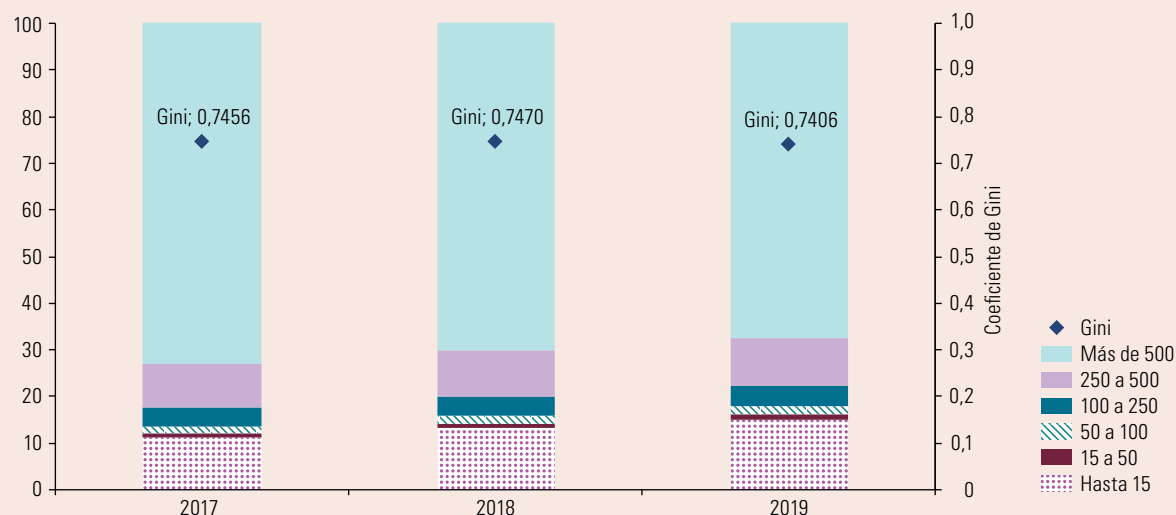


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Cuentas por sectores institucionales: saldos contables por sector institucional, base 2013", 2018 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/si/>.

Gráfico 2

México: monto invertido en casas de bolsa, por rango de inversión en millones de pesos, 2017-2019

(Como porcentaje del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), "Portafolio de información" [en línea] www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx.

Esta distribución genera una profunda desigualdad en México. La mayoría de las familias cuyos ingresos dependen del trabajo recibe una reducida proporción del valor agregado generado, mientras una minoría que posee los activos financieros concentra una alta proporción del valor generado, por medio de los dividendos pagados por las empresas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Cuentas por sectores institucionales: saldos contables por sector institucional, base 2013", 2018 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/si/> y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), "Portafolio de información" [en línea] www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx.

Bibliografía

- BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador) (2020), “Remesas y comercio exterior a octubre 2020”, noviembre [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/876923494.pdf>.
- BCRD (Banco Central de la República Dominicana) (2020), “Banco Central informa que continúa mejorando el flujo de divisas: remesas crecen 37.1 % en septiembre de 2020 con respecto a septiembre de 2019”, 13 de octubre [en línea] <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4931-banco-central-informa-que-continua-mejorando-el-flujo-de-divisas-remesas-crecen-371-en-septiembre-de-2020-con-respecto-a-septiembre-de-2019>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- (2020b), “El desafío social en tiempos del COVID”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020c), “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, julio.
- (2020d), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- (2020e), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- CEPAL/IPEA/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Investigación Económica Aplicada/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 70 (LC/G.2188-P), Santiago, febrero.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2020), *Boletín Trimestral de Empleo: EPHC 2do. Trimestre 2020*, Asunción, agosto.
- Fundación BBVA Bancomer/CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2020), *Anuario de Migración y Remesas: México 2020*, Ciudad de México, agosto.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2020a), “Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020”, *Estudos e Pesquisas*, N° 43, Río de Janeiro.
- (2020b), “Junho 2020: Pesquisa PNAD COVID 19 IBGE”, Río de Janeiro, 23 de julio [en línea] https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf.
- INE de Chile (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2020), *Boletín Estadístico: Empleo Trimestral*, N° 261, Santiago, 31 de julio.
- INE del Uruguay (Instituto Nacional de Estadística del Uruguay) (2020), “Actividad, empleo y desempleo: junio 2020”, *Boletín Técnico*, Montevideo, 21 de agosto.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN): resultados de julio 2020”, septiembre [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_0720.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), “Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales”, *Nota Técnica*, abril.
- (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre [en línea] http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.
- Ravallion, M. y G. Datt (1992), “Growth and redistribution components of changes in poverty measures”, *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2, Ámsterdam, Elsevier, abril.

Anexo I.A1

Metodología utilizada por la CEPAL para proyectar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la pobreza

Las estimaciones de la pobreza y la desigualdad presentadas en este capítulo se basan en la información provista por las encuestas de hogares recogidas por las oficinas nacionales de estadística y otros organismos públicos de los países de la región y reunidas en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para los años en que no se dispone de una encuesta de hogares, la CEPAL realiza habitualmente una estimación de la pobreza mediante un modelo que modifica los ingresos medidos en la encuesta de hogares más reciente disponible, utilizando dos parámetros que representan la tasa de crecimiento del ingreso y el cambio distributivo previsto, respectivamente.

El ingreso por persona para el período $t+1$ se simula utilizando la siguiente expresión (CEPAL/IPEA/PNUD, 2003):

$$y_i^{t+1} = (1 + \beta) [(1 - \alpha) y_i^t + \alpha \mu^t] \quad (1)$$

donde y_i^t es el ingreso por persona de cada hogar i en el año t , μ^t el ingreso medio por persona de todos los hogares en el año t , α un parámetro que expresa la reducción porcentual en el índice de Gini y β el parámetro que da cuenta de la tasa de crecimiento del ingreso por persona. Los ingresos proyectados permiten determinar las personas pobres en el período $t+1$ y calcular la nueva tasa de pobreza.

El parámetro β corresponde a la variación proyectada por la CEPAL del PIB per cápita (en dólares constantes de 2010) para el año correspondiente. Dado que la tasa de crecimiento está expresada en términos reales, se mantiene constante el valor de la línea de pobreza. El parámetro α se asume igual a 0 en períodos de crecimiento económico y se asume un deterioro distributivo en períodos de contracción de la economía.

Para proyectar el impacto de la pandemia en los ingresos en 2020, se realizaron algunas modificaciones al modelo, de manera de simular en primer lugar los cambios en el ingreso laboral de los individuos, para luego reconstruir el ingreso del hogar. El modelo mantiene el principio de que el ingreso por persona de los hogares varía en la misma proporción que el PIB per cápita. La diferencia está en la forma en que se distribuye esa variación del ingreso entre las personas y los hogares, que ya no depende de un parámetro único, sino que se simula a partir de distintos pasos que incluyen estimaciones acerca del riesgo de pérdida del empleo, la consiguiente magnitud en la reducción del ingreso y los aportes realizados por los gobiernos en forma de transferencias monetarias. Estos tres elementos inciden en el ingreso de los hogares y su consideración se basa en distintos estudios que señalan una mayor disminución del empleo y los ingresos entre los trabajadores asalariados e independientes empleados en el sector informal, en ocupaciones de baja productividad y en determinados sectores de actividad.

Para ello, sobre la base de los datos de la encuesta de hogares de 2019 (o la más reciente disponible), a cada persona clasificada como ocupada se le asigna un puntaje de “riesgo” de pérdida de empleo e ingresos, entre 0 y 100, considerando tres criterios:

- i) Sector de actividad económica: se asigna un mayor riesgo (70 puntos) a las personas ocupadas en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes y transporte y comunicaciones. Se asume un riesgo medio (50 puntos) para

los sectores de manufactura, construcción, intermediación financiera y administración pública. Se asume un riesgo bajo (30 puntos) para el sector primario, la agricultura, la minería y el sector de electricidad, gas y agua¹².

- ii) Productividad del empleo: se asigna un mayor riesgo (entre 5 y 15 puntos adicionales) a los trabajadores no profesionales ni técnicos, que trabajen por cuenta propia o sean asalariados en establecimientos de hasta cinco personas (es decir, los criterios con los que se define el indicador de empleos de baja productividad).
- iii) Ingresos laborales: se asigna un mayor riesgo (entre 5 y 15 puntos adicionales) a los ocupados cuyo ingreso laboral es inferior a la mediana del sector en el que se desempeñan, como un predictor de ocupaciones caracterizadas por menor protección social.

Se asume una distribución normal para cada una de las tres categorías de puntajes de riesgo, con el fin de introducir un elemento aleatorio en la asignación.

Una vez asignados los puntajes de riesgo, se realizan los siguientes pasos:

- Modificar la condición de actividad de ocupado a desocupado, de manera que la tasa de desempleo coincida con la tasa proyectada implícita en CEPAL (2020a).
- Modificar el ingreso medio laboral de las personas ocupadas, según el nivel de riesgo estimado anteriormente.
- Modificar los ingresos por transferencias. Se asume que los demás ingresos no laborales (jubilaciones, otras transferencias, ingresos de capital, alquiler imputado) se mantienen en niveles iguales a los de 2019.
- Calcular iterativamente la variación final del ingreso medio laboral de manera que la variación del ingreso por persona de los hogares sea igual a la variación proyectada del PIB per cápita (CEPAL, 2020a).

Debido a que las transferencias públicas otorgadas para aliviar la pérdida de ingresos se han aplicado con criterios variados en cada país, la simulación de este elemento se realiza adoptando algunos criterios simplificadores. En particular, se estima el monto mensual por persona correspondiente a estas transferencias en cada país, sobre la base de la información presentada en los capítulos III y IV y proveniente del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe y del portal Desarrollo Social y COVID-19 del Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. Este monto se distribuye a todas las personas según el quintil al que pertenezcan, considerando su ingreso per cápita de 2019. El monto por persona se ajusta en cada quintil de manera que el monto de transferencias recibido por cada quintil corresponda a la siguiente distribución: primer quintil, el 30%; segundo quintil, el 30%; tercer quintil, el 20%; cuarto quintil, el 15% y quinto quintil, el 5%¹³.

¹² Para simplificar, la clasificación se realiza al mayor nivel de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), según la versión utilizada en cada país. Para la asignación de intensidad por sectores se utilizó una aproximación basada en CEPAL (2020c).

¹³ Esta distribución corresponde aproximadamente a la indicada en la encuesta nacional de hogares PNAD COVID19 del Brasil de junio de 2020 (IBGE, 2020b).

Anexo I.A2

Cuadro I.A2.1

América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2000-2019^a

(En unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Pobreza ^b				Pobreza extrema			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina ^c	2002	52,8	62,4	31,0	21,3	17,3	21,1	12,1	9,4
	2008	19,5	27,1	8,6	4,4	3,3	4,3	1,8	1,2
	2014	17,5	24,9	7,2	3,4	3,0	3,3	1,4	1,0
	2017	13,3	18,7	5,5	2,7	2,4	2,8	1,2	0,8
	2018	17,6	24,4	7,6	3,8	2,9	3,6	1,6	1,1
	2019	19,3	27,2	8,4	4,1	3,4	4,2	1,7	1,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	59,9	66,8	37,7	26,5	29,8	35,1	19,2	13,6
	2008	39,6	46,5	21,4	13,2	17,0	21,4	9,7	6,2
	2014	28,6	33,7	13,9	8,1	12,5	14,9	6,5	4,0
	2017	30,6	35,1	15,0	9,1	13,9	16,4	7,5	4,8
	2018	27,8	33,2	13,3	7,6	12,3	14,7	6,1	3,6
	2019	24,9	31,1	11,3	6,1	9,2	12,1	4,7	2,7
Brasil	2002	30,1	37,8	14,4	7,6	4,8	6,2	2,7	1,9
	2008	19,4	25,3	8,9	4,7	3,8	4,3	2,0	1,5
	2014	12,6	16,5	5,5	2,9	3,0	3,3	1,4	1,0
	2017 ^d	15,9	20,3	7,6	4,4	5,1	5,5	2,5	1,8
	2018 ^d	15,1	19,4	7,5	4,4	5,0	5,4	2,5	1,8
	2019 ^d	15,1	19,2	7,5	4,4	5,1	5,5	2,6	1,8
Chile	2003	33,4	40,0	15,3	8,1	4,6	5,6	2,2	1,4
	2009	23,7	29,0	9,6	4,9	3,6	3,8	1,8	1,3
	2013	12,8	16,2	4,8	2,3	1,9	2,0	0,9	0,6
	2015	10,7	13,7	3,9	1,8	1,6	1,8	0,8	0,5
	2017	8,4	10,7	3,0	1,5	1,5	1,4	0,7	0,6
Colombia	2002 ^e	46,3	53,8	25,2	15,4	19,8	23,8	10,1	6,0
	2008	37,3	44,6	20,3	12,5	16,8	20,7	9,1	5,7
	2014	25,4	31,1	12,4	6,9	9,9	12,0	4,7	2,7
	2017	24,2	29,8	11,3	6,2	9,0	10,9	4,1	2,4
	2018	24,2	29,9	11,5	6,3	8,9	10,8	4,2	2,5
Costa Rica	2019	25,7	31,7	12,7	7,1	10,6	12,8	5,0	2,9
	2002 ^e	25,2	28,0	10,3	5,9	4,9	5,4	2,8	2,2
	2008 ^e	17,7	20,1	6,6	3,4	3,5	3,6	1,7	1,2
	2014	14,4	17,5	6,4	3,6	3,7	4,1	1,9	1,2
	2017	12,8	15,4	5,4	2,9	3,0	3,3	1,5	1,0
Ecuador	2018	13,1	16,1	6,0	3,4	3,4	4,0	1,8	1,2
	2019	13,0	16,5	5,6	2,9	2,8	3,4	1,3	0,8
	2001	48,0	53,5	21,8	11,9	18,0	20,2	6,7	3,6
	2008	29,4	34,7	12,1	6,1	9,0	10,8	3,6	1,9
	2014	19,2	23,4	7,0	3,1	4,7	5,9	1,7	0,8
El Salvador	2017	19,1	23,6	7,4	3,5	5,4	7,0	2,2	1,1
	2018	18,6	24,2	7,4	3,4	4,8	6,5	2,0	1,0
	2019	19,4	25,7	8,1	3,7	5,4	7,6	2,1	1,0
	2001	44,2	50,6	23,2	14,1	15,8	19,1	8,0	4,9
	2009	43,0	50,1	20,8	11,4	13,5	17,1	5,5	2,6
Guatemala	2014	38,0	44,5	16,4	8,1	9,1	11,7	3,3	1,3
	2017	32,1	37,8	12,9	6,0	6,5	8,3	2,2	0,9
	2018	28,9	34,5	11,6	5,5	5,6	7,6	1,9	0,8
	2019	25,3	30,4	9,6	4,3	4,4	5,6	1,4	0,6
	2000	46,9	53,6	28,9	19,8	14,4	16,9	8,8	5,9
Honduras	2006	34,9	42,7	19,5	11,6	7,7	10,4	3,4	1,7
	2014	43,1	50,5	22,4	13,0	11,8	15,4	5,3	2,7
	2001	51,3	57,4	26,3	15,3	23,6	27,3	9,5	4,8
	2009	44,8	51,0	21,0	11,2	16,1	19,6	5,7	2,4
	2014	50,0	55,3	22,9	12,3	17,1	19,2	5,5	2,5
	2016	48,3	53,2	22,5	12,6	16,7	18,8	6,4	3,2
	2018	51,1	55,7	23,6	13,2	17,3	19,4	6,4	3,3
	2019	48,0	52,3	23,7	13,9	18,9	20,0	7,0	4,0

Cuadro I.A2.1 (conclusión)

País	Año	Pobreza ^b				Pobreza extrema			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
México	2002	38,2	46,4	18,1	9,4	7,3	10,4	2,8	1,2
	2008	36,1	43,1	17,2	9,4	9,2	11,8	4,0	2,0
	2014	38,1	45,2	17,6	9,3	10,2	13,0	4,2	2,0
	2016 ^f	36,4	43,7	16,2	8,2	9,1	11,7	3,5	1,6
	2018 ^f	34,2	41,5	14,9	7,4	8,3	10,6	3,2	1,4
Nicaragua	2001	57,4	65,1	33,0	21,0	29,3	35,8	15,2	9,1
	2009	51,0	58,3	24,8	13,9	18,6	23,1	8,1	4,1
	2014	40,9	46,3	18,7	10,2	16,1	18,3	6,6	3,5
Panamá	2002	27,7	34,0	15,7	9,5	12,2	16,2	6,7	3,8
	2008	20,5	26,8	11,5	6,6	8,8	12,8	5,0	2,6
	2014	13,5	18,5	7,1	3,8	5,2	8,0	2,9	1,5
	2017	11,4	15,6	6,1	3,3	4,6	6,9	2,7	1,5
	2018	10,6	14,6	5,7	3,2	4,3	6,8	2,5	1,3
	2019	10,4	14,6	5,6	3,0	4,4	6,6	2,3	1,2
	2019	10,4	14,6	5,6	3,0	4,4	6,6	2,3	1,2
Paraguay	2002	39,9	47,9	22,3	13,6	13,2	17,6	7,2	4,2
	2008	28,1	35,0	13,2	6,9	9,2	12,1	3,8	1,9
	2014	18,5	22,3	8,2	4,2	6,3	7,7	2,4	1,2
	2017	18,4	21,6	6,9	3,1	5,0	6,0	1,5	0,6
	2018	16,3	19,5	6,6	3,2	5,3	6,5	1,8	0,8
	2019	16,2	19,4	6,4	3,0	5,0	6,2	1,5	0,6
Perú	2002	37,4	43,3	18,2	10,2	12,1	14,9	5,6	3,0
	2008	27,5	31,8	12,4	6,6	9,1	10,8	3,6	1,7
	2014	16,7	19,5	6,4	3,1	4,2	5,1	1,5	0,6
	2017	16,3	18,9	6,1	2,8	4,0	5,0	1,4	0,6
	2018	14,3	16,8	5,1	2,3	2,9	3,7	1,0	0,4
	2019	13,1	15,4	4,6	2,0	2,4	3,0	0,8	0,4
República Dominicana	2002	28,0	33,6	13,2	7,3	9,2	11,5	4,1	2,4
	2008	34,2	41,6	16,0	8,2	11,5	15,0	4,4	1,9
	2014	27,0	32,9	11,5	5,6	7,4	9,7	2,8	1,3
	2017 ^g	19,2	25,0	8,0	3,8	4,7	6,3	2,0	1,1
	2018 ^g	16,8	22,2	6,6	3,0	3,7	5,0	1,4	0,7
	2019 ^g	15,2	20,3	6,0	2,7	3,2	4,3	1,4	0,8
Uruguay	2002	13,9	20,7	8,2	4,8	3,3	4,3	2,4	1,8
	2008	8,6	14,2	3,9	1,5	0,7	1,1	0,2	0,1
	2014	2,6	4,5	1,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
	2017	1,5	2,7	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
	2018	1,7	2,9	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
	2019	1,8	3,0	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
	2019	1,8	3,0	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	45,3	51,7	19,9	10,6	6,8	7,2	3,5	2,6
	2008	20,8	24,7	7,6	3,6	4,5	4,7	1,6	1,0
	2014	24,0	28,3	9,3	4,6	10,3	12,0	3,7	2,0
	2018	1,7	2,9	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
	2002	45,3	51,7	19,9	10,6	6,8	7,2	3,5	2,6
	2008	20,8	24,7	7,6	3,6	4,5	4,7	1,6	1,0
	2012	17,6	20,9	6,7	3,4	4,6	5,1	1,9	1,3
	2014	24,0	28,3	9,3	4,6	10,3	12,0	3,7	2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a H = Índice de recuento; PG = Brecha de pobreza; FGT2 = Índice de Foster, Greer y Thorbecke elevado al cuadrado.

^b Incluye a las personas y los hogares en situación de pobreza extrema.

^c Total urbano.

^d A partir de 2016 los datos corresponden a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) y no son comparables con los de años previos (basados en la encuesta nacional de hogares (PNAD)).

^e Datos no comparables con los años posteriores.

^f Cifras estimadas sobre la base del Modelo Estadístico 2018 para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

^g Datos anuales, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), no comparables con los de años anteriores, basados en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

Cuadro I.A2.2

América Latina (17 países): proyecciones de pobreza y pobreza extrema, 2020

(En porcentajes)

	2019	Pobreza extrema, sin transferencias, 2020	Pobreza extrema, con transferencias, 2020	2019	Pobreza, sin transferencias, 2020	Pobreza, con transferencias, 2020
Argentina ^a	4,2	8,1	5,4	27,2	38,8	37,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,1	17,0	14,7	31,1	39,0	37,5
Brasil	5,5	8,0	1,4	19,2	24,1	16,3
Chile	1,4 ^b	3,0	1,6	10,7 ^b	14,7	10,9
Colombia	12,8	19,1	16,9	31,7	38,7	37,5
Costa Rica	3,4	5,5	4,4	16,5	21,0	18,9
Ecuador	7,6	13,0	12,8	25,7	33,6	33,5
El Salvador	5,6	9,8	8,0	30,4	38,0	36,4
Guatemala	15,4 ^c	23,5	18,7	50,5 ^c	51,6	50,9
Honduras	20,0	26,1	26,1	52,3	58,6	58,6
México	10,6 ^d	18,4	18,3	41,5 ^d	50,6	50,6
Nicaragua	18,3 ^c	21,3	21,3	46,3 ^c	50,7	50,7
Panamá	6,6	10,9	6,4	14,6	21,2	17,8
Paraguay	6,2	6,9	6,2	19,4	21,5	19,7
Perú	3,0	7,3	3,5	15,4	26,0	21,9
República Dominicana	4,3	6,8	4,6	20,3	25,5	21,8
Uruguay	0,1	0,4	0,3	3,0	5,3	5,1
América Latina	11,3	15,8	12,5	30,5	37,2	33,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).^a Área urbana.^b Los datos corresponden a 2017.^c Los datos corresponden a 2014.^d Los datos corresponden a 2018.**Cuadro I.A2.3**América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2019^a

(En unidades correspondientes a cada índice)

País	Año	Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (en porcentajes)
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Argentina ^d	2002	0,498	0,405	0,178	0,321	0,444	25,8
	2008	0,413	0,292	0,134	0,250	0,357	13,8
	2014	0,391	0,264	0,121	0,224	0,317	12,8
	2017	0,388	0,263	0,121	0,225	0,324	13,6
	2018	0,396	0,286	0,127	0,233	0,329	13,3
	2019	0,400	0,284	0,128	0,236	0,333	13,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,612	0,734	0,314	0,552	0,740	29,2
	2008	0,513	0,492	0,219	0,402	0,567	24,2
	2014	0,471	0,403	0,185	0,350	0,507	22,7
	2017	0,461	0,372	0,177	0,346	0,518	23,6
	2018	0,438	0,333	0,159	0,309	0,459	21,6
	2019	0,430	0,327	0,152	0,289	0,423	18,4
Brasil	2002	0,570	0,650	0,262	0,432	0,548	21,7
	2008	0,536	0,574	0,234	0,394	0,510	21,1
	2014	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486	21,6
	2017 ^e	0,533	0,561	0,232	0,394	0,516	22,7
	2018 ^e	0,540	0,582	0,239	0,405	0,530	23,0
	2019 ^e	0,538	0,576	0,237	0,403	0,529	23,1
Chile	2003	0,507	0,514	0,211	0,359	0,478	18,7
	2009	0,478	0,453	0,188	0,323	0,434	15,8
	2013	0,466	0,424	0,178	0,306	0,408	14,2
	2015	0,453	0,408	0,170	0,293	0,392	14,1
	2017	0,454	0,417	0,172	0,295	0,394	14,1

Cuadro I.A2.3 (continuación)

País	Año	Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (en porcentajes)
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Colombia	2002 ^f	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586	23,5
	2008 ^f	0,572	0,652	0,268	0,456	0,600	25,1
	2014	0,540	0,577	0,240	0,412	0,547	23,0
	2017	0,511	0,515	0,216	0,375	0,504	21,5
	2018	0,520	0,537	0,224	0,386	0,516	21,8
	2019	0,529	0,549	0,230	0,398	0,530	22,6
Costa Rica	2002 ^f	0,497	0,462	0,198	0,349	0,475	20,0
	2008 ^f	0,491	0,461	0,195	0,339	0,451	18,7
	2014	0,498	0,440	0,197	0,356	0,488	21,1
	2017	0,496	0,445	0,197	0,351	0,478	20,1
	2018	0,493	0,430	0,193	0,348	0,478	20,5
	2019	0,495	0,443	0,196	0,350	0,475	20,4
Ecuador	2001	0,538	0,643	0,244	0,395	0,502	18,1
	2008	0,496	0,461	0,196	0,340	0,452	18,9
	2014	0,449	0,391	0,165	0,288	0,387	16,5
	2017	0,444	0,370	0,161	0,287	0,394	17,6
	2018	0,454	0,386	0,167	0,296	0,401	17,8
	2019	0,456	0,382	0,167	0,297	0,404	18,1
El Salvador	2001	0,514	0,481	0,209	0,371	0,503	23,3
	2009	0,478	0,428	0,186	0,327	0,440	19,9
	2014	0,434	0,340	0,151	0,273	0,373	17,6
	2017	0,399	0,295	0,131	0,239	0,332	16,2
	2018	0,405	0,289	0,132	0,244	0,340	16,9
	2019	0,406	0,298	0,134	0,245	0,338	16,1
Guatemala	2000	0,636	0,883	0,341	0,558	0,714	27,0
	2006	0,558	0,608	0,253	0,432	0,567	25,5
	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533	22,2
Honduras	2001	0,532	0,526	0,226	0,392	0,519	23,2
	2009	0,502	0,480	0,204	0,353	0,467	21,3
	2014	0,481	0,428	0,185	0,325	0,435	19,0
	2016	0,480	0,424	0,187	0,336	0,462	20,9
	2018	0,481	0,427	0,187	0,334	0,457	21,0
	2019	0,494	0,406	0,185	0,339	0,471	23,2
México	2002	0,506	0,489	0,209	0,362	0,476	20,7
	2008	0,513	0,535	0,219	0,376	0,498	20,8
	2014	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475	19,1
	2016 ^g	0,491	0,448	0,186	0,320	0,425	16,8
	2018 ^g	0,464	0,444	0,182	0,312	0,415	16,5
Nicaragua	2001	0,568	0,536	0,231	0,408	0,561	22,5
	2009	0,463	0,400	0,175	0,314	0,440	19,9
	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476	19,9
Panamá	2002	0,572	0,622	0,270	0,472	0,623	27,3
	2008	0,528	0,518	0,229	0,410	0,553	24,9
	2014	0,502	0,465	0,206	0,372	0,511	24,2
	2017	0,505	0,489	0,212	0,379	0,520	23,8
	2018	0,501	0,457	0,206	0,377	0,522	23,7
	2019	0,506	0,460	0,206	0,375	0,516	23,8

Cuadro I.A2.3 (conclusión)

País	Año	Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (en porcentajes)
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Paraguay	2002	0,584	0,648	0,259	0,439	0,584	24,7
	2008	0,516	0,564	0,224	0,377	0,494	21,1
	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493	21,5
	2017	0,503	0,500	0,202	0,341	0,447	19,4
	2018	0,474	0,421	0,183	0,324	0,437	20,1
	2019	0,473	0,412	0,180	0,320	0,432	20,3
Perú	2002	0,544	0,610	0,248	0,422	0,560	24,4
	2008	0,495	0,450	0,201	0,364	0,500	24,7
	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424	21,5
	2017	0,448	0,368	0,165	0,303	0,422	20,9
	2018	0,439	0,345	0,157	0,290	0,406	20,0
	2019	0,429	0,332	0,151	0,278	0,390	19,6
República Dominicana	2002	0,498	0,461	0,197	0,342	0,453	20,5
	2008	0,489	0,452	0,193	0,335	0,445	20,0
	2014	0,449	0,351	0,160	0,293	0,404	18,3
	2017 ^h	0,433	0,354	0,151	0,266	0,362	15,8
	2018 ^h	0,441	0,344	0,147	0,260	0,352	15,3
	2019 ^h	0,432	0,342	0,147	0,261	0,354	15,6
Uruguay	2002	0,474	0,393	0,177	0,322	0,448	21,1
	2008	0,453	0,382	0,166	0,295	0,397	18,7
	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319	16,3
	2017	0,390	0,272	0,123	0,225	0,311	15,8
	2018	0,391	0,269	0,123	0,225	0,312	15,6
	2019	0,392	0,270	0,123	0,226	0,314	16,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,418	0,317	0,140	0,253	0,355	13,7
	2008	0,379	0,248	0,114	0,212	0,298	13,9
	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300	14,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Incluye a las personas con ingreso igual a 0.

^c Los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a 0 y los tres mayores ingresos per cápita (para atenuar el efecto de los valores extremos).

^d Total urbano.

^e A partir de 2016, datos de la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua), no comparables con los de años anteriores.

^f Datos de 2002 y 2008 no comparables con los de años posteriores.

^g Cifras no comparables con años previos.

^h Datos anuales, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), no comparables con los de años anteriores, basados en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

Mercado de trabajo: brechas estructurales en tiempos de pandemia

Introducción

A. Brechas en el mercado de trabajo hasta 2019

B. El mercado de trabajo en el contexto de la pandemia de COVID-19

C. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

Desde 2015, los indicadores del mercado de trabajo muestran tendencias adversas, caracterizadas por el paulatino incremento de la desocupación y el empeoramiento de la calidad del empleo (CEPAL/OIT, 2020a; Weller, 2020; CEPAL, 2019). A esto se suman los profundos efectos de la crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que han llevado a una fuerte contracción del empleo en los países de la región. La profundidad de los efectos varía de un país a otro y depende, entre otros factores, del grado de eficacia, el tipo y la extensión de las restricciones sanitarias implementadas para hacer frente a la pandemia, de las medidas de protección de los vínculos laborales y del nivel de dependencia de las diversas economías de una demanda externa cada vez menor.

La evidencia muestra el impacto desproporcionado de esta crisis en los trabajadores informales y las mujeres, a causa de su mayor representación en algunos de los sectores económicos más afectados por la crisis y de la intensificación de la carga de cuidados no remunerados en los hogares debido al cierre de los centros educativos, en una región que ya tenía un déficit importante en este ámbito (CEPAL/ONU-Mujeres, 2020; OIT, 2020e y 2020f). Las personas jóvenes y, en particular, las mujeres jóvenes —que se encuentran en mayor proporción fuera del mercado laboral y del sistema educativo— constituyen un grupo especialmente vulnerable a los efectos agregados del deterioro del mercado laboral. A su vez, puede esperarse un mercado aún más limitado en materia de oportunidades de trabajo para las personas mayores, cuya inserción laboral es muy relevante para asegurar su bienestar (CEPAL/OIT, 2018) ante la falta de sistemas universales de protección social. En tiempos de COVID-19, también es de esperar un incremento de las desigualdades étnicas y raciales en el mercado laboral, así como de aquellas vinculadas con el territorio y la condición de discapacidad o la situación migratoria.

El capítulo se divide en tres secciones, además de esta introducción. En la primera se analizan las tendencias y las brechas que caracterizaban la inserción laboral de diversos grupos de la población antes de la pandemia, con especial atención a los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes, y en la segunda se examinan los efectos de la crisis en la ocupación. En la tercera y última se presentan algunos comentarios finales.

A. Brechas en el mercado de trabajo hasta 2019

Desde 2015, las economías latinoamericanas muestran signos de desgaste de las tasas de crecimiento económico y, por consiguiente, una disminución del ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo. Esto se tradujo en la reducción de la participación laboral y el aumento del desempleo y la inserción laboral en sectores de baja productividad, caracterizados por condiciones laborales precarias.

Después de más de un decenio de crecimiento relativamente acelerado en la región, asociado entre otros factores al superciclo de los productos básicos, durante el cual aumentó la participación laboral y disminuyeron la desocupación y la informalidad laboral, desde 2015 se observa una desaceleración sostenida de las economías regionales. Esto tuvo un impacto en los mercados de trabajo, cuyos indicadores se deterioraron debido a la progresiva incapacidad de absorber la oferta de mano de obra y crear empleos de carácter formal, con ingresos laborales más altos y estables y cobertura de los sistemas de protección social.

1. Ampliación de la inserción laboral en sectores de baja productividad

La tendencia a la paulatina disminución del porcentaje de trabajadores que se insertan en sectores de baja productividad observada desde comienzos del siglo XXI se invirtió entre 2014 y 2019. En consecuencia, el nivel alcanzado en 2019 (el 49,7% de los trabajadores) fue superior al registrado en 2010 (48,7%). Si bien la inversión de la tendencia fue más significativa entre los trabajadores de sexo masculino (2,8 puntos porcentuales entre 2015 y 2019) que entre las mujeres, estas presentan mayores niveles de inserción laboral en los sectores de baja productividad. El aumento de la inserción en sectores de baja productividad también fue más significativo en las zonas rurales y entre los trabajadores con educación primaria incompleta, de manera que se incrementaron las brechas de acceso a empleos de calidad con respecto a los trabajadores calificados (véase el gráfico II.1A).

En 2019, más de 122 millones de trabajadores de un conjunto de 15 países latinoamericanos se insertaban en sectores de baja productividad, caracterizados por bajos ingresos laborales, escasa protección social y gran inestabilidad laboral, situación que los hacía particularmente vulnerables a los efectos de la crisis del COVID-19. De ellos, 68 millones eran trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica, 32,8 millones eran asalariados sin calificación profesional en microempresas, 11,7 millones se dedicaban a trabajos de servicio doméstico y 9,8 millones eran microempresarios (véase el gráfico II.1B).

Gráfico II.1

América Latina (15 países^a): trabajadores ocupados en sectores de baja productividad, por sexo, grandes grupos de edad, área geográfica y nivel educativo, alrededor de 2010, 2014 y 2019

A. Evolución del porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad (en porcentajes)

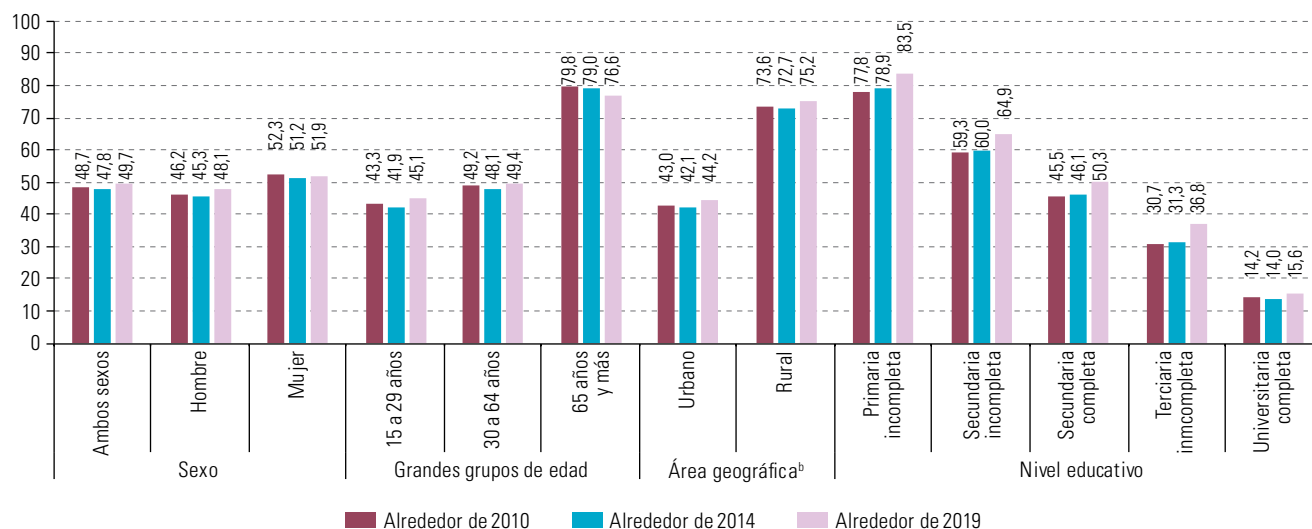
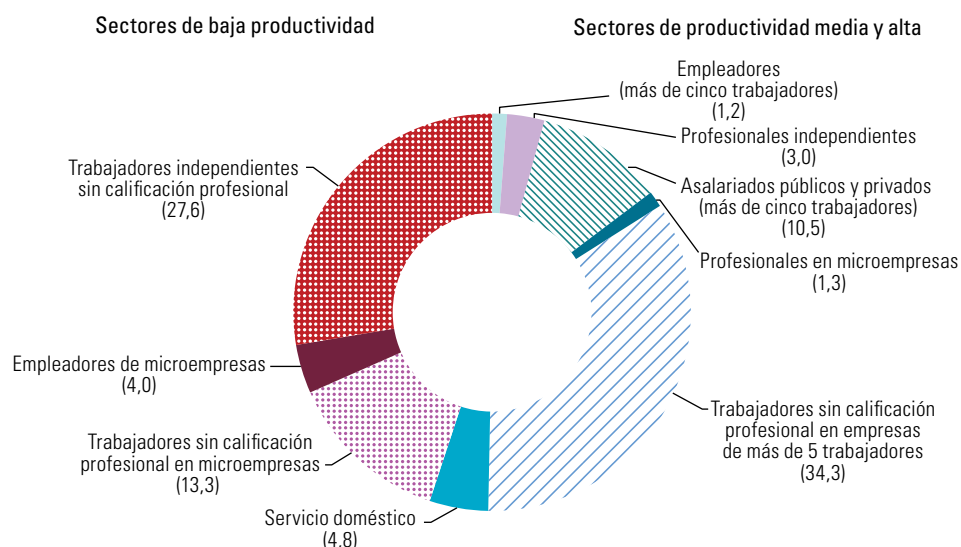


Gráfico II.1 (conclusión)

B. Distribución de los ocupados en sectores de baja, media y alta productividad (en millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los sectores de baja productividad incluyen a los empleadores de microempresas, los trabajadores sin calificación profesional o técnica empleados en microempresas o de manera independiente y los trabajadores del servicio doméstico.

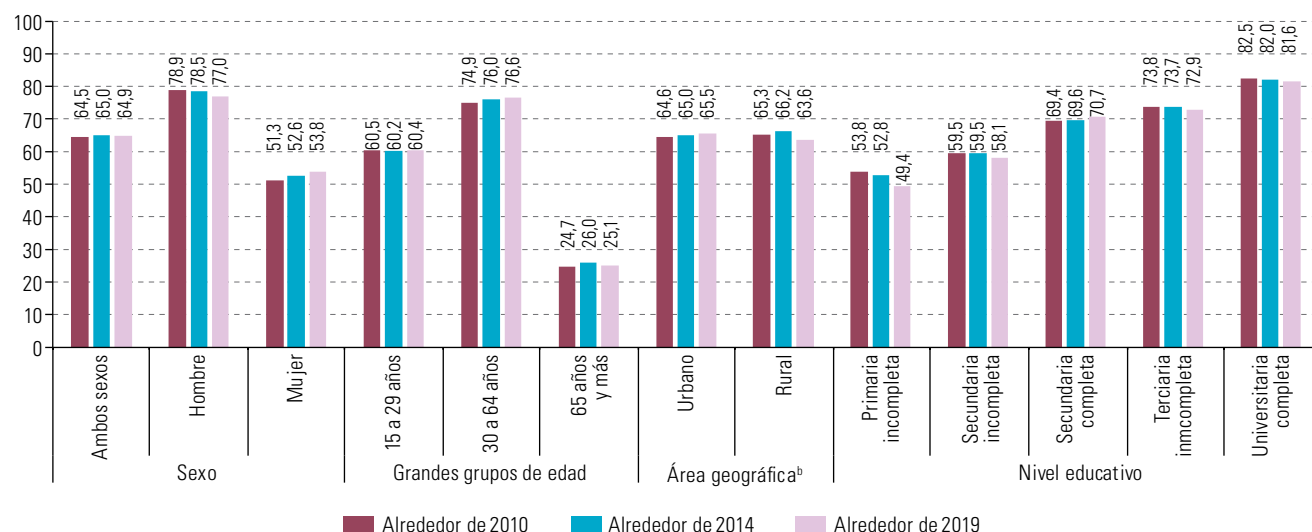
2. Desigualdades en la participación laboral

Desde inicios de la década de 2000, la tasa de participación laboral aumentó de manera paulatina pero sostenida, caracterizada por una leve tendencia a la disminución de la participación masculina y un incremento constante de la participación femenina. A partir de 2015, la disminución de la participación masculina y el aumento de la femenina se aceleraron y, en consecuencia, la tasa de participación laboral se mantuvo estable entre 2014 y 2019. Sin embargo, al examinar un agregado de 15 países alrededor de 2019, se observa que la brecha de género sigue siendo muy alta: frente a una tasa de participación total del 64,9%, la participación masculina se sitúa en un 77%, mientras la femenina es de alrededor del 54%. También se aprecia un leve incremento en la participación de los adultos de 30 a 64 años y en las zonas urbanas. Por el contrario, la participación laboral disminuyó en las zonas rurales y entre la población que no había completado la educación secundaria (véase el gráfico II.2).

La tasa de participación se redujo más de 1 punto porcentual en el Estado Plurinacional de Bolivia (-1,5%), el Brasil (-2,8%), Costa Rica (-2,0%) y el Uruguay (-2,5%). En general, dicha reducción se debió tanto a la disminución de la participación masculina como a la femenina. Por el contrario, la participación laboral se incrementó 3 puntos porcentuales o más en México, el Paraguay y la República Dominicana, especialmente debido al aumento de la participación laboral femenina (véase el cuadro II.A1.1 del anexo II.A1).

Gráfico II.2

América Latina (15 países^a): evolución de la tasa de participación laboral entre las personas de 15 años y más, por sexo, grandes grupos de edad, área geográfica y nivel educativo, alrededor de 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Promedio ponderado de 14 países.

3. Incremento de la desocupación

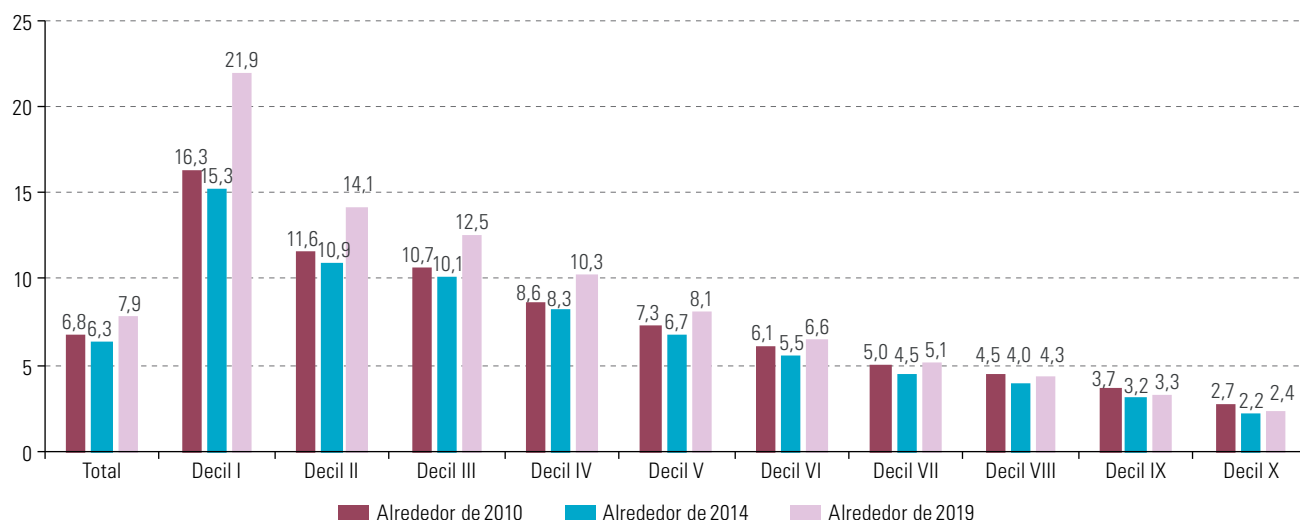
En promedio, en un grupo de 15 países de la región, la tasa de desocupación disminuyó 0,5 puntos porcentuales entre 2010 y 2014 y aumentó 1,3 puntos porcentuales entre 2014 y 2019¹. El aumento de la desocupación en el último período afectó en mayor proporción a las mujeres, al pasar del 7,4% en 2014 al 9,4% en 2019, mientras entre los hombres dicho incremento fue de 1,2 puntos porcentuales, hasta llegar al 6,7%. Asimismo, el aumento de la desocupación entre 2014 y 2019 afectó en mayor proporción a los jóvenes, al llegar a 3 puntos porcentuales tanto entre los jóvenes de 15 a 19 años como entre los de 20 a 24 años.

Los mayores aumentos de la desocupación se registraron entre las personas de bajos recursos. Así, mientras en el caso de la fuerza de trabajo perteneciente al 10% de la población con menores ingresos per cápita la desocupación aumentó 5,6 puntos porcentuales hasta situarse en el 21,9%, esta solo alcanzaba el 2,4% en el caso del decil más rico (véase el gráfico II.3). Sin embargo, un examen por niveles educativos sugiere que los trabajadores más afectados por la desocupación son aquellos con niveles de calificación intermedios: en 2019, el desempleo alcanzaba el 11,2% entre las personas activas con educación técnico-profesional o universitaria incompleta, y el 8,2% entre las que tenían educación secundaria completa. En tanto, las tasas de desocupación entre las personas activas con educación primaria incompleta y educación terciaria completa (cuatro años de estudios superiores) eran del 4,1% y el 5,5% respectivamente.

¹ Esto se tradujo en una leve disminución de las tasas de ocupación en 9 de los 15 países analizados (véase el cuadro II.A1.1).

Gráfico II.3

América Latina (15 países^a): tasa de desocupación entre las personas de 15 años y más, por deciles de ingreso per cápita, alrededor de 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países. Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

B. El mercado de trabajo en el contexto de la pandemia de COVID-19

Los efectos de la pandemia en los mercados laborales han sido desiguales entre los países, dependiendo, entre otros factores, del tipo y la extensión de las medidas adoptadas ante la propagación del nuevo coronavirus. Uno de los aspectos iniciales más notorios de la dinámica de los mercados laborales ha sido la enorme salida de la fuerza de trabajo de la población en edad de trabajar. El impacto también ha sido desigual dentro de los países y en general, ha afectado más a las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, las personas con bajos niveles de educación, las personas afrodescendientes y los migrantes.

Las encuestas de empleo y de hogares implementadas en los países de la región en 2020 permiten analizar, aunque sea parcialmente, el impacto de la pandemia de COVID-19 en el mundo del trabajo. A continuación, según el indicador de que se trate, se presenta información para un máximo de 14 países, a saber: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay². Si bien existen excepciones, como la del Brasil (véase el recuadro II.1), a menudo las encuestas no son estrictamente comparables: en primer lugar, la comparabilidad resulta limitada dentro de los mismos países porque la pandemia obligó a cambiar la

² El período de análisis corresponde al trimestre abril-junio de 2020 comparado con el mismo período de 2019. En el caso de México y el Uruguay, los datos corresponden a mayo de 2019 y 2020, en el del Ecuador a junio de 2019 y al bimestre mayo-junio de 2020, y en el de Jamaica a julio de 2019 y 2020.

modalidad en que se recoge la información debido a las restricciones a la movilidad y las medidas de distanciamiento físico y, en segundo lugar, la comparabilidad entre países no siempre es posible, porque estos no necesariamente definen los indicadores laborales de la misma manera (véase el cuadro II.A1.2 del anexo)³.

Recuadro II.1

Brasil: cambios en la fuerza de trabajo y la masa salarial en situación de pandemia

El Brasil es uno de los países de la región donde no se interrumpió la recolección de datos de la encuesta de hogares. Gracias a ello, ha sido posible comparar la situación de la población en edad de trabajar en distintos trimestres que comprenden periodos anteriores y posteriores a la declaración de la situación de pandemia. Así, al comparar los trimestres de abril a junio de 2019 y 2020, se observa una reducción interanual de la fuerza de trabajo de casi 10 millones de personas, debido a la pérdida de un número similar de empleos. Esto ocurrió sin que se produjera un incremento significativo del número de personas desocupadas, pues la mayor parte de las personas afectadas por esta pérdida salieron de la fuerza de trabajo, incorporándose a la fuerza de trabajo potencial. Esta sufrió un aumento de 5,3 millones de personas en el periodo analizado, que representaba una parte importante del aumento interanual del número de personas fuera de la fuerza de trabajo, que se incrementó en 13 millones entre abril-junio de 2019 y 2020. Asimismo, se registró un aumento de algo más de 800.000 trabajadores desalentados, es decir, aquellos que perciben que les será imposible obtener un nuevo empleo y desisten de la búsqueda.

Brasil: indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo, para personas de 14 años y más, 2019-2020

(En miles de personas)

	Abril-junio de 2019	Enero-marzo de 2020	Abril-junio de 2020	Variación absoluta abril-junio de 2020/2019	Variación relativa abril-junio de 2020/2019
Personas en la fuerza de trabajo	106 108	105 073	96 138	-9 970	-9,4%
Ocupados	93 342	92 223	83 347	-9 995	-10,7%
Subocupados (insuficiencia de horas)	7 355	6 467	5 613	-1 742	-23,7%
Desocupados	12 766	12 850	12 791	25	0,2%
Personas fuera de la fuerza de trabajo	64 756	67 281	77 781	13 025	20,1%
Fuerza de trabajo potencial	8 284	8 303	13 542	5 258	63,5%
Desalentados	4 877	4 770	5 683	806	16,5%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial. Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil, 2º trimestre de 2020", agosto de 2020 [en línea] ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_202002_trimestre_novos_indicadores.pdf.

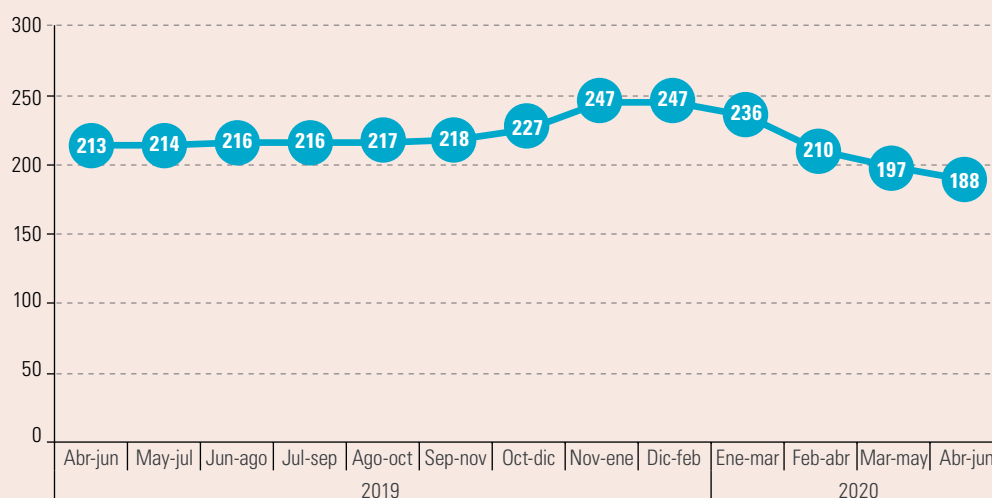
Además del impacto en la ocupación, la pérdida de empleos significó una fuerte reducción de los ingresos de los hogares. En efecto, al analizar la variación real de la masa de ingresos derivados del trabajo percibidos por los hogares, se observa una reducción interanual del 11,8% para el trimestre abril-junio de 2020 en comparación con 2019.

³ Las restricciones sanitarias aplicadas en los países han obligado a modificar el proceso de recolección de datos de las encuestas, sustituyendo total o parcialmente las entrevistas presenciales por entrevistas telefónicas. En consecuencia, se ha reducido la tasa de respuesta. Asimismo, se han modificado los cuestionarios y se han realizado algunos ajustes metodológicos para abordar las variaciones en la tasa de consecución de encuestas completas, superar algunas dificultades para asegurar la cobertura de la muestra y prevenir posibles mayores sesgos en algunas variables. Entre otras soluciones, se realizaron ajustes de no respuesta, se suavizaron los factores de expansión y se aplicaron calibraciones por grupos poblacionales o áreas subnacionales. Un ejemplo de los problemas de comparabilidad entre los países son las diferencias en la definición de la población en edad de trabajar, que no siempre corresponde al estándar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (todas las personas de 15 años o más de edad).

Recuadro II.1 (conclusión)

Brasil: ingresos derivados del empleo, trimestres móviles, 2019-2020

(En miles de millones de reales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial. Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil, 2º trimestre de 2020", agosto de 2020 [en línea] ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_202002_trimestre_novos_indicadores.pdf.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

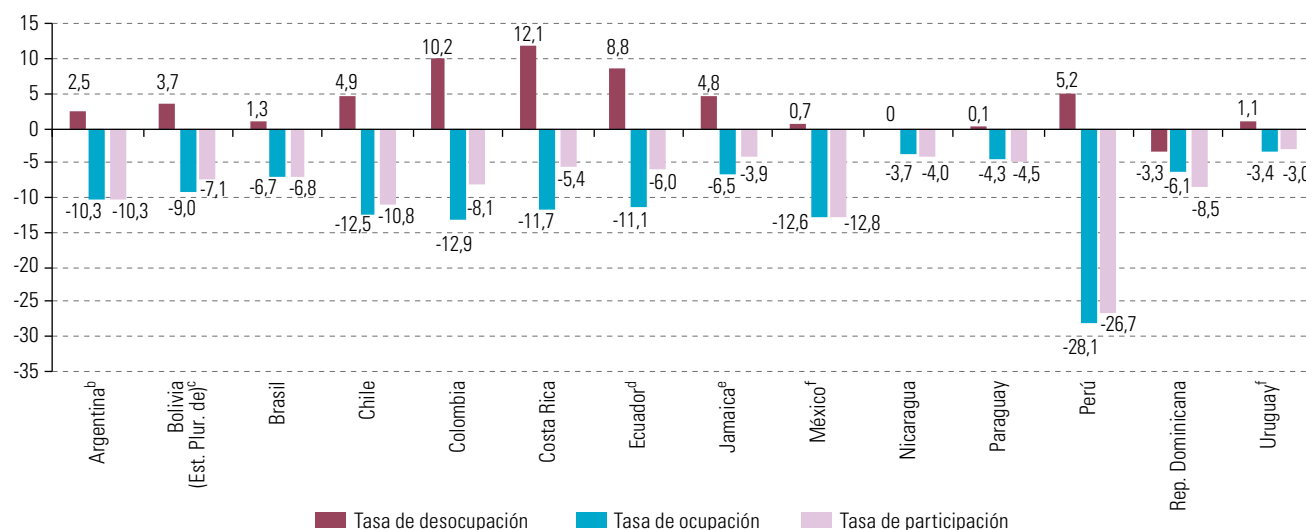
1. Deterioro de los indicadores laborales

Al comparar la variación interanual de los indicadores laborales en el segundo trimestre para 14 países de la región, se observa un incremento en la tasa de desocupación de 2,6 puntos porcentuales y una reducción de las tasas de ocupación y participación de 10,0 y 9,5 puntos porcentuales, respectivamente. El aumento del desempleo fue inferior al que podría esperarse dada la magnitud de la contracción de la actividad, debido a que muchas personas en edad de trabajar salieron de la fuerza de trabajo (CEPAL/OIT, 2020b). La disminución de la fuerza de trabajo redujo así la presión sobre el mercado laboral.

En el Perú se observan las mayores reducciones de las tasas de ocupación y participación, con 28,1 y 26,7 puntos porcentuales, respectivamente, mientras las menores corresponden al Uruguay, con 3,0 y 3,4 puntos porcentuales, respectivamente. La tasa de desocupación aumentó en la gran mayoría de los países, encabezados por Costa Rica con un incremento de 12,1 puntos porcentuales. La República Dominicana, donde la tasa de desocupación se redujo, constituye la única excepción (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (14 países): variación interanual de las tasas de desocupación, ocupación y participación, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En Colombia, el Ecuador y Jamaica se incluye el desempleo oculto. Véase más información sobre la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Área urbana.

^d Datos de junio de 2019 y mayo-junio de 2020.

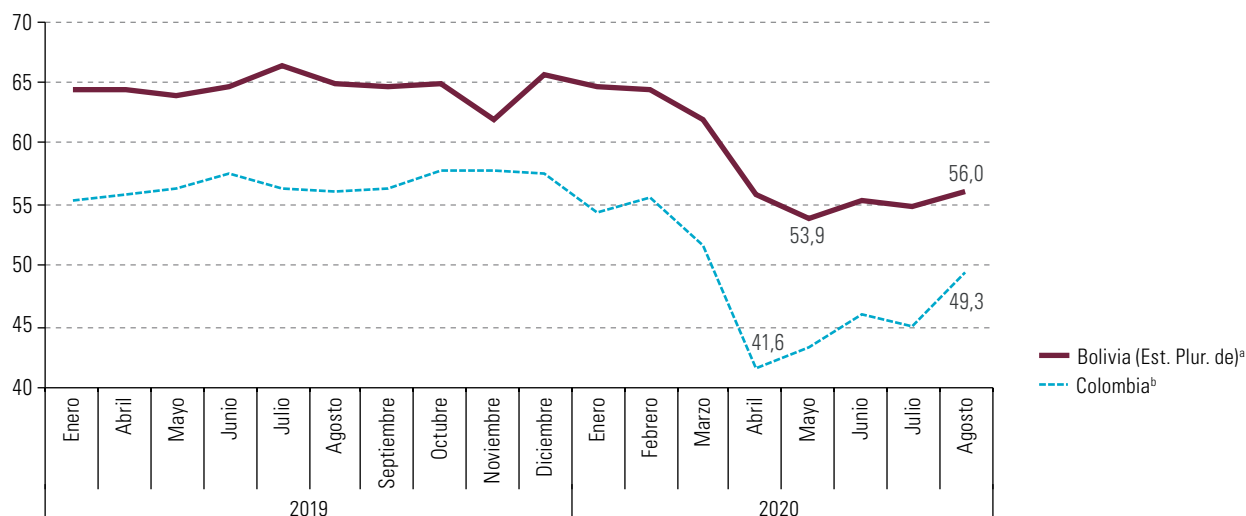
^e Datos de julio de 2020.

^f Datos de mayo de 2020.

Cabe destacar que las personas que se encontraban fuera de la fuerza de trabajo y no estaban buscando empleo, pero estaban interesadas en trabajar, representan potenciales ingresos a la fuerza de trabajo una vez que las restricciones a la movilidad implementadas para hacer frente a la pandemia se levanten o las expectativas para encontrar un empleo mejoren. Con la reapertura gradual de las actividades económicas en 2020 se observaron algunos signos de reactivación en los mercados laborales. Por ejemplo, la tasa de ocupación de Colombia muestra un importante aumento después de abril, mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia la recuperación fue menos pronunciada (véase el gráfico II.5). Los datos disponibles para México también sugieren una recuperación de la ocupación a partir de junio. En septiembre, la tasa de participación laboral se recuperó desde su nivel más bajo registrado en mayo, con cuatro meses consecutivos de alza, pero aun a 4,5 puntos porcentuales de distancia con respecto al valor de septiembre de 2019. Sin embargo, la dinámica de la recuperación no es igual para hombres y mujeres. Mientras en el caso de los hombres se observa una recuperación sostenida hasta agosto, seguida por una ligera disminución en septiembre, la recuperación de la participación laboral de las mujeres es menos dinámica, pues muestra un aumento en septiembre, después de dos meses consecutivos de baja (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.5

Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia: evolución de la tasa de ocupación, enero de 2019-agosto de 2020
(En porcentajes)



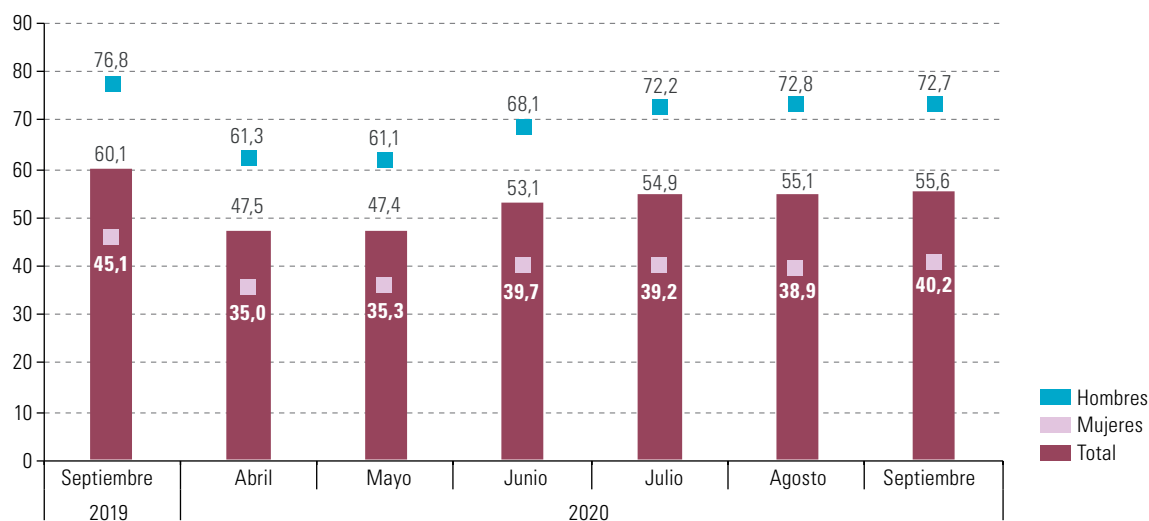
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Estado Plurinacional de Bolivia y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

^a Encuesta Continua de Empleo, área urbana, datos preliminares del período 2015-2020.

^b Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares, agosto de 2020.

Gráfico II.6

México: tasa de participación laboral, por sexo, septiembre de 2019 y abril-septiembre de 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN): resultados de septiembre 2020", octubre de 2020 [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_0920.pdf, y datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE).

^a Se construye a partir de tres encuestas diferentes que no son estrictamente comparables. Los datos de agosto de 2019 se basan en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que es presencial. Los datos de abril-junio de 2020 provienen de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), y el dato de julio, agosto y septiembre de 2020 corresponde a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN), que combina encuestas presenciales con encuestas telefónicas.

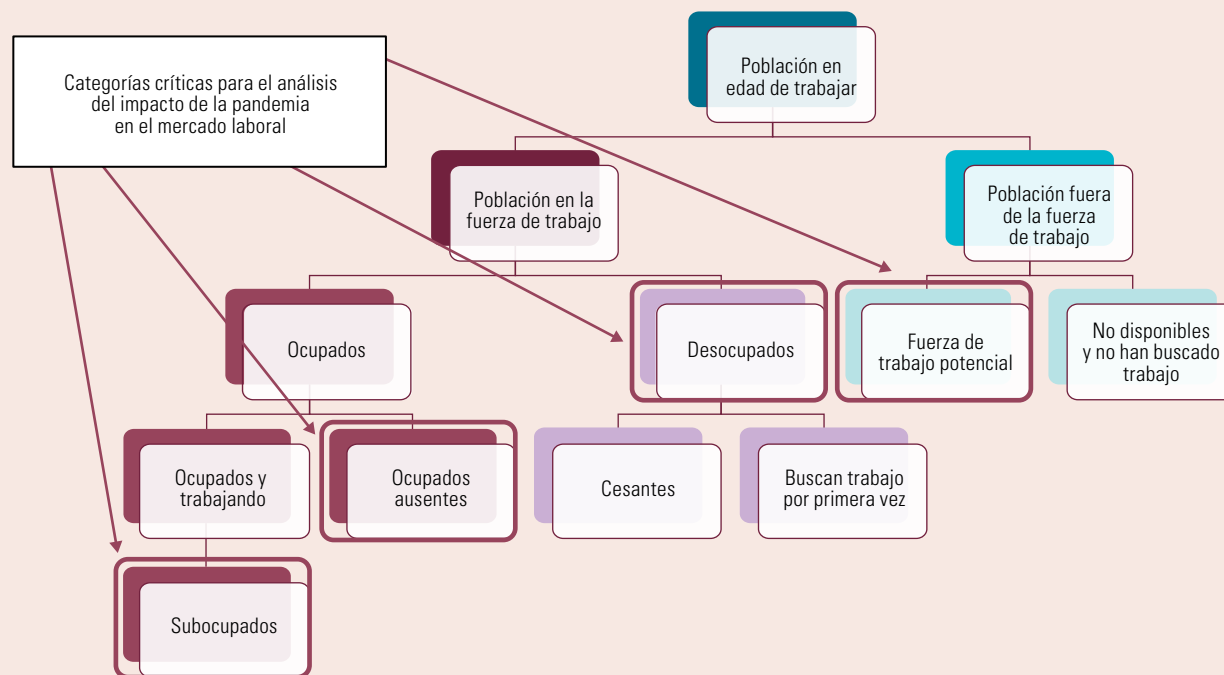
Es importante considerar que, para analizar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral, también es útil tener en cuenta algunos indicadores laborales menos comúnmente utilizados (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

Indicadores del mercado de trabajo para analizar los efectos de la pandemia de (COVID-19)

Debido a los cambios que se observan con respecto a la condición de actividad, para analizar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral es útil considerar, más allá de la tasa de desocupación, las variaciones en la población fuera de la fuerza de trabajo, mediante el indicador sobre la fuerza de trabajo potencial, y las variaciones en la subocupación por insuficiencia de tiempo y los ocupados ausentes.

Población en edad de trabajar según condición de actividad: categorías críticas para el análisis en tiempos de COVID-19



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo", XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre de 2013 [en línea] http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.

La OIT (2020, pág. 17) define la fuerza de trabajo potencial como aquellos "grupos de personas que expresan interés en estar ocupados, pero que no están disponibles para comenzar a trabajar o no han buscado trabajo dentro de los cortos períodos de referencia especificados para fines de medición". Para estos fines, junto con la necesidad de evaluar la disponibilidad y la búsqueda de trabajo, se introduce el criterio del deseo de trabajar como forma de determinar el interés en trabajar. En el segundo trimestre de 2020 se observaron grandes incrementos en la fuerza de trabajo potencial en Chile, México y la República Dominicana (véase el gráfico 1).

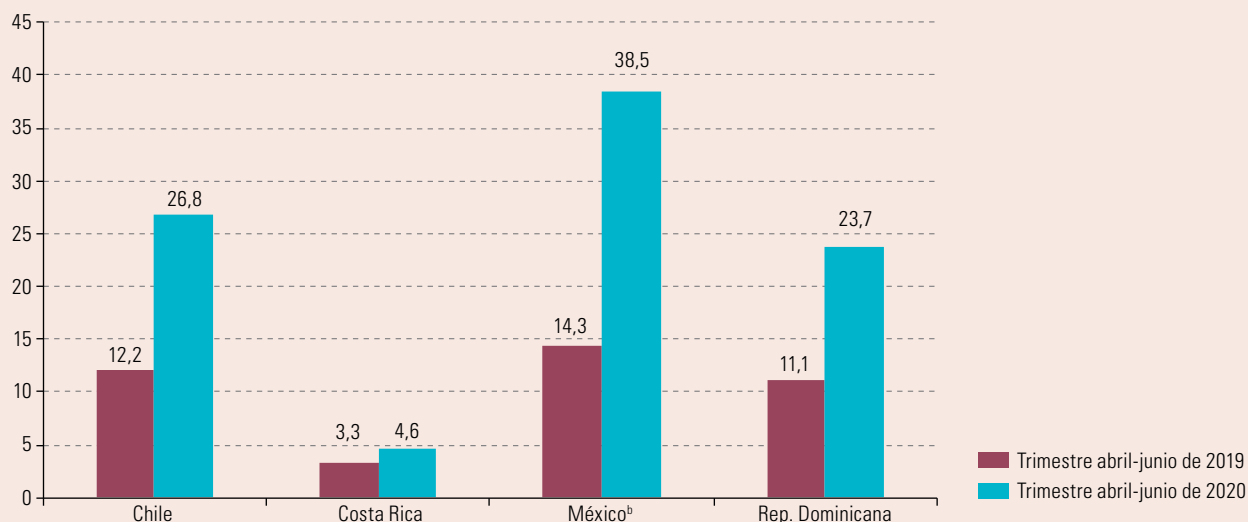
A su vez, los ocupados ausentes se definen como aquellas personas que no trabajaron durante la semana de referencia de la encuesta, pero siguen teniendo un vínculo laboral con un trabajo o negocio, por razones que incluyen la naturaleza típica del trabajo, licencias de enfermedad, licencias de maternidad o paternidad, continuidad de percepción de ingresos y pronto regreso. En Chile, el Ecuador, México y la República Dominicana, la participación de los ocupados ausentes en el total de ocupados aumentó considerablemente en el segundo trimestre de 2020 (véase el gráfico 2). En Chile, las personas ocupadas ausentes representaron el 18,1% del total de ocupados durante el segundo trimestre de 2020 y crecieron un 163,2% en 12 meses, equivalente a 801.800 personas (INE, 2020)^a.

Recuadro II.2 (continuación)

Gráfico 1

América Latina (4 países): participación de la fuerza de trabajo potencial en la población fuera de la fuerza de trabajo, trimestre abril-junio (2020/2019)^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

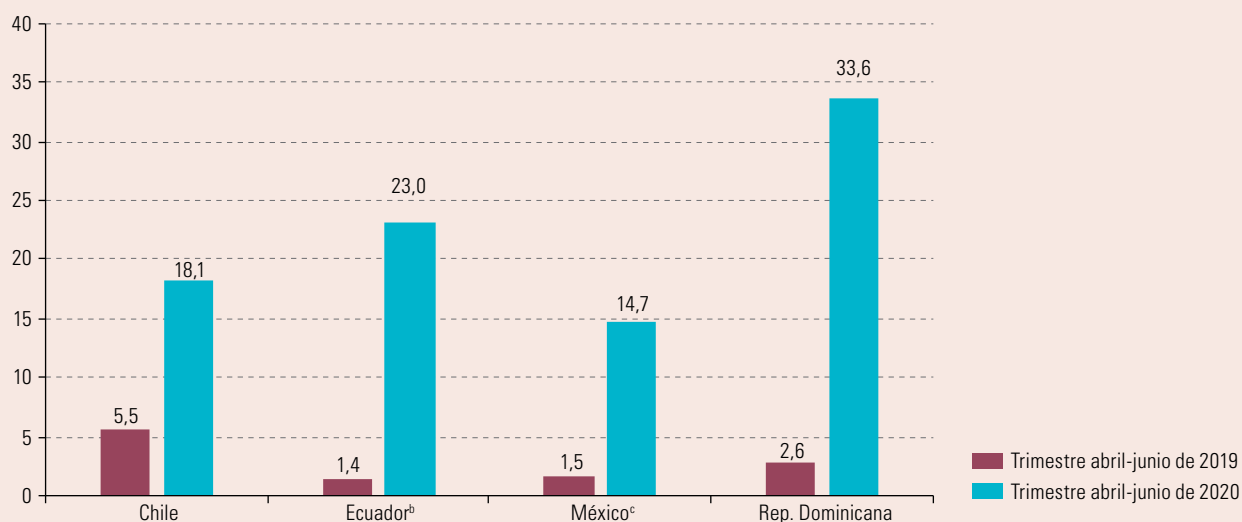
^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b Datos de mayo. Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), resultados de mayo de 2020. Los datos de mayo de 2019 son de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2019 y los datos de mayo de 2020 son de la ETOE. Fuerza de trabajo potencial: en este rubro de la ETOE se clasifica a las personas ausentes temporalmente de una actividad u oficio y a las personas con necesidad o deseos de trabajar, que en la ENOE se clasificaban en el rubro "Otros" de la población no económicamente activa no disponible. Conceptualmente es pertinente darles el tratamiento de "personas disponibles para trabajar sin posibilidades de buscar trabajo".

Gráfico 2

América Latina (4 países): participación de los ocupados ausentes en el total de ocupados, trimestre abril-junio (2020/2019)^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b Datos de junio de 2019 y mayo-junio de 2020.

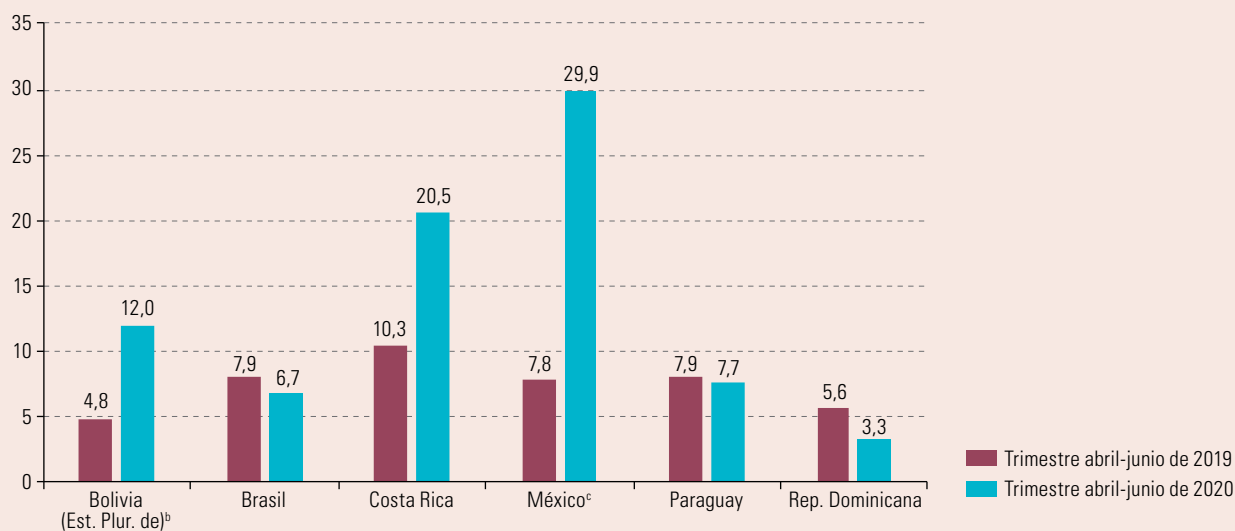
^c Datos de mayo de 2020.

Recuadro II.2 (conclusión)

La pandemia también ha tenido efectos diferentes en la subocupación de los distintos países, que se refiere a los trabajadores que tienen la necesidad y disponibilidad de trabajar más tiempo de lo que su ocupación actual demanda. La dinámica de la subocupación está vinculada, entre otros factores, con las posibilidades de seguir trabajando durante la pandemia, la recepción de ayuda del gobierno, la existencia de programas de desempleo y la extensión de la informalidad. Mientras en el Brasil, el Paraguay y la República Dominicana la subocupación muestra una reducción interanual, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y México, se observan incrementos importantes (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

América Latina (6 países): participación de los subocupados en el total de ocupados, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b Área urbana.

^c Datos de mayo de 2020.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales", *Nota Técnica*, Ginebra, abril de 2020; e Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Boletín Estadístico: Empleo Trimestral*, N° 261, Santiago, 31 de julio de 2020.

^a En Chile esto ocurrió porque la categoría de ocupados ausentes agrupa a los y las trabajadoras acogidos a la Ley de Protección al Empleo. Véase [en línea] <https://www.afc.cl/ley-proteccion-al-empleo/>.

2. Efectos desiguales en los diversos grupos de la población

La pandemia de COVID-19 afecta de forma diferente a diversos grupos poblacionales. Los efectos de las medidas sanitarias adoptadas para contener el avance de la pandemia, incluidas las necesarias medidas de distanciamiento físico (CEPAL/OPS, 2020), han sido desiguales, tendiendo a afectar de mayor manera a los trabajadores informales, las mujeres, los jóvenes, las personas con bajos niveles de educación, las personas afrodescendientes y los migrantes.

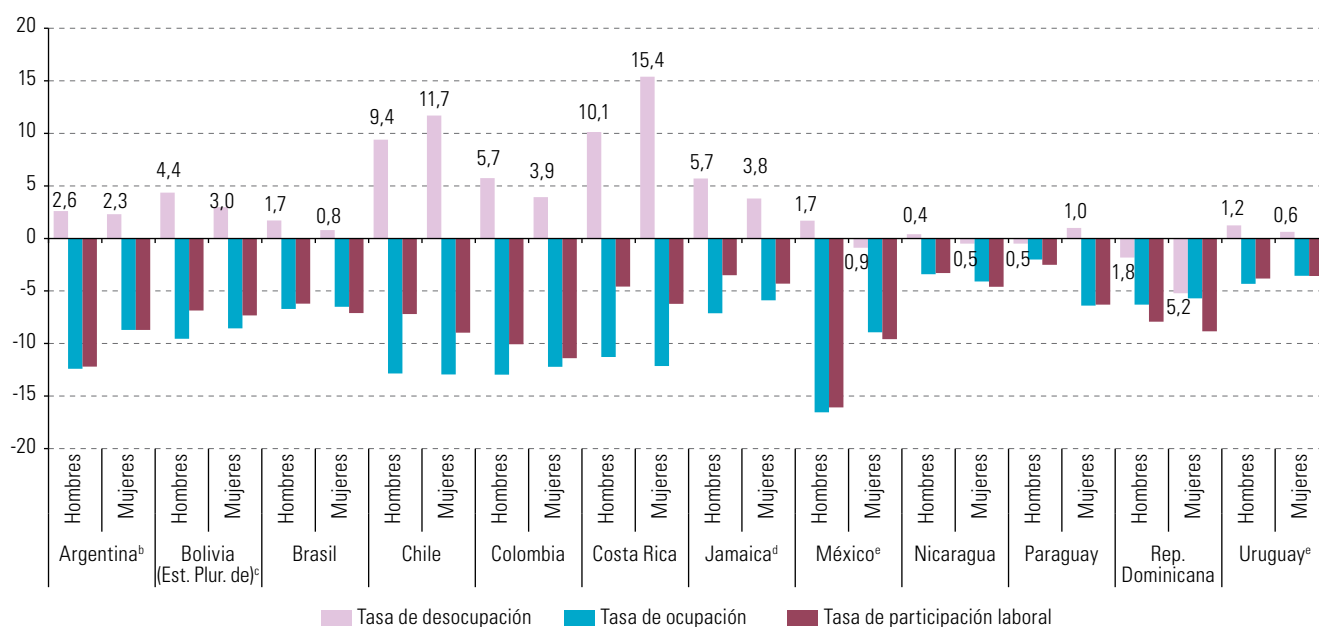
En promedio, la reducción del empleo a nivel regional fue mayor para las mujeres (18,1%) que para los hombres (15,1%). Además, la salida de las mujeres del mercado

laboral (15,4%) es mayor con respecto a los hombres (11,8%)⁴. Esta situación ha conducido a un mayor incremento en el número de desocupados abiertos en el caso de los hombres (29,4%) que en el de las mujeres (7,7%) (CEPAL/OIT, 2020b).

Más allá de los promedios regionales, se pueden observar marcadas diferencias entre los países con información disponible. En 9 de los 12 países examinados, la reducción interanual de la tasa de participación laboral de las mujeres en el segundo trimestre de 2020 es mayor que para los hombres, mientras los efectos por sexo en las tasas de ocupación y desocupación son más heterogéneos (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (12 países): variación interanual de las tasas de ocupación, desocupación y participación, por sexo, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En Colombia y Jamaica se incluye el desempleo oculto. Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Área urbana.

^d Datos de julio de 2020.

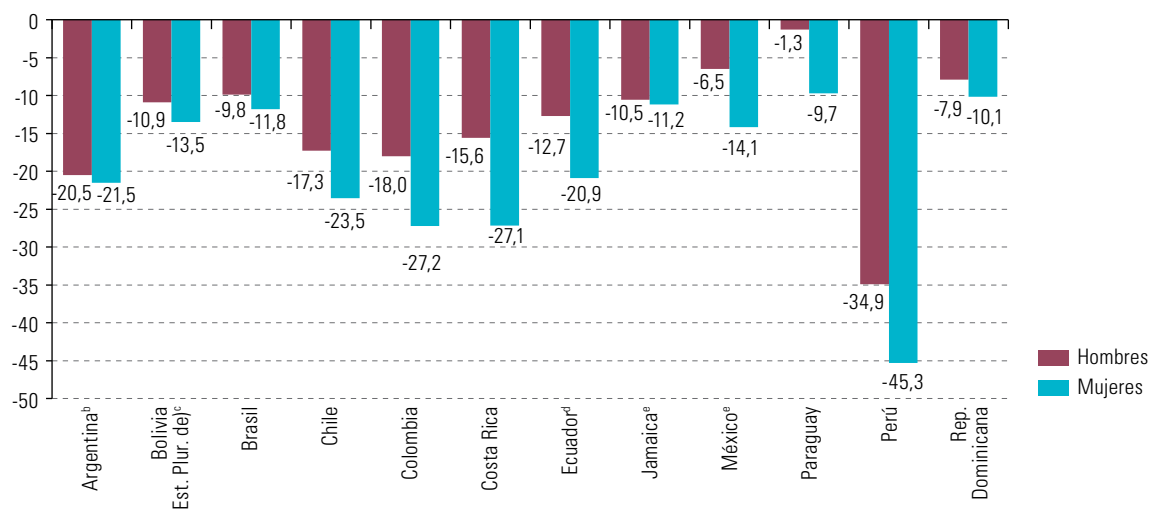
^e Datos de mayo de 2020.

La reducción del número de ocupados por país confirma que las mujeres resultaron más afectadas que los hombres por la pérdida del empleo. La evidencia para 12 países muestra que la contracción de la población ocupada en el trimestre abril-junio de 2020 en comparación con el mismo período del año anterior es mayor para las mujeres que para los hombres. Aunque la mayor reducción se registra en el Perú, tanto para los hombres como para las mujeres, la mayor brecha se observa en el caso de Costa Rica, con 11,6 puntos porcentuales, y la menor en Jamaica, con 0,7 puntos porcentuales de diferencia (véase el gráfico II.8).

⁴ De la comparación de los datos relativos al trimestre abril-junio de 2020 con el mismo período de 2019 surge que en Chile la salida de la fuerza de trabajo fue del 20,1% en el caso de las mujeres y del 11,9% en el de los hombres, mientras en el Paraguay esos porcentajes fueron del 8,7% y el 1,7%, respectivamente (INE, 2020a; DGECC, 2020). En Colombia, para el mismo período, el 57% del aumento de la población fuera de la fuerza de trabajo corresponde a las mujeres (DANE, 2020a). En Lima Metropolitana la fuerza de trabajo femenina disminuyó un 52,3%, mientras la reducción para los hombres fue del 47,7% (INEI, 2020).

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe (12 países): variación en la población ocupada, por sexo, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Área urbana.

^d Datos de junio de 2019 y mayo-junio de 2020.

^e Datos de julio de 2020.

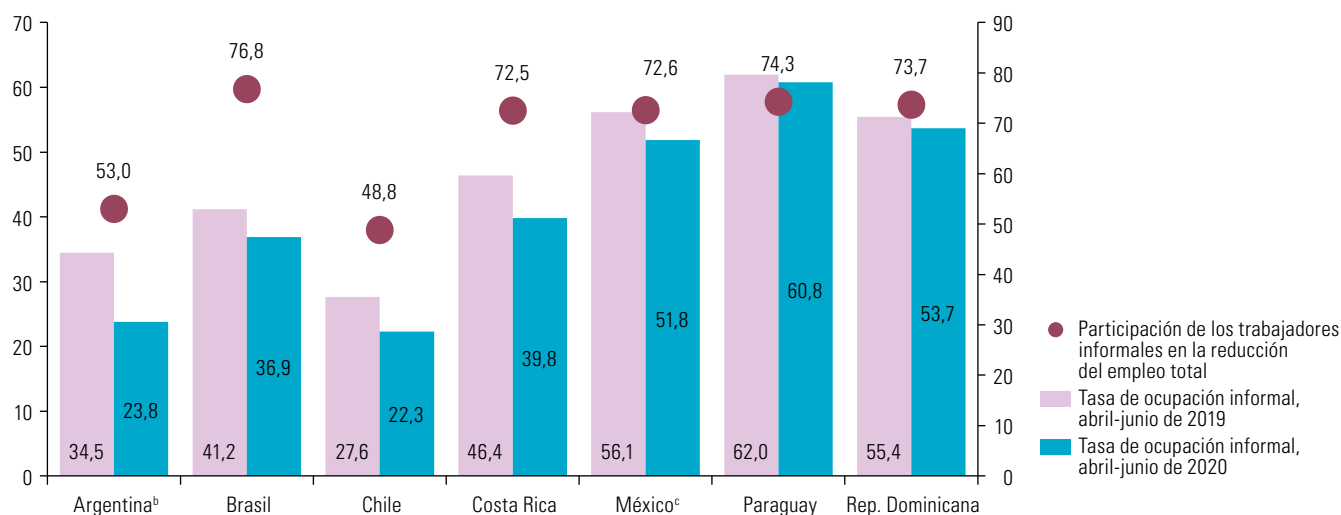
Estos resultados se relacionan con el hecho de que las mujeres se insertan en condiciones de mayor precariedad laboral y participan en mayor proporción en las ocupaciones informales (el 54,3% en comparación con el 52,3% de los hombres) (OIT, 2018). Además, tienen más presencia en los sectores económicos más afectados por esta crisis como, por ejemplo, los servicios de hotelería y restaurantes y el servicio doméstico. El 56,9% de las mujeres que trabajan en la economía informal se inserta en sectores considerados de alto riesgo de ser afectados por la pandemia, en contraste con el 40,6% de los hombres. A esto se suma que la pandemia ha puesto de relieve la crisis de los cuidados que existe en América Latina, que se aborda en el capítulo V.

La contracción generalizada del empleo y la salida de la fuerza de trabajo han afectado con mayor intensidad a los trabajadores informales, que suelen estar expuestos a una mayor inestabilidad ocupacional y tienen menores posibilidades de recurrir al teletrabajo durante la pandemia. El mayor impacto negativo en los ocupados informales se refleja en las variaciones interanuales entre el trimestre abril-junio de 2020 y el mismo período de 2019. Por ejemplo, el empleo informal se redujo un 35,3% en Chile, un 20,0% en el Brasil, un 31,4% en Costa Rica y un 10,5% en el Paraguay, mientras el empleo total se contrajo un 20,0%, un 10,7%, un 20,1% y un 8,8%, respectivamente (INEC, 2020b; IBGE, 2020a; INEC, 2020; DGEEC, 2020). Esto se ve confirmado en la elevada participación de los ocupados informales en la reducción del empleo total, que es mayor que su participación relativa en el empleo total. En el Brasil, Costa Rica, México, el Paraguay y la República Dominicana, la reducción del empleo informal representa más del 72% de la reducción total del empleo, y en Chile y la Argentina el 48,8% y el 53,0%, respectivamente (véase el gráfico II.9). Sin embargo, en un contexto de recuperación económica es probable que aumente la informalidad. En México, por ejemplo, la tasa de informalidad aumentó del 47,7% al 55,1% entre abril y agosto de 2020, período

en el cual la población ocupada pasó de 43,3 millones a 50,4 millones de personas. Además, en ese país la recuperación ha sido más rápida para el empleo informal que el formal: el crecimiento de la informalidad laboral representó un 63,8% del aumento de los ocupados totales entre mayo y junio (INEGI, 2020)⁵.

Gráfico II.9

América Latina (7 países): participación de los trabajadores informales en la reducción del empleo total y tasa de ocupación informal, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Datos de mayo de 2020.

El impacto de la pandemia entre las mujeres y los hombres ocupados en el sector informal ha sido diferente según los países. En Chile, entre abril-junio de 2019 y el mismo trimestre de 2020, la tasa de ocupación informal femenina se redujo 6,3 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 22,5%, mientras la tasa de informalidad masculina disminuyó 4,5 puntos porcentuales, hasta llegar al 22,2% (INE, 2020b). En 13 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia, en el trimestre mayo-julio de 2020, la proporción de hombres ocupados en el sector informal aumentó 1,9 puntos porcentuales, hasta llegar al 46,0%, mientras la de las mujeres se redujo 2,5 puntos porcentuales, hasta llegar al 46,6%. En el mismo período del año anterior, la proporción de ocupados informales era del 44,1% de los hombres y el 49,1% de las mujeres (DANE, 2020b).

La crisis del COVID-19 también tiene efectos distintos según la edad de las trabajadoras y los trabajadores, pues afecta particularmente a los jóvenes. La pandemia no solo destruye el empleo, sino que también interrumpe la educación y formación de las personas jóvenes y plantea grandes obstáculos a la búsqueda del primer empleo o a cambios de empleo⁶.

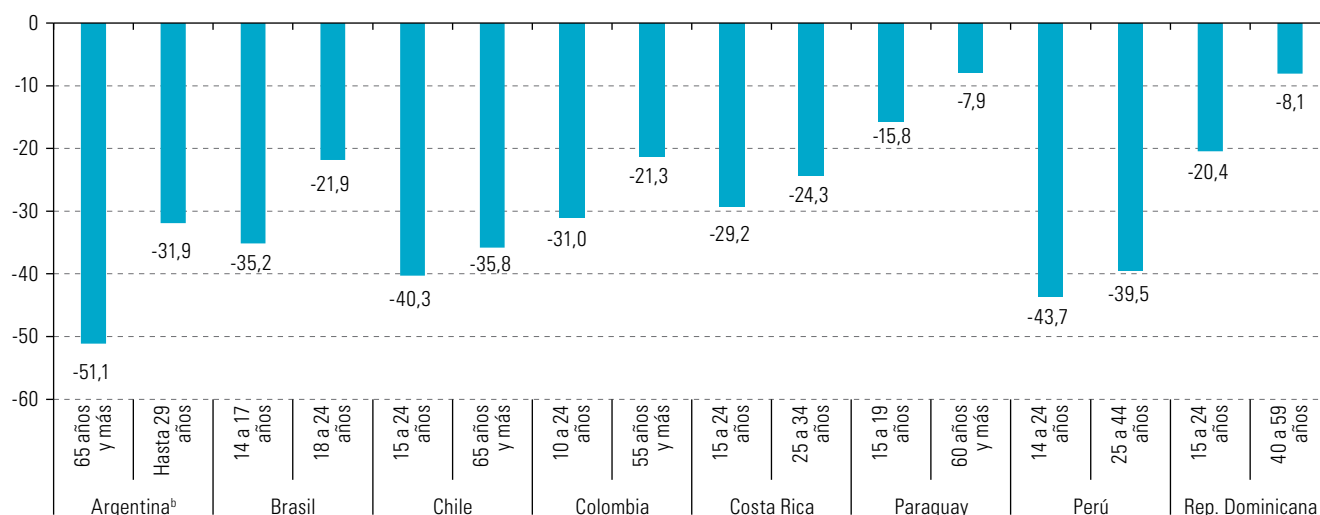
⁵ Los datos de 2019 se tomaron de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), mientras las cifras de 2020 corresponden a la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE).

⁶ Antes de la pandemia, los jóvenes ya tenían mayores tasas de desocupación y empleos de peor calidad que los adultos. Según la OIT (2020c), en América Latina y el Caribe la tasa de desocupación juvenil (15 a 24 años) en 2019 era del 17,9%, mientras el 21,6% de los jóvenes no trabajaba ni participaba en ningún programa de enseñanza o formación.

Un análisis de ocho países muestra que en siete de ellos el grupo etario más afectado por la reducción del empleo durante la pandemia ha sido el de los más jóvenes. Otro grupo etario en el que se registra una importante contracción ocupacional es el de la población mayor, que en la Argentina es el grupo etario más afectado, mientras en Chile, Colombia y el Paraguay figura en segundo lugar después de los jóvenes. En la República Dominicana, el segundo grupo más afectado corresponde a las personas ocupadas de 40 a 59 años (véase el gráfico II.10).

Gráfico II.10

América Latina (8 países): variación en la población ocupada, por grupos de edad más afectados, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

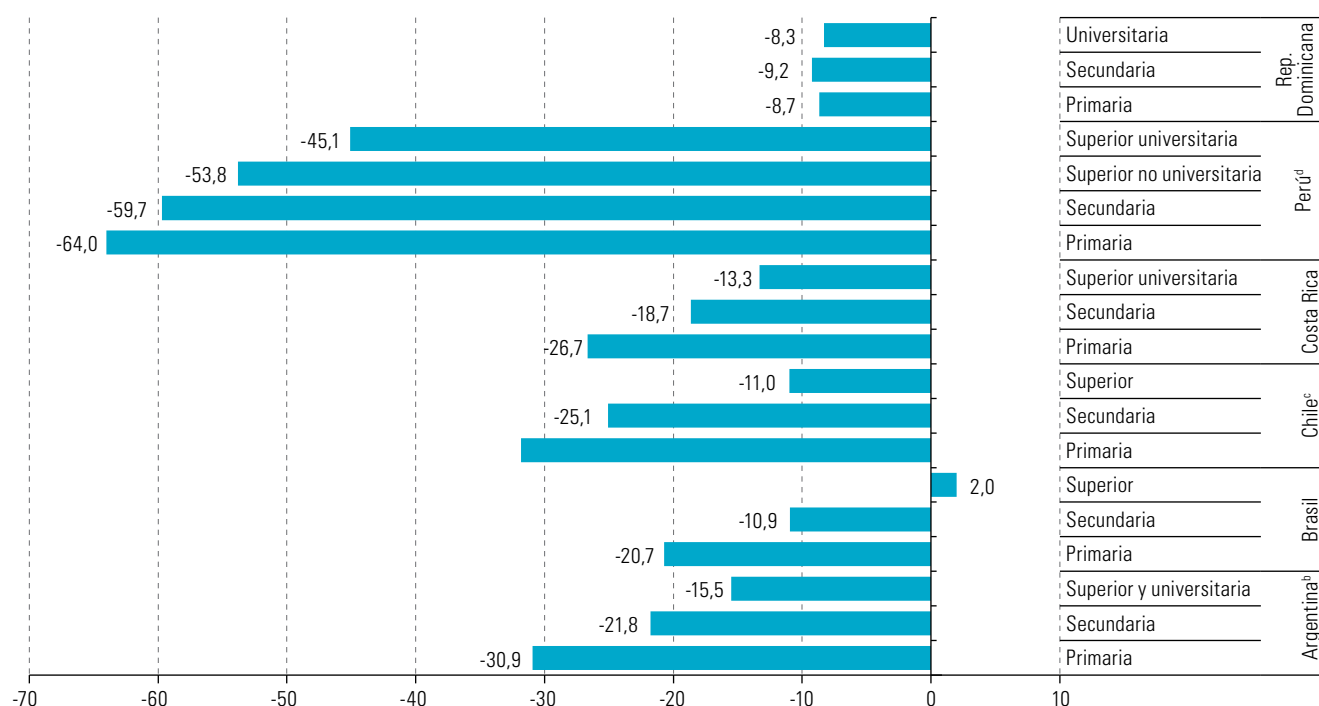
^b 31 aglomerados urbanos.

Asimismo, las diferencias etarias se entrecruzan con las desigualdades de género. En Costa Rica y Colombia, por ejemplo, se observa una mayor contracción interanual (abril-junio de 2019 en comparación con el mismo trimestre de 2020) para las mujeres de todos los grupos de edad. En Costa Rica, la reducción de la ocupación fue del 23,5% para los hombres de 15 a 24 años y del 38,8% para las mujeres del mismo grupo etario. En el grupo de 25 a 34 años, los hombres registran una reducción del 20,8% y las mujeres del 29,7% (INEC, 2020). En Colombia, se constata una reducción de la población ocupada femenina del 37,2% y masculina del 26,8% en el grupo de población más joven (10 a 24 años) (DANE, 2020a).

Las personas con menor nivel educativo suelen tener peores condiciones laborales y menores posibilidades de acceso a un trabajo decente. A esto se suma que la pandemia tiene un mayor impacto entre las personas ocupadas con menores niveles educativos, quienes usualmente realizan tareas más rutinarias y físicas con respecto a sus pares con niveles educativos más altos y, por ende, tienen menos posibilidades de recurrir al teletrabajo. Aunque en la Argentina, Costa Rica y el Perú (Lima Metropolitana) la población ocupada decreció para todos los niveles de educación, se observa que dicha contracción aumenta a medida que disminuye el nivel educativo de los trabajadores. La República Dominicana constituye una excepción pues, por una parte existe una menor variación entre los diferentes niveles educativos y, por otra, los trabajadores con nivel educativo secundario son los más afectados (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11

América Latina (6 países): variación en la población ocupada por nivel de educación alcanzado, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Cada nivel incluye nivel incompleto y completo. Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Estimación del nivel educativo a partir de los años de estudio.

^d Corresponde a Lima Metropolitana.

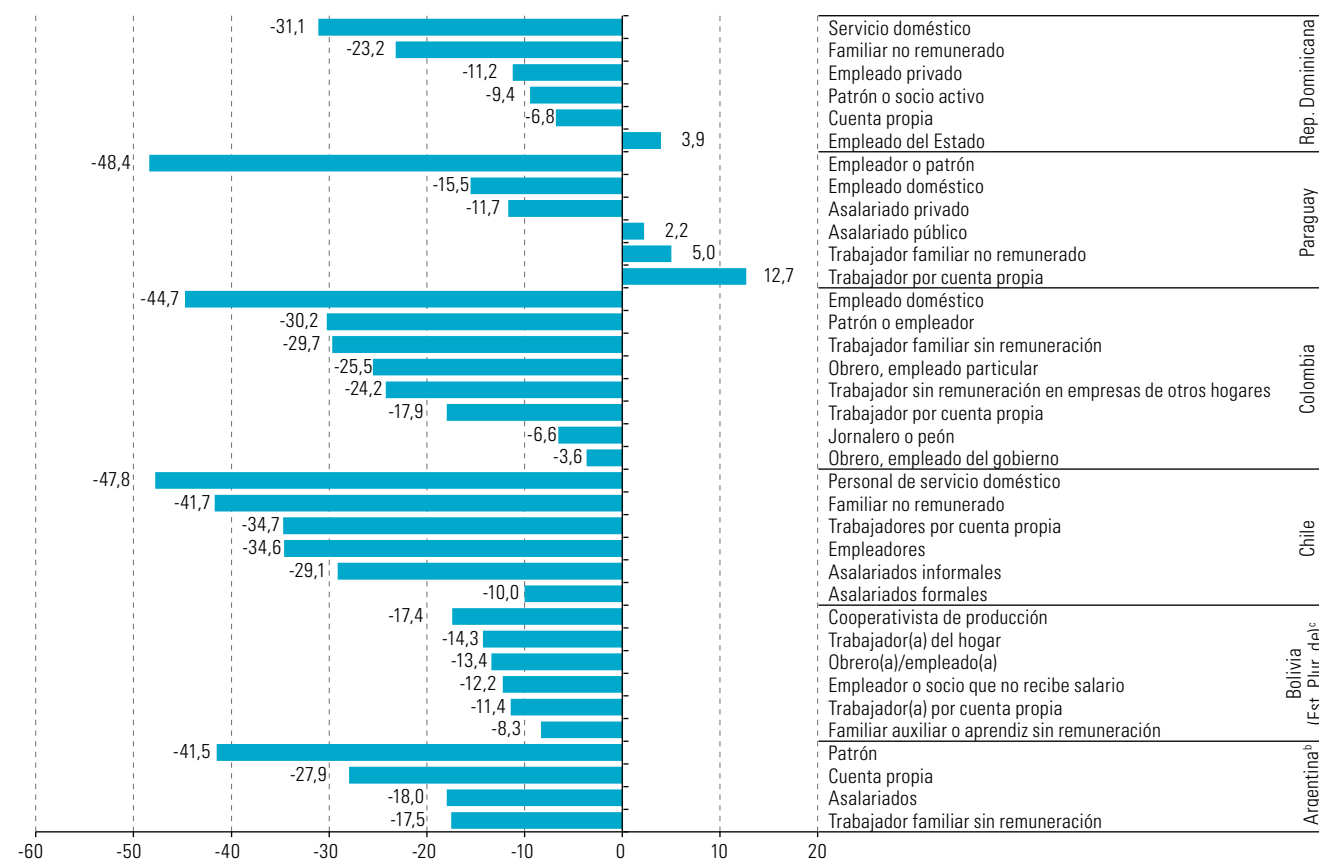
El análisis de la variación interanual por categoría ocupacional de la población ocupada en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, el Paraguay y la República Dominicana muestra asimismo que las categorías “empleadores” y “trabajadores del servicio doméstico” sufren los retrocesos más importantes (véase el gráfico II.12). Los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados sufrieron reducciones importantes en la Argentina, Chile, Colombia y la República Dominicana. En el Estado Plurinacional de Bolivia, los trabajadores de cooperativas de producción fueron los más afectados.

En cuanto al comportamiento de los mercados laborales en las áreas urbanas y rurales, la comparación de la variación ocupacional interanual entre estas zonas en cuatro países (Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú) muestra mayores contracciones en las áreas urbanas. Mientras en Costa Rica y el Ecuador la diferencia entre las áreas urbanas y rurales es pequeña, en el Paraguay es ligeramente superior en las áreas urbanas y en el Perú las zonas urbanas presentan una contracción del 49% en comparación con un 6,5% en las zonas rurales (véase el gráfico II.13). Algunos factores que explican la menor incidencia de la pandemia en las áreas rurales son que esta empezó en las áreas urbanas, donde la densidad facilita la propagación de la enfermedad, y que las ocupaciones agrícolas han sido menos afectadas debido a la necesidad de mantener el abastecimiento alimentario durante la pandemia (CEPAL/FAO, 2020). No obstante, las áreas rurales de América Latina se caracterizan por condiciones de trabajo persistentemente más precarias que en las áreas urbanas, con mayores tasas de informalidad y predominio de trabajadores no asalariados⁷.

⁷ Según la OIT (2020d), en 2017 el 76% de los trabajadores rurales se desempeñaba en el sector informal, en comparación con el 44,8% de los trabajadores urbanos. En el mismo año, el empleo asalariado alcanzó el 45% del total de ocupados en las áreas rurales y el 67% en las áreas urbanas. Asimismo, los trabajadores por cuenta propia rurales representaban el 39,4% del total de ocupados, mientras en las áreas urbanas eran el 25% del total de los ocupados.

Gráfico II.12

América Latina (6 países): variación en la población ocupada por categoría ocupacional, trimestre abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

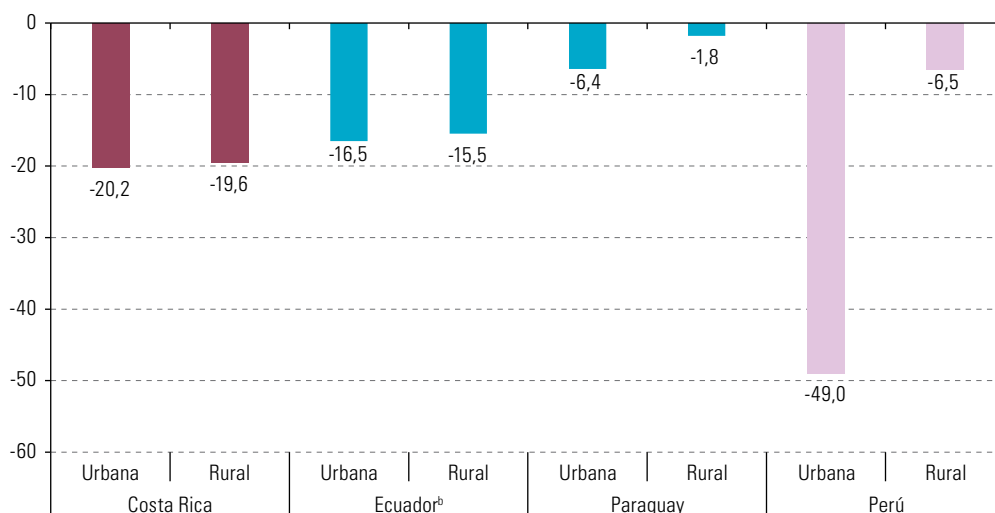
^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b 31 aglomerados urbanos.

^c Área urbana.

Gráfico II.13

América Latina (4 países):
variación en la población
ocupada por área
geográfica, trimestre
abril-junio (2020/2019)^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Véase más información sobre las limitaciones en la comparabilidad entre los datos de 2019 y 2020 en el cuadro II.A1.2 del anexo.

^b Datos de junio de 2019 y mayo-junio de 2020.

Otros grupos de población que enfrentan una discriminación estructural en los mercados laborales, como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los migrantes, se encuentran en una posición de desventaja y sufren los efectos de la pandemia de manera particularmente acentuada. En el caso del Brasil, la información interanual relativa al segundo trimestre de 2020 y el mismo período de 2019 señala que las personas no indígenas ni afrodescendientes sufrieron la menor contracción en la tasa de ocupación, 6,2 puntos porcentuales, mientras el promedio nacional fue de 6,7 puntos porcentuales. De acuerdo con información adicional relativa a junio de 2020, existe una brecha de 8,5 puntos porcentuales con respecto a la posibilidad de teletrabajar entre las personas ocupadas afrodescendientes (8,5%) y las personas no indígenas ni afrodescendientes (17,0%) (véase el recuadro II.3). Ese mismo mes, el porcentaje de personas no ocupadas que no buscaron trabajo por la pandemia o por falta de trabajo en la localidad, pero a las que les gustaría haber trabajado durante la semana anterior fue del 28,2% para los afrodescendientes y del 18,0% para los no indígenas ni afrodescendientes (IBGE, 2020b).

Recuadro II.3

Desigualdades en materia de teletrabajo

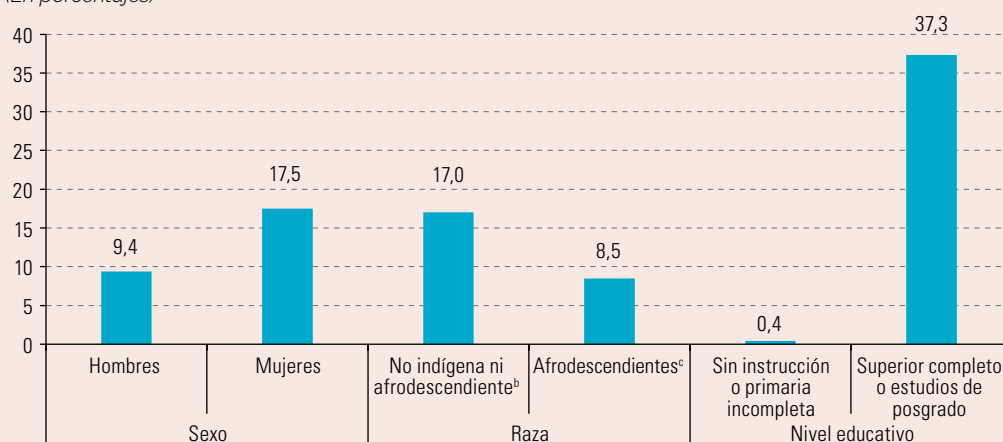
El teletrabajo ha sido fundamental para mantener algunos empleos y proteger a los trabajadores del contagio de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo el trabajo a distancia varía entre los países y dentro de ellos según la calidad de la infraestructura digital, la estructura productiva y de los mercados laborales, entre otros factores. Los puestos de trabajo que pueden migrar al teletrabajo están positivamente relacionados con el producto interno bruto (PIB) per cápita y el mayor grado de formalidad de las ocupaciones (CEPAL, 2020). Asimismo, la conectividad es más baja entre la población más vulnerable: en 2018, la mitad de los hogares sin conexión a Internet se encontraba en los dos quintiles más bajos de la distribución de los ingresos. Además, existen diferencias marcadas de conectividad a Internet entre los hogares de las áreas rurales (donde el 23% de la población tiene acceso) y urbanas (el 67% de acceso) (CEPAL, 2020).

La CEPAL (2020) estima que alrededor del 21,3% de los ocupados en la región (promedio para 13 países) podría teletrabajar. Este promedio cambia según el sector económico de que se trate: la probabilidad de teletrabajar es superior al 80% para los trabajadores de los servicios profesionales, científicos y técnicos, las finanzas y los seguros, que no llegan al 20% del total de los ocupados de la región. En el otro extremo se encuentran los empleos del sector del comercio mayorista y minorista y la agricultura, cuyas probabilidades de teletrabajar son del 15% y el 1%, respectivamente.

Los datos relativos al Brasil muestran que las posibilidades de teletrabajar difieren por sectores económicos y características de la población ocupada. En junio de 2020, 8,7 millones de personas trabajaron a distancia, una cifra equivalente al 12,7% de la población ocupada. Las mujeres, las personas no indígenas ni afrodescendientes y aquellos con nivel educativo superior completo o estudios de posgrado registraron la mayor proporción de teletrabajo (véase el gráfico). No hubo grandes diferencias por grupos de edad, pues la proporción de trabajadores a distancia varió entre el 11,0% para las personas de 14 a 29 años y el 14,1% para aquellas de 60 años y más (IBGE, 2020).

Brasil: personas ocupadas que teletrabajan, por sexo, raza y nivel educativo, junio de 2020

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto de 2020; e Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Junho 2020: Pesquisa PNAD COVID 19 IBGE", Río de Janeiro, 23 de julio de 2020 [en línea] https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf.

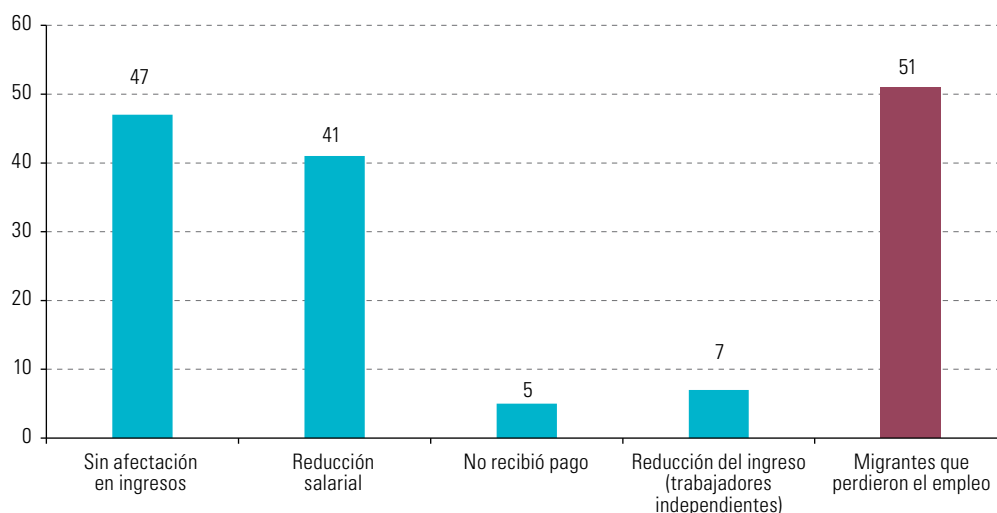
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La pandemia de COVID-19 también ha afectado de forma diferenciada a los trabajadores migrantes internacionales, que suelen ser más vulnerables debido a su inserción laboral precaria, el menor acceso a los sistemas de protección social, la carencia de redes de apoyo como aquellas con las que cuentan en su país de origen, la discriminación, la exclusión legal y el desconocimiento de procedimientos administrativos (CEPAL, 2019)⁸.

De acuerdo con una encuesta sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 llevada a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020) sobre la población migrante en Centroamérica y México, el 21 % de los migrantes contempla retornar a su país de origen⁹. La principal razón esgrimida para retornar es la falta de ingresos y el alto costo de la vida en el país de destino (50%), seguida por un cambio de opinión sobre el proyecto migratorio (32%) y el desempleo (18%). El 51 % de las personas migrantes encuestadas perdió su empleo debido a la pandemia. Solamente un 20% de los migrantes que respondieron el sondeo se encontraba trabajando, la mayoría como asalariados (71%). De aquellos migrantes que no perdieron su trabajo, un 44% redujo el número de horas trabajadas, un 26% no se vio afectado, un 20% pasó a teletrabajar y un 10% aumentó el número de horas trabajadas. Al agregar las tres categorías cuyos ingresos se vieron afectados, se observa que el 53% de los migrantes ocupados en Centroamérica y México sufrió una reducción de sus ingresos laborales o no recibió pagos a causa de la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico II.14)¹⁰.

Gráfico II.14

Centroamérica y México: afectación de la remuneración económica y pérdida del empleo entre los migrantes a causa de la pandemia de COVID-19, mayo-junio de 2020^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Efectos de la COVID-19 en la población migrante: principales hallazgos. Sondeo en América Central y México*, San José, 2020.

^a Personas migrantes originarias de Centroamérica y México que residen dentro y fuera de la región; así como inmigrantes extrarregionales que residen actualmente en dicha región.

⁸ Los principales sectores de ocupación de las personas trabajadoras migrantes presentan diferencias importantes por sexo. En el caso de las mujeres, predomina el trabajo doméstico remunerado (33%), seguido por las ocupaciones en los sectores de servicios sociales y de salud (18%). Los hombres se ocupan principalmente en el sector de soporte de servicios, comunicación, finanzas, bienes raíces o administración (14%) y luego en construcción (11%) o como transportistas (11%).

⁹ La encuesta, que capta información entre el 28 de mayo y el 30 de junio de 2020, fue realizada a personas migrantes originarias de Centroamérica y México que residen dentro y fuera de dicha región, así como a inmigrantes extrarregionales que residen actualmente en Centroamérica y México. La encuesta también recogió información de las personas nacionales de los países de Centroamérica y México con intención de migrar en los últimos 12 meses. El 60% de esta muestra corresponde a personas que se consideran migrantes internacionales y el 40% restante a personas que no habían emigrado al momento de contestar el cuestionario, pero que tuvieron esa intención en los últimos 12 meses. Las principales nacionalidades de las personas encuestadas incluyen, en orden decreciente: Honduras (28%), El Salvador (23%), Nicaragua (15%), Guatemala (11%), Cuba (6%), Venezuela (República Bolivariana de) (4%), Colombia (3%), México (3%), Costa Rica (2%), Haití (1%) y Belice (1%).

¹⁰ Una encuesta sobre la situación de los migrantes realizada en junio, julio y agosto de 2020 en Santiago confirma la situación de inestabilidad laboral de los migrantes durante la pandemia. Un 30,4% de los migrantes fue despedido, un 21,4% sufrió la suspensión temporal de su contrato, un 18,2% vio reducida su jornada laboral y un 12,1% señaló dificultades para trabajar de forma independiente (CENEM/Universidad de Talca, 2020).

C. Comentarios finales

De acuerdo con la CEPAL (2010, 2012, 2014 y 2016), el trabajo es la llave maestra para la igualdad y la ampliación de la ciudadanía, y constituye un eslabón fundamental para la inclusión social, pues genera la mayor parte del ingreso de los hogares de la región. La crisis, en una región ya de por sí muy desigual, tiene un gran potencial para incrementar la desigualdad, al profundizar las brechas y la vulnerabilidad que ya se constataban en el mundo del trabajo y en el acceso a la protección social antes de la crisis. Todo ello ocurre, además, en un marco de profundas transformaciones en marcha, que incluyen el acelerado envejecimiento de la población, la cuarta revolución industrial y los desafíos de la transición hacia una economía ambientalmente sostenible.

Los efectos de la pandemia suponen un gran retroceso en varios indicadores laborales, incluida la contracción de la ocupación, especialmente para las mujeres, las y los jóvenes y las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como las personas afrodescendientes, migrantes y con menores niveles educativos, quienes tienen mayor presencia en el sector informal. Estos efectos pueden traducirse en un deterioro crítico del bienestar, que afecta los derechos de las personas y la sostenibilidad de las sociedades desde una perspectiva intergeneracional y de género.

Bibliografía

- CENEM (Centro Nacional de Estudios Migratorios) (2020), “Situación inmigrante durante la pandemia COVID-19”, Universidad de Talca [en línea] http://www.cenem.utalca.cl/docs/pdf/PPT_Situacion_inmigrante_duranta_la_pandemia_covid19.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- (2020b), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660 (SES.36/3)), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), “Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto y riesgos en el mercado laboral”, *Boletín*, N° 5, 20 de mayo.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020a), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.
- (2020b), “La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.
- (2018), “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 18 (LC/TS.2018/39), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago, agosto.

- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (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 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2020a), "Principales indicadores del mercado laboral: junio de 2020", *Boletín Técnico*, Bogotá, 30 de julio.
- (2020b), "Medición de empleo informal y seguridad social: trimestre móvil mayo - julio 2020", *Boletín Técnico*, Bogotá, 11 de septiembre.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2020), *Boletín Trimestral de Empleo: EPHC 2do. Trimestre 2020*, Asunción, agosto.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2020a), "PNAD Contínua, Indicadores mensais produzidos com informações do trimestre móvel terminado em junho de 2020", Rio de Janeiro, 6 de agosto.
- (2020b), "Junho 2020: Pesquisa PNAD COVID 19 IBGE", Rio de Janeiro, 23 de julio [en línea] https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2020a), *Boletín Estadístico: Empleo Trimestral*, N° 261, Santiago, 31 de julio.
- (2020b), *Boletín Estadístico: Informalidad Laboral*, N° 11, Santiago, 5 de agosto.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2020), *Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020: resultados generales*, San José, agosto.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020), "Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE): resultados de junio 2020", Ciudad de México, agosto [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_junio_2020.pdf.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2020), "Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana", *Informe Técnico*, N° 07, Lima, julio.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2020), *Efectos de la COVID-19 en la población migrante: principales hallazgos. Sondeo en América Central y México*, San José.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a), "Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales", *Nota Técnica*, Ginebra, abril.
- (2020b), "Panorama laboral en tiempos de la COVID-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica*, Ginebra, julio.
- (2020c), *Global Employment Trends for Youth 2020: technology and the future of jobs International Labour*, Ginebra.
- (2020d), "Hacia la territorialización de medidas para prevenir y mitigar el contagio con el COVID-19 al empleo en las áreas rurales de América Latina", *Nota Informativa*, 1 de mayo.
- (2020e), "La respuesta al COVID-19: lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo", *Reseña de Políticas*, mayo.
- (2020f), *Observatorio de la OIT: la COVID-19 y el mundo del trabajo*, quinta edición, 30 de junio.
- (2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, tercera edición, Ginebra.
- Weller, J. (2020), "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

América Latina (18 países): tasas de participación laboral, desocupación y ocupación entre las personas de 15 años y más, por sexo, grandes grupos de edad y área geográfica, alrededor de 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes)

	Año	Total			Sexo				Área geográfica						Grupos de edad										
		Hombres		Mujeres		Zonas urbanas			Zonas rurales			15 a 29 años		30 a 64 años		65 años y más									
		Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación									
Argentina (zonas urbanas)	2010	60,6	7,3	56,2	74,9	6,2	70,2	48,0	8,9	43,7	60,6	7,3	56,2	...	...	...	52,7	14,7	45,0	77,0	4,4	73,7	14,8	5,7	13,9
	2014	60,4	6,9	56,2	72,8	6,2	68,3	49,2	7,9	45,3	60,4	6,9	56,2	...	...	...	51,0	13,5	44,1	77,0	4,4	73,6	16,5	4,3	15,8
	2019	60,5	8,9	55,1	71,4	8,5	65,4	50,7	9,5	45,9	60,5	8,9	55,1	...	...	...	51,3	17,8	42,2	79,2	6,1	74,4	17,5	3,2	17,0
	2011	72,1	2,6	70,3	82,5	2,1	80,8	62,3	3,2	60,3	66,8	3,6	64,4	84,2	0,6	83,7	60,0	4,8	57,1	85,4	1,5	84,1	51,0	1,0	50,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	69,4	2,7	67,5	80,4	2,1	78,7	59,2	3,5	57,1	64,8	3,8	62,4	80,1	0,8	79,5	55,1	5,5	52,0	83,4	1,7	82,0	52,0	0,6	51,7
	2018	67,9	3,7	65,4	79,1	2,9	76,8	57,4	4,8	54,6	63,0	5,2	59,7	79,8	0,9	79,1	50,9	7,6	47,0	82,9	2,5	80,9	50,9	0,8	50,5
	2011	66,1	6,7	61,7	78,3	4,9	74,5	54,9	9,1	49,9	65,6	7,4	60,8	68,9	2,6	67,1	66,6	12,5	58,3	74,7	4,0	71,8	19,4	1,3	19,1
	2014	66,4	6,9	61,9	77,8	5,3	73,7	56,0	8,8	51,1	66,0	7,5	61,0	89,1	3,0	67,0	66,5	13,6	57,5	75,8	4,0	72,7	21,0	1,2	20,7
Brasil	2019	63,6	11,6	56,2	73,7	9,6	66,6	54,4	14,1	46,8	65,3	11,9	57,5	52,8	8,8	48,1	65,1	21,6	51,0	73,9	7,8	68,2	15,6	3,2	15,1
	2011	56,6	8,6	51,7	71,0	7,1	65,9	43,9	10,7	39,2	57,4	8,7	52,4	50,8	7,8	46,9	47,6	17,0	39,5	72,9	5,6	68,8	15,9	3,2	15,4
	2013	57,9	7,8	53,4	71,4	6,8	66,6	46,1	9,1	41,9	58,8	7,8	54,2	51,5	7,4	47,6	48,2	16,0	40,5	74,5	5,1	70,7	18,3	3,3	17,7
	2017	60,0	8,6	54,9	72,4	7,9	66,7	49,3	9,5	44,6	61,2	8,8	55,8	52,1	7,2	48,4	51,5	16,8	42,8	77,1	6,1	72,4	21,0	3,3	20,3
Colombia	2010	68,1	11,9	60,0	81,3	9,0	73,9	55,7	15,9	46,8	68,6	12,8	59,8	66,2	8,7	60,5	62,1	19,6	50,0	79,2	8,3	72,6	28,5	5,4	27,0
	2014	69,3	9,2	62,9	81,6	7,0	75,9	57,7	12,1	50,7	70,2	10,1	63,1	65,9	5,8	62,1	63,5	15,5	53,6	80,5	6,4	75,4	29,7	4,2	28,5
	2018	68,6	9,8	61,9	80,7	7,5	74,7	57,2	12,8	49,9	69,0	10,9	61,5	66,9	5,2	63,5	62,7	16,5	52,4	80,5	6,9	75,0	29,2	4,1	28,0
	2010	59,0	7,3	54,7	75,9	6,0	71,4	43,3	9,6	39,1	60,6	7,2	56,3	56,2	7,6	51,9	55,0	12,8	48,0	70,3	4,4	67,2	15,3	5,0	14,5
Costa Rica	2014	59,3	8,6	54,2	74,9	7,2	69,5	45,0	10,7	40,1	60,7	8,5	55,5	55,6	8,8	50,7	53,7	15,9	45,1	72,4	5,4	68,5	15,6	3,7	15,0
	2019	57,3	9,2	52,1	71,7	7,9	66,1	44,1	11,2	39,2	58,7	9,4	53,2	53,4	8,5	48,8	50,9	17,3	42,1	71,6	6,4	67,1	14,4	3,2	13,9
	2010	62,5	5,0	59,4	77,9	4,1	74,7	47,9	6,5	44,8	61,9	6,1	58,1	63,9	2,8	62,1	53,4	9,8	48,2	75,8	3,2	73,4	35,8	1,1	35,5
	2014	64,1	3,3	62,0	79,5	2,8	77,2	49,7	4,0	47,8	62,6	4,0	60,2	67,4	1,8	66,2	50,9	6,6	47,6	77,9	2,0	76,3	38,1	0,5	37,9
El Salvador	2019	65,0	3,5	62,8	77,6	3,1	75,1	53,1	4,0	50,9	62,0	4,6	59,2	72,0	1,3	71,1	51,1	7,9	47,0	79,8	2,1	78,1	39,9	0,3	39,8
	2010	60,9	7,1	56,6	78,7	8,4	72,1	46,0	5,1	43,6	62,6	6,8	58,3	57,9	7,6	53,6	53,2	11,4	47,1	74,0	4,6	70,6	31,5	5,8	29,7
	2014	61,5	7,0	57,2	78,9	8,6	72,2	46,7	4,8	44,5	63,2	6,7	58,9	58,4	7,5	54,0	53,6	12,1	47,1	74,5	4,2	71,3	31,5	5,6	29,7
	2019	61,1	6,3	57,2	79,1	7,0	73,6	46,0	5,4	43,5	62,7	6,1	58,9	58,3	6,7	54,3	54,3	11,1	48,3	74,0	3,8	71,2	29,6	6,3	27,7
Guatemala	2006	66,3	1,9	65,0	88,8	1,5	87,4	47,2	2,5	46,0	68,2	2,7	66,4	64,1	0,9	63,5	62,4	3,1	60,5	73,7	1,1	72,9	45,1	0,3	45,0
	2014	62,3	2,4	60,8	85,8	2,1	84,1	41,2	3,0	40,0	64,9	3,2	62,8	59,4	1,4	58,6	58,1	4,1	55,7	70,3	1,1	69,5	39,9	1,0	39,5
	2010	61,7	4,1	59,1	82,5	3,4	79,7	42,7	5,5	40,4	61,0	6,6	56,9	62,3	1,8	61,2	55,5	7,1	51,5	72,1	2,3	70,5	40,4	0,7	40,2
	2014	62,9	5,5	59,4	83,0	4,6	79,2	45,3	7,0	42,1	62,1	7,7	57,3	63,9	2,9	62,0	56,7	8,6	51,8	73,3	3,8	70,5	39,0	0,6	38,8
Honduras	2019	63,1	5,9	59,4	83,7	4,4	80,0	45,2	8,4	41,4	63,1	8,1	58,0	63,2	3,1	61,2	58,7	10,4	52,6	72,2	3,6	69,6	39,0	0,9	38,6
	2010	60,6	6,6	56,6	80,4	7,7	74,3	42,4	4,7	40,4	61,4	6,9	57,2	57,7	5,6	54,4	54,8	10,8	48,8	70,4	4,5	67,2	27,6	4,1	26,5
	2014	61,7	5,3	58,4	80,0	6,2	75,1	44,9	3,9	43,1	62,0	5,6	58,5	60,7	4,1	58,2	55,3	8,6	50,6	71,9	3,8	69,1	28,5	3,5	27,4
	2018	65,6	3,0	63,6	81,5	3,5	78,6	51,1	2,2	50,0	65,0	3,3	62,9	67,4	1,9	66,1	58,7	5,2	55,6	76,3	2,0	74,8	33,5	2,0	32,9

	Año	Total			Sexo				Área geográfica						Grupos de edad										
		Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Hombres		Mujeres		Zonas urbanas			Zonas rurales			15 a 29 años			30 a 64 años			65 años y más				
					Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación			
Nicaragua	2005	63,0	3,8	60,6	83,6	3,5	80,7	43,8	4,5	41,8	53,1	5,3	59,8	62,8	1,7	61,7	58,2	5,7	54,9	72,7	2,6	70,7	36,6	0,4	36,5
	2014	65,1	5,5	61,5	83,5	4,8	79,5	48,1	6,5	45,0	66,5	7,2	61,8	63,0	2,9	61,1	58,9	8,7	53,8	75,8	3,7	73,0	33,8	0,3	33,7
Panamá	2010	61,5	4,1	59,0	79,0	3,8	76,0	45,2	4,6	43,1	62,9	5,0	59,7	58,8	2,1	57,5	53,7	9,1	48,8	74,6	2,3	72,9	22,4	0,7	22,2
	2014	63,7	4,5	60,8	79,2	3,7	76,3	49,2	5,8	46,4	64,0	5,2	60,7	63,0	3,0	61,1	54,3	9,7	49,1	77,5	2,7	75,4	27,3	0,4	27,2
Perú	2019	65,7	6,1	61,7	78,3	4,7	74,6	53,8	7,9	49,5	65,4	7,0	60,8	66,4	3,9	63,9	56,7	14,0	48,8	80,7	3,3	78,0	28,4	1,4	28,0
	2010	74,0	3,9	71,1	82,7	3,4	79,9	65,7	4,5	62,7	71,4	5,0	67,8	82,2	0,8	81,5	65,9	8,1	60,6	85,1	2,1	83,3	48,3	0,9	47,8
	2014	71,8	3,3	69,4	80,9	3,1	78,4	63,3	3,6	61,0	69,3	4,2	66,4	80,3	0,8	79,7	62,3	7,8	57,5	84,1	1,6	82,7	46,0	1,2	45,4
	2019	72,3	2,8	70,2	80,6	2,5	78,6	64,6	3,2	62,5	70,0	3,5	67,6	81,2	0,5	80,8	59,7	6,0	56,1	85,4	1,8	83,9	49,5	1,4	48,8
Paraguay	2010	68,9	5,8	64,9	84,3	4,5	80,5	53,2	7,7	49,1	68,8	6,9	64,0	69,1	4,0	66,3	63,5	10,6	56,8	78,9	2,8	76,6	34,6	2,1	33,9
	2014	69,6	6,1	65,4	83,8	4,6	80,0	55,6	8,3	51,0	69,5	7,3	64,4	69,8	3,9	67,1	64,2	10,4	57,5	79,7	3,4	77,0	35,1	3,1	34,1
	2019	72,6	5,7	68,5	84,8	4,1	81,3	60,7	7,8	55,9	72,4	6,3	67,9	72,9	4,6	69,6	66,3	10,3	59,5	83,2	3,2	80,5	38,5	2,4	37,6
	2010	56,9	5,1	54,0	72,0	4,1	69,0	42,4	6,8	39,5	57,6	5,6	54,3	54,9	3,7	52,9	47,8	8,7	43,6	70,9	3,5	68,4	20,8	1,2	20,6
República Dominicana	2014	59,3	6,2	55,7	74,1	4,0	71,1	45,3	9,6	40,9	60,2	6,4	56,3	56,2	5,1	53,3	50,5	11,1	44,9	72,7	4,1	69,7	23,6	1,4	23,3
	2019	65,3	6,5	61,1	78,6	4,2	75,3	52,9	9,7	47,8	65,7	6,8	61,3	63,3	5,0	60,1	56,5	13,2	49,0	79,3	4,0	76,2	30,2	0,2	30,1
Uruguay	2010	64,2	6,9	59,8	74,5	5,1	70,8	55,2	9,0	50,3	64,1	7,0	59,6	67,3	2,8	65,4	62,5	15,2	53,0	81,9	3,9	78,7	16,4	3,1	15,9
	2014	65,9	6,5	61,6	75,7	5,0	71,9	56,9	8,3	52,2	65,7	6,8	61,2	68,9	2,4	67,2	63,8	14,4	54,6	82,8	3,7	79,7	16,4	2,1	16,0
	2019	63,4	8,9	57,7	71,5	7,3	66,3	55,9	10,7	49,9	63,4	9,2	57,6	62,6	3,9	60,2	58,8	20,2	46,9	82,3	5,0	78,2	13,4	3,5	13,0
	2010	64,8	8,5	59,3	79,2	7,8	73,0	50,4	9,5	45,7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	65,4	6,7	61,0	79,3	6,1	74,5	51,6	7,7	47,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2010	64,5	6,8	60,1	78,9	5,9	74,3	51,3	8,3	47,0	64,6	7,5	59,7	65,3	4,0	62,7	60,5	12,3	53,1	74,9	4,3	71,7	24,7	2,5	24,0
América Latina ^a	2014	65,0	6,3	60,9	78,5	5,5	74,2	52,6	7,4	48,7	65,0	6,9	60,5	66,2	3,5	63,9	60,2	11,9	53,1	76,0	4,0	72,9	26,0	2,2	25,4
	2019	64,9	7,9	59,8	77,0	6,7	71,8	53,8	9,4	48,8	65,5	8,6	59,9	63,6	4,3	60,8	60,4	14,5	51,6	76,6	5,3	72,6	25,1	2,4	24,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los promedios para zonas urbanas y rurales excluyen la Argentina.

Cuadro II.A1.2

Encuestas utilizadas para el análisis de los mercados laborales durante la pandemia de COVID-19

País	Encuesta	Modalidad de realización de la encuesta y definición de la población en edad de trabajar
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos. Segundo trimestre de 2020	Recolección de datos vía telefónica. En las jurisdicciones en las cuales se flexibilizaron las condiciones de aislamiento durante el trimestre, a partir de autorización explícita de la autoridad competente, se salió a campo exclusivamente para hacer contacto con las viviendas de las que se ignoraba el número de teléfono, con el propósito de averiguarlo para luego realizar la encuesta vía telefónica y para la recuperación (total o parcial) en los casos en que no se pudo obtener la entrevista telefónica. La población en edad de trabajar comprende a las personas de 14 años o más.
Brasil	Encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua), trimestre móvil abril-junio de 2020	El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), responsable de la realización de la encuesta nacional de hogares (PNAD), suspendió las operaciones de campo desde el 17 de marzo y pasó a la modalidad de encuesta telefónica. La población en edad de trabajar comprende a las personas de 14 años o más.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta Continua de Empleo (ECE), segundo trimestre de 2020	Entrevistas mediante llamada telefónica y otros medios de comunicación como estrategia para la recolección de datos para la ECE del segundo trimestre. La población en edad de trabajar comprende a las personas de 14 años o más.
Chile	Encuesta Nacional de Empleo: resultados del trimestre abril-junio de 2020; Boletín estadístico: informalidad laboral, Edición n° 11/5 de agosto de 2020	Recolección de datos vía telefónica. Si el informante no puede responder la encuesta por teléfono, el encuestador ofrece la alternativa de llenado del formulario vía web, a través de un cuestionario autoaplicado. La población en edad de trabajar comprende a las personas mayores de 15 años.
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado Laboral, junio de 2020	El 31 de marzo se dispuso que el mecanismo de recolección de datos de la GEIH será la llamada telefónica, mientras en las zonas rurales se mantiene la recolección presencial. La población en edad de trabajar está constituida por las personas de 12 años y más en las zonas urbanas y de 10 años y más en las rurales.
Costa Rica	Encuesta Continua de Empleo (ECE) al segundo trimestre de 2020	En el trimestre abril-junio de 2020, se logró mantener la recolección continua de información durante las 12 semanas mediante un operativo telefónico. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 15 años y más.
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Telefónica, mayo-junio de 2020	Encuesta mediante llamadas telefónicas. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 15 años y más.
Jamaica	Encuesta de la fuerza laboral (Labour Force Survey), julio de 2020	Se suspendió la encuesta de abril de 2020 y se retomó para julio de 2020. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 14 años y más.
México	Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN), julio de 2020 y datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2019	La Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) es una estrategia de encuesta telefónica que se implementó para recoger información en los meses de abril, mayo y junio. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN) que sigue a la ETOE mantiene el mismo diseño conceptual, estadístico y metodológico que la ENOE tradicional, pero la muestra se conformó con un 72% de entrevistas cara a cara y un 28% de entrevistas telefónicas. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 15 años y más.
Nicaragua	Informe de Empleo, Encuesta Continua de Hogares (ECH), II Trimestre 2020	La población en edad de trabajar está constituida por la población de 14 años y más.
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), Segundo Trimestre de 2020	Recolección de datos vía llamadas telefónicas, con entrevistas de manera presencial en aquellos hogares que no respondían a las llamadas telefónicas. Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 15 años y más.
Perú	Encuesta Permanente de Empleo (EPE) – Trimestre abril-junio de 2020, Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana; y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0)	Entrevistas por medio de llamadas telefónicas a nivel nacional. Para la ENAH0, además de entrevistas telefónicas se realizaron visitas presenciales. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 14 años y más.
República Dominicana	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	Se continúa la recolección vía telefónica hasta que se pueda regresar a la modalidad presencial. Se está implementando el cuestionario habitual de forma retroactiva con opciones de respuestas adicionales desde abril de 2020. La población en edad de trabajar está constituida por la población de 15 años y más.
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH) para los meses de abril, mayo y junio.	A partir de abril, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) se comenzó a aplicar mediante la modalidad panel y pasó de ser una entrevista presencial a realizarse de forma no presencial (telefónica). La población en edad de trabajar está constituida por la población de 14 años y más.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística de los respectivos países y CEPAL, "Recomendaciones para la publicación de estadísticas oficiales a partir de encuestas de hogares frente a la coyuntura de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Informes COVID-19*, Santiago, abril de 2020.

Cuadro II.A1.3

América Latina (8 países): definiciones de informalidad

Argentina	Población asalariada sin descuento jubilatorio: se refiere a la población ocupada asalariada que no tiene descuento jubilatorio como atributo del puesto de trabajo.
Brasil	Para fines de cálculo de la variable sustitutiva de la informalidad se tuvieron en cuenta las siguientes categorías: - Empleados del sector privado sin contrato de trabajo; - Empleados domésticos sin contrato de trabajo; - Empleadores sin registro en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ); - Trabajadores por cuenta propia sin registro en el CNPJ; - Trabajador familiar auxiliar.
Chile	Se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. En el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, el negocio o la actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dadas las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeñan.
Colombia	1. Empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluido el patrón o socio; 2. Trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos; 3. Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares; 4. Empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos; 5. Jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos; 6. Trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; 7. Patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.
Costa Rica	El empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características: según la posición en el trabajo de la persona: i) Personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones, ii) Ayudantes no remunerados, iii) Trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).
México	Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.
Paraguay	Se refiere a trabajadores no agrícolas que no cotizan a un sistema de seguridad social.
República Dominicana	Ocupación informal: ocupados que no tienen acceso a la seguridad social producto de la relación de trabajo. La informalidad total consiste en la suma de los trabajadores informales que trabajan en el sector informal, los empleados del servicio doméstico informal (trabajadores que no tienen acceso a la seguridad social producto de su relación de trabajo), los trabajadores informales en el sector formal y los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en el sector formal.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de definiciones oficiales utilizadas en las encuestas de empleo y de hogares de los países.

La protección social frente al COVID-19: brechas preexistentes y respuestas emergentes

Introducción

A. Protección social universal: un objetivo urgente, pero aún distante

B. Las respuestas a la pandemia desde los sistemas de protección social

C. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo III.A1



Introducción

La protección social, que se orienta a garantizar ingresos adecuados, promover el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente para toda la población, es un derecho reconocido en numerosos instrumentos legales nacionales e internacionales¹. Se trata de una herramienta clave para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades, tal como se reconoce en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sobre erradicación de la pobreza (Objetivo 1), igualdad de género (Objetivo 5) y reducción de las desigualdades (Objetivo 10).

Pese a los esfuerzos realizados en la región durante las últimas dos décadas para expandir la cobertura de protección social (CEPAL, 2019) —tanto la vinculada a los aportes realizados en función de la inserción laboral de los trabajadores (contributiva), como aquella financiada exclusivamente por la vía de impuestos generales (no contributiva)—, los países están enfrentando la pandemia de COVID-19 con importantes brechas y amplios grupos de la población desprotegidos, lo que pone en evidencia la fragmentación y las desigualdades de sus sistemas de protección social, así como la debilidad histórica del Estado de bienestar en la región (CEPAL, 2010)². Un elevado porcentaje de la población no está afiliado ni cotiza en los sistemas de pensiones y salud, un fenómeno que se asocia al alto nivel de informalidad laboral. Asimismo, las prestaciones de los programas continuos de protección social no contributiva tienen cobertura limitada y son insuficientes para asegurar el bienestar frente a la crisis.

Frente al déficit de sistemas verdaderamente universales e integrales, que aseguren un nivel básico de consumo y de bienestar a lo largo del ciclo de vida, los gobiernos han respondido a la pandemia de COVID-19 con una batería inédita de programas de protección social de emergencia, orientados a cubrir principalmente a los hogares pobres o aquellos integrados por personas que enfrentan un mayor riesgo de caer en la pobreza, como es el caso de los trabajadores informales (CEPAL, 2020b). Estos programas incluyen la adaptación y extensión de transferencias monetarias y en especie ya existentes, así como la creación de nuevos instrumentos.

Las medidas de protección social son fundamentales tanto para el control y la mitigación de la pandemia como para la reactivación económica (CEPAL/OPS, 2020), dado que permiten adoptar y abandonar las estrategias más o menos estrictas que se necesite poner en práctica para la contención epidemiológica sin condenar a una parte significativa de la población a la pobreza (Filgueira y otros, 2020). En particular, en tiempos de crisis, los déficits de protección social pueden tener efectos catastróficos en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, con impactos críticos en el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de capacidades humanas.

Invertir en protección social, por lo tanto, no solo es imperativo desde un enfoque de derechos, sino que es eficiente desde una lógica económica y productiva (CEPAL, 2018a). Ha llegado la hora de las políticas universales, redistributivas y solidarias, impulsadas por robustos pactos sociales y fiscales, donde la consolidación de los sistemas universales de protección social se ubique en el centro de un nuevo régimen de bienestar en la región (CEPAL, 2020b y 2020d).

¹ Entre los principales instrumentos internacionales se destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966). Asimismo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en 2019 en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, llama a construir sistemas de protección social universales e integrales (CEPAL, 2020a).

² La protección social contributiva (o seguridad social) se refiere a la recepción de prestaciones que depende de la existencia de contribuciones previas sobre la base de descuentos de los salarios (las cotizaciones a la seguridad social) y participación en el mercado laboral formal. Si bien la protección social no contributiva (o asistencia social) no depende de dichos aportes, hay que reconocer que los receptores de este tipo de prestaciones contribuyen a la sociedad y a la economía de diversas maneras, por ejemplo, mediante su trabajo no remunerado o el pago de impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA). Asimismo, cabe recordar que las prestaciones contributivas se financian, en parte, con transferencias estatales provenientes de rentas generales (Abramo, Cecchini y Morales, 2019), así como con aportes de los empleadores.

En la sección A de este capítulo se analizan las diferentes coberturas de protección social previo a la crisis, mientras que en la sección B se examina su evolución durante la pandemia de COVID-19.

A. Protección social universal: un objetivo urgente, pero aún distante

La región enfrenta la pandemia de COVID-19 con grandes brechas de cobertura de los sistemas de protección social y señales recientes de deterioro. Previo a la crisis, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de pensiones, y el 60,5% estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de salud. En 2019, un cuarto de las personas de 65 años y más no percibía pensiones. En el mismo año, los programas de transferencias condicionadas cubrían, en promedio, el 18,5% de la población de los países de América Latina y el Caribe.

Avanzar hacia la realización del derecho a la protección social implica universalizar el acceso y hace que sea necesario diseñar las prestaciones atendiendo a las discriminaciones, brechas y vulnerabilidades específicas que enfrentan diversas poblaciones. También se vuelve imperativo articular los distintos componentes de la protección social, incluidos los pilares contributivo y no contributivo, así como la regulación de los mercados laborales y las políticas de cuidado (CEPAL, 2020a).

En esta sección se brinda una visión panorámica de las brechas estructurales en materia de acceso a la protección social que la región mostraba previo a la pandemia de COVID-19³. Primero se presenta la evolución reciente de la cobertura en pensiones y salud, y a continuación se indaga en los desafíos que ya se avizoraban en el acceso a transferencias monetarias no contributivas.

1. Un acceso desigual y reducido a las pensiones y la salud

El acceso a los instrumentos de la protección social contributiva está asociado a mejores niveles de prestaciones y a una protección garantizada y estable para los trabajadores formales y sus familias, conforme a los mandatos internacionales vinculados al derecho a la protección social. Sin embargo, ya antes de la pandemia se evidenciaba una extendida realidad de desprotección en un conjunto amplio de trabajadores. Ello constituye una situación preocupante de cara a las transformaciones demográficas y en el mundo del trabajo, así como frente a los efectos del COVID-19.

a) Afiliación y cotización a los sistemas de pensiones

Pese a las persistentes desigualdades, entre 2002 y 2015, América Latina registró notorios aumentos en la cobertura de los ocupados que están afiliados o cotizan a los sistemas de pensiones (CEPAL, 2018b y 2019). No obstante, la información proveniente de registros administrativos muestra que en el período 2015-2017 se advertía un descenso en la cotización a los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa, 2019)⁴. Los datos de encuestas de hogares para 15 países de América Latina confirman esta tendencia.

³ Según las estimaciones de la OIT, en 2016, solo el 61,4% de la población en 17 países de América Latina y el Caribe habría estado cubierta por al menos una prestación de protección social. Véase Naciones Unidas (2021).

⁴ De acuerdo con los registros administrativos de 17 países de América Latina, la cobertura efectiva en pensiones, es decir, el total de cotizantes expresado como porcentaje de la fuerza de trabajo, se incrementó del 34,8% al 45,3% entre 2000 y 2017. No obstante, esa cobertura se redujo del 48,2% al 45,3% entre 2014 y 2017. La misma tendencia se verifica para la cobertura ocupacional, es decir, el total de cotizantes como porcentaje de la población ocupada, que se incrementa del 43,6% en 2000 al 54,2% en 2014, para bajar al 51,9% en 2017 (Arenas de Mesa, 2019).

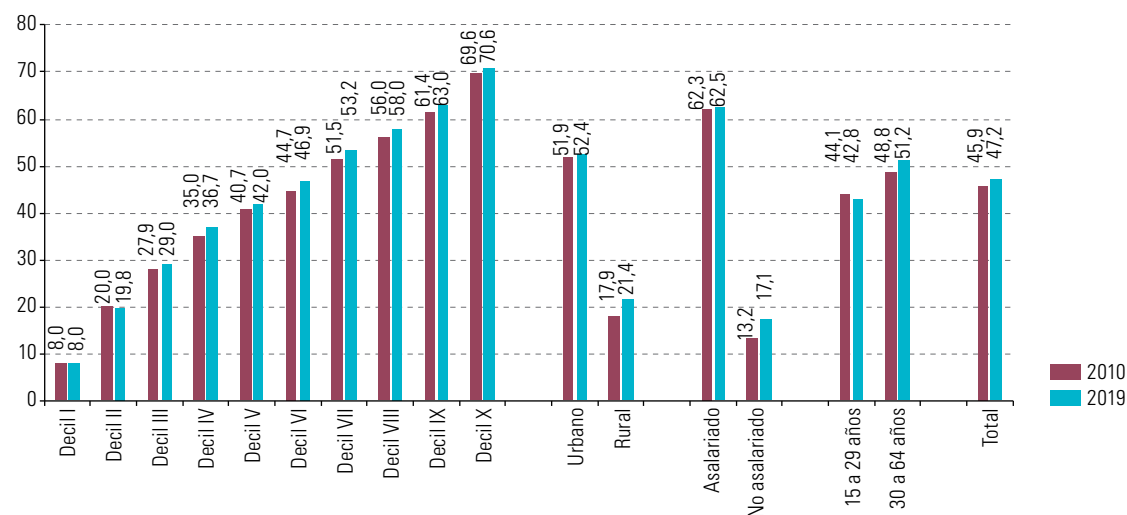
Entre 2014 y 2019 hubo una reducción de un punto porcentual en la proporción de afiliados o cotizantes en el total de ocupados de 15 años y más, que descendió del 48,1% al 47,2% (véase el cuadro III.A1.1 del anexo). Además, en el mismo período, la cobertura efectiva de estos sistemas, es decir, las personas afiliadas o cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo, se redujo del 43,4% en 2014 al 41,7% en 2019 en el promedio de 13 países, con lo que se volvió a los niveles de 2010.

En 2019, más de la mitad de las personas ocupadas y casi un 60% de la población de 15 a 64 años que integraba la fuerza de trabajo no estaban afiliadas ni cotizaban a un sistema de pensiones. Pese a los esfuerzos realizados en algunos países para extender la cobertura a trabajadores independientes e informales, estas cifras en buena medida reflejan la extendida presencia de la informalidad laboral y la debilidad de los mecanismos de fiscalización de la evasión y elusión previsional.

Además, persisten múltiples desigualdades en la afiliación y cotización a los sistemas de pensiones. En 2019, la brecha en la afiliación o cotización a sistemas de pensiones entre las personas ocupadas del decil de menores y mayores ingresos era de 63 puntos porcentuales, y en el primer decil de ingresos la cobertura ascendía solo al 8% (el mismo nivel de 2010) (véase el gráfico III.1). Cabe destacar también la amplia diferencia en la cobertura de pensiones entre los trabajadores asalariados y no asalariados, y que la afiliación o cotización a sistemas de pensiones era considerablemente menor en las zonas rurales que en las zonas urbanas⁵. Si bien esta brecha se redujo levemente entre 2010 y 2019 (de 34 a 31 puntos porcentuales), la información para 14 países alrededor de 2019 muestra que, en promedio, tan solo el 21,4% de las personas ocupadas en áreas rurales estaban afiliadas o cotizaban, en comparación con el 52,4% en áreas urbanas. Por otra parte, las personas ocupadas jóvenes de entre 15 y 29 años cuentan con menor cobertura que las personas ocupadas de 30 a 64 años⁶.

Gráfico III.1

América Latina (15 países): afiliación o cotización a sistemas de pensiones entre las personas ocupadas de 15 años y más, según deciles de ingreso, área de residencia, salarización y grupo de edad, alrededor de 2010 y 2019^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios ponderados de deciles de ingreso, salarización y grupo de edad. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los promedios de las personas asalariadas y no asalariadas excluyen a la Argentina y la República Dominicana.

^b Promedios ponderados de área de residencia. Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁵ La categoría "no asalariados" incluye a empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores en cooperativas.

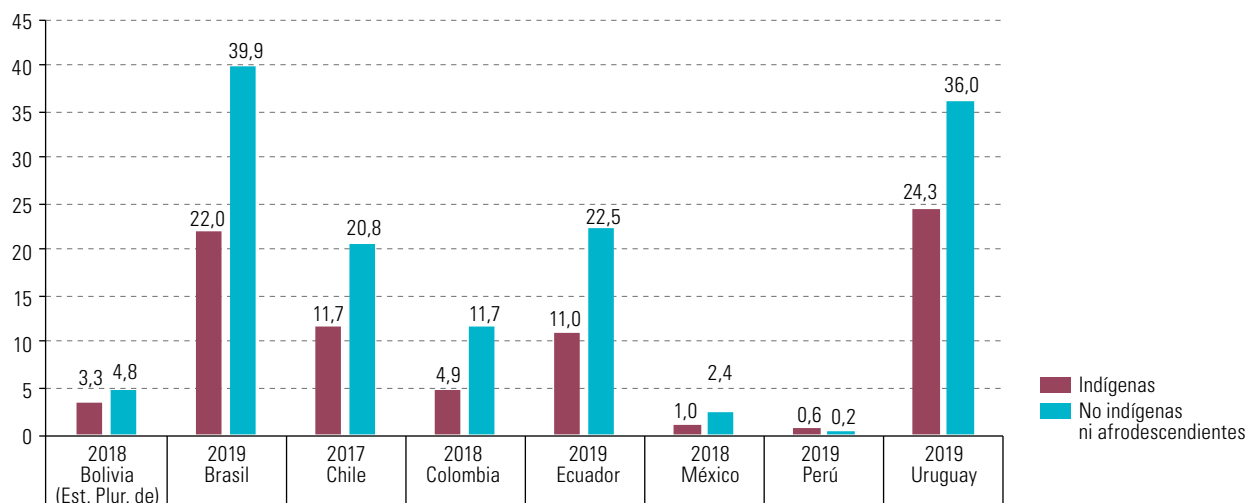
⁶ Si bien en el agregado regional no se aprecian desigualdades de género, en 2019, en el primer quintil de ingresos, las mujeres mostraban una afiliación o cotización del 11,4%, en comparación con el 16,6% de los hombres.

La desprotección de los trabajadores se profundiza según la condición étnico-racial, como se puede observar en el caso de los trabajadores por cuenta propia (véase el gráfico III.2). Mientras que en algunos países (Bolivia (Estado Plurinacional de), México y Perú), prácticamente la totalidad de los trabajadores independientes no tiene cobertura de pensiones, en otros se ha avanzado en su cobertura por medio de regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes, pero se siguen observando grandes brechas étnico-raciales⁷. Ello da cuenta de las inserciones laborales aún más precarias de los trabajadores indígenas y afrodescendientes, así como de las mayores barreras que enfrentan en el acceso a la protección social.

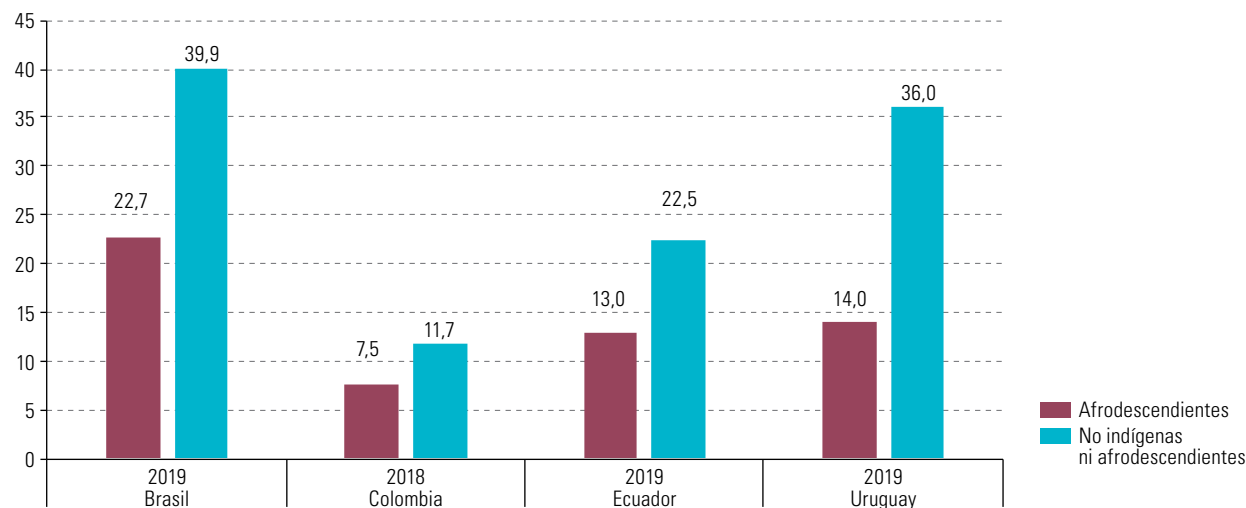
Gráfico III.2

América Latina (8 países): afiliación o cotización a los sistemas de pensiones entre trabajadores por cuenta propia, según condición étnico-racial, alrededor de 2019^a
(En porcentajes)

A. Personas indígenas y no indígenas ni afrodescendientes



B. Personas afrodescendientes y no indígenas ni afrodescendientes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a En Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador se informa de la variable de afiliación a los sistemas de pensiones, en tanto que en el resto de los países se informa de la cotización a estos sistemas.

⁷ Ejemplos de estos regímenes son el sistema de tributación del microemprendedor individual en el Brasil, el Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el Uruguay y el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

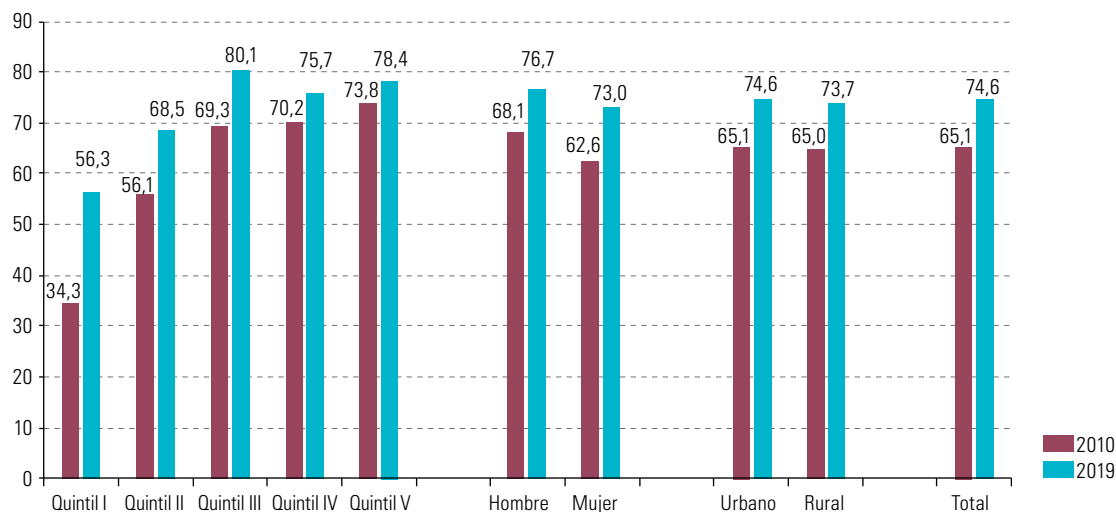
b) Acceso de las personas mayores a las pensiones

En América Latina, la cobertura del conjunto de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas mayores se incrementó casi 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2019, con una reducción de la elevada brecha de acceso entre los quintiles de menores y mayores ingresos, que pasó de 40 a 22 puntos porcentuales (véase el gráfico III.3). No obstante, un cuarto de las personas de 65 años y más aún no tenían acceso a una pensión en 2019.

Gráfico III.3

América Latina (15 países): cobertura de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según quintil de ingresos, sexo, área de residencia y total, alrededor de 2010 y 2019^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios ponderados de 15 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los promedios incluyen la recepción de pensiones contributivas y no contributivas. Se incluye la recepción de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en aquellos países donde su cobertura se informa por separado. La desagregación por área de residencia no incluye a la Argentina.

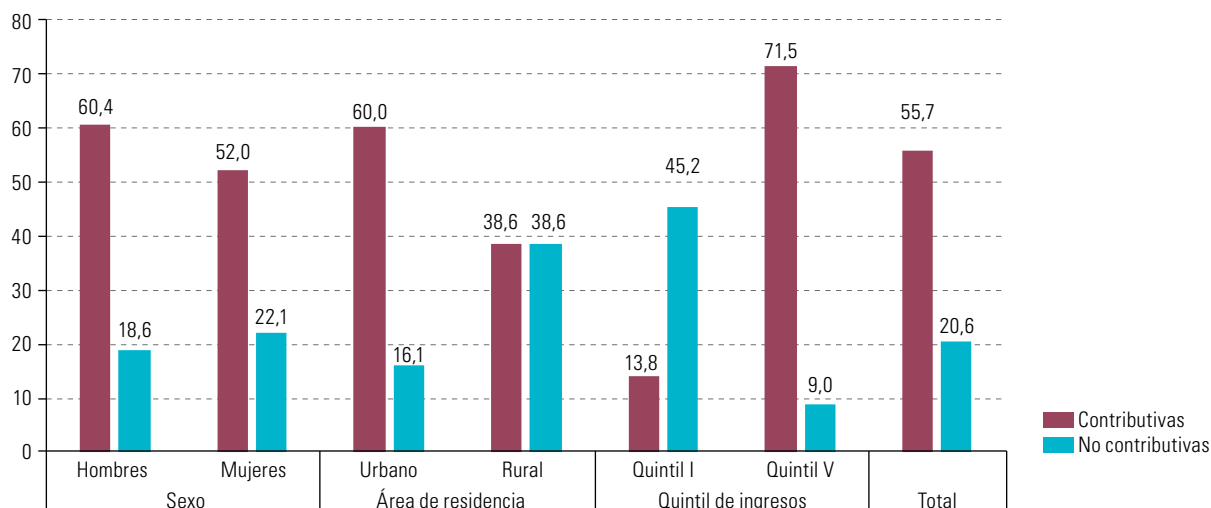
El principal factor detrás de los avances en la cobertura es la expansión de las pensiones no contributivas, cuyos montos son muy menores en comparación con los de las pensiones contributivas (CEPAL, 2018b)⁸. Entre 2010 y 2019, para siete países donde es posible analizar la evolución de la cobertura de las pensiones tanto contributivas como no contributivas sobre la base de encuestas de hogares (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay), la cobertura de pensiones no contributivas aumentó en todos los países excepto en el Ecuador. Se destacan México y el Paraguay con una ampliación de 15 y 37 puntos porcentuales, respectivamente. En cuatro de siete países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica y Paraguay), la cobertura contributiva se redujo en el período mencionado.

⁸ Entre 2000 y 2017, la cobertura contributiva explicaba 6,8 de los 24,7 puntos porcentuales de incremento de la cobertura de pensiones de personas de 65 años y más, mientras que la no contributiva explicaba los 17,9 puntos porcentuales restantes (Arenas de Mesa, 2019). En cuanto a montos, alrededor de 2015, las pensiones no contributivas representaban menos de un cuarto del monto de las pensiones contributivas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú, y eran inferiores al 40% en Chile y Costa Rica (CEPAL, 2018b).

En cuanto a la brecha de género en el acceso a pensiones, se observa que tanto en 2010 como en 2019 los hombres de 65 años y más tenían mayor cobertura que las mujeres (véase el gráfico III.3). La brecha es particularmente elevada en el caso de las pensiones contributivas (los hombres tienen un acceso 8,4 puntos porcentuales mayor), mientras que se revierte en el acceso a pensiones no contributivas (una diferencia de 3,5 puntos porcentuales a favor de las mujeres) (véase el gráfico III.4). Estas diferentes coberturas explican, en parte, la persistencia de grandes brechas en los montos de las pensiones recibidos por mujeres y hombres (CEPAL, 2018b)⁹.

Gráfico III.4

América Latina (11 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, área de residencia y quintiles extremos de ingresos, alrededor de 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios ponderados. Se incluyen los países cuyas encuestas permiten la desagregación entre las pensiones contributivas y no contributivas. En el caso de las pensiones contributivas se incluye la recepción de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Las pensiones no contributivas identificadas son: Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (Bolivia (Estado Plurinacional de)); Benefício de Prestação Continuada (Brasil); Pensión Básica Solidaria de Vejez y Pensión Básica Solidaria de Invalidez (Chile); Colombia Mayor (Colombia); Régimen no Contributivo de Pensiones (Costa Rica); Bono de Desarrollo Humano y Bono Joaquín Gallegos Lara (Ecuador); Pensión Universal para Personas Adultas Mayores y otros programas para personas mayores (México); Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores "120 a los 65" y Ángel Guardián (Panamá); Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (Paraguay); Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (Perú), y Programa Protección a la Vejez en Pobreza Extrema (República Dominicana).

La aparente ausencia de brechas entre la población urbana y rural cuando se analiza el acceso conjunto de pensiones contributivas y no contributivas (véase el gráfico III.3) también esconde grandes diferencias de cobertura contributiva y no contributiva (véase el gráfico III.4).

c) Afiliación y cotización a los sistemas de salud

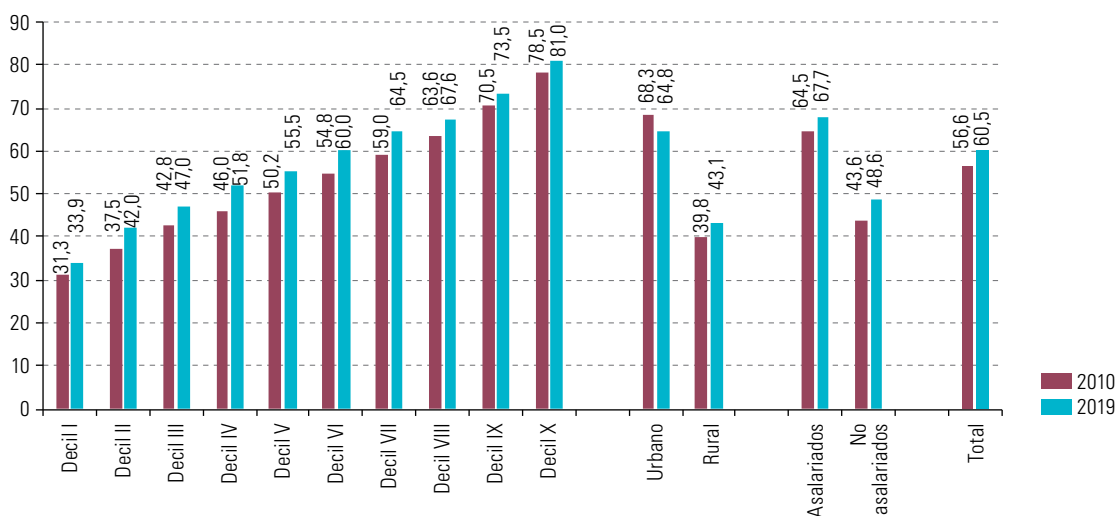
La pandemia de COVID-19 expone la urgencia de garantizar el derecho a la salud. Para lograr ese objetivo hay que abordar las debilidades de los sistemas de salud de la región, que se encuentran subfinanciados y fragmentados, y tienen importantes barreras de cobertura, así como desigualdades en materia de calidad y acceso efectivo.

⁹ Alrededor de 2015, la brecha entre los montos de las prestaciones contributivas o no contributivas que recibían mujeres y hombres llegaba al 44% en el Paraguay, al 42% en México y al 37% en el Ecuador (CEPAL, 2018b).

Los datos sobre afiliación o cotización a los sistemas de salud en América Latina muestran que, en 2019, el 40% de las personas ocupadas en el mercado laboral en 13 países de la subregión no estaban aseguradas (véase el gráfico III.5). Entre 2010 y 2019 la cobertura aumentó 4 puntos porcentuales, con un incremento en todos los deciles de ingresos. No obstante, la brecha entre los deciles de menores y mayores ingresos se mantiene inalterada a lo largo del período en 47 puntos porcentuales, y solo a partir del cuarto decil de ingresos la cobertura es superior al 50% de las personas ocupadas. Al mismo tiempo, se aprecia un leve incremento en la afiliación o cotización a los sistemas de salud en áreas rurales, con la consiguiente reducción de la brecha entre áreas urbanas y rurales, y un incremento de cobertura entre las personas trabajadoras no asalariadas, pese a que más de la mitad de ellas siguen careciendo de cobertura.

Gráfico III.5

América Latina (13 países): afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, área de residencia y salarización, alrededor de 2010 y 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios ponderados. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La desagregación por área de residencia no incluye a la Argentina.

Por todo lo expuesto, es necesario ampliar el acceso universal a la salud y fortalecer los sistemas sanitarios, poniendo el foco en la atención primaria y priorizando a las poblaciones vulnerables. Resulta imperativo entonces reforzar las sinergias entre los sistemas de salud y los sistemas de protección social (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

Construcción de puentes entre los sectores de salud y protección social para promover el bienestar integral de las personas y las comunidades

Los sistemas de protección social, por su papel en la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, representan una de las respuestas del Estado que influyen en los determinantes sociales de la salud de la población, en especial en aquellos grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad.

La protección social contributiva aminora directamente los altos costos asociados a acudir a servicios de salud y mitiga el impacto de otros costos indirectos (como pérdidas de ingresos debido a una enfermedad o discapacidad) y gastos no médicos asociados al uso de servicios de salud (como el transporte, la alimentación y los cuidados). En promedio, los hogares de la región cubren más de un tercio del financiamiento de la atención de salud con pagos directos de bolsillo (34%), al tiempo que cerca de 95 millones de personas incurren en gastos catastróficos en salud y casi 12 millones se empobrecen debido a estos gastos. De esta manera, la protección social puede prevenir que los hogares caigan en la pobreza o que su situación de pobreza se agudice.

La protección social no contributiva, por su parte, puede ayudar a superar las barreras de acceso a la salud que enfrentan diversos grupos desaventajados de la población. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas han visibilizado la demanda desatendida de servicios de salud en las comunidades más pobres y vulnerables. La protección social no contributiva también juega un papel central en el apoyo a la nutrición y el sano desarrollo de niños y niñas de hogares vulnerables. Los programas de atención integral a la primera infancia, orientados a reducir los riesgos que enfrenta la población infantil, buscan garantizar una nutrición adecuada y el acceso a servicios de salud, de educación y de cuidados, al tiempo que pueden favorecer el sano desarrollo cognitivo, afectivo y social de esta población. Esto también tiene efectos positivos para su salud y estado nutricional, al tiempo que ayuda a prevenir problemas de salud y a reducir las desigualdades en materia sanitaria y en otros ámbitos a corto y largo plazo. Las acciones de protección social orientadas a mejorar las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios básicos también tienen un impacto favorable en la salud de las personas y las comunidades.

Ejemplos de mecanismos de protección social que pueden reforzar la salud

Componente de la protección social	Intervenciones de protección social y su vínculo con la salud
Pilar no contributivo	Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas: - Ampliar el acceso a los servicios de salud (en particular los vinculados a la salud materno-infantil) a poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, atendiendo sinérgicamente a las desigualdades de género en su diseño. - Transmitir información sobre salud para la promoción y prevención a las familias participantes. - Fomentar la coordinación intersectorial. Transferencias en especie (por ejemplo, programas de alimentación o suplementación nutricional): - Atender las necesidades nutricionales de niños y niñas, en especial de los que viven en situación de pobreza y pobreza extrema. Programas de atención integral a la primera infancia y sistemas integrales de cuidado: - Articular acciones en las áreas de salud, nutrición, educación y cuidados orientadas a la primera infancia y a las diversas poblaciones objeto del cuidado, con miras a favorecer su desarrollo pleno. - Fomentar la coordinación intersectorial. Programas de promoción y acceso a la vivienda: - Ampliar el acceso a viviendas que cuenten con servicios básicos y reducir la exposición a riesgos sanitarios del entorno.
Pilar contributivo	Aseguramiento de la salud: - Expandir la cobertura y el acceso a servicios de salud. - Proporcionar protección financiera a los hogares. Licencias (de maternidad/paternidad y parentales) y protección contra el despido durante el embarazo y el período posparto: - Proteger la salud física y mental de las trabajadoras durante el embarazo; facilitar el apego de madres y padres, así como la lactancia materna.

Fuente: L. Abramo, S. Cecchini y H. Ullmann, "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social", *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 25, N° 5, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO), 2020.

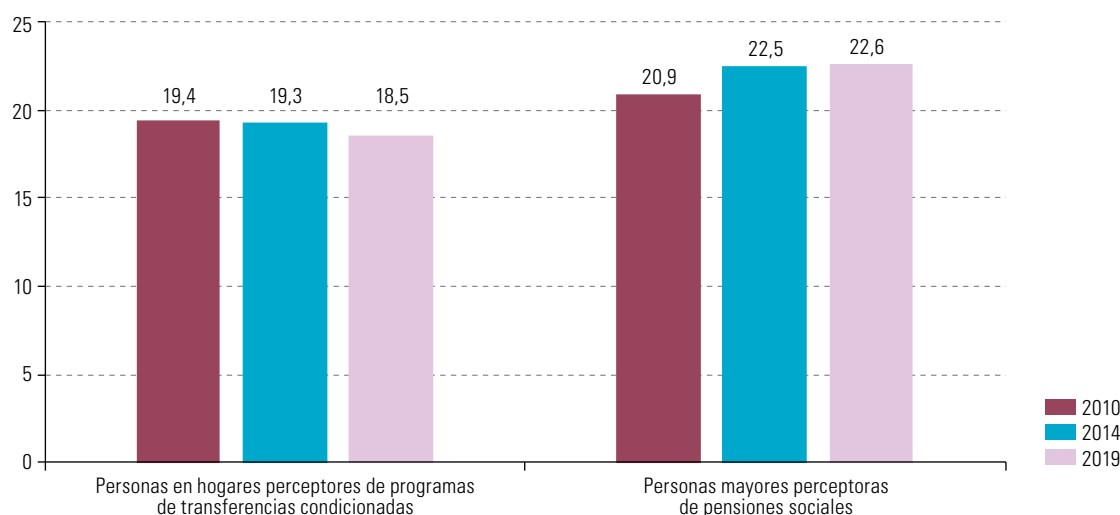
2. Un acceso limitado a las transferencias monetarias no contributivas

Los datos administrativos sobre la cobertura de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones no contributivas (pensiones sociales) de vejez permiten tener una aproximación del grado de acceso a las transferencias monetarias antes de la crisis por parte de quienes se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad

(véase el gráfico III.6). Estas transferencias son importantes para garantizar por lo menos un nivel básico de consumo. Por lo general, sin embargo, los montos de las prestaciones monetarias provistas por estos programas son bajos en relación con el valor tanto de la línea de pobreza como del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza (la distancia entre sus ingresos autónomos y la línea de pobreza), lo que significa que los hogares no podrán salir de esa situación por el solo hecho de recibir las transferencias (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021)¹⁰.

Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (27 países): cobertura de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales de vejez, alrededor de 2010, 2014 y 2019^a
(En porcentajes de la población total y de la población de 60 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a Promedios simples. La cobertura de los programas de transferencias condicionadas considera información de programas para la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y el Uruguay. La cobertura en pensiones de vejez incluye información de Antigua y Barbuda, la Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Por falta de información, se excluye a México y el Perú en los promedios simples de alrededor de 2010 y 2014.

Según los datos administrativos, entre 2010 y 2019, la cobertura promedio de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe se redujo casi un punto porcentual. Por su parte, la cobertura de las pensiones sociales de vejez se ha mantenido inalterada en el último quinquenio y en 2019 ha llegado al 22,6% de las personas de 60 años y más. A su vez, las pensiones para personas con discapacidad en 2019 tenían una cobertura del 0,9% de la población total en 14 países de la región.

El acceso a la protección social por parte de los hogares con niños, niñas y adolescentes mostraba brechas considerables antes de la pandemia (véase el recuadro III.2). Debido al marcado incremento de la pobreza monetaria infantil que se espera a causa de los efectos del COVID-19, este escenario puede tener consecuencias devastadoras en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, que deberían ser el foco prioritario de las estrategias de recuperación de los países (CEPAL/UNICEF, 2020).

¹⁰ Entre 2014 y 2017, en 15 países de América Latina, los montos de las transferencias no contributivas representaban entre el 13% (Estado Plurinacional de Bolivia) y el 91% (Uruguay) del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021).

Recuadro III.2**Brechas de protección social en hogares con niños, niñas y adolescentes**

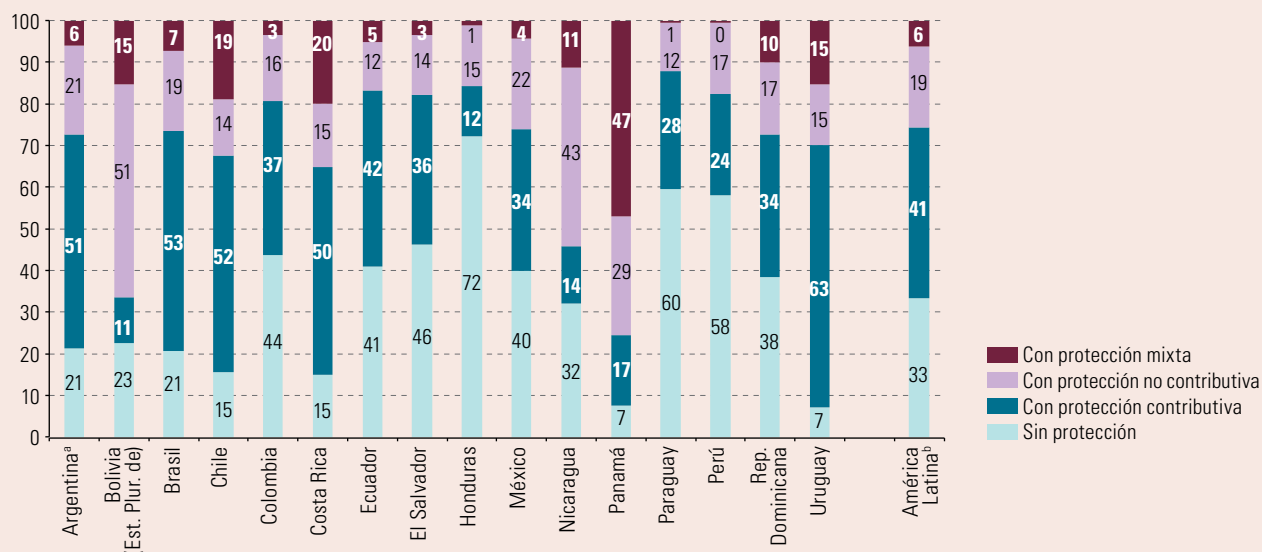
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2020) han alertado sobre las graves consecuencias de la crisis económica y social causada por el COVID-19 en la niñez y la adolescencia de la región. Se ha previsto que, a causa de la pandemia, el 51,3% de esta población, o sea, uno de cada dos niños, niñas y adolescentes en América Latina, se encontraría en situación de pobreza monetaria en 2020. Esto puede afectar sus trayectorias educativas y de aprendizaje, el acceso a una alimentación adecuada y su situación de salud, e incluso puede conducir a un incremento del trabajo infantil^a. Por ello, la consolidación de sistemas universales e integrales de protección social sensibles a la infancia se torna más urgente que nunca.

Siguiendo el modelo de análisis planteado en CEPAL (2012a y 2012b), se construyó una tipología que da cuenta del acceso de los hogares con niños, niñas y adolescentes a la protección social contributiva, no contributiva o combinada, o de la falta de acceso a dicha protección (CEPAL/UNICEF, 2020). Para ello, sobre la base de las encuestas de hogares de los países de América Latina, se consideraron los hogares donde el perceptor o la perceptora principal de ingresos o su cónyuge se encontraban en etapa activa (entre 15 y 64 años en el caso de los hombres y entre 15 y 60 años en las mujeres), y se identificó su afiliación o cotización a los sistemas de pensiones, para identificar el vínculo de los hogares con la protección social contributiva, así como la recepción de transferencias públicas y otras prestaciones no contributivas en el hogar.

Aunque con grandes diferencias entre un país y otro, se observa que, alrededor de 2018 (antes de la crisis), el 33% de los hogares con niños, niñas y adolescentes no estaban cubiertos por ninguna de estas prestaciones, mientras que el 41% tendría acceso únicamente por la vía contributiva, el 19% accedería por la vía no contributiva y el 6% tenía una cobertura combinada.

América Latina (16 países): distribución de hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe o jefa de hogar o cónyuge en etapa activa, según acceso a la protección social, alrededor de 2018

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a La encuesta registra la recepción de las ayudas monetarias del gobierno, sin identificar los programas específicos.

^b Promedio ponderado. Los datos de Nicaragua corresponden a 2014, los de Panamá a 2016, y los de la Argentina y Chile a 2017.

Recuadro III.2 (conclusión)

Es importante advertir acerca de las limitaciones de este ejercicio. En primer lugar, al centrarse en la cobertura y las prestaciones declaradas en encuestas de hogares, solo incluye aquellas prestaciones que se incorporan en estas encuestas y que pueden clasificarse nitidamente, por lo que se podría estar subestimando la cobertura real de los programas en los distintos países^b. En segundo término, el acceso a la protección social contributiva está aquí circunscrito a la afiliación o cotización a los sistemas de pensiones por la mayor disponibilidad de este indicador a nivel regional. Esto no permite apreciar la cobertura de otras prestaciones muy relevantes, como el seguro de desempleo o las asignaciones familiares, que están menos cubiertas en las encuestas de los países. En tercer lugar, el ejercicio no profundiza en la suficiencia de las prestaciones que se encuentran cubiertas, lo que sin duda permitiría enriquecer el análisis respecto de las grandes deudas que persisten en los sistemas de protección social de la región. Como cuarta limitación se destaca que, al asumir al hogar como unidad de análisis, se invisibiliza el acceso diferenciado a la protección social de cada uno de sus miembros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago, 2012; *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19", *Informe COVID-19*, Santiago, 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica*, N° 1, Santiago, 2020; P. Villatoro y S. Cecchini, "¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros", *serie Estudios Estadísticos*, N° 96 (LC/TS.2018/46), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

^a Estimaciones de CEPAL/OIT (2020) para Chile, México y el Perú señalan que el trabajo infantil podría incrementarse al menos entre 1 y 3 puntos porcentuales como consecuencia de la pandemia, lo que supone que entre 109.000 y 326.000 niños, niñas y adolescentes se sumarían a los 10,5 millones de menores que ya realizan trabajo infantil.

^b Véase una revisión sobre las discrepancias que existen en la cobertura informada por medio de encuestas y registros administrativos en Villatoro y Cecchini (2018).

B. Las respuestas a la pandemia desde los sistemas de protección social

Para hacer frente a los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19, los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado medidas de protección social, así como otros apoyos direccionados principalmente a las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Además del conjunto de medidas contributivas y de protección social dirigidas a los trabajadores formales, durante 2020, en 32 países se han adoptado 263 medidas no contributivas que incluyen transferencias monetarias, entregas de alimentos y medicamentos, y aseguramiento del suministro de servicios básicos. Se estima que las transferencias monetarias y en especie llegarían, en promedio, al 49,4% de la población de los países de la región.

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado diversas medidas de protección social en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. Si bien la tendencia principal en la región ha sido la puesta en marcha de medidas no contributivas que proveen acceso a transferencias monetarias, alimentos y servicios básicos a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, también se incluyen medidas de protección de los trabajadores formales (véase el recuadro III.3), así como otros apoyos directos a personas y familias (véase el cuadro III.1). Los países también han tomado medidas en materia de pensiones, y la crisis está teniendo un fuerte impacto sobre los sistemas de pensiones, según se analiza a continuación. Posteriormente se revisan las medidas de protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con énfasis en su cobertura y suficiencia.

Recuadro III.3

América Latina y el Caribe: los seguros de desempleo frente a la pandemia de COVID-19

Frente a las consecuencias negativas de la pandemia sobre la ocupación, los países están implementando una serie de medidas de protección para los trabajadores formales, por ejemplo, garantizando sus ingresos ante el despido o manteniendo la relación de trabajo (CEPAL, 2020b; CEPAL/OIT, 2020). Entre estas medidas se destaca la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo, la mejora en el monto de las prestaciones o la extensión del período durante el que se pueden recibir^a. En Chile, la Ley núm. 21.227 permitió el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley núm. 19.728 bajo circunstancias excepcionales, como el cierre temporal de empresas o los acuerdos de suspensión de los contratos o de reducción temporal de la jornada. Bajo esta modalidad, el trabajador recibe ingresos provenientes del seguro de cesantía, mientras que el empleador debe seguir pagando las cotizaciones previsionales y de salud (CEPAL/OIT, 2020). En el caso del Caribe, los seguros de desempleo que ya existían en Barbados y las Bahamas desde 1981 y 2009, respectivamente, se han complementado, en el contexto de la crisis, con prestaciones temporales para trabajadores por cuenta propia. En Barbados se implementó una prestación (Business Cessation Benefit) para trabajadores por cuenta propia que, si bien realizaban aportes al Servicio Nacional del Seguro Social, no eran elegibles para recibir prestaciones por desempleo. En las Bahamas, la prestación temporal por desempleo se orienta a trabajadores por cuenta propia que se desempeñan en el sector del turismo. Asimismo, en Anguila se ha introducido una prestación temporal de desempleo COVID-19 que considera el pago a la tarifa completa a los trabajadores asegurados y al 80% de la tasa total a los trabajadores no asegurados. En Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas también se han implementado nuevas prestaciones temporales de desempleo proporcionadas a través del sistema de seguridad social, pero limitadas únicamente a los trabajadores asegurados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Austin, "Vulnerable programme put in place for families", Cheapside, Barbados Government Information Service (BGIS), 9 de abril de 2020 [en línea] <https://gisbarbados.gov.bb/blog/vulnerable-programme-put-in-place-for-families/>; Caribbean News Global, "Rising stronger from the ashes of COVID-19: part 2", Amman, MENAFN, 30 de marzo de 2020 [en línea] <https://menafn.com/1099935399/Rising-stronger-from-the-ashes-of-COVID-19-Part-2>; K. Morgan, "COVID-19 Temporary Unemployment/Underemployment Assistance Benefit (UAB)", CARICOM Today, 16 de abril de 2020 [en línea] <https://today.caricom.org/2020/04/16/covid-19-temporary-unemployment-underemployment-assistance-benefit-uab/>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, 2020; Gobierno de Anguila, "2020 Budget Address: Building a Dynamic Economy", El Valle, 2020 [en línea] <http://www.gov.ai/documents/2020%20Budget%20Address.pdf>; Ministerio de Relaciones Exteriores, "Statement on the fiscal and economic impact of COVID-19", Nassau, 2020 [en línea] <https://mofa.gov.bs/statement-on-the-fiscal-and-economic-impact-of-covid-19-2/>; Administración del Seguro Social, *Social Security Programmes Throughout the World: The Americas, 2019*, Washington, D.C., 2020; Saint Kitts and Nevis Social Security Board, "Social Security COVID-19 Emergency Relief Fund", Basseterre, 1 de abril de 2020 [en línea] <https://socialsecurity.kn/press/press-releases-2020-press/social-security-covid-19-emergency-relief-fund/>; Naciones Unidas, Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe, 2021 [base de datos en línea] <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>.

^a En 2016, solo el 12,2% de las personas desocupadas en 14 países de América Latina y el Caribe recibieron alguna prestación monetaria por desempleo. Véase Naciones Unidas (2021).

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: medidas de protección social para hacer frente al COVID-19

Transferencias monetarias ^a	Transferencias en especie	Suministro de servicios básicos	Protección social para trabajadores formales	Otros apoyos directos a personas y familias
– Nuevos programas de transferencias monetarias – Extensión de las transferencias existentes (anticipo de entregas, ampliación de montos y cobertura)	– Alimentos – Medicamentos – Mascarillas – Productos de aseo	– Suspensión o exoneración del pago de cuentas de: - Agua - Electricidad - Gas - TIC (teléfono, internet, TV)	– Reducción de la exposición al COVID-19 (teletrabajo) – Protección de ingresos y puestos de trabajo (seguros de desempleo, licencias, prohibición de despidos)	– Alivios tributarios – Facilidad de pago de créditos e hipotecas – Control de precios

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 2020.

^a Transferencias para personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad (incluye a los trabajadores informales).

1. Impactos sobre las cotizaciones a los sistemas de pensiones

En el ámbito de las pensiones, los países han aplicado principalmente cuatro tipos de medidas: i) entrega de bonos extraordinarios para los jubilados que cobran las pensiones más bajas del sistema previsional (a veces complementados con bonos de montos menores para quienes cuentan con pensiones más elevadas), ii) anticipo de los pagos de las pensiones durante un número definido de meses, iii) retiro de fondos de las cuentas de capitalización individual (véase el recuadro III.4) y iv) suspensión del pago de las contribuciones por parte de los empleadores (CEPAL, 2020b).

Recuadro III.4**Chile y Perú: retiro de fondos de las cuentas de capitalización individual**

En respuesta a la crisis, en Chile y el Perú se han implementado medidas tendientes a permitir el retiro voluntario de fondos de las cuentas de capitalización individual por parte de los afiliados. En el caso del Perú, por medio del decreto de urgencia núm. 034-2020 del 1 de abril de 2020, se permitió retirar hasta 2.000 soles (563 dólares) a afiliados del Sistema Privado de Pensiones (SPP) que llevarán seis meses o más sin cotizar (Presidencia de la República del Perú, 2020)^a. El 1 de mayo de 2020, mediante la Ley núm. 31.017 se decretó la posibilidad de retirar hasta un 25% del total del saldo de la cuenta individual de capitalización para todas las personas afiliadas al SPP, con un monto máximo de retiro equivalente a 12.900 soles (3.633 dólares) y un mínimo de 4.300 soles (1.211 dólares) (AS Perú, 2020)^b. A su vez, por medio de la Ley núm. 31.068 del 15 de noviembre de 2020, se aprobó un nuevo retiro de hasta cuatro unidades impositivas tributarias, equivalentes a 17.200 soles (4.845 dólares), para quienes hasta el 31 de octubre de 2020 no cuenten con acreditación de aportes en sus cuentas de capitalización individual durante los últimos 12 meses como mínimo o padezcan enfermedades oncológicas diagnosticadas, o de hasta una unidad impositiva tributaria (4.300 soles o 1.211 dólares) para quienes no hayan contribuido durante octubre de 2020^c. En el caso de Chile, la Ley núm. 21.248 del 30 de julio de 2020 permitió el retiro voluntario, por única vez, del 10% de los fondos de capitalización individual, con un máximo de retiro de 4,3 millones de pesos (5.559 dólares)^d y un mínimo de 1 millón de pesos (1.293 dólares) (o el total de los fondos en caso de poseer un monto total inferior a las 35 unidades de fomento)^e. El plazo para que el afiliado realice la solicitud de retiro es de un año desde la fecha de promulgación de la ley. Posteriormente se aprobó un segundo retiro voluntario de un 10% adicional.

Tanto el Banco Central de Reserva del Perú como el Banco Central de Chile pusieron en marcha medidas tendientes a proveer liquidez para viabilizar el retiro de fondos (Banco Central de Chile, 2020; Banco Central de Reserva del Perú, 2020). El Banco Central de Chile (2020, pág. 26) indica que “el volumen del retiro de ahorros, unido a información preliminar de encuestas y ventas del comercio minorista, es coherente con un impulso relevante —aunque transitorio— al consumo”. Es esperable que estos recursos otorguen un alivio importante a los hogares que han perdido sus fuentes de ingresos y no cuentan con acceso a mecanismos de protección social que permitan proteger su consumo^f. No obstante, también es fundamental considerar los efectos negativos que estos retiros pueden llegar a tener en la suficiencia futura de las pensiones, ya limitada y desigual, y es importante evaluar otros mecanismos de protección del consumo y el bienestar de las personas y los hogares ante la crisis, como el ingreso básico de emergencia propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, *Informe de Política Monetaria: septiembre 2020*, Santiago, 2020; Banco Central de Reserva del Perú, “Las operaciones repo del BCRP a las AFP no son créditos y protegen los fondos de los afiliados”, Lima, 2020 [en línea] <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2020/nota-informativa-2020-06-01.pdf>; Presidencia de la República del Perú, “Decreto de Urgencia que establece el retiro extraordinario del fondo de pensiones en el Sistema Privado de Pensiones como medida para mitigar efectos económicos del aislamiento social obligatorio y otras medidas”, *El Peruano*, Lima, 1 de abril de 2020 [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574665/DU_034-2020.pdf; AS Perú, “Retiro de AFP en Perú: ¿quiénes pueden retirar el 25% del dinero?”, Lima, 12 de mayo de 2020 [en línea] https://peru.as.com/peru/2020/05/12/actualidad/1589305517_121785.html; Congreso de la República del Perú, “Ley que Establece Medidas para Aliviar la Economía Familiar y Dinamizar la Economía Nacional en el Año 2020”, *El Peruano*, Lima, 1 de mayo de 2020 [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-establece-medidas-para-aliviar-la-economia-familiar-ley-n-31017-1865958-1>; Agencia Peruana de Noticias, “AFP: oficializan ley que faculta retiro de fondo de pensiones”, Lima, 18 de noviembre de 2020 [en línea] <https://andina.pe/agencia/noticia-afp-oficializan-ley-faculta-retiro-fondo-pensiones-821884.aspx>; TúInfluyes, “10%, pensiones y coronavirus: radiografía de la crisis”, Santiago, 2020 [en línea] https://www.tuinfluyes.com/assets/estudios/ESTUDIO_TUINFLUYES_JULIO_2020.pdf.

^a Sobre la base de información del 23 de septiembre de 2020, 1 dólar equivale a 3,55 soles.

^b Para quienes tienen menos de una unidad impositiva tributaria acumulada en su cuenta de capitalización individual, la Ley permite el retiro del 100% de los fondos. Véase Congreso de la República del Perú (2020).

^c Véase [en línea] <https://andina.pe/agencia/noticia-afp-oficializan-ley-faculta-retiro-fondo-pensiones-821884.aspx>.

^d Sobre la base de información del 23 de septiembre de 2020, 1 dólar observado equivale a 773,40 pesos chilenos, según el Banco Central de Chile.

^e La unidad de fomento (UF) es una unidad financiera que se reajusta en función de la inflación del país a través del índice de precios al consumidor. Tomando como referencia los valores de la UF y del dólar al 23 de septiembre de 2020, informados por el Banco Central de Chile, el monto indicado ascendería a 1.299 dólares.

^f De acuerdo con una encuesta, el 44% de las personas en Chile indicó que usaría el dinero retirado para pagar deudas y cuentas, y un 21% señaló que lo utilizaría para la compra de alimentos o artículos de primera necesidad (véase TúInfluyes, 2020).

Más allá de las medidas adoptadas, es necesario considerar los efectos de la crisis sobre los sistemas de pensiones en su conjunto, y en particular sobre la afiliación o cotización, a la luz de la evidencia preliminar de reducción de los cotizantes efectivos a los sistemas de pensiones por los efectos de la pandemia en el campo laboral. Todos los países para los que se dispone de información para el trimestre comprendido entre abril y junio de 2020 experimentaron reducciones interanuales en el número de cotizantes, que varían entre un 2,8% en la Argentina y un 6,8% en Chile (véase el cuadro III.2). Se espera que dicho escenario produzca una baja de la densidad de cotización, posibles lagunas previsionales y menores ingresos por cotización, lo que se traducirá en reducciones en las prestaciones, el monto o el acceso. Esta situación se vuelve particularmente crítica para las personas afiliadas a los esquemas de capitalización que están próximas a pensionarse (Arenas de Mesa, 2020).

Cuadro III.2

América Latina (5 países): variación de las personas cotizantes, trimestre abril-junio de 2019 y 2020 o último dato disponible (En números y porcentajes)

País	Argentina ^a	Chile ^b	Colombia ^c	Costa Rica ^d	México ^e
2019	12 141 148	5 512 964	6 360 230	1 116 649	20 368 666
2020	11 794 667	5 137 621	5 973 483	1 071 661	19 499 859
Diferencia interanual	-346 481	-375 343	-386 747	-44 988	-868 807
Variación interanual	-2,8	-6,8	-6,1	-4,0	-4,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de "Estudios y estadísticas laborales" [en línea] <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/>; Superintendencia de Pensiones, "AFP" [en línea] <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=cotycot&menuN2=afp>; Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), "Afiliados" [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>; Superintendencia de Pensiones (SUPEN), "Aportantes por entidad" [en línea] <https://www.supen.fi.cr/afiliados-por-entidad>; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), "Análisis sobre la situación económica al segundo trimestre de 2020", Ciudad de México, 2020 [en línea] <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0282020.pdf>.

^a Datos correspondientes a junio. Se refiere a trabajadores registrados, incluidos asalariados privados, públicos y de casas particulares, independientes autónomos, monotributo y monotributo social, sin estacionalidad.

^b Corresponde al número de afiliados activos y afiliados voluntarios que cotizaron en el mes de junio, por remuneraciones devengadas en mayo y junio.

^c Datos para junio y solo para fondos privados.

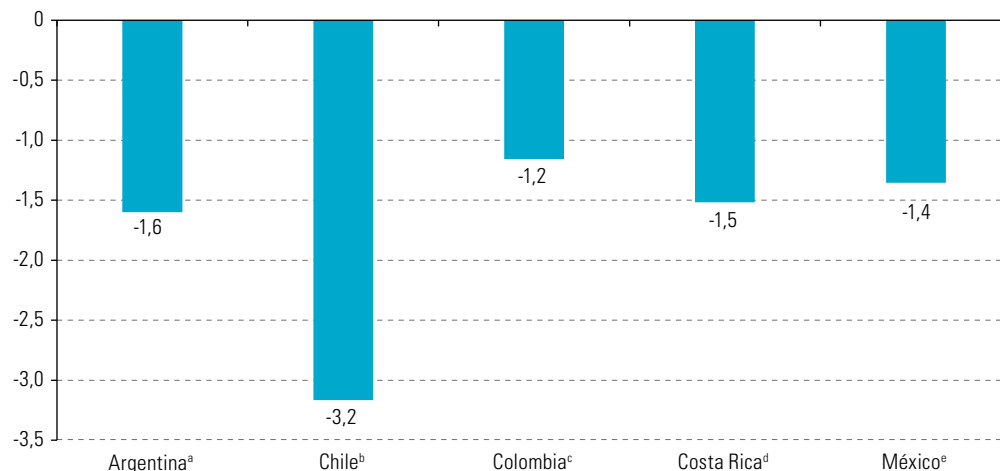
^d Considera la información para aportantes, es decir, personas afiliadas que para el mes de referencia realizaron un aporte en su cuenta individual referente al Régimen Obligatorio de Pensiones.

^e Número de personas trabajadoras aseguradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En el contexto de la pandemia, examinar la cobertura ocupacional de pensiones tiene una capacidad analítica limitada ante la gran cantidad de personas que quedaron fuera de la fuerza de trabajo. La cobertura sobre la población en edad de trabajar, en cambio, incorpora a las personas que salieron de la fuerza de trabajo producto de la contracción persistente del mercado laboral asociada a la pandemia. Todos los países para los que se dispone de datos registraron un descenso en la cobertura de cotizantes sobre la población en edad de trabajar, que se redujo entre 1,2 puntos porcentuales en Colombia y 3,2 puntos porcentuales en Chile (véase el gráfico III.7).

Gráfico III.7

América Latina (5 países): variación en la cobertura de cotizantes dentro de la población en edad de trabajar, trimestre abril-junio de 2019 y 2020 o último dato disponible (En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2019", Santiago, 2019 [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>; Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, "Estudios y estadísticas laborales" [en línea] <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/>; Superintendencia de Pensiones, "AFP" [en línea] <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=cotycot&menuN2=afp>; Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), "Afiliados" [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>; Superintendencia de Pensiones (SUPEN), "Aportantes por entidad" [en línea] <https://www.supen.fi.cr/afiliados-por-entidad>; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), "Análisis sobre la situación económica al segundo trimestre de 2020", Ciudad de México, 2020 [en línea] <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0282020.pdf>.

^a Datos para junio. Se refiere a trabajadores registrados, incluidos asalariados privados, públicos y de casas particulares, independientes autónomos, monotributo y monotributo social, sin estacionalidad.

^b Corresponde al número de afiliados activos y afiliados voluntarios que cotizaron en el mes de junio, por remuneraciones devengadas en mayo y junio.

^c Datos para junio y solo para fondos privados.

^d Considera la información para aportantes, es decir, personas afiliadas que para el mes de referencia realizaron un aporte en su cuenta individual referente al Régimen Obligatorio de Pensiones.

^e Número de personas trabajadoras aseguradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

2. Protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad

Las enormes dificultades que la población en situación de pobreza y vulnerabilidad enfrenta para satisfacer sus necesidades básicas se agudizan en tiempos de pandemia. Para hacer frente a los efectos de la crisis sobre esos sectores de la sociedad, garantizando ingresos, seguridad alimentaria y acceso a servicios básicos, a partir del 1 de marzo de 2020, los países han desplegado diversas medidas de protección social, combinando los programas existentes con programas de emergencia (CEPAL 2020b y 2020c)¹¹. Estas medidas, según cada país, se sustentan en leyes, decretos ejecutivos y reglamentos ministeriales (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). La cantidad de países que adoptaron distintas acciones, así como el número de medidas anunciadas, aumentó casi diariamente durante la segunda mitad del mes de marzo. A mediados de junio se aprecia un segundo incremento, pues, debido a la profundización y prolongación de la emergencia sanitaria, los países no solo extendieron las medidas vigentes en términos de duración, número de entregas¹² y cobertura¹³, sino que también anunciaron nuevos apoyos¹⁴. Al 6 de noviembre de 2020, alrededor del 80% de estas medidas consistían en hasta tres entregas.

De acuerdo con información oficial, al 6 de noviembre de 2020, 32 países de América Latina y el Caribe habían adoptado 263 medidas de protección social dirigidas a la población en situación de mayor vulnerabilidad (véase el gráfico III.8). Estas medidas tienen por objeto apoyar a esta población para que pueda enfrentar la reducción de los ingresos que se produjo como consecuencia de la pandemia. Del total de las 263 medidas de transferencias monetarias o en especie y para el acceso garantizado a servicios básicos, 127 fueron adoptadas en América del Sur, 74 en los países del Caribe y 62 en Centroamérica.

Las medidas de emergencia de protección social no contributiva consisten principalmente en transferencias monetarias (un total de 147 medidas en 30 países), entrega de alimentos y medicamentos (73 medidas en 29 países), y aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet) (43 medidas en 26 países) (véase el gráfico III.9)¹⁵.

¹¹ En esta sección se informa de las medidas de protección social no contributiva y otros apoyos directos a las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciados por los gobiernos nacionales entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre de 2020. No se incluyen medidas de los gobiernos subnacionales, ni medidas orientadas a las empresas u otros entes, que tienen un efecto indirecto en los hogares y las personas.

¹² Por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) de la Argentina, que inicialmente se planteó por única vez, completó su tercera entrega el 31 de agosto de 2020. El Programa de apoyo a empleados con transferencias de efectivo (Supporting Employees with Transfer of Cash (SET Cash) Programme) de Jamaica se extendió de tres a cinco meses. El Auxílio Emergencial del Brasil y el Beneficio de asistencia provisional para personas vulnerables de San Vicente y las Granadinas tendrán una duración de nueve meses. El Ingreso Solidario de Colombia, que en un principio tendría una duración de tres meses (de marzo a mayo), tuvo una primera extensión hasta diciembre de 2020 y posteriormente, en julio, se anunció una duración total de 15 meses (hasta junio de 2021).

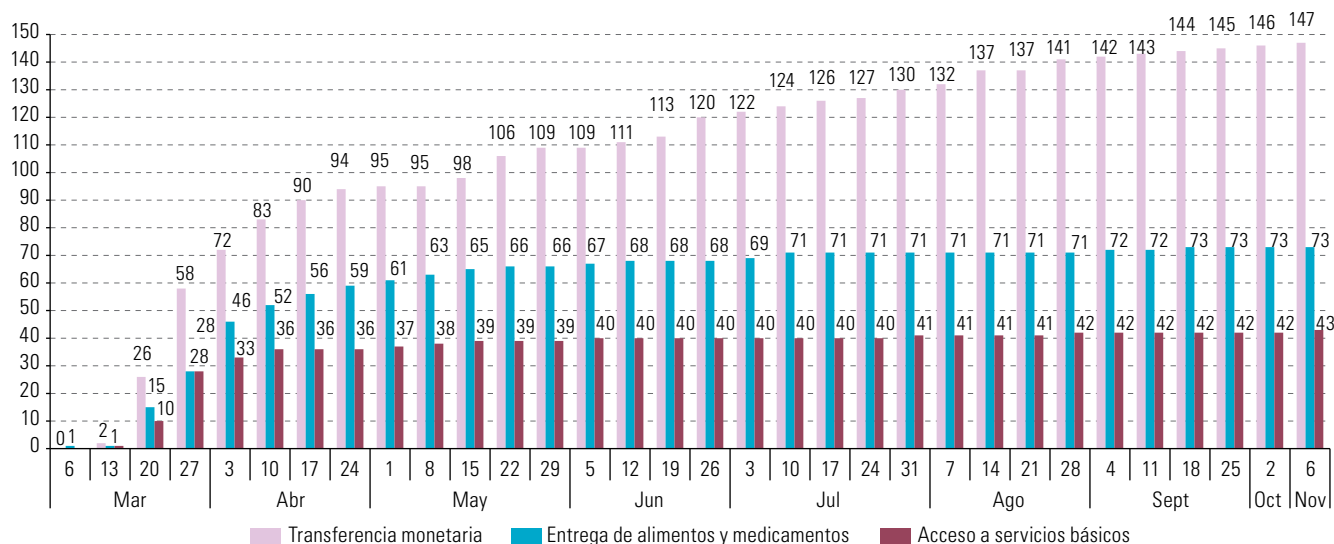
¹³ En un principio, por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia de Chile cubría al 60% más vulnerable de la población. Posteriormente, a partir de la Ley núm. 21.251 del 3 de agosto de 2020, se eliminó el requisito de vulnerabilidad y solo se requiere contar con el Registro Social de Hogares. Es así como el primer aporte llegó a 1,2 millones de hogares, mientras que el cuarto aporte alcanzó a unos 3 millones de hogares.

¹⁴ Algunos de los nuevos apoyos se dirigieron a grupos específicos de la población. Por ejemplo, en el Perú se anunció el bono para trabajadores en suspensión perfecta y en el Uruguay se aprobó el subsidio para artistas.

¹⁵ Se identificaron asimismo 46 medidas no contributivas en 14 territorios no independientes del Caribe.

Gráfico III.8

América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, del 1 de marzo al 6 de noviembre de 2020, según semana^a

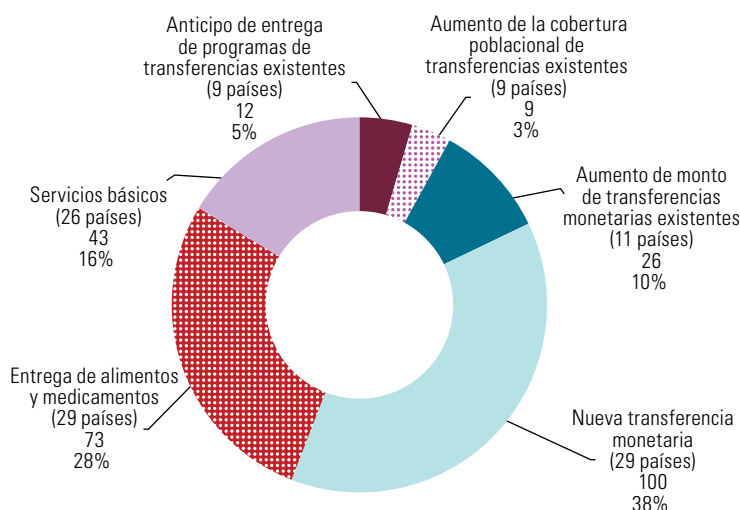


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico III.9

América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, 2020^a
(En número de países y medidas y distribución porcentual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se incluyen medidas anunciadas entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre de 2020. Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

a) Transferencias monetarias

Las transferencias monetarias adoptadas para hacer frente a la crisis provocada por el COVID-19 consisten en cuatro modalidades: i) nuevas transferencias monetarias (100 medidas); ii) aumento del monto de las transferencias existentes (26 medidas)¹⁶; iii) anticipo de la entrega de las transferencias existentes (12 medidas)¹⁷, y iv) aumento de la cobertura poblacional de las transferencias existentes (9 medidas) (véanse el gráfico III.9 y los gráficos III.A1.3 y III.A1.4 del anexo)¹⁸.

Si bien las nuevas transferencias monetarias constituyen la modalidad más frecuente en la región (representan el 38% del total de medidas adoptadas), también es importante considerar los ajustes a los programas existentes. México es un caso distintivo a este respecto, ya que antes de la pandemia, en 2019, inició una política de significativa ampliación de las transferencias monetarias (universalización de la pensión para personas mayores, beca universal para estudiantes de bachillerato, beca para personas con discapacidad, apoyos a productores rurales para reforestación, y apoyos a jóvenes para adquirir experiencia laboral, entre las medidas más importantes) que representa un gasto en protección social de alrededor del 0,85% del PIB adicional a lo que se venía gastando en años precedentes¹⁹. Haber instaurado esas transferencias en el año previo a la pandemia facilitó el adelanto de pagos a partir de abril de 2020, sobre todo de las pensiones a personas mayores y a personas con discapacidad.

También es importante destacar que debido a la pandemia ha sido necesario innovar en varios aspectos de las operaciones de los programas de transferencias monetarias, desde el mayor uso de medios de pago electrónico e innovaciones en los sistemas de registro de los destinatarios, hasta la suspensión de las condicionalidades.

Varios países han recurrido a las tecnologías digitales para facilitar la entrega de las prestaciones monetarias y evitar aglomeraciones (CEPAL, 2020c). Las transferencias a cuentas bancarias constituyen el método más frecuente de entrega (en 90 medidas), en tanto que en 13 medidas se utiliza la transferencia digital por celular, como es el caso de la asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 de las Bahamas, el Bono Familia de Guatemala, la transferencia de acompañamiento social de Haití y el Bono Familiar Universal del Perú. No obstante, las entregas de efectivo siguen siendo frecuentes (en 39 medidas).

Los países también se han enfrentado con dificultades para identificar rápidamente a los destinatarios de las prestaciones de emergencia sobre la base de los sistemas de información social y registros de destinatarios preexistentes²⁰. Para alcanzar a grupos de la población que generalmente no están en estos registros (como los trabajadores informales e independientes, o los sectores medios que han quedado sin fuentes de ingreso), se han abierto modalidades de postulación directa mediante el ingreso de información en plataformas digitales o por medio de líneas telefónicas, que posteriormente se contrasta con registros administrativos²¹. Para algunas de

¹⁶ En el Uruguay, por ejemplo, al 6 de noviembre de 2020 se había duplicado en tres ocasiones el monto de las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad y de la Tarjeta Uruguay Social, mientras que en Santa Lucía se incrementó el subsidio por discapacidad infantil.

¹⁷ En México, por ejemplo, se adelantó el pago equivalente a cuatro meses del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. El primer adelanto fue en marzo (para cubrir los pagos de los bimestres marzo-abril y mayo-junio) y el segundo fue en julio (para cubrir los pagos de los bimestres julio-agosto y septiembre-octubre). En noviembre se inició el pago ordinario correspondiente al bimestre noviembre-diciembre.

¹⁸ Por ejemplo, el Brasil anunció un aumento de 1,2 millones de usuarios del programa Bolsa Familia, Belice anunció el incremento de la cobertura del programa Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST) y Santa Lucía anunció la expansión del Programa de Asistencia Pública.

¹⁹ En México, la pensión para personas mayores es reconocida como derecho en el artículo 4 de la Constitución.

²⁰ Por ejemplo, en la Argentina se utiliza la base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en el Brasil el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Brasileño (Cadastro Único), en Chile el Registro Social de Hogares (RSH) y en la República Dominicana el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

²¹ Ejemplos de esto son el Programa de ayuda al desempleo (Unemployment Relief Program) de Belice, el Bono Proteger de Costa Rica y los componentes del COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE) Programme de Jamaica.

las medidas también se identifica a los destinatarios mediante el cruce de distintos registros y fuentes de información (Berner y Van Hemelryck, 2020)²².

En cuanto a los programas continuos de transferencias monetarias para la población en situación de pobreza, los programas de transferencias condicionadas han suspendido temporalmente el control o monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades pues, por ejemplo, las familias se han visto imposibilitadas de enviar a sus hijos a la escuela (CEPAL, 2020a). La suspensión de las condicionalidades se ha hecho explícita en los siguientes programas: Bolsa Familia del Brasil (con la excepción del control de las mujeres embarazadas), Familias en Acción de Colombia, Avancemos y Crecemos de Costa Rica, y el Bono Social de Guatemala. Otras adaptaciones de los programas de transferencias condicionadas se relacionan con las prestaciones y servicios que ofrecen. El Programme of Advancement through Health and Education (PATH) de Jamaica, por ejemplo, incluyó una subvención de datos de Internet para permitir el acceso de sus destinatarios a la enseñanza en línea (Linton, 2020). Por otra parte, durante la emergencia sanitaria, el programa Abrazo del Paraguay elaboró protocolos de visita y seguimiento a las familias participantes (Agencia IP, 2020), mientras que el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) del Perú puso en marcha la estrategia “Aló Juntos” para continuar con el acompañamiento familiar de hogares que cuentan con un teléfono celular y que tienen entre sus integrantes niños menores de 1 año o una mujer embarazada (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2020).

b) Transferencias en especie y acceso a los servicios básicos

La entrega de alimentos y medicamentos representa el 28% de las medidas no contributivas implementadas²³. En varios países, la distribución de alimentos se ha basado en los programas de alimentación escolar existentes, a los que se ha dado continuidad pese al cierre de las escuelas, adaptándolos mediante la entrega de transferencias en efectivo o cupones de alimentos, o de raciones para llevar a casa (de alimentos tanto preparados como no preparados). También se observan enfoques mixtos²⁴. Algunas de estas medidas cuentan con la colaboración y participación del sector privado y la sociedad civil²⁵.

Con relación al acceso a los servicios básicos, las medidas incluyen la prohibición del corte de servicios para toda la población (Antigua y Barbuda, Ecuador, Jamaica y República Dominicana), la reconexión tras la desconexión por falta de pago (Bahamas, Colombia y Honduras) y la postergación o los acuerdos para el pago de las facturas (Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, entre otros)²⁶. Los subsidios, en tanto, se han focalizado hacia los hogares en situación de mayor vulnerabilidad (por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y el Perú)²⁷. La mayoría de estas medidas han estado dirigidas a garantizar los servicios de electricidad (23 países), agua (15 países) e Internet (11 países).

²² Por ejemplo, los hogares destinatarios del Bono Familia de Guatemala se identifican mediante el consumo de energía eléctrica, por lo que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y el Ministerio de Energía y Minas proporcionan el listado de aquellos hogares cuyo recibo de luz correspondiente a febrero de 2020 registra un consumo menor a los 200 kWh. Esta información se cruza con los registros administrativos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Registro Nacional de las Personas (RENAP), entre otros.

²³ En Chile, El Salvador, Jamaica y Santa Lucía las transferencias han incluido productos de higiene y anticoncepción.

²⁴ Por ejemplo, en Trinidad y Tabago se distribuyeron tarjetas de alimentos para niños de hogares vulnerables, con un valor mensual que ronda los 76 dólares.

²⁵ El Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia COVID-19 (COVID-19 Emergency Food Assistance Programme) de Antigua y Barbuda, la red Ayudar Nos Hace Bien de Colombia, la iniciativa “Dar una mano sin dar la mano” del Ecuador, las canastas alimentarias (Programa de Emergencia Sanitaria) de El Salvador, las canastas de ayuda social (Social Relief Hampers) de Guyana y el programa Panamá Solidario: Por Nuestra Niñez reciben donaciones privadas, tanto de empresas y organizaciones como de la propia población. Asimismo, algunas iniciativas, como el programa Honduras Solidaria, cuentan con el apoyo de las Fuerzas Armadas y con una red de voluntarios para la entrega de los alimentos.

²⁶ En la Argentina, la prohibición del corte de servicios se focalizó en jubilados, pacientes electrodependientes y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE).

²⁷ Véase más información sobre el acceso a servicios básicos en el contexto de la pandemia en Filgueira y otros (2020).

c) Otros apoyos directos a las personas y las familias

En 2020, 28 países también anunciaron 75 medidas para apoyar de manera directa a las personas y las familias mediante la reducción de sus gastos. El 58% de estas medidas, implementadas en 24 países, corresponden a facilidades de pago, por ejemplo, relacionadas con el aplazamiento del pago de cuotas de créditos e hipotecas, la readecuación y el refinanciamiento de préstamos, la exención de pagos o la suspensión de intereses de mora y multas, así como medidas para el pago de los arriendos de viviendas. Además, 17 medidas en 13 países han otorgado alivios tributarios, principalmente mediante la exoneración de multas en el pago de impuestos, la suspensión de fechas de cobranza y de remates por falta de pago, y la postergación del pago de impuestos hacia el término del período de la cuarentena. Por último, en 10 países se han planteado un total de 14 medidas para el establecimiento y control de precios que incluyen el control de precios de los productos de la canasta básica y, en menor medida, la prohibición de aumentos en los precios de los alquileres (véase el gráfico III.10).

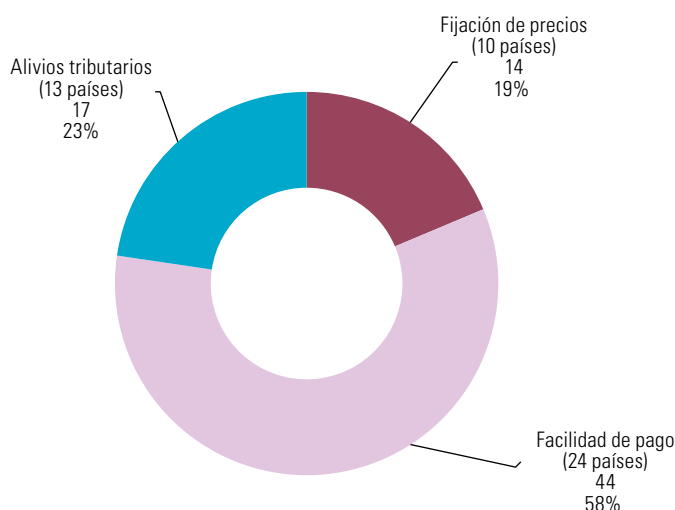


Gráfico III.10

América Latina y el Caribe (28 países): otras medidas de emergencia de apoyo directo a las personas y las familias, por tipo de medida, 2020^a
(En número de países, medidas y distribución porcentual)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se incluyen medidas anunciadas entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre de 2020. Los países considerados son: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3. Cobertura y suficiencia de las transferencias monetarias y en especie

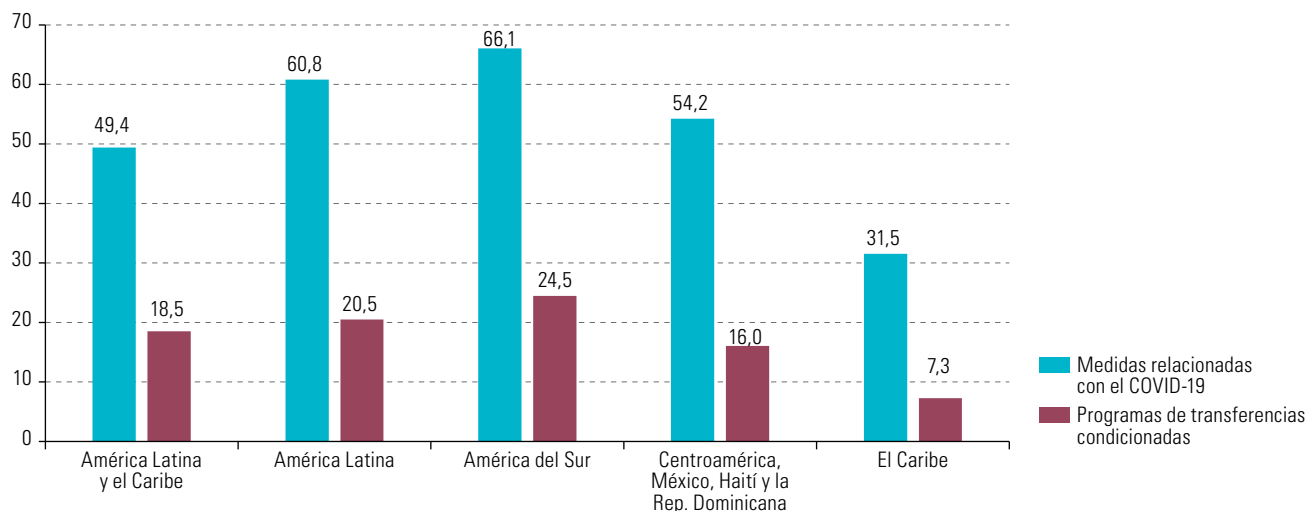
Las transferencias monetarias y en especie anunciadas en 2020 por los gobiernos de la región en respuesta a la crisis del COVID-19 son heterogéneas en términos de cobertura y suficiencia (en relación con su monto y duración). Se estima que estas medidas han alcanzado a 84 millones de hogares, a los que corresponden 326 millones de personas, el 49,4% de la población de los países de la región (véase el gráfico III.11). Su cobertura es unos 30 puntos porcentuales superior a la de los programas de transferencias condicionadas y otros programas permanentes de transferencias monetarias, cuyo promedio simple regional es del 18,5% de la población. Las medidas implementadas por los países de América del Sur alcanzan, en promedio, a dos tercios de la población,

mientras en el Caribe llegan a menos de un tercio. Los países con la mayor cobertura absoluta de hogares son el Brasil (29,9 millones), la Argentina (10,7 millones), Colombia (8 millones) y el Perú (7,5 millones).

Gráfico III.11

América Latina y el Caribe (28 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (2020), y de los programas de transferencias condicionadas, promedio simple por subregiones (último año disponible)^{a b c}

(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

^a En el cuadro III.A1.4 del anexo se muestran las transferencias monetarias y en especie consideradas para la estimación de la cobertura de hogares por país, anunciadas entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre de 2020. Esta estimación se construyó a partir de información oficial de los gobiernos (cobertura anunciada o efectiva, según disponibilidad), teniendo en cuenta la posible complementariedad entre las diferentes medidas anunciadas por cada país, con el fin de minimizar la duplicidad en el cálculo de la cobertura. La cobertura de personas en hogares receptores de las medidas de emergencia en 2020 se estima multiplicando la cobertura estimada de hogares por el tamaño promedio de los hogares del primer quintil de ingresos, según el último dato disponible en CEPALSTAT. Para las medidas relacionadas con transferencias que se entregan por persona, en caso de no haber información disponible sobre el número promedio o máximo de receptores por hogar, se asumen dos receptores por hogar.

^b Se considera la cobertura de los programas de transferencias condicionadas u otros programas permanentes de transferencias monetarias del último año con información disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe.

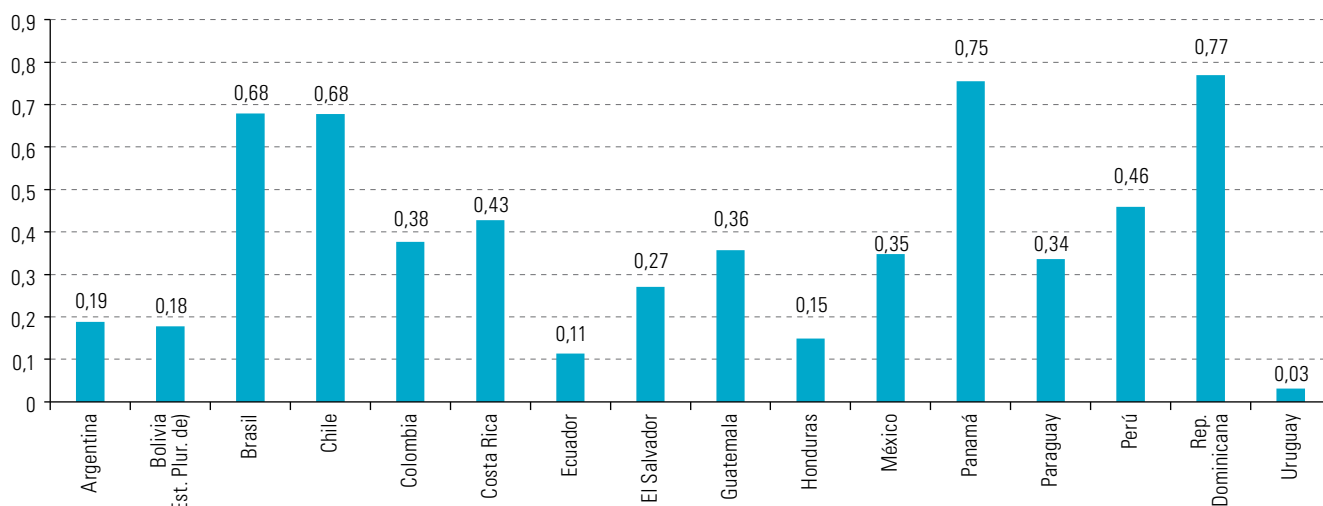
^c América del Sur incluye a: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Centroamérica incluye a: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, además de Haití y México. El Caribe incluye a: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Sint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

Para que sean efectivas, las medidas de protección social en respuesta a la pandemia de COVID-19 deberían cubrir por lo menos las necesidades básicas de todas las personas en los hogares receptores. Para analizar la suficiencia de estas medidas, es posible comparar los montos de las transferencias monetarias de emergencia, considerando los programas de mayor cobertura en los países, con las líneas de pobreza y pobreza extrema. Solamente 6 de 16 países de América Latina otorgan transferencias monetarias cuyo monto promedio mensual en el período comprendido entre marzo y diciembre de 2020 bordea o supera la línea de pobreza extrema. Esto indica que los montos de las transferencias monetarias de emergencia en varios casos no habrían sido suficientes para cubrir las necesidades básicas de las personas afectadas. El monto promedio mensual de las transferencias monetarias no contributivas no es igual al valor de la línea de pobreza ni lo supera en ningún país de la región (véase el gráfico III.12).

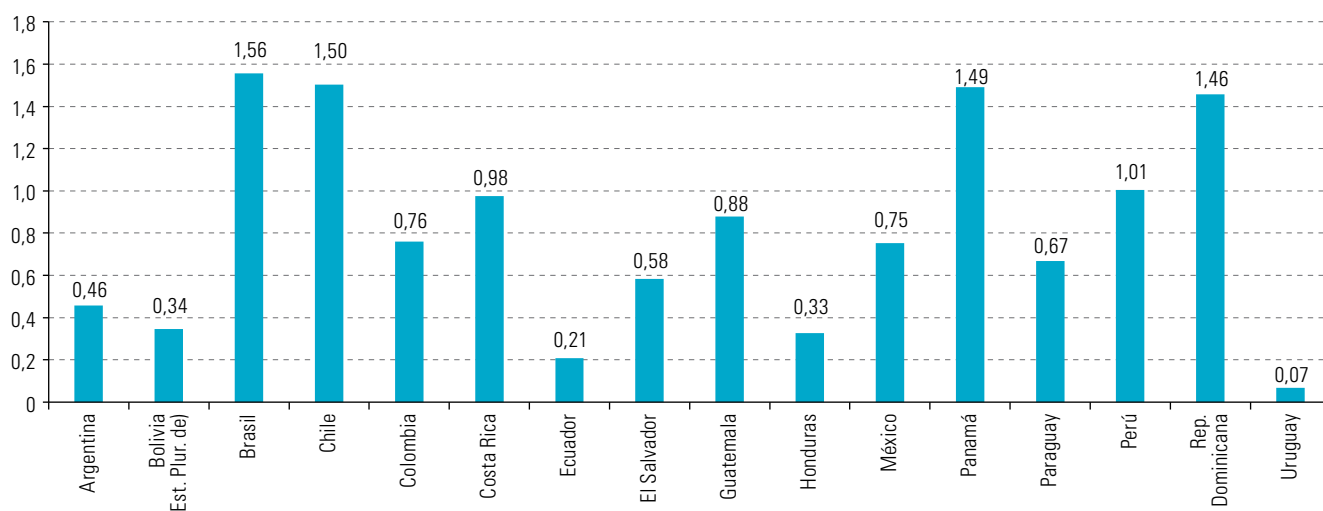
Gráfico III.12

América Latina (16 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el periodo de marzo a diciembre de 2020, según país^{a b}

A. En múltiplos de la línea de pobreza^c



B. En múltiplos de la línea de pobreza extrema^c



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a En el cuadro III.A1.4 del anexo se incluye el monto mensual en dólares de las transferencias monetarias, así como su frecuencia, número de entregas y duración. El monto mensual en el periodo de marzo a diciembre (10 meses) de cada medida se calcula como el producto del monto mensual en dólares y la duración en meses (entre marzo y diciembre de 2020) dividido por 10, según la información anunciada por los países al 6 de noviembre de 2020.

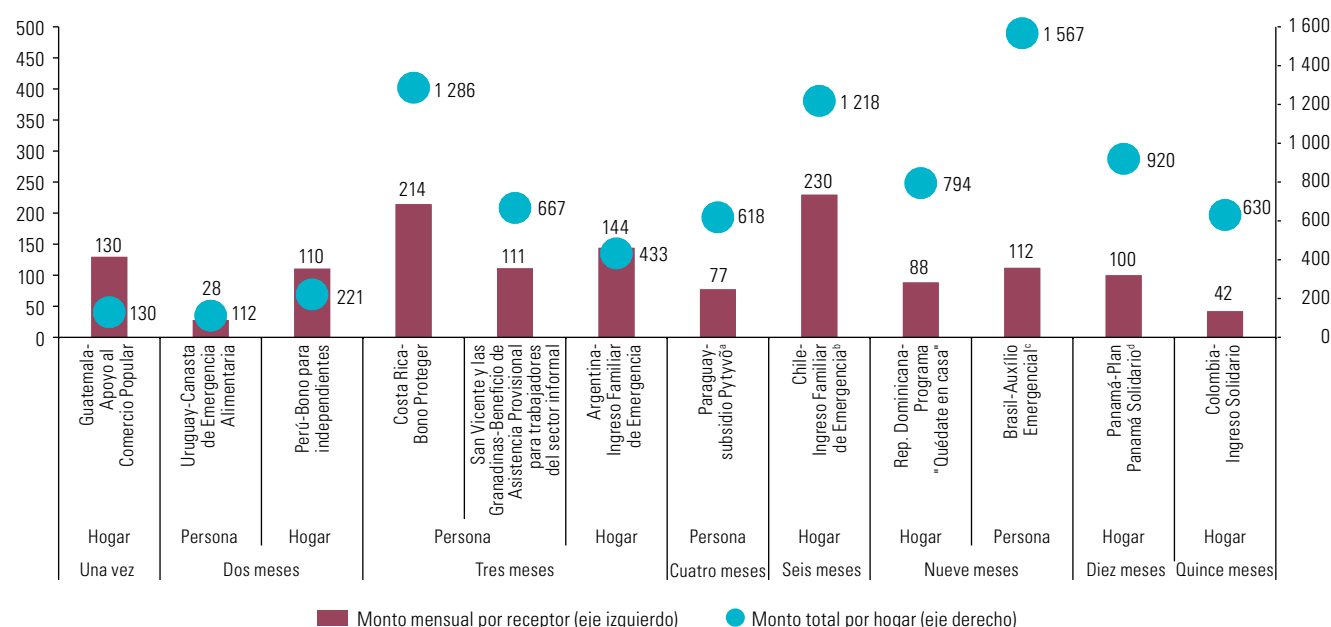
^b Se consideran las siguientes medidas por país: Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina; Bono Universal y Bono contra el Hambre en Bolivia (Estado Plurinacional de); Auxilio Emergencial en el Brasil; Ingreso Familiar de Emergencia (IFE e IFE 2.0) en Chile; Ingreso Solidario en Colombia; Bono Proteger en Costa Rica; Bono de protección familiar por emergencia sanitaria en el Ecuador; bono de 300 dólares en El Salvador; Bono Familia en Guatemala; bono solidario a trabajadores del transporte en Honduras; Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a cuatro meses, es decir, dos bimestres) en México; Plan Panamá Solidario en Panamá; Subsidio Pytyvõ y Pytyvõ 2.0 en el Paraguay; Bono Familiar Universal y Segundo Bono Familiar Universal en el Perú; Programa Quédate en Casa en la República Dominicana, y canasta de emergencia alimentaria (Operativo Canasta) en el Uruguay.

^c Se utiliza el valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema de zonas urbanas de 2018 en dólares corrientes según CEPALSTAT. Las líneas de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas más recientes para Chile corresponden a 2017 y para Guatemala corresponden a 2014, por lo que la línea de pobreza se llevó a precios de 2018 ajustando por el índice de precios al consumidor (IPC).

Durante 2020, 20 países han implementado 33 transferencias monetarias dirigidas explícitamente a los trabajadores informales y a otros trabajadores vulnerables, como los que operan por cuenta propia (véase el recuadro III.5). Esto representa una importante innovación, dado que la gran mayoría de estos trabajadores, entre los cuales se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres, no están cubiertos por las prestaciones focalizadas de la protección social no contributiva ni por la seguridad social, y es esperable que no dispongan de ahorros suficientes para enfrentar la crisis (CEPAL, 2020a). Las nuevas medidas consisten en un pago único o periódico (de 3 a 15 meses) y el monto transferido a cada persona u hogar varía considerablemente de un país a otro (véanse el gráfico III.13 y el cuadro III.A1.5 del anexo)²⁸.

Gráfico III.13

América Latina y el Caribe (12 países): transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona u hogar) y duración, 2020
(En dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per SDR, period average", Washington, D.C., 2020 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

Nota: En el gráfico se incluyen las medidas anunciadas entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre que prioritariamente se dirigen a trabajadores informales. En el caso de medidas para las que el tipo de receptor es la persona (o "cargas familiares", personas dependientes como niños, niñas y adolescentes), se asume la recepción de dos montos por familia. El cálculo del monto total por hogar considera la duración total (en meses) de la medida y el número de receptores por hogar. Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Se toman los programas Pytyvó y Pytyvó 2.0, con una duración de dos meses cada uno y montos que ascienden a 81 y 74 dólares por persona, respectivamente.

^b Dado que el monto total por hogar varía según su composición y fuente de ingresos (formal o informal), se toma el monto promedio del único pago realizado por el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (192 dólares), el monto promedio de los tres pagos realizados por el IFE 2.0 (alrededor de 240 dólares) y el quinto y sexto aporte (anunciados el 26 de septiembre), cuyos montos corresponden, respectivamente, al 70% y al 55% del aporte previo. Es decir que el quinto pago equivaldría a 70.000 pesos por persona (unos 87 dólares), mientras que el sexto equivaldría a 55.000 pesos por persona (68 dólares). A partir del quinto integrante del hogar, el monto por persona disminuye de forma gradual.

^c En septiembre se extendió en cuatro cuotas más (hasta diciembre y por un total de nueve meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, 300 reales (56 dólares) por persona y 600 reales (112 dólares) para las madres en familias monoparentales.

^d El valor del bono fue de 80 dólares de marzo a junio y se incrementó a 100 dólares a partir del 1 de julio.

²⁸ En el caso de la Argentina, se trata de innovaciones realizadas a programas que ya existían antes de la pandemia, a saber: aumento de la cobertura poblacional de la Tarjeta Alimentar, incremento del monto del refuerzo a beneficiarios de planes sociales y del Subsidio de Contención Familiar, y entrega del bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE).

Recuadro III.5**Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en la Argentina**

La irrupción de la pandemia encontró a la Argentina en una situación económica particularmente vulnerable, en medio de una crisis macroeconómica que ya llevaba dos años recesivos, con caídas en el empleo formal e incremento de la informalidad, así como descensos en los ingresos de los hogares, en un contexto de niveles de inflación cercanos al 50% anual. La pandemia profundizó dicha situación e impulsó un conjunto de políticas orientadas a reducir el impacto en la producción y el abastecimiento de insumos básicos, y a amortiguar la caída del empleo y los salarios. Un grupo de acciones se orientó a aumentar los ingresos de las personas que ya se encontraban incluidas en el sistema de protección social (como jubilados y perceptores de transferencias como la Asignación Universal por Hijo (AUH) o de otros programas sociales) y a reforzar el acceso a alimentos y a la protección sanitaria de la población de asentamientos urbanos más vulnerables.

Para garantizar un piso de ingresos para los trabajadores informales e independientes de ingresos medios y bajos, con fecha 30 de marzo de 2020, diez días después de haberse dispuesto el "aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO)" en todo el país para los trabajadores no esenciales de la economía, se diseñó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). La importancia de los recursos aplicados a esta política, su magnitud en términos de población cubierta y la novedad de lograr incluir en poco tiempo amplios colectivos de trabajadores que se encontraban excluidos de los registros del Estado y que inclusive, en gran proporción, no estaban bancarizados, ameritan un análisis detallado.

El IFE consiste en una transferencia monetaria de 10.000 pesos (aproximadamente 150 dólares) para personas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal, trabajadores independientes informales, trabajadores formales de las categorías más bajas del monotributo y trabajadores de casas particulares (sean o no formales). Además, se requiere tener entre 18 y 65 años y ser argentino nativo o naturalizado y residente, con una residencia legal en el país no inferior a dos años. La prestación es incompatible con la percepción de ingresos registrados en la seguridad social (trabajo en relación de dependencia registrado, trabajo por cuenta propia como monotributista de categorías altas o autónomo, prestación por desempleo, jubilaciones, pensiones o retiros de carácter contributivo o no contributivo), y con programas sociales tales como Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales, ya sea por parte de la persona solicitante o de algún miembro de su grupo familiar. El programa, sin embargo, es compatible con la AUH, la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

Más de 13,4 millones de personas solicitaron el programa IFE, lo que representa el 48% del total de la población de entre 18 y 65 años, y el 67% si se considera solo a la fuerza de trabajo (ocupados y desocupados). En la inscripción, que se realizó en forma directa mediante una plataforma digital para después contrastar la información con distintos registros administrativos, se observó un mayor número de solicitantes mujeres (52,9%).

Después de la evaluación de las incompatibilidades por persona y por hogar, el IFE fue otorgado a un total de 8,8 millones de personas que representan el 32% de la población de entre 18 y 65 años^a. Los primeros tres pagos implicaron una erogación del 0,9% del PIB.

Relación entre solicitantes y perceptores del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), según modalidad de acceso/situación laboral y tasa de feminización de los perceptores

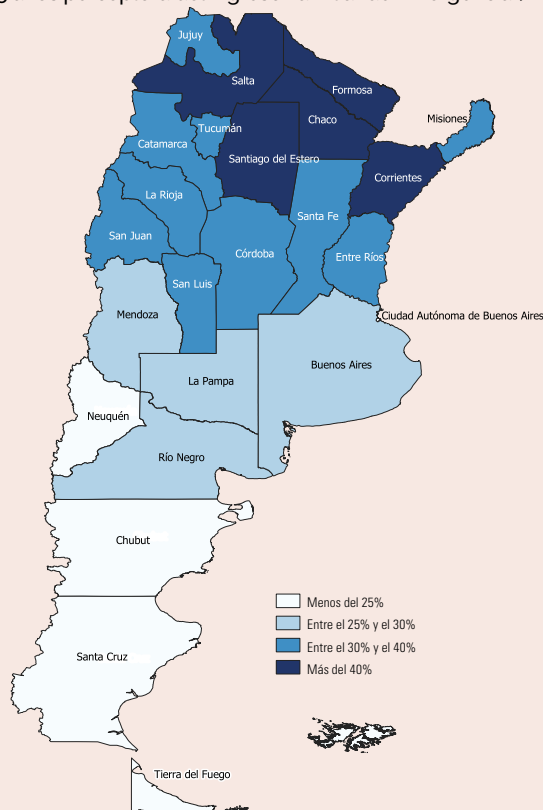
Condición	Solicitantes (1)	Otorgados (2)	Relación (2)/(1) (en porcentajes)	Feminización (en porcentajes)
Titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH)	2 410 790	2 389 764	99	95
Trabajadores monotributistas de categorías bajas	1 367 811	688 556	50	45
Programa de Respaldo a Estudiantes e Argentina (PROGRESAR)	128 201	128 201	100	67
Trabajadoras de casas particulares registradas	317 464	188 923	60	97
Trabajadores informales/desempleados	5 461 617	5 461 617	100	38
Otros	3 725 442	2	0	
Total	13 411 325	8 857 063	66	56

Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), *Boletín IFEI-2020: Caracterización de la población beneficiaria*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>.

Recuadro III.5 (conclusión)

El diseño y la rápida implementación de este programa ha permitido llegar con una transferencia, además de a los 3,3 millones de personas que ya se encontraban registradas, a casi 5,5 millones de personas en situación de trabajo informal o desocupadas a las que, de otra manera, el Estado no hubiera podido llegar por no tenerlas en sus registros al momento de la irrupción de la pandemia. El programa también visibiliza la magnitud de los problemas de precariedad que caracterizan al mercado de trabajo y las brechas del sistema de protección social. Solo el 9,3% del total de perceptores del IFE había tenido, por al menos un mes, un trabajo en relación de dependencia formal entre febrero de 2019 y el mismo mes de 2020.

Argentina: población de entre 18 y 65 años perceptora del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), 2020



Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), *Boletín IFEI-2020: Caracterización de la población beneficiaria*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Por otra parte, del análisis de la información disponible (ANSES, 2020; Ministerio de Economía, 2020) se desprende que el programa ha alcanzado a una importante mayoría de la población en situación de vulnerabilidad. En el total de perceptores se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres por ser las principales receptoras de la AUH, trabajadoras de casas particulares y beneficiarias del PROGRESAR. Además, se observa una gran proporción de jóvenes de ambos sexos: mientras que en la población total (de entre 18 y 65 años) la percepción del IFE alcanza al 32%, en los jóvenes de entre 18 y 24 años es del 51%, y entre los de 24 a 34 años llega al 43%.

A nivel geográfico, y asociado a la propia distribución poblacional del país, la mayoría de los beneficiarios del IFE se concentran en la Provincia de Buenos Aires (36%), seguida de Córdoba y Santa Fe (un 8% cada una), y Tucumán y Ciudad de Buenos Aires (un 4% cada una). En términos de porcentaje de personas de entre 18 y 65 años, la mayor cobertura se da en las provincias del norte del país (con problemas estructurales de baja tasa de actividad y alta informalidad y pobreza), donde se registran valores superiores al 39%. El valor más alto se observa en la provincia de Santiago del Estero, donde el 49% de la población de entre 18 y 65 años percibe el IFE.

En lo que respecta a la suficiencia, el monto del IFE es aproximadamente el 60% del salario mínimo, vital y móvil.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), *Boletín IFEI-2020: Caracterización de la población beneficiaria*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>, Ministerio de Economía, "Ingreso Familiar de Emergencia: análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios/as", Buenos Aires, 2020 [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>.

^a Equivale al 44% de la población en la fuerza de trabajo del país, aunque es previsible que una parte no menor de los perceptores del IFE estuviera en situación de inactividad.

C. Comentarios finales

Pese a su limitada suficiencia y temporalidad, las medidas de protección social que han adoptado los países de la región para hacer frente a la pandemia son muy destacables en cuanto a ampliación de la cobertura, especialmente de trabajadores informales. La mayoría de las medidas han tenido como finalidad satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo. Además, frente a las lagunas que ya existían en los sistemas de protección social, se han constituido en herramientas clave para hacer frente a los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19.

Si bien estas medidas son importantes, la crisis del COVID-19 encontró a una región que ya mostraba la necesidad de reorientar el diseño de la protección social de cara a los desafíos de construir sistemas plenamente universales (Filgueira y otros, 2020), no solo orientados a la población más pobre. La pandemia develó los profundos déficits en la cobertura y suficiencia de las prestaciones existentes, y en la posibilidad que estas ofrecen para resguardar efectivamente el bienestar del conjunto de la población frente a una crisis. Asimismo, la crisis expuso la necesidad de contar con amplios registros sociales que sean lo suficientemente dinámicos para identificar los cambios en la situación socioeconómica de los hogares en el corto plazo (Berner y Van Hemelryck, 2020), así como de facilitar la bancarización de la población. Estos aspectos son fundamentales para garantizar la entrega de prestaciones de manera expedita y eficaz.

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que existe un espacio de oportunidad para construir sistemas universales e integrales de protección social, ampliando su cobertura, lo que resulta clave en un contexto de mayor pobreza y vulnerabilidad. Estos sistemas deben buscar una mayor articulación entre sus diversos componentes y permitir la rápida respuesta frente a riesgos clave para el desarrollo sostenible, como la pobreza infantil, la creciente deserción escolar y la crisis del cuidado. Además, deben apostar por la expansión de sistemas de salud verdaderamente universales y de instrumentos esenciales de seguridad social, como los seguros de desempleo.

En este contexto, es más necesario que nunca considerar medidas tales como un ingreso básico universal, las transferencias universales para la infancia y la expansión de las pensiones sociales, además de garantizar el derecho a un trabajo decente, con acceso a protección social para todos los trabajadores. El encadenamiento de estas medidas, su monitoreo y evaluación, así como la superación de sistemas fragmentarios y duales en materia de acceso y calidad de las prestaciones, es, sin duda, un gran desafío que es necesario encarar. De igual forma, será fundamental lograr una mayor articulación entre las políticas laborales y sociales para cimentar avances en la doble inclusión social y laboral de las personas, y en el ejercicio de su derecho al trabajo decente. América Latina y el Caribe tiene por delante el reto de construir un Estado de bienestar que haga efectivo el ejercicio de los derechos y contribuya a fortalecer la productividad, las capacidades y la resiliencia. Incluso en el momento crítico que se vive en la actualidad, se encuentran abiertas las posibilidades a este respecto para pensar sobre estas medidas de protección social y modelarlas (CEPAL, 2020c y 2020d).

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Agencia IP (2020), “Programa que busca la erradicación del trabajo infantil abraza a más de 10.000 niños y niñas”, Asunción, 19 de junio [en línea] <https://reliefweb.int/report/paraguay/programa-que-busca-la-erradicacion-del-trabajo-infantil-abraza-m-s-de-10000-ni-os-y>.
- Arenas de Mesa, A. (2020), “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), “Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Blofield, M., C. Giamb Bruno y F. Filgueira (2020), “Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries”, *serie Políticas Sociales*, N° 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”, *Revista CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2020b), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020c), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- (2020d), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES-38/3-P/Rev.1), Santiago, octubre.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.
- (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- (2018b), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago, mayo.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (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, julio.

- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19," *Informe COVID-19*, Santiago, diciembre.
- Filgueira, F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social," *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Linton, L. (2020), "Data grants for students on PATH," Kingston, Jamaica Information System (JIS), 6 de mayo [en línea] <https://jis.gov.jm/data-grants-for-students-on-path/>.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020), "Programa Juntos del MIDIS reiniciará en agosto visitas presenciales a familias usuarias en distritos libres de COVID-19," Lima, 3 de agosto [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/juntos/noticias/285957-programa-juntos-del-midis-reiniciara-en-agosto-visitas-presenciales-a-familias-usuarias-en-distritos-libres-de-covid-19>.
- Naciones Unidas (2021), Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>.
- _____(1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (A/RES/2200(XXI), Nueva York [en línea] <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.
- _____(1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos* (A/RES/217(III)), Nueva York.

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

América Latina (18 países): afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, alrededor de 2010, 2014 y 2019^{a,b}
(En porcentajes)

País	Afiliados o cotizantes de 15 años y más como porcentaje de ocupados...							Afiliados o cotizantes de 15 a 64 años como porcentaje del total de...	
	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural	Asalariados	No asalariados ^c	Ocupados	Fuerza de trabajo
Argentina	69,5	71,8	66,6	...	...	69,5	...	...	...
	69,1	70,5	67,4	...	...	69,1	...	...	...
	68,5	70,1	66,7	...	...	68,5	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^d	17,5	19,6	14,8	24,3	5,4	40,0	3,0	18,1	16,5
	21,2	23,1	18,7	29,3	6,4	47,2	4,7	22,5	20,0
	19,3	20,6	17,5	26,1	6,8	47,2	4,0	20,3	17,8
	59,6	59,4	59,9	65,8	25,6	75,9	24,4	60,9	54,9
Brasil	62,1	61,4	63,0	67,7	31,7	77,7	29,4	63,8	57,1
	63,0	62,0	64,4	66,2	38,7	77,0	34,1	64,1	54,6
	68,4	70,2	65,6	69,8	57,0	81,8	22,3	69,6	60,9
Chile	69,3	71,0	66,9	71,0	56,3	82,6	21,6	71,1	62,3
	68,2	69,4	66,5	69,5	57,2	82,7	22,7	70,5	60,3
	30,4	30,2	30,6	36,0	10,5	56,5	8,0	31,6	26,6
Colombia	35,0	35,1	34,8	40,9	13,2	61,9	10,0	36,6	31,7
	37,4	37,0	37,9	43,6	14,6	65,3	11,3	39,2	33,5
	67,4	71,3	60,8	71,3	60,3	75,8	41,0	68,6	61,8
Costa Rica	68,0	71,7	62,2	70,2	61,5	76,4	40,9	69,5	61,4
	69,6	71,9	66,1	72,1	62,2	77,7	42,8	71,4	62,4
	34,8	34,3	35,7	40,1	24,4	49,7	16,5	35,2	30,8
Ecuador ^d	45,7	47,0	43,7	48,2	40,5	62,5	23,4	46,3	42,1
	39,5	39,6	39,4	43,4	31,9	58,2	22,2	39,7	35,2
	31,7	29,7	34,5	41,5	11,9	48,5	8,6	32,8	28,7
El Salvador	34,6	33,4	36,2	44,5	15,3	50,5	10,8	35,6	31,2
	36,3	38,2	33,7	45,2	19,7	52,1	12,1	37,5	32,9
	38,8	36,5	43,8	46,6	25,6	38,8	...	...	...
Guatemala ^{a,b}	28,7	26,1	35,0	37,6	15,8	28,7	...	...	...
	17,9	15,5	22,3	31,3	6,2	40,1	0,7	18,9	17,0
	20,9	18,5	24,9	31,8	8,5	41,7	1,2	21,7	19,3
2019	17,6	15,8	20,6	27,5	5,2	34,5	1,4	18,4	16,1

Cuadro III.A1.1 (conclusión)

País	Afiliados o cotizantes de 15 años y más como porcentaje de ocupados...							Afiliados o cotizantes de 15 a 64 años como porcentaje del total de...	
	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural	Asalariados	No asalariados ^e	Ocupados	Fuerza de trabajo
México ^e	2010	32,5	32,4	32,5	37,9	11,9	43,6	1,6	33,6
	2014	32,9	33,6	31,8	38,7	12,0	44,0	1,6	34,2
	2018	31,9	33,4	29,8	38,0	12,7	43,0	2,0	33,5
	2005	17,5	14,9	22,1	25,8	5,8	34,1	0,5	18,3
Nicaragua ^b	2014	22,8	20,1	27,2	32,2	8,6	41,0	1,3	23,7
	2011	53,8	51,2	58,1	66,1	27,2	76,0	7,8	56,1
Panamá ^{d,f}	2014	52,8	50,6	56,2	64,1	27,0	75,2	7,3	55,2
	2019	49,0	48,1	50,3	58,2	26,6	74,6	5,3	51,5
Paraguay	2010	17,3	17,8	16,5	25,2	5,5	33	0,1	18,0
	2014	22,2	21,8	22,6	28,8	11,5	38,4	1,1	22,9
	2019	23,7	23,6	23,8	30,3	12,2	41,1	0,9	24,8
	2010	16,4	19,2	13,0	21,4	3,1	36,3	0,2	17,5
Perú	2014	20,0	22,6	16,8	25,4	4,3	42,1	0,3	21,4
	2019	20,7	23,4	17,6	25,7	4,2	44,4	0,3	22,5
	2010	67,4	72,5	61,6	69,2	59,5	67,4	...	...
República Dominicana ^d	2014	69,7	76,3	62,7	71,4	60,9	69,7	...	...
	2019	72,8	77,1	68,3	74,1	65,2	72,8	...	...
Uruguay	2010	69,5	70	68,8	69,4	70,0	81,9	38,0	71,2
	2014	75,6	75,1	76,2	75,8	72,4	87,8	42,7	77,4
	2019	75,5	74,3	77,0	75,7	72,9	88,8	42,0	76,9
Venezuela (República Bolivariana de) ^{b,g}	2010	70,7	66,7	76,4	...	...	70,7	...	...
	2014	72,6	68,7	77,9	...	...	72,6	...	...
América Latina ^h	2010	45,9	45,9	45,9	51,9	17,9	62,3	13,2	46,1
	2014	48,1	48,1	48,1	53,9	21,3	64,0	16,0	48,7
	2019	47,2	47,3	47,2	52,4	21,4	62,5	17,1	47,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

a Salvo indicación en contrario, la información corresponde a cotización en el sistema de pensiones.

b No existe información posterior a 2014, por lo que no se incluye la ronda 2019.

c Incluye a empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores en cooperativas.

d La información corresponde a afiliación al sistema de pensiones.

e La información de México para 2018 no es estrictamente comparable con la de años anteriores debido a cambios en el fraseo de algunas de las preguntas relativas al acceso a la seguridad social. Véanse más detalles de estos cambios, sus efectos en la estimación de cobertura de la seguridad social (salud y pensiones) y procedimientos para ajustar dicha estimación en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Ejercicio de adecuación histórica de la carencia por acceso a la seguridad social 2016 a la serie 2010-2014", Ciudad de México, 2017 [en línea] https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Notas_Pobreza_2016/Nota_tecnica_2_ajuste_seguridad_social.pdf.

f Se indaga si el trabajador es asegurado directo en el seguro social. Este indicador no permite aislar el acceso a pensiones del acceso a prestaciones de salud, de manera que se puede sobreestimar el nivel de acceso a los sistemas de pensiones.

g La medición indica si el trabajador recibe prestaciones sociales en su trabajo, en particular el acceso a sistemas de pensiones. Es asimilable a la cotización en dichos sistemas.

h El promedio total y según sexo refiere a 15 países. No se incluye a Guatemala, Nicaragua ni Venezuela (República Bolivariana de) por no tener información para toda la serie. En el caso del promedio relativo a las zonas urbanas y rurales se excluye también a la Argentina, por lo que consideran 14 países. En la Argentina, Guatemala (salvo para 2014), la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) se mide solo la cotización o afiliación a sistemas de pensiones de los trabajadores asalariados en los años considerados, motivo por el cual los promedios relativos al indicador de cobertura en asalariados y no asalariados incluye 13 países.

Cuadro III.A1.2

América Latina (15 países): afiliación o cotización de las personas ocupadas a los sistemas de salud, alrededor de 2010, 2014 y 2019^{a b}
(En porcentajes)

		Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural	Asalariados	No asalariados ^c
Argentina (urbano)	2010	73,3	71,0	76,7	73,3	...	78,5	55,8
	2014	72,8	69,8	76,8	72,8	...	78,3	54,8
	2019	72,0	69,4	75,2	72,0	...	77,7	56,7
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^d	2011	29,7	28,1	31,7	35,0	20,3	45,7	19,4
	2013	38,0	37,6	38,4	41,2	32,0	50,5	30,0
	2018	35,0	32,7	37,9	37,9	29,7	53,3	25,0
Chile ^e	2011	72,2	72,5	71,7	74,2	56,8	80,0	45,3
	2013	76,4	76,2	76,7	78,4	61,1	83,9	49,8
	2017	82,3	82,1	82,6	83,7	71,8	90,4	57,1
Colombia	2010	88,8	87,1	91,3	89,3	87,1	91,8	86,2
	2014	91,9	90,3	94,2	92,0	91,6	94,3	89,7
	2018	92,5	91,0	94,7	92,7	91,7	94,2	90,9
Costa Rica	2010	71,7	75,5	65,1	74,1	67,2	79,2	47,7
	2014	73,2	76,7	67,5	74,6	68,9	80,2	50,4
	2019	74,6	76,3	72,0	75,9	70,7	81,2	52,6
Ecuador ^d	2010	39,0	37,0	42,2	44,4	28,3	52,6	22,1
	2014	45,9	47,3	43,9	48,6	40,6	62,6	23,9
	2019	39,8	39,9	39,8	43,9	32,0	58,3	22,7
El Salvador	2010 ^c	32,7	30,5	35,8	42,7	12,6	49	10,4
	2014 ^c	34,7	33,5	36,3	44,6	15,3	50,5	10,9
	2019	34,6	34,3	34,9	43,0	18,7	50,1	10,5
Guatemala	2006	26,7	27,6	25,2	37,2	14,7	44,8	7,5
	2014	18,4	18,0	19,1	26,3	8,9	28,0	4,0
Honduras	2010	17,1	15,0	20,7	29,6	6,1	37,9	0,9
	2014	20,1	18,2	23,2	30,6	8,1	40,1	1,2
	2019	17,5	15,9	20,3	27,5	5,2	34,2	1,6
México ^{e f}	2010	45,6	42,9	50	52,3	19,9	54,5	20,8
	2014	46,0	44,0	49,2	53,4	19,4	55,3	19,7
	2018	46,8	45,8	48,3	54,5	22,5	56	22
Nicaragua	2005	20,4	17,5	25,4	29,7	7,2	37,1	3,2
	2014	23,0	20,7	26,8	32,2	9,1	41,1	1,7
Paraguay	2010	25,9	23,1	30,6	36,8	9,7	38,6	11,9
	2014	31,9	29,3	35,8	39,7	19,3	44,3	15,8
	2019	31,8	30,2	34,1	40,2	17,3	45,4	14,1
Perú	2010	58,1	54,8	62,0	54,4	68,0	63,3	53,8
	2014	66,3	63,1	70,2	63,5	74,4	71,6	61,7
	2019	74,6	71,3	78,3	71,7	84,2	77,7	71,8
República Dominicana ^d	2010	55,7	51,0	63,7	58,8	46,2	76,4	33,3
	2014	69,4	64,7	77,2	71,2	62,8	84,2	50,6
	2019	77,9	73,0	85,2	78,9	73,3	88,3	63,5
Uruguay ^e	2010	97,1	96,2	98,2	97,1	97,4	98,4	93,8
	2014	98,3	97,6	99,2	98,3	98,1	99,2	95,9
	2019	98,8	98,3	99,4	98,8	99,0	99,5	97,1
América Latina ^g	2010	56,6	54,0	60,4	68,3	39,8	64,5	43,6
	2014	59,8	57,6	63,0	63,4	43,3	67,1	47,2
	2019	60,5	58,7	63,0	64,8	43,1	67,7	48,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Salvo indicación en contrario, la información corresponde a cotización en el sistema de salud.

^b No existe información posterior a 2014 para Guatemala y Nicaragua, por lo que estos países no se incluyen en la ronda 2019. El Brasil y Venezuela (República Bolivariana de) no presentan información para este indicador, y en Panamá no es posible distinguir específicamente esta cobertura, por lo que no se incluyen en el cuadro.

^c Incluye a empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores en cooperativas.

^d La información corresponde a afiliación al sistema de salud.

^e En Chile no se considera la categoría A del Fondo Nacional de Salud. En México no se incluye la cobertura del Seguro Popular. En el Uruguay se excluye a quienes están afiliados a policlínicos municipales.

^f La información de México para 2018 no es estrictamente comparable con la de años anteriores debido a cambios en el fraseo de algunas de las preguntas relativas al acceso a la seguridad social. Véanse más detalles de estos cambios, sus efectos en la estimación de la cobertura de seguridad social (salud y pensiones) y procedimientos para ajustar dicha estimación en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Ejercicio de adecuación histórica de la carencia por acceso a la seguridad social 2016 a la serie 2010-2014", Ciudad de México, 2017 [en línea] https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Notas_Pobreza_2016/Nota_tecnica_2_ajuste_seguridad_social.pdf.

^g El promedio total y según sexo refiere a 13 países con información para las tres rondas: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del promedio relativo a las zonas urbanas y rurales se excluye a la Argentina, por lo que consideran 12 países.

Cuadro III.A1.3

América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, según tipo de medida, al 6 de noviembre de 2020

País	Transferencias monetarias	Anticipo de entrega de programas de transferencias existentes	Aumento de la cobertura poblacional de transferencias existentes	Aumento de monto de transferencias monetarias existentes	Nueva transferencia monetaria	Entrega de alimentos, medicamentos y productos de higiene	Servicios básicos
Antigua y Barbuda							
Argentina							
Bahamas							
Barbados							
Belize							
Bolivia (Estado Plurinacional de)							
Brasil							
Chile							
Colombia							
Costa Rica							
Cuba							
Ecuador							
El Salvador							
Granada							
Guatemala							
Guyana							
Haití							
Honduras							
Jamaica							
México							
Nicaragua							
Panamá							
Paraguay							
Perú							
República Dominicana							
Saint Kitts y Nevis							
San Vicente y las Granadinas							
Santa Lucía							
Suriname							
Trinidad y Tabago							
Uruguay							
Venezuela (República Bolivariana de)							

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Cuadro III.A1.4

América Latina y el Caribe (28 países): transferencias monetarias y en especie de emergencia consideradas para la estimación de cobertura y suficiencia, al 6 de noviembre de 2020

País	Transferencias monetarias				
	Medida	Innovación	Cobertura (CA: Cobertura anunciada/CE: Cobertura efectiva)	Monto mensual (en dólares)	Frecuencia de entregas o duración
Argentina	Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 1.946.437 personas (la AUH y la AUE cubren en total a 4.357.225 personas. Para la estimación se excluyen las 2.410.790 personas de la AUH que están cubiertas por el IFE)	45,7	Una vez
	Bono para usuarios de pensiones no contributivas	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CA: 1.597.100 personas	43,3	Una vez
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) ^a	Medida o programa nuevo	CE: 8.857.063 personas (correspondientes al primer aporte)	144,2	Tres veces, con posibilidad de extenderse
	Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CA: 556.000 personas	43,3	Una vez
Bahamas	Asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 (Government unemployment assistance for COVID-19)	Medida o programa nuevo	CA: 12.000 personas	800,0	Cada dos semanas, por un máximo de ocho semanas para el sector turístico y hasta el 1 de julio para otros sectores
	Cupones alimenticios y apoyo social	Medida o programa nuevo	CE: 10.000 personas (al 6 de abril de 2020)	200,0	Cada dos semanas hasta ocho semanas, con posibilidad de extenderse
Barbados	Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables (Barbados Vulnerable Family Survival Programme)	Medida o programa nuevo	CA: 1.500 hogares	300,0	Mensual, por tres meses
	Programa de ayuda al desempleo (Unemployment Relief Program)	Medida o programa nuevo	CE: 45.085 personas (al 3 de septiembre de 2020)	150,0	Cada dos semanas, por un período máximo de siete meses
Bélice	Aumento de cobertura del programa Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	Aumento de cobertura de programa existente	CA: 10.500 nuevos hogares	277,2	Mensual
	Bono Universal ^a	Medida o programa nuevo	CE: 3.658.905 (al 15 de septiembre de 2020)	72,4	Una vez
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Familia	Medida o programa nuevo	CE: 2.907.048 personas (al 19 de agosto de 2020)	72,4	Una vez
	Canasta Familiar	Medida o programa nuevo	CE: 1.050.867 personas (al 11 de agosto de 2020)	57,9	Una vez
Brasil	Auxilio Emergencial ^a	Medida o programa nuevo	CE: 67.700.000 personas (al 9 de octubre de 2020)	95,9	Mensual, desde abril (nueve meses)
	Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 (IFE 2.0) ^{a,b}	Medida o programa nuevo	CE: 2.995.441 hogares (correspondientes al cuarto aporte)	205,3	Mensual, por seis meses (uno corresponde al IFE 1.0)
Chile	Plan de Protección a la Clase Media: bono no reembolsable para la clase media	Medida o programa nuevo	CE: 1.000.000 de personas (al 14 de agosto de 2020)	621,3	Una vez
	Familias en Acción (entrega de giros adicionales)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 2.601.252 hogares (correspondientes al primer aporte extraordinario)	38,1	Seis veces, con posibilidad de extenderse
	Jóvenes en Acción (entrega de giros adicionales)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 334.917 personas (correspondientes al cuarto aporte extraordinario)	93,5	Seis veces, con posibilidad de extenderse
	Programa de Protección Social al Adulto Mayor, "Colombia Mayor" (entrega de giros adicionales)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 1.564.185 personas (correspondientes al primer giro extraordinario)	21,0	Seis veces, durante la contingencia
Colombia	Ingreso Solidario ^a	Medida o programa nuevo	CE: 2.900.000 hogares (al 1 de septiembre)	42,0	Mensual, hasta junio de 2021
	Incentivo económico para trabajadores y productores del campo mayores de 70 años	Medida o programa nuevo	CA: 500.000 personas	21,0	Dos meses
	Apoyo económico excepcional para población en proceso de reintegración (desmovilizados)	Medida o programa nuevo	CA: 3.193 personas	42,0	Tres meses
	Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual	Medida o programa nuevo	CA: 600.000 personas	42,0	Transferencia mensual, por un máximo tres meses

Cuadro III.A1.4 (continuación)

Transferencias monetarias					
País	Medida	Innovación	Cobertura (CA: Cobertura anunciada/CE: Cobertura efectiva)	Monto mensual (en dólares)	Frecuencia de entregas o duración
Costa Rica	Subsidio temporal a personas vendedoras de lotería	Medida o programa nuevo	CA: 1.800 personas	343,1	Mensual, por tres meses
	Bono Proteger ^a	Medida o programa nuevo	CE: 684.737 personas (al 13 de septiembre de 2020)	207,6	Mensual, por tres meses
	Subsidio de emergencia del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Medida o programa nuevo	CE: 33.330 hogares (correspondientes al primer aporte)	196,6	Dos veces
	Adelanto de pensión del Régimen No Contributivo (RNC)	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	CA: 126.000 personas	140,6	Mensual, hasta mayo, según la información más reciente disponible
Ecuador	Subsidio por veda a pescadores	Medida o programa nuevo	CA: 1.473 personas	248,7	Mensual por tres meses
	Bono de protección familiar por emergencia sanitaria ^a	Medida o programa nuevo	CE: 800.000 hogares (al 23 de mayo de 2020)	60,0	Mensual, por dos meses (abril y mayo)
	Compensación económica para familias que han visto afectados sus ingresos	Medida o programa nuevo	CA: 3.000 hogares	235	Mensual, por seis meses
	Bono de Apoyo Nutricional	Medida o programa nuevo	CA: 7.990 hogares	240	Una vez
El Salvador	Bono de 300 dólares ^a	Medida o programa nuevo	CE: 1.162.700 hogares (al 13 de abril de 2020)	300,0	Una vez
Guatemala	Bono Familia ^a	Medida o programa nuevo	CE: 2.536.556 hogares (al 5 de octubre de 2020)	129,5	Tres veces
	Fondo Apoyo al Comercio Popular	Medida o programa nuevo	CA: 200.000 hogares	129,5	Una vez
	Programa de aporte económico al adulto mayor	Aumento de cobertura de programa existente	CA: 8.400 personas (nuevos destinatarios)	52,0	Mensual, desde abril
	Transferencia de acompañamiento social	Medida o programa nuevo	CE: 192.504 hogares (al 30 de junio de 2020)	29,2	Una vez
Haití	Bono solidario a trabajadores del transporte ^a	Medida o programa nuevo	CA: 70.000 trabajadores	81,1	Dos meses (entregados en un solo giro)
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (aumento del 50% del monto ordinario de la transferencia)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CA: 116.129 hogares	6,67	Mensual, por tres meses
	Subvención compasiva COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE) Programme	Medida o programa nuevo	CE: 361.614 personas (al 1 de julio de 2020)	70,2	Una vez
	Programa de apoyo a empleados con transferencia de efectivo - CARE Programme: Supporting Employees with Transfer of Cash (SET Cash) Programme	Medida o programa nuevo	CE: 25.561 personas (al 8 de julio de 2020)	126,4	Mensual, durante cinco meses (abril a agosto)
	Subvenciones generales COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE) Programme	Medida o programa nuevo	CE: 10.162 personas (al 1 de julio de 2020)	228,3	Una vez
México	Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a cuatro meses) ^a	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 8.046.782 personas (correspondientes a la segunda entrega, al 3 de agosto de 2020)	233,2	Dos veces (en marzo y julio)
	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (adelanto del pago equivalente a cuatro meses)	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 635.000 personas (correspondientes a la segunda entrega, al 23 de julio)	233,2	Dos veces (en marzo y julio)
	Programa Sembrando Vida	Aumento de cobertura de programa existente	CA: 200.000 personas	222,6	Mensual, por tres meses
	Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca)	Aumento de cobertura de programa existente	CA: 193.200 personas	320,4	Una vez
Panamá	Plan Panamá Solidario ^a	Medida o programa nuevo	CE: 853.323 hogares (al 20 de octubre de 2020)	90,0	Mensual, durante la contingencia

Cuadro III.A1.4 (continuación)

Transferencias monetarias					
País	Medida	Innovación	Cobertura (CA: Cobertura anunciada/CE: Cobertura efectiva)	Monto mensual (en dólares)	Frecuencia de entregas o duración
Paraguay	Subsidio Pytyvõ ^a	Medida o programa nuevo	CE: 1.500.000 personas (al 16 de octubre de 2020)	80,9	Dos veces
	Subsidio Pytyvõ 2.0	Medida o programa nuevo	CE: 763.000 personas (al 7 de octubre de 2020)	73,8	Hasta cuatro veces (según fondos disponibles)
	Ampliación de cobertura del Programa Abrazo	Aumento de cobertura de programa existente	CE: 900 nuevos hogares (al 19 de agosto de 2020)	59,0	Mensual
Perú	Bono "Yo me quedo en Casa" (también conocido como "Bono 760 soles")	Medida o programa nuevo	CE: 2.589.300 hogares (correspondientes a la primera entrega, al 25 de junio de 2020)	110,5	Dos veces (en marzo y mayo)
	Bono Familiar Universal ^{a,c}	Medida o programa nuevo	CE: 2.835.846 hogares (correspondientes a la primera cohorte de receptores, al 21 de agosto de 2020)	220,9	Una vez
	Bono Rural	Medida o programa nuevo	CE: 882.124 hogares (al 21 de agosto de 2020)	110,5	Una vez (en mayo)
	Bono Independiente	Medida o programa nuevo	CE: 702.000 hogares (al 21 de agosto de 2020)	110,5	Dos veces
	Bono 200 soles para niños	Medida o programa nuevo	CA: 500.000 hogares	58,1	Una vez
República Dominicana	Programa Quédate en Casa ^a	Medida o programa nuevo	CE: 1.500.000 hogares (al 13 de abril de 2020)	88,3	Dos veces al mes (quincenal) por nueve meses
	Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa' Ti)	Medida o programa nuevo	CE: 181.017 personas (al 24 de julio de 2020)	88,3	Siete meses
	Ingreso suplementario de desplazamiento (Displacement Supplementary Income - Stimulus package)	Medida o programa nuevo	CE: 3.332 personas (al 26 de junio de 2020)	147,6	Tres meses, con posibilidad de extenderse
San Vicente y las Granadinas	Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal (Interim Assistance Benefits for workers in the informal sector)	Medida o programa nuevo	CE: 1.644 personas (al 22 de junio de 2020)	111,1	Tres meses
	Beneficio de Asistencia Provisional para viciñtinos vulnerables (Interim Assistance Benefit for vulnerable Vincentians)	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	CE: 600 personas (al 22 de junio de 2020)	74,1	Mensual, desde abril
	Apoyo económico a profesionales culturales y creativos	Medida o programa nuevo	CE: 411 personas (al 22 de junio de 2020)	225,3	Una vez
	Beneficio por desempleo (Unemployment Benefit)	Medida o programa nuevo	CE: 2.596 personas (al 12 de junio de 2020)	85,6	Tres meses
	Apoyo temporal de ingresos para no contribuyentes de la Corporación Nacional de Seguros (Temporary Income Support Programme for non-National Insurance Corporation (NIC) Contributors)	Medida o programa nuevo	CE: 1.000 personas (a julio de 2020)	185,2	Mensual, desde abril
Santa Lucía	Expansión del Programa de Asistencia Pública (Public Assistance Programme)	Aumento de cobertura de programa existente	CA: 1.000 personas (correspondiente a los nuevos destinatarios)	583,3	Mensual, desde julio.
	Aumento del subsidio por discapacidad Infantil (Child Disability Grant)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 312 personas (a octubre de 2020)	37,0	Mensual, desde junio
	Aumento del subsidio para personas con VIH (Grant for Persons Living with HIV)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 88 personas (a octubre de 2020)	37,0	Mensual, desde junio
Trinidad y Tabago	Tarjeta de alimentos (Food Card)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 50.904 hogares (al 5 de octubre de 2020)	44,4	Tres veces, desde abril
	Asistencia Pública (Public Assistance) y Bono por Discapacidad (Disability Assistance Grant)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CE: 42.451 personas (al 5 de octubre de 2020)	22,2	Tres veces, desde abril
	Asistencia en el pago de arriendo domiciliario (Rental Assistance Grant)	Medida o programa nuevo	CE: 3.770 hogares (al 5 de octubre de 2020)	370,4	De tres a seis meses

Cuadro III.A1.4 (conclusión)

Transferencias monetarias					
País	Medida	Innovación	Cobertura (CA: Cobertura anunciada/CE: Cobertura efectiva)	Monto mensual (en dólares)	Frecuencia de entregas o duración
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social (TUS) (duplicación de montos de las transferencias)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CA: 88.875 hogares (correspondientes a la segunda entrega)	74,9	Tres veces
	Asignaciones Familiares - Plan de Equidad (duplicación de montos de las transferencias)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	CA: 130.000 hogares (correspondientes al segundo aporte)	59,0	Cuatro veces
	Canasta de emergencia alimentaria (Operativo Canasta) ^a	Medida o programa nuevo	CE: 210.000 personas (al 27 de mayo de 2020)	27,9	Dos veces
Venezuela (República Bolivariana de)	Bono Quédate en Casa	Medida o programa nuevo	CA: 4.000.000 personas	3,6	Mensual, desde marzo
	Bono Disciplina y Solidaridad	Medida o programa nuevo	CA: 59.000 personas	1,4	Una vez
Transferencias en especie					
País	Medida	Innovación	Cobertura (CA: Cobertura anunciada/CE: Cobertura efectiva)	Monto mensual (en dólares)	Frecuencia de entregas o duración
Antigua y Barbuda	Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia COVID-19 (COVID19 Emergency Food Assistance Programme)	Medida o programa nuevo	CE: 6.000 personas (al 23 de junio de 2020)	74,1	Una vez
Belize	Programa de asistencia nutricional (Food Assistance Programme)	Medida o programa nuevo	CE: 46.686 hogares (al 26 de junio de 2020)		Cuatro veces
Colombia	Programa Colombia Está Contigo, Apoyo al Adulto Mayor	Medida o programa nuevo	CA: 177.625 hogares	30,7	Dos veces (abril y mayo)
	Programa Colombia Está Contigo: Un Millón de Familias	Medida o programa nuevo	CE: 1.051.249 hogares (al 10 de septiembre de 2020)	30,7	Una vez
	Programa Colombia Está contigo, migrante vulnerable	Medida o programa nuevo	CE: 200.000 hogares (al 28 de junio de 2020)	30,7	Una vez
Ecuador	Kits de alimentación	Medida o programa nuevo	CE: 1.500.000 hogares (al 26 de julio de 2020)	12,5	Una vez
Guyana	Canastas de ayuda social (Social Relief Hampers)	Medida o programa nuevo	CA: 95.879 hogares	143,9	Una vez
Honduras	Honduras Solidaria	Medida o programa nuevo	CE: 1.510.279 hogares (correspondientes a la tercera fase)	80,8	Tres veces, con posibilidad de extenderse
Jamaica	Paquetes de dignidad (<i>dignity packages</i>)	Medida o programa nuevo	CA: 500 personas		Una vez
Saint Kitts y Nevis	Entrega de cupones de comida	Medida o programa nuevo	CE: 462 hogares (correspondientes a las dos primeras entregas)	55,6	Mensual
San Vicente y las Granadinas	Cajas de amor (Love Box)	Medida o programa nuevo	CE: 3.500 hogares (al 26 de junio de 2020)	31,8	Mensual
Trinidad y Tabago	Apoyo de Emergencia Alimenticia - Cupones de Alimentos (Emergency Food Support to new beneficiaries - Food Vouchers)	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	CE: 24.999 hogares (al 5 de octubre de 2020)	37,0	Una vez

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), “Exchange rates selected indicators: national currency per SDR, period average”, Washington, D.C., 2020 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>; Banco Central de Venezuela [en línea] <http://www.bcv.org.ve/>.

Nota: Para la estimación en dólares se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020). Para la República Bolivariana de Venezuela se utilizó el promedio de la tasa de cambio diaria de marzo a octubre de 2020 publicada por el Banco Central de Venezuela (2020).

^a Transferencias consideradas para la estimación de la suficiencia de las medidas.

^b El 26 de septiembre se confirmó la extensión del IFE a un quinto y sexto aporte, cuyos montos correspondían, respectivamente, al 70% y el 55% del aporte previo. Es decir que el quinto pago equivaldría a 70.000 pesos por persona (87 dólares), mientras que el sexto equivaldría a 55.000 pesos por persona (68 dólares). A partir del quinto integrante del hogar el monto por persona disminuye de forma gradual. Previamente se puso en marcha el IFE 1.0 que se pagó una sola vez y cuyo monto promedio era de alrededor de 192 dólares.

^c En el Perú se anunció el Segundo Bono Familiar Universal, cuyo pago se iniciaría a mediados de octubre.

Cuadro III.A1.5

América Latina y el Caribe (17 países): montos de las transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona o familia) y duración, al 6 de noviembre de 2020
(En dólares)

Duración	Receptor	País - Medida	Tipo de medida	Monto mensual por receptor	Monto total por hogar ^a
Una vez	Persona	Argentina - Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	Aumento de montos, bienes y servicios de programa existente	43	87
		Argentina - Beca Sostener Cultura I y II	Medida o programa nuevo	288	577
		Bolivia (Estado Plurinacional de) - Bono Universal	Medida o programa nuevo	72	145
		Bolivia (Estado Plurinacional de) - Bono contra el Hambre	Medida o programa nuevo	145	289
		Chile - Bono de Emergencia Covid-19	Medida o programa nuevo	62	124
		Jamaica - Subvención compasiva COVID 19 (Compassionate Grant)	Medida o programa nuevo	70	140
	Hogar	Argentina- Subsidio de contención familiar	Aumento de montos, bienes y servicios de programa existente	216	216
		Argentina- Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE)	Aumento de montos, bienes y servicios de programa existente	46	46
		El Salvador - Bono/Subsidio de 300 dólares	Medida o programa nuevo	300	300
		Guatemala - Fondo Apoyo al Comercio Popular	Medida o programa nuevo	130	130
		Paraguay - Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko	Medida o programa nuevo	74	74
Dos meses	Persona	Paraguay - Subsidio Pytyvõ	Medida o programa nuevo	221	221
		Paraguay - Subsidio Pytyvõ 2.0	Medida o programa nuevo	221	221
		Uruguay - Canasta de emergencia alimentaria (Operativo Canasta)	Medida o programa nuevo	81	323
	Hogar	Ecuador - Bono de protección familiar por emergencia sanitaria	Medida o programa nuevo	74	295
		Perú - Bono Independiente	Medida o programa nuevo	28	112
Tres meses	Persona	Costa Rica - Bono Proteger	Medida o programa nuevo	60	120
		San Vicente y las Granadinas - Ingreso suplementario de desplazamiento (Displacement Supplementary Income - Stimulus package)	Medida o programa nuevo	110	221
		San Vicente y las Granadinas - Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal (Interim Assistance Benefits for workers in the informal sector)	Medida o programa nuevo	111	667
		Santa Lucía - Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia	Medida o programa nuevo	111	667
	Hogar	Argentina - Ingreso Familiar de Emergencia	Medida o programa nuevo	185	1 111
		Barbados - Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables (Barbados Vulnerable Family Survival Programme)	Medida o programa nuevo	144	433
			Medida o programa nuevo	300	900
Seis meses	Hogar	Chile- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) ^b	Medida o programa nuevo	230	1 218
Nueve meses	Hogar	Argentina - Tarjeta Alimentar	Aumento de cobertura de programa existente	72	649
		República Dominicana - Programa Quédate en Casa	Medida o programa nuevo	88	794
	Persona	Brasil - Auxilio Emergencial ^c	Medida o programa nuevo	112	1 567
Diez meses	Hogar	Panamá - Plan Panamá Solidario ^d	Medida o programa nuevo	100	920
Quince meses	Hogar	Colombia - Ingreso Solidario	Medida o programa nuevo	42	630

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per SDR, period average", Washington, D.C., 2020 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

Nota: Para la estimación en dólares se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020).

^a En el caso de medidas para las que el tipo de receptor es la persona (o "cargas familiares", personas dependientes como niños, niñas y adolescentes), se asume la recepción de dos montos por familia para hacer el cálculo del monto total por hogar. El cálculo del monto total por familia considera la duración de la medida y el número de receptores por hogar.

^b Dado que el monto total por hogar varía según su composición y fuente de ingresos (formales o informales), se toma el monto promedio del único pago realizado por el IFE 1.0 (192 dólares), el monto promedio de los tres pagos realizados por el IFE 2.0 (alrededor de 240 dólares) y el quinto y sexto aporte (anunciados el 26 de septiembre) cuyos montos corresponderían, respectivamente, al 70% y el 55% del aporte actual. Es decir que el quinto pago equivaldría a 70.000 pesos por persona (87 dólares), mientras que el sexto equivaldría a 55.000 pesos por persona (68 dólares). A partir del quinto integrante el monto por persona disminuye de forma gradual.

^c En septiembre se extendió por cuatro cuotas más (hasta diciembre y por un total de nueve meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, 300 reales (56 dólares) por persona y 600 reales (112 dólares) para las madres en familias monoparentales. Dicha diferencia en los pagos está considerada en el monto total por hogar.

^d De marzo a junio el valor del bono era de 80 dólares. A partir del 1 de julio el valor del bono se incrementó a 100 dólares. Dicha diferencia en los pagos está considerada en el monto total por hogar.

Tendencias recientes del gasto social y compromisos en materia de protección social de emergencia

Introducción

- A. Evolución del gasto público social en el período 2000-2019
- B. Estimaciones de gasto en protección social de emergencia en respuesta a la pandemia
- C. Costos e impactos de las transferencias monetarias universales y focalizadas
- D. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo IV.A1

Anexo IV.A2

Anexo IV.A3

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha afectado directamente las decisiones sobre gasto público, en general, y gasto social, en particular. Para analizar estas decisiones cabe hacer una breve revisión del contexto en que se ha desencadenado la crisis en la región, las tendencias previas y las decisiones en curso en materia de financiamiento público de las políticas sociales.

Como se señaló en el *Informe Especial COVID-19*, N° 2 (CEPAL, 2020a), América Latina y el Caribe llegó al año 2020 después de una década caracterizada por un bajo crecimiento económico y con ingresos públicos estancados e insuficientes para cubrir el creciente nivel del gasto público. Todo ello ha provocado persistentes déficits, globales y primarios, el aumento de la deuda pública y una débil posición para hacer frente a la crisis actual en la región, si bien existen importantes diferencias de espacio fiscal de un país a otro (CEPAL, 2020a y 2020b).

En línea con lo anterior, en la última década América Latina mostró poco dinamismo en los ingresos totales de los gobiernos, con un promedio equivalente al 18,2% del PIB. Los ingresos tributarios subieron del 14,5% del PIB en 2010 al 15,3% del PIB en 2019. Nueve países tuvieron incrementos superiores a 1 punto porcentual del PIB. En cinco de ellos el incremento fue de 2 o más puntos porcentuales del PIB (CEPAL, 2020b).

Por su parte, los países del Caribe también mostraron un complejo entorno macroeconómico en los últimos años, marcado por los impactos de los desastres y la afectación de las donaciones externas no recurrentes, así como de otros ingresos extraordinarios. No obstante, entre 2010 y 2019 los ingresos totales pasaron en promedio de un 25,9% del PIB a niveles superiores al 27% del PIB en el último bienio (CEPAL, 2020b).

Durante 2019, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales en América Latina aumentó como en años anteriores y alcanzó un 45,2% del PIB, lo que representa 3,3 puntos porcentuales más que en 2018. Por su parte, la deuda del Caribe continuó una senda de disminución, -2,6 puntos porcentuales del PIB en el último año, pero mantuvo un nivel significativamente más alto que América Latina (68,5% del PIB) (CEPAL, 2020b)¹.

El costo de la evasión y la elusión fiscal en América Latina se ha estimado en 325.000 millones de dólares en 2018, lo que equivale al 6,1% del PIB regional (CEPAL, 2020b). Esta situación complementa el escenario de los desafíos que enfrentan los países de la región para contar con niveles de gasto público social que permitan alcanzar los objetivos de sus políticas sociales y los compromisos contraídos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En cuanto al gasto público en la región, la última década estuvo marcada por una expansión. Entre 2010 y 2019, en América Latina subió del 20,1% al 21,2% del PIB. Mientras tanto, en el Caribe creció del 27,5% al 28,7% del PIB (CEPAL, 2020b).

En 2020, el gasto público ha sido clave para apoyar la respuesta a la crisis, mediante el refuerzo financiero de los sistemas de salud y la canalización de recursos a familias y empresas. En el período enero-agosto de 2020, y en comparación con el mismo período del año anterior, el gasto primario (que excluye los pagos de intereses) ha crecido significativamente, con tasas de variación interanual real que están por encima del 10% en varios países y superan el 20% en algunos casos (CEPAL, 2020f). Así, se ha estimado que, en promedio, el gasto público de los países de América Latina en 2020 podría llegar al 25,9% del PIB, lo que representaría el nivel más alto desde 1950. Al

¹ En concordancia con los mayores niveles de deuda pública, entre 2010 y 2019 los pagos de intereses en América Latina pasaron del 1,7% al 2,6% del PIB. Entretanto, en los países del Caribe cayeron del 3,6% del PIB en 2010 al 2,7% en 2019 (CEPAL, 2020b).

mismo tiempo, los ingresos caerían al 16,9% del PIB, el menor nivel desde 2004, lo que provocaría un déficit del 9,0% del PIB (CEPAL, 2020d). El tamaño de los impactos generados por la pandemia se verá con mayor claridad cuando se analicen las estadísticas fiscales de los próximos años. No obstante, se puede realizar una estimación preliminar si se revisan y valorizan los compromisos establecidos por los países de la región en 2020.

En el presente capítulo se analiza la cantidad y la distribución de los recursos públicos destinados a financiar políticas sociales en América Latina y en cinco países del Caribe de habla inglesa. En la primera parte se describe la evolución del gasto público social hasta el año 2019, tanto a nivel regional como subregional, según la clasificación de las funciones del gobierno (CFG). En la segunda parte se presenta una estimación de los recursos comprometidos por los países en materia de protección social no contributiva para hacer frente a la pandemia durante 2020. En la tercera, se analizan las proyecciones de los costos y los impactos de diversas alternativas de transferencias monetarias, universales o focalizadas en grupos específicos de la población.

A. Evolución del gasto público social en el período 2000-2019

En la región, las estadísticas de 2019 sobre inversión de recursos de los gobiernos centrales en políticas sociales mantienen la tendencia observada en las últimas dos décadas. En el promedio de América Latina se mantiene un crecimiento relativamente estable del gasto como porcentaje del PIB, que desde el año 2000 acumula un incremento del 36%, si bien con una relativa estabilización en los últimos años. Por su parte, los cinco países del Caribe de habla inglesa aquí estudiados acumulan ya cinco años de estabilidad. En este contexto, la heterogeneidad sigue siendo una característica de la región, con ocho países que asignan menos del 10% del PIB al gasto público social del gobierno central y tres que en 2019 superaron el 17%, con montos que a su vez varían entre menos de 200 y más de 2.500 dólares per cápita al año. Estos montos son más elevados en aquellos países que reportan gastos de coberturas institucionales mayores que la cobertura del gobierno central. Sin embargo, persiste el desafío de ampliar la disponibilidad de estos datos para lograr una mejor comparabilidad en toda la región.

En esta sección se presenta la información sobre el gasto social de los países de la región por funciones de gobierno, según las pautas del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* y el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI) (FMI, 2001 y 2014). El análisis se hace a partir de una comparación de los datos más recientes del período comprendido entre 2000 y 2019, relativos a la cobertura del gobierno central. En casos particulares en que se dispone de información, el análisis se complementa con coberturas institucionales mayores. Junto a la información de los 20 países de América Latina, se incluyen datos de cinco países del Caribe de habla inglesa. Así, la serie incluye a los mismos países considerados en el *Panorama Social de América Latina, 2019*, pero con datos actualizados según los informes oficiales (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

Información estadística sobre el gasto público social

Los datos utilizados para el análisis del gasto público social en la región corresponden a información oficial sobre gasto público facilitada por cada uno de los países de la región, compilada anualmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y disponible para revisión en CEPALSTAT y en la base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe de la CEPAL.

En el siguiente cuadro se presentan las series de datos disponibles en relación con cada uno de los países, según el nivel de cobertura institucional. El sector público de cada país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional (independientemente de que algunas reparticiones tengan autoridad jurídica propia y autonomía); ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales) y las instituciones de seguridad social; iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero más las corporaciones públicas financieras. El análisis comparativo entre distintos países es adecuado a nivel de gobierno central. Sin embargo, a nivel de todo el sector público presenta restricciones, debido a que las coberturas institucionales de los países son diversas y, por tanto, no son comparables. Este punto cobra especial importancia en el caso de países federales o con altos niveles de autonomía de recaudación y gestión de los gobiernos intermedios, donde una parte importante del gasto social es responsabilidad de los gobiernos subnacionales.

América Latina y el Caribe (25 países): disponibilidad de información sobre gasto público social según el clasificador funcional, cobertura institucional y años disponibles

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
América Latina				
Argentina	1993-2019		1990-2017	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2018 ^a	1997-2008, 2010-2016		
Brasil	1995-2019	2000-2019		
Chile	1990-2019			
Colombia	1990-2019	2009-2018		
Costa Rica	1993-2019			1990-2019
Cuba	2002-2018	1996-2018		
Ecuador	2000-2019			
El Salvador	1990-2019		2002-2019	
Guatemala	1995-2019			
Haití	2012-2014			
Honduras	2000-2019			
México	1999-2019			
Nicaragua	1990-1994, 1998-2019			
Panamá	2000-2017			
Paraguay	2000-2018	2003-2018		
Perú		1999-2019		
República Dominicana	1990-2019			
Uruguay	1990-2019			
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014			
El Caribe				
Bahamas	1990-2019			
Barbados	2006-2019			
Guyana	2004-2019			
Jamaica	1992-2019			
Trinidad y Tabago	2008-2019			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

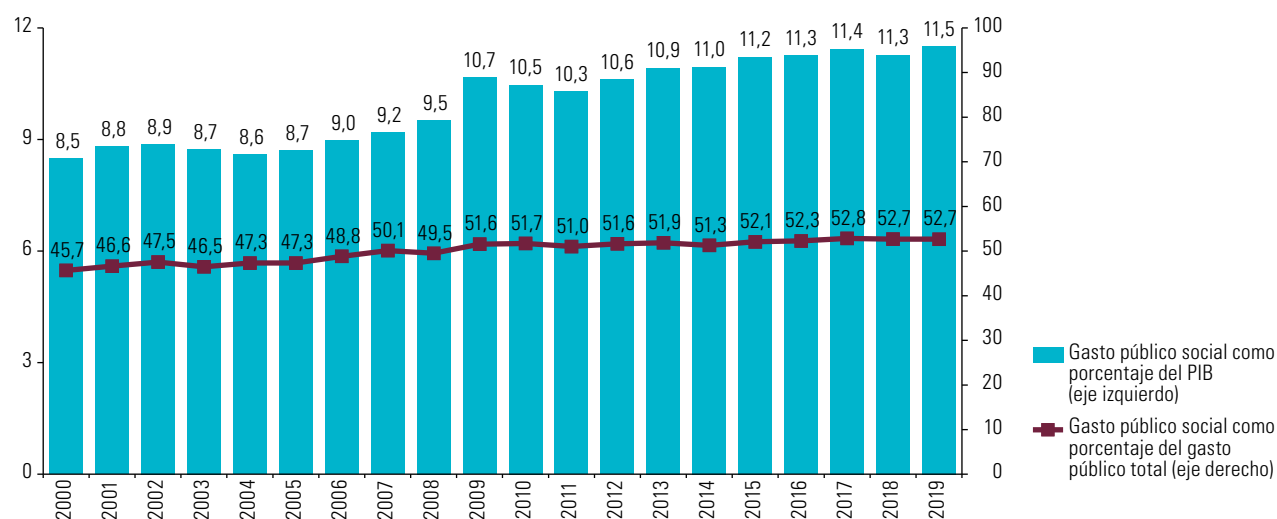
^a Administración central.

1. Crecimiento del gasto social del gobierno central en la región

En 2018, el gasto público social a nivel de gobierno central de 17 países latinoamericanos alcanzó como promedio simple un 11,3% del PIB². Esta cifra representa una leve contracción con respecto a 2017 (véase el gráfico IV.1). De acuerdo con la información disponible, en 2019 el gasto público social habría tenido un leve repunte, pues volvió a alcanzar su máximo nivel en el presente siglo (11,5% del PIB). Entre los elementos a destacar en los últimos años cabe mencionar que se observa una estabilización de la participación de las funciones sociales en el gasto público total del gobierno central, entre un 52% y un 53%. Comparado con los niveles de inicios de 2000, esta participación y volumen del gasto público social respecto del PIB en el promedio de los países refleja la creciente importancia que se ha conferido a las funciones sociales en la última década, a las que se destinó un 72% del incremento del gasto público total del gobierno central en ese período (2009-2019).

Gráfico IV.1

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2019^a
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

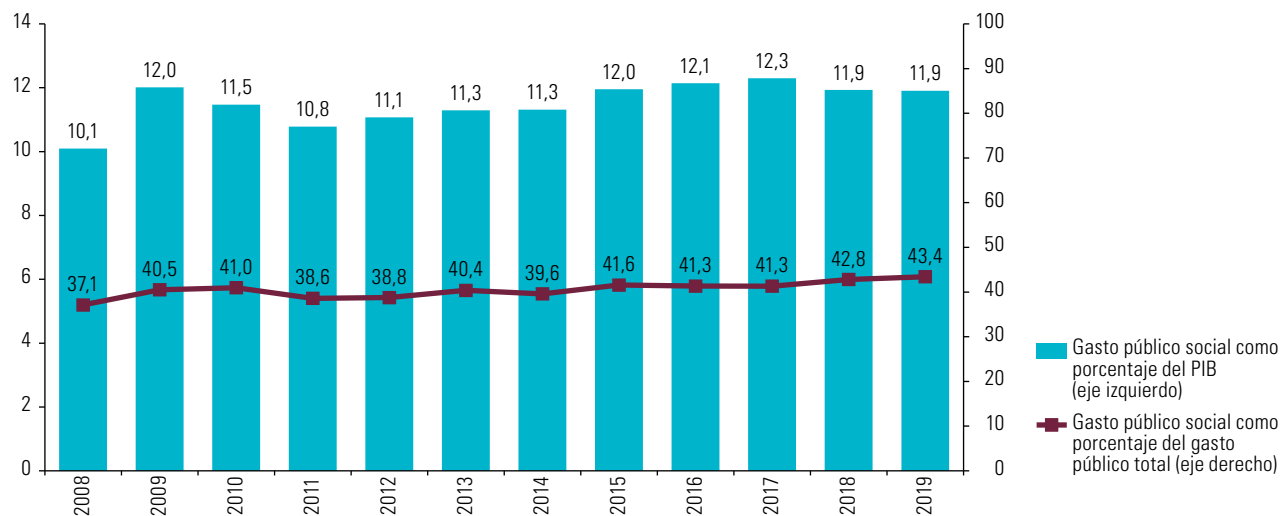
^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú, a gobierno general. Los datos 2019 de Bolivia (Estado Plurinacional de), corresponden a 2018. Los datos 2018 y 2019 de Panamá corresponden a 2017.

Entre los cinco países del Caribe de habla inglesa analizados (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago), el promedio del gasto social del gobierno central alcanzó en 2017 su máximo valor, con un 12,3% del PIB, cifra que cayó cuatro décimas en el último bienio, al 11,9% del PIB (véase el gráfico IV.2). Así, en promedio, el volumen de recursos de gasto público social de los últimos años se mantiene a niveles similares a los del final de la década anterior.

² Debido a la falta de datos actualizados respecto de toda la serie considerada, no se incluye información de Cuba, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico IV.2El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2019^a

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Dicha estabilización con respecto al PIB en estos cinco países caribeños se combina con un incremento de las funciones sociales respecto al total del gasto público social del gobierno central, acompañado de una caída del nivel de gasto público en funciones no sociales.

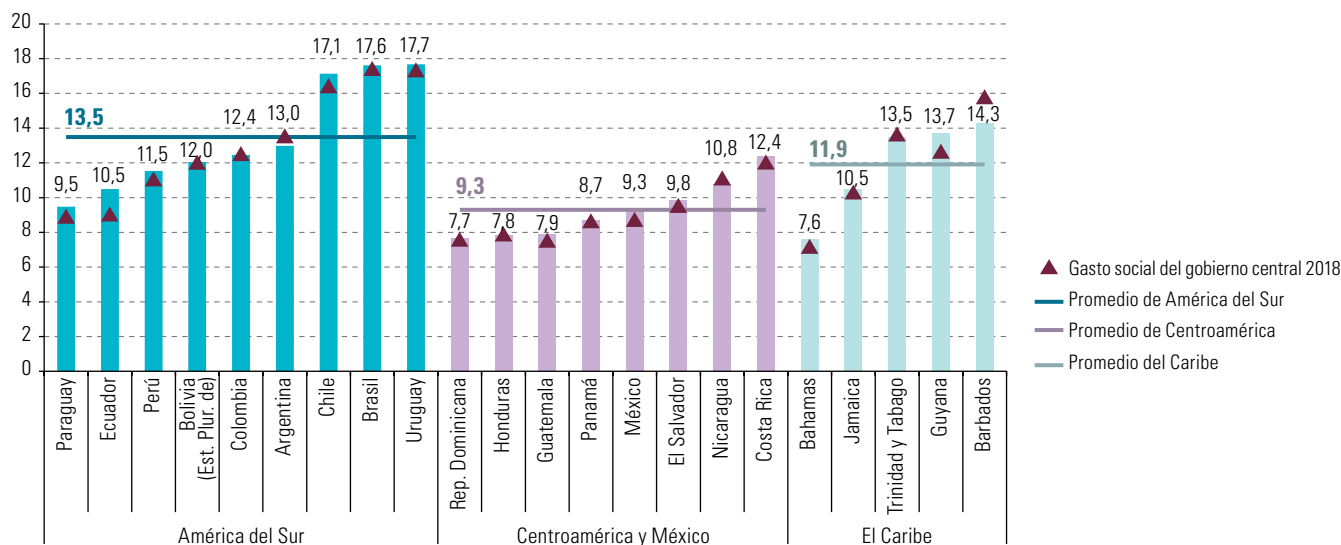
En 2019 se mantiene que, en promedio, en estos cinco países caribeños la proporción de recursos destinados a la política social respecto del total de las funciones de gobierno es bastante inferior a la media de los países latinoamericanos (la diferencia es de 9,3 puntos porcentuales). Asimismo, en relación con los países latinoamericanos, el nivel de gasto público social como porcentaje del PIB es casi 0,4 puntos porcentuales mayor y el promedio de gasto público total como porcentaje del PIB es 5,5 puntos porcentuales más alto. Estos valores muestran una disminución con respecto a las diferencias observadas en 2018.

Al analizar el peso relativo del gasto social del gobierno central de 2019 en los distintos países y subregiones de América Latina (véase el gráfico IV.3), en todos los casos se aprecian valores promedio levemente superiores a los de 2018. El promedio de los nueve países de América del Sur considerados alcanza un 13,5% del PIB. De este modo se repite lo observado en anteriores ediciones del Panorama Social, en el sentido de que es la subregión que presenta el mayor nivel de gasto, si bien existe una alta heterogeneidad. Mientras que el Ecuador y el Paraguay mantienen niveles de gasto público social en torno al 10% del PIB, el Brasil, Chile y el Uruguay destinan montos superiores al 17% del PIB.

En el grupo formado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana, el promedio de gasto público social del gobierno central alcanza un 9,3% del PIB. Entre ellos, Costa Rica destina la mayor proporción de recursos a lo social (12,4% del PIB), seguido por Nicaragua y El Salvador (11,1% y 9,8% del PIB, respectivamente), en tanto que Guatemala, Honduras y la República Dominicana son los países latinoamericanos que destinan una menor cantidad de recursos como proporción del PIB (menos del 8,0%).

Gráfico IV.3

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2019^{a,b}
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2018. Los datos de Panamá corresponden a 2017. La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen los del Banco de Previsión Social.

^b A efectos de comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2018.

Al contrastar estos datos con el PIB per cápita en América Latina, la proporción de recursos destinados al financiamiento de las políticas sociales sigue siendo inferior en países que tienen un menor nivel de riqueza y mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, así como mayores carencias en diversas áreas del desarrollo social. Esta situación profundiza los grados de vulnerabilidad a los que está expuesta su población (CEPAL, 2019a y 2019b).

En el caso de los cinco países del Caribe, de acuerdo con los datos más recientes, el promedio del gasto público social del gobierno central en 2019 fue del 12,2% del PIB, con un rango que va del 7,6% del PIB en las Bahamas al 14,3% del PIB en Barbados³.

Como se observa en el gráfico IV.3, aunque en general las variaciones son pequeñas en términos de puntos del PIB, los datos de 2019 en la mayoría de los países muestran un alza respecto de 2018. Las mayores alzas se presentan en el Ecuador y Guyana (1 punto porcentual o más), seguidos de Chile (0,7 puntos porcentuales) y México (0,6 puntos porcentuales). En contrapartida, seis países presentan una disminución: Barbados (-1,5 puntos porcentuales), Argentina (-0,6 puntos porcentuales), Nicaragua (-0,4 puntos porcentuales) y Trinidad y Tabago (-0,2 puntos porcentuales), junto a Colombia y Honduras (-0,1 puntos porcentuales).

Al analizar los valores aquí presentados con respecto a lo observado en 2018, se destaca el Ecuador, cuyo incremento de 1,42 puntos del PIB representa un crecimiento relativo del 15,7% en un año⁴. Le siguen Guyana, México, el Paraguay y las Bahamas, con alzas relativas de entre un 8,1% y un 5,5%. También se suman Chile, Guatemala

³ Los datos de algunos países del Caribe indican cifras más elevadas que lo informado en el *Panorama Social de América Latina, 2018*, debido a ajustes en la información oficial de los países (CEPAL, 2018).

⁴ El alza está motivada por un crecimiento de las transferencias al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En marzo de 2018 la Corte Constitucional del Ecuador ordenó al gobierno central reanudar su aporte para financiar el 40% del fondo de pensiones, suspendido en 2015 como parte de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que reemplazó esta contribución del gobierno central con una garantía.

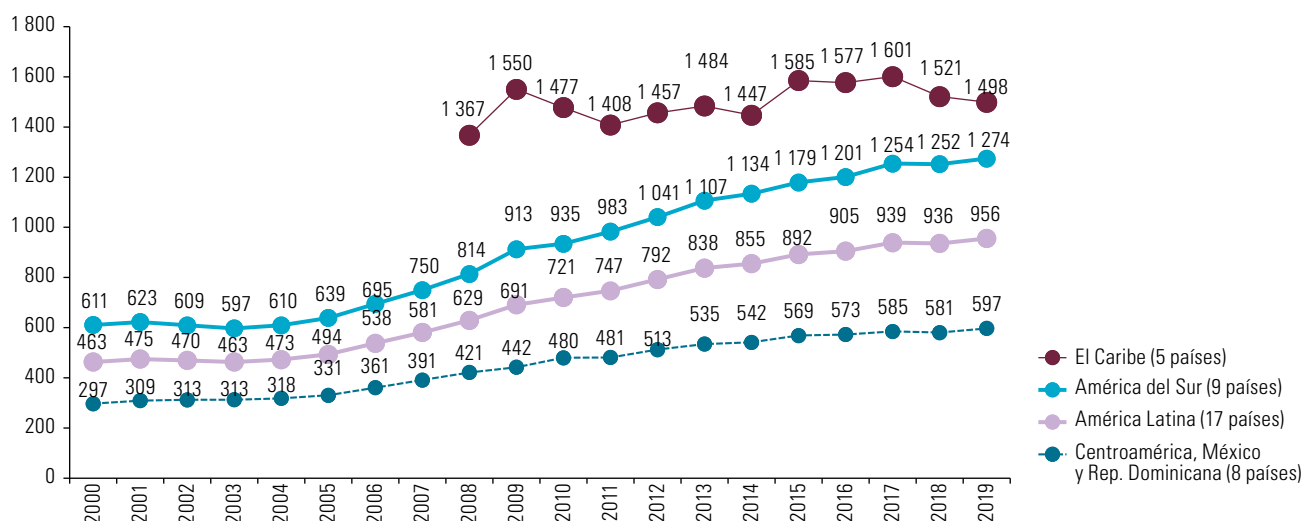
y el Perú, con crecimientos en torno al 4% en igual período. Por su parte, entre los países cuyo gasto público social del gobierno central disminuyó entre 2018 y 2019, cabe destacar las bajas relativas de Barbados (-9,7%), la Argentina (-4,3%) y Nicaragua (-3,3%).

2. Aumento del gasto social por persona

En términos de montos por persona, en promedio, los países de América Latina en 2019 retomaron la tendencia al alza que comenzó a inicios de la década de 2000 (véase el gráfico IV.4). Así, la tasa media de crecimiento desde 2003 alcanza el 4,6% anual, período en que los países de América del Sur crecieron a tasas medias del 4,9% al año, mientras que, en el grupo conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana, dicha tasa fue del 4,2% anual. De esta manera, el promedio de América Latina en 2019 llegó a 956 dólares por persona, con una gran heterogeneidad entre diferentes subregiones y países. Mientras que la media de América del Sur llegó a 1.274 dólares per cápita, la del grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, fue de solo 597 dólares.

Gráfico IV.4

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2019^a
(En dólares de 2010 a precios constantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

En el caso de los cinco países del Caribe de habla inglesa incluidos en el análisis, el monto promedio per cápita del gasto público social del gobierno central alcanzó los 1.498 dólares, que equivalen al promedio de los últimos 11 años. Este período desde 2008 ha estado marcado por una alta volatilidad y una caída del -6,4% en los últimos dos años. No obstante, el monto promedio por persona en estos países sigue siendo superior en un 57% al de los países latinoamericanos.

El análisis por países indica que en los últimos dos años Chile y el Uruguay fueron los que destinaron más recursos per cápita al financiamiento de las políticas sociales (2.584 y 2.578 dólares, respectivamente), seguidos por Barbados (2.300 dólares), las Bahamas (2.068 dólares) y Trinidad y Tabago (2.034). Un segundo grupo lo componen

el Brasil (1.958 dólares), la Argentina (1.278 dólares) y Costa Rica (1.245 dólares). Les siguen Panamá, Colombia y México, con montos entre 1.000 y 955 dólares, y luego el Perú, la República Dominicana, Guyana, el Ecuador, Jamaica y el Paraguay, con montos entre 748 y 501 dólares, respectivamente. Los demás países latinoamericanos, El Salvador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Nicaragua y Honduras, destinan entre 351 y 175 dólares por persona (véase el anexo IV.A1).

Los datos aquí analizados muestran que los países latinoamericanos mantienen dos características que se habían destacado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*. Por un lado, los países que presentan mayores desafíos para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en relación con la pobreza, la salud, la educación, la protección social y el acceso a agua potable, electricidad y saneamiento son los que asignan menores recursos para el gasto social, tanto en términos absolutos como de proporción de su PIB. Por otro, la disponibilidad de recursos para el gasto social en los países de la región se mantiene a una distancia considerable de la existente en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea⁵.

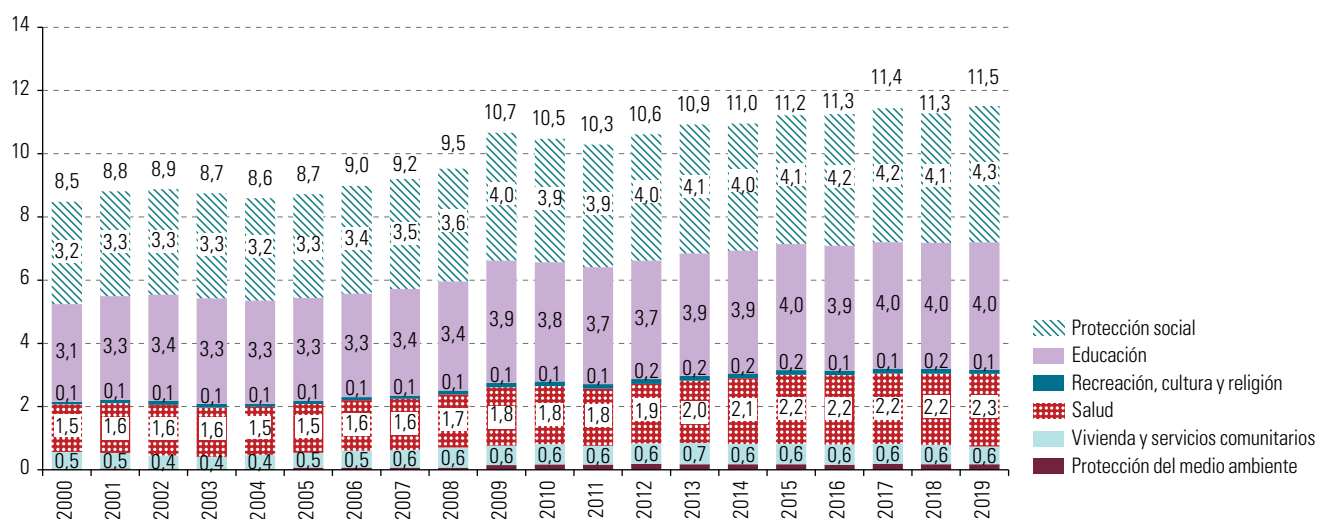
3. Gasto social según funciones de gobierno

La distribución del gasto del gobierno central por funciones sociales en 2019 presenta una distribución similar a la de años anteriores (CEPAL, 2019b). Así, las funciones con mayor cantidad de recursos asignados en dicho año en América Latina fueron las de protección social, educación y salud, con montos promedio equivalentes al 4,3%, el 4,0% y el 2,3% del PIB, respectivamente (véase el gráfico IV.5). A su vez, entre 2000 y 2019, estas funciones mostraron los mayores niveles de crecimiento del gasto en términos de puntos porcentuales del PIB: la protección social aumentó 1,1 puntos porcentuales del PIB; la educación, 0,9 puntos porcentuales, y la salud, 0,8 puntos porcentuales. Este último dato representa un incremento relativo del 52% en el período.

Gráfico IV.5

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019^a
(En porcentajes del PIB)

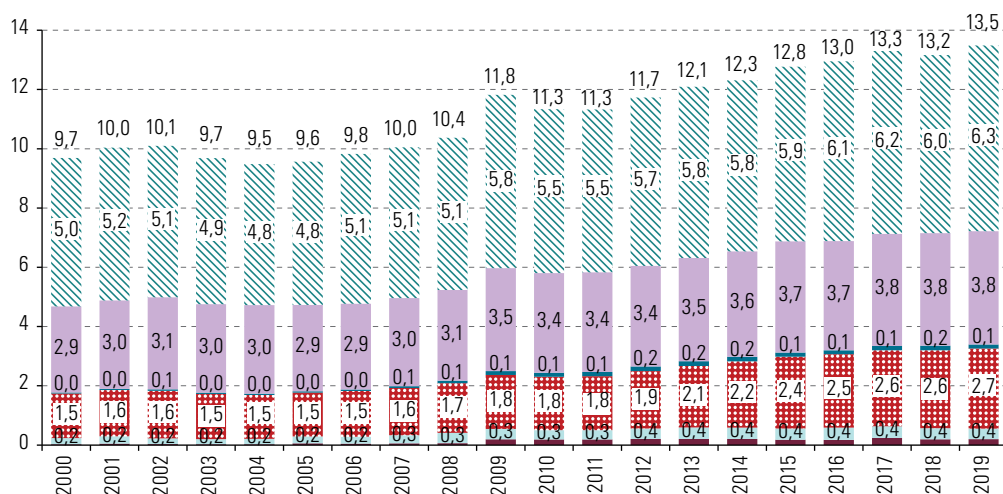
A. América Latina (17 países)



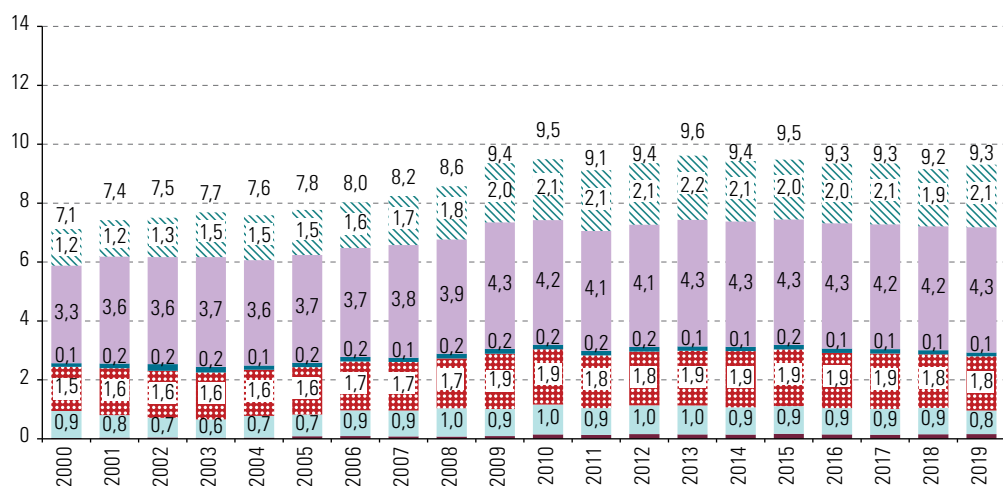
⁵ Para obtener mayor información, véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.

Gráfico IV.5 (conclusión)

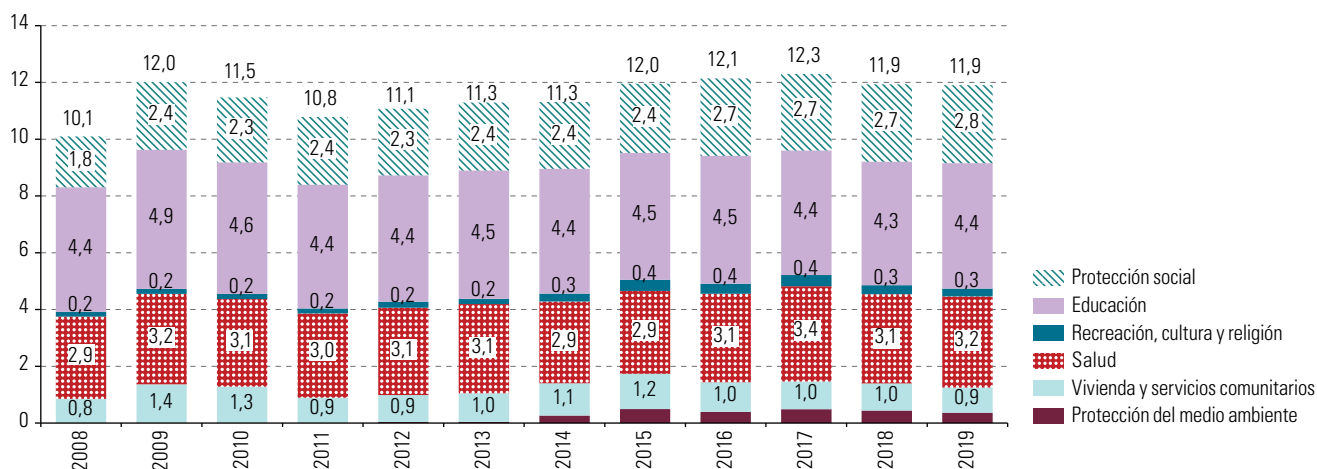
B. América del Sur (9 países)



C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



D. El Caribe (5 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios de América Latina (véase el subgráfico A) corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos (véanse los subgráficos B y C): nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (véase el subgráfico D) se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

Al analizar por grupos de países, se observa que el alto peso de la función de protección social está marcado por lo que ocurre en los nueve países de América del Sur analizados, que en 2019 destinaron montos promedio equivalentes al 6,3% del PIB. En contraste, en el grupo de países conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana, los recursos destinados a esta función representan un tercio de lo que se registra en los países de América del Sur. En el último año, como promedio estos países destinaron a esta función recursos equivalentes al 2,1% del PIB (más que en el año anterior). De este modo se recuperaron un tanto los niveles de años previos, aunque se mantuvieron por debajo del máximo alcanzado en 2013⁶.

Los niveles promedio de gasto en protección social durante 2019 muestran una recuperación respecto al año anterior, de 0,24 puntos del PIB en los países de América del Sur y de 0,14 puntos del PIB en el grupo conformado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana. Sin embargo, estos montos aun parecen insuficientes para dar sostenibilidad financiera a las políticas de erradicación de la pobreza, contener la vulnerabilidad de los ingresos del trabajo y dar acceso a servicios acordes con niveles de bienestar que garanticen derechos. Esta situación se ha hecho evidente en 2020, en el marco de la crisis social derivada de la pandemia de COVID-19, según se analiza en la sección B de este capítulo.

En el caso de la educación, el promedio del gasto público del gobierno central observado en 2019 en el grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, la convierte en la función con más recursos, con un 4,2% del PIB, casi medio punto porcentual del PIB más alto que el promedio de los países de América del Sur, de un 3,8% del PIB.

La función de salud, por su parte, representa la tercera función en términos de asignación de recursos públicos del gobierno central en ambas subregiones. El promedio entre los países de América del Sur en 2019 llegó a un 2,7% del PIB en 2019, es decir, 0,9 puntos porcentuales más que entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana (1,8% del PIB).

En el caso del gasto en vivienda y servicios comunitarios, se observa una ligera reducción en el grupo conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana (-0,1 puntos porcentuales del PIB). En promedio, este grupo de países destinó el doble de recursos del gobierno central que los asignados por los países de América del Sur (0,8% y 0,4% del PIB, respectivamente).

Al analizar la información correspondiente a los cinco países del Caribe de habla inglesa en 2019, se observa una distribución funcional similar a la media de Centroamérica, México y la República Dominicana. Así, la función de educación es a la que se asignaron más recursos (un 4,4% del PIB) y mantuvo un nivel estable desde 2011. El segundo lugar lo ocupa el gasto en la función de salud, que alcanzó un 3,2% del PIB en 2019, medio punto porcentual más que entre los países de América del Sur. Mientras tanto, en el caso del gasto en protección social se observa un alza en 2017 y un leve incremento en 2019, hasta un 2,8% del PIB. La función de vivienda y servicios comunitarios, por su parte, alcanzó un nivel levemente inferior a los tres años previos de análisis. Presentó un nivel de gasto equivalente, con el menor valor desde 2012 (0,9% del PIB).

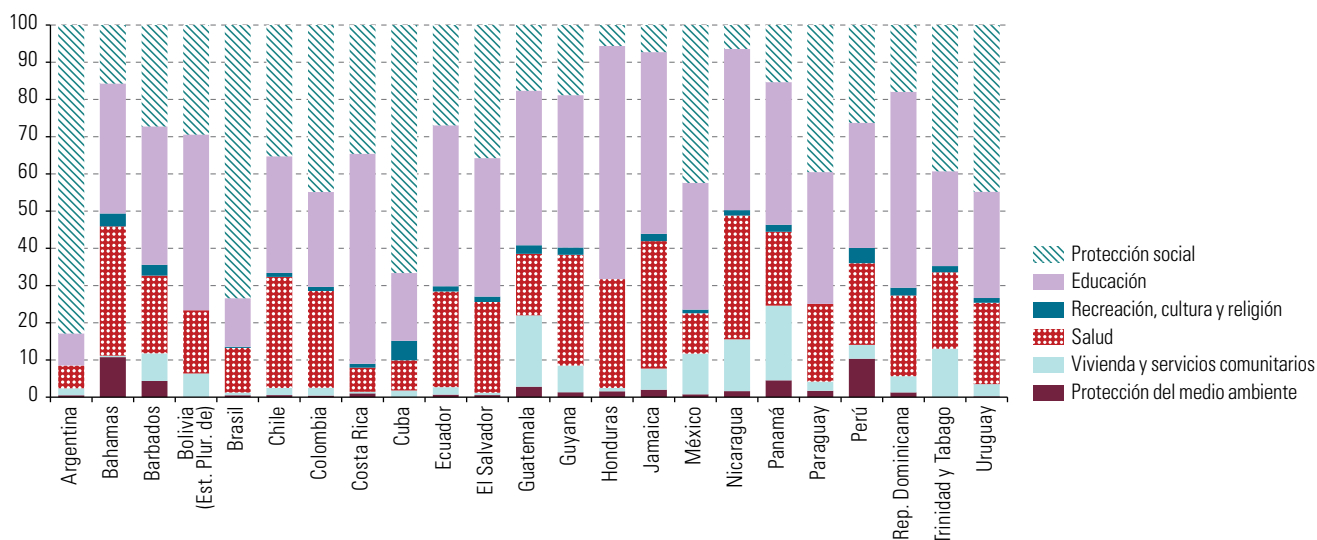
Como complemento de lo indicado, el estudio de la proporción del gasto público social del gobierno central que se destina a cada una de las funciones permite hacerse una imagen de las prioridades y los compromisos existentes en cada uno de los países, expresados en la asignación de los recursos públicos. Como se mencionó en ediciones

⁶ Cabe tener presente que la manera en que los países de América Latina y el Caribe administran los sistemas de pensiones puede afectar estas comparaciones, pues en varios países sus erogaciones no están registradas en las estadísticas del gobierno central, sino que aparecen consignadas por separado en las entidades de la seguridad social, sean de administración pública o privada.

anteriores del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2018 y 2019b), y como ocurre en los promedios regional y subregionales, la distribución del gasto social por funciones revela que en la mayoría de los países la proporción más alta de recursos erogados en 2019 se destinó a las funciones de protección social, educación y salud. También se destaca la existencia de importantes diferencias en la distribución (véanse el gráfico IV.6 y el anexo IV.A1).

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y de Cuba corresponden a 2018. Los de Panamá corresponden a 2017. La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a administración central y la del Perú, a gobierno general.

Como se ha indicado, el análisis aquí presentado se centra en datos de la cobertura de gobierno central. Estos montos pueden cambiar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias, como las de gobierno general o sector público no financiero. Esta situación es particularmente relevante en el caso de los países que tienen estructura federativa o gobiernos subnacionales con altos niveles de autonomía, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México, así como en aquellos países en que al menos parte de los recursos de la seguridad social, si no todos, se administran de manera independiente, como ocurre en Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, entre otros. Solo en algunos países se cuenta con datos sobre gasto público social en coberturas más amplias (véase el recuadro IV.1). A ese respecto se incluyen elementos complementarios en la siguiente sección.

A continuación, se presenta una breve descripción de la situación del gasto social del gobierno central en cada función en los países de América Latina y el Caribe sobre los que se cuenta con información⁷.

a) Protección social

Entre los recursos destinados a las políticas de protección social se incluyen los desembolsos correspondientes a servicios y transferencias a personas y familias relacionados con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites, familia e hijos,

⁷ Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2018. Los datos de Panamá corresponden a 2017. Se excluyen Haití y la República Bolivariana de Venezuela por falta de información.

desempleo, vivienda y exclusión social, tanto del sector de la protección social contributiva como no contributiva^{8 9}. En esta función se incluyen políticas y programas orientados a cubrir riesgos de pérdida de ingresos o incremento de gastos que pueden afectar a una parte o a toda la población (relacionados con enfermedad, edad avanzada, cuidados, desastres, crisis económicas y sociales¹⁰ y desempleo), así como aquellos orientados a facilitar la inclusión y proteger ante las consecuencias de la pobreza y la desigualdad (como los programas de transferencias de ingresos o en especie y las pensiones sociales).

En promedio, los gobiernos centrales de los países de América Latina y el Caribe destinaron recursos equivalentes al 4,1 % del PIB para el financiamiento de políticas de protección social en 2019. Es decir, se mantiene un promedio y una distribución de países que destinan más y menos recursos en comparación con los años anteriores. Así, los países que más recursos asignaron a esta función son el Brasil, la Argentina y el Uruguay (12,9%, 10,8% y 7,9% del PIB, respectivamente). En contrapartida, Honduras, Jamaica y Nicaragua son los que destinaron menos recursos (menos del 1 % del PIB)¹¹.

Es importante considerar que, en varios países, los datos de los institutos de seguridad social pueden incrementar el gasto en protección social indicado. Esto se debe a los diversos modelos institucionales y formas de administración de los recursos, algunos con autonomías de gestión y contabilidad, otros con administración privada. Un ejemplo es el Uruguay donde, al consolidar los datos del gobierno central con aquellos referidos a pensiones contributivas administradas por el Banco de Previsión Social (BPS), el nivel de gasto en protección social aumenta significativamente (llega al 13,3% del PIB, según datos de 2016) (CEPAL, 2019b).

Al comparar los recursos dirigidos a la protección social con el total del gasto público social del gobierno central, se observa que la Argentina y el Brasil son los países que mayor proporción destinan a esta función. Incluso en el análisis de las coberturas ampliadas que se presenta más adelante, se comprueba que ambos países priorizan esta función en términos de distribución del gasto. Esta situación está muy marcada por el gasto asociado a la edad avanzada, que representa más de la mitad del gasto en protección social. El tercer país que prioriza esta función dentro del gasto social del gobierno central es Cuba, con el 67 %¹², seguida por Colombia, México, el Paraguay y el Uruguay, con proporciones del 40% o más del gasto público social del gobierno central. Otros países que se destacan por el peso de esta función en el total de su gasto social son Trinidad y Tabago, El Salvador, Chile y Costa Rica, que destinan entre un 35% y un 39% a esta función. En tanto, Jamaica, Honduras y Nicaragua son los que menor proporción de su gasto social destinan a la protección social (7% o menos).

b) Educación

La función de educación considera todas las erogaciones destinadas a financiar políticas educativas en los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario. Se incluyen también los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo. Como se indicó, entre los países latinoamericanos esta es la segunda función social

⁸ El gasto asociado a supérstites corresponde a la protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie para los supérstites (es decir, sobrevivientes) de una persona fallecida (como el cónyuge, el ex cónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares).

⁹ Se refiere al apoyo con recursos para facilitar el acceso a la vivienda e incluye: "Prestación de protección social en forma de prestaciones en especie para ayudar a las familias a sufragar el costo de una vivienda (previa comprobación de los ingresos de los beneficiarios). Administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social; prestaciones en especie, como los pagos a corto o a largo plazo para ayudar a los inquilinos a pagar sus alquileres, los pagos para ayudar a los dueños u ocupantes actuales de una vivienda a sufragar los costos de esta (es decir, para ayudar en el pago de hipotecas o intereses), la construcción de viviendas sociales o de costo reducido" (FMI, 2014, pág. 188).

¹⁰ Como la derivada de la pandemia de COVID-19 durante 2020, que se analiza en la siguiente sección.

¹¹ Información correspondiente a 2018.

¹² Ibid.

más importante en términos de recursos del gobierno central. Costa Rica destaca como el país que destina más recursos de su PIB a la educación (7% del PIB), seguido de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, Chile, Barbados, Jamaica, el Uruguay, Honduras, Nicaragua y el Ecuador (todos entre 5,7% y 4,5% del PIB).

Aun cuando el volumen de recursos asignados a la educación en cada país no necesariamente cubre las necesidades, varios países de la región destinan una proporción del PIB acorde con lo planteado en el Marco de Acción Educación 2030: al menos entre el 4% y el 6% del producto interno bruto (PIB) o entre el 15% y el 20% del gasto público (UNESCO, 2015). Así, en la región se mantiene la tendencia destacada en ediciones anteriores del Panorama Social, en el sentido de que la educación es la función a la que se destina mayor cantidad de recursos del gasto social del gobierno central en la mayoría de los países analizados (14 de 23 países) (CEPAL, 2019b).

El país que destina una mayor proporción del gasto social a esta función es Honduras, que asigna casi dos tercios (63%) del gasto público social del gobierno central a este objetivo, seguido por Costa Rica (56%) y la República Dominicana (53%). Luego, con proporciones entre un 49% y un 43%, se encuentran Jamaica, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador.

Si bien Argentina y Brasil figuran como los países que a nivel de gobierno central destinan una menor proporción de recursos a la función de educación, el análisis de la cobertura ampliada, que se muestra más adelante, revela que ambos países figuran con una cantidad superior de recursos destinados a esta función, el 5,2% y el 5,7% del PIB, respectivamente¹³.

c) Salud

En la función de salud se incluyen los desembolsos efectuados para financiar servicios prestados a particulares y a colectivos en los distintos niveles de atención, tanto en programas de tipo preventivo como curativo. Con este fin, en la meta 4.1 de la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030* se afirma que, para avanzar hacia la salud universal, se requiere “lograr un gasto público destinado a la salud de por lo menos el 6% del PIB” (OPS/OMS, 2017, pág. 35)¹⁴. Este valor contrasta con el promedio equivalente al 2,4% del PIB que alcanzan los recursos del gobierno central de los 23 países analizados y revela la importante brecha que queda por cubrir. Además, la pandemia de COVID-19 ha impuesto nuevos desafíos en materia de políticas de salud, los que entrañan a su vez mayores necesidades de recursos para el presente y los próximos años.

Si se consideran los recursos del gasto público del gobierno central, ningún país de la región alcanza la meta propuesta. Chile es el que más recursos destina en relación con el PIB (5,1%), seguido de Guyana, el Uruguay, Jamaica, Nicaragua, Colombia y Barbados (entre un 4,1% y un 3% del PIB). Sin embargo, en el análisis de la cobertura institucional más amplia, la Argentina (7% del PIB)¹⁵ y Costa Rica (7% del PIB) superan la meta del 6% del PIB de gasto público social en salud.

En términos relativos al conjunto de funciones sociales, las Bahamas destacan por ser el país con mayor proporción de recursos del gasto social del gobierno central destinado a la salud (35%). Otros cuatro países destinan entre un 30% y un 34% a esta función: Jamaica, Nicaragua, Chile y Guyana. En el lado contrario, los países que menos recursos del gasto social del gobierno central asignan a las políticas de salud son la Argentina y Costa Rica, ambos con un 6%, seguidos de Cuba (8%) y de México y el Brasil (con menos del 13%).

¹³ Información correspondiente a 2017.

¹⁴ Véase el objetivo 4 de la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030* (OPS/OMS, 2017).

¹⁵ Información correspondiente a 2017.

Cabe recordar el peso que tiene el gasto en la función de protección social en algunos de estos países y su interacción con la función de salud. Como se indicó en las ediciones de 2018 y 2019 del *Panorama Social*, en muchos casos las instituciones ligadas a la protección social contributiva coparticipan en la provisión y aseguramiento de algunos servicios de salud, por lo que se requeriría una mayor desagregación de datos para profundizar su análisis. A esto se suma el efecto que tiene la gestión de recursos a nivel subnacional, particularmente en países con gobiernos estatales y subnacionales autónomos. Por ejemplo, en todos los países sobre los que se cuenta con datos de una cobertura mayor, se observa un gasto importante en esta función. Además de los países mencionados anteriormente, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Colombia están muy cerca de alcanzar la meta propuesta por la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030*, con gastos del 5,5%, el 5,2% y el 5,1% del PIB, respectivamente.

d) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto público en vivienda y servicios comunitarios incluye los recursos estatales destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la edificación de viviendas, la construcción y remodelación de viviendas, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.

De manera similar a lo informado el año anterior, la información más reciente muestra que los países de la región destinaron en promedio un 0,7% del PIB a esta función. El mayor nivel de gasto se presenta en Trinidad y Tabago (1,8% del PIB) y Panamá (1,7% del PIB), seguidos de Guatemala y Nicaragua (1,5% del PIB cada uno).

Panamá es el país que destina a esta función una mayor proporción del gasto social del gobierno central (20%), seguido de Guatemala (19%). Cabe destacar que 14 de los 23 países analizados destinan a esta función una proporción inferior al 5% del total del gasto social del gobierno central.

e) Actividades recreativas, culturales y religiosas

Los recursos destinados al financiamiento de actividades recreativas, culturales y religiosas incluyen aquellos dirigidos al esparcimiento (actividades deportivas y culturales, radio y televisión) y a los servicios religiosos.

En la X Conferencia Iberoamericana de Cultura, celebrada en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, los Ministros y Altas Autoridades de Cultura propusieron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (CEPAL/OEI, 2014, pág. 311). Sin embargo, esta meta todavía está por cumplirse. En 2019, los países de la región destinaron en promedio montos equivalentes al 0,18% del PIB, el nivel más bajo del conjunto de las funciones sociales.

En este contexto, Cuba y el Perú, con un gasto equivalente al 0,5% del PIB, junto a Barbados, con un 0,4% del PIB, destacan como los países que más recursos destinan a esta función. Los montos correspondientes sobrepasan la meta indicada (el 2,3%, el 2,2% y el 1,7% del total del gasto público del gobierno central, respectivamente). Otros tres países destinaron el 1% o más del gasto público total del gobierno central; estos son: Guatemala, Bahamas (1,3% cada uno), República Dominicana y Panamá (1% cada uno).

Al analizar la proporción de su gasto público social, nuevamente destaca Cuba como el país que mayor proporción destina a esta función (5,3%) junto al Perú (4,1%) y las Bahamas (3,5%). Les siguen Guatemala, la República Dominicana, Guyana y

Jamaica, que le asignan entre un 2,3% y un 2,0% de su gasto público social del gobierno central. Entretanto, en cuatro países la información del gasto público del gobierno central no consigna recursos destinados a esta función (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Paraguay).

f) Protección del medio ambiente

Como parte de las funciones sociales, el gasto en la protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje, y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente.

El promedio del gasto público de gobierno central destinado a esta función entre los 23 países considerados es de un 0,22% del PIB en 2019. En este ámbito también destaca el Perú, con erogaciones equivalentes al 1,2% del PIB, seguido de las Bahamas (0,8% del PIB), Barbados (0,6%) y Panamá (0,4%). Por su parte, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua y el Paraguay destinaron un 0,2% del PIB a esta función.

Cabe tener presente que existen variaciones significativas al considerar coberturas institucionales mayores, incluidos los niveles de gobierno subnacionales (dado su rol en el manejo de desechos) y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales. Por esa razón, para realizar un análisis más detallado en este ámbito, se sugiere analizar los trabajos de consolidación de datos contenidos en las cuentas satélite en esta área. Además de proporcionar una visión más completa de los recursos destinados, estas cuentas incluyen las acciones realizadas por distintos actores en el marco de las políticas de protección del medio ambiente en los países¹⁶.

4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central: países seleccionados

El marco de análisis al que se refieren los datos y comentarios previos corresponde al gobierno central, única cobertura institucional que permite realizar comparaciones entre todos los países de la región. Sin embargo, la estructura institucional de algunos países coloca la administración de recursos en subsectores que están fuera del gobierno central (FMI, 2014), situación que produce efectos significativos en la ejecución de políticas públicas sociales. Por tal motivo, en esta sección se complementa el análisis con la información disponible en siete nuevos informes de países con coberturas institucionales más amplias: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Perú (véase el anexo IV.A1)^{17 18 19}.

En los siete países analizados, el gasto público social como porcentaje del PIB se incrementa de manera considerable al considerar coberturas de gobierno más amplias que el gobierno central. La variación más relevante corresponde a la Argentina, donde este gasto aumenta del 14,6% del PIB con la cobertura de gobierno central

¹⁶ Véanse mayores detalles sobre este tema en CEPAL, Red Regional de Estadísticas Ambientales [en línea] <https://comunidades.cepal.org/estadisticas-ambientales/es>.

¹⁷ Otros dos países publican información de coberturas institucionales más amplias (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Cuba), pero los últimos informes analizados ya fueron incluidos en el *Panorama Social de América Latina, 2019*, y no se dispone de nueva información para esta edición.

¹⁸ Para disponer de series de datos referentes a una cobertura mayor que la de gobierno central se requiere un gran esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas entre niveles de gobierno. Por ello, no se cuenta con información de todos los países y en algunos casos difiere el año de análisis.

¹⁹ En el caso del Perú, la serie es la misma a la que se ha hecho referencia en las secciones anteriores, pues solo se dispone de datos sobre la cobertura de gobierno general.

en 2017 al 30,3% del PIB a nivel del conjunto del gasto público y alcanza un monto de 3.190 dólares por persona al año. Le siguen el Brasil y Costa Rica, que alcanzan montos de gasto equivalentes al 27% y el 24,5% del PIB, respectivamente. Estos porcentajes representan niveles cercanos al promedio del gasto público del gobierno general en funciones sociales entre los países no latinoamericanos de la OCDE, que alcanzó el 29,7% del PIB en 2018²⁰.

Al considerar coberturas institucionales más amplias, la distribución del gasto público social de los países por funciones cambia significativamente en comparación con la referida al gobierno central. Los datos de la Argentina en 2017 muestran que la protección social disminuye su participación, de un 80,1% del gasto del gasto social del gobierno central a un 49,8% del gasto social del sector público, aun cuando se mantiene como la función que concentra mayores recursos. En contrapartida, las demás funciones se incrementan de manera importante, mientras que las de salud y educación representan el 6,1% y el 10,6% del gasto social del gobierno central, respectivamente, y concentran el 21,9% y el 18,9% del gasto social del sector público. Por su parte, el peso del gasto en la función de vivienda y servicios comunitarios en el sector público es 5,7 puntos porcentuales mayor que el que representa a nivel de gobierno central.

El Brasil en 2019 no presenta cambios respecto a lo observado en el año anterior, con una situación similar a la de la Argentina. La proporción del gasto en la función de protección social en la cobertura de gobierno general es del 59%, mientras que representa un 73% en el caso de la cobertura de gobierno central. Por su parte, los gastos en salud y educación alcanzan proporciones en torno al 19% en ambos casos, frente al 12% y el 13%, respectivamente, que suponen en la cobertura de gobierno central.

En Colombia, según los datos de 2018, los recursos destinados a protección social presentan la misma proporción de gasto en la cobertura de gobierno central que en la de gobierno general (44%). En las demás funciones, la educación pasa de representar un 26% en la primera a un 21% en la cobertura institucional mayor. A la inversa, la función de salud se incrementa del 24% al 26%.

En Costa Rica, al analizar el gasto del sector público consolidado en 2019, se observa que la función de educación fue la segunda con mayores recursos en la cobertura de sector público y que pasó del 56%, en el gasto del gobierno central, al 30%. La protección social también tiene una menor participación en la cobertura institucional más amplia, al bajar del 35% al 32%, pero se convierte en la función con mayor proporción del gasto social del sector público consolidado. En contrapartida, la función de salud muestra la situación inversa, ya que sube del 6% del gasto público social del gobierno central al 27% del gasto público social del sector público consolidado. A su vez, el peso de la función de vivienda y servicios comunitarios aumenta del 0,4% al 10% al ampliar la cobertura considerada.

En El Salvador en 2019, el gasto en vivienda y servicios comunitarios es el mayor de la región en términos relativos al PIB (3%). En términos de distribución del total del gasto social alcanza un 20% en la cobertura de sector público, frente a un 0,7% en la cobertura de gobierno central, con lo que se ubica como tercera prioridad, por delante de la salud (17,5%). En el caso de la protección social, la participación es similar en ambas coberturas institucionales del gasto público (en torno al 35%). En cambio, la educación y la salud presentan un peso relativamente menor en la totalidad del sector público, al pasar del 37% y el 24%, respectivamente, del gasto social del gobierno central, al 26% y el 17,5%, respectivamente, en la cobertura institucional mayor.

²⁰ Incluye 31 países. A fines de comparación no se consideran países de la región. Los datos de la República de Corea, los Estados Unidos y Luxemburgo corresponden a 2017. Para conocer mayores detalles, véanse los datos de gasto según funciones en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) OECD Statistics [en línea] <https://stats.oecd.org/>.

Por último, el Paraguay presenta una estructura similar tanto en el gobierno central como en el gobierno general, manteniendo la tendencia observada en el año anterior (CEPAL, 2019b). Al analizar las proporciones del gasto público social, la función de protección social mantiene la prioridad, seguida de la educación y la salud, pero la concentración de los recursos presenta un leve cambio en dos funciones. El gasto en protección social y salud tienen un peso 3 puntos porcentuales mayor a nivel de gobierno general que a nivel de gobierno central. Lo contrario ocurre con la educación, que en la distribución del gasto social del gobierno general alcanza un peso 6 puntos porcentuales menor que en el caso del gobierno central.

B. Estimaciones de gasto en protección social de emergencia en respuesta a la pandemia²¹

Durante 2020, el gasto en protección social no contributiva de los países de América Latina y el Caribe aumentó en respuesta a la crisis social de la pandemia de COVID-19, con recursos comprometidos que habrían sido ejecutados en un 73% entre los meses de marzo y agosto debido a la urgencia por proteger el ingreso y el consumo de las familias afectadas. Entre la gran variedad de medidas no contributivas adoptadas para proteger el ingreso de los hogares afectados por la crisis, se destacan las transferencias monetarias y en especie. El esfuerzo en términos de recursos adicionales y de ajustes presupuestarios por parte de los países de América Latina y el Caribe para financiar estas medidas se estima en cerca de 86.214 millones de dólares durante 2020. En el promedio simple, este gasto equivale a 78 dólares por habitante y representa el 1,25% del PIB de 2019, 1,9 veces la proporción promedio de recursos del PIB ejecutada en los programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales en 2018. Los montos comprometidos revelan la capacidad de respuesta de los países para atender el impacto de la crisis.

Como se expone en el capítulo III, a partir de marzo de 2020 los países de América Latina y el Caribe anunciaron y pusieron en marcha medidas de protección social no contributiva dirigidas a la población afectada por la crisis económica y social causada por el COVID-19. Así, entre las medidas implementadas se incluyen diversos mecanismos de emergencia, consistentes en transferencias monetarias y en especie, dirigidas tanto al conjunto de la población como a determinadas poblaciones objetivo. Estos mecanismos han derivado en requerimientos de financiamiento, tanto a través de recursos adicionales como de ajustes presupuestarios entre diversas funciones de gobierno.

En esta sección se presentan estimaciones de los compromisos de gasto público que los países de América Latina y el Caribe han asumido en relación con las medidas de transferencias monetarias y en especie para enfrentar la crisis. Para ello, se considera la información anunciada de cada medida en cuanto a cobertura, número o frecuencia de entregas, así como a duración y montos o valores equivalentes de los bienes entregados²². En relación con 144 de las 263 medidas no contributivas de

²¹ La información utilizada en esta sección corresponde a anuncios oficiales emitidos por autoridades de cada uno de los países de la región, que se encuentra sistematizada en el subsitio sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y del Observatorio de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>.

²² En el anexo IV.A3 se describe la metodología utilizada para la estimación de gasto en las medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie, en respuesta a la crisis social de la pandemia de COVID-19.

transferencias monetarias y en especie anunciadas por 32 países de la región al 6 de noviembre de 2020, se cuenta con información suficiente para estimar el gasto por medida en 28 países²³.

Según la información anunciada por los Gobiernos de la región, los compromisos de gasto asociados a las medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie de los países de América Latina y el Caribe ascenderían a cerca de 86.214 millones de dólares en 2020²⁴. Se estima que los países de América del Sur tendrán un gasto cercano a los 76.237 millones de dólares. Entre los países de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana, el gasto estimado en medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie rondaba los 9.744 millones de dólares durante 2020²⁵. Por su parte, se estima que los países del Caribe alcanzarán los 233 millones de dólares a finales de 2020. En ese caso, Belice y Jamaica contribuyen más del 64%.

En el gráfico IV.7 se muestra que, en promedio, en los países de América Latina y el Caribe, entre el 30% y el 36% del gasto estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie se habría ejecutado entre marzo y mayo, respectivamente. En ambas subregiones, el 44% del gasto se habría ejecutado en el período de junio a agosto, y se estima que entre el 27% del gasto en América Latina y el 20% en el Caribe se ejecutaría entre septiembre y diciembre de 2020. La subregión de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana es la única que presenta un mayor gasto estimado durante los meses de marzo a mayo (alrededor del 44%), en comparación con el 42% de junio a agosto y cerca del 14% entre septiembre y diciembre de 2020. Este resultado refleja principalmente el esfuerzo que habrían hecho El Salvador y Honduras en los primeros meses de la pandemia, al ejecutar más del 60% de su gasto estimado.

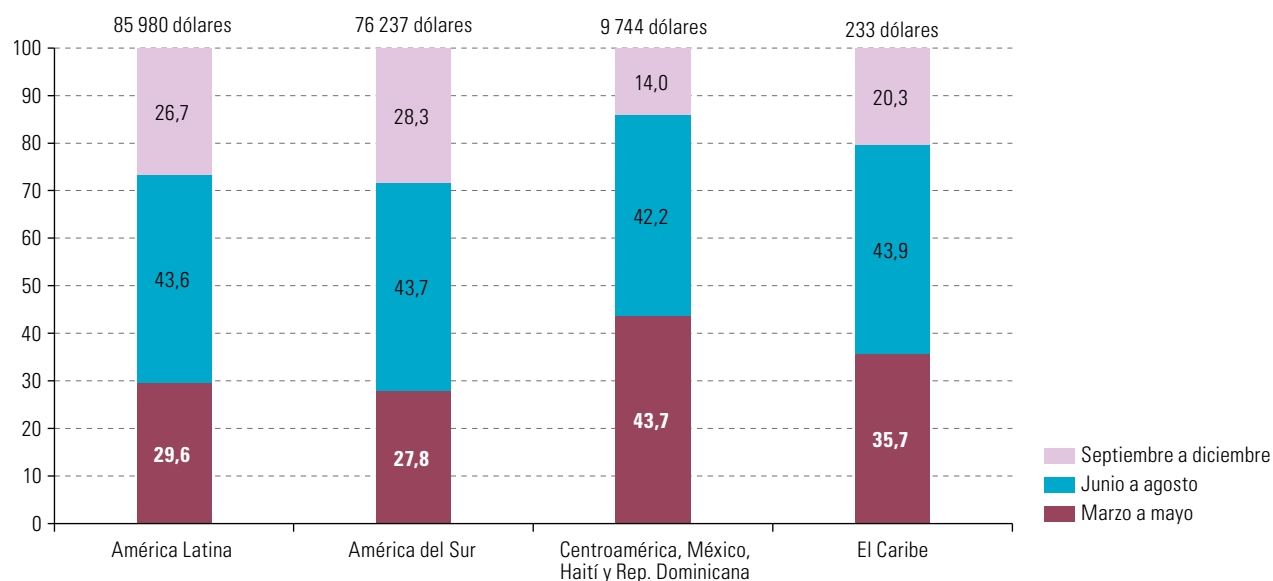
²³ En el cuadro A2.1 se presenta la lista de las 144 medidas consideradas para la estimación del gasto por país. Todas las medidas consideradas se financian con fondos públicos, con excepción de cuatro que se financian con fondos mixtos (públicos y privados). En esos casos no hay información suficiente para estimar el gasto específico del gobierno. Estas medidas son "Programa de asistencia alimentaria de emergencia por el COVID-19" (*COVID-19 Emergency Food Assistance Programme*), de Antigua y Barbuda; "Kits de alimentación", del Ecuador; "Canastas alimentarias (Programa de Emergencia Sanitaria)", de El Salvador, y "Canastas de ayuda social" (*Social Relief Hampers*), de Guyana. Para obtener información detallada sobre las medidas de protección social no contributiva anunciadas por los países de la región en el marco de la pandemia de COVID-19, véase el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php> y el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

²⁴ Este gasto estimado incluye medidas de adelanto de los pagos de programas existentes, medidas de aumento de la cobertura de programas existentes, medidas de aumento de los montos, bienes o servicios de programas existentes, medidas que comprenden nuevas acciones o servicios en programas existentes y medidas que suponen la creación de nuevos programas específicos para contrarrestar los efectos de la crisis del COVID-19. En su mayoría, los gobiernos han aportado información para estimar el gasto usado específicamente para mitigar los efectos de la crisis del COVID-19. Sin embargo, algunas medidas de adelanto de los pagos de programas existentes, si bien requieren que los gobiernos hagan un esfuerzo por cubrir gastos en períodos fuera de presupuesto, tienen un gasto estimado que ya estaba considerado en el presupuesto anual de los países correspondientes. Estas medidas son: "Aguinaldo anual de la Renta Dignidad", del Estado Plurinacional de Bolivia (43,4 millones de dólares); "Giros de atención humanitaria a las víctimas del conflicto" y "Reparación administrativa a las víctimas del conflicto", de Colombia (134,4 millones de dólares); "Adelanto de la pensión del régimen no contributivo", de Costa Rica (53,1 millones de dólares); "Adelanto del pago de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" y "Adelanto del pago de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente", de México (4.126,7 millones de dólares); "Adelantos del pago de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza", de Paraguay (16,7 millones de dólares), y "Adelantos del pago de las pensiones no contributivas Pensión 65 y CONTIGO" y "Adelanto de transferencia a usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS", del Perú (520,9 millones de dólares). Asimismo, hay 17 medidas en el marco de programas existentes que hacen uso del presupuesto programado, pero reorientado a nuevas acciones, como sucede en el caso de los programas de alimentación escolar, que utilizaron el presupuesto de la alimentación en escuelas para elaborar y entregar canastas de alimentos a las familias de los niños, niñas y adolescentes que dejaron de asistir a los centros educativos.

²⁵ Entre los países de América del Sur, el Brasil y la Argentina acumulan cerca del 71% del gasto anunciado. Estos países representaron el 70% del PIB y el 60% de la población de América del Sur en 2019. Por su parte, el 46% del gasto indicado entre los países de Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México corresponde a este último país. México representa a su vez el 80% del PIB y el 64% de la población de la subregión. En 2019, México implementó una restructuración y expansión de las transferencias monetarias, lo que ha favorecido la protección del ingreso y el consumo de las familias más vulnerables durante la crisis.

Gráfico IV.7

América Latina y el Caribe (28 países): distribución temporal del gasto en transferencias de emergencia monetarias y en especie, marzo a diciembre de 2020^a
(Distribución en porcentajes, total en millones de dólares corrientes^b)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los 28 países de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 18 países de América Latina y 10 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: diez países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y la República Dominicana.

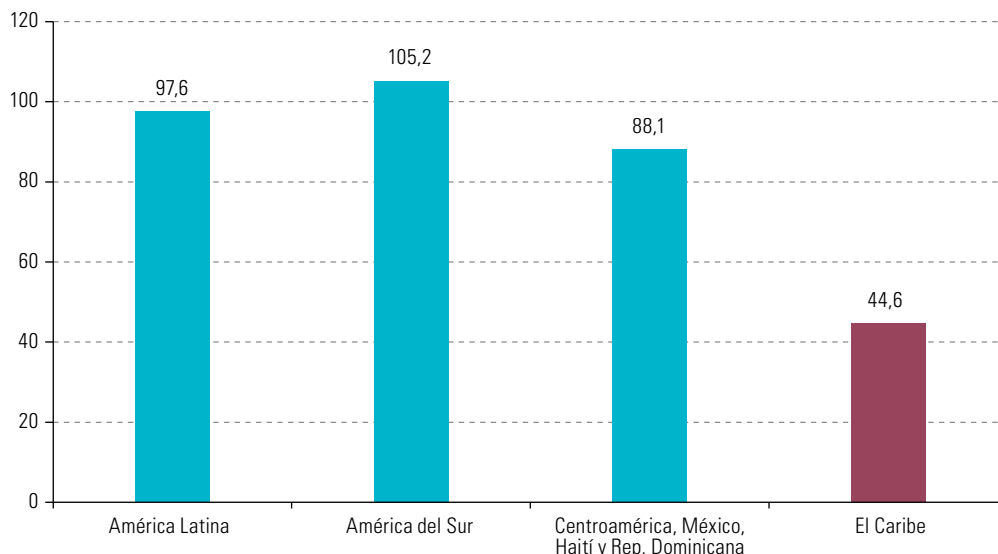
^b Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>, con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo caso se utilizó la tasa de cambio diaria promedio publicada por el Banco Central de Venezuela [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/tipo-cambio-de-referencia-smc>.

El gasto estimado en transferencias monetarias y en especie en respuesta a la crisis del COVID-19 entre marzo y diciembre de 2020 representa, en promedio, 78,3 dólares por habitante en América Latina y el Caribe. Dado el alto gasto anunciado principalmente por el Brasil y la Argentina, esta cifra asciende en promedio a 105,2 dólares por habitante en los países de América del Sur, mientras que se sitúa en 86,9 dólares por habitante en la subregión de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana. El promedio general es de 97,1 dólares por habitante de América Latina. En el caso del Caribe, el gasto estimado por habitante en medidas no contributivas en transferencias monetarias y en especie en respuesta a la crisis del COVID-19 alcanzó en promedio 44,6 dólares en 2020 (véase el gráfico IV.8).

Al considerar la cobertura estimada de las transferencias de emergencia monetarias y en especie provista en el capítulo III, el gasto comprometido per cápita en los hogares receptores de las transferencias es cercano a 270 dólares anuales en los países de América Latina y el Caribe, con un promedio de 220 dólares en los países de América Latina y 100 dólares en los del Caribe.

Gráfico IV.8

América Latina y el Caribe (28 países): gasto estimado promedio por habitante en transferencias de emergencia monetarias y en especie, marzo a diciembre de 2020^a (En dólares corrientes^b)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los 28 países de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 18 países de América Latina y 10 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: diez países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y la República Dominicana. La población total por país en 2020 corresponde a la publicada en CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^b Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>, con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo caso se utilizó la tasa de cambio diaria promedio publicada por el Banco Central de Venezuela [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/tipo-cambio-de-referencia-smc>.

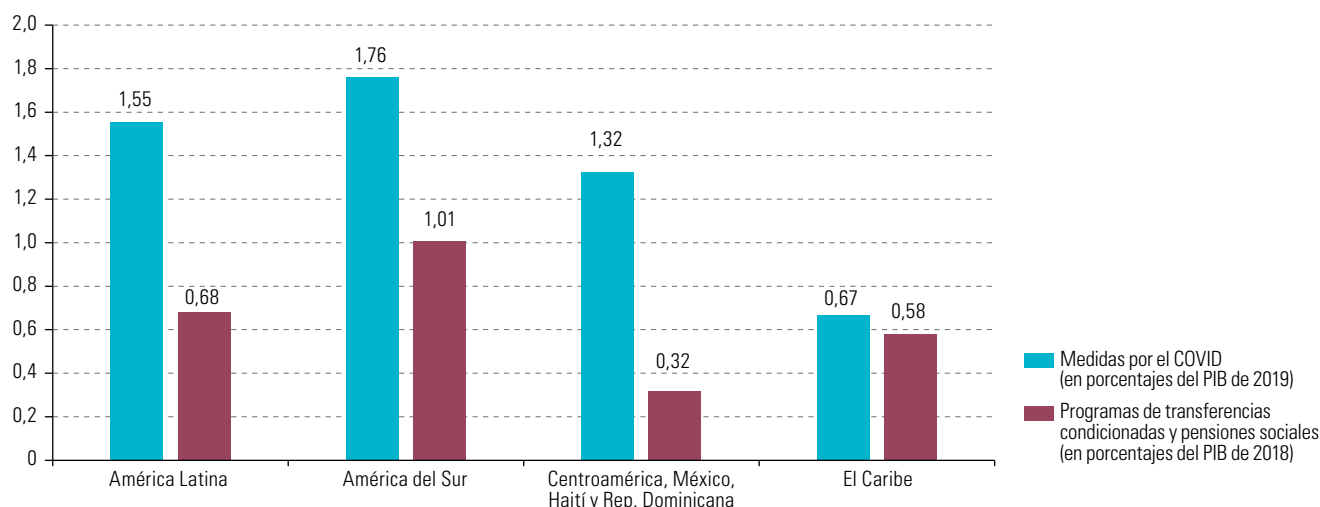
El patrón de diferencias en la magnitud del gasto estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie de una subregión a otra también se ve reflejado cuando se expresa el gasto estimado como porcentaje del PIB. En este caso, el gasto estimado en este tipo de medidas llega a un promedio simple del 1,25% en los países de América Latina y el Caribe, donde América Latina alcanza un 1,55% del PIB de 2019, mientras que los países del Caribe llegan al 0,67%. La subregión de América del Sur presentaría el mayor gasto como porcentaje del PIB, con un promedio del 1,76%, destacándose el Brasil con un gasto estimado superior al 4% del PIB, seguido por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, con montos superiores al 2% del PIB. Por otro lado, los recursos asociados a las medidas anunciadas por los países de la subregión de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana alcanzarían un promedio equivalente al 1,32% del PIB de 2019, destacándose El Salvador, Guatemala y la República Dominicana con montos que superan el 1,7% del PIB (véase el cuadro A2.1). Entre los países del Caribe, si bien los montos comprometidos son menores y representan en promedio un 0,67% del PIB, cabe destacar la situación de Belice, que alcanza un nivel equivalente al 4,46% del PIB.

El gasto estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie como porcentaje del PIB de 2019 representa un monto superior al promedio del gasto ejecutado en programas de transferencias condicionadas y en pensiones sociales como porcentaje del PIB de 2018 (véase el gráfico IV.9). En la subregión de América del Sur esta diferencia es de 0,75 puntos porcentuales, mientras que, en la subregión de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana, sobrepasa 1 punto porcentual.

Este resultado refleja el esfuerzo que han hecho los Gobiernos de la región para apoyar a las poblaciones más vulnerables en medio de la crisis, así como su capacidad de llevar a cabo ajustes presupuestales y de obtención de fondos con ese fin²⁶.

Gráfico IV.9

América Latina y el Caribe (26 países): gasto estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie (2020) y en programas de transferencias condicionadas (PTC) y pensiones sociales, 2018^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Promedios simples. Los 26 países de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 17 países de América Latina y 9 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y la República Dominicana.

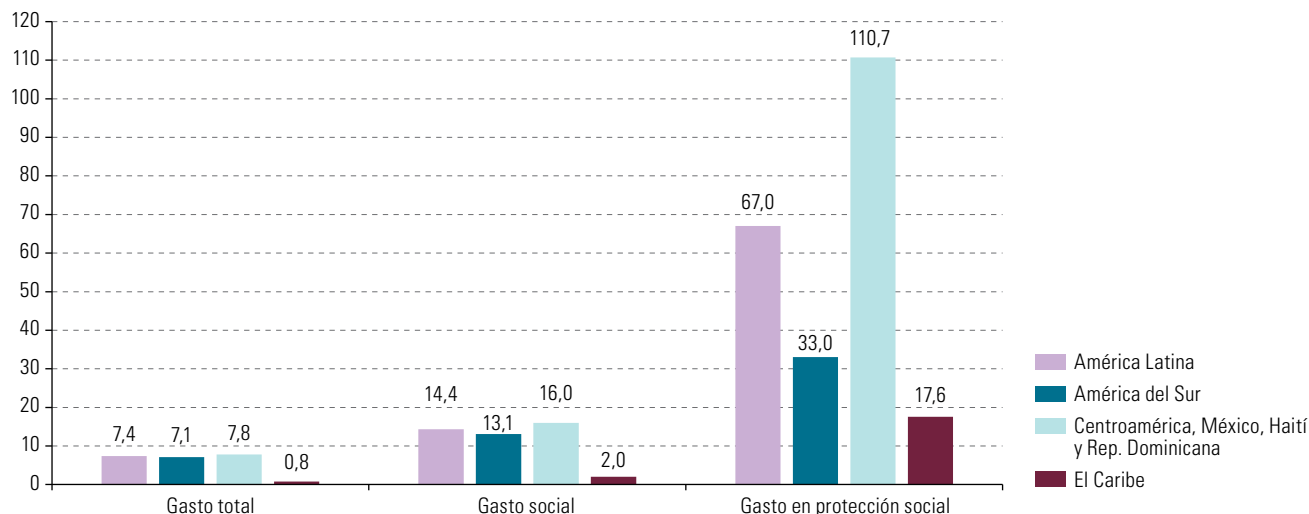
Al comparar el gasto promedio en transferencias de emergencia monetarias y en especie de los países de la región con el gasto del gobierno central de 2019, las diferencias subregionales conforman un patrón diferente al expuesto anteriormente (véase el gráfico IV.10). En particular, el gasto estimado en este tipo de medidas, expresado como porcentaje del gasto social en protección social del gobierno central, es mayor en la subregión de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana que en la subregión de América del Sur. Esto obedece a los menores niveles de gasto en protección social que tienen los gobiernos centrales de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana, en comparación con los de América del Sur. En algunos países centroamericanos, el gasto social en protección social del gobierno central es incluso inferior al esfuerzo que se estima en cuanto a gasto en medidas no contributivas en transferencias monetarias y en especie. Tal es el caso de Guatemala, Honduras y la República Dominicana, cuyos gastos estimados en este tipo de medidas representan un 128%, un 337% y un 123% del gasto social en protección social, respectivamente, a la vez que en El Salvador y Panamá superan el 50%. Esto explica que el promedio simple del gasto estimado en medidas no contributivas en transferencias monetarias y en especie represente el 110% del gasto social en protección social de los países de

²⁶ El gasto total en programas de transferencias condicionadas (PTC) y pensiones sociales en América Latina y el Caribe representa cerca del 1,2% del PIB regional en 2018. Esta cifra difiere del promedio simple de gasto en estos programas como porcentaje del PIB que se presenta en el gráfico IV.9, debido al mayor peso que tiene el gasto en PTC y pensiones sociales de algunos países con respecto al PIB regional.

Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana (véase el gráfico IV.10). Esta cifra es del 33% en los países de América del Sur y alcanza un promedio del 66,7% en el conjunto de los países de América Latina. Por su parte, el gasto estimado en medidas no contributivas en respuesta a la pandemia como porcentaje del gasto social en protección social en el Caribe alcanza el 17,6%, siendo Jamaica el país con el mayor porcentaje de la subregión, con un 56%.

Gráfico IV.10

América Latina y el Caribe (21 países): gasto promedio en transferencias de emergencia monetarias y en especie entre marzo y diciembre de 2020 respecto al gasto del gobierno central total, social y en protección social de 2019^a (En porcentajes de 2019)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los 21 países de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 16 países de América Latina y 5 países del Caribe (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y siete del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México y la República Dominicana.

Respecto al gasto público de gobierno central total y social, no hay una diferencia muy marcada entre el promedio de los países de América del Sur y los de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana. En cuanto al gasto público total, se estima que el gasto comprometido en medidas no contributivas en respuesta a la crisis del COVID-19 alcanza en esas regiones un valor equivalente al 7,1% y el 7,7%, respectivamente. Entretanto, en lo que se refiere al gasto público social, los porcentajes de estas subregiones corresponden al 13,1% y el 15,9%, respectivamente. Por su parte, los países del Caribe informaron medidas con un gasto estimado que representa un 0,8% del gasto total del gobierno central y un 2% del gasto social.

Los resultados presentados en esta sección demuestran el tamaño del esfuerzo realizado por los países de la región en su objetivo de proteger el ingreso y el consumo de los hogares afectados por la crisis de la pandemia de COVID-19 durante 2020. A su vez, revelan tanto el grado de vulnerabilidad de la población como la diversidad de capacidades y desafíos de implementación y financieros que existen en materia de protección social no contributiva, tanto para hacer frente a este tipo de situaciones como para avanzar hacia sistemas universales e integrales. Las decisiones que en esta materia se desarrollen marcarán también el nivel de gasto social requerido para los próximos años.

C. Costos e impactos de las transferencias monetarias universales y focalizadas

La CEPAL ha propuesto garantizar transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas durante la pandemia. Su costo total, así como su impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, varía según el monto de las transferencias, su duración y la población objetivo. A nivel regional, se estima que el costo adicional de una transferencia anual equivalente a una línea de pobreza para todas las personas en situación de pobreza sería de un 4,8% del PIB.

Con el objetivo de enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, en mayo de 2020 la CEPAL (2020e) propuso que los gobiernos garantizaran transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares. En ese entonces, se propuso una duración de seis meses para estas transferencias. Sin embargo, ante la extensión de la crisis del COVID-19, en julio de 2020 se llamó a considerar alternativas de un alcance temporal anual (CEPAL, 2020c), que señalen el camino para las acciones a implementar una vez superada la pandemia.

En la presente sección se estiman los costos e impactos de la implementación de transferencias de ingresos que cubran los niveles básicos de bienestar de las personas ante la crisis provocada por la pandemia. Para estimar el costo de estas transferencias monetarias, se considera tanto la duración de seis meses como la de un año. Los montos de las transferencias son equivalentes a una línea de pobreza extrema (LPE), que representa el costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos, y a una línea de pobreza (LP), que permite cubrir también otras necesidades básicas. En cuanto a la población objetivo, se calcula el costo de las transferencias para cinco grupos: i) todas las personas (universal); ii) toda la población en situación de pobreza; iii) todos los trabajadores informales de 18 a 64 años; iv) todos los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, y v) todas las personas mayores de 65 años. Las combinaciones de población objetivo, monto de las transferencias y duración son opciones para tomar en cuenta de acuerdo a la realidad de cada país.

A nivel regional, el costo de una política universal de transferencias equivalentes a una línea de pobreza (en promedio, de 143 dólares a precios de 2010) para un período de seis meses es de alrededor del 9,5% del PIB regional (de 2019). Esta cifra aumenta hasta el 19% del PIB si se cubre un año completo²⁷. Los costos de una política universal de transferencias se reducen significativamente al considerar una transferencia monetaria equivalente a una canasta básica de alimentos o línea de pobreza extrema (en promedio, de 67 dólares a precios de 2010), que para un año ascendería a alrededor de un 8,9% del PIB (véase el gráfico IV.11)²⁸.

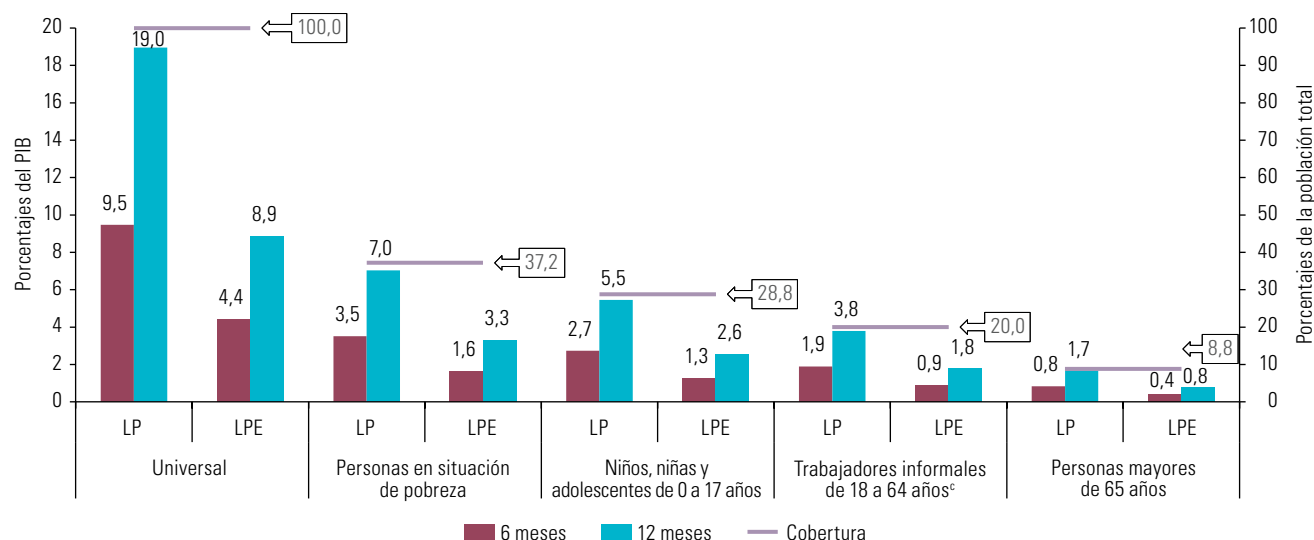
Por otro lado, si las transferencias monetarias anuales del valor de una línea de pobreza se destinan exclusivamente a la población en situación de pobreza, equivaldrían a 7 puntos porcentuales del PIB. Una transferencia por 12 meses de una línea de pobreza extrema a la población en situación de pobreza supondría recursos que ascenderían a alrededor del 3,3% del PIB.

²⁷ Estos costos tienen notables diferencias de un país a otro. Por ejemplo, el costo anual varía de alrededor del 10% a más del 40% del PIB, según el país de que se trate.

²⁸ Los valores de las líneas de pobreza corresponden a un promedio ponderado regional. En el promedio simple, la línea de pobreza equivale a 118 dólares a precios de 2010 y la línea de extrema pobreza, a 57 dólares a precios de 2010.

Gráfico IV.11

América Latina (18 países): estimación del costo y cobertura de transferencias monetarias equivalentes a una línea de pobreza (LP) y a una línea de pobreza extrema (LPE), según población objetivo y duración, 2019^{a b}
(En porcentajes del PIB y de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Estimación obtenida sobre la base de una población en situación de pobreza de 230 millones en 2020. No se toman en cuenta los costos administrativos necesarios para efectuar las transferencias.

^c La categoría de trabajadores informales corresponde a trabajadores en sectores de baja productividad, que incluyen: servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia no calificados, trabajadores no calificados en microempresas y microempresarios.

La orientación de estos recursos hacia otros grupos de población no necesariamente tendría un impacto directo en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, pero sí que ayudaría en la mejora de los niveles de bienestar de grupos pobres y no pobres. Así, la transferencia de recursos equivalentes a una línea de pobreza a todos los niños, niñas y adolescentes supondría, para un período de un año, un costo equivalente al 5,5% del PIB (2,6% del PIB si es una línea de extrema pobreza). Dado que las familias con niños, niñas y adolescentes tienen mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza que el resto de la población, el impacto en la reducción de la pobreza también sería significativo. En el caso de destinar las transferencias a todos los trabajadores en sectores de baja productividad, estos equivaldrían al 3,8% del PIB si la transferencia fuera de una línea de pobreza durante todo un año, y al 1,8% del PIB si la transferencia equivaliera a una línea de extrema pobreza. Si las transferencias se destinaran a los adultos mayores, los recursos equivaldrían al 1,7% y el 0,8% del PIB, respectivamente.

Al considerar el gasto regional en programas continuos de protección social no contributiva, como los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales, así como los gastos de emergencia que han realizado los países de la región en 2020 para enfrentar la pandemia, es posible estimar el costo adicional de implementación de esas transferencias. La estimación resulta de descontar del costo total las transferencias previamente programadas, considerando como población destinataria la que se encuentra en situación de pobreza.

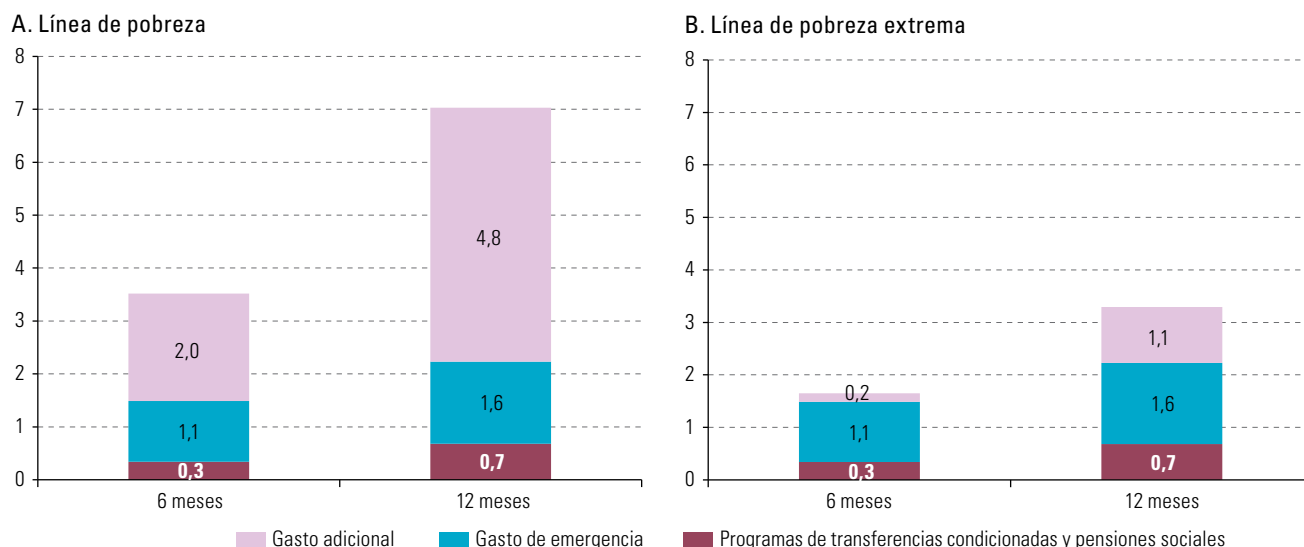
Según la información vigente a 2019, los programas de transferencias condicionadas para la lucha contra la pobreza y otras pensiones sociales anualmente equivalían al 0,7% del PIB. Los programas de emergencia durante la pandemia han costado alrededor del 1,6% del PIB de 2019. Si se tiene esto en cuenta, una transferencia por un monto

equivalente a una línea de pobreza durante seis meses suponía un gasto adicional del 2,0% del PIB para abarcar a todas las personas que se encontraban en situación de pobreza en 2020. El valor de esas transferencias durante un período de un año se elevaría a 4,8 puntos adicionales del PIB. Si la transferencia fuera equivalente a una línea de pobreza extrema, el costo adicional por un período de seis meses equivaldría tan solo a un 0,2% del PIB. No obstante, si esta se realizara durante todo un año, los recursos adicionales requeridos alcanzarían un 1,1% del PIB (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12

América Latina (18 países^a): estimación del gasto adicional de transferencias equivalentes a una línea de pobreza o una línea de extrema pobreza complementarias a las medidas permanentes y las de emergencia, destinadas a toda la población en situación de pobreza, durante 6 o 12 meses^b

(En porcentajes del PIB de 2019)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se considera la misma cantidad de recursos para 6 y 12 meses.

Más allá del financiamiento, cabe destacar que existen problemas operacionales para implementar estas transferencias. Desde el punto de vista sanitario, lo ideal es promover el distanciamiento físico y hacer transferencias por medios electrónicos. Sin embargo, dado que una parte importante de la población no está bancarizada, hay que encontrar otras soluciones, como pagos por teléfono celular o distribución de efectivo, pero evitando aglomeraciones. Asimismo, para implementar transferencias a muy corto plazo, es necesario contar con amplios registros sociales actualizados. Al respecto, uno de los desafíos mayores es el catastro de trabajadores informales, que adolece de la falta de registros en los sistemas de protección social contributivos e incluso en los no contributivos.

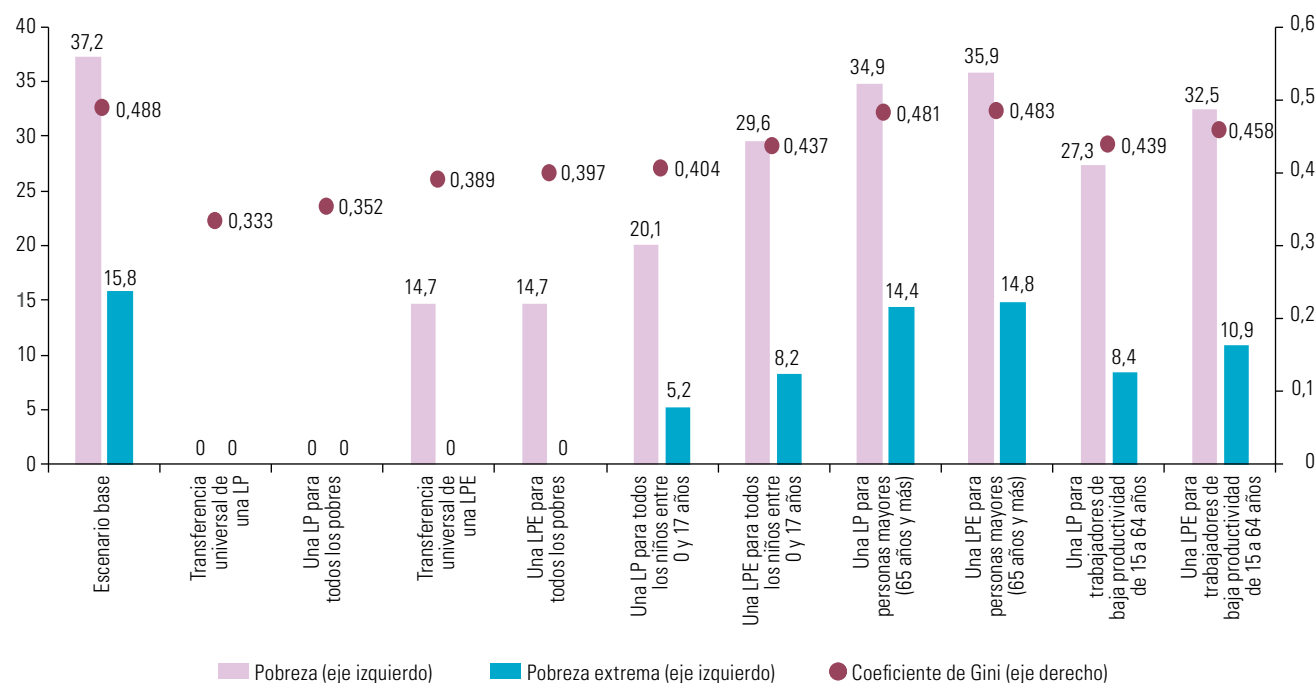
Las distintas modalidades de transferencias monetarias tienen diversos impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Una transferencia de una línea de pobreza (LP) universal para todas las personas que están en dicha condición redundaría en su erradicación temporal. En cambio, otros escenarios de transferencias tienen efectos de distinta significación, según cual sea su población objetivo. Así, una transferencia universal equivalente a la línea de pobreza extrema (LPE) podría erradicar este problema, pero reduciría la pobreza total a alrededor del 15%.

Otro efecto significativo, se encuentra al destinar los recursos equivalentes a una LP a todos los niños, niñas y adolescentes (hasta 17 años de edad). Esta transferencia, si es de carácter anual, reduciría la pobreza de un 37,2% a un 20,1% y la pobreza extrema, a un 5,2%. Obviamente, la transferencia de una línea de pobreza extrema o canasta básica de alimentos tendría un efecto menor en la reducción de la pobreza (véase el gráfico IV.13). Por otro lado, las transferencias destinadas a adultos mayores tendrían un impacto menor en la reducción de la pobreza y la extrema pobreza. No obstante, sin duda mejorarían en forma significativa el bienestar de una proporción considerable de adultos mayores, teniendo en cuenta el bajo nivel de pensiones a nivel latinoamericano, tanto en lo referido a cobertura como a montos. También podría apreciarse un impacto relativamente importante al efectuar transferencias destinadas a trabajadores de los sectores de baja productividad.

Gráfico IV.13

América Latina (18 países^a): impactos en la reducción de la pobreza y extrema pobreza de las transferencias universales y focalizadas en grupos poblacionales específicos, equivalentes a una línea de pobreza y una línea de extrema pobreza mensual, durante un año

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Otro efecto importante de este tipo de transferencias durante un período de un año es la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. De esta forma, las reducciones más significativas en la desigualdad en los ingresos provendrían precisamente de las transferencias equivalentes a una línea de pobreza de carácter universal (el coeficiente de Gini pasaría de 0,488 a 0,333), seguidas de las transferencias destinadas solo a la población en situación de pobreza y luego a la población infantil.

D. Comentarios finales

Como se ha descrito en la primera parte del presente capítulo, las estadísticas sobre el tamaño de la inversión de recursos del gobierno central que los países realizaron en políticas sociales durante 2019 mantienen la tendencia observada en las últimas dos décadas, tanto en su nivel de crecimiento como en la heterogeneidad de situaciones entre distintos países y la prioridad asignada a las diversas funciones sociales.

La información disponible muestra que, entre 2000 y 2019, en promedio, los países de América Latina mantuvieron un crecimiento relativamente estable del gasto público social del gobierno central como porcentaje del PIB y acumularon un 36% de avance. En los últimos años, se destaca una estabilización relativa del gasto público social del gobierno central, en torno al 11,4% del PIB, con montos cercanos a los 950 dólares anuales por persona. Por su parte, los cinco países del Caribe de habla inglesa aquí estudiados acumulan ya cinco años de relativa estabilidad, con montos promedio equivalentes al 11,9% del PIB y 1.500 dólares por persona.

Como se ha resaltado, la heterogeneidad en los niveles de gasto social sigue siendo una característica de la región, con ocho países que asignan menos del 10% del PIB al gasto público social del gobierno central y tres que superan el 17% (Brasil, Chile y Uruguay). En América del Sur y en el Caribe solo un país se mantiene en el grupo de menor gasto del gobierno central, mientras que solo dos países superan este umbral en Centroamérica.

En la región, la cantidad de recursos por persona también es un indicador de dicha heterogeneidad. Chile y el Uruguay destinan más de 2.500 dólares por persona al año, y Barbados, las Bahamas y Trinidad y Tabago asignan más de 2.000 dólares. Entretanto, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras destinan montos per cápita que van de 351 a 175 dólares al año. Como se destacó en ediciones previas del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2018 y 2019b), los países latinoamericanos que enfrentan mayores desafíos sociales para alcanzar las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son los que erogan una menor cantidad de recursos en funciones sociales.

En cuanto a las funciones sociales, destacan las de protección social, educación y salud como las prioritarias en cuanto a la cantidad de recursos asignados. Esto es válido para las tres subregiones analizadas, aunque el peso de la protección social varía. Mientras que en los países América del Sur esta es la función principal, con un promedio de recursos equivalente a casi la mitad (46%) del total del gasto social del gobierno central, entre los países del Caribe anglófono y en Centroamérica, México y la República Dominicana, dicha función pasa a un segundo o tercer lugar (23%).

La cantidad de recursos que los países destinan a la política social es mayor cuando se consideran coberturas institucionales más amplias que el gobierno central y se incluyen instituciones autónomas, en particular las referidas a pensiones contributivas. Además, en muchos casos así se modifica de manera importante la distribución de dichos recursos entre las distintas funciones sociales. Sin embargo, en la actualidad solo es posible analizar datos de nueve países latinoamericanos en algunos años, por lo que se mantiene el desafío de continuar trabajando para ampliar la disponibilidad de estos datos y permitir una mejor comparabilidad del gasto público social en toda la región. Ello es particularmente importante en los países que cuentan con sistemas de recaudación y gasto a nivel subnacional que son autónomos del gobierno central.

En la sección B se pone de relieve el monto de los recursos comprometidos por los países de América Latina y el Caribe para responder con medidas de protección social no contributiva, de transferencias monetarias y en especie, a la crisis económica y social resultante de la pandemia. Se estima que el promedio simple de estos compromisos superará en cerca de 0,6 puntos porcentuales del PIB el gasto en programas de transferencias condicionadas y en pensiones sociales de los países de la región, que en 2018 representó el 0,65% del PIB (un 0,68% del PIB en América Latina y un 0,58% del PIB en el Caribe). En el caso de América Latina, los montos comprometidos, equivalentes en promedio al 1,55% del PIB de 2019, son más del doble del gasto que representaron dichos programas en 2018.

Los compromisos de gasto asumidos en el marco de las medidas aquí analizadas corresponden tanto a movilización de recursos extraordinarios como a reasignaciones presupuestarias entre partidas de gasto o adelantos de pagos ya presupuestados en medidas de más largo plazo. Muchos de los recursos incluso provienen de asignaciones para las mismas funciones sociales, por lo que no necesariamente implican un mayor gasto social en total. Independientemente de la fuente de los recursos, el tamaño de los montos comprometidos revela la elevada importancia que los países han asignado a hacer frente a la crisis social derivada de la pandemia.

El incremento en gasto de los países de la región en protección social, en particular en medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie, se dirigió principalmente a los hogares y personas que vieron sus ingresos afectados por la crisis. Este aumento amplió la magnitud de los apoyos de quienes eran usuarios de programas no contributivos antes de la pandemia, principalmente hogares en situación de pobreza o pobreza extrema (véase el capítulo III), pero también supuso un aumento de coberturas hacia la población no pobre y los estratos de ingreso medio, por la vulnerabilidad en que vive un gran número de hogares de la región, que normalmente no son contemplados por la protección social no contributiva. Dado esto, y en atención a las brechas de cobertura en protección social existentes desde antes de la crisis del COVID-19 que se describieron en el capítulo III, el nivel de gasto en programas no contributivos deberá ampliarse una vez superada la pandemia. En línea con los acuerdos establecidos en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la tercera reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en 2019, será necesario revisar los modelos de financiamiento y asignación de recursos para expandir el desarrollo de sistemas universales e integrales de protección social, con suficiencia de montos y servicios de calidad. Los impactos sobre la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad del ingreso de transferencias monetarias anuales examinados en la sección C ponen de relieve la importancia de incorporar gradualmente en los sistemas de protección social de los países determinadas garantías universales de ingreso, por ejemplo, en forma de una transferencia universal para la infancia y un ingreso básico de ciudadanía.

Los países enfrentan el desafío de adecuar sus ingresos y gastos en funciones sociales para financiar las medidas de recuperación, además de continuar con el desarrollo de sus políticas de más largo plazo para avanzar hacia el logro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El impacto de la pandemia puede así convertirse en una oportunidad para reforzar estas prioridades de los Gobiernos de la región y alinear sus esfuerzos fiscales para reconstruir mejor y con igualdad, sin dejar a nadie atrás.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.
- (2020b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2020c), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- (2020d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2020e), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020f), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- (2020g), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- (2019a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2018), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, E. Espíndola (coord.), Madrid.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014*, Washington, D.C.
- (2001), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*, Washington, D.C.
- Naciones Unidas (2000), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos: Serie M*, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2017), *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*, Washington, D.C., septiembre.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015), *Educación 2030. Declaración de Incheon: hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*, París.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2019
(En porcentajes del PIB, dólares de 2010 y porcentajes)

País	Gasto social				Distribución del gasto social por funciones, 2018 (en porcentajes)						
	En porcentajes del PIB		En dólares constantes de 2010 per cápita		Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente ^a	Total
	2018	2019	2018	2019							
Argentina	13,6	13,0	1 376	1 278	82,9	8,6	6,1	1,9	0,0	0,5	100
Bahamas	7,2	7,6	1 962	2 068	15,8	34,9	34,7	0,4	3,5	10,8	100
Barbados	15,8	14,3	2 551	2 300	27,3	37,1	20,9	7,4	2,9	4,4	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,0	...	308	...	29,5	47,1	17,0	6,4	0,0	0,0	100
Brasil	17,4	17,6	1 932	1 958	73,4	13,0	12,0	0,7	0,3	0,5	100
Chile	16,4	17,1	2 485	2 584	35,3	31,3	29,8	1,9	1,1	0,6	100
Colombia	12,5	2,4	965	976	43,9	26,4	24,0	4,1	1,2	0,5	100
Costa Rica	12,1	12,4	1 197	1 245	34,6	56,4	6,5	0,4	1,0	1,0	100
Cuba	9,3	...	634	...	66,7	18,2	8,1	1,8	5,2	0,0	100
Ecuador	9,1	10,5	469	534	27,0	43,2	25,7	2,0	1,4	0,7	100
El Salvador	9,6	9,8	335	351	35,8	37,2	24,4	0,7	1,4	0,6	100
Guatemala	7,6	7,9	235	250	17,7	41,5	16,5	19,2	2,3	2,8	100
Guyana	12,7	13,7	515	580	18,9	40,9	29,7	7,1	2,0	1,4	100
Haití ^b	5,2	...	38	...	11,0	56,8	16,1	0,9	8,7	6,4	100
Honduras	7,9	7,8	176	175	5,6	62,6	29,2	0,9	0,0	1,6	100
Jamaica	10,3	10,5	502	511	7,3	48,8	34,2	5,7	2,0	2,0	100
México	8,8	9,3	909	955	42,4	34,0	10,8	11,0	1,0	0,8	100
Nicaragua	11,1	10,8	207	190	6,4	43,3	33,3	13,9	1,4	1,6	100
Panamá ^c	8,7	...	1 000	...	15,4	38,3	19,8	20,1	1,9	4,5	100
Paraguay	8,9	9,5	479	501	39,6	35,4	20,9	2,5	0,0	1,7	100
Perú ^d	11,1	11,5	716	748	26,3	33,6	22,0	3,7	4,1	10,3	100
República Dominicana	7,6	7,7	585	614	18,0	52,6	21,7	4,4	2,1	1,3	100
Trinidad y Tabago	13,7	13,5	2 078	2 034	39,3	25,4	20,6	13,0	1,7	0,0	100
Uruguay ^e	17,4	17,7	2 538	2 578	44,8	28,5	21,9	3,3	1,3	0,2	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.

^b Los datos de Haití corresponden a 2014.

^c Los datos de Panamá corresponden a 2017.

^d La cobertura en el caso del Perú es de gobierno general.

^e Los datos del Uruguay no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social.

Cuadro IV.A1.2

América Latina (9 países): gasto social según cobertura institucional, por funciones, 2019

(En porcentajes del PIB, dólares de 2010 y porcentajes)

País	Cobertura	Gasto social		Distribución del gasto social por funciones, 2019 (en porcentajes)						
		En porcentajes del PIB	En dólares constantes de 2010 per cápita	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente ^a	Total
Argentina ^b	Sector público	30,3	3 190	49,8	18,9	21,9	8,5	0,8	0,0	100
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	Gobierno general	22,2	539	21,0	38,9	24,8	8,0	3,2	4,1	100
Brasil	Gobierno general	27,0	3 006	59,2	19,1	19,1	0,2	0,8	1,7	100
Colombia ^d	Gobierno general	19,7	1 517	44,1	21,3	25,9	2,6	3,5	2,6	100
Costa Rica	Sector público	24,5	2 461	31,8	29,8	27,1	10,0	0,7	0,5	100
Cuba ^d	Gobierno general	27,6	1 884	22,4	29,0	38,1	3,9	6,5	0,0	100
El Salvador	Sector público	14,8	529	35,0	26,1	17,5	20,0	1,1	0,4	100
Paraguay ^d	Gobierno general	13,1	702	43,2	29,1	24,0	2,9	0,6	0,0	100
Perú	Gobierno general	11,5	748	24,0	33,6	22,2	3,9	5,3	0,0	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.^a Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.^b Los datos de la Argentina corresponden a 2017.^c Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2016.^d Los datos del Colombia, Cuba y el Paraguay corresponden a 2018.

Anexo IV.A2

Cuadro IV.A2.1

América Latina y el Caribe (28 países): medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie en respuesta a la crisis del COVID-19 consideradas para la estimación de gasto, al 6 de noviembre de 2020

País	Medida	Tipo de medida (prioritario)	Innovación (prioritaria)	Gasto estimado (en porcentajes del PIB)
Antigua y Barbuda	Entrega de alimentos del Programa Nacional de Comidas Escolares (National School Meals Programme)	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	0,03
	Programa de asistencia alimentaria de emergencia COVID-19 (COVID-19 Emergency Food Assistance Programme)	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
Argentina	Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	2,23
	Bono para usuarios de Pensiones no Contributivas	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Tarjeta Alimentar (ampliación de acceso y cambio en modalidad de entrega)	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Ajuste a la modalidad de entrega de alimentación escolar	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Pago extraordinario a jubilados	Transferencia monetaria	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	MANTA, beca para el desarrollo productivo artesanal	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Programa Fortalecer Cultura	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Bahamas	Asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 (Government Funded Unemployment Assistance for COVID-19)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	0,19
	Vales alimenticios para estudiantes	Transferencia monetaria	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Vales alimenticios y apoyo social	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Barbados	Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables (Vulnerable Family Survival Programme)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	0,03
Belice	Programa especial de ayudas por desempleo (Unemployment Relief Program)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	4,46
	Programa de nutrición escolar	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Programa de asistencia nutricional (Food Assistance Programme)	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Aumento de cobertura del Programa BOOST (BOOST 2.0 or Belize Covid-19 Cash Transfer Program (BCCAT))	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Universal	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	2,83
	Bono Familia	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Canasta Familiar	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono contra el hambre	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Aguinaldo anual de la Renta Dignidad	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	

Cuadro IV.A2.1 (continuación)

País	Medida	Tipo de medida (prioritario)	Innovación (prioritaria)	Gasto estimado (en porcentajes del PIB)
Brasil	Ayuda de emergencia a familias indígenas del programa <i>Bolsa Família</i>	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	4,02
	Aumento de cobertura del programa <i>Bolsa Família</i>	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
	Transferencia anticipada del monto del Beneficio de Prestación Continua (BPC)	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Ayuda de emergencia (Auxilio Emergencial)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Distribución de comidas escolares	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Distribución de canastas de alimentos a familias indígenas	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Compra de alimentos de agricultores familiares	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
Chile	Bono de Emergencia COVID-19	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	1,83
	Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 por COVID-19 (IFE 2.0)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Plan de Protección Clase Media 2: Subsidio de Arriendo para la clase media	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Plan de Protección Clase Media: bono no reembolsable para la clase media	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Colombia	Familias en Acción (entrega de giros adicionales)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	1,16
	Jóvenes en Acción (entrega de giros adicionales)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Programa de Adultos Mayores (Colombia Mayor) (entrega de giros adicionales)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Colombia está Contigo, apoyo al adulto mayor	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Programa de Alimentación Escolar	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Ingreso Solidario	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Canastas nutricionales Primera Infancia	Transferencia en especie	Aumento de cobertura de programa existente	
	Programa Colombia está Contigo, un Millón de Familias	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Giro social - compensación por el impuesto del valor agregado (IVA)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Giros de atención humanitaria a las víctimas del conflicto	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Reparación administrativa a las víctimas del conflicto	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Incentivo económico para trabajadores y productores del campo mayores de 70 años	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Apoyo económico excepcional para población en proceso de reintegración (desmovilizados)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Subsidio rural para acueducto	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Colombia está Contigo, programa migrante vulnerable	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Colombia está Contigo, programa población vulnerable	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Aporte en matrícula de estudios universitarios	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Manos que Alimentan	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Tiendas para la Gente	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	

Cuadro IV.A2.1 (continuación)

País	Medida	Tipo de medida (prioritario)	Innovación (prioritaria)	Gasto estimado (en porcentajes del PIB)
Costa Rica	Paquetes de comida de alimentación escolar	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	1,27
	CEN-CINAI en Casa	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Subsidio temporal a personas vendedoras de lotería	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono Proteger	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Subsidio de emergencia del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Adelanto de pensiones del régimen no contributivo	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Subsidio por veda a pescadores	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Ecuador	Bono de protección familiar por emergencia sanitaria	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	0,13
	Kits de alimentación	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Compensación económica para familias que han visto afectado sus ingresos	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono de apoyo nutricional	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
El Salvador	Bono de 300 dólares	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	1,85
	Canastas alimentarias (Programa de Emergencia Sanitaria)	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
Guatemala	Alimentación escolar	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	1,78
	Transferencias monetarias	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Dotación alimentaria, "Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19"	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Bono Familia	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Apoyo al Comercio Popular	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Kit "Saldremos Adelante"	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor, ampliación de la cobertura	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
	Fondo de asistencia en caso de fallecimiento por COVID-19 en el extranjero	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Guyana	Canastas de ayuda social (Social Relief Hampers)	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	0,34
Haití	Transferencia de acompañamiento social	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	0,84
	Entrega de alimentos	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
Honduras	Honduras Solidaria	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	1,49
	Bono solidario a trabajadores del transporte	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)) (aumento de transferencia y pago especial)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	0,43
	Subvención compasiva COVID-19 - CARE Programme	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Paquetes de dignidad (Dignity kit packages)	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Programa de apoyo a empleados con transferencia de efectivo - CARE Programme: SET Cash	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Subvenciones generales COVID-19 - CARE Programme	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Subsidio para el regreso a la escuela (Back-to-school Grant)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	

Cuadro IV.A2.1 (continuación)

País	Medida	Tipo de medida (prioritaria)	Innovación (prioritaria)	Gasto estimado (en porcentajes del PIB)
México	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a cuatro meses)	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	0,42
	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (adelanto del pago equivalente a cuatro meses)	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Programa Sembrando Vida (aumento de cobertura)	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
	Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca)	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
Panamá	Plan Panamá Solidario	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	1,18
	Vale Panamá	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Paraguay	Tekopora (pago adicional)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	1,14
	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (adelanto del pago de la pensión)	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Programa de Seguridad Alimentaria “Ñangareko”	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Programa Pytyvõ	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Programa Pytyvõ 2.0	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Ampliación de cobertura del programa Abrazo	Transferencia en especie	Aumento de cobertura de programa existente	
Perú	Bono “Yo me quedo en casa” (también conocido como Bono 760 soles o Bono Urbano)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	2,36
	Bono Universal Familiar	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono rural	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Pensiones no contributivas Pensión 65 y CONTIGO (doble pago de manera anticipada)	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Vale de descuento adicional para compra de gas	Transferencia en especie	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Repartición de alimentos de Qali Warma	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Canasta de Alimentos	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Bono para independientes	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono para trabajadores en suspensión perfecta	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono de Electricidad	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Subsidio para trabajadores culturales independientes	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Adelanto de transferencia a usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	Transferencia monetaria	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Segundo Bono Familiar Universal	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono 200 soles para niños	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Aumento de la cobertura del programa CONTIGO	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
República Dominicana	Programa “Quédate en casa”	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	1,70
	Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa’ Ti)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Saint Kitts y Nevis	Entrega de cupones de comida	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	0,01

Cuadro IV.A2.1 (conclusión)

País	Medida	Tipo de medida (prioritario)	Innovación (prioritaria)	Gasto estimado (en porcentajes del PIB)
San Vicente y las Granadinas	Beneficio por desempleo (Unemployment Benefit)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	0,40
	Ingreso Suplementario de Desplazamiento (Displacement Supplementary Income - Stimulus package)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Cajas de amor (Love Box)	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
	Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal (Interim Assistance Benefits for workers in the informal sector)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Beneficio de Asistencia Provisional para sanvicentinos vulnerables (Interim Assistance Benefit for vulnerable Vincentians)	Transferencia monetaria	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Apoyo económico a profesionales culturales y creativos	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
Santa Lucía	Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	0,63
	Programa de apoyo temporal de ingresos para no contribuyentes del NIC (Temporary Income Support Programme for Non-NIC Contributors)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Expansión del Programa de Transferencia Monetaria de la Asistencia Pública (Public Assistance Programme, Cash Transfer)	Transferencia monetaria	Aumento de cobertura de programa existente	
	Aumento del subsidio por discapacidad infantil (Child Disability Grant)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Aumento del subsidio para personas que viven con el VIH (Grant for Persons Living with HIV)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Aumento del subsidio para niños que se encuentran en hogares de acogida (Grant for children in Foster Care)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Programa de Asistencia Eléctrica (Electricity Assistance Programme (EAP))	Transferencia en especie	Medida o programa nuevo	
Trinidad y Tabago	Tarjeta de alimentos (Food Card)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	0,12
	Asistencia Pública (Public Assistance) y Bono por Discapacidad (Disability Grant)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Asistencia en el pago de arriendo domiciliario (Rental Assistance Grant)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Programa de Alimentación Escolar (School Feeding Programme)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Apoyo de Emergencia Alimenticia - Vales de alimentos (Emergency Food Support to New Beneficiaries - Food Vouchers)	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social (TUS) (duplicación de montos de las transferencias)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	0,14
	Asignación Familiar - Plan de Equidad (duplicación de montos de las transferencias)	Transferencia monetaria	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Alimentación escolar	Transferencia monetaria	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
Venezuela (República Bolivariana de)	Caja de alimentos CLAP	Transferencia en especie	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	-
	Bono "Disciplina y Solidaridad"	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono "Quédate en casa"	Transferencia monetaria	Medida o programa nuevo	
	Bono Semana Santa	Transferencia monetaria	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Anexo IV.A3

Metodología de estimación del gasto en medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie anunciadas como respuesta a la crisis del COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe

Las estimaciones sobre compromisos de gasto en medidas de protección social no contributiva anunciadas por los países de la región en el marco de la pandemia de COVID-19 se obtienen a partir de las medidas anunciadas públicamente por los Gobiernos de la región entre el mes de marzo y el 6 de noviembre de 2020. Esta información ha sido sistematizada por la CEPAL en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe y en el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe”²⁹.

Para el análisis presentado en este capítulo se consideraron los siguientes aspectos:

- i) Solamente se incluyen las medidas correspondientes a transferencias monetarias o transferencias en especie.
- ii) Para cada país, la estimación se realiza en la moneda nacional corriente y luego se expresa en dólares corrientes y porcentaje del PIB de 2019.
- iii) Para la estimación de gasto por medida, se da prioridad al gasto ejecutado, según reportan las entidades a cargo de los programas.
- iv) De no contar con información sobre gasto ejecutado, el gasto se estima con base en la información disponible sobre los montos de las transferencias (o el monto equivalente de la transferencia en especie), la cobertura anunciada o ejecutada, el número de entregas o la duración de la medida y la fecha de inicio de la medida. El gasto mensual por medida se estima multiplicando la cobertura anunciada, ya sea en personas o en hogares, por el monto mensual, correspondiente a cada unidad de personas u hogares, según sea el caso.
- v) El monto mensual en moneda nacional corriente se obtiene de la información sobre el monto de la prestación o servicio. En los casos en que las medidas entreguen cantidades diferenciadas según las características de los usuarios (por ingreso, tamaño de hogar, edad o sexo, entre otras cosas), se utiliza la información disponible para incluir el dato más cercano al monto mensual promedio en moneda nacional. De no existir información directa sobre el monto promedio, el cálculo se basa en las características de cada medida.
- vi) Para convertir en dólares corrientes el monto mensual de las transferencias en moneda nacional, se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a octubre de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional (consultada el 11 de noviembre de 2020 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>). En el caso de la República Bolivariana de Venezuela se utilizó la tasa de cambio diaria promedio publicada por el Banco Central de Venezuela (consultada el 13 de noviembre de 2020 [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/tipo-cambio-de-referencia-smc>).

²⁹ Véanse [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>.

- vii) Si alguna medida no incluye información sobre la cobertura o los montos de las transferencias, pero sí sobre el presupuesto, la frecuencia de entrega y la duración, se procede a utilizar esa información para estimar los datos faltantes. Por ejemplo, si una medida se entrega una vez por persona y se tiene información sobre la cobertura y el presupuesto, el monto por persona se puede calcular como la división del presupuesto por la cobertura. El proceso es similar si la información faltante es el monto de la transferencia.
- viii) Una vez estimado el gasto mensual por medida en dólares corrientes, se procede a calcular el gasto por medida entre marzo y mayo, entre marzo y agosto y entre marzo y diciembre de 2020, dependiendo de la duración de cada medida. Por ejemplo, si una medida tiene una duración de diez meses a partir de marzo de 2020, entonces el gasto mensual se multiplica por tres para obtener el gasto estimado de la medida entre marzo y mayo, por seis para obtener el gasto estimado entre marzo y agosto, y por diez para obtener el gasto estimado entre marzo y diciembre. Si una medida va a durar seis meses y su implementación comenzó a partir de abril de 2020, entonces el gasto mensual por medida en dólares se multiplica por dos para obtener el gasto estimado de la medida de marzo a mayo, por cinco para obtener el gasto de marzo a agosto y por seis para obtener el gasto durante el año.
- ix) Una vez estimado el gasto mensual en dólares corrientes, de marzo a mayo, de marzo a agosto y de marzo a diciembre, se procede a estimar el gasto total por país para los mismos períodos, sumando el gasto estimado del período correspondiente para todas las medidas consideradas.
- x) El gasto estimado en medidas no contributivas en transferencias monetarias y en especie de las subregiones se calcula como la suma del gasto estimado de los países pertenecientes a cada subregión sobre los cuales se dispone de información: 18 países de América Latina y 10 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: diez países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y la República Dominicana.
- xi) A fines de comparación, las estimaciones de gasto comprometido en medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie para atender la crisis del COVID-19 en 2020 de cada país se expresan en porcentajes del PIB de 2019. Luego se contrastan estos valores con el dato más reciente disponible sobre el gasto público total del gobierno central (2019), el gasto público del gobierno central en protección social (2019) y el gasto en transferencias condicionadas y pensiones sociales (2018).

La economía del cuidado como sector estratégico para una reactivación con igualdad

Introducción

- A. La crisis del cuidado y el cuidado en las crisis
- B. El trabajo de cuidados en tiempos de COVID-19
- C. Los beneficios de invertir en los cuidados

Bibliografía

Introducción

Las formas actuales de división sexual del trabajo y organización social del cuidado persisten como uno de los nudos estructurales de la desigualdad en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018a). No solo atentan contra el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y su autonomía, sino que también producen una serie de ineficiencias económicas y sociales con externalidades negativas para el conjunto de la sociedad. Además, profundizan las desigualdades porque vulneran los derechos de quienes cuidan y de quienes reciben esos cuidados. En el contexto de la actual pandemia de COVID-19 es posible prever la agudización de estas desigualdades que ya caracterizan a la región.

La disponibilidad y la calidad de los servicios de cuidado se relacionan de forma directa con los niveles de empleo y las condiciones laborales del sector de los cuidados remunerados, en el que la mayoría de los empleados son mujeres (OIT, 2018). A su vez, la oferta de servicios públicos o privados, accesibles y de calidad tiene efecto en la redistribución de las responsabilidades desde los hogares hacia el Estado y el sector privado, lo que libera tiempo de las mujeres y contribuye a su autonomía económica.

En este sentido, el concepto de “economía del cuidado” comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada en los hogares, así como el trabajo doméstico y de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral (véase el diagrama V.1). En este último, destaca en particular la provisión de bienes y servicios para los hogares que realizan las trabajadoras domésticas remuneradas, cuyas condiciones de empleo siguen siendo reflejo de la subvaloración de las tareas de cuidado llevadas al ámbito mercantil. En este concepto se consideran los cuidados en su escala más micro: las labores fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo que se realizan en los hogares. También se consideran las dinámicas de los cuidados situadas en los mercados (empleo y prestación de servicios), la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas.

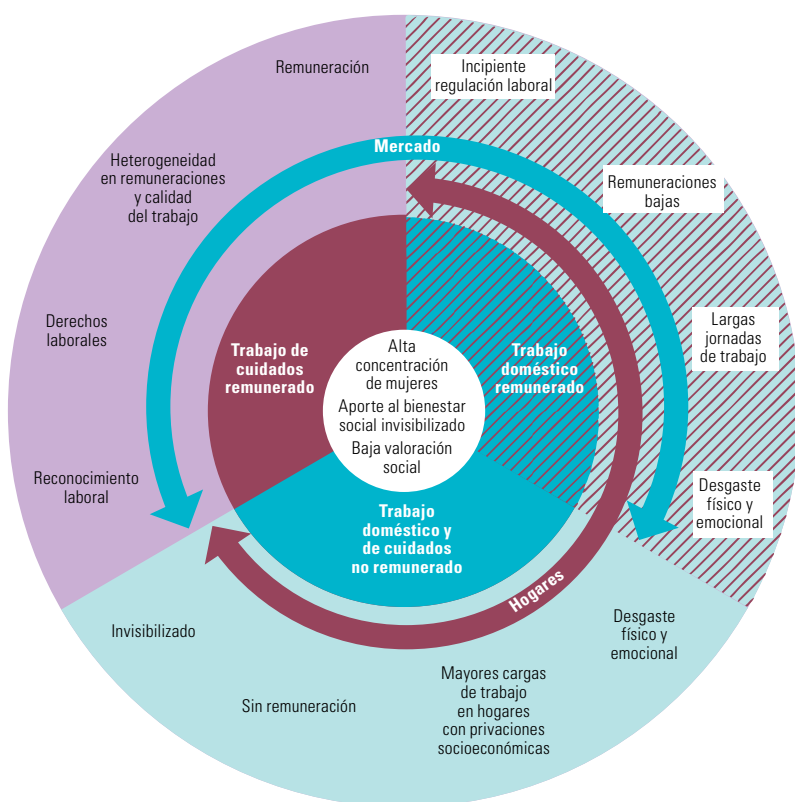


Diagrama V.1
Economía del cuidado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019.

Lo anterior implica que el cuidado es una función social que involucra a personas destinatarias y proveedoras y que debería entenderse como un derecho, específicamente: a cuidar, a ser cuidado, a no cuidar y a autocuidarse. Quien cuida asume responsabilidades hacia la otra persona y realiza diferentes tipos de esfuerzos físicos, mentales y emocionales. El cumplimiento de esta responsabilidad crea un vínculo emocional entre quien cuida y quien recibe el cuidado (CEPAL, 2019).

A su vez, la “organización social del cuidado” se refiere a la manera en que se organiza socialmente la reproducción de las personas. Es decir, la manera en que, las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, de modo interrelacionado, producen y distribuyen el cuidado (Rodríguez, 2015).

En este capítulo se abordan los aprendizajes que se han derivado de crisis anteriores y se reflexiona sobre los beneficios de las respuestas que integran una perspectiva de género y hacen énfasis en la economía del cuidado. Se muestra cómo, incluso antes de la pandemia de COVID-19, la rígida división sexual del trabajo, junto al déficit de políticas integrales de cuidado en la región, tenía grandes implicaciones en términos de brechas entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y de un territorio o país a otro. Luego se caracterizan los efectos que ha tenido la actual pandemia en quienes cuidan, sea de forma remunerada o no remunerada. Finalmente, se argumenta que la inversión en la economía del cuidado sería menor que los costos de la inacción que afectan a diversos grupos de la sociedad. La pandemia ha revelado el enorme costo que supone para los países de la región el hecho de no tener un sistema integrado de cuidados de amplia cobertura, desfeminizado y de calidad. Es urgente invertir en este sector para enfrentar la crisis y garantizar el derecho al cuidado, así como reactivar la economía desde una perspectiva de igualdad de género y desarrollo sostenible. Con ese fin, es fundamental cuestionar la actual distribución del trabajo, el uso de tiempo de hombres y mujeres y la capacidad de acceder a ingresos propios en el marco de la actual organización social del cuidado y de la crisis provocada por la pandemia, la cual impone una carga excesiva de trabajo de cuidado, sobre todo en el caso de las mujeres (CEPAL, 2020c).

En términos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la inversión en la economía del cuidado contribuye, entre otras cosas, a eliminar la pobreza e implementar sistemas y medidas apropiados de protección social para todas las personas (ODS 1), garantizar una vida sana (ODS 3), lograr la igualdad de género (ODS 5), promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible (ODS 8) y reducir las desigualdades (ODS 10).

A. La crisis del cuidado y el cuidado en las crisis

Las últimas crisis mundiales han demostrado que las consecuencias de las recesiones económicas y de la reorganización en el mercado laboral afectan de modo diferenciado a hombres y mujeres (CEPAL/OIT, 2010). La afectación de las crisis no solo se manifiesta a través de los impactos directos, sino también por el efecto del diseño de políticas de reacción y reactivación que, en la mayoría de los casos, no atienden las desigualdades de género.

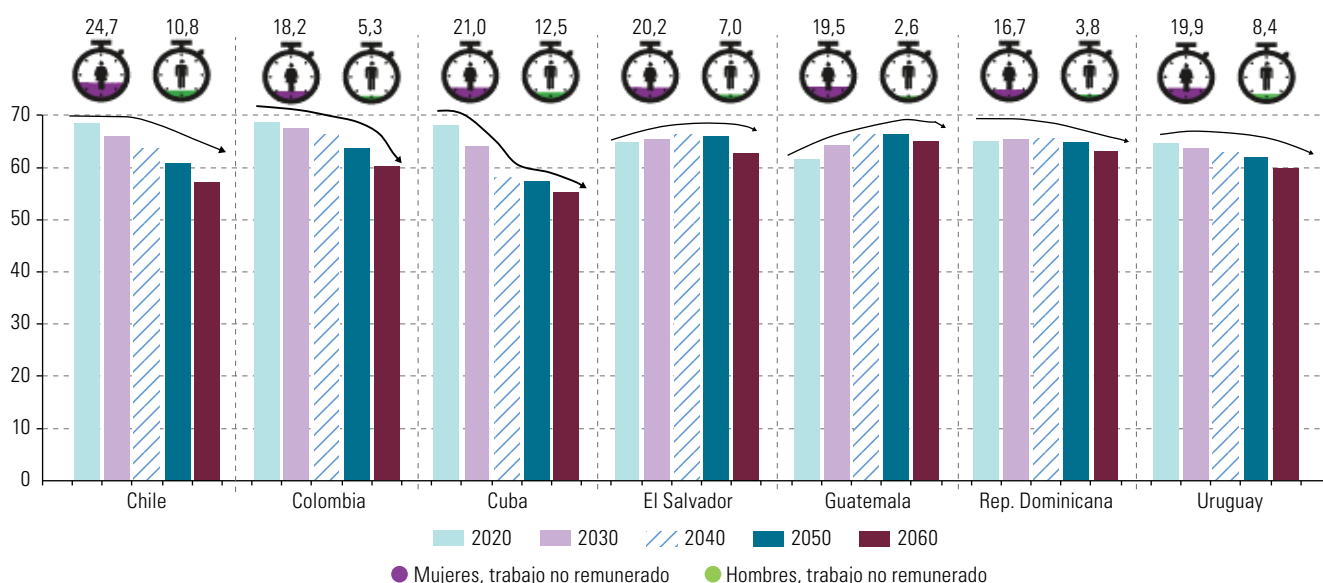
1. La crisis de los cuidados

La “crisis de cuidado” se refiere al desafío de proporcionar sostenibilidad financiera a los sistemas de seguridad social, fortalecer los servicios de salud pública y proveer cuidado a las personas dependientes frente a los cambios demográficos que transforman la estructura poblacional y reducen la proporción de personas disponibles para cuidar.

En varios países de la región, es evidente que el agotamiento del bono demográfico y el proceso de envejecimiento entrañan un aumento de la demanda de cuidados y una disminución de la oferta. Esta escasez de posibles personas cuidadoras puede entrañar para las mujeres una sobrecarga de trabajo no remunerado. Ellas son quienes históricamente han sido responsabilizadas por los cuidados, tal como indica la proporción de horas del día que dedican a los quehaceres domésticos y los cuidados no remunerados (véase el gráfico V.1). El modelo actual de organización social de los cuidados ya no es sostenible. Este se basa en las familias y se mantiene gracias al trabajo no remunerado de las mujeres, sin suficientes mecanismos estatales y de mercado para asumir la responsabilidad social del cuidado (CEPAL, 2019).

Gráfico V.1

América Latina (7 países): posibles personas cuidadoras y proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), según sexo, 2020-2060^{a b c}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019.

^a Las posibles personas cuidadoras se definen como las personas de 15 a 64 años, y su porcentaje se calcula en función de la población total, masculina o femenina, según corresponda.

^b En el cálculo del indicador 5.4.1 de los ODS se consideran el trabajo doméstico y de cuidado realizado para el propio hogar u otros hogares o la comunidad y el trabajo voluntario, excepto en los casos de Cuba y Guatemala. Los datos corresponden al total nacional. Los datos se refieren a la población de 15 años o más.

^c El indicador 5.4.1 de los ODS fue calculado para los siguientes años: Chile, 2015; Colombia, 2017; Cuba, 2016; El Salvador, 2017; Guatemala, 2017; República Dominicana, 2016, y Uruguay, 2016.

Antes de la pandemia de COVID-19, las mujeres de la región dedicaban más del triple de tiempo al trabajo no remunerado que los hombres. La presencia de niños y niñas en los hogares, sobre todo en los más pobres, provoca una sobrecarga de trabajo de cuidados para las mujeres, lo que a su vez limita sus posibilidades de participación en el mercado laboral. Tal como muestran los datos de diez países de la región, el principal obstáculo para la plena inserción de las mujeres en el mercado laboral está relacionado con las responsabilidades familiares, expresadas en trabajo doméstico y de cuidados. Alrededor de un 60% de las mujeres en hogares con presencia de niños y niñas menores de 15 años declara no participar en el mercado laboral por atender responsabilidades familiares, mientras que, en hogares sin presencia de niños y niñas del mismo tramo de edad, esta cifra se acerca a un 18% (véase el gráfico V.2). La estratificación socioeconómica de la región y la falta de oferta de servicios públicos de calidad hacen que esta realidad afecte

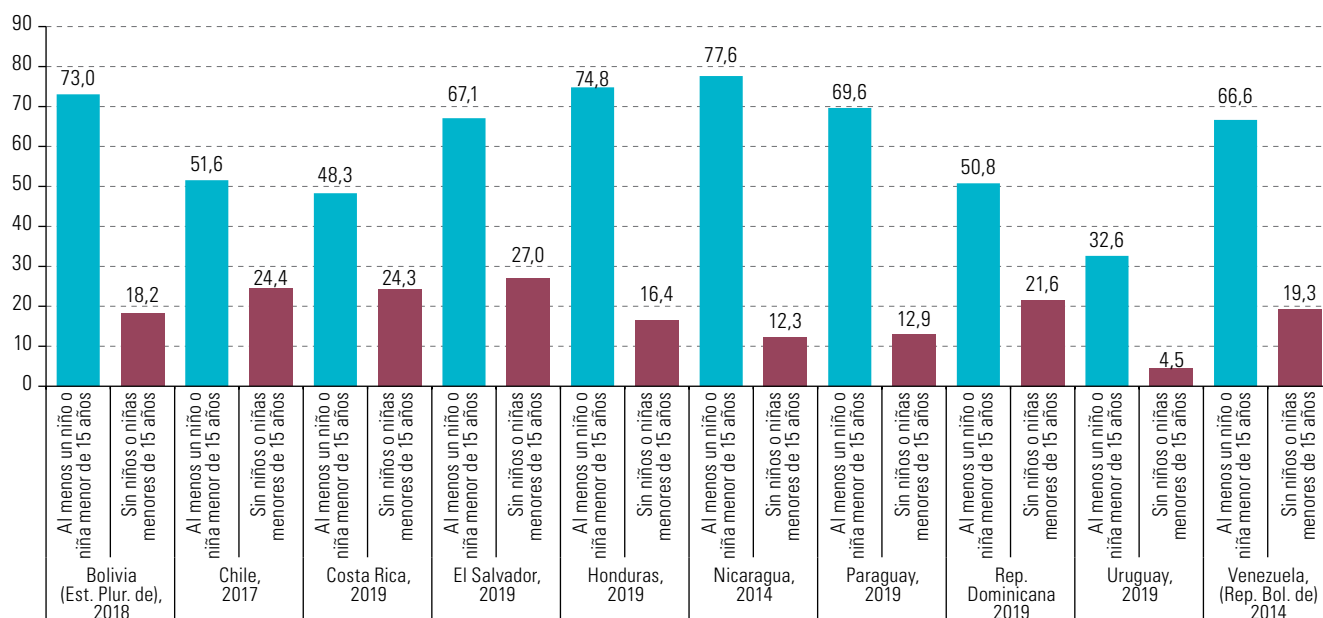
en mayor medida a los hogares de menores ingresos. Estos encuentran más dificultades para decidir cómo organizar los cuidados al no poder comprar en el mercado los bienes y servicios que permitan aliviar la carga de trabajo no remunerado (CEPAL, 2019). En los hogares del primer quintil de ingresos, una de cada tres mujeres de 20 a 59 años se encuentra fuera del mercado laboral por atender responsabilidades familiares. Entretanto, en los hogares del quinto quintil, esta situación afecta en promedio al 5% de las mujeres.

Gráfico V.2

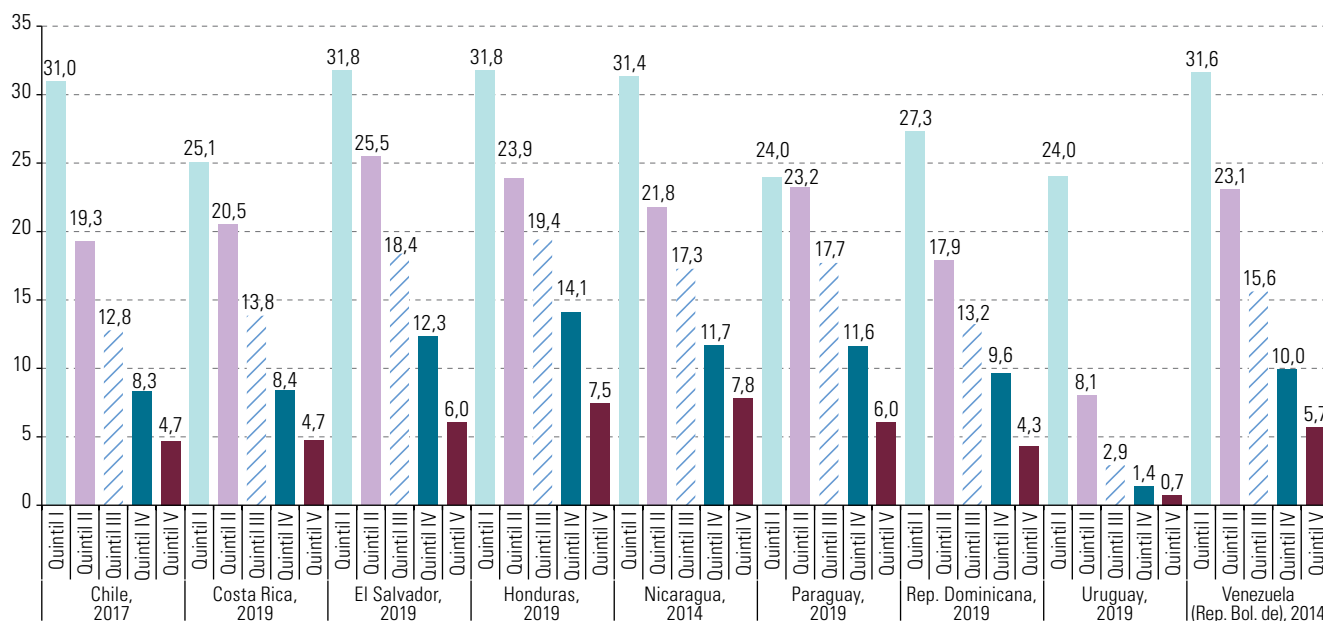
América Latina (10 países): mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2019

(En porcentajes)

A. Según presencia de niños y niñas menores de 15 años en el hogar



B. Según quintiles de ingresos

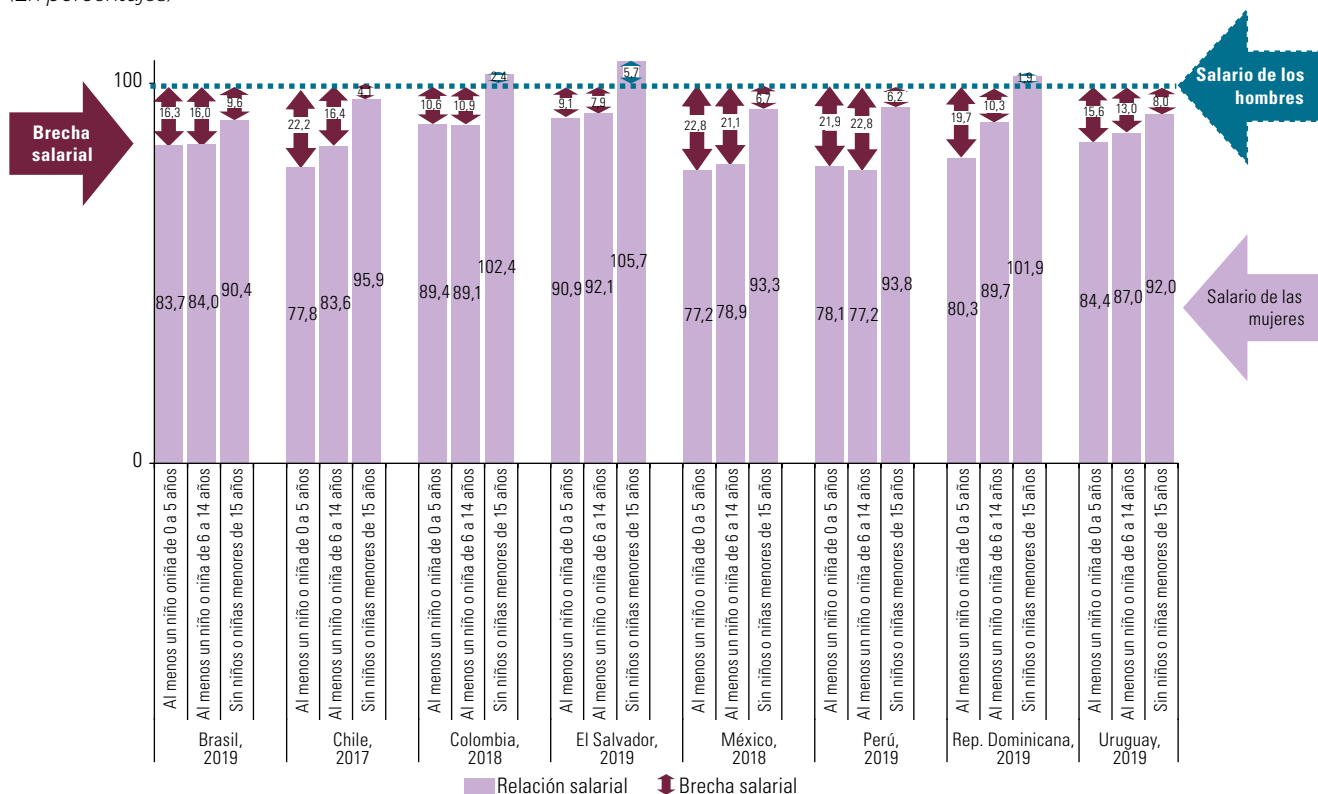


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los datos sugieren que los períodos extendidos fuera del mercado laboral pueden entrañar un deterioro de las trayectorias laborales y de los ingresos presentes y futuros. Esta situación se acentúa sobre todo en las mujeres en los primeros años de la maternidad y la crianza, lo que se conoce como impuesto a la maternidad (*mommy tax*) (Waldfoegel, 1997; Sigle-Rushton y Waldfoegel, 2007; Crittenden, 2002). Los datos de América Latina (véase el gráfico V.3) ponen de relieve que la presencia de niños o niñas en el hogar aumenta la brecha salarial de género. En algunos países se agudiza aún más esta brecha ante la presencia de niños y niñas de 0 a 5 años de edad.

Gráfico V.3

América Latina (8 países): ingresos de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 59 años que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario de los hombres de iguales características, según presencia de niños y niñas por tramos de edad, último año disponible (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Las categorías son mutuamente excluyentes, si en el hogar hay presencia de menores en los dos tramos de edad (0 a 5 años y 6 a 14 años), queda clasificado en la categoría "Al menos un niño o niña de 0 a 5 años".

Según Nancy Folbre (1994), se produce una privatización de los costos del cuidado hacia las mujeres y una socialización de las ganancias, puesto que toda la sociedad, también de manera diferenciada, disfruta de los beneficios generados por el trabajo no remunerado. Diversos estudios han mostrado que, si los costos del cuidado se incorporaran en los salarios, estos últimos experimentarían un aumento sustancial. Por lo tanto, en la región existe un vínculo entre el trabajo no remunerado y el trabajo mal remunerado que constituye uno de los elementos que conforman, reproducen y profundizan la desigualdad social y de género en América Latina.

Los efectos nocivos de la crisis en el cuidado van más allá de quienes lo proveen. No solo suponen una pérdida de las capacidades que las mujeres tienen y han adquirido, sino que también repercuten en las personas que necesitan de cuidados. Ante la falta de una respuesta pública que permita redistribuir este tipo de trabajo, la injusta organización social del cuidado combina y recrea no solo las desigualdades entre hombres y mujeres, sino también las desigualdades socioeconómicas, étnicas, raciales y territoriales y las existentes entre distintos países. Esto se debe a que el trabajo de cuidado no solo se distribuye de forma desigual, sino que constituye a su vez un vector de desigualdad.

Las mujeres pertenecientes a los hogares del quintil de menores ingresos dedican alrededor de un 39% más de horas semanales al trabajo de cuidado no remunerado que las pertenecientes a los hogares del quintil de mayores ingresos (CEPAL, 2019). Esta estratificación socioeconómica del tiempo implica que se corre el riesgo de vulnerar el derecho de cada persona de cuidar y ser cuidada, si no se diseñan estrategias de cuidado que sean flexibles y de calidad.

Las soluciones de cuidado están vinculadas a la disponibilidad de tiempo e ingresos. La pandemia provocada por el COVID-19 ha afectado en gran medida la provisión de servicios de cuidado y los ingresos de los hogares. En consecuencia, las familias se ven enfrentadas a diseñar nuevos arreglos de cuidado. En el caso de los niños y niñas que no están asistiendo a centros educativos por causa del virus, existe una exposición a nuevos peligros. Por ejemplo, corren riesgos al acompañar a sus padres a sus lugares del trabajo, donde no necesariamente existen las condiciones adecuadas para su permanencia. Por otro lado, en el caso de las mujeres adultas mayores, en particular las abuelas, existen también peligros asociados a los nuevos requerimientos del cuidado de niños y niñas con el fin de liberar el tiempo de las madres para que continúen con su actividad remunerada. Antes de la crisis, esas madres contaban con el tiempo en que sus hijos estaban en centros de cuidado o instituciones educativas. En menos de cinco años aumentó la proporción de personas adultas mayores que realizan tareas de cuidado no remunerado de sus parejas o para otros familiares y amigos (Huenchuan, 2018). En particular, cabe destacar que las personas mayores desempeñan un papel prominente en el cuidado de sus coetáneos. Por ejemplo, en Cuba los cuidadores de personas de la cuarta edad (mayores de 85 años) suelen ser personas de 60 años y más (64,2%) (Selman-Houssein y otros, 2012). Asimismo, en Colombia, la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) en 2015 dio a conocer que el 83,9% de quienes cuidaban a personas adultas mayores eran mujeres y el 16,7% de ellas tenían 60 años o más (MINSALUD/Colciencias, 2015). La población adulta mayor, además de proveer cuidados, es un segmento con un riesgo elevado frente a la enfermedad por COVID-19. Exponer a estas personas al cuidado de otras personas adultas mayores o de niños y niñas puede redundar a su vez en una mayor demanda de cuidados, lo que además aumentaría los requerimientos de un sistema de salud ya colapsado por la pandemia en la mayoría de los países de la región.

En el marco de las medidas de reapertura de la economía que consideren los efectos de género y su interseccionalidad con el ciclo de vida, se debe evitar la vulneración de derechos, tanto de las personas que requieren cuidados como de quienes cuidan. Un buen ejemplo en ese sentido es la decisión de Costa Rica de mantener los centros de cuidado abiertos pese a la pandemia. De este modo se protege el derecho a cuidar y el derecho a ser cuidado de quienes no tenían otra posibilidad que apelar a servicios de cuidado externos al hogar.

La movilidad a causa de los cuidados también es un factor de desigualdad entre hombres y mujeres en la organización social del cuidado. Ya desde antes de la crisis, los tiempos de traslado de hombres y mujeres por motivos de cuidados divergían (CEPAL, 2017; Rico y Segovia, 2017). Durante la pandemia, si bien la movilidad de las personas se vio reducida, las necesidades de desplazamiento de niños y niñas con progenitores

que no conviven con ellos no fueron tomadas en consideración en la región, salvo contadas excepciones. Por ejemplo, en la Argentina se conceden permisos especiales para el desplazamiento de padres y madres y de sus hijos durante el confinamiento, con el objetivo de evitar la sobrecarga de un solo responsable¹.

2. Los sesgos de género en las medidas de reactivación de las crisis

Los paquetes de estímulo creados para mitigar los efectos de las crisis asociados a la generación y protección de empleos, la provisión de subsidios a hogares más pobres y, en general, los incrementos en el gasto social no siempre tienen un efecto positivo en la autonomía de las mujeres. Al no incorporarse una perspectiva de género en las acciones de respuesta, se podrían profundizar las desigualdades de género. El diseño de respuestas centradas en el análisis de la economía del cuidado puede contribuir a que se mejore la calidad del empleo en el sector, se incentive la producción en otros sectores y se promueva la aspiración a un desarrollo sostenible con igualdad.

La economía feminista es una vía para lograr el cambio necesario que permita enfrentar la crisis desde una nueva perspectiva. Ello implica una revisión sistemática de los supuestos de la teoría económica neoclásica, representante de la visión ortodoxa y caracterizada por su sesgo androcéntrico (Elson, 1995; Folbre, 1994). Según Folbre (1994), la visión ortodoxa de la economía ha impedido proveer un análisis económico convincente del desarrollo económico y la reproducción social. Los sesgos de género para enfrentar la crisis determinan el diseño de las respuestas y su capacidad de revertir o profundizar las desigualdades. Dichos sesgos podrían organizarse de la siguiente manera:

a) Sesgo sobre los roles de género en relación con el mercado laboral

Uno de los sesgos de género que existen en el diseño de políticas públicas para enfrentar las crisis económicas se relaciona con la idea de que el trabajo remunerado de las mujeres constituye un aporte secundario al ingreso familiar. Por contrapartida, el sesgo del “varón proveedor” presupone que existe una mujer cuidadora, y se expresa de las siguientes formas:

- priorización de los sectores masculinizados en las políticas de generación de empleo (construcción, energía, entre otros);
- condicionalidades en los programas de transferencias que cuentan implícitamente con el tiempo de las mujeres (CEPAL, 2013), y
- ausencia de políticas que permitan una redistribución efectiva del trabajo de cuidado.

La prevalencia de este imaginario se ha sostenido pese a los cambios sociodemográficos recientes, a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral y al importante papel que desempeñan los aportes de las mujeres en el sustento de sus familias.

Antes de la crisis, las mujeres presentaban brechas salariales respecto a los hombres, mayores niveles de informalidad y estaban sobrerrepresentadas en los trabajos de cuidados. Pese al aumento de los años de estudios de las mujeres y a un incremento en su participación en los mercados de trabajo de 8 puntos porcentuales solo en el período 1990-2010 (OIT, 2019), la tasa de participación laboral femenina no alcanzaba a ser poco más que dos tercios de la masculina en 2019. Esto se suma a la mayor participación de las mujeres en trabajos a tiempo parcial, temporal (solo algunos meses del año) o como cuentapropistas (OIT, 2019).

¹ “Resolución 132/2020: se establece una excepción a la restricción de circulación en los casos de niñas y niños cuyos progenitores no residen en el mismo hogar, se dispone que se priorice la permanencia de los niños en el hogar que constituye su centro de vida, por lo que podrán ser trasladados a la residencia del otro progenitor, familiar o referente afectivo por única vez si los mismos no se encuentran en él al inicio de la medida de aislamiento” (véase [en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=ARG>).

b) Sesgo de género en los ajustes fiscales

Una de las vías que tienen los Estados para reaccionar ante las crisis es mediante el gasto fiscal. Sin embargo, en dichas operaciones se suelen pasar por alto las diferencias de posiciones, en tanto agentes económicos, de hombres y mujeres. Así, por ejemplo, la austeridad fiscal puede pasar por el recorte de recursos bajo el supuesto de que determinados bienes y servicios puedan ser suplidos en el marco de las familias, incluidos los servicios relacionados con la salud y la educación, lo que afecta directamente el tiempo de las mujeres (Elson, 2010). Con ello se refuerza la rígida división sexual del trabajo, en vez de transformarla.

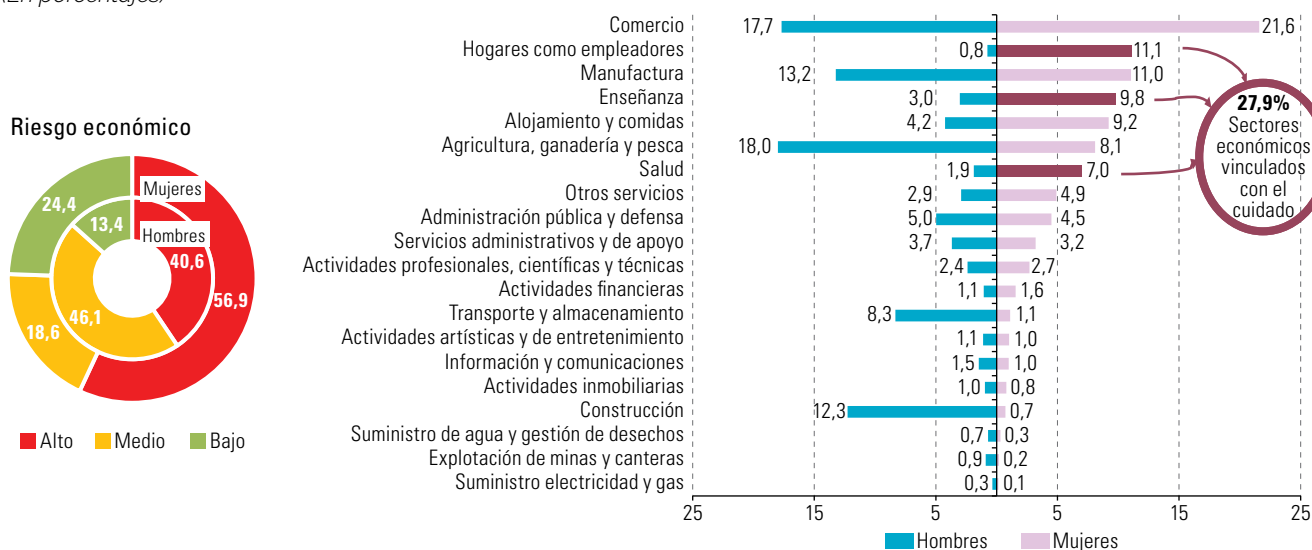
Estas políticas de ajuste fiscal, aunque en apariencia muestren un balance positivo, esconden ineficiencias e impactos negativos en el bienestar y las posibilidades de autonomía de las mujeres. Esto se debe a que, por lo general, apuntan al recorte de prestaciones o servicios más vinculados a la vida de las mujeres.

c) Sesgo de género en la asignación de recursos

Históricamente, en las políticas de reactivación de las crisis se han priorizado sectores como la minería, la construcción y la explotación de recursos naturales, que tienen altos niveles de participación masculina. La actual crisis presenta singularidades que deben considerarse en el diseño de la asignación de recursos. Las mujeres ocupadas están concentradas en sectores que se ven muy afectados, tales como el comercio (21,6%), la manufactura (11,0%), el turismo (9,2%) y el servicio doméstico (11,1%) (véase el gráfico V.4). Es decir, los sectores de alto riesgo en la pérdida del empleo concentran alrededor del 56,9% de las mujeres ocupadas.

Gráfico V.4

América Latina (promedio ponderado de 17 países): distribución de la población ocupada por sectores de la actividad económica y riesgo económico, según sexo, alrededor de 2019^{a b c}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los sectores de actividad económica se han estandarizado de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4.

^b Se clasificaron los sectores económicos en función del riesgo de reducir el volumen de la producción y la cantidad y calidad del empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios por el virus del COVID-19. Se consideran de alto riesgo los sectores de comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas, industrias manufactureras, actividades de alojamiento y de servicio de comidas, hogares como empleadores, actividades inmobiliarias y servicios administrativos y de apoyo. En riesgo medio se incluyen los sectores de transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; artes, entretenimiento y recreación; minería y canteras; actividades financieras y de seguros; otras actividades de servicios; construcción, y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Entre los sectores de bajo riesgo están las actividades de salud y asistencia social; la enseñanza; las actividades profesionales, científicas y técnicas; la administración pública y la defensa; las actividades sanitarias y las actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

^c Los datos corresponden a 2019 en el caso de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay; a 2018 en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y México; a 2017 en el caso de Chile, y a 2014 en el caso de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de).

La pandemia de COVID-19 está agudizando las desigualdades de género en el mercado laboral. Según las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por los efectos de la pandemia, la tasa de desocupación de las mujeres a nivel regional podría ubicarse en alrededor del 15,2% y la de los hombres, en un 12,3%, al cierre de 2020, comparadas con un 9,6% y un 7,1%, respectivamente en 2019 (CEPAL, 2020a). Se proyectaba además que el número de mujeres en situación de pobreza alcanzaría la cifra de 118 millones en 2020².

Otro factor determinante en cuanto al modo en que se asignan recursos tiene que ver con la forma de incluir y analizar la economía del cuidado en los presupuestos nacionales. En general, al momento del diseño presupuestal, los servicios de cuidado son considerados en la partida de gasto social. Sin embargo, en estudios recientes (Braunstein, van Staveren y Tavani, citados en CEPAL, 2019; OIT, 2018) se ha encontrado que los recursos que se destinan a la economía del cuidado constituyen más bien una inversión y tienen un impacto positivo en el resto de la economía. Se ha observado que los recursos invertidos en políticas de cuidado redundan en una mayor generación de empleos en sectores tradicionalmente feminizados. De este modo se mejora la cantidad y la calidad de los empleos y el nivel de ingresos de quienes se emplean en estos sectores. Este aumento del ingreso repercute en la capacidad de consumo de los hogares, lo que a su vez mejora la actividad económica y permite que una parte de lo invertido vuelva en forma de recaudación (véase el diagrama V.2).

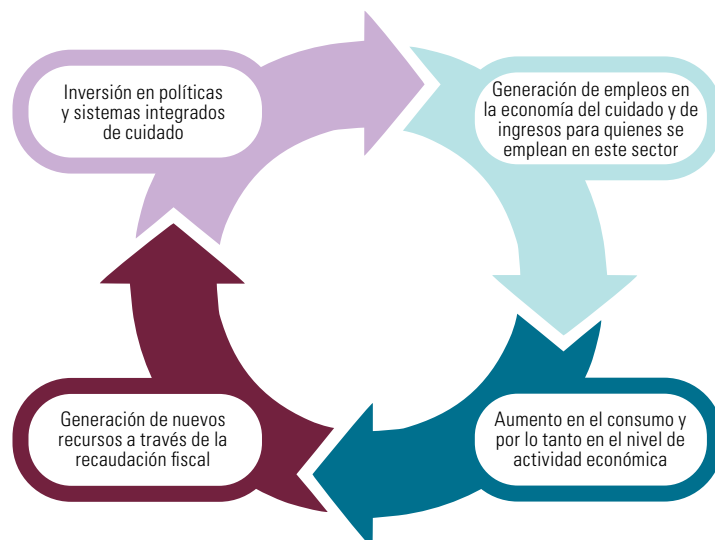


Diagrama V.2
Círculo virtuoso de inversión en la economía del cuidado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

d) Sesgo de género en el sector financiero

La ampliación del acceso de los hogares y las empresas al sector financiero constituye una potente iniciativa para la reactivación económica. Tener en cuenta las brechas financieras de género es clave para que estas iniciativas beneficien tanto a hombres como a mujeres. Es fundamental garantizar el acceso de las mujeres, no solo en su condición individual, sino también como empresarias. Las medidas que se tomen no deberían basarse en estereotipos en cuanto a la evaluación de riesgo, el historial crediticio, la exigencia de avales y las garantías.

² En esta proyección no se considera el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia para mitigar el impacto económico de la pandemia.

Según diversos estudios, las mujeres tienen menor acceso a productos y servicios financieros, obtienen montos más reducidos en los créditos y otros productos financieros que solicitan, y pagan tasas de interés más elevadas, aunque son sistemáticamente mejores pagadoras que los hombres (CEPAL, 2019; Hess, 2020). Los últimos datos obtenidos³ revelan que existe una brecha de género, tanto en el número de créditos como en sus montos totales. Por ejemplo, en Chile, con datos a diciembre de 2018, la base de mujeres deudoras alcanza 2 puntos porcentuales menos que la de hombres deudores. Para 2018, en Costa Rica, esa diferencia era de 22 puntos porcentuales, y en Guatemala, de 28 puntos porcentuales. El monto total de crédito vigente de las mujeres es 40 puntos porcentuales menor que el monto acumulado por los hombres en el caso de Chile, 32,9 puntos porcentuales menor en el caso de Costa Rica y 44 puntos porcentuales menor en el caso de Guatemala. No solo el monto total de los créditos de las mujeres es menor que el de los hombres, sino que además las mujeres mantienen una deuda promedio significativamente menor que la de los hombres. Los datos correspondientes a Guatemala muestran diferencias en las condiciones de crédito que se aplican a hombres y mujeres. La tasa de interés promedio para las operaciones suscritas por mujeres fue de un 20,8% mientras que, en el caso de los hombres, fue de un 19,2% (SIB, 2018). Estos datos son coherentes con los hallazgos de Chile y Costa Rica.

B. El trabajo de cuidados en tiempos de COVID-19

La crisis sanitaria en curso pone en evidencia la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe. Urge concebir respuestas a las necesidades de cuidados desde un enfoque de género. Como ha mostrado la CEPAL en reiteradas ocasiones, las mujeres son quienes, de forma remunerada o no remunerada, realizan la mayor cantidad de tareas de cuidados (CEPAL, 2019).

1. Los impactos de la pandemia en el trabajo de cuidados en los hogares

Las medidas de confinamiento y distanciamiento físico han afectado de un modo particular las dinámicas de género al aumentar drásticamente la carga de cuidados. Por este motivo se han acentuado las desigualdades entre hombres y mujeres, y se han creado nuevas desigualdades y recreado las desigualdades existentes con la actual organización social del cuidado. Ha recaído en el hogar la presión de los requerimientos educacionales y de esparcimiento, las necesidades de atención de salud de las personas enfermas y la necesidad de mantener el trabajo remunerado en un contexto de incremento del desempleo y de una masiva salida de la población de la fuerza laboral.

El tiempo que los adultos del hogar dedican a la supervisión de las actividades es un claro ejemplo de la sobrecarga de las tareas de cuidados. En su mayoría, las mujeres son las que asumen las responsabilidades respecto de los requerimientos escolares de los hijos. No solo tienen que ocuparse del cumplimiento académico, sino también del desarrollo de habilidades para el uso de las plataformas digitales. La desigualdad en los tiempos dedicados al acompañamiento a las tareas escolares se ha visto exacerbada debido a la pandemia. En el Uruguay, la mayor parte de la demanda de las tareas educativas en los hogares fue absorbida por las madres. Según las percepciones de la población de este país en abril

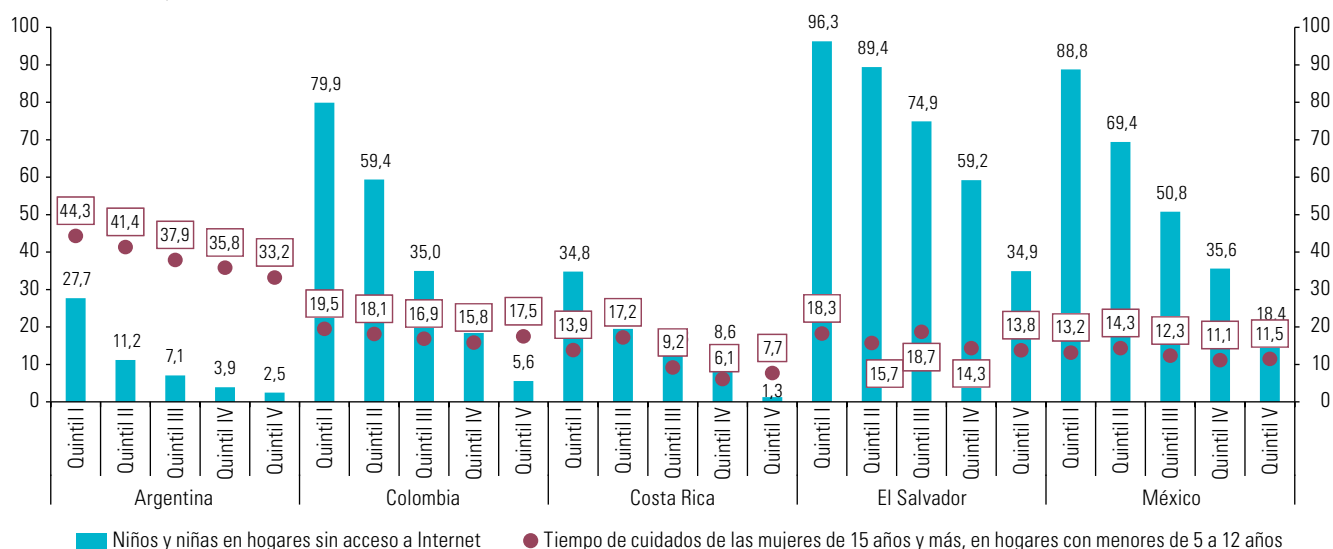
³ Los datos presentados en esta sección corresponden a la decimotercera versión del informe *Género en el Sistema Financiero*, de la Comisión para el Mercado Financiero de Chile, con datos a diciembre de 2018 (CMF, 2019), el *Boletín Trimestral de Inclusión Financiera*, N° 20, de la Superintendencia de Bancos de Guatemala, con datos al 30 de septiembre de 2018 (SIB, 2018), y el *Informe de brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso del sistema financiero en Costa Rica*, elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres, la Superintendencia General de Entidades Financieras y el Sistema de Banca para el Desarrollo de Costa Rica, con datos a diciembre de 2018 (INAMU/SUGE/SBD, 2019).

de 2020, un 73% de las personas pensaban que las madres son quienes habitualmente apoyan a los niños y niñas en sus tareas, mientras que solo un 10% indicó que los padres son los principales participantes en esta materia (ONU-Mujeres/UNICEF, 2020). En Chile, por su parte, la información muestra que durante la pandemia las mujeres dedicaron en promedio 5,4 horas semanales al acompañamiento en tareas escolares, mientras que los hombres dedicaron 2,4 horas semanales entre los meses de julio y agosto de 2020. Un 71% de los hombres en hogares con menores de 18 años declara no haber dedicado ningún tiempo al acompañamiento escolar en la semana de referencia, en comparación con un 48% de las mujeres (Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales, 2020).

Solo la búsqueda de dispositivos o las gestiones para garantizar una conexión a Internet, imprescindible para la realización de las actividades educativas, pueden ser un difícil desafío. Por lo general, las mujeres han estado vinculadas a la educación y otras tareas conexas. Las condiciones educativas en el marco de la pandemia han hecho que aumenten los requerimientos, no solo de infraestructura en los hogares, sino de tiempo, sobre todo de las mujeres, para que niños, niñas y adolescentes no se desvinculen del sistema de enseñanza a pesar del distanciamiento físico. Al ser los hogares de los primeros quintiles los que tienen menor acceso y, además, donde las mujeres destinan más horas al trabajo no remunerado, en esta situación se agudizan las desigualdades socioeconómicas y de género (véase el gráfico V.5). En la región solo dos tercios de las personas tienen conexión a Internet. Si se considera solo la zona urbana, casi la mitad (46%) de niños y niñas de 5 a 12 años vive en hogares que no están conectados a Internet (CEPAL, 2020b). Según información recogida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia en agosto de 2020, en un 4,5% de los hogares los niños y niñas no habrían podido continuar sus actividades educativas desde el cierre de las escuelas, debido a restricciones de presupuesto para pagar la escuela (41%), la no disponibilidad de Internet (23%) o la no disponibilidad de dispositivos para recibir clases virtuales (17%) (DANE, 2020).

Gráfico V.5

América Latina (5 países): niños y niñas en hogares sin acceso a Internet y tiempo de trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, según quintiles de ingreso, último año disponible^{a b} (En porcentajes y horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), el Repositorio de información sobre el uso del tiempo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/infografias/repositorio-informacion-uso-tiempo-america-latina-caribe>.

Nota: Datos nacionales, salvo en el caso de la Argentina, donde se analizaron 31 aglomerados urbanos.

^a Niños y niñas de entre 5 y 12 años de edad.

^b Las bases de datos de la BADEHOG corresponden a 2018, excepto en los casos de Chile y el Ecuador, que corresponden a 2017. Las encuestas de uso del tiempo corresponden a 2017 en el caso de Colombia, Costa Rica y El Salvador, a 2014 en el caso de México y a 2013 en el caso de la Argentina.

Recuadro V.1

Producción de información sobre los cuidados en tiempos de pandemia

Durante la pandemia, en varios países se han realizado esfuerzos por relevar información sobre la distribución de los cuidados en los hogares como consecuencia de las medidas de confinamiento y las variaciones en el empleo. La Argentina, Colombia, Chile, México y el Uruguay han puesto en marcha importantes esfuerzos encaminados a levantar datos sobre las dinámicas que se han producido en el seno de los hogares en términos de cuidados y uso del tiempo en el marco de la pandemia.

En algunos países, los datos han sido recogidos como iniciativa de las Oficinas Nacionales de Estadísticas. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), con el apoyo técnico del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), al cierre del 2020 había publicado seis rondas de la Encuesta Pulso Social, con el fin de obtener información sobre el impacto de la situación provocada por el COVID-19 en la sociedad. A su vez, el DANE también recoge información sobre el incremento de mujeres dedicadas a los oficios del hogar en la pandemia mediante la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Además, a partir de septiembre de 2020 se inició el trabajo de recolección de información de la Encuesta de uso del tiempo, que permitirá al país tener información detallada sobre el uso y la distribución del tiempo de la población durante la emergencia sanitaria. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantó la Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML) entre abril y julio de 2020 con el fin de obtener información complementaria a la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), que se realizó durante los momentos más críticos de la pandemia. De modo similar, la ETOE 2020 recoge información sobre el uso del tiempo, diferenciada por sexo para los meses de abril, mayo y junio. En Chile se levantó la Encuesta Social COVID-19 en el marco de una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), que proporciona información sobre la distribución de los cuidados desde los comienzos de la crisis sanitaria. Por último, el Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales levantó un "Estudio Longitudinal Empleo-COVID-19: datos de empleo en tiempo real", que incluye información sobre la participación y las horas semanales dedicadas a la realización de tareas domésticas y de cuidados.

En otros países, a iniciativa de fondos y programas de las Naciones Unidas, se ha obtenido información relevante sobre el tema de los cuidados. En la Argentina, el UNICEF llevó a cabo una encuesta rápida para conocer los cambios ocasionados por el COVID-19 relacionados con las actividades dentro del hogar, el acceso a transferencias sociales, la afectación de los ingresos del hogar y la violencia dentro de los hogares, entre otras cosas. En el Uruguay, ONU-Mujeres y el UNICEF publicaron los resultados de la Encuesta sobre Niñez, Género y Uso del Tiempo, con el objetivo de reflejar la situación en los hogares en el marco de las medidas de distanciamiento físico impulsadas por el Gobierno, centradas sobre todo en las relaciones de género y la situación de la niñez y la adolescencia.

Los datos obtenidos reflejan una mayor percepción de las personas respecto al exceso de trabajo no remunerado que la pandemia ha volcado sobre los hogares. En Colombia, en la segunda ronda de la Encuesta Pulso Social, que se llevó a cabo entre agosto y septiembre de 2020, un 39,6% de las mujeres declararon sentirse más sobrecargadas de tareas, mientras que un 23,5% de los hombres se encontraba en la misma situación. A diciembre de 2020, si bien la percepción de sobrecarga había disminuido, la brecha de género se mantenía con un porcentaje del 29,6% de las mujeres que declararon sentirse sobrecargadas en comparación con un 13,8% de los hombres. La información recogida en la Argentina, entre el 8 y 15 de abril de 2020, indica que un 51% de las mujeres de más de 18 años indicaron que sentían una mayor sobrecarga de tareas del hogar. Las causas principales de esta sobrecarga son la limpieza de la casa (32%), la carga de cuidados (28%), la preparación de la comida (20%) y la ayuda con las tareas escolares (22%). En el Uruguay, por su parte, un 20% de las mujeres declaró sentirse muy o bastante sobrecargada de trabajo durante la pandemia, mientras que solo un 4% de los hombres se declaró en esa situación. En Chile, la Encuesta Social COVID-19, levantada durante el mes de julio de 2020, indica que, desde el inicio de la crisis sanitaria, en un 48,2% de los casos las labores domésticas y de cuidados son realizadas principalmente por mujeres, en un 2,5% principalmente por hombres y en un 49,3% son realizadas por ambos. También muestra que, en un 80,8% de los casos, la distribución de estas labores es la misma que antes de la pandemia, mientras que un 13,4% responde que se ha vuelto menos desigual y un 5,8% que ha aumentado la desigualdad en la distribución de las tareas.

La información relevada por los países indica un aumento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado, así como una distribución desigual entre hombres y mujeres, tanto en la participación como en las horas destinadas a realizar trabajo doméstico y de cuidados. En México, los datos recogidos en abril de 2020 muestran que las mujeres destinaron 31,9 horas semanales al trabajo no remunerado y los hombres, 11,6 horas semanales en promedio. Para el segundo trimestre de 2019, estas cifras alcanzaban 30,8 y 9,2 horas semanales, respectivamente. Respecto a la participación en las tareas de trabajo no remunerado, en México un 91,9% de las mujeres realizó trabajo doméstico o de cuidados no remunerado mientras

Recuadro V.1 (conclusión)

que, en el caso de los hombres, el porcentaje era de un 78%. La Argentina, por su parte, relevó información que permite comparar la situación anterior y posterior a la pandemia. Los datos indican que, en un 68% de los casos, las tareas del hogar eran realizadas habitualmente por mujeres antes de la pandemia y que, durante esta, el número ascendió al 71%.

En el Uruguay, la encuesta llevada a cabo en abril de 2020 permite comparar las horas diarias de trabajo remunerado y no remunerado antes y después del COVID-19, diferenciadas por sexo. Las horas de trabajo no remunerado de las mujeres aumentaron de 6,9 a 8,1 horas diarias, mientras que, en el caso de los hombres, aumentaron de 3,9 a 4,6 horas diarias, lo que representa una variación del 16% y el 15%, respectivamente. En términos de la carga global de trabajo, entre las mujeres cayó un 12%, y entre los hombres, un 21%, lo que se explica en primer lugar por la disminución de las horas de trabajo remunerado. Por su parte, en el caso de Chile, los datos del Estudio Longitudinal de Empleo en contexto COVID-19 sobre la participación en tareas domésticas reflejan que un 38% de los hombres declaró no haberse desempeñado en estos trabajos durante la semana de referencia, en comparación con un 14% de las mujeres. En promedio los hombres destinaron 8,2 horas semanales a estas actividades, mientras que las mujeres dedicaron 17,8 horas semanales durante la pandemia en comparación con las 6,5 y 16,4 horas semanales destinadas por hombres y mujeres respectivamente a estas actividades antes de la pandemia. En los hogares con niños y niñas menores de 14 años, un 57% de los hombres indica no haber dedicado tiempo al trabajo de cuidados en la semana de referencia, en comparación con un 27,6% de las mujeres. Entre quienes sí se dedicaron a cuidados de niños y niñas menores de 14 años, las mujeres durante la pandemia destinaron 18,9 horas semanales, mientras que los hombres dedicaron 8,2 (en comparación con las 16,6 y 5,8 horas semanales que dedicaban hombres y mujeres a estas actividades antes de la pandemia).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Encuesta Pulso Social 2020: resultado segunda ronda (agosto 2020)”, Bogotá, septiembre de 2020 y “Encuesta Pulso Social 2020: resultados - sexta ronda (diciembre de 2020)”, Bogotá, enero de 2021; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (ONU Mujeres/UNICEF), *Principales resultados de la Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria. Uruguay*, Montevideo, 2020; UNICEF, *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana*, mayo de 2020, Buenos Aires; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Nacional de Estadísticas de Chile/Ministerio de Desarrollo Social y Familia (PNUD/INE/MDSF), “Encuesta Social COVID-19”, 2020 [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19>; Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales, “Estudio Longitudinal Empleo-COVID19: datos de empleo en tiempo real”, 2020 [en línea] <https://www.uc.cl/site/efs/files/11854/presentacion-estudio-longitudinal-empleo-covid19-noviembre2020.pdf>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVIM-ML)”, Ciudad de México, 23 de julio 2020; “Indicadores estratégicos de ocupación de las mujeres en etapa de COVID-19, e impacto en el trabajo no remunerado”, documento presentado en el XXI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, 10 de septiembre de 2020.

2. Las mujeres en la primera línea de respuesta a la pandemia

En la región, a 2019, un 27,9% de las mujeres ocupadas estaban empleadas en sectores de educación, asistencia social y salud y en el sector de los hogares como empleadores, es decir, sectores económicos asociados con la economía del cuidado. Son sectores altamente feminizados que presentan marcadas brechas de género en términos de la segmentación ocupacional y salarial (véase el cuadro V.1). Por ejemplo, solo un 2,8% de las mujeres empleadas en la economía del cuidado ocupan cargos directivos, en comparación con un 4,3% de los hombres (CEPAL, 2019). Se trata de sectores económicos que agrupan ocupaciones bastante heterogéneas, por lo que el nivel de salarios dentro de cada sector es también diverso, incluso si se comparan ocupaciones con igual nivel de cualificación. Sin embargo, aun teniendo esto en cuenta, se encuentran brechas salariales de género que afectan a las mujeres⁴. Esto pone de manifiesto cómo, a pesar de contar con iguales cualificaciones, los hombres y las mujeres no tienen las mismas posibilidades de acceder a salarios acordes a sus perfiles ocupacionales (CEPAL, 2019).

⁴ Por ejemplo, hay ciertas ocupaciones profesionales en la salud que, gracias a la posibilidad de contar con licencias y certificados educacionales, o a la capacidad de sindicalización, pueden restringir la oferta ocupacional y mantener el nivel de los salarios (OIT, 2018).

Cuadro V.1

América Latina (17 países): características laborales de sectores de la economía del cuidado, promedio ponderado, alrededor de 2019^a
(En porcentajes)

	Sectores de actividad económica	Distribución de población ocupada según sector de actividad económica		Proporción de mujeres en el sector	Proporción de mujeres afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social ^b	
		Mujeres	Hombres			
Sectores de alto riesgo de pérdida de empleos	Hogares como empleadores	11,1	0,8	91,5	24,0	Sectores de la economía del cuidado
Sectores de bajo riesgo de pérdida de empleos	Salud	7,0	1,9	73,2	78,9	
	Enseñanza	9,8	3,0	70,4	83,1	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2019 en el caso de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Panamá, el Perú, la República Dominicana, El Salvador y el Uruguay; a 2018 en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y México; a 2017 en el caso de Chile y a 2014 en el caso de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Las encuestas de hogares de cada país ofrecen información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

En el caso de la salud, ante la llegada de la crisis del COVID-19, son precisamente las mujeres quienes se encuentran en la primera línea de respuesta para realizar las tareas de cuidado y prevenir la propagación del virus. En la región, un 73,2% de quienes se ocupan en el sector de la salud son mujeres (véase el cuadro V.1). Ante la actual crisis, las jornadas laborales se intensifican y en algunos casos las personas ocupadas en el sector de la salud no cuentan con equipos de protección suficientes, lo cual hace que aumenten las posibilidades de contagio y que se agudice el estrés del personal. Es complejo compatibilizar la sobrecarga del trabajo remunerado con las necesidades de cuidado de los familiares en el marco de las actuales restricciones de movilidad y otras medidas encaminadas a evitar la propagación del virus. Todo ello configura un gran desafío para las trabajadoras de este sector, que no siempre perciben ingresos suficientes para tercerizar las labores de cuidado.

La emergencia sanitaria ha dado lugar a la suspensión generalizada de las actividades presenciales en instituciones educativas con el fin de evitar la propagación del virus y mitigar su impacto. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a mediados de mayo de 2020 más de 160 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe de todos los niveles de enseñanza habían dejado de recibir clases presenciales en la escuela. En gran parte de los países (29 de los 33) se han establecido formas de estudio en diversas modalidades a distancia (CEPAL/UNESCO, 2020).

En la región, el 70,4% de los puestos de trabajo en el sector de la educación están ocupados por mujeres (véase el cuadro V.1). El cuerpo docente, altamente feminizado, tuvo que responder a las nuevas formas de educación, en muchos casos sin la posibilidad de recibir formación o capacitación previa y sin las competencias o los recursos para poder adaptar su trabajo a las exigencias de la enseñanza a distancia y el uso de plataformas cibernéticas. Además de las tareas tradicionales, el personal educativo ha debido colaborar en actividades orientadas a asegurar las condiciones de seguridad material de los estudiantes y sus familias, como la distribución de alimentos, productos sanitarios y materiales escolares, entre otros. Se desconoce durante cuánto tiempo más las medidas orientadas a frenar los contagios del virus exigirán el cierre de

escuelas y centros educativos. Además, cuando vuelvan a ser viables las actividades presenciales, el personal ocupado en este sector asumirá nuevas responsabilidades asociadas al cuidado y la prevención del contagio, así como a los protocolos de higiene y distanciamiento social y la complementariedad del proceso educativo en las plataformas. En este sentido, es indispensable planificar estrategias de apoyo al sector de la educación, que ha sido clave en la respuesta a la pandemia de COVID-19, sin que por ello se produzca una sobrecarga y un empeoramiento de las condiciones laborales de las mujeres que ejercen el trabajo remunerado en ese ámbito.

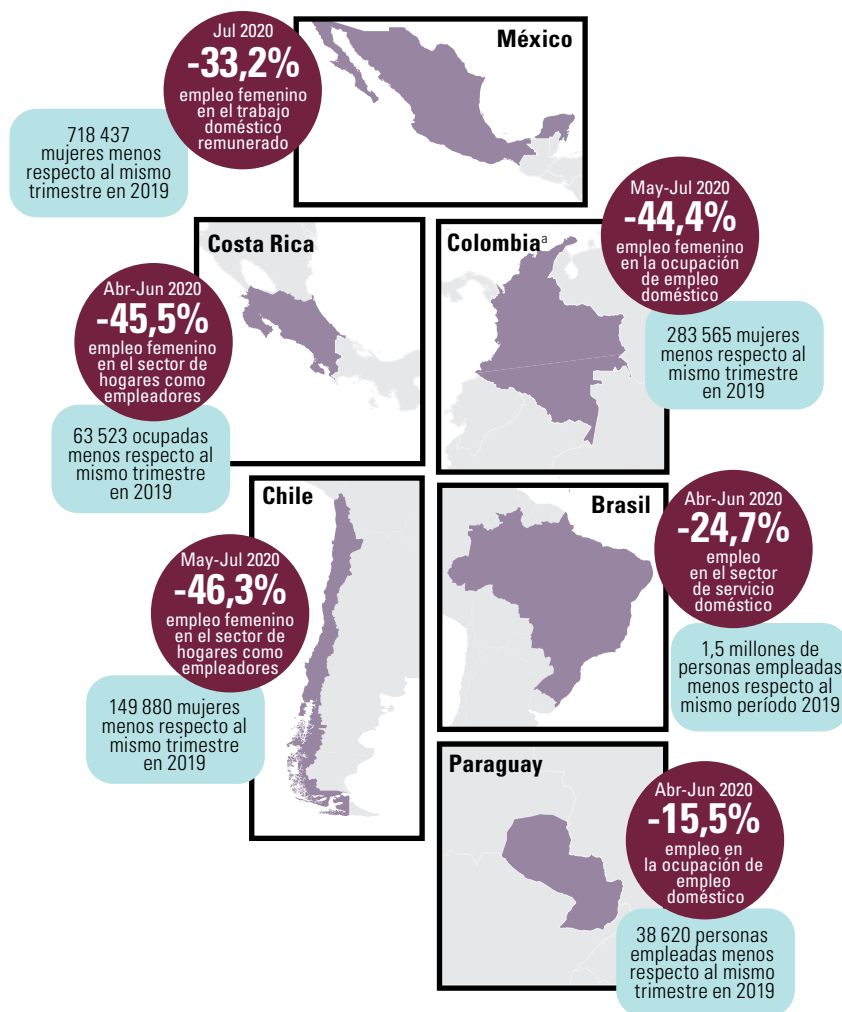
En el caso del sector de los hogares como empleadores, las trabajadoras domésticas ocupan un lugar crucial en el cuidado de niños y niñas y de personas enfermas y dependientes, así como en el normal funcionamiento de los hogares, incluida la prevención del contagio del virus. En América Latina y el Caribe, a 2019, alrededor de 13 millones de personas se dedicaban al trabajo doméstico remunerado. De ese total, el 91,5% son mujeres, muchas de ellas afrodescendientes, indígenas o migrantes. En este sector, un 76% de las mujeres no cuentan con cobertura previsional, aunque en algunos países esa proporción es superior al 90% (véase el cuadro V.1).

Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 70,4% de las trabajadoras domésticas se han visto afectadas por las medidas de cuarentena, la disminución de la actividad económica, el desempleo, la reducción de las horas trabajadas o la pérdida de salarios (OIT, 2020). Los sindicatos de trabajadoras de casa particular de la región han señalado una situación similar (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020). Indican que se han cancelado contratos sin causa justificada, se han cambiado unilateralmente sus condiciones, se ha reducido el tiempo de trabajo y el sueldo, o las trabajadoras se han visto obligadas a permanecer en sus lugares de trabajos, alejadas de sus familias y sin el descanso adecuado.

Por todo lo anterior, muchas mujeres empleadas en este sector experimentan incertidumbre acerca de su remuneración, sobre todo en el caso de las que no cuentan con un contrato formal. Quienes han continuado asistiendo a su lugar de trabajo, han visto aumentadas sus responsabilidades al tener que atender, por ejemplo, actividades relacionadas con el cierre de escuelas en los hogares con niños y niñas. También han tenido que incrementar la higiene para prevenir contagios e incluso hacerse cargo de la demanda de cuidados de la salud de los miembros del hogar en que trabajan. Esto último, además de exponerlas al contagio de la enfermedad, les impone la realización de actividades para las que no están necesariamente capacitadas (CEPAL, 2020c). En casos extremos, muchas trabajadoras incluso han sido despedidas. Algunos institutos nacionales de estadística de la región han publicado cifras de mercado laboral que aportan evidencias sobre esta especial preocupación. En el Brasil, en el trimestre de abril, mayo y junio, se experimentó una caída en el número de personas empleadas en el sector de los servicios domésticos, del 24,7% con respecto al mismo período en 2019. En Chile, el sector de hogares como empleadores presenta una variación interanual del -46,3% en el empleo femenino, lo que significa alrededor de 150.000 mujeres menos en este sector entre los meses de mayo y julio. En Colombia, durante el trimestre de mayo, junio y julio se redujeron en un 44,4% las ocupadas en la categoría ocupacional de empleo doméstico respecto al mismo trimestre en 2019. Por su parte, en el caso de Costa Rica, el sector de los hogares como empleadores sufrió una caída interanual del 45,5% en el empleo femenino durante el trimestre de abril, mayo y junio. En México, durante el mes de julio de 2020 se informó de una caída del 33,2% del empleo femenino en el trabajo doméstico. Por último, en el caso del Paraguay, la caída del empleo doméstico fue del 15,5% en el segundo trimestre de 2020 (CEPAL, 2021).

Mapa V.1

América Latina (6 países):
variación del empleo
en el trabajo doméstico
remunerado, último
periodo disponible,
2020-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de fuentes oficiales: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Trimestre Móvel abr-jun. 2020/2019*, Brasilia; Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE), "Encuesta Nacional de Empleo Principales resultados trimestre mayo-julio de 2020", Santiago; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): mercado laboral mayo-julio 2020/2019", Bogotá; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020/2019", San José; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOE^N)", Ciudad de México, julio de 2020; "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)", Ciudad de México, julio de 2019; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), "Encuesta Permanente de Hogares Continua segundo trimestre 2020/2019", Asunción.

Nota: En el caso del Brasil, Chile y Costa Rica, la información corresponde a la variación del empleo en el sector de actividad correspondiente a los hogares como empleadores o al servicio doméstico. En el caso de Colombia y el Paraguay, la información corresponde a la variación de empleo en la categoría ocupacional que identifica al trabajo doméstico remunerado. Por último, en el caso de México, la información corresponde a la distribución por unidad económica, donde se presenta el nivel de ocupación en el sector de los hogares, en que se puede identificar el trabajo doméstico remunerado. En el caso del Paraguay y el Brasil, la variación del empleo corresponde a ambos sexos.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Otro impacto de la pandemia de COVID-19 en la crisis de cuidados tiene que ver con la condición migratoria de muchas mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado (véase el recuadro V.2). En América Latina, según la OIT, el 51,6% de las personas que migran son mujeres. Según esta misma fuente, más de un tercio de las trabajadoras migrantes en América Latina está ocupada en el trabajo doméstico remunerado (35,3%) (OIT, 2016). El cierre de fronteras y el gran impacto en el empleo en el sector del servicio doméstico ha provocado que las mujeres migrantes empleadas en este sector

en muchos casos pierdan su fuente de ingresos (e incluso el alojamiento) y encuentren serias dificultades para retornar a su país de origen. Esto también afecta el ingreso de los hogares que dependen en gran medida de las remesas, en particular en países como los de Centroamérica, donde los cuidados suelen costearse con el dinero que envían las mujeres. Estas trabajadoras se ven obligadas a delegar en otras mujeres el cuidado que normalmente habrían realizado ellas mismas en sus países de origen. Se conforman así las denominadas “cadenas globales de cuidado”, fenómeno global y regional que refleja movimientos desde zonas más pobres a ciudades o países de mayores niveles de ingresos. Este fenómeno incluye rutas migratorias dentro de los propios países de la región (de las zonas rurales a las ciudades), entre países de la región (por ejemplo, mujeres peruanas que migran a la Argentina o Chile, paraguayas a la Argentina, nicaragüenses a Costa Rica) y hacia países fuera de la región (por ejemplo, a los Estados Unidos, Italia y España). En general, estas trabajadoras presentan mayores niveles de precariedad laboral y vulnerabilidad que las trabajadoras locales, puesto que a la propia precariedad del trabajo doméstico se añade su condición de migrantes, lo que las expone en mayor grado a situaciones de discriminación y violencia (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020).

Recuadro V.2

El trabajo doméstico remunerado: confluencia de desigualdades socioeconómicas, étnico-raciales y de género en la economía del cuidado

El trabajo doméstico remunerado sigue siendo un espacio de reproducción de las desigualdades de género, así como de su entrecruzamiento con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como la condición étnico-racial, la edad y el territorio en que se vive (CEPAL, 2017). En la región, la herencia colonial-esclavista estableció un sistema jerárquico que marca hasta el presente la distribución sexual y racial de los puestos de trabajo doméstico remunerado y la relación de dominación y desigualdad que acarrea.

Es precisamente en este sector donde más se concentran las mujeres indígenas y afrodescendientes en América Latina y en el Caribe. En el Brasil, una de cada cinco mujeres indígenas se emplea en el trabajo doméstico remunerado y cerca del 10% se desempeña en dicha categoría en Chile, México y el Uruguay. A su vez, más del 16% de mujeres afrodescendientes son trabajadoras domésticas remuneradas en el Brasil y en el Uruguay.

Los datos de encuestas de hogares que permiten la autoidentificación étnico-racial revelan la sobrerrepresentación de las mujeres afrodescendientes e indígenas en el trabajo doméstico remunerado, una ocupación de escasa valoración social y económica, caracterizada por el alto nivel de informalidad y la falta de protección social. La proporción de mujeres afrodescendientes ocupadas como trabajadoras domésticas es mayor que la de mujeres no afrodescendientes y no indígenas que tienen la misma ocupación en cuatro países de la región: el Brasil y el Uruguay, donde la relación es casi del doble, y Costa Rica y el Ecuador. En Panamá y el Perú la relación es inversa (véase el gráfico 1).

En el caso de las mujeres indígenas, en el Brasil, Chile, México y el Uruguay, se ocupan como trabajadoras en el servicio doméstico en mayor proporción que las mujeres no afrodescendientes y no indígenas. En Colombia no se observan diferencias significativas y en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú la proporción de mujeres indígenas en el trabajo doméstico remunerado es menor que la de mujeres no indígenas ni afrodescendientes. De forma general, incluso en los casos donde no son mayoría, el empleo doméstico sigue representando una ocupación que concentra una proporción importante de las mujeres indígenas y afrodescendientes (véase el gráfico 1).

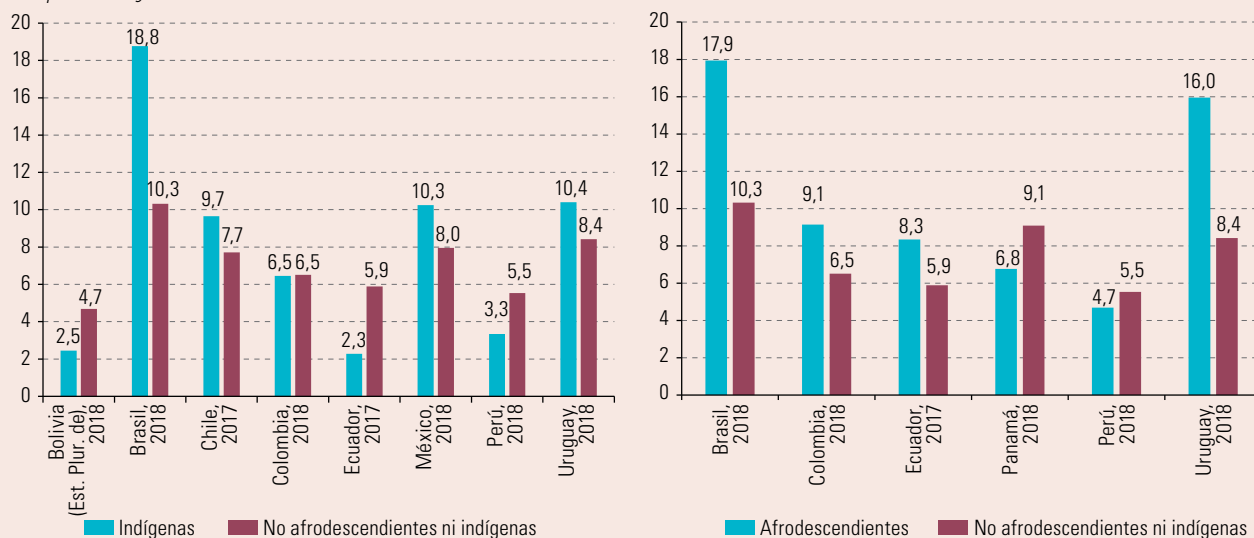
En los países de la región, las bajas tasas de afiliación o cotización de las trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social ponen de relieve las dificultades que enfrentarán en el futuro para el acceso a las pensiones, lo que comprometerá su autonomía económica en la vejez. Esto se agudiza en el marco de la contracción de la fuerza laboral en el sector y la reducción de ingresos causados por la crisis de la pandemia de COVID-19. La falta de acceso a las prestaciones por desempleo hace que muchas de las trabajadoras domésticas afrodescendientes e indígenas queden sin ingresos o con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia con el consecuente riesgo de caer en situación de pobreza.

Recuadro V.2 (conclusión)

Gráfico 1

América Latina (9 países): mujeres de 15 años y más ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, según condición étnico-racial, alrededor de 2018

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La pandemia de COVID-19 plantea serias amenazas de aumento de las desigualdades socioeconómicas, étnico-raciales y de género y afecta directamente el trabajo doméstico remunerado. Esta situación pone de relieve la necesidad de desarrollar áreas de intervención para mejorar la calidad del empleo en el sector del trabajo doméstico remunerado y alcanzar los estándares del trabajo decente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017 y "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago, 2018.

C. Los beneficios de invertir en los cuidados

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve de forma inédita la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y de la economía en su conjunto. En términos sociales, la pandemia ha hecho evidente que en el trabajo de cuidados se reproducen desigualdades y ha generado un llamado de atención sobre su relevancia en las medidas de respuesta y reactivación. Además, los potenciales beneficios de reconocer, valorar y redistribuir el trabajo de cuidado podrían superar los costos de su omisión en las respuestas a la crisis.

Entre otros argumentos a favor de la toma de decisiones de política pública que prioricen los cuidados, cabe mencionar los beneficios monetarios que ello representaría para la economía. Al respecto, se han dimensionado en diversos estudios los aportes económicos de la producción de los hogares con relación al PIB. También se ha destacado el beneficio macroeconómico de invertir en la economía del cuidado, pues ello redundaría en una mayor generación de empleo, el aumento de la recaudación tributaria, la dinamización de la economía y la disminución de las desigualdades. A continuación, se presentan algunos ejemplos de hallazgos para la región.

1. Contribución del trabajo no remunerado de los hogares con relación al PIB

Históricamente los cuidados no remunerados no se consideraban trabajo, es decir, no eran calificados como actividad económica. Sin embargo, gracias a los aportes de la economía feminista, en los últimos años varias herramientas de producción estadística y contabilidad nacional han actualizado sus marcos. Así se ha abierto la posibilidad de incluir el trabajo no remunerado de los cuidados, con lo que se ha ampliado el concepto de trabajo y se ha reconsiderado el concepto de la frontera de la producción, que no se puede entender sin la dimensión de la reproducción (Comisión de las Comunidades Europeas y otros, 1993)⁵.

Los recientes cambios incorporados en esta materia han hecho posible que se llegue a acuerdos como los reflejados en la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esos acuerdos se ha establecido la importancia del reconocimiento y la valorización del trabajo no remunerado, así como de la necesidad de crear instrumentos que permitan la medición del uso del tiempo de hombres y mujeres. De este modo, en las últimas décadas se ha avanzado en la creación de metodologías que permiten contabilizar el valor agregado del trabajo de cuidados. Con ello se ha obtenido un valor del aporte al PIB de este tipo de trabajo. Pese a estos avances conceptuales y metodológicos, en muchas ocasiones se siguen clasificando como inactivas las personas que se dedican exclusivamente a estos trabajos. La economía feminista ha hecho contribuciones fundamentales para repensar el concepto mismo de economía y cuestionar la idea en que se basa la medición del PIB, en el sentido de que lo que no se expresa monetariamente en precios no crea valor. Se establece así que el trabajo, en este caso no remunerado y feminizado, crea valor, aunque no se exprese en precios y no se reconozca ni social ni estadísticamente.

Los cálculos de la valorización económica del trabajo no remunerado de los hogares realizados en los países de la región muestran que esta cifra oscila entre el 15,9% y el 25,3% del PIB (véase el cuadro V.2) y que las mujeres son quienes aportan cerca del 75% de este valor.

País	Año	Total
Argentina ^a	2013	15,9
Chile ^b	2015	21,8
Colombia	2017	20,0
Costa Rica	2017	25,3
Ecuador	2017	19,1
El Salvador	2010	21,3
Guatemala	2014	18,8
México	2018	23,5
Perú	2010	20,4
Uruguay ^c	2013	22,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la valorización del trabajo no remunerado de los organismos rectores de las cuentas nacionales de cada uno de los países.

^a El cálculo corresponde al ejercicio realizado por Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto*, Buenos Aires, 2020.

^b El cálculo no es oficial, corresponde al ejercicio realizado por "ComunidadMujer, ¿Cuánto aportamos al PIB? Primer Estudio Nacional de Valoración Económica del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Chile," Santiago, 2019.

^c El cálculo no es oficial, corresponde al ejercicio realizado por S. Salvador, "La valoración económica del trabajo no remunerado", *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, K. Batthyány, Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/ Doble clic Editoras, 2015.

⁵ Mediante la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993 se introdujo la posibilidad de construir cuentas satélite en el marco central de las cuentas nacionales, con el propósito de brindar una imagen integrada de un campo específico de la actividad económica. De esta forma se amplió la capacidad analítica de las cuentas nacionales, pero sin sobrecargar ni afectar el sistema central. Estas cuentas satélite permiten el uso de elementos complementarios o conceptos alternativos que contribuyen a poner de manifiesto y describir con mayor profundidad aspectos que están ocultos o se observan de forma limitada en el marco central.

⁶ En la resolución de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrada en 2013 se amplió la definición de "trabajo": "el trabajo comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o uso final propio" (OIT, 2013).

Cuadro V.2

América Latina
(10 países): valor
económico del trabajo
no remunerado de
los hogares, 2010-2018
(En porcentajes del PIB)

2. Generación de empleo y dinamización de la economía

La creación de puestos de trabajo para atender las demandas de cuidado infantil y de educación oportuna puede considerarse otra herramienta potente que contribuiría a revertir la crisis mediante la inversión en la economía del cuidado. Con la creación de empleos también se produce un aumento de la demanda agregada, lo que dinamiza la economía.

De Henau, Himmelweit y Perrons (2017) calcularon que, si en los países emergentes se invirtiera al menos el 2% del PIB en el sector de la salud y el cuidado, se produciría un aumento en el empleo general del 1,2% al 3,2%. Por ejemplo, una inversión de esa magnitud representaría 4,2 millones de puestos de trabajo en el Brasil y 63.000 en Costa Rica. Además, la inversión en la generación de empleo en el ámbito de los cuidados hace que a mediano plazo sea posible el autofinanciamiento, ya que parte de la inversión en cuidado se revierte en forma de recaudación tributaria.

Por su parte, en un estudio realizado por ONU-Mujeres y la CEPAL en 2020 se muestra que la configuración de un sistema de cuidados para niños y niñas menores de 6 años, universal, gratuito y de calidad en México tendría un costo anual promedio del 1,16% del PIB de 2019 en un período de implementación de cinco años. Un gasto adicional en el sistema de cuidados infantiles del 1,16% del PIB conlleva un aumento total del valor bruto de la producción promedio anual del 1,77% y un aumento total del empleo del 3,9% con respecto a la población ocupada de 2019. Tomando en consideración lo que se invierte hoy en México y los ingresos fiscales que esta ampliación de cobertura generaría, la brecha de financiamiento sería del 0,58% del PIB (ONU-Mujeres/CEPAL, 2020).

Las brechas laborales de género tornan ineficiente el potencial crecimiento de la economía. Como se vio anteriormente, la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres representa un obstáculo para su plena participación en el mercado laboral. Por tanto, liberar el tiempo de las mujeres y garantizar su autonomía económica produce externalidades positivas que repercuten en el resto de la economía. En 2015, el McKinsey Global Institute (2015) estimó que podría incrementarse el PIB en cerca de un 34% en la región si, hacia 2025, los hombres y las mujeres tuvieran la misma tasa de participación laboral, con la misma cantidad de horas de trabajo e idénticos índices de productividad. Se encontraron pruebas similares en un estudio econométrico realizado sobre Chile. Berlien y otros (2016) estiman que el impacto de cerrar las brechas de género en la participación laboral incrementaría el PIB entre un 6% y un 9%. Por su parte, según estimaciones de CEPAL (2018b), si las tasas de participación laboral de las mujeres aumentaran un 1% anual hasta 2030, el aporte al crecimiento podría ser de hasta 2,14 puntos porcentuales del PIB del último año.

3. Reducción de las desigualdades y la pobreza

Las brechas de género producen y reproducen la pobreza y las desigualdades. Según Braunstein, Bouhía y Seguino (2020), sería posible lograr un impacto positivo en la disminución de la pobreza y la desigualdad con el cierre de las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres. Si las mujeres tuvieran iguales tasas de participación que los hombres, la pobreza en 18 países de América Latina podría reducirse entre 1 y 12 puntos porcentuales. Asimismo, la desigualdad (medida con el índice de desigualdad de Gini) podría representar entre 1 y 4 puntos porcentuales de disminución. El cierre de la brecha de ingresos por sexo, por su parte, redundaría en 1 a 14 puntos porcentuales menos de pobreza y en 2 a 8 puntos porcentuales de reducción del índice de desigualdad de Gini (CEPAL, 2014).

Los argumentos expuestos para tomar decisiones de política pública demuestran la ineficiencia de omitir aspectos de derecho relacionados con el cuidado y la economía del cuidado en su diseño. Parece claro que, para cerrar las brechas de desigualdad y reducir la pobreza, es preciso concertar un nuevo pacto social y de género.

4. La economía del cuidado como agente de reactivación

La inclusión de la economía del cuidado en los planes de mitigación de la crisis y reactivación, además de contribuir al crecimiento económico, es una forma de no revertir los avances y conquistas alcanzadas en términos de mujeres e igualdad de género.

En cuanto a las políticas públicas, es clave desplegar mecanismos que instituyan el derecho a cuidar y a ser cuidado (y que tengan en cuenta el interés superior de la infancia, el derecho a la vida digna de las personas mayores y el derecho a la vida independiente de las personas con discapacidad). Lo anterior supone al menos los siguientes desafíos:

- Desfeminizar, o sea, deconstruir los roles de género haciendo del cuidado una opción, e incluir en la protección social a quienes presten cuidados no remunerados.
- Democratizar, es decir, fomentar la corresponsabilidad, redistribuir la oferta de los cuidados entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias, y promover el balance entre hombres y mujeres en los hogares.
- Desmercantilizar la experiencia del cuidado (cambiar el concepto de “quien puede pagar, puede acceder”) ya que acceder a servicios de cuidado de calidad es una forma de reducir las desigualdades sociales al garantizar los derechos de quienes requieren cuidados y de quienes cuidan.

Una respuesta de política pública que articule todos estos desafíos será una herramienta efectiva que permitirá consolidar la autonomía de las mujeres en la región y la garantía de los derechos de la infancia, las personas mayores y las personas con discapacidad y, a la vez, significará que se puede lograr una recuperación transformadora con igualdad.

Hoy más que nunca existe un clima favorable para desarrollar políticas que distribuyan el trabajo de cuidado de forma más justa en los países de la región. De hecho, en enero de 2020, y sin preverse lo que ocurriría un par de meses después, se aprobó el Compromiso de Santiago en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe⁷. Uno de los párrafos del acuerdo se refiere explícitamente a la economía del cuidado y las crisis, del siguiente modo:

“Implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado” (CEPAL, 2020c, párr. 24).

A su vez, los países acordaron avanzar en:

“Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad, para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población, como parte de los sistemas de protección social” (CEPAL, 2020c, párr. 26).

⁷ Véase [en línea] <https://conferenciawmujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>.

El Compromiso de Santiago es, por tanto, una guía para los países respecto de la implementación de políticas para una reactivación sostenible con los cuidados en el centro. Sobre la base de estas orientaciones, y para responder a los desafíos que ha planteado la pandemia, se recomienda tener en cuenta lo siguiente:

- Visibilizar los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos de participación laboral de las mujeres, bienestar de la población, redistribución de ingresos y del tiempo, crecimiento de las economías y aumento de los niveles de recaudación.
- Contrarrestar la precarización de los empleos relacionados con este sector y mejorar las condiciones laborales y su formalización.
- Fomentar la incorporación de nuevas tecnologías, la capacitación y la certificación de competencias en el sector de los cuidados.
- Garantizar el derecho al cuidado de las personas que lo requieren a lo largo del ciclo de vida, así como los derechos de las personas que proveen dichos cuidados, ya sea de forma remunerada o no remunerada.
- Universalizar la cobertura de los servicios de cuidados e implementar sistemas integrales de cuidado que contemplen un conjunto de políticas articuladas en torno al tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios relacionados con las distintas necesidades de cuidado de la población.
- Incorporar la perspectiva de género en el diseño de programas de superación de la pobreza, de forma que se evite el uso de condicionalidades que recarguen el tiempo de las mujeres.
- Fomentar el principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y las familias, y mejorar la oferta de servicios de cuidados de calidad para que lleguen a los sectores más pobres sin apoyarse en el trabajo no remunerado de las mujeres.
- Expandir la cobertura de los instrumentos de protección social para abordar la situación de las trabajadoras con empleos precarizados, las trabajadoras informales, las trabajadoras domésticas, las mujeres sin ingresos propios, las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza y las que tienen personas dependientes a cargo.

Bibliografía

- Berlien, K. y otros (2016), "Informe final: mayor incorporación de las mujeres en la economía chilena", Santiago, Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño/Isónoma Consultorías Sociales Ltda.
- Braunstein, E., R. Bouhía y S. Seguino (2020), "Social reproduction, gender equality and economic growth", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 44, N° 1, 18 de enero.
- Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales (2020), "Estudio Longitudinal Empleo-COVID19: datos de empleo en tiempo real" [en línea] <https://www.uc.cl/site/efs/files/11854/presentacion-estudio-longitudinal-empleo-covid19-noviembre2020.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- (2020a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1 - LC/G.2686(CRM.13/3)), Santiago.
- (2020b), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe especial COVID-19*, N° 7, Santiago, 26 de agosto.
- (2020c), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Santiago, abril.
- (2020d), *Compromiso de Santiago* (LC/CRM 14/XX), Santiago, enero.
- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2018a), *Informe de las actividades de los órganos subsidiarios de la CEPAL y reuniones intergubernamentales, desde el trigésimo sexto período de sesiones* (LC/SES.37/DDR.1), Santiago.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2010), "Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 3, Santiago.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CMF (Comisión para el Mercado Financiero) (2019), *Género en el Sistema Financiero* decimoctava versión, Santiago, noviembre.
- Comisión de las Comunidades Europeas y otros (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, Bruselas [en línea] <http://comuna.cat/-/sctasnac93.pdf>.
- Crittenden, A. (2002), *The Price of Motherhood: Why the Most Important Job in the World is Still the Least Valued*, Macmillan.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (ed.) (2020), "Encuesta Pulso Social 2020: resultado segunda ronda (agosto 2020)", Bogotá, septiembre.
- De Henau, J., S. Himmelweit y D. Perrons (2017), *Investing in the care economy—simulating employment effects by gender in countries in emerging economies*, International Trade Union Confederation (ITUC).
- Elson, D. (2010), "Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis", *Gender & Development*, vol. 18, N° 2, Routledge, 1 de julio.
- (1995), *Male Bias in the Development Process, Contemporary Issues in Development Studies*, Manchester University Press.
- Folbre, N. (1994), *Who Pays for the Kids?: Gender and the Structures of Constraint, Economics as Social Theory*, Routledge.
- Hess, S. (2020), "Barreras sistémicas y discriminación en el acceso a financiamiento para la mujer: el caso de la cadena del turismo rural en Sacatepéquez (Guatemala)", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 184 (LC/TS.2020/49), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

- Huenchuan, S. (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INAMU/SUGEF/SBD (Instituto Nacional de las Mujeres/Superintendencia General de Entidades Financieras/Sistema de Banca para el Desarrollo) (2019), *Informe de brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso del sistema financiero en Costa Rica*, San José.
- McKinsey Global Institute (2015), *The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, septiembre.
- MINSALUD/COLCIENCIAS (Ministerio de Salud y Protección Social/Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación) (2015), "SABE Colombia 2015: estudio nacional de salud, bienestar y envejecimiento", Bogotá [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-SABE.pdf>.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "Impact of lockdown measures on the informal economy", *ILO Brief*, abril.
- (2019), *Panorama Laboral Temático 5: mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2018), *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2016), *Estadísticas de migración laboral: mapeo y análisis en 5 países de América Latina y el Caribe*, Brasilia.
- (2013), "Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo", XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.
- ONU-Mujeres/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México" [en línea] https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/diciembre%202020/twopager_cepal_onumujeres_esp.pdf?la=es&vs=2542.
- ONU-Mujeres/OIT/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, Santiago, 12 de junio.
- ONU Mujeres/UNICEF (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Principales resultados de la Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria*. Uruguay, Montevideo.
- PNUD/INE/MDSF (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Nacional de Estadísticas de Chile/Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2020), "Encuesta Social COVID-19" [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19>.
- Rico, M. N. y O. Segovia (2017), "¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género", *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, C. (2015), "Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad", *Nueva Sociedad*, N° 256, Buenos Aires, marzo-abril.
- Selman-Houssein, E. y otros (2012), *Centenarios en Cuba: los secretos de la longevidad*, La Habana, Instituto de Investigaciones sobre Longevidad, Envejecimiento y Salud (CITED)/Publicaciones Acuario/Centro Félix Varela.
- SIB (Superintendencia de Bancos) (2018), *Boletín Trimestral de Inclusión Financiera*, N° 20, Ciudad de Guatemala, septiembre.
- Sigle-Rushton, W. y J. Waldfogel (2007), "Motherhood and women's earnings in Anglo-American, continental European, and Nordic countries", *Feminist Economics*, vol. 13, N° 2, Routledge, 1 de abril.
- Waldfogel, J. (1997), "The effect of children on women's wages", *American Sociological Review*, vol. 62, N° 2, Sage Publications.

El malestar social: claves para un nuevo pacto social

Introducción

- A. ¿Qué es el malestar social y cuáles son sus dimensiones?
- B. Distintas expresiones del malestar social en sociedades con un alto nivel de desigualdad
- C. Percepciones sobre el impacto de la pandemia
- D. Los riesgos de no atender el malestar ciudadano

Bibliografía

Introducción

El malestar social es una vivencia subjetiva con múltiples expresiones y resulta inseparable de las condiciones objetivas y materiales que caracterizan la vida cotidiana de las personas (PNUD, 2012). En sus diferentes manifestaciones, el malestar puede ser factor de transformación y de progreso social, y dar origen a movimientos sociales y demandas de cambio compartidas por amplios sectores de la sociedad. No obstante, también puede generar apatía o desafección política sin que el descontento tenga una expresión estructurada a través de demandas específicas. Asimismo, la falta de respuesta al malestar por parte de gobiernos e instituciones, así como las respuestas que no son sostenibles en el tiempo, pueden generar grandes tensiones, conflictividad e inestabilidad. Abordar los factores que originan el malestar es, por lo tanto, fundamental para evitar niveles crecientes de conflictividad, expresiones de violencia y crisis de representación y legitimidad democrática que obstaculizan el desempeño económico (CEPAL, 2018).

Tanto por los problemas estructurales de índole social y económico como a raíz de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en la región se experimenta un gran deterioro de las condiciones de vida, que se observa en indicadores objetivos, tales como el aumento del desempleo, la pobreza y las desigualdades. Estos indicadores objetivos tienen su correlato en expresiones subjetivas de malestar, tanto a nivel individual como colectivo.

Previo a la pandemia ya se observaba una considerable inconformidad con la persistente desigualdad en la distribución de los recursos y una percepción de desprotección frente a múltiples riesgos, en especial laborales y económicos, a veces en contextos de elevados niveles de endeudamiento de los hogares. Se advertía también una insatisfacción con el funcionamiento de la política y sus actores, una creciente desconfianza en las instituciones y, en casos extremos, en la democracia como mejor forma de gobierno. Esto se ha traducido en demandas de mayor igualdad y no discriminación, y, en algunos casos, en procesos de movilización social y protestas que exigen transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas (véase el recuadro VI.1). No cabe duda de que la ampliación de los estratos de ingresos medios y la consolidación de una ciudadanía más exigente y menos tolerante frente a las desigualdades y la corrupción, así como más demandante de espacios de participación, contribuyó a estos procesos. En la región, la ciudadanía cuestiona cada vez más 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 que naturaliza las profundas desigualdades socioeconómicas, de género, étnicas y raciales, entre otras (CEPAL, 2018).

En la sección A de este capítulo se presenta una breve descripción del fenómeno del malestar social y sus principales dimensiones de análisis. En la sección B se caracterizan las expresiones de malestar presentes en los países de la región a partir de tres dimensiones: la estructura socioeconómica, la dimensión política e institucional, y las relaciones sociales. En la sección C se abordan las percepciones sobre el impacto de la pandemia, con especial atención a las personas jóvenes y con discapacidad. Por último, en la sección D se presentan los mensajes centrales frente a los amplios desafíos que enfrenta la región para promover una cultura de la igualdad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el papel de un nuevo Estado social.

Recuadro VI.1

Chile y Ecuador: dos grandes movimientos de protesta en 2019 y 2020

Entre 2019 y 2020 se registraron grandes movimientos de protesta en diversos países de América Latina, entre los que se incluyen Chile y el Ecuador. Pese a sus diferencias, estas protestas comparten elementos comunes enmarcados en un contexto de malestar social y conflictos sociales subyacentes. Los ciudadanos manifiestan un malestar originado por una percepción de que las instituciones no han canalizado sus demandas de mayor igualdad o que no las han representado de manera adecuada. Estas demandas llevaron a los gobiernos a diseñar respuestas coyunturales para enfrentar el malestar de la ciudadanía, eliminando ciertas medidas o buscando acuerdos para lograr cambios más estructurales.

En Chile, si bien las protestas comenzaron en octubre de 2019 por un aumento en el precio del transporte público, desde 2006 ya se observaban varias movilizaciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población (Rozas Bugeño y Somma, 2019; Jara, 2019; Red Digital, 2018). Las manifestaciones de 2019 se enmarcaron así en una acumulación de demandas previas no consideradas por sucesivos gobiernos, respecto de distintos ámbitos de la vida social (como la educación, la salud y las pensiones) y en una apreciación negativa respecto de la canalización de estas demandas por parte de las instituciones (Güell, 2019; Luna y Murillo, 2020). Según los resultados del Estudio Longitudinal Social de Chile 2016-2019 (COES, 2020), en 2019 se verificó un marcado incremento en los niveles individuales de participación en movimientos sociales, al pasar del 21% en el bienio 2017-2018 al 39% en el periodo 2018-2019. Esta participación estuvo asociada a sentimientos de rabia frente a los niveles de desigualdad y costo de vida en el país. A fines de 2019, las protestas se ampliaron para abarcar una serie de demandas de carácter social y culminaron en la exigencia de una nueva Constitución (Yasunaga Kumano, 2020) ante la idea de que la que se encuentra vigente representa un obstáculo para las reformas planteadas (Heiss, 2020; Castiglioni, 2020). Frente a este panorama, las principales fuerzas políticas alcanzaron un acuerdo político respecto de la realización de un plebiscito sobre una nueva Constitución, lo que apaciguó parcialmente las manifestaciones.

En el Ecuador, las movilizaciones se desencadenaron a raíz de la molestia causada por la eliminación de los subsidios a los combustibles, en el marco de las medidas gubernamentales para reducir el déficit fiscal, adoptadas para acceder a un crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) y solventar la deuda externa del país (Barría, 2019; Ospina Peralta, 2019). En un contexto en el que ya existía una insatisfacción ciudadana con las políticas de austeridad (*El Universo*, 2018), las protestas se enmarcaron en un malestar originado a partir de la apreciación de que el gobierno estaba retrocediendo en la entrega de garantías sociales y económicas. Tras el acuerdo político de dejar sin efecto la eliminación al subsidio a la gasolina y establecer mecanismos para focalizar los recursos hacia quienes más los necesitan, las protestas disminuyeron (*Deutsche Welle*, 2019). Sin embargo, estas se reanudaron por la aprobación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, que contenía una serie de nuevas políticas de austeridad, y tras el anuncio del proceso de cierre de ocho empresas públicas (Quiroz y Alvarado, 2020).

Fuente: C. Barría, "Crisis en Ecuador: 4 razones que explican la crisis que llevó a Lenin Moreno a decretar el 'paquetazo' que desató las protestas", BBC News Mundo, 9 de octubre de 2019 [en línea] <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49978717>; R. Castiglioni, "La política chilena en tiempos de pandemia", *Nueva Sociedad*, N° 287, mayo-junio de 2020; Deutsche Welle, "Ecuador: indígenas cesan protestas tras acuerdo con Moreno", 14 de octubre de 2019; Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), *Radiografía del cambio social: análisis de resultados longitudinales. Estudio Longitudinal Social de Chile, ELSOC 2016-2019*, 2020; *El Universo*, "Ajustes y varios pedidos en política económica de Ecuador provoca manifestaciones", 30 de agosto de 2018 [en línea] <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/30/nota/6929603/ajuste-varios-pedidos-provocan-manifestaciones>; "Gasolina súper se incrementa a \$ 2,98, entre nuevas medidas del Gobierno ecuatoriano", 21 de agosto de 2018 [en línea] <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/21/nota/6916997/nuevas-medidas-economicas-ecuador>; P. Güell, "El estallido social de Chile: piezas para un rompecabezas", *Mensaje*, vol. 68, N° 685, diciembre de 2019; C. Heiss, *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?*, Santiago, Aguilar, 2020; A. Jara, "Cronología: los hitos que han marcado la crisis del Instituto Nacional", *La Tercera*, Santiago, 15 de octubre de 2019 [en línea] <https://www.latercera.com/nacional/noticia/los-hitos-marcado-la-crisis-del-instituto-nacional/861697/>; J. P. Luna y M. V. Murillo, "Chile en perspectiva: descontento social, representación política y COVID-19", Columbia Global Centers, 24 de junio de 2020 [en línea] <https://ilas.columbia.edu/content/chile-en-perspectiva-descontento-social-representacion-politica-y-covid-19>; G. Quiroz y P. Alvarado, "8 empresas públicas tienen las horas contadas, ¿cuáles son y cuánto dejan en pérdidas?", *El Comercio*, 19 de mayo de 2020; P. Ospina Peralta, "Ecuador contra Lenin Moreno", *Nueva Sociedad*, octubre de 2019 [en línea] <https://nuso.org/articulo/ecuador-lenin-moreno/>; Red Digital, "Importante movilización nacional: el pueblo volvió a gritar ¡No más AFP!", 25 de octubre de 2018 [en línea] <https://reddigital.cl/2018/10/25/movilizacion-no-mas-afp/>; J. Rozas Bugeño y N. Somma, "Determinantes de la protesta juvenil en Chile", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 82, N° 3, junio de 2020; M. Yasunaga Kumano, "La desigualdad y la inestabilidad política en América Latina: las protestas en Ecuador, Chile y Colombia", *Documento de Opinión*, N° 22, Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo de 2020.

A. ¿Qué es el malestar social y cuáles son sus dimensiones?

El malestar social se asocia a una percepción negativa de distintas dimensiones de la vida social. Puede resultar de una desaprobación respecto de diversos elementos de la estructura socioeconómica, la dimensión política e institucional, o las relaciones sociales, y se expresa como insatisfacción con el ejercicio del poder público, la representación política o la distribución del bienestar, así como también por la desconfianza hacia las instituciones y las personas, y sentimientos de inseguridad.

El malestar social constituye una poderosa señal de alerta sobre el deterioro de las condiciones fundamentales que permiten la vida en sociedad y la construcción de un proyecto común. Da cuenta de un estado subjetivo marcado por una percepción o evaluación negativa de diversas dimensiones que estructuran la vida social. Si bien es un fenómeno que genera preocupación, tiene un potencial transformador en la medida en que los cuestionamientos pueden traducirse en oportunidades para realizar cambios orientados hacia la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas.

La discusión sobre el malestar social se ha centrado principalmente en las expresiones de desconfianza en las instituciones, desaprobación de la acción de los gobiernos, hartazgo ante la corrupción, y desafección o apatía política (Cantillana Peña y otros, 2017; Di Palma, 1970). Otras manifestaciones notorias del malestar son la percepción de que la sociedad no avanza positivamente y de que el desempeño económico es adverso y las expectativas futuras no son promisorias, así como la falta de confianza y el aumento de la conflictividad entre las personas a nivel de las relaciones sociales (Elchardus y De Keere, 2013). En nuestra región, resulta clave en particular indagar las percepciones frente a las brechas objetivas y las desigualdades específicas de una sociedad.

Analíticamente, el malestar social puede examinarse, sobre la base de encuestas de opinión, a través de la evaluación negativa que la ciudadanía hace de sus condiciones objetivas, reflejadas al menos en tres dimensiones: i) la estructura socioeconómica, definida como el acceso y tipo de distribución de los recursos y activos para sostener un nivel de vida adecuado y proteger frente a riesgos; ii) la dimensión política e institucional, que se refiere a la forma en que se distribuye y ejerce el poder político, la capacidad de representación en una sociedad y la percepción acerca del funcionamiento de las instituciones, y iii) las relaciones sociales interpersonales, definidas por las características de la interacción entre las personas (véase el diagrama VI.1). Los límites entre las tres dimensiones analíticas no son absolutos y puede generarse una superposición (por ejemplo, cuando la insatisfacción con la distribución del bienestar afecta la evaluación negativa de la gestión pública).

Diagrama VI.1

Dimensiones analíticas del malestar social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Una de las características más importantes de la estructura socioeconómica que puede generar malestar es la injusticia y arbitrariedad de las diversas dimensiones de la desigualdad (Oxhorn, 2003; Wilkinson y Pickett, 2009; Cantillana Peña y otros, 2017; Orchard y Jiménez, 2016). Ello se expresa no solo en una insatisfacción y frustración generalizada con la distribución del bienestar, el acceso a la salud, la educación o la protección social, sino también, y de manera más profunda, en un cuestionamiento frente a patrones de discriminación y desigualdad que han permeado históricamente las instituciones y las relaciones sociales en la región a través de la cultura del privilegio (CEPAL, 2018).

El malestar social también puede estar relacionado con la dimensión política e institucional (Orchard y Jiménez, 2016), en términos de insatisfacción con el ejercicio del poder público y la representación política, e inconformidad con la experiencia práctica de no verse representado (Joignant, Morales y Fuentes, 2017). Esto se expresa a través de la desconfianza hacia las instituciones (Tilly, 2008) y la autoridad, la política y el régimen democrático (Torcal y Montero, 2006; Gherghina, 2017), así como la desaprobación o poca credibilidad de la gestión pública (Cantillana Peña y otros, 2017). En especial, la desafección hacia el régimen democrático y sus actores es una fuente potencial de ingobernabilidad e inestabilidad, pues deslegitima los procesos de deliberación participativa y de toma de decisiones, complicando la construcción de consensos en torno a alternativas de políticas para enfrentar los desafíos comunes.

Por último, el malestar social se puede generar a partir de la evaluación negativa que las personas hacen de sus relaciones sociales interpersonales, tanto en el ámbito privado como público, respecto de la percepción de actitudes de exclusión y discriminación, así como de falta de igualdad en el trato por parte de personas o instituciones. Este malestar puede expresarse como ausencia —o bajo nivel— de confianza interpersonal, como miedo a los otros y mediante un individualismo exacerbado y poco solidario que puede afectar de manera negativa la disposición a colaborar y la reciprocidad, y a utilizar y compartir los espacios y recursos públicos (PNUD, 1998), así como también la solidaridad.

B. Distintas expresiones del malestar social en sociedades con un alto nivel de desigualdad

En América Latina existe un creciente malestar respecto de las principales dimensiones que estructuran la vida social. Antes de la pandemia, la población ya se sentía muy vulnerable e insatisfecha con la distribución de los recursos. Asimismo, en 2018, un 48,3% de las personas afirmaba que los ingresos que percibía eran insuficientes para cubrir sus necesidades, a lo que se suma un sobreendeudamiento de los hogares que va en aumento. La población también expresaba una insatisfacción cada vez mayor con el funcionamiento de la democracia y el 78,8% de las personas consideraba que su país era gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Todo esto en un contexto de relaciones sociales marcadas por la desconfianza y la discriminación, donde en 2018 apenas un 14,1% de las personas declaraba confiar en los demás.

En esta sección se analizan las diversas formas en que el malestar social se ha manifestado en los últimos años en los países de la región, considerando las tres dimensiones analíticas propuestas: la estructura socioeconómica, la dimensión política e institucional, y las relaciones sociales.

1. La sensación de vulnerabilidad y preocupación por el bienestar

Los ingresos insuficientes, la inserción laboral precaria y el alto nivel de endeudamiento, sumados a los déficits del Estado de bienestar, se traducen en una alta vulnerabilidad de una parte importante de la población frente a eventos críticos, como el COVID-19. A nivel subjetivo, estos problemas despiertan no solo un sentimiento de indefensión frente a los riesgos, sino también una marcada insatisfacción con la distribución del bienestar. Es clave, por lo tanto, analizar las percepciones sobre la estructura socioeconómica vigente y cómo estas se asocian con un creciente malestar.

La evolución del porcentaje de personas que consideran que sus ingresos son insuficientes para asegurar un nivel de vida adecuado sigue, a grandes rasgos, las tendencias de la pobreza en la región: bajó en el período de crecimiento, mejoras en el mercado laboral y reducción de la pobreza (del 62% en 2003 al 45% en 2011), y, tras algunos años de estancamiento, volvió a subir a partir de 2016 (véase el gráfico VI.1). Este resultado fluctúa según los países (véase el gráfico VI.2) y puede tener un cambio abrupto frente a una crisis como la de la pandemia de COVID-19¹. Los resultados también varían según los grupos de población. En 2018, el porcentaje de personas que indicaban que sus ingresos no les permitían cubrir satisfactoriamente sus necesidades era superior para las mujeres (50,8%) que para los hombres (45,6%) y entre las personas con educación primaria incompleta (64,5%), aunque incluso casi un tercio de quienes tenían educación universitaria completa declaraban estar en esta situación (32,1%). Además, la insuficiencia de los ingresos era declarada por más de la mitad de las personas indígenas y afrodescendientes (un 52% y un 51,3%, respectivamente), mientras que esta vivencia era levemente menor entre los no indígenas ni afrodescendientes (45,6%).

¹ Por ejemplo, en la Encuesta Social COVID-19 realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, el 49% de los hogares consultados perciben que no les alcanzan los ingresos totales durante la pandemia, mientras que previo a esta crisis solo el 17% indicaba que se encontraba en esa situación (véase PNUD/Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020).

Gráfico VI.1

América Latina (17 países): personas que declaran que su ingreso no les alcanza para cubrir satisfactoriamente sus necesidades, 1996-2018^{a,b}
(En porcentajes)



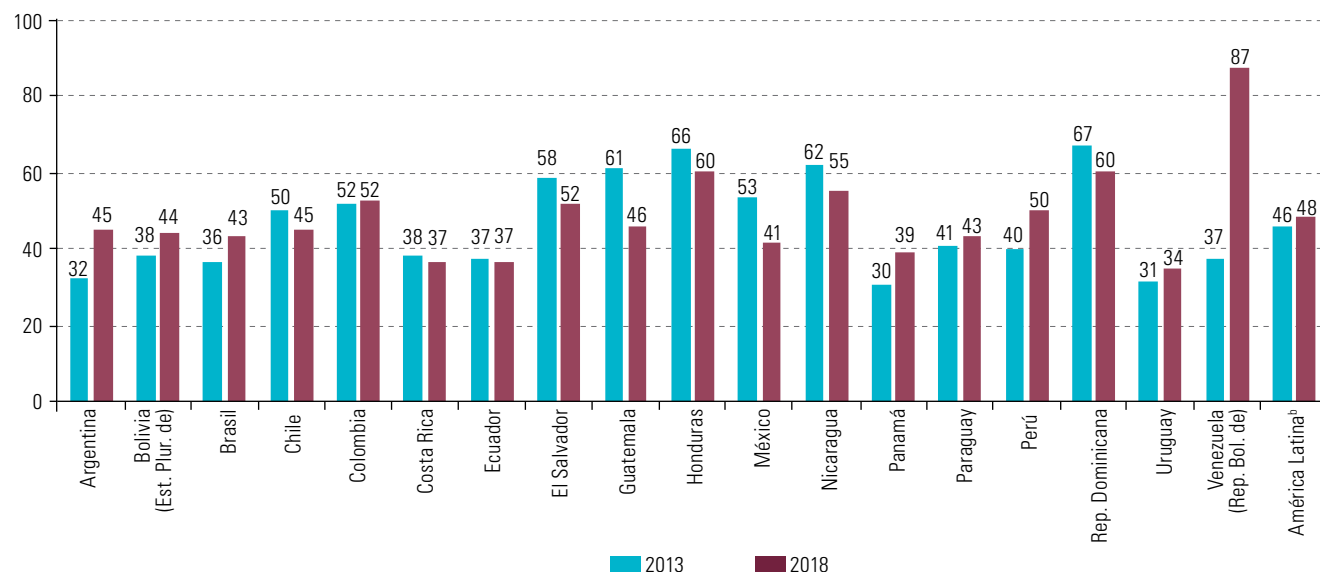
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Personas de 18 años y más (16 años y más en el Brasil) que declaran que no les alcanza y experimentan dificultades y grandes dificultades en respuesta a la pregunta: "El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, ¿le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra Ud.?" Se excluye a quienes contestan "No sabe/no responde".

^b Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico VI.2

América Latina (18 países): personas que declaran que su ingreso no les alcanza para cubrir satisfactoriamente sus necesidades, 2013 y 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Personas de 18 años y más (de 16 años y más para el Brasil) que declaran que no les alcanza y experimentan dificultades y grandes dificultades en respuesta a la pregunta: "El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, ¿le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra Ud.?" Se excluye a quienes contestan "No sabe/no responde".

^b Promedio simple.

En materia de protección social, el 34,3% de las personas de 16 años y más consultadas en siete países de América Latina en 2018 indican que, en caso de requerir beneficios públicos, no podrían recibirlos fácilmente². En materia de salud, alrededor del bienio 2018-2019, un 30,1% de las personas consultadas en diez países indicaron que durante los últimos 12 meses han estado en una situación en la que ellos o sus familias no han podido tener acceso a medicamentos o al tratamiento médico que necesitaban³. Es esperable que en el contexto de la pandemia de COVID-19 estas vivencias se intensifiquen y se produzca una percepción de desprotección aún mayor.

Respecto de la distribución de los ingresos, el porcentaje de quienes piensan que esta distribución es injusta o muy injusta ha aumentado de manera constante de 2013 en adelante: pasó del 73% en ese año al 83% en 2018, con lo que retornó a los niveles de comienzos de siglo (véase el gráfico VI.3). Este aumento coincide con el enlentecimiento en la reducción de la desigualdad del ingreso constatado en el capítulo I. La percepción de injusticia respecto de la distribución de los ingresos se incrementó entre 2013 y 2018 en la gran mayoría de los países, y fue superior al 90% en la Argentina, el Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico VI.4).



Gráfico VI.3
América Latina
(17 países): personas
que declaran que la
distribución del ingreso
en el país es injusta
o muy injusta, 1997-2018^a
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

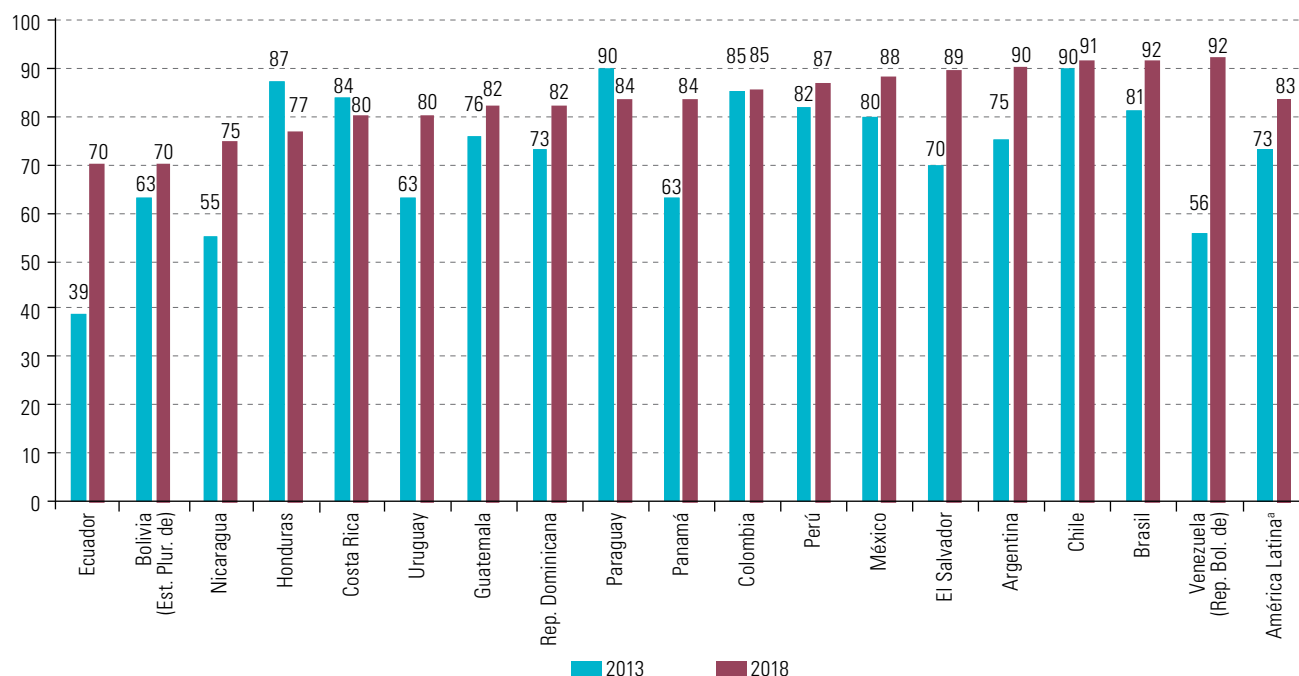
^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La pregunta consultada es: "¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (PAÍS)?". Se excluye a las categorías "No sabe/no responde". Entrevista a personas de 18 años y más (16 años y más en el Brasil).

² La pregunta de la encuesta del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) es: "Usted cree que recibiría fácilmente los beneficios públicos que brinda el Estado, en caso de necesitarlos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?". Los países donde se consultó fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

³ Los datos corresponden a la ronda 7 de la Encuesta Mundial sobre Valores, con información entre 2018 y 2019, para los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Por ejemplo, la pregunta formulada en Chile fue: "En los últimos 12 meses, ¿se ha(n) encontrado usted o su familia en las siguientes situaciones? No ha(n) tenido los medicamentos o el tratamiento médico que necesitaba(n)". Se considera a quienes respondieron "Frecuentemente" o "Algunas veces".

Gráfico VI.4

América Latina (18 países): personas que declaran que la distribución del ingreso en el país es injusta o muy injusta, 2013 y 2018
(En porcentajes)



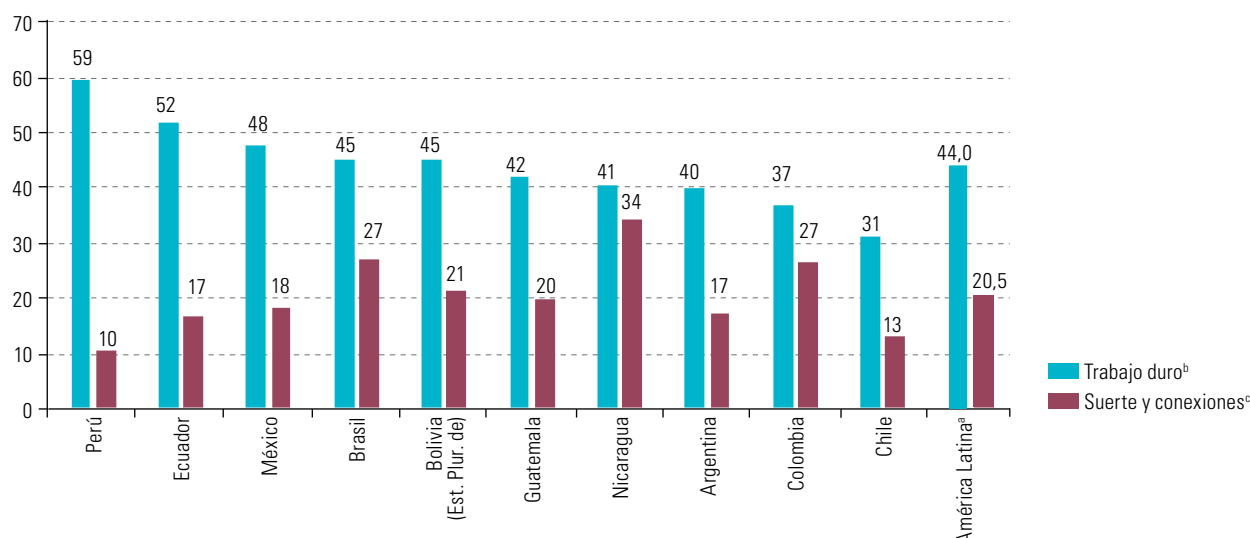
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.
^a Promedio simple. La pregunta consultada es: "¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (PAÍS)?" Se excluye a las categorías "No sabe/no responde". Entrevista a personas de 18 años y más (16 años y más en el Brasil).

También es relevante explorar hasta qué punto las personas de la región creen que el esfuerzo del trabajo se recompensa, así como las expectativas presentes y futuras de mejores oportunidades. De acuerdo con datos obtenidos entre 2018 y 2019, el 44% de las personas consultadas piensa que el trabajo duro está más asociado a una vida mejor y al éxito que la suerte o las conexiones (20,5%) (véase el gráfico VI.5). No obstante, son solo dos los países (el Ecuador y el Perú) donde más de la mitad de las personas opina de esta forma. Además, en el bienio 2018-2019, un 52,2% de las personas indicó que su estándar de vida era igual o peor que el de sus padres cuando tenían su edad, lo que deja entrever una percepción más bien pesimista sobre su presente⁴.

⁴ Datos correspondientes a la ronda 7 de la Encuesta Mundial sobre Valores, con información para la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y el Perú.

Gráfico VI.5

América Latina (10 países): personas que declaran que el trabajo duro o la suerte y las conexiones son los factores más importantes para una vida mejor y el éxito, 2018-2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Mundial sobre Valores.

^a Promedio simple.

^b En una escala del 1 al 10, donde 1 significa total acuerdo con la opción "A la larga, esforzarse en el trabajo suele llevar a una vida mejor" y 10 significa total acuerdo con la opción "Esforzarse en el trabajo no suele llevar al éxito—eso depende más de la suerte y las conexiones", se considera a quienes responden entre 1 y 3. Excluye a los que contestan "No sabe/no responde". Entrevista a personas de 18 años y más.

^c En una escala del 1 al 10, donde 1 significa total acuerdo con la opción "A la larga, esforzarse en el trabajo suele llevar a una vida mejor" y 10 significa total acuerdo con la opción "Esforzarse en el trabajo no suele llevar al éxito—eso depende más de la suerte y las conexiones", se considera a quienes responden entre 8 y 10. Excluye a los que contestan "No sabe/no responde". Entrevista a personas de 18 años y más.

2. El endeudamiento de los hogares como factor de incertidumbre, vulnerabilidad y malestar

El endeudamiento de los hogares es una realidad donde confluyen las dimensiones objetivas y subjetivas del malestar. Si bien, según las teorías de consumo intertemporal (Friedman, 1957; Modigliani, 1986; Hall, 1978), es racional, esperable y benéfico que las personas suavicen su nivel de consumo endeudándose al inicio de su vida activa, ahorrando posteriormente y desahorrando al final de su vida, nuevas teorías y evidencias empíricas indican que las decisiones de deuda por parte de los hogares son complejas y no tan racionales (Blundel, Browning y Meghir, 1994). Independientemente de las diferentes motivaciones que pueden tener los hogares para endeudarse (mayor consumo, adquisición de bienes durables o de un bien inmueble, financiamiento de un emprendimiento o pago de servicios de educación o salud), la carga del pago de la deuda, sobre todo en tiempos de crisis económica, puede volverse insostenible, llevar al sobreendeudamiento y generar una mayor sensación de inseguridad que tiene un efecto negativo en la calidad de vida (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

En América Latina, los datos disponibles a nivel macro permiten evidenciar un aumento sostenido del nivel de endeudamiento de los hogares en los últimos 15 años (véase el gráfico VI.6)⁵. El Brasil, Chile y Colombia muestran un claro aumento en el

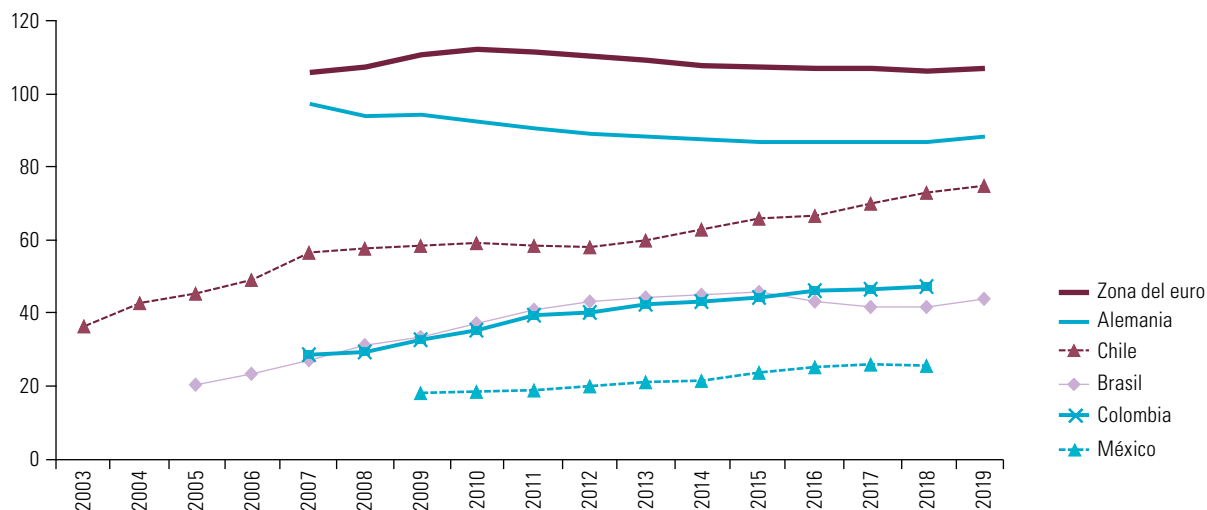
⁵ Abeles, Pérez Caldentey y Valdecantos (2018) apuntan a que la dinámica de endeudamiento creciente de los hogares en América Latina se enmarca en las estrategias de expansión contables de los bancos comerciales y del más amplio proceso de financierización de las economías.

indicador de endeudamiento como porcentaje del ingreso disponible de los hogares, mientras que en México la tendencia también es creciente, pero menos pronunciada. A modo de comparación, en el gráfico VI.6 también se muestra que los niveles de endeudamiento de los hogares en Alemania y los países de la zona del euro son superiores, pero estables a lo largo del tiempo.

Gráfico VI.6

América Latina (4 países), Alemania y países de la zona del euro (19 países): coeficiente de endeudamiento de los hogares, 2003-2019^a

(En porcentajes del ingreso disponible de los hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Eurostat, Banco Central del Brasil y Banco de la República de Colombia.

^a En el caso de México se utiliza la variable "préstamos" en lugar de "pasivos totales", porque esta última incluye la discrepancia estadística, cuyo valor varía cada año. Este valor puede ser mayor que el total de los pasivos, lo que implica que al sumar los pasivos totales con la discrepancia se obtengan valores con signo negativo.

Los niveles agregados de endeudamiento de los hogares basados en el análisis de las cuentas nacionales esconden las disparidades que existen entre diferentes grupos de la población. Para poder observar esas diferencias se analizan las encuestas financieras de los hogares de Chile y Colombia⁶. En Chile, el 68% de los hogares tenía algún tipo de deuda en 2017, mientras que en Colombia la cifra ascendía al 39% de los hogares en 2018⁷. En ambos casos, se observa que la tenencia de deuda aumenta acorde al quintil de ingresos (véase el gráfico VI.7), mientras que la carga financiera se invierte y es mayor para los quintiles de menor ingreso (véase el gráfico VI.8). El tipo de deuda contraída es sobre todo de consumo: mientras que el 56% de los hogares chilenos tiene algún tipo de deuda de consumo y el 22% tiene una deuda hipotecaria, en los hogares colombianos estas cifras ascienden al 37% y el 6%, respectivamente

⁶ El Banco Central es el encargado de llevar a cabo la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) de Chile desde 2007 para estudiar el comportamiento financiero de los hogares. En esta encuesta se consulta a una persona de referencia del hogar sobre montos y fuentes de los ingresos (laborales, pensiones, subsidios y rentas), tipo y montos de deudas, carga financiera de cada deuda, activos del hogar y medios de pago utilizados. Para este capítulo se procesó la encuesta de 2017, que tiene representatividad nacional urbana con un total de 4.549 observaciones que representan a 4,9 millones de hogares. En Colombia, con la Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares (IEFIC) que desde 2010 realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se busca obtener datos sobre situación patrimonial, nivel de endeudamiento y educación financiera de los hogares. La IEFIC es una submuestra de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que indaga sobre los servicios financieros que tienen o utilizan los hogares y va dirigida a personas mayores de 18 años. El universo para la IEFIC está conformado por la población residente en hogares particulares de las zonas urbanas de Bogotá, Medellín y Cali que utilizan servicios financieros. Para este capítulo se procesó la encuesta de 2018, que tiene una muestra de 26.754 hogares.

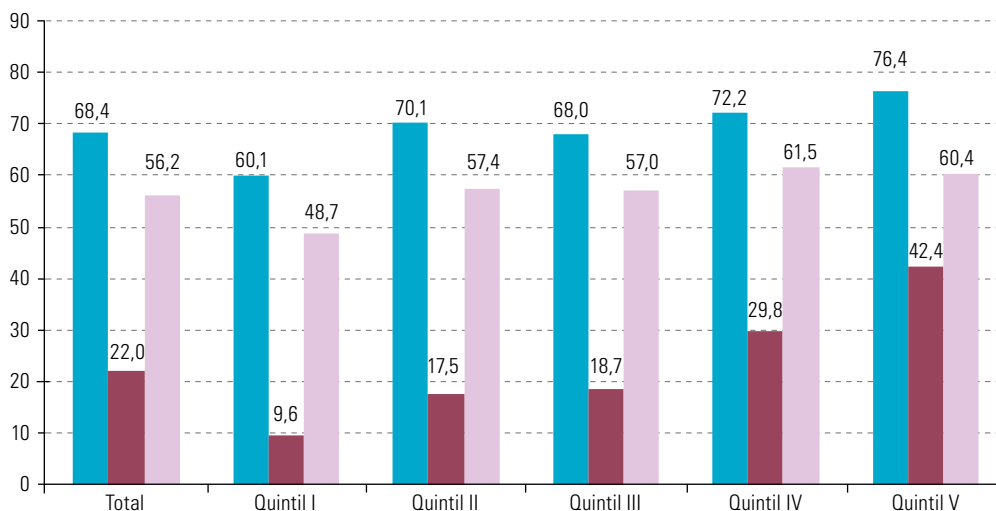
⁷ Según Balestra y Tonkin (2018), el 51% de los hogares de 28 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tenía algún tipo de deuda en 2015. Chile se sitúa en el cuarto lugar entre los países de la OCDE con mayores niveles de deuda, después de Noruega (81%), los Estados Unidos (77%) y Dinamarca (76%).

(véase el gráfico VI.7)⁸. Asimismo, se estima que el 11,9 % de los hogares en Chile y el 12,2% en Colombia están sobreendeudados, lo que significa que sus recursos actuales y esperados son insuficientes para cumplir con sus obligaciones financieras sin comprometer sus estándares de vida⁹. En Chile, un 8% de los hogares contrae deuda para pagar otras deudas (Madeira, 2015), lo que representa una fuente adicional de vulnerabilidad, sobre todo ante un escenario de caída del empleo y los ingresos.

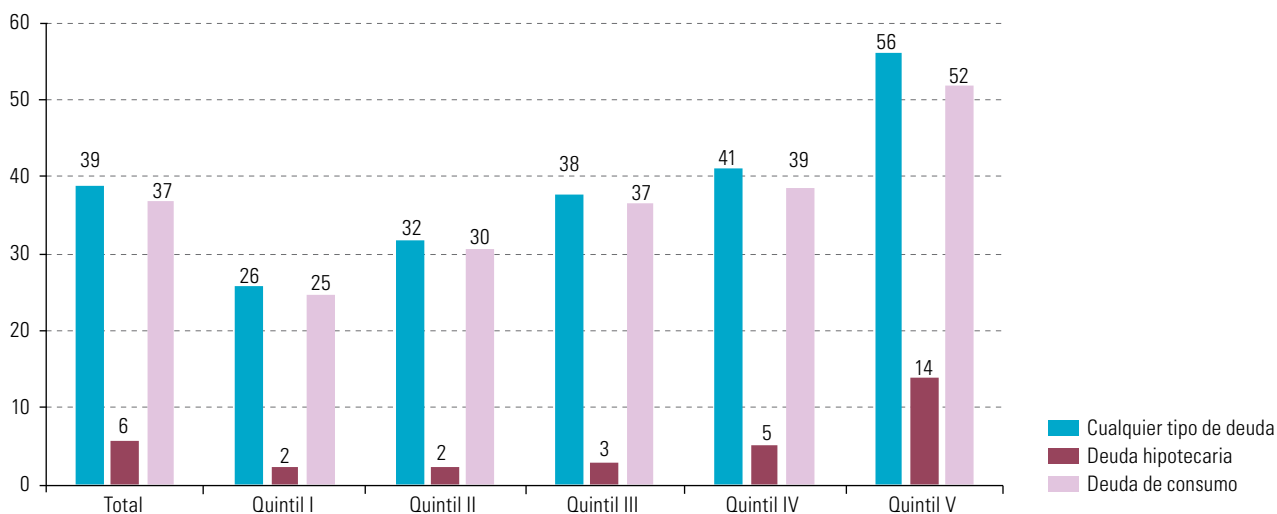
Gráfico VI.7

Chile y Colombia: tenencia de deuda por quintil y tipo de deuda
(En porcentajes de los hogares)

A. Chile, 2017



B. Colombia, 2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas financieras de hogares.

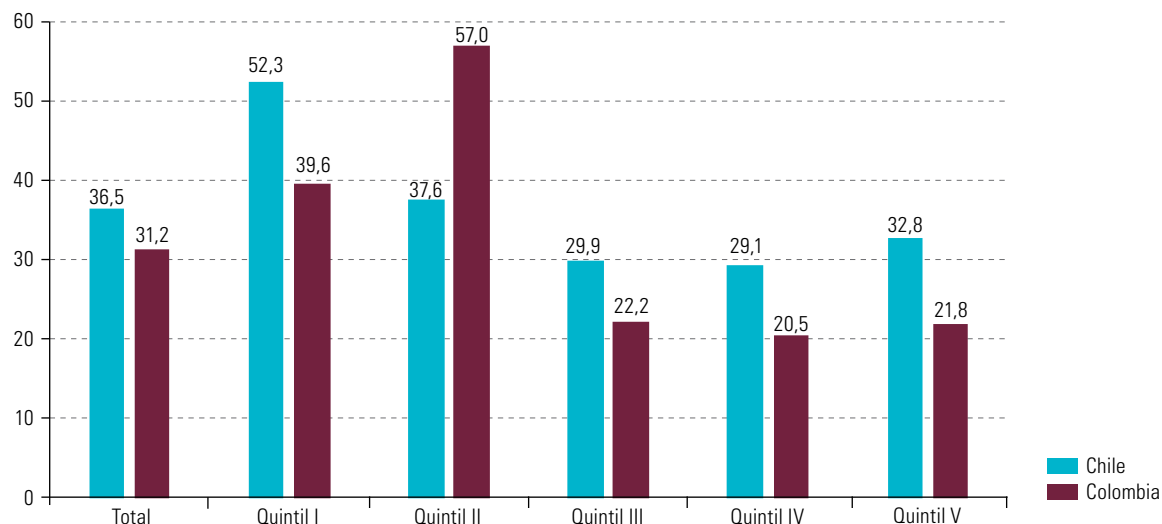
⁸ A manera de comparación, en promedio, un 30% de los hogares de los países de la OCDE tiene una deuda de consumo (Balestra y Tonkin, 2018).

⁹ El porcentaje de hogares sobreendeudados se calcula sobre la base de un indicador de liquidez, el coeficiente de carga financiera de la deuda sobre el ingresos de los hogares. Cuando este supera el umbral del 50%, se considera que los hogares están en situación de sobreendeudamiento.

Gráfico VI.8

Chile y Colombia: carga financiera de la deuda por quintil, 2017 y 2018

(En porcentajes del ingreso del hogar)

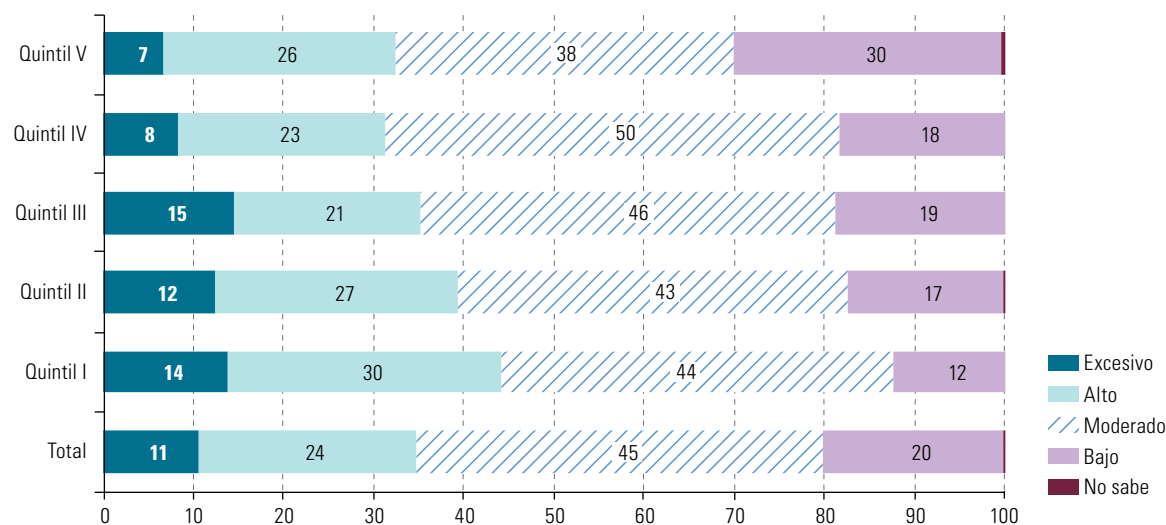


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas financieras de hogares.

También es importante tener en cuenta la percepción que tienen los hogares de su nivel de endeudamiento, pues esto ofrece información sobre el grado de estrés y malestar ante un alto nivel de deuda (Comisión Europea, 2008). En el caso de Chile, el 35% de los hogares percibe que su endeudamiento es alto o excesivo. Esta percepción es más alta para el primer quintil, donde el 44% de los hogares percibe como excesivo o alto su nivel de endeudamiento, mientras que en los hogares de los quintiles 4 y 5 esta percepción es del 31% y el 33%, respectivamente (véase el gráfico VI.9).

Gráfico VI.9Chile: percepción de endeudamiento por quintil, 2017^a

(En porcentajes de los hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales CEPAL sobre la base de tabulaciones de la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) encuesta financiera de hogares de Chile.

^a Se muestran las respuestas a la pregunta G1: "Tomando en cuenta todas las deudas de su hogar, ¿cómo calificaría el nivel de endeudamiento de su hogar?".

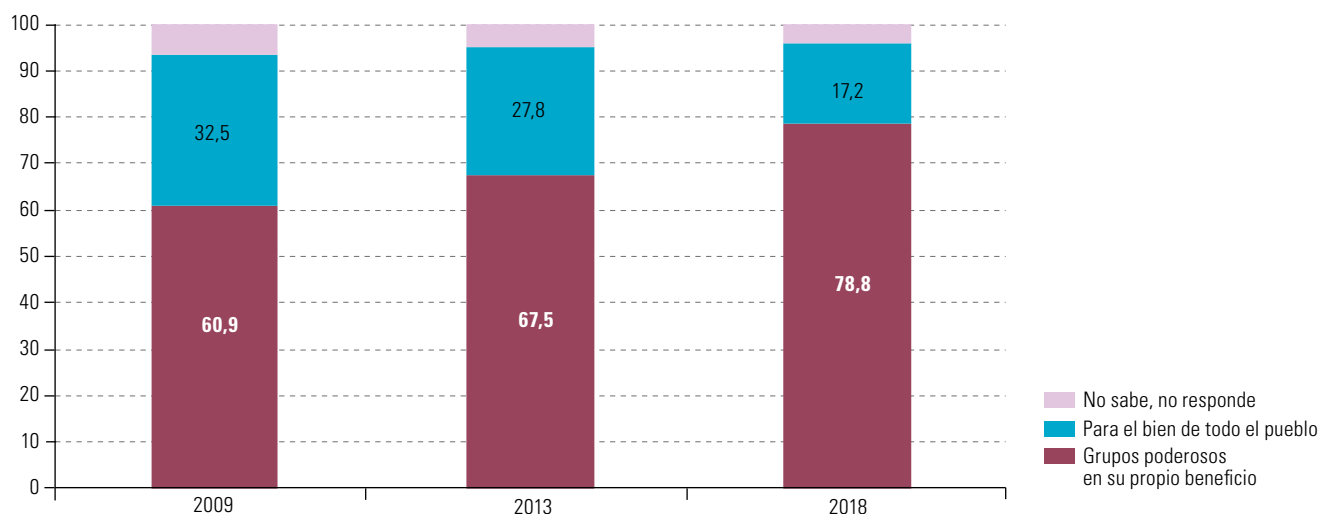
3. Manifestaciones del malestar en torno a las instituciones y la democracia

Otra fuente de malestar social se relaciona con la insatisfacción con respecto a la esfera pública, es decir, el ejercicio del poder público (cómo se gobierna), la representación política (cómo se procesan las demandas y expectativas ciudadanas) y, en general, el funcionamiento de las instituciones (cómo el Estado cumple con sus responsabilidades). El malestar en la dimensión política e institucional tiene numerosos vasos comunicantes con las esferas socioeconómica y de las relaciones sociales, y existe, por ejemplo, una correspondencia entre la desconfianza en las instituciones y la percepción de injusticia en la distribución del ingreso (CEPAL, 2013). Asimismo, en la apreciación de la democracia pesan valores y principios formales, pero también la situación material de las personas dentro del orden social, así como las expectativas presentes y futuras sobre dicha situación.

En una región con limitadas capacidades estatales para cumplir con tareas fundamentales como asegurar el monopolio legítimo de la violencia en el territorio nacional y hacer efectivo el funcionamiento de las instituciones conforme a las normas formales del Estado de derecho, la posibilidad de descontento es vasta. A esto se suma la insatisfacción respecto del funcionamiento y los resultados de la democracia, cuyos principales actores —en especial los partidos políticos— se perciben como centrados en sus propios intereses y no representando con eficacia la voluntad ciudadana. La proporción de quienes están de acuerdo con que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos pasó del 60,9% en 2009 al 78,8% en 2018, lo que da cuenta de un aumento en la percepción de falta de representación y protección del interés de la ciudadanía (véase el gráfico VI.10).

Gráfico VI.10

América Latina (18 países)^a: personas de 18 años y más que creen que el país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o para el bien de todo el pueblo, 2009 y 2013 y 2018^b
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se analiza la pregunta: "En términos generales ¿Diría usted que (PAÍS) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?".

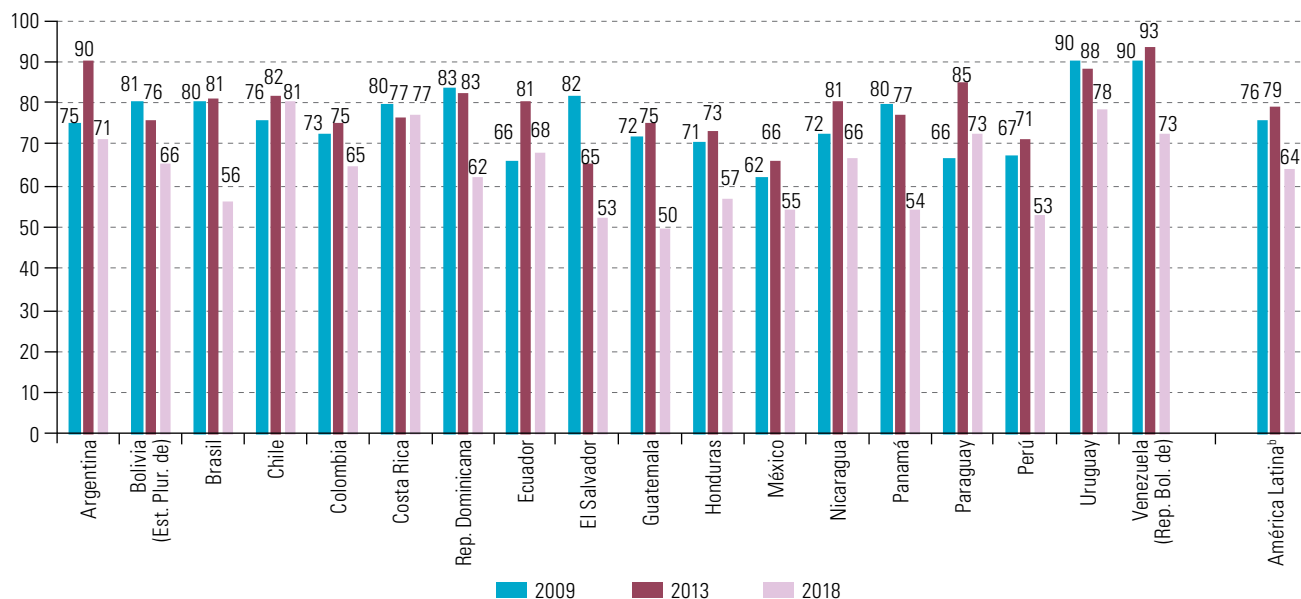
Estas percepciones críticas no implican necesariamente una deslegitimación de la democracia en sí, sino que más bien apuntan a una gran insatisfacción con su funcionamiento, en un contexto en el cual la mayor parte de la población de la región sigue considerando a la democracia como la mejor forma de gobierno. No obstante, la evolución de esa preferencia es preocupante, pues ha caído en todos los países entre 2013 y 2018, y pasó del 79% al 64% en el promedio regional (véase el gráfico VI.11). En 2018, solo en seis países (Argentina, Chile, Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) el 70% o más de las personas consideraban a la democracia como la mejor forma de gobierno. La caída de este indicador en los países es generalizada, sin importar el sexo, la edad, la pertenencia étnico-racial o el nivel educativo de las personas. Se destaca el hecho de que entre aquellos con educación primaria incompleta, el apoyo a la democracia es 18 puntos porcentuales menor que entre quienes tienen universidad completa y más (véase el gráfico VI.12).

Por otra parte, al mirar las actitudes hacia la corrupción aparecen signos de un extenso malestar. En todos los países, la mayoría piensa que la corrupción entre los funcionarios públicos está algo o muy extendida. El 35% de las personas asegura que en la última elección vio a candidatos o personas de los partidos repartir regalos o favores, y para el 43% existe la percepción de que la corrupción se incrementó en el último año. Sin embargo, la corrupción suscita al menos cierta tolerancia, en el sentido de que el 40% está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país. El gráfico VI.13 muestra, asimismo, que la percepción de corrupción tiene pocas variaciones según la edad, el sexo, el origen étnico-racial y el nivel educativo.

Gráfico VI.11

América Latina (18 países): personas que están muy de acuerdo/de acuerdo con que la democracia tiene problemas pero es el mejor sistema de gobierno, 2009, 2013 y 2018^a

(En porcentajes)



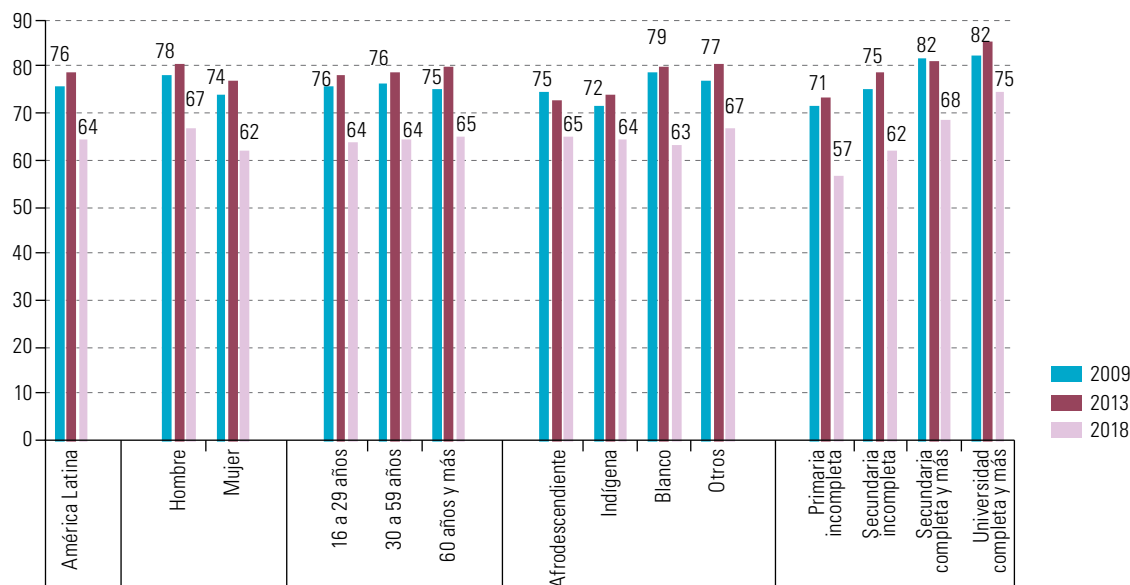
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Se analiza la pregunta: "La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno".

^b Promedio simple.

Gráfico VI.12

América Latina (18 países)^a: personas que están muy de acuerdo/de acuerdo con que la democracia tiene problemas pero es el mejor sistema de gobierno, por sexo, edad, pertenencia étnico-racial y nivel educativo, 2009, 2013 y 2018^b (En porcentajes)



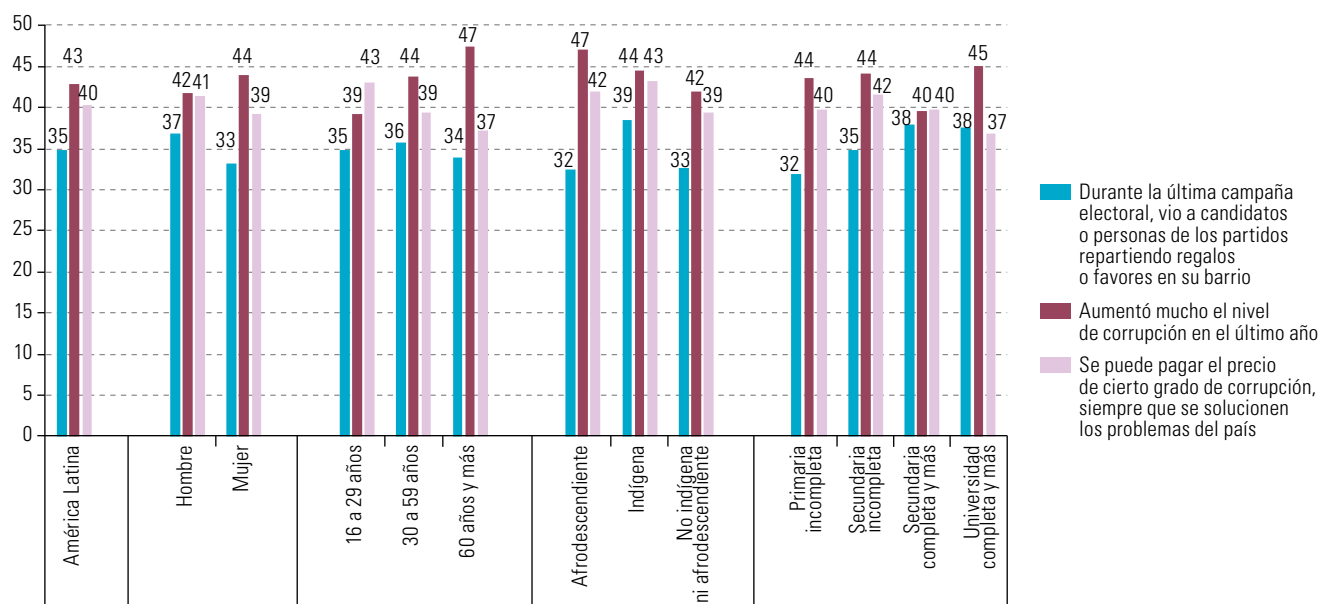
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se analiza la pregunta: "La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno".

Gráfico VI.13

América Latina (18 países)^a: percepciones relacionadas con la corrupción en el país, 2018^b (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

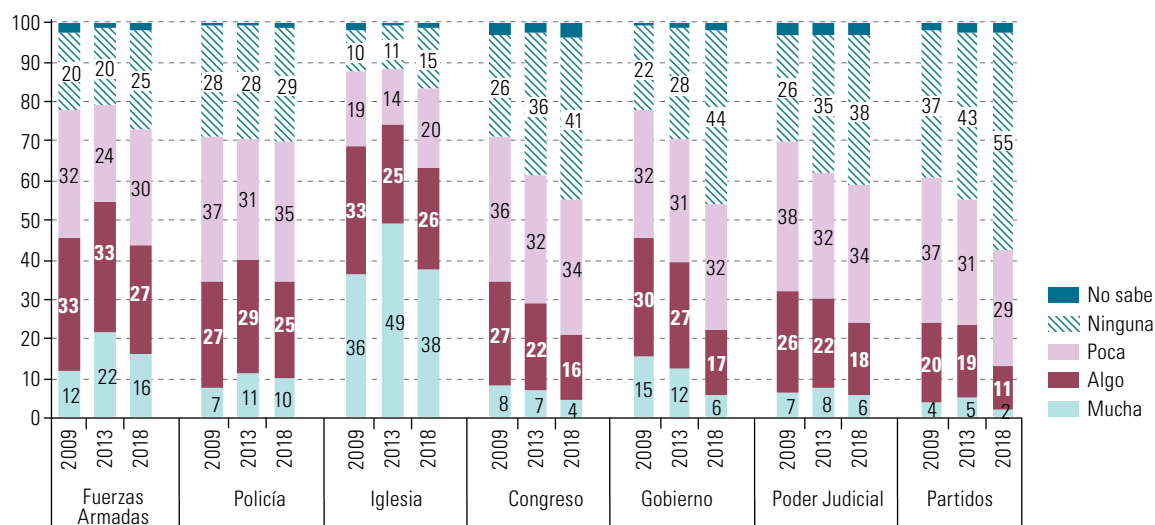
^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se analizan las respuestas a las preguntas: "Durante la última campaña electoral, ¿vio a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en su barrio?"; "¿En su opinión, desde el año pasado, el nivel de corrupción en (PAÍS) ha aumentado mucho (1), aumentado algo (2), se ha mantenido igual (3), disminuyó algo (4) o disminuyó mucho (5)?"; "Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país".

También resulta preocupante observar el alto y creciente nivel de desconfianza que declaran las personas respecto de diversas instituciones, especialmente aquellas más vinculadas al ámbito de la política, como los partidos políticos, el Congreso y el gobierno, pero también hacia el Poder Judicial. Solamente la Iglesia mantiene un nivel mayoritario de confianza entre la ciudadanía, si bien este también ha ido decreciendo en el tiempo (véase el gráfico VI.14). En suma, los indicadores analizados muestran que, aun cuando la ciudadanía valora la importancia de la democracia como mejor forma de gobierno, existen fuertes y crecientes señales de descontento con la dimensión política e institucional, así como con el funcionamiento del Estado, que podrían dificultar la labor de los gobiernos y la legitimidad de la política en general.

Gráfico VI.14

América Latina (18 países): confianza de las personas de 18 años y más en instituciones seleccionadas, 2009, 2013 y 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Pregunta: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha (1), algo (2), poca (3) o ninguna (4) confianza en...?".

4. Relaciones sociales: el temor al otro y la vivencia de la discriminación

El malestar social también puede tener su origen en una percepción negativa o insatisfactoria de las relaciones interpersonales, lo que está estrechamente vinculado con la cultura del privilegio y su expresión en interacciones muchas veces discriminatorias. Al percibir al "otro", es decir, al que se considera ajeno y diferente a la propia comunidad, como fuente de amenaza, se debilita la confianza interpersonal y el sentido de pertenencia. Esto puede, por una parte, aumentar la sensación de vulnerabilidad y temor entre las personas, y, por la otra, dar lugar a comportamientos agresivos, racistas, xenófobos u homofóbicos, que profundizan aún más las distancias que existen entre los distintos grupos de la población. Se puede asimismo traducir en un deterioro de la reciprocidad y la solidaridad, y provocar el surgimiento o aumento del malestar y los sentimientos de injusticia. A continuación, se presentan algunos indicadores que dan cuenta de la vivencia de situaciones de discriminación y la presencia y permanencia en el tiempo de

distintas manifestaciones de malestar respecto de las relaciones sociales que marcan la vida cotidiana de las personas, tanto en términos de desconfianza respecto de los demás como de la sensación de inseguridad.

Un modo de aproximarse a la satisfacción o insatisfacción que las personas experimentan en torno a sus relaciones sociales es a través del nivel de confianza que expresan tener en los demás. La confianza interpersonal es un componente fundamental para la construcción de sociedades inclusivas y cohesionadas, en la medida en que refleja la creencia de que las demás personas, tanto conocidas como desconocidas, tendrán un comportamiento de cooperación y no de agresión (PNUD, 1998). En este sentido, son preocupantes los bajos niveles de confianza interpersonal en la región. En las últimas dos décadas, la proporción de personas en América Latina que afirma que se puede confiar en la mayoría de las personas oscila entre el 13,8% y el 23,1% de la población (véase el gráfico VI.15). La desconfianza generalizada indicaría una debilidad del “nosotros”, del sentido de pertenencia a una comunidad, lo que no solo se traduce en menores niveles de colaboración y reciprocidad, sino que también refleja una debilidad o déficit de la cohesión social. Todo esto redundaría en una sensación de malestar.

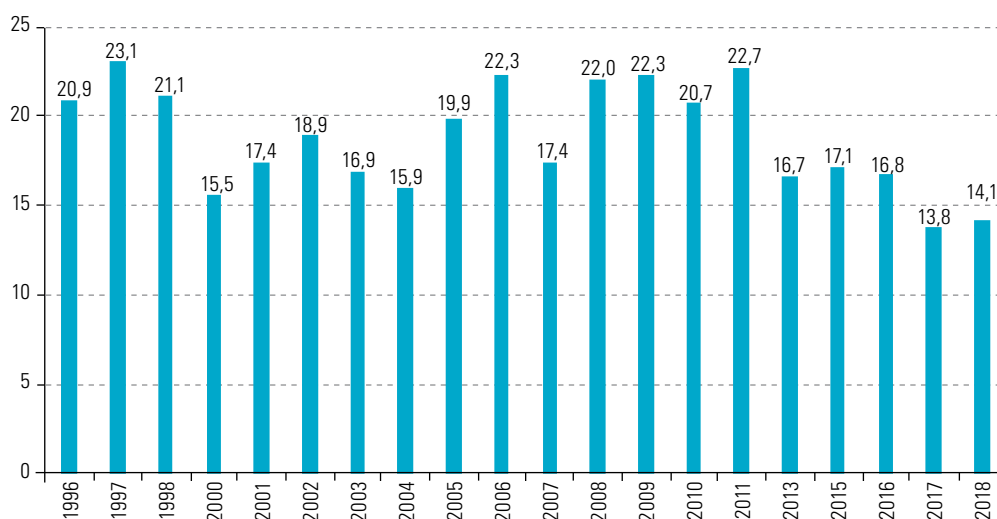


Gráfico VI.15
América Latina
(18 países): confianza
interpersonal, 1996-2018^{a,b}
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

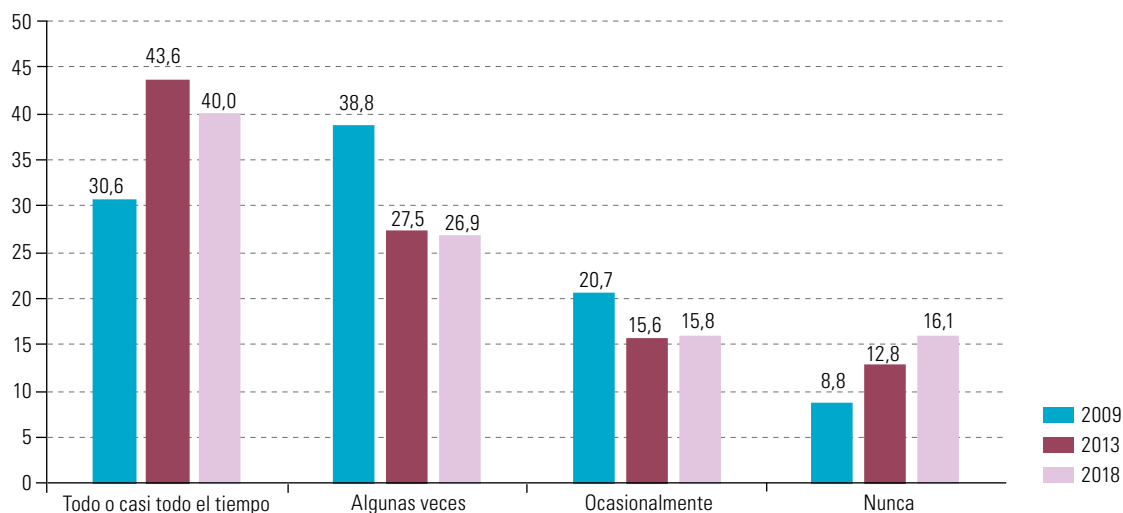
^b Los promedios para el período 1996-2003 (inclusive) no incluyen a la República Dominicana. La pregunta consultada es: “Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?: Se puede confiar en la mayoría de las personas/Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás”.

A lo expuesto se suma una alta sensación de inseguridad, tanto en los vecindarios en que viven las personas como en general, lo que profundiza más aún la desconfianza interpersonal. De acuerdo con la encuesta realizada por la Corporación Latinobarómetro en 2018, las personas identifican la delincuencia y la seguridad pública como el problema más importante de la comuna o el municipio en que viven, incluso por encima de la percepción negativa de los servicios básicos disponibles (Corporación Latinobarómetro, 2018). Asimismo, en 2018, cerca del 40% de la población afirma sentirse preocupada “todos” o “casi todos los días” por ser víctima de algún delito con violencia (véase el gráfico VI.16). Los valores más altos se observan en el Brasil (66,4%), Venezuela (República Bolivariana de) (52,9%) y el Ecuador (48,8%). La falta de confianza en los demás y la sensación de inseguridad pueden tener un impacto negativo en el uso de

los espacios públicos, lugares que se consideran fundamentales para la creación de vínculos de pertenencia y comunitarios (Kazmierczak, 2013). Si el tipo y la calidad de las interacciones que se dan en estos espacios no son satisfactorios o positivos, ello puede profundizar la falta de confianza en los demás, aumentar el malestar y debilitar la cohesión social.

Gráfico VI.16

América Latina (18 países): frecuencia con la que se preocupa de ser víctima de un delito con violencia, 2009, 2013 y 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La pregunta consultada es: "¿Con qué frecuencia se preocupa Ud. de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?: Todo o casi todo el tiempo/Algunas veces/Ocasionalmente/Nunca".

Además de la desconfianza y el temor en términos de seguridad, otra fuente de malestar respecto de las relaciones sociales es la percepción de la desigualdad en cuanto al trato, expresada frecuentemente como vivencias de discriminación o exclusión, junto con la persistencia de estereotipos negativos respecto de determinados grupos de la población.

En primer lugar, en la región permanecen los estereotipos de género, asociados a comportamientos y actitudes discriminatorias y de exclusión. A manera de ejemplo, casi un 20% de las personas está de acuerdo o muy de acuerdo con que los hombres son mejores ejecutivos de negocios que las mujeres, proporción que se eleva a un 24,6% entre los hombres y baja al 15,3% entre las mujeres¹⁰. A su vez, en 2017, el 23,6% de la población afirmaba estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que la mitad de los miembros del Parlamento tengan que ser mujeres, y el 24,5% estaba en desacuerdo con que la mitad de los jueces tengan que ser mujeres (24,5%) (Corporación Latinobarómetro, 2017)¹¹.

Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado una creciente conciencia respecto de las distintas expresiones de discriminación que sufren las mujeres, ya sea como discriminación laboral, falta de participación política o persistencia del acoso sexual y la violencia contra las mujeres y las niñas, incluida su forma más extrema, el feminicidio

¹⁰ Datos de la Encuesta Mundial sobre Valores correspondientes al promedio simple de 10 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

¹¹ Promedio simple de 15 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

(véase el recuadro VI.2). Uno de sus principales reflejos han sido las masivas asistencias a marchas y manifestaciones. En este sentido fueron emblemáticas las jornadas del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) y algunos movimientos específicos, como #NiUnaMenos. Los movimientos de mujeres han desempeñado un papel crucial en la región para dar expresión a demandas de mayor igualdad sustantiva a través de nuevas formas de acción colectiva, que se proponen incidir en la agenda pública a fin de hacer valer los derechos de las mujeres y lograr un cambio en las relaciones de poder (véase el recuadro VI.3).

Recuadro VI.2

Violencia de género contra las mujeres en tiempos de COVID-19

La violencia de género contra las mujeres es un problema histórico que tiene consecuencias directas en el ejercicio de derechos y el desarrollo psicosocial y físico de las mujeres. Más allá de ser un problema individual, también es un problema de carácter social y cultural debido a sus efectos en los entornos familiares y comunitarios.

En países de América Latina y el Caribe como Chile, el Ecuador, México y la República Dominicana, 1 de cada 3 mujeres ha vivido violencia física, psicológica, patrimonial o sexual por parte de su pareja en algún momento de su vida, y 2 de cada 3 declaran haber vivido violencia cuando se considera también el acoso sexual laboral y el acoso callejero, entre otras violencias (INEC, 2019; INEGI, s/f; ONE, 2019, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2020). A esto se agrega un número aproximado de 4.000 casos de feminicidio en 2019, informados al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Frente a estos antecedentes, la violencia contra las mujeres en la actual pandemia se convirtió en una preocupación no solo para los gobiernos, sino también para otros actores institucionales y sociales, y ha tenido gran repercusión en los medios de comunicación.

Desde los inicios de la pandemia, las barreras producidas por las medidas de mitigación del contagio, como la disminución de los desplazamientos, afectaron el uso de servicios presenciales para la atención de la violencia de género contra las mujeres. Esto se transformó en una de las principales causas de la utilización de líneas remotas de atención. Las denuncias telefónicas, que ya eran un recurso con gran demanda, registraron un alto número de llamadas en un contexto en que la incidencia de otros delitos estaba a la baja en la mayoría de los países (PNUD/USAID, 2020). El aumento de las denuncias tuvo como respuesta pública el reforzamiento de las líneas telefónicas de emergencia y la implementación de distintos protocolos y campañas, como la iniciativa "Mascarilla19" en Chile y la campaña "Barbijo rojo" en la Argentina, para la detección de casos de violencia hacia las mujeres en servicios públicos y farmacias, dos ámbitos que antes no se consideraban especializados en el tema. La respuesta de los gobiernos frente a la expansión de la visibilidad de la violencia contra las mujeres en medios de comunicación y redes sociales fue diversa. En la Argentina, Colombia, Honduras, México y la República Dominicana, por ejemplo, los servicios de atención de violencia contra las mujeres se declararon esenciales en su totalidad o en parte. Si bien en la mayoría de los países no se decretó la situación de violencia de género contra mujeres y niñas como excepción para las restricciones de desplazamiento, algunos han establecido excepciones a la suspensión de audiencias de modo de mantener la respuesta a las denuncias urgentes vinculadas a medidas de protección o cautelares, especialmente cuando hay niños, niñas y adolescentes involucrados.

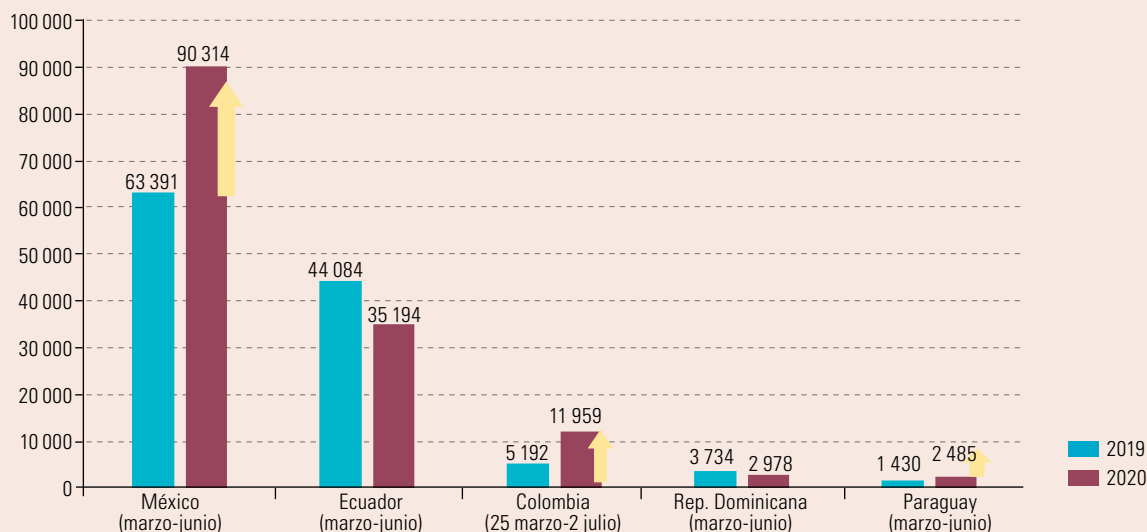
Algunos países de la región han divulgado cifras sobre los servicios de atención telefónica (en ocasiones se suman las llamadas a las líneas de la policía, las fiscalías y los mecanismos para el adelanto de las mujeres). Mientras que en México, el Paraguay y el Perú las llamadas aumentan respecto del mismo periodo del año anterior, en otros países, como el Ecuador y la República Dominicana, disminuyen. Estos movimientos de las cifras no necesariamente responden a un aumento o una disminución del fenómeno. No se debe interpretar el descenso de las llamadas en comparación con 2019 como una menor incidencia de la violencia, ya que las limitaciones para utilizar el recurso de las llamadas pueden aumentar en periodos de confinamiento.

En cuanto al análisis de los datos de feminicidio durante la pandemia, la información difundida por diez países de la región para el periodo marzo-junio de 2020 muestra que en ocho países (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana) hay una disminución en los feminicidios reportados. Esto se vincula también a un menor número de homicidios totales de mujeres. En el caso de Panamá se mantiene la cifra, en tanto que en México existe un aumento entre marzo y junio de 2020 frente al mismo periodo de 2019. Es importante tener en cuenta que los feminicidios solo mostraron un aumento en 2019 en el Brasil, Chile, el Ecuador y México, mientras que en otros 11 países de la región los registros oficiales muestran una baja (CEPAL, 2020).

Recuadro VI.2 (conclusión)

América Latina (5 países): llamadas a servicios telefónicos relacionados con violencia intrafamiliar y de género contra las mujeres, 2019 y 2020 en confinamiento, mismos periodos

(En números absolutos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), sobre la base de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad y Pública de México, *Información sobre violencia contra las mujeres: incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, Ciudad de México, 2020; y datos de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador, el Observatorio Colombiano de las Mujeres (OCM), el Ministerio de la Mujer de la República Dominicana y el Ministerio de la Mujer del Paraguay.

Existen factores propios de esta pandemia y sus impactos negativos que podrían agudizar la violencia contra las mujeres, como, por ejemplo, la crisis económica y la pérdida de empleo, el encierro (en muchos casos en espacios reducidos y sin las condiciones para ejercer todas las actividades de la vida tal como se hacía previo al COVID-19) y la sobrecarga del trabajo de cuidados no remunerado.

La información sobre los recursos presupuestarios asignados a las medidas para enfrentar la violencia de género contra las mujeres, las adolescentes y las niñas en este periodo de crisis es escasa. Uno de los aspectos a analizar es el gasto direccionado a servicios como albergues o casas de acogida, ya que estos son los lugares de refugio frente a la amenaza de violencia extrema, como el feminicidio. Aún es necesario analizar en qué medida el confinamiento, el distanciamiento físico y sus efectos en los traslados y el uso de los espacios públicos (más solitarios) incrementan los riesgos de violencia física, psicológica y sexual, para lo que en el corto y mediano plazo será clave estudiar en profundidad la información sobre violencia sexual en espacios públicos, violaciones y desapariciones de mujeres.

Los avances en la calidad de la información producida por los gobiernos en los últimos años sobre la violencia de género contra las mujeres y las niñas fueron de gran ayuda para las estrategias e intervenciones implementadas durante la crisis sanitaria. Sin embargo, aún se debe avanzar en términos de la calidad de los registros y lograr que el análisis de los datos sustente políticas públicas más eficientes para erradicar la violencia contra mujeres y niñas, tal como lo establece la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Violencia de género contra las mujeres", Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; CEPAL, "Ante la mayor exposición de las mujeres, la CEPAL llama a los Estados a garantizar sus derechos en el marco de la pandemia del COVID-19", 8 de abril de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-mayor-exposicion-mujeres-la-cepal-llama-estados-garantizar-sus-derechos-marco-la>; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador, *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU)*, Quito, 2019; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016", s/f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de la República Dominicana, *Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres (ENESIM-2018)*, Santo Domingo, 2019; Subsecretaría de Prevención del Delito de Chile, *IV Encuesta de Violencia contra la Mujer en el Ámbito de Violencia Intrafamiliar y en Otros Espacios (ENVIF-VCMI)*, Santiago, 2020; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Directrices relativas a la COVID-19", 8 de mayo de 2020 [en línea] https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_SP.pdf; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), "Análisis de violencia homicida en la región: 1er trimestre 2020 (1T-2020)", Infosegura, abril de 2020 [en línea] https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/05/Webinar_Infosegura_7deMayo_Guatemala-y-Costa-Rica.pdf; Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, "Monitoreando la violencia contra las mujeres durante el confinamiento por la pandemia del COVID-19", 2020 [en línea] https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/CdE/Monitoreando_la_violencia_contra_las_mujeres_durante_el_confinamiento_por_la_pandemia_del_COVID-19.pdf; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), "Repercusión de la pandemia de COVID-19 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil", 27 abril de 2020 [en línea] https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/COVID-19%20impact%20brief%20for%20UNFPA_24%20April%202020_ES.pdf.

Recuadro VI.3

Movilizaciones de mujeres y demandas de género por una sociedad más igualitaria, democrática y justa

Los movimientos feministas del siglo XXI se caracterizan por la búsqueda de transformación de la sociedad en un horizonte de mayor democratización e igualdad. En su lucha por derechos hasta hoy vulnerados, la movilización de estos grupos en la región aborda todas las dimensiones de la vida. Expresan sus demandas de igualdad entre hombres y mujeres a través de distintas formas de protesta y acción colectiva, convocando a una diversidad de mujeres con múltiples identidades que se proponen transversalizar la causa de las mujeres con las de otros movimientos que también luchan por la transformación en las relaciones de poder. El uso de las plataformas digitales y las redes sociales les ha permitido posicionarse como un movimiento masivo y, al mismo tiempo, dinamizar mecanismos organizativos internos. Las estrategias comunicacionales y el ciberactivismo político han sido herramientas cruciales para la visibilización de los discursos y para incidir en la agenda pública (Accossatto y Sendra, 2018).

Los movimientos surgieron en lugares determinados, pero muy rápidamente se expandieron y lograron un alcance regional, con sinergias y eco en la mayoría de los países. A continuación, se describen algunas de las movilizaciones más emblemáticas de los últimos cinco años, que mantienen vigencia no solo en las plataformas digitales, sino también en las plataformas de reivindicación de los movimientos de mujeres a nivel regional y mundial.

#NIUNAMENOS #LASTESIS

"Ni una menos" fue la consigna de la masiva marcha del 3 de junio de 2015, cuando las mujeres argentinas salieron a demandar al Estado medidas para poner fin a la violencia sexista y los feminicidios. El movimiento "Ni una menos" representa una materialización del descontento social frente a la violencia machista. La convocatoria logró una adhesión masiva y desde el principio acaparó la atención de los medios de comunicación y logró instalar en la opinión pública la necesidad de actuar para frenar la violencia de género y su versión extrema, el feminicidio. Como consecuencia de la masividad de las movilizaciones y la mayor exposición pública de mujeres feministas en diversos ámbitos, se ensancharon las vías del debate sobre la igualdad de género. Las organizaciones de mujeres lograron establecer alianzas con distintos sectores y alcanzar mayor impacto, expandiéndose a otros países. Desde Chile, el colectivo feminista Las Tesis compuso en 2019 un himno cuya letra y coreografía en contra de la violencia sexual hacia las mujeres se viralizó rápidamente y fue adoptado por colectivos feministas en más de 50 países del mundo.

#NUNCAMASSINNOSOTRAS

En 2018, las estudiantes universitarias de Chile paralizaron las clases durante semanas para exigir una educación no sexista y en 2019 iniciaron un amplio proceso de movilización social que comenzó con las marchas para conmemorar el Día Internacional de la Mujer. La iniciativa tuvo una participación multitudinaria. Asimismo, en el marco del estallido social de octubre de 2019 y del proceso de elaboración de una nueva Constitución, los movimientos de mujeres, junto con otras organizaciones sociales, tuvieron un papel clave a la hora de tener una mirada crítica hacia el modelo actual, denunciando la violencia estatal y la exclusión política contra las mujeres. Bajo la consigna "Nunca más sin nosotras", lograron una reforma por la cual la redacción de la nueva Constitución a través de una Convención constituyente deberá ser paritaria (Arce-Riffo, Garrido y Suárez-Cao, 2019).

#8M #ParoNacionaldeMujeres #UndíasinMujeres

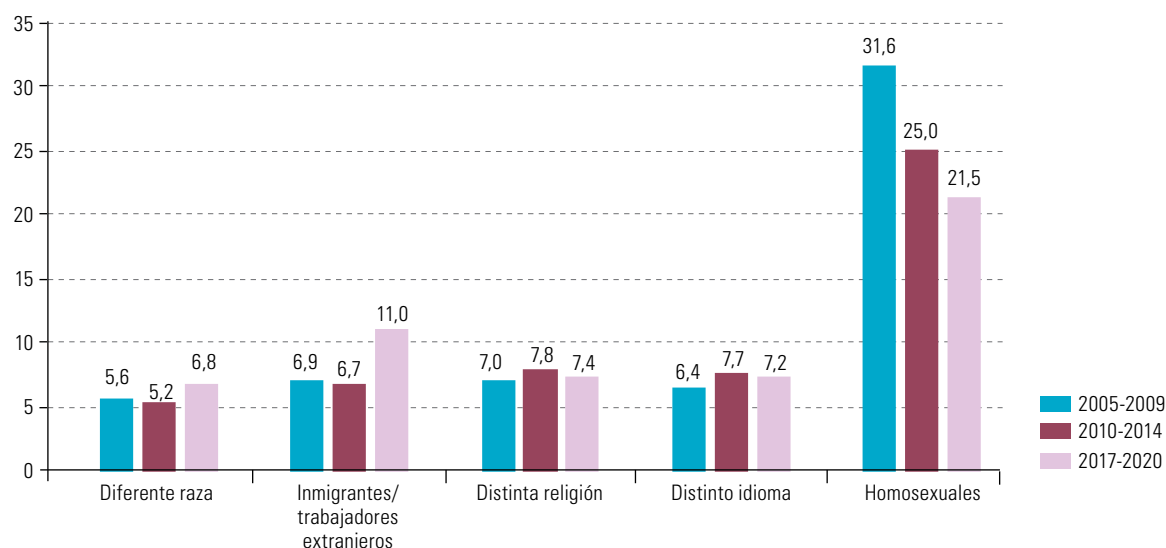
Las multitudinarias marchas de los últimos años tuvieron como temática central la violencia. Sin embargo, los colectivos feministas van más allá en sus proclamas y muchas de las denuncias en torno al Día Internacional de la Mujer se orientan hacia demandas de políticas públicas para la reproducción, los cuidados y el trabajo remunerado decente para las mujeres. México tiene una larga tradición en movilizaciones de mujeres contra la violencia y la impunidad. Los grupos de mujeres y colectivos feministas vienen teniendo una presencia pública destacada y cada vez mayor en todo el país denunciando la violencia de género, la alta tasa de feminicidios y la impunidad en la que queda una gran cantidad de estos crímenes contra las mujeres. Ejemplo de ello es la acción coordinada en torno al lema "El nueve nadie se mueve" y una convocatoria al paro nacional "Un día sin nosotras" (9 de marzo de 2020), en la que se llamaba a ausentarse de las labores cotidianas y no salir a las calles. En Colombia, al igual que en varios países de la región, las movilizaciones contra la violencia de género, la violencia sexual y los feminicidios han sido el eje de las actividades llevadas adelante por el movimiento 8M. A fines de 2019, la plataforma de reivindicaciones del Paro Nacional (21N) incorporó aspectos relativos a los derechos de las mujeres, la igualdad de género y la lucha contra la violencia en la política, en gran medida debido a las extensas expresiones y movilizaciones feministas en el país.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Accossatto y M. Sendra, "Movimientos feministas en la era digital: las estrategias comunicacionales del movimiento Ni Una Menos", *Encuentros*, N° 8, agosto-diciembre de 2018; J. Arce-Riffo, C. Garrido y J. Suárez-Cao, "Todo sobre el mecanismo paritario que puede transformarnos en ejemplo mundial de inclusión de las mujeres", Centro de Investigación Periodística (CIPER), 30 de diciembre de 2019 [en línea] <https://www.ciperchile.cl/2019/12/30/todo-sobre-el-mecanismo-paritario-que-puede-transformarnos-en-ejemplo-mundial-de-inclusion-de-las-mujeres/>; e información de Ni Una Menos, CNN Chile, Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, y Forbes México.

Los estereotipos negativos también se pueden observar respecto de otros grupos de la población. Si bien esta opinión ha disminuido a lo largo del tiempo, en seis países de América Latina, a más de un quinto de la población no le gustaría tener a personas homosexuales en su vecindario (véase el gráfico VI.17). A su vez, el 6,8% de la población encuestada afirma que le molestaría tener vecinos que fueran de una raza diferente, al 7,4% le molestaría que tuvieran una religión distinta a la propia y al 7,2% que hablen un idioma diferente, mientras que al 11% de las personas les molestaría que fueran inmigrantes o trabajadores extranjeros. Este último porcentaje ha aumentado significativamente en el tiempo. Este tipo de afirmaciones deja entrever una falta de aceptación y valoración de la diversidad que puede reforzar patrones de segregación y discriminación. En particular, se observa que la percepción de ser o haber sido discriminado es mayor entre las personas afrodescendientes (20,2%) y la población indígena (23,5%) que entre el promedio de la población (16,3%) (Corporación Latinobarómetro, 2015)¹².

Gráfico VI.17

América Latina (6 países): personas que afirman que no les gustaría tener de vecinos a algún grupo de la población, 2005-2009, 2010-2014 y 2017-2020^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Mundial sobre Valores.

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La pregunta consultada es: "En esta lista se enumeran varios grupos de personas. ¿Podría usted indicar aquéllos que no le gustaría tener de vecinos?". Entrevista a personas de 18 años y más.

^b El promedio para el período 2005-2009 para la pregunta sobre inmigrantes/trabajadores extranjeros y distinto idioma no incluye a Colombia.

¹² En relación con esto, hay una alta percepción de la existencia de un conflicto étnico-racial: en 2017, un 57,8% de la población no afrodescendiente y un 64,4% de las personas afrodescendientes afirmaba que el conflicto racial en su país era fuerte o muy fuerte (CEPAL/UNFPA, 2020).

C. Percepciones sobre el impacto de la pandemia

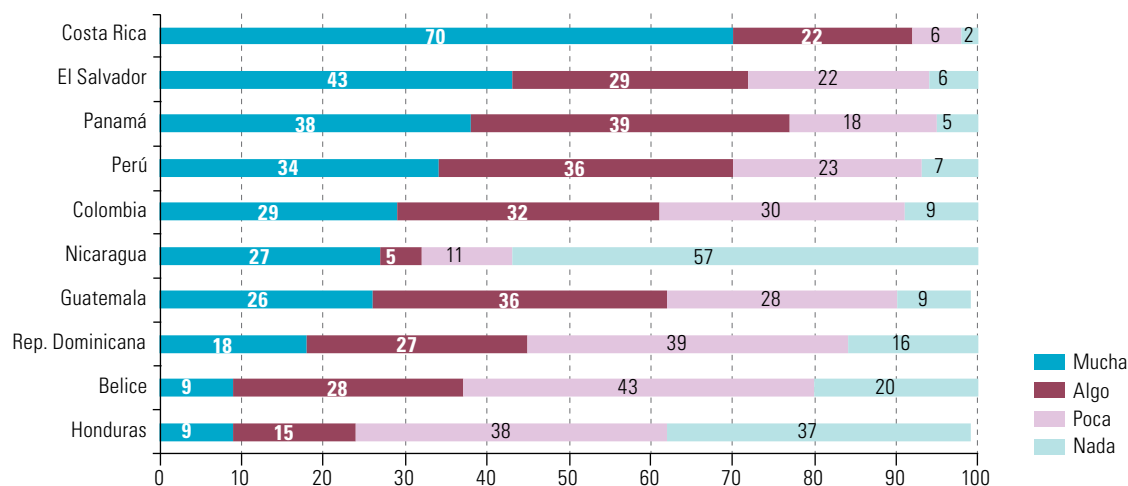
Las dificultades, carencias y vulnerabilidades de las personas en todos los ámbitos se han visto magnificadas por la pandemia de COVID-19. Ante ello, la información parcial disponible revela que las respuestas gubernamentales se evalúan desde una mirada crítica y marcada por una considerable desconfianza previa. Desde la preocupación de las personas jóvenes por su situación financiera y la continuidad de sus estudios, hasta la voluntad de las personas con discapacidad de ser escuchadas por los gobiernos, pasando por la salud mental y el mayor riesgo de violencia contra mujeres y niños, niñas y adolescentes, la pandemia de COVID-19 también amplifica la diversidad de temáticas urgentes a ser atendidas por las políticas públicas.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha desencadenado una profunda crisis y una enorme incertidumbre. El Estado ha sido el actor llamado a ocupar un papel preponderante para enfrentar la crisis y en todos los países los gobiernos han tenido que reaccionar con urgencia y, en general, multiplicar las intervenciones y los recursos en diversos ámbitos de política pública. Más allá de la eficacia de las medidas sanitarias, sociales y económicas, y del volumen de recursos fiscales movilizados para enfrentar la crisis, es importante explorar las percepciones de la ciudadanía con respecto a la acción gubernamental. Sin embargo, los datos en la región en materia de percepción sobre el desempeño de los gobiernos son parciales, pues responden a momentos específicos del tiempo, en el marco de una pandemia que no ha terminado.

Una primera preocupación tiene que ver con la gestión de la crisis sanitaria como tal. Al respecto, el gráfico VI.18 muestra que al inicio de la pandemia (abril de 2020) los niveles de confianza en las autoridades de salud eran heterogéneos. Entre los que registran menores niveles de confianza se encuentran países como Honduras o la República Dominicana, que históricamente presentan bajos niveles de confianza institucional.

Gráfico VI.18

América Latina y el Caribe (10 países): nivel de confianza declarada en las autoridades de salud de su país para hacer frente a la pandemia de COVID-19, abril de 2020^a
(En porcentajes)



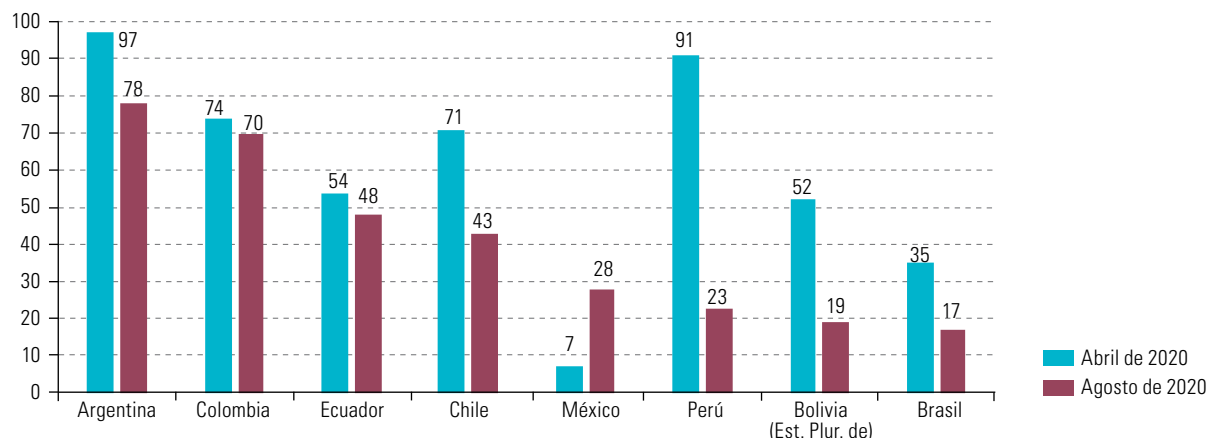
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CID Gallup, "Percepción ciudadana: coyuntura COVID-19 (estudio en línea)", abril de 2020 [en línea] https://www.cidgallup.com/uploads/virtual_library/book_files/book_1594246829000.pdf.

^a Respuesta a la pregunta: "¿Cuánta confianza tiene usted en que las autoridades de salud de su país podrán hacer frente a la pandemia del COVID-19?". Consulta en línea realizada a 18.612 personas de 18 años y más entre el 4 y el 12 de abril de 2020 en diez países: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

Las percepciones de la gestión gubernamental de la pandemia en los países de la región son bastante diversas. Con respecto a la evaluación de la gestión por parte de la autoridad económica y su evolución en el tiempo, entre abril y agosto de 2020, en todos los países, con la excepción de México, se observa una tendencia a la baja en el nivel de aprobación de la gestión por parte de los líderes de opinión, aunque destacan algunos países con niveles inicialmente elevados de aprobación (véase el gráfico VI.19).

Gráfico VI.19

América Latina (8 países): aprobación del manejo de la crisis del COVID-19 por parte del gobierno, abril-agosto de 2020^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de IPSOS, “La crisis del coronavirus: encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica”, abril de 2020 [en línea] https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-04/la_crisis_del_coronavirus_en_america_latina.pdf y “La crisis del coronavirus: encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica”, agosto de 2020 [en línea] https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-09/la_crisis_del_coronavirus_encuesta_a_lideres_de_opinion_de_latinoamerica_0.pdf.

^a Encuestados que en abril y agosto de 2020 respondieron “Apruebo” a la pregunta “¿En qué medida aprueba o desaprueba el manejo de la crisis sanitaria desatada por el COVID-19 por los Gobiernos de cada uno de los siguientes países?”. Universo: 371 líderes de opinión y periodistas destacados que difunden regularmente sus puntos de vista en los medios de comunicación de América Latina.

1. Jóvenes: preocupaciones, incertidumbre y solidaridad

En los últimos tiempos, las personas jóvenes de la región han protagonizado movimientos sociales para demandar mayores niveles de inclusión, de cara a los altos, persistentes e injustos niveles de desigualdad, y la generalizada desconfianza hacia las instituciones públicas. En el contexto actual, la pandemia constituye una grave amenaza que puede implicar retrocesos en la inclusión de las personas jóvenes en la educación, la salud y el trabajo decente.

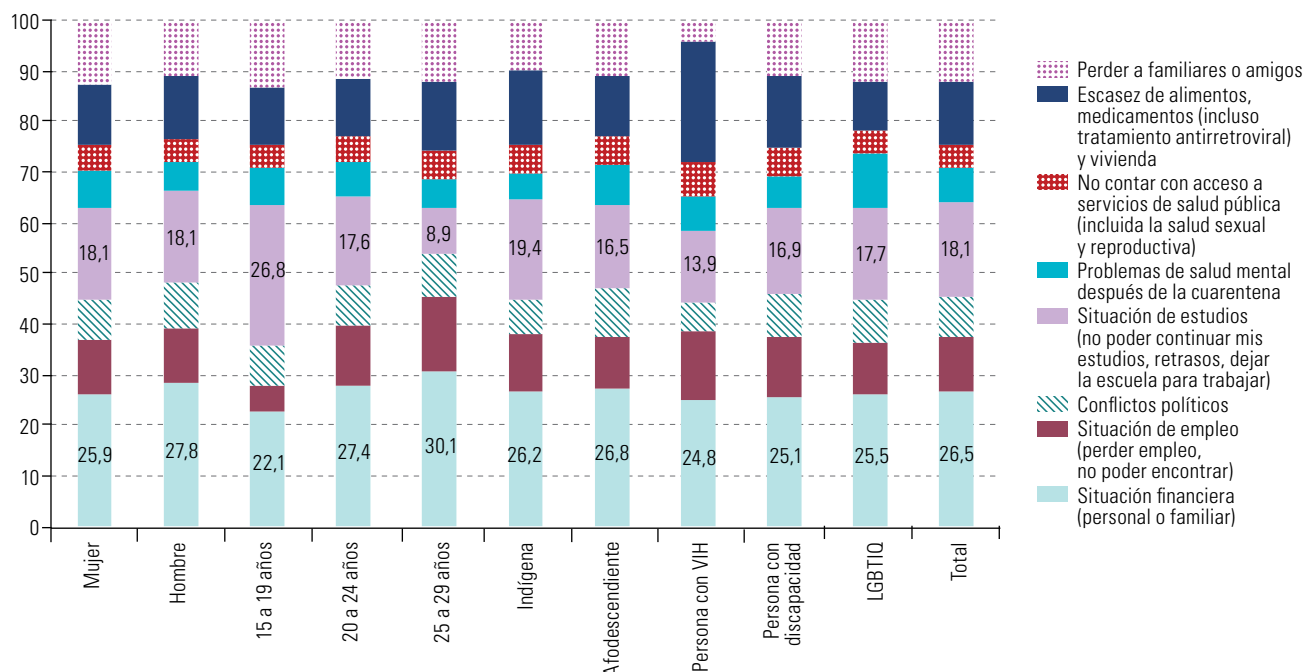
Ante la escasa información sobre las experiencias de las personas jóvenes en el contexto de la pandemia, el equipo de trabajo interagencial sobre juventud para América Latina y el Caribe del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS) realizó una consulta en línea con el objeto de conocer cómo están viviendo las personas jóvenes la pandemia de COVID-19¹³. Esta fuente revela que la vivencia de

¹³ La encuesta de las Naciones Unidas sobre juventud y COVID-19 en América Latina y el Caribe fue realizada con el propósito de obtener evidencia sobre la situación de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 29 años en el contexto de la pandemia en la región. La encuesta, que no cuenta con un diseño muestral probabilístico, se realizó en línea, entre el 4 de mayo y el 11 de junio de 2020. Se obtuvieron respuestas de adolescentes y jóvenes de 39 países de la región: 7.242 de América Latina y 504 del Caribe (Naciones Unidas, 2021).

la pandemia entre las personas jóvenes de 15 a 29 años de la región ha generado una serie de preocupaciones e incertidumbres relacionadas a su bienestar actual y futuro. Por ejemplo, más de 1 de cada 4 jóvenes expresa preocupación sobre su situación financiera o la de su familia (véase el gráfico VI.20), porcentaje que aumenta en el caso de jóvenes en el tramo etario de 25 a 29 años y entre los varones. Otra preocupación central, en particular para los adolescentes y los jóvenes indígenas, es su situación en relación con la continuidad, el retraso y abandono de los estudios. Asimismo, a la preocupación por la salud de su familia se agrega el estrés que pueden generar la educación a distancia, la pérdida de ingresos y la dificultad para encontrar trabajo en el contexto actual. A nivel de la región, el 52% de los jóvenes ha experimentado mayor estrés y el 47% declara tener momentos de ansiedad y pánico. Un 20% de las personas jóvenes de entre 15 y 29 años afirman que les gustaría recibir apoyo psicológico por parte de los servicios de salud debido al estrés o la ansiedad que experimentan a causa de la situación actual o preexistente. Esto alcanza a casi un cuarto de la población en el caso de los jóvenes con discapacidad (23,5%) y de los jóvenes pertenecientes al grupo de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y *queer* (LGBTIQ) (24,3%). La pandemia de COVID-19 está teniendo un fuerte impacto en la salud mental no solo de los jóvenes sino de todas las personas, tanto en términos de la carga de morbilidad como respecto de la falta de acceso a un tratamiento necesario (véase el recuadro VI.4).

Gráfico VI.20

América Latina y el Caribe (39 países y territorios): mayores preocupaciones de los jóvenes para el futuro, mayo-junio de 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19”, 2021, en prensa.

^a a la pregunta: “¿Cuáles son tus mayores preocupaciones para el futuro?”. Los países y territorios considerados son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Recuadro VI.4

La salud mental en tiempos de COVID-19

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud integral como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo como la ausencia de afecciones o enfermedades. Antes de la pandemia, la situación de la salud mental en los países de América Latina y el Caribe no era muy positiva. En 2012, los trastornos mentales y neurológicos en la región representaban el 22% de la carga de morbilidad, es decir, de las enfermedades que deterioran la salud, comparado con un 14% a nivel mundial. Los trastornos mentales más comunes en la región son la depresión (5%) y el trastorno de ansiedad (3,4%), seguidos del trastorno depresivo recurrente y los trastornos obsesivos-compulsivos, entre otros. Pese a esta realidad, el acceso a la atención de salud mental es bajo. Esta falta de atención es resultado de una combinación de factores, tales como la carencia de servicios adecuados, un número de profesionales de la salud mental que resulta insuficiente, la baja inversión en salud mental y el estigma social asociado a los trastornos mentales.

Las medidas más importantes que se adoptaron durante la pandemia para enfrentar la expansión del virus, tales como el confinamiento, las cuarentenas y el distanciamiento físico, han reducido la movilidad y aumentado el encierro de las personas, lo que, a pesar de tener efectos positivos en términos de aplanar la curva de contagios, también ha tenido consecuencias negativas relacionadas con el trabajo remunerado y no remunerado que genera una situación de incertidumbre, estrés, ansiedad, depresión y angustia.

El impacto de la pandemia en la salud mental es generalizado y además de los jóvenes existen otros grupos de la población que se han visto particularmente afectados, como los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las mujeres, los trabajadores de la salud, las personas con discapacidad y la población refugiada y migrante, entre otros. A ello se suma la población que vive con enfermedades mentales preexistentes, que con frecuencia ha visto afectado o, en diversas ocasiones, interrumpido su tratamiento.

Los niños, niñas y adolescentes están expuestos a mayores niveles de estrés y ansiedad ante la interrupción de sus rutinas debido al cierre de escuelas y centros de cuidado infantil, y a la disminución o ausencia de las relaciones sociales con sus pares y, en muchos casos, familiares. Además, este grupo de la población es vulnerable a ser víctima de abuso, sobre todo los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, aquellos que viven en condiciones de hacinamiento y los que viven y trabajan en la calle. Antes de la pandemia, se estimaba una prevalencia de un 55% de agresión física y un 48% de agresión psicológica en la crianza en América Latina y el Caribe. Actualmente —debido a que la crisis ha exacerbado los factores de riesgo y deteriorado los factores de protección— las niñas, niños y adolescentes de la región están más expuestos que nunca a ser víctimas de graves situaciones de violencia física o psicológica (como, por ejemplo, el uso del castigo físico y humillante como práctica de crianza), negligencia, violencia sexual y violencia en línea. La exposición a altos niveles de estrés, el aislamiento social y la violencia doméstica tienen un impacto negativo en su desarrollo, con importantes consecuencias a largo plazo.

A su vez, la salud mental de las personas mayores también se ve particularmente afectada por las medidas sanitarias de distanciamiento físico, que en muchos países han sido más estrictas para estas personas que para otros grupos de población, ya que la soledad constituye un factor de riesgo para su salud física y mental. Al estar más alejadas de las tecnologías digitales, las personas mayores tienen limitadas oportunidades de tener contacto social en un contexto de distanciamiento físico, lo que profundiza su aislamiento y tiene efectos negativos sobre la salud mental.

Por último, las mujeres también se encuentran en una situación de mayor riesgo respecto de su salud mental, en la medida en que la pandemia ha implicado una carga aún mayor de las tareas de cuidado no remunerado, exponiéndolas a niveles más altos de estrés y ansiedad. Una encuesta realizada para Chile durante la cuarentena con relación a la salud mental muestra que las mujeres tienen mayor prevalencia de síntomas de problemas de salud que los hombres y que, por ejemplo, se han sentido agobiadas y en tensión (un 46,3% de los hombres frente a un 63,3% de las mujeres).

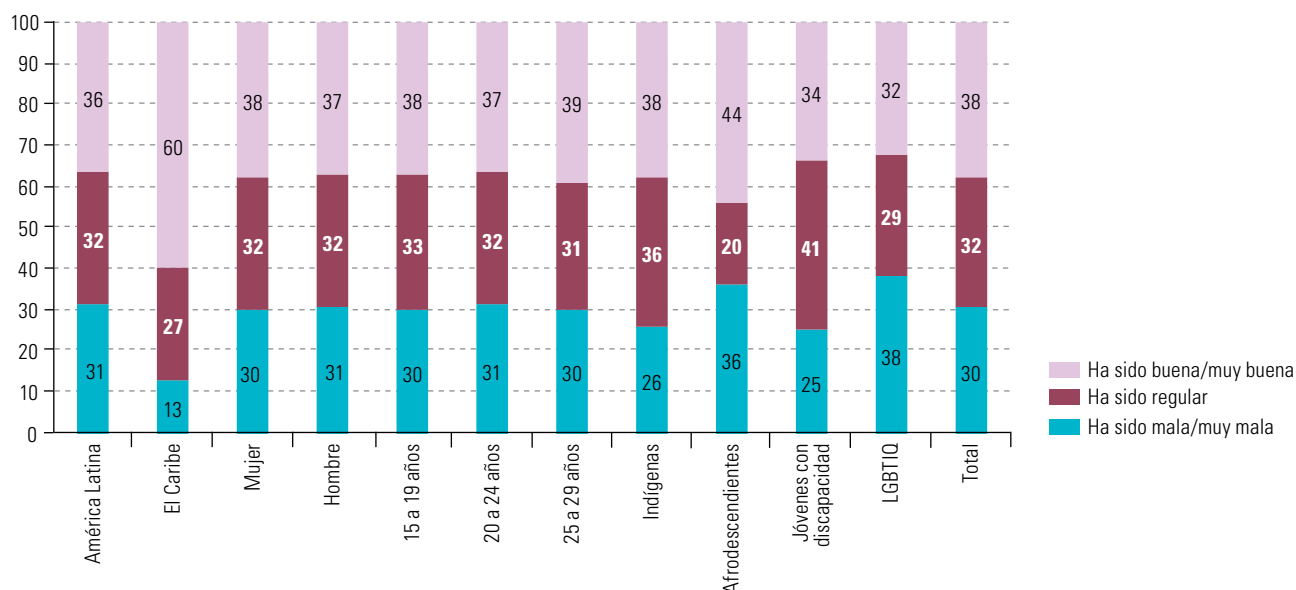
Ante esta situación, las Naciones Unidas han llamado a garantizar el acceso universal a la salud mental mediante la incorporación de medidas orientadas a su atención como un componente adicional de la respuesta al COVID-19 (por ejemplo, asegurando la disponibilidad de servicios de apoyo de urgencias de salud mental y psicosocial, tanto mediante acciones comunitarias como a través de intervenciones que se puedan realizar de manera virtual). Asimismo, se plantea la necesidad de apoyar la recuperación de las comunidades frente al COVID-19 por medio del establecimiento de servicios de salud mental para el futuro, lo que se puede traducir en reformas de los servicios de salud mental para adoptar un enfoque más centrado en la comunidad que en las instituciones psiquiátricas u hospitalarias. Sumado a esto, se debe avanzar en un mejor seguimiento y contar con indicadores sobre la salud mental de la población.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales/Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), "Termómetro de la salud mental en Chile", 25 de agosto de 2020 [en línea] https://www.uc.cl/site/efs/files/11421/presentacion_termometro_de_la_salud_mental_en_chile_25082020.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, abril de 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños (ORESG-VCN), "Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF-Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, noviembre de 2020; E. Holmes y otros, "Multidisciplinary research priorities for the COVID-19 pandemic: a call for action for mental health science", *The Lancet Psychiatry*, vol. 7, N° 6, 2020; S. Huenchuan, *El derecho a la vida y la salud de las personas mayores en el marco de la pandemia por COVID-19* (LC/MEX/TS.2020/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; S. Möller, "Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 234 (LC/TS.2020/87), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUMS), "Jóvenes ante COVID-19 en América Latina y el Caribe", 2020 [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ppt_dia_internacional_de_la juventud_2020.pdf; Naciones Unidas, *Informe de políticas: la COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental*, mayo de 2020 [en línea] https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_covid_and_mental_health_spanish.pdf, y *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Children*, cuarta edición, mayo de 2020 [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf; L. Rico-Uribe y otros, "Association of loneliness with all-cause mortality: a meta-analysis", *PLoS One*, vol. 13, N° 1, enero de 2018; J. Weller y otros, "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/90), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Las percepciones de las personas jóvenes son variadas en cuanto a la respuesta de sus gobiernos ante la pandemia y se dividen de manera bastante igualitaria entre las tres categorías consideradas (mala o muy mala, regular y buena o muy buena), con una valoración positiva levemente superior. Destaca el caso de las personas jóvenes en el Caribe, que realizan una evaluación muy positiva del desempeño de sus gobiernos ante la pandemia, al igual que los jóvenes afrodescendientes. Sin embargo, los jóvenes LGBTIQ tienen una percepción más negativa que el promedio (véase el gráfico VI.21).

Gráfico VI.21

América Latina y el Caribe (39 países y territorios): valoración de la respuesta gubernamental a la emergencia por COVID-19, mayo-junio de 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19”, 2021, en prensa.

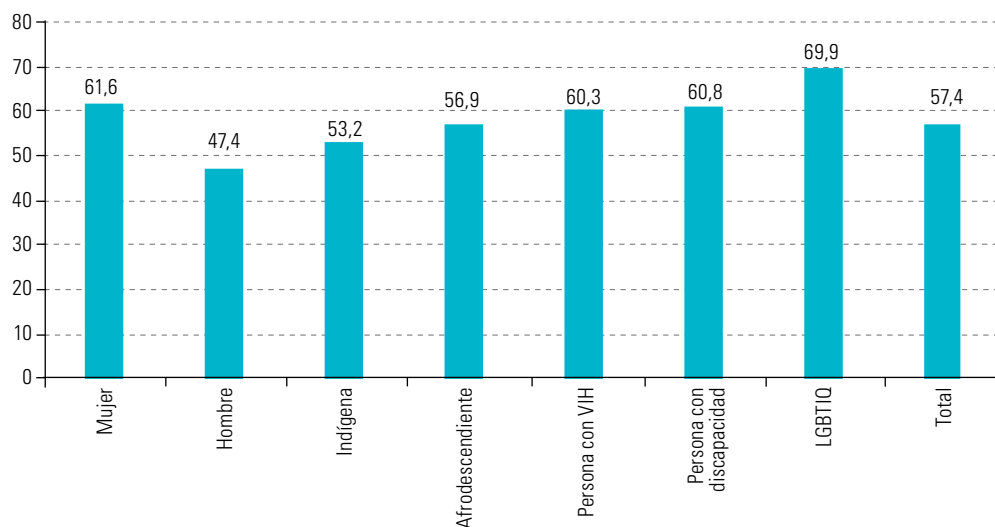
^a Respuesta a la pregunta: “¿Cómo valoras la respuesta a la emergencia por COVID-19 del gobierno de tu país?”. Los países y territorios considerados son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

No obstante, las personas jóvenes tienen visiones más críticas sobre la respuesta de los gobiernos ante problemáticas específicas. Por ejemplo, la evaluación de la capacidad de respuesta de los gobiernos a las situaciones de violencia de género en el marco de la pandemia es negativa, especialmente entre mujeres jóvenes y jóvenes LGBTIQ. Solo el 6% de las personas jóvenes expresa que la respuesta de los gobiernos ante casos de violencia de género es buena. Además, la desaprobación frente a la gestión gubernamental en esta materia llega al 54% entre jóvenes LGBTIQ y bordea el 40% en mujeres jóvenes, jóvenes indígenas y con discapacidad (véanse los gráficos VI.22 y VI.23).

Las personas jóvenes, no obstante, también perciben un aumento en la solidaridad y la empatía en estos tiempos de crisis, y los adolescentes expresan esta visión en mayor medida que el promedio. Sin embargo, casi 1 de cada 4 jóvenes con discapacidad expresa que han disminuido la solidaridad y la empatía, lo que refleja una mirada menos optimista que los demás (véase el gráfico VI.24).

Gráfico VI.22

América Latina y el Caribe (39 países y territorios): percepción sobre el incremento de la violencia de género durante la pandemia, mayo-junio de 2020^a (En porcentajes)

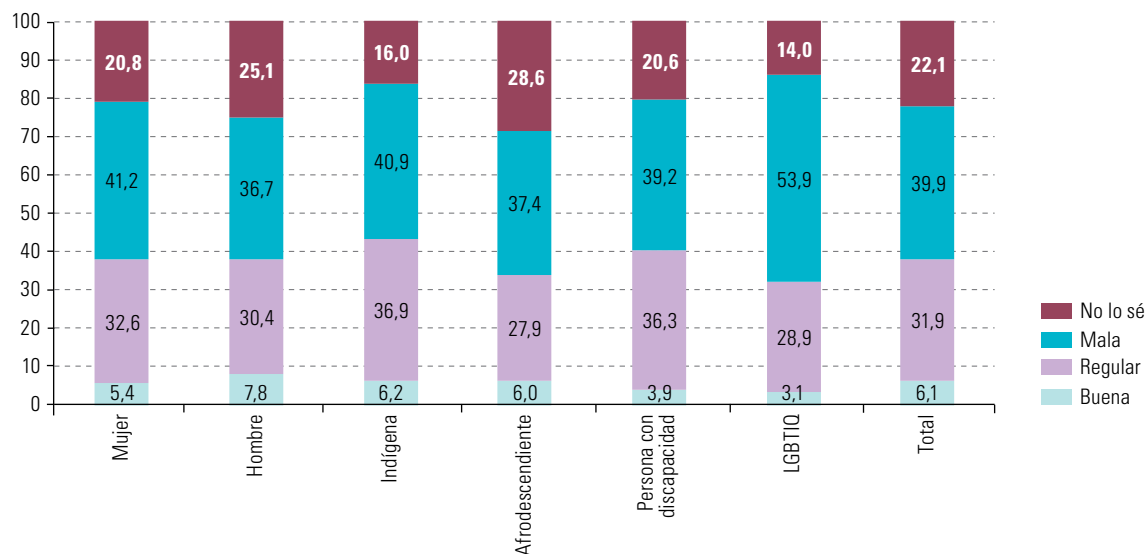


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19”, 2021, en prensa.

^a Respuesta afirmativa a la pregunta: “¿Consideras que han aumentado o disminuido las situaciones/casos de violencia basada en género (contra las mujeres, niñas, LGBTIQ)?”. Los países y territorios considerados son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico VI.23

América Latina y el Caribe (39 países y territorios): evaluación de la respuesta gubernamental ante los casos de violencia de género, mayo-junio de 2020^a (En porcentajes)

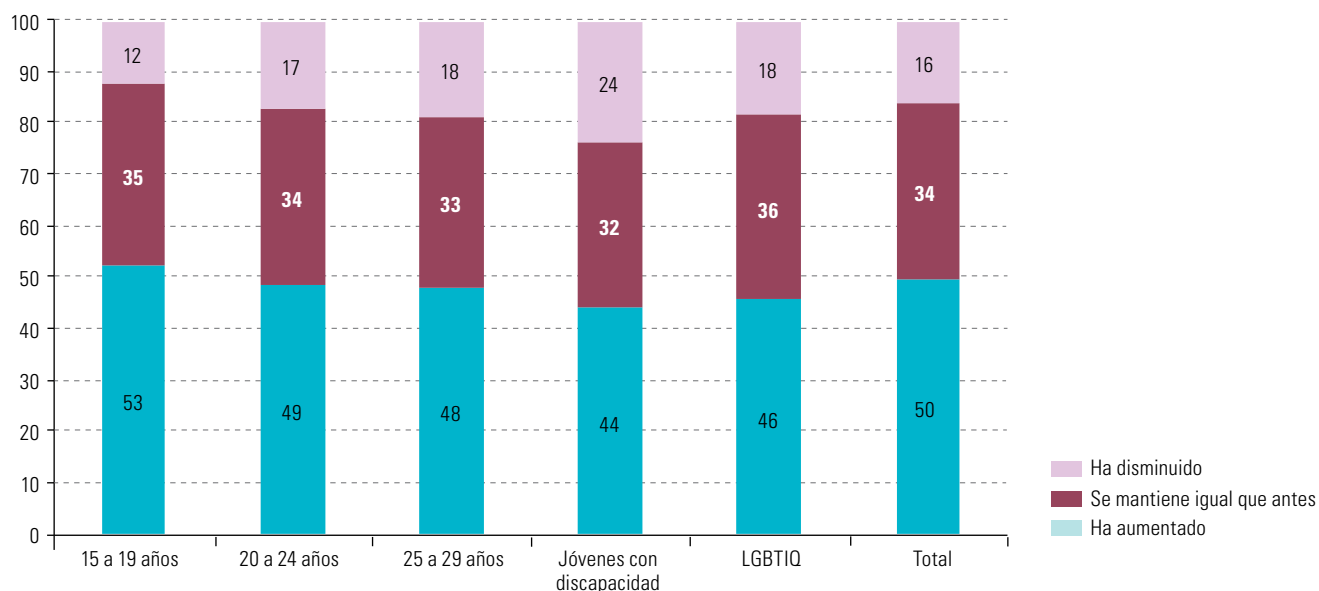


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19”, 2021, en prensa.

^a Respuesta a la pregunta: “¿Cómo ha sido la respuesta de tu gobierno para atender casos de violencia de género?”. Los países y territorios considerados son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico VI.24

América Latina y el Caribe (39 países y territorios): percepción sobre el aumento o la disminución de la solidaridad y la empatía durante la cuarentena, mayo-junio de 2020^a
(En porcentajes)



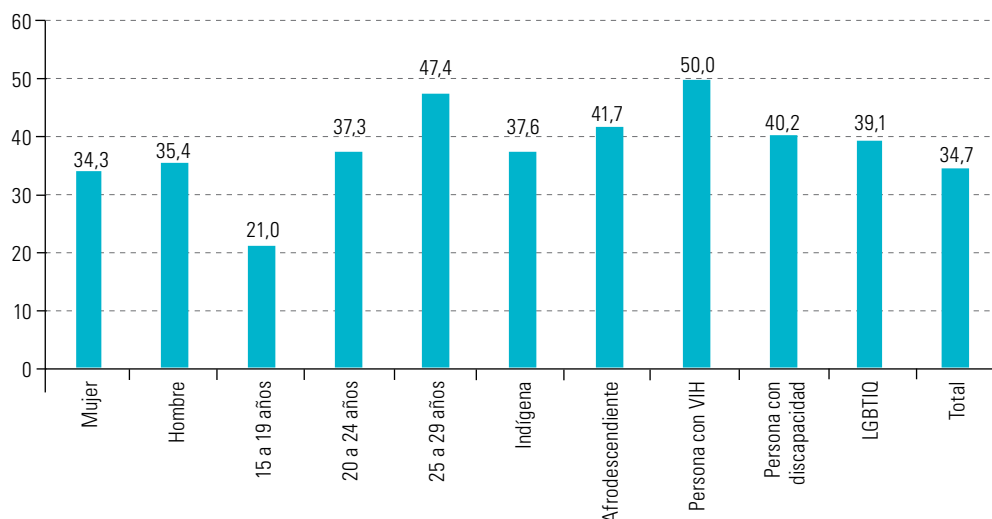
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19”, 2021, en prensa.

^a Respuesta a la pregunta “¿Consideras que la solidaridad y la empatía ha incrementado o disminuido durante la cuarentena?”. Los países y territorios considerados son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En consonancia con la visión optimista sobre solidaridad y empatía durante la crisis, las personas jóvenes de la región declaran que están combatiendo cada vez más y de manera proactiva la propagación del virus, y trabajando para mitigar y abordar los impactos sociales y económicos de la pandemia en sus comunidades. Se trata principalmente de acciones de voluntariado en línea, donaciones u otros aportes a acciones de respuesta promovidos por organizaciones de la sociedad civil. Más de un tercio de las personas jóvenes declaran haberse involucrado o liderado alguna acción en respuesta al COVID-19, con mayor participación de jóvenes en el tramo etario de 25 a 29 años, de los afrodescendientes y de los que viven con VIH (véase el gráfico VI.25). Ello da cuenta de la oportunidad que representa para las sociedades considerar a sus adolescentes y jóvenes como actores del cambio e impulsores de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Gráfico VI.25

América Latina y el Caribe (39 países y territorios): participación en acciones de respuesta al COVID-19, mayo-junio de 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19", 2021, en prensa.

^a Respuesta a la pregunta: "¿Te has involucrado o liderado alguna acción en respuesta al COVID-19?". Los países y territorios considerados son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. Personas con discapacidad: escasa participación en las decisiones gubernamentales¹⁴

La aprobación en 2006 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su posterior ratificación por todos los países de la región ha implicado un avance considerable para visibilizar los derechos de las personas con discapacidad. Sin perjuicio a ello, es una población a la que se ha dejado atrás en los procesos de desarrollo, y existe un importante riesgo de que la pandemia de COVID-19 profundice esa situación de exclusión. La población con discapacidad en América Latina y el Caribe, que suma más de 70 millones de personas, es heterogénea y experimenta discriminaciones múltiples y simultáneas según su situación socioeconómica, sexo, edad, lugar de residencia, condición étnico-racial y estatus migratorio, entre otras dimensiones.

La escasa información disponible en el contexto actual impide estimar con datos fehacientes el impacto de la pandemia sobre la población con discapacidad y saber cuántas personas con discapacidad acceden a las medidas que se están implementando en las áreas de salud, educación, protección social y trabajo. Se desconoce, por ejemplo, cuántos estudiantes con discapacidad no pueden continuar con sus estudios por la falta de acceso a dispositivos electrónicos, cuántas personas con discapacidad han perdido su empleo en el contexto de la pandemia, cuántas familias han visto interrumpidas las estrategias de cuidado y rehabilitación de sus integrantes con discapacidad, o cuántas niñas y mujeres con discapacidad necesitan protección para no ser víctimas de violencia de género o intrafamiliar.

Si bien los datos sobre los efectos de la crisis en las diferentes poblaciones aún son incipientes e insuficientes, resulta claro que el impacto económico y social afectará con más rigor a los grupos más vulnerables. En consecuencia, será difícil evitar que la crisis tenga grandes consecuencias en las personas con discapacidad, que en su enorme mayoría se encuentran en una situación precaria y con frecuencia dependen de las redes familiares para satisfacer las necesidades más elementales.

¹⁴ Esta sección se basa en CEPAL (2014 y 2020b) y Meresman y Ullmann (2020).

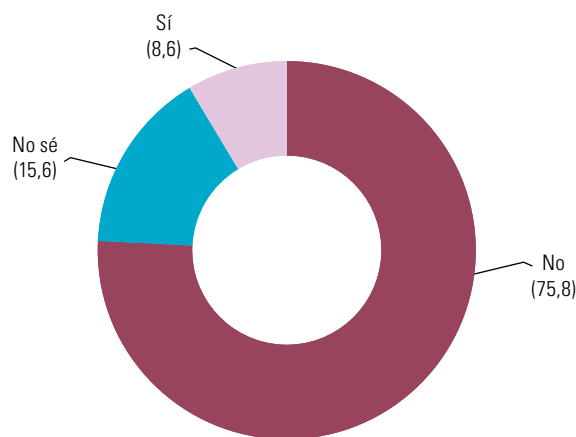
Para arrojar luz sobre las perspectivas de las personas con discapacidad en el marco de la pandemia, entre el 22 de mayo y el 3 de junio de 2020 se realizó una encuesta en línea a integrantes de organizaciones sociales y redes de personas con discapacidad (Cuestionario ELIOS: las personas con discapacidad y la crisis del COVID-19) para conocer su visión acerca de los principales programas, las barreras existentes en el acceso y las iniciativas de ayuda mutua generadas en el contexto de la pandemia. Los resultados, que provienen de 125 respuestas de representantes de organizaciones de personas con discapacidad de 16 países de la región, revelan que en el contexto de la pandemia existe una percepción negativa sobre la situación de las personas que integran ese colectivo en los ámbitos de salud, educación, acceso a la protección social y particularmente en relación con el empleo (Meresman y Ullmann, 2020).

Al considerar las respuestas de los gobiernos para enfrentar la pandemia, se observa que en general se menciona a la población con discapacidad como parte de un listado de grupos vulnerables, y no siempre se puede detectar si existen las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios para asegurar que esta población pueda acceder a los servicios, programas o prestaciones. A su vez, se identifican tensiones y desafíos en relación con las medidas tomadas por los gobiernos para atender la crisis del COVID-19 y la percepción que los referentes de la sociedad civil y las organizaciones vinculadas a la discapacidad tienen sobre estas medidas. Por ejemplo, aun cuando los gobiernos han realizado importantes esfuerzos para incluir a la población con discapacidad, se observa una valoración predominantemente negativa sobre las medidas tomadas y una percepción pesimista acerca de los escenarios futuros.

Una parte importante de esta tensión puede explicarse a través de la ausencia de instancias de consulta y colaboración entre los responsables de las políticas públicas y las organizaciones no gubernamentales vinculadas con la discapacidad. Efectivamente, un 76% de las personas que respondieron a la encuesta expresa que su gobierno no ha consultado ni promovido la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones y las medidas de respuesta al COVID-19 (véase el gráfico VI.26).

Gráfico VI.26

América Latina (16 países): percepción sobre la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones y las medidas de respuesta a la crisis del COVID-19, mayo-junio de 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: S. Meresman y H. Ullmann, "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", serie Políticas Sociales, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

^a Respuestas a la pregunta: "¿El gobierno ha consultado y/o promovido la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones y medidas de respuesta a la crisis del COVID-19?". Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Estos desencuentros entre las acciones de los gobiernos y las expectativas de las organizaciones y redes vinculadas a las personas con discapacidad muchas veces implican una duplicación de esfuerzos y la pérdida de oportunidades en cuanto a complementar las medidas universales que se emprenden, con ajustes y recursos de apoyo sensibles a las diferencias y a las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

El lema del movimiento por los derechos de las personas con discapacidad —“Nada por nosotros sin nosotros”— expresa la importancia vital que la participación tiene para este colectivo y sus organizaciones a fin de que las políticas y los programas para avanzar en el goce de sus derechos sean más legítimos y eficaces. Es esencial que se considere a las personas con discapacidad en las medidas de reactivación y recuperación de mediano y largo plazo para asegurar que no se queden (más) atrás y que las medidas de reconstrucción sean equitativas e inclusivas.

Esta crisis abre la oportunidad de repensar las formas de articulación e integración entre las políticas públicas y los activos sociales y comunitarios que son imprescindibles para el desarrollo inclusivo. Un primer paso en esa dirección es establecer mecanismos de consulta y participación locales que permitan nutrir las medidas y estrategias generales de respuesta al COVID-19 con el conocimiento, la experiencia y los recursos de las organizaciones y las redes vinculadas a las organizaciones de personas con discapacidad. Esto permitirá conocer las necesidades de este colectivo e identificar capacidades de apoyo que son esenciales para superar los enfoques verticales y asistencialistas que persisten en el campo de la discapacidad, y profundizar el enfoque de derechos humanos.

D. Los riesgos de no atender el malestar ciudadano

Frente al escenario actual, urge escuchar a la ciudadanía y considerar al malestar también como un factor positivo para el cambio y el progreso social. En particular, es necesario avanzar hacia políticas sociales centradas en el goce de derechos, la igualdad, el reconocimiento y el trato digno, y hacia la construcción de pactos sociales orientados a la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas.

Los datos analizados en este capítulo dan cuenta de un incremento del malestar social en las principales dimensiones identificadas. Ello supone una poderosa señal de alerta para una región remecida por los impactos sanitarios, sociales y económicos del COVID-19. El incremento de la pobreza y la desigualdad, el elevado porcentaje de la población que carece de acceso a la protección social y el alto nivel de endeudamiento observado en los países de los que se dispone de información encuentran su correlato en la percepción previa a la pandemia de una amplia y creciente vulnerabilidad e insatisfacción con la manera en que se distribuyen los recursos. Con respecto a la dimensión institucional y la democracia, entre 2009 y 2013 se aprecia una evolución marcada por un período de mayor confianza y optimismo, en tanto que en el último quinquenio se llega a una fase de mayor polarización política y desencanto en aumento. Previo a la pandemia se registraba cada vez más insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, pese a que la mayoría de las personas aún la valoran como la mejor forma de gobierno. Esto coexiste con un creciente nivel de expectativas y de exigencia hacia la democracia por parte de muchos ciudadanos que reclaman respuesta a viejas y nuevas demandas de mayor bienestar y reconocimiento de derechos e igualdad.

A todo lo mencionado se agrega un malestar frente al modo en que las personas se relacionan y se tratan, marcado por la desconfianza y el temor. Ello sugiere cómo la cultura del privilegio ha permeado las relaciones sociales a través de interacciones negativas, discriminatorias y, en algunos casos, incluso racistas, xenófobas u homofóbicas, que debilitan y deterioran los lazos comunitarios, al tiempo que profundizan los sentimientos de injusticia y desconfianza que se replican en la estructura socioeconómica y en la dimensión política

e institucional. Dicho conjunto de factores evidencia que es urgente construir un proyecto común y desarrollar un sentido de pertenencia efectivo. Pese al complejo escenario, existen diversas señales de esperanza y espacios de oportunidad que es preciso remarcar, ya que el malestar también es un factor positivo para el cambio y el progreso social. En palabras de Norbert Lechner (2000, pág. 5): “el malestar puede ser leído como una crítica tácita (no verbalizada) del estado de cosas y, simultáneamente, como una búsqueda de alternativas”.

La demanda de una sociedad más igualitaria y con plena garantía de derechos es positiva y abre espacios para la creación de nuevas alianzas y extensos pactos, con un papel sólido a desempeñar por la clase media, los sectores populares y el conjunto amplio de la población en el reconocimiento de su diversidad. Por otra parte, los jóvenes constituyen un caudal de cambio y de transformación. Reconocer su riqueza, potencial y aporte concreto es fundamental para avanzar en sociedades orientadas hacia un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo régimen de bienestar social, con políticas sociales centradas en el goce de derechos, la igualdad, el reconocimiento y el trato digno. Urge escuchar a la ciudadanía, tanto en términos de sus percepciones y evaluaciones como en cuanto a sus demandas. En particular, es fundamental escuchar la voz de la sociedad civil, cuyas organizaciones con frecuencia están a la vanguardia para impulsar las demandas de la ciudadanía, así como para exigir mayor rendición de cuentas por parte del Estado y de los actores políticos en general.

Bibliografía

- Abeles, M., E. Pérez Caldentey y S. Valdecantos (eds.) (2018), *Estudios sobre financierización en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 152 (LC/PUB.2018/3-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Balestra, C. y R. Tonkin (2018), “Inequalities in household wealth across OECD countries: evidence from the OECD Wealth Distribution Database”, *OECD Statistics Working Papers*, N° 2018/01, París, OECD Publishing.
- Blundell, R., M. Browning y C. Meghir (1994), “Consumer demand and the life-cycle allocation of household expenditures”, *The Review of Economic Studies*, vol. 61, N° 1, enero.
- Calderón, F. (coord.) (2012), “La protesta social en América Latina”, *Cuadernos de Prospectiva Política*, N° 1, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Cantillana Peña, C. y otros (2017), “Malestar con la representación democrática en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. 24, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “Violencia de género contra mujeres”, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- (2020b), “Personas con discapacidad ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe: situación y orientaciones”, *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- (2020c), “Ante la mayor exposición de las mujeres, la CEPAL llama a los Estados a garantizar sus derechos en el marco de la pandemia del COVID-19”, 8 de abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-mayor-exposicion-mujeres-la-cepal-llama-estados-garantizar-sus-derechos-marco-la>.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (LC/L.3860(CE.13/3)), Grupo de Trabajo sobre Medición de la Discapacidad, Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), “Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión”, *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14), Santiago.
- CID Gallup (2020), “Percepción ciudadana: coyuntura COVID-19 (estudio en línea)”, abril [en línea] http://www.cidgallup.com/uploads/virtual_library/book_files/book_1594246829000.pdf.

- Comisión Europea (2008), *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*, febrero [en línea] http://www.oee.fr/files/study_overindebtedness_en.pdf.
- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*, Santiago.
- (2017), *Informe 2017*, Santiago.
- (2015), *Informe 1995-2015*, Santiago.
- Di Palma, G. (1970), *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*, Nueva York, Free Press.
- Elchardus, M. y K. De Keere (2013), "Social control and institutional trust: reconsidering the effect of modernity on social malaise", *The Social Science Journal*, vol. 50, N° 1, marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017), *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, D.C., octubre.
- Friedman, M. (1957), "The permanent income hypothesis", *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press.
- Gherghina, S. (2017), "Direct democracy and subjective regime legitimacy in Europe", *Democratization*, vol. 24, N° 4, junio.
- Hall, R. (1978), "Stochastic implications of the life cycle-permanent income hypothesis: theory and evidence", *Journal of Political Economy*, vol. 86, N° 6, diciembre.
- IPSOS (2020a), "La crisis del coronavirus: encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica", septiembre [en línea] https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-09/la_crisis_del_coronavirus_encuesta_a_lideres_de_opinion_de_latinoamerica_0.pdf.
- (2020b), "La crisis del coronavirus: encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica", abril [en línea] https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-04/la_crisis_del_coronavirus_en_america_latina_0.pdf.
- Joignant, A., M. Morales y C. Fuentes (eds.) (2017), *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Każmierczak, A. (2013), "The contribution of local parks to neighbourhood social ties", *Landscape and Urban Planning*, vol. 109, N° 1, enero.
- Kumhof, M., R. Rancière y P. Winant (2015), "Inequality, leverage, and crises", *American Economic Review*, vol. 105, N° 3, marzo.
- Lechner, N. (2000), "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo*, vol. 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Madeira, C. (2015), "Motivaciones del endeudamiento en las familias chilenas", *Economía Chilena*, vol. 18, N° 1, Banco Central de Chile.
- Meresman, S. y H. Ullmann (2020), "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", *serie Políticas Sociales*, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Modigliani, F. (1986), "Life cycle, individual thrift, and the wealth of nations", *Science*, vol. 234, N° 4777, noviembre.
- Naciones Unidas (2021), "Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19", en prensa.
- Orchard, M. y Á. Jiménez (2016), "¿Malestar de qué? A propósito de ciertos malentendidos entre malestar social y sufrimiento psíquico en Chile", *Malestar y destinos del malestar: políticas de la desdicha*, vol. I, E. Radiszcz, Santiago, Social Ediciones.
- Oxhorn, P. (2003), "Social inequality, civil society, and the limits of citizenship in Latin America", *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, S. Eckstein y T. Wickham-Crowley (eds.), Berkeley, University of California Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*, Santiago.
- (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020), *Impactos socioeconómicos de la pandemia en los hogares de Chile. Resultados de la encuesta social COVID19. Primera fase: julio 2020*, Santiago, noviembre.
- Stiglitz, J. E., A. Sen y J. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* [en línea] https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/synthese_ang.pdf.
- Tilly, C. (2008), *Contentious Performances*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torcal, M. y J. Montero (eds.) (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*, Londres, Routledge.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "¿Cómo están afrontando las juventudes la pandemia de COVID-19?", Ciudad de Panamá, 12 de agosto [en línea] <https://lac.unfpa.org/es/news/%C2%BFc%C3%B3mo-est%C3%A1n-afrontando-las-juventudes-la-pandemia-de-covid-19>.
- Wilkinson, R. y K. Pickett (2009), *Desigualdad: un análisis de la (in) felicidad colectiva*, Madrid, Turner.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones



Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*



Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2019



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2019



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2018



Panorama Social de América Latina 2019
Social Panorama of Latin America 2019



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2019

El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.
Textos seleccionados del período 2008-2018

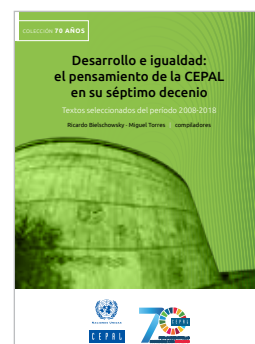
La ineficiencia de la desigualdad

The Inefficiency of Inequality

Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible

Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development

Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável



Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis

The 2030 Agenda for Sustainable Development in the new global and regional context: Scenarios and projections in the current crisis



Libros de la CEPAL/ECLAC Books

La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?

The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action?

Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina

Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. 70 años de pensamiento de la CEPAL



Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019
Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean: Selected texts 2006-2019

Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos.
Textos seleccionados 2008-2019

Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017



Revista CEPAL/CEPAL Review



Series de la CEPAL/ECLAC Series



Notas de Población



Observatorio Demográfico Demographic Observatory



Documentos de Proyectos Project Documents



Metodologías de la CEPAL ECLAC Methodologies



Coediciones/Co-editions



Copublicaciones/Co-publications



**Suscríbase y reciba información oportuna
sobre las publicaciones de la CEPAL**

**Subscribe to receive up-to-the-minute
information on ECLAC publications**



www.cep.al.org/es/suscripciones

www.cep.al.org/en/suscripciones



www.cep.al.org/publicaciones

facebook.com/publicacionesdelacepal

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
ECLAC publications also available at:

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/Contact: publications@un.org
Pedidos/Orders: order@un.org

www.cepal.org



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

