



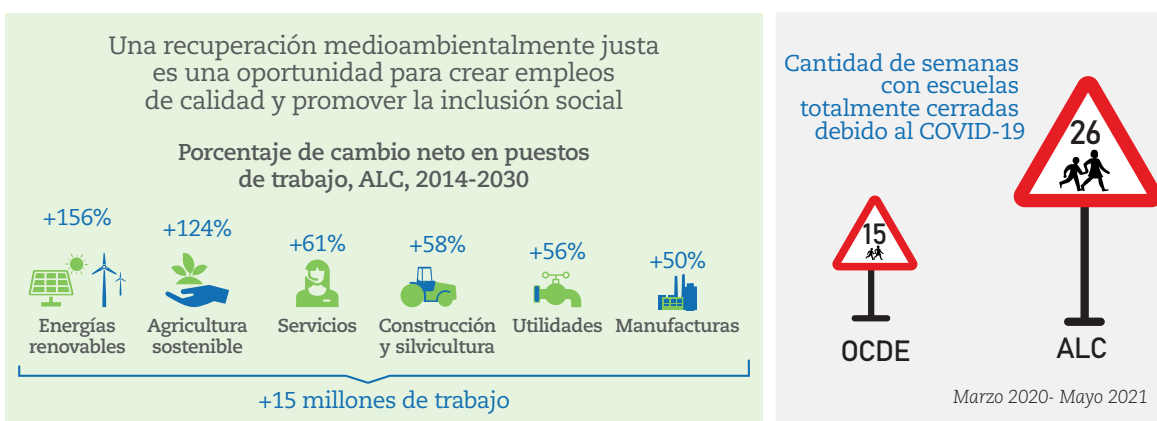
## Capítulo 2

# Desafíos y lecciones para una recuperación inclusiva

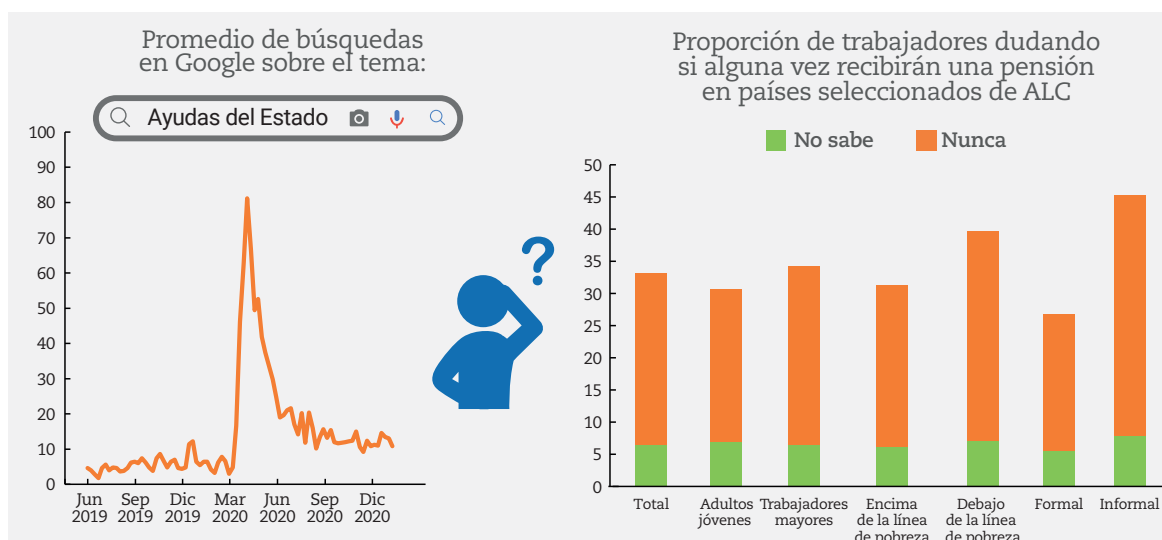
La pandemia del coronavirus (COVID-19) ha golpeado una estructura social extremadamente vulnerable en América Latina y el Caribe (ALC), provocando un incremento considerable de la pobreza y la desigualdad y poniendo de relieve la urgencia de superar la trampa de la vulnerabilidad social. La crisis reveló que los mecanismos actuales de protección social en la región son insuficientes debido a la informalidad laboral generalizada, que afecta a más del 50% de los trabajadores. Además, el predominio de las brechas de género en el mercado laboral y la mayor presencia de mujeres en los hogares más pobres siguen siendo retos estructurales. Este capítulo aborda la necesidad de avanzar hacia sistemas de protección social universales, promover alternativas para la formalización del empleo y reducir las brechas de cobertura social con el fin de proteger a los que se encuentran afectados por múltiples factores de vulnerabilidad, en particular la población vulnerable al cambio climático, las mujeres, los inmigrantes, los jóvenes y los estudiantes desfavorecidos. Este capítulo también muestra el vínculo entre el cambio climático y la desigualdad y cómo los sistemas de protección social pueden ayudar a promover una recuperación verde en la región. Asimismo, resalta la necesidad de mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos básicos, especialmente salud y educación.

## Mejorar la protección social y los servicios públicos es clave para una mejor recuperación

Las políticas de empleo con enfoque de género, la vuelta de los niños y niñas a la escuela y la promoción de una transición verde deben estar en el centro de la recuperación



Los sistemas de protección social deben reformarse para responder a las preocupaciones de los ciudadanos y abordar las deficiencias estructurales



## Introducción

Para luchar contra la crisis generada por el coronavirus (COVID-19), los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) han reaccionado rápidamente adoptando políticas para reforzar las medidas de protección social y proteger a las poblaciones más vulnerables. Las medidas de protección social han estado dirigidas a las personas más afectadas por la pandemia, como los trabajadores pobres, informales e independientes. En este sentido, los programas de protección social han evolucionado para proveer cobertura a una proporción más amplia de ciudadanos.

A pesar de la respuesta rápida y eficaz de muchos países de la región ALC, la crisis del COVID-19 ha sumido a ALC en su recesión social y económica más grave desde el siglo XX. A pesar del carácter mundial de la crisis, ha afectado de forma más profunda a los países de la región debido a la elevada vulnerabilidad de algunos grupos sociales ante las conmociones provocadas por la pandemia. El COVID-19 está teniendo un impacto considerable en la pobreza y la desigualdad de ingresos. A pesar de las medidas de protección social adoptadas durante la pandemia, el número de personas que viven en la pobreza aumentó en 2020 comparado a 2019 alrededor de 3 puntos porcentuales y la desigualdad de ingresos, medida por el índice Gini, se prevé que aumente alrededor de un 2.9% en 2020 (Capítulo 1) (CEPAL, 2021<sub>[1]</sub>).

La pandemia ha agravado las debilidades estructurales de ALC. Las vulnerabilidades sociales han hecho que los gobiernos tengan más dificultades para resistir los efectos socioeconómicos adversos generados por el COVID-19. Entre los principales retos para el desarrollo futuro, se encuentran los siguientes: i) el envejecimiento de la población; ii) el hacinamiento en las ciudades y la falta de acceso a servicios sociales; iii) el alto porcentaje de informalidad; iv) los débiles sistemas de protección social, incluidos la cobertura inadecuada y la deficiente calidad en salud, así como la falta de sistemas de atención integrados; y v) las desigualdades elevadas y persistentes en múltiples dimensiones. En particular, la crisis atrapó a los trabajadores de la economía informal en una situación de gran vulnerabilidad debido a la falta de empleos estables de calidad y a la escasa protección social (OCDE et al., 2020<sub>[2]</sub>; CEPAL, 2021<sub>[1]</sub>; OIT, 2021<sub>[3]</sub>). El alto grado de informalidad limita el rol que desempeñan los sistemas de protección social en la sociedad, así como su eficacia y su viabilidad económica (Álvarez, 2020<sub>[4]</sub>). La informalidad también redujo la efectividad de la implementación de medidas para contener el virus (como confinamientos) y agravó su impacto sobre la población.

Más allá de los trabajadores, las personas que se encuentran en la confluencia de múltiples factores de vulnerabilidad se han visto afectadas desproporcionadamente por la crisis. Los grupos más vulnerables que más han sufrido los efectos negativos de la pandemia son los mayores, los jóvenes, los inmigrantes, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, que usualmente se enfrentan a condiciones precarias (CEPAL/UNICEF, 2020<sub>[5]</sub>). La incertidumbre sobre la evolución y consecuencias de la pandemia aún persiste en ALC dificultando que las políticas de respuesta para contrarrestar los efectos adversos de la pandemia y dar impulso a la recuperación sea más complejo.

A corto plazo, los gobiernos de la región deberían enfocarse en la inmunización de la población y continuar con la asistencia a los más vulnerables. En ausencia de medidas de las autoridades para reducir las crecientes brechas socioeconómicas de estos grupos, los efectos de la crisis del COVID-19 serán duraderos y podrían contrarrestar las mejoras socioeconómicas conseguidas durante las últimas décadas (OIT, 2021<sub>[3]</sub>).

Volver al statu quo social anterior a la crisis no debería ser la meta de la recuperación. La crisis debería ser una oportunidad para abordar los retos estructurales y las desigualdades, mejorando al mismo tiempo la capacidad de recuperación. La pandemia

requiere acciones coordinadas a diferentes niveles, conjuntamente con el incremento de las tasas de vacunación, el impulso a la recuperación económica y la creación de empleo. Expandir el sistema de protección social es vital para proteger los medios de vida de los grupos vulnerables y reducir los efectos negativos para su bienestar, reduciendo al mismo tiempo los impactos duraderos. A largo plazo, las medidas de protección social podrían contribuir a afianzar la clase media. Las políticas de protección social deberían amortiguar el impacto en el empleo y la renta de las personas afectadas en el marco del proceso de recuperación y más allá. Crear un sistema sólido, donde la economía, los hogares y las personas estén protegidos de futuros shocks macro y microeconómicos, es crucial para abordar los retos de la región en el futuro e impedir un retroceso sustancial de los progresos en materia de desarrollo.

Esta crisis ofrece una oportunidad única para promover reformas urgentes y postergadas y redefinir el contrato social de la región (Capítulo 4). Dentro de este nuevo contrato social, algunos de los ingredientes clave son nuevos modelos sociales basados en sistemas de protección social más sólidos y sostenibles y servicios públicos más inclusivos y ecológicos.

Este capítulo aborda en primer lugar la necesidad de avanzar hacia sistemas de protección social universales y tener en cuenta varias consideraciones para su puesta en marcha. En segundo lugar, insiste en la necesidad de ayudar a las poblaciones en situación vulnerable que se han visto afectadas considerablemente por la pandemia, en especial los mayores, las mujeres, los inmigrantes, los jóvenes y los estudiantes desfavorecidos. En tercer lugar, explora el vínculo entre la transición de modelos de desarrollo con baja intensidad en uso de carbón (“Transición ecológica”) y la inclusión social. En particular resalta como la transición ecológica se relaciona con los objetivos de creación de empleos de calidad, reducción de desigualdades y el rediseño de los sistemas de protección social. En cuarto lugar, presenta las percepciones de los ciudadanos en las principales dimensiones socioeconómicas, como el empleo, las pensiones y la calidad de los sistemas de salud, y muestra la importancia de tomar en cuenta las preferencias de los ciudadanos a la hora de adoptar reformas en la región. El capítulo concluye con varios mensajes clave en materia de políticas.

## **Una protección social más amplia para sociedades más inclusivas y resilientes**

La falta de protección social y la vulnerabilidad económica de los hogares siguen siendo retos en ALC (Capítulo 1). El sistema de protección social es esencial en toda sociedad. Debido a que este ofrece seguridad a los ciudadanos y a los hogares ante vulnerabilidades y contingencias, garantizando el acceso a servicios de cuidado, incluido el servicio de salud y la protección de ingresos a lo largo del ciclo de vida de las personas. Los mecanismos débiles de protección social dejan a los hogares expuestos al efecto directo de las crisis y los choques externos. En ALC, los elevados niveles de informalidad en los mercados laborales han sido un factor determinante para la baja cobertura de seguridad social. Antes de la pandemia, el trabajo informal suponía en promedio un 56% del empleo en la región (OCDE, 2020<sup>[6]</sup>). Adicionalmente, la organización del sistema de cuidados en la sociedad sigue siendo injusta y desbalanceada y se concentra en los hogares, especialmente en las mujeres que desempeñan trabajos no remunerados. La división desigual del trabajo de prestación de cuidados es una de las principales barreras para la plena participación de la mujer en el mercado laboral. Antes incluso de la pandemia, la tasa de participación de la mujer en la región era del 51.4%, frente a alrededor del 75.0% entre los hombres (CEPAL, 2019<sup>[7]</sup>).

A pesar de los importantes esfuerzos realizados para ampliar los programas de ayuda de emergencia, la falta de sistemas de protección social sólidos dejó a sectores vulnerables sin protección frente a los efectos de la crisis del COVID-19. La fuerte caída de los ingresos en ALC se concentra entre los menos protegidos. Por ejemplo, los hogares que dependían de los ingresos del trabajo informal estaban desprotegidos frente a la pérdida de ingresos debido a los confinamientos. El descenso de la demanda externa de algunas exportaciones también tuvo un rol a la hora de generar una crisis más profunda en ALC.

Varios países promulgaron políticas audaces para responder a la crisis y proteger a los más vulnerables. La asistencia en ingresos a población focalizada con el fin de estimular el consumo y los esfuerzos de inversión para promover las actividades productivas seguirán siendo determinantes para superar la crisis y fomentar un desarrollo sostenible (Capítulos 1 y 3). Sin embargo, para consolidar la recuperación y aumentar la resiliencia serán necesarias nuevas y más ambiciosas estrategias junto a las reformas políticas necesarias.

### **La protección social universal es imprescindible para propiciar un crecimiento inclusivo y elevar la capacidad de recuperación en el periodo posterior a la crisis**

La crisis actual pone de relieve la necesidad de disponer de mecanismos de protección social que mitiguen sus repercusiones e impidan que los hogares caigan en la pobreza. La crisis demostró que poner en marcha medidas de emergencia es mucho menos complicado en países con mecanismos de protección social robustos, como seguro de desempleo, pensiones y un acceso más amplio a servicios de cuidado y salud. Como aspecto positivo, la crisis aceleró la ampliación de los programas de ayudas sociales en la región.

Un sistema de protección social universal sólido puede aunar políticas para reducir la pobreza, la exclusión social y la vulnerabilidad a lo largo de su ciclo de vida. Los sistemas de seguridad social generalmente articulan diversos mecanismos que ayudan a garantizar la renta de las personas a lo largo de sus vidas. También garantizan el acceso a los servicios de salud buscando proteger a los más vulnerables de acuerdo a su edad, sexo y clase social, entre otras dimensiones (OCDE, 2019<sup>[8]</sup>). Los sistemas de protección social también fomentan la igualdad de oportunidades a través de programas de ayudas sociales.

Más allá de la protección a los hogares, las sociedades también se benefician de contar con un sistema de protección social a través de efectos que se observan a nivel agregado. A nivel de sociedad (macro), la protección social puede contribuir a estimular la demanda agregada y, por lo tanto, aumentar el empleo. Asimismo, puede aumentar el consumo y los ingresos fiscales. Estimular la demanda agregada a través de la protección social es clave durante los periodos de crisis como mecanismo anti cíclico de gasto (OCDE, 2019<sup>[8]</sup>). Durante las crisis, la suma de las ayudas a escala micro puede evitar una recesión económica más profunda.

Como mecanismo fundamental de protección social, los programas de asistencia social correctamente focalizados pueden contribuir considerablemente a nivelar el efecto positivo del crecimiento en dos formas. En primer lugar, garantizan un nivel mínimo de bienestar social y económico. Las ayudas sociales aseguran y mitigan el riesgo de que los hogares de ingresos bajos caigan en la pobreza y fomenta la movilidad social, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad. En segundo lugar, la asistencia social permite un acceso más equitativo a las oportunidades. De este modo, se superan las limitaciones en materia de ahorro y crédito que sufren los hogares de ingresos bajos y que limitan las inversiones en capital humano y perpetúan la pobreza intergeneracional. Si se diseñan adecuadamente, las ayudas sociales también pueden fomentar la participación en el mercado laboral, la innovación y el emprendimiento (OCDE, 2019<sup>[8]</sup>).

Los gobiernos han realizado importantes esfuerzos para llegar a los individuos y hogares en situación de vulnerabilidad durante la crisis ampliando los programas de transferencias monetarias. Los gobiernos han incrementado las ayudas sociales: i) ampliando el conjunto de beneficiarios atendidos para incluir a más individuos y hogares en los programas tradicionales y creando nuevos programas para atender a las franjas desprotegidas de la población; y ii) Incrementando la transferencia y la frecuencia de los beneficios para sustituir un mayor porcentaje de los ingresos (OCDE, próximo a publicarse<sup>[9]</sup>). Por ejemplo, en Argentina el Ingreso Familiar de Emergencia es un nuevo programa dirigido a personas desempleadas y a hogares que dependen totalmente del empleo informal e independiente. El país también ha incrementado la cuantía de los pagos del programa Asignación Universal y las pensiones no contributivas, los programas de ayudas sociales más tradicionales. La aparición de estos nuevos programas, como Auxilio emergencial en Brasil, Ingreso Familiar de Emergencia en Chile, *Ingreso Solidario* en Colombia, *Subsidio Pytyvõ* en Paraguay y *Bono Familiar Universal, Independiente* y *Yo me quedo en casa* en Perú, ofrecen nuevas redes de seguridad a los hogares vulnerables y los trabajadores informales que antes no estaban cubiertos (OCDE, próximo a publicarse<sup>[9]</sup>).

Estas medidas temporales pueden sentar las bases para replantear la protección social en la región y promover un sistema de protección social más universal, resiliente y sólido que incluya a aquellos que tradicionalmente han quedado excluidos, haciendo que la economía y los hogares estén mejor preparados para enfrentar futuros choques negativos.

La crisis ofrece una oportunidad para crear un sistema de protección social universal más amplio e inclusivo en muchos países. Ha demostrado lo vulnerables que eran la mayoría de las economías de ALC debido a sus elevados niveles de informalidad y la importancia de impulsar el empleo formal como pilar del proceso de recuperación. A la hora de replantear las políticas sociales en ALC hay que tener en cuenta varios elementos, como la necesidad de un sistema de seguridad social más amplio que cubra a los trabajadores vulnerables, la adaptabilidad y robustez de los sistemas de seguro de desempleo, una estrategia de desarrollo que fomente el empleo formal y la sostenibilidad fiscal de estas medidas (OIT, 2021<sup>[10]</sup>). Los registros de políticas sociales pueden facilitar la identificación de trabajadores en situación de vulnerabilidad, mejorando así el diseño y focalización de las mismas. Los gobiernos se han enfrentado a numerosas dificultades a la hora de identificar nuevos beneficiarios debido a que muchos de ellos no se encuentran registrados en las bases de datos públicas o no siempre cuentan con una cuenta bancaria. Por lo tanto, los gobiernos han cotejado los registros existentes para encontrar formas alternativas de ampliar las bases de datos y realizar transferencias monetarias, principalmente mediante el uso de tecnologías digitales y teléfonos móviles. La coordinación y cooperación con el sector privado, principalmente con los intermediarios financieros, surgió como una prioridad para llegar a la población sin cobertura y a aquellos que sufren las consecuencias de la brecha digital (en lo que respecta al acceso a la tecnología y la falta de competencias). Esta cooperación público-privada es clave para desarrollar mecanismos más eficaces dirigidos a estos grupos de población, como la banca móvil y los corresponsables financieros.

## **Una recuperación inclusiva y sostenible, requiere proteger y sostener a los grupos sociales que sufren múltiples vulnerabilidades**

Las medidas adoptadas para ayudar a los grupos vulnerables no cubiertos por los mecanismos tradicionales de seguridad social y ayudas sociales pueden constituir la base para replantear y promover sistemas de protección social más resilientes en la región. Estas medidas han incluido la introducción de nuevos programas de ayudas sociales, aumentando la cobertura de transferencias monetarias o aumentando el número de

beneficiarios, y la realización de pagos en especie, como alimentos y acceso a Internet o dispositivos digitales (CEPAL, 2021<sub>[1]</sub>; OCDE, 2020<sub>[6]</sub>).

Determinados grupos sociales tienen características preexistentes que los hacen estar muy expuestos a los choques de la crisis. Estos grupos requieren estar en el centro de las estrategias de la política social. Las condiciones socioeconómicas previas a la pandemia que determinan la capacidad de recuperación de las personas y los hogares estaban distribuidas de forma desigual. Más allá de los trabajadores informales por cuenta propia, y los hogares pobres y vulnerables, otros grupos que se vieron afectados desproporcionadamente por la crisis fueron las mujeres, los jóvenes, los mayores, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los inmigrantes (PNUD, 2020<sub>[11]</sub>; OIT, 2021<sub>[3]</sub>). Los gobiernos necesitan implementar políticas que sean sensibles a las necesidades de estos grupos, diseñándolas con participación inclusiva de representantes de los mismos y enfocándolas hacia la protección de sus vidas, sus medios de vida y su bienestar. Los grupos afectados deben ser consultados sistemáticamente sobre las iniciativas pertinentes, con programas de retroalimentación transparentes que respondan a sus necesidades particulares y que no afiancen las condiciones de discriminación y marginación preexistentes. Las políticas públicas deben aplicar un enfoque intersectorial con perspectiva de género para tener en cuenta las múltiples formas de discriminación y barreras estructurales que enfrentan los diversos grupos poblacionales.

Aunque los esfuerzos por aumentar el gasto social a través de la protección social no contributiva evidenciaron una rápida respuesta por parte de los gobiernos, la capacidad de protección social previa a la crisis ha determinado las posibilidades de los países a la hora de contener los efectos negativos de la crisis. El aumento de los recursos adicionales para financiar los programas de protección social en América Latina representó el 1.25% del producto Interior Bruto (PIB) en 2019. Los programas de ayudas sociales tradicionales han sido vitales para garantizar la protección social de los hogares pobres y vulnerables. Por ejemplo, en México las pensiones no contributivas se universalizaron en 2019 para así proteger a los mayores, que tradicionalmente experimentan una mayor vulnerabilidad en sus ingresos y su salud (CEPAL, 2021<sub>[1]</sub>). En Paraguay, la *Tarjeta Universal Social* cubre a alrededor del 12% de la población. En Uruguay, las transferencias de *Asignaciones Familiares* cubren alrededor del 11% de la población.

Concentrar los esfuerzos adicionales en apoyar a las personas que experimentan múltiples vulnerabilidades es clave para mitigar la pérdida de bienestar y los efectos potenciales sobre las trayectorias de desarrollo. Aunque la crisis afecta a toda la población económicamente activa, los efectos son desproporcionadamente negativos sobre los trabajadores informales, y en especial las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los inmigrantes, son consecuencia de la conjunción de rasgos y condiciones sociodemográficas que tienden a acentuar las vulnerabilidades (PNUD, 2020<sub>[11]</sub>; CEPAL, 2020<sub>[12]</sub>). Las próximas secciones presentan los retos y las recomendaciones de política para afrontar las vulnerabilidades de los grupos que sufren formas particulares de discriminación en ALC.

### **Mejorar los sistemas de protección social para atender las necesidades de la tercera edad es clave para mejorar la capacidad de recuperación**

Los países de ALC se enfrentan a un doble reto: por un lado, la cobertura de la protección social es desigual y se expande a un ritmo insuficiente, por el otro, debido al envejecimiento sus ratios de dependencia y de población en edad de trabajar están empeorando. Si bien, el envejecimiento poblacional es el resultado de la mejora de las condiciones de vida y de las políticas sanitarias y de desarrollo, también plantea retos en lo que respecta a la protección social y la salud que deben ser abordados por los

hacedores de política (Álvarez, 2020<sup>[4]</sup>). Aunque América Latina sigue siendo una región relativamente joven, el proceso de envejecimiento demográfico está avanzando a un ritmo acelerado: el porcentaje de población de más de 65 años se prevé que llegue al 18% en 2050, más del doble del 9% actual (OCDE/The World Bank, 2020<sup>[13]</sup>). Las tasas de envejecimiento varían significativamente entre los países, siendo Uruguay (15%), Chile (12%) y Argentina (11%) los que tienen una mayor proporción de población mayor de 65 años (DAES, 2019<sup>[14]</sup>). El envejecimiento poblacional implica una disminución de la proporción de población en edad de trabajar. La relación entre la población en edad de trabajar y los mayores de 65 años pasará de 8.6 en 2015 a 3.4 en 2050, sin embargo, la situación difiere entre países, en particular Chile, Costa Rica, Uruguay y países del Caribe experimentarán las disminuciones más significativas (DAES, 2019<sup>[14]</sup>). Estos cambios demográficos probablemente aumenten la presión económica sobre los sistemas de salud, el riesgo de sostenibilidad de algunos sistemas de pensiones y los retos para los procesos de producción y el conjunto de la economía. El envejecimiento poblacional también supone que las familias tendrán que cuidar a los miembros de mayor edad durante más tiempo en ausencia de sistemas asistenciales universales. Las mujeres serán las más afectadas, porque son las que tradicionalmente soportan la mayor carga de cuidado. En promedio, las mujeres dedican dos tercios de su tiempo a trabajos no remunerados y un tercio a trabajos remunerados, mientras que las proporciones se invierten en el caso de los hombres (CEPAL, 2021<sup>[15]</sup>).

En ALC, el 42% de las personas de más de 65 años están cubiertas por el sistema de salud público no contributivo, lo que indica una cobertura y un acceso limitados a cuidados de calidad y añade presiones económicas a los sistemas sociales. En promedio, solo una de cada cuatro personas mayores tiene acceso a la asistencia sanitaria a través del sistema público. Los países de ALC presentan la mayor heterogeneidad en lo que respecta a la cobertura de seguridad social que ofrecen los sistemas de salud a los mayores, que va del 94% de Argentina al 24% de Bolivia (Álvarez, 2020<sup>[4]</sup>). Esta situación de protección social en salud está vinculada a la elevada inseguridad económica asociada con el gasto privado en salud. La pandemia actual puede ser un punto de partida para reforzar los sistemas de salud y cuidados, dado que ha elevado la presión para que los gobiernos aumenten el grado de preparación de estos sistemas ante crisis sanitarias futuras y ante el reto que plantea el envejecimiento de la población.

La crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia algunas deficiencias de los sistemas de salud en América Latina. A este respecto, cabe mencionar las disparidades en el acceso efectivo y en la calidad asociada con los de más altos ingresos y los emplazamientos urbanos. El elevado gasto de bolsillo en salud, las desigualdades en las tasas de inmunización y los bajos ratios de recursos humanos, médicos y enfermeras especializados y otros recursos físicos, como camas y unidades de cuidados intensivos, han limitado la capacidad de los sistemas de salud de ALC a la hora de lidiar con el aumento de la demanda a causa de la pandemia. Es necesario reforzar la prestación de servicios de salud tanto a corto como a largo plazo, ya que el porcentaje de población de edad avanzada aumentará en los países de ALC. Entre las acciones a medio plazo, los gobiernos de la región deberían aumentar la dotación económica, reducir el gasto de bolsillo en salud y reforzar el personal asistencial a largo plazo (Muir, 2017<sup>[16]</sup>).

Conseguir sistemas de pensiones más sostenibles y sólidos es importante para proteger el bienestar de la tercera edad. Las elevadas tasas de informalidad en América Latina (alrededor del 56% antes de la pandemia) suponen que un alto porcentaje de los futuros ancianos tienen menos probabilidades de recibir una pensión de un sistema contributivo (OCDE, próximo a publicarse<sup>[9]</sup>). En promedio, en 2017 antes de la crisis, el 75% de la población de más de 65 años recibía algún tipo de pensión en América Latina; sin embargo, un 28% de los receptores de pensiones son beneficiarios de pensiones no



contributivas (Arenas De Mesa, 2019<sup>[17]</sup>). Además, el monto de las pensiones contributivas son insuficientes para reemplazar los ingresos de una persona durante su vida productiva. Solo países como Argentina y Ecuador presentan una tasa de reposición de alrededor del 60%, mientras que muchos otros se sitúan por debajo del nivel estándar fijado por la OIT (45%), entre ellos Chile, México y Perú (Álvarez, 2020<sup>[4]</sup>). Si bien, las pensiones solidarias han mejorado el acceso a las pensiones para los mayores en ALC, la capacidad de estas transferencias para sustituir los ingresos es deficiente en comparación con las pensiones contributivas, especialmente para las mujeres. En muchos países, como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, el monto de estas transferencias se sitúa por debajo de la línea de pobreza, lo que hace difícil que estos programas reduzcan las tasas de pobreza y la desigualdad de ingresos para las personas mayores de 65 años.

Las políticas de protección social deben afrontar el envejecimiento demográfico aumentando la cobertura, el número de transferencias y servicios que ofrecen para garantizar un determinado nivel de ingresos y la calidad de esos servicios, al mismo tiempo, que promueven la sostenibilidad económica y la inclusividad de los sistemas de protección social. Para alcanzar estas metas, es preciso abordar con urgencia, como se expone en la sección anterior, el fomento del trabajo formal, la búsqueda de formas alternativas de financiar la protección social desligándola de la situación laboral y el diseño de programas de incentivos de seguridad social que tengan en cuenta la heterogeneidad de los mercados laborales y las economías de los países de ALC.

La mayoría de los países necesitarán ejecutar un conjunto de reformas para mejorar la protección social, como una transformación profunda de los sistemas contributivos, los sistemas públicos y la legislación laboral, y reformas fiscales o del gasto para atender las demandas de atención de los ciudadanos. Replantear el sistema social para proteger a la tercera edad obliga a tener en cuenta problemas estructurales, como la informalidad, las desigualdades de género, la baja recaudación tributaria y un margen presupuestario muy limitado (Capítulo 1). Todos estos problemas se agravaron con la pandemia y las posibles políticas de recuperación variarán en función del contexto de cada país. No existe una solución única y cada país necesita encontrar una combinación particular de políticas. Por ejemplo, en Chile, donde el sistema está basado principalmente en cuentas de capitalización individuales obligatorias y los tipos de cotización son bajos (10% del salario), las tasas netas de reposición de menos del 40% (frente a un promedio que roza el 60% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]) son relativamente bajas (OCDE, 2019<sup>[18]</sup>). En Colombia, el sistema de pensiones se caracteriza por su complejidad. Su estructura es inusual, ya que está formado por dos sistemas obligatorios paralelos; un sistema público de prestación definida basado en el reparto y un sistema privado de aportación definida. Los trabajadores pueden cambiar de un sistema a otro cada cinco años y hasta diez años antes de la jubilación. Comparado con el promedio de la OCDE y únicamente para los trabajadores de la economía formal, aunque las tasas de reposición son relativamente elevadas en el sistema público de reparto, siguen siendo relativamente bajas en el sistema privado. Las reformas recientes han tendido a reducir los riesgos de pobreza en la tercera edad para los trabajadores informales, pero siguen siendo insuficientes. El programa de ayudas a la tercera edad se reforzó en 2010 a través de la creación de Colombia Mayor (OCDE, 2015<sup>[19]</sup>). En Costa Rica, en contraste con los países de la OCDE, el gobierno paga, junto con las empresas y los trabajadores, un porcentaje de las cotizaciones a la seguridad social de los empleados y los autónomos tanto en el sector público como en el privado. Estas elevadas aportaciones públicas explican, en parte, los relativamente bajos niveles de informalidad entre los trabajadores autónomos de Costa Rica (los más bajos de América Latina (OCDE, 2017<sup>[20]</sup>). Sin embargo, los años mínimos de cotización (15 años para una pensión reducida) desincentivan el empleo formal entre los trabajadores con vidas

laborales discontinuas. En México, donde las tasas previstas de reposición son bajas (28.6% en los hombres y 26.7% en las mujeres), el gobierno se vio obligado a instaurar una nueva red de seguridad para personas de 68 años o más (Programa Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores) para sostener los ingresos de los jubilados y evitar que los trabajadores de mayor edad, especialmente si son informales, caigan en la pobreza (OCDE, 2020<sup>[21]</sup>). En Perú, los componentes de las pensiones con financiación pública y privada funcionan actualmente en paralelo y compiten entre ellos, en lugar de garantizar la complementariedad. Los estrictos requisitos de aptitud del sistema público hacen que los particulares incapaces de reunir 20 años de cotizaciones no reciban ninguna prestación del sistema público. Este umbral desincentiva a los trabajadores informales a entrar en la economía formal y los particulares que cambien al sistema privado perderán acceso a las prestaciones mínimas de jubilación (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>). En la región de ALC, en general las políticas que se plantean son elevar la edad de jubilación, permitir cotizaciones por trabajo a tiempo parcial, reducir las obligaciones de cotización en el sector formal, financiar la protección social a través de impuestos generales que unifiquen los programas de ayudas sociales y aumenten el importe de las aportaciones. Por último, la economía política que interviene en estas reformas tendrá un impacto enorme a la hora de que las economías de América Latina estén preparadas para proteger a los mayores en el futuro.

### **Las políticas laborales con enfoque de género y la redistribución del trabajo de prestación de cuidados deberían conformar la base de la recuperación**

Las dificultades materiales asociadas al COVID-19 han afectado a las mujeres de forma desproporcionada (OIT, 2021<sup>[3]</sup>). La pérdida de ingresos a causa de la crisis y las perturbaciones económicas de menor intensidad tienen más probabilidades de repercutir en la situación socioeconómica de las mujeres (OCDE et al., 2020<sup>[2]</sup>). La brecha de género en la posesión de activos, la generación de ingresos, la participación en el mercado laboral y el trabajo de prestación de cuidados hace que las mujeres sean más vulnerables a la crisis. Los ingresos y la riqueza de las mujeres son, en promedio, inferiores a los de los hombres, y tienen más probabilidades de ser pobres. Antes de la pandemia, las tasas de pobreza entre las mujeres en edad de trabajar eran un 12.7% más altas que entre los hombres del mismo grupo de edad (CEPAL, 2021<sup>[1]</sup>). Además, el salario por hora era más alto en los hombres, con 6.0 USD (dólares estadounidenses) en PPP, frente a los 5.7 USD de las mujeres (FMI, 2020<sup>[23]</sup>).

Las mujeres de la región de ALC estaban especialmente expuestas a los efectos del virus, ya que representan la mayor parte del personal de la salud. Aunque las mujeres están escasamente representadas entre los médicos y farmacéuticos, están sobrerrepresentadas entre el personal de enfermería y preparación para el parto, que debe estar en contacto directo con los pacientes infectados. En América Latina, las mujeres son el 46% de los médicos y el 86% del personal de enfermería.

Otras variables asociadas con las condiciones anteriores a la pandemia contribuyeron a las vulnerabilidades de las mujeres a la hora de afrontar la crisis. Las mujeres estaban sobrerrepresentadas en los sectores más afectados, lo que les hizo más vulnerables a la destrucción de empleo (OIT, 2020<sup>[24]</sup>). En América Latina, ocho de cada diez mujeres trabajan en servicios, comercio, turismo y hostelería (Gutiérrez, 2021<sup>[25]</sup>). Además, el 54% de las mujeres trabaja en la economía informal, frente al 52% de los hombres. Las características del mercado laboral agravaron las vulnerabilidades de las mujeres en ALC. En promedio, las tasas de reducción del empleo (18.1% frente al 15.1% de los hombres) y salida del mercado laboral (15.4% frente al 11.8% de los hombres) fueron sensiblemente más elevadas entre las mujeres (CEPAL, 2021<sup>[1]</sup>).

Los jóvenes, en especial las mujeres jóvenes, perdieron su empleo y sufriendo penurias durante 2020. Alrededor del 34% de los hombres jóvenes perdió su empleo, frente al 39% de las mujeres jóvenes; en este sentido, la heterogeneidad de las brechas de género asociadas a la destrucción de empleo entre los países de ALC osciló entre el 20% de Colombia y el 65% de Honduras (Gutiérrez, 2021<sup>[25]</sup>). El proceso de recuperación puede ser más lento para las mujeres en edad fértil, cuya trayectoria laboral puede verse afectada por la carga de cuidar de los hijos y la discriminación en el mercado laboral (Tribin, Vargas y Ramírez, 2019<sup>[26]</sup>).

El confinamiento y el cierre de múltiples servicios, como los centros educativos y otros servicios sociales, impusieron graves limitaciones al trabajo de las mujeres y aumentaron su carga de trabajo no remunerado, ya que asumieron responsabilidades de prestación de cuidados adicionales para apoyar el aprendizaje de los hijos y se ocuparon de familiares enfermos y vulnerables (OCDE, 2020<sup>[27]</sup>; CEPAL, 2021<sup>[1]</sup>). Las mujeres tuvieron un acceso limitado al teletrabajo como mecanismo para seguir trabajando, a la vista de la distribución del personal femenino en sectores y áreas que requieren interacción personal. A las mujeres también puede resultarles más difícil mantener su empleo e ingresos después de un despido- debido a sus mayores obligaciones de prestación de cuidados. En la región, los hombres pasaron la mayor parte de su tiempo en trabajos remunerados, mientras que las mujeres pasaron la mayor parte de él en trabajos no remunerados dentro de sus hogares (OIT, 2019<sup>[28]</sup>). Antes de la crisis, el 11.1% de las mujeres desempeñaba trabajos domésticos remunerados y sólo el 24% de ellas estaba afiliada o contribuía a sistemas de seguridad social (CEPAL, 2021<sup>[29]</sup>). El desigual reparto del trabajo doméstico y de cuidados, junto con las tendencias de envejecimiento que aumentarán la demanda de cuidados, suponen amenazas para la inclusión económica y laboral de las mujeres en ausencia de un estado y un mercado que se ocupe de prestar estos servicios.

Las medidas de confinamiento, junto con las consecuencias psicológicas de la pandemia y las dificultades económicas, podrían haber agravado la violencia contra las mujeres (OCDE, 2020<sup>[30]</sup>; CEPAL, 2020<sup>[31]</sup>), lo que tiene un enorme impacto negativo en su bienestar. Aunque no existen suficientes datos del periodo de la pandemia para cuantificar el incremento de la violencia contra las mujeres, durante los primeros meses de la crisis las denuncias por violencia revelaron un aumento que refuerza la necesidad de que las políticas públicas ofrezcan servicios relacionados con la atención y el apoyo a las víctimas en contextos de violencia de género contra las mujeres (CEPAL, 2020<sup>[31]</sup>). En Argentina, el número de consultas sobre violencia de género aumentó un 39%. En Brasil, se registró un incremento del 50% en el número de denuncias en Río de Janeiro. En Colombia, las denuncias aumentaron un 51% en los primeros días de la cuarentena. En el estado mexicano de Nuevo León, se produjo un aumento del 30% en los casos denunciados de violencia en el ámbito familiar (ONU Mujeres, 2020<sup>[32]</sup>; Gutiérrez, 2021<sup>[25]</sup>). Además, el cierre de las escuelas y el aumento de las dificultades en el hogar dieron lugar a un gran número de niñas que abandonaron definitivamente la escuela, sobre todo en las comunidades desfavorecidas, lo que provocó a su vez un riesgo mucho mayor de embarazos no deseados y matrimonios precoces (Szabo y Edwards, 2020<sup>[33]</sup>). Se necesitan acciones urgentes para proteger las vidas y el bienestar de las mujeres.

La transformación digital puede ofrecer oportunidades a las mujeres para que recuperen espacio en el mercado laboral. Las nuevas tecnologías y la aceleración de la digitalización durante la pandemia pueden ayudar a las mujeres a seguir trabajando desde casa, ofrecer trabajo a tiempo parcial, conciliar la vida familiar y laboral de forma más eficaz y reducir los costos y el tiempo invertido en transporte. Sin embargo, la brecha digital de género puede dificultar la inclusión de la mujer en el futuro del trabajo, por ejemplo debido a diferencias en la edad del primer acceso a dispositivos digitales y en la percepción de las competencias necesarias para desenvolverse en el mundo digital (OCDE

et al., 2020<sup>[21]</sup>). Conseguir una transformación digital inclusiva que englobe el acceso de la mujer a las tecnologías digitales y medidas para impartir las competencias necesarias para usarlas y derribar barreras socioeconómicas y, por tanto, mejorar las oportunidades económicas son factores necesarios para promover la autonomía de las mujeres en el contexto posterior a la pandemia (CEPAL, 2021<sup>[29]</sup>). Eso facilitará también el aprendizaje a distancia, reducirá el trabajo no remunerado y mejorará las posibilidades de que las mujeres se incorporen al mercado laboral a través de nuevas formas de trabajo, por ejemplo a través de la economía de las plataformas.

Los gobiernos de ALC deberían promover una mayor participación laboral e ingresos laborales para las mujeres, generando una sinergia en las intervenciones de política. En primer lugar, la redistribución del trabajo de cuidados mediante la oferta de servicios de cuidados públicos y privados de calidad puede incentivar a las mujeres a entrar en el mercado laboral, o a aumentar las horas de trabajo, en caso de que tengan empleos informales a tiempo parcial. Así mismo, las políticas con enfoque de género que permitan a las mujeres balancear la familia y el trabajo para aumentar la productividad laboral (OIT, 2019<sup>[28]</sup>). Subsidiar la educación preescolar puede dar alternativas a los cuidados parentales (OCDE, 2020<sup>[30]</sup>), lo que permitiría a las mujeres regresar al mercado laboral, después del embarazo. Por lo tanto, es esencial diseñar sistemas asistenciales amplios para los mayores, los niños, los estudiantes jóvenes y los enfermos que combinen políticas relacionadas con la distribución del tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios y que conecten con las políticas sanitarias y educativas sin someter a las mujeres a una carga excesiva de trabajo no remunerado (CEPAL, 2021<sup>[29]</sup>). Estas acciones revisten una importancia aún mayor en el contexto de la recuperación, ya que será necesario poner al mismo nivel de aprendizaje a la mayoría de alumnos de la región, dado el elevado número de días en los que los centros educativos estuvieron cerrados, comparado con los países de la OCDE (véase la próxima sección).

Es vital ampliar la cobertura de protección social para abarcar la diversidad de situaciones de las mujeres. Los gobiernos de ALC han usado profusamente los programas de ayudas económicas directas para mitigar los efectos de la pandemia en los hogares. Sin embargo, podría ser necesario suspender algunas de las condiciones de estos programas para que las mujeres, jóvenes y los niños sigan recibiendo prestaciones mientras se recobra la normalidad y para evitar el trabajo adicional no remunerado para las mujeres. A corto plazo, es esencial asegurarse de que las mujeres más afectadas por la crisis están cubiertas como beneficiarias, es decir, convirtiéndolas en receptoras directas de ayudas económicas dentro de los miembros de los hogares o priorizando a las mujeres cabeza de familia.

La transformación de las normas sociales asociadas a una distribución desigual del trabajo de cuidados podría llevar un tiempo considerable. Sin embargo, la pandemia ofrece la oportunidad de concienciar sobre el valor del trabajo de cuidados y doméstico y aumentar la comunicación y la educación efectiva sobre estas cuestiones para corregir el desequilibrio en el trabajo no remunerado en el hogar. A medio plazo, los hombres y los niños deben tomar parte en los esfuerzos por promover metas esenciales del desarrollo social y económico de las mujeres, especialmente mediante la redistribución de los cuidados no retribuidos, cuestionan así la idea de que es responsabilidad exclusiva de las mujeres. Para conseguirlo, la inclusión de nuevas masculinidades más equitativas en un nuevo contrato social en la región puede promover el empoderamiento de las mujeres e impulsar la igualdad entre los sexos. Las políticas de recuperación con enfoque de género deben fijarse como meta la promoción de esta transformación de las masculinidades (OCDE, 2021<sup>[34]</sup>).

Por último, elevar la participación de los representantes de las mujeres en el proceso de diseño de programas de protección social con perspectiva de género y tener en cuenta la dimensión de género en las políticas públicas deben ser prioridades en la elaboración de un nuevo contrato social (Capítulo 4).

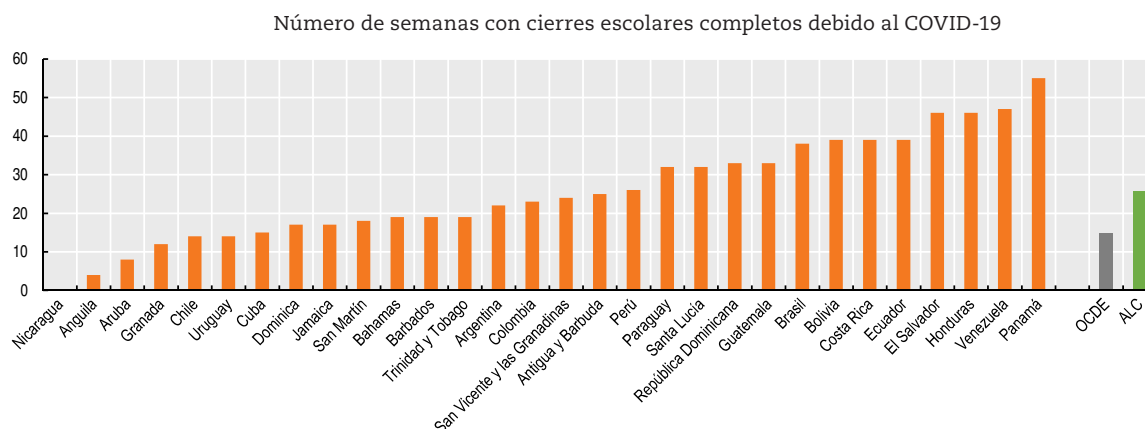
### **Las acciones rápidas para abordar las desigualdades en educación y adquisición de competencias son claves para la recuperación**

La pandemia de COVID-19 amplió las desigualdades existentes en el acceso y la calidad de la educación en América Latina. Los países de ALC no estaban preparados para digitalizar la educación, lo que afectó a 154 millones de alumnos en la región (UNICEF, 2020<sub>[35]</sub>). La mayor parte de los alumnos de ALC no cuenta con los recursos para conectarse o utilizar un dispositivo electrónico, existiendo una clara diferencia entre los alumnos que asistían a centros educativos en entornos favorecidos y desfavorecidos. Mientras que el 51% de los alumnos de 15 años que asistían a centros educativos en entornos favorecidos tiene acceso a plataformas de enseñanza en línea, únicamente el 21% de los alumnos en entornos desfavorecidos lo tiene (OCDE, 2020<sub>[6]</sub>). El papel de los docentes puede agravar las brechas en el aprendizaje de los alumnos durante la pandemia. En promedio en los países de ALC, únicamente el 58% de los alumnos de 15 años está matriculado en un centro educativo donde el director cree que pueden adaptar sus competencias técnicas y pedagógicas para incorporar los dispositivos digitales (OCDE et al., 2020<sub>[2]</sub>).

Los resultados educativos durante la pandemia dependieron del entorno familiar y antecedentes familiares. Alrededor del 73.6% de los estudiantes de ALC en el quintil más pobre dispone de un espacio de estudio (Jaramillo, 2020<sub>[36]</sub>). Las competencias de los padres, el capital social, la disponibilidad de tiempo y la capacidad para ayudar a los niños a utilizar la tecnología para el aprendizaje contribuyen a ampliar las brechas (OCDE, 2020<sub>[37]</sub>). Los alumnos en entornos favorecidos tienen más probabilidades de que los padres posean más competencias cognitivas y digitales que pueden apoyar el aprendizaje a distancia (OCDE, 2020<sub>[38]</sub>). Los progenitores más pobres no han terminado la educación secundaria y rara vez utilizan las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) más allá de los teléfonos móviles. En ALC, los niveles de implicación escolar de los padres, medidos como el porcentaje de padres que hablaron con un profesor por iniciativa propia sobre los progresos de sus hijos, son inferiores al promedio de la OCDE (37%, frente al 41%) (OCDE, 2020<sub>[39]</sub>). Además, el índice de implicación parental en el aprendizaje en casa muestra una importante variación entre niveles socioeconómicos: entre 10.4 y 22.6 veces más bajo en el quintil más pobre, comparado con el más alto (Jaramillo, 2020<sub>[36]</sub>).<sup>1</sup>

Un elevado número de centros educativos se vieron obligados a cerrar en ALC para contener la propagación del virus. En el momento de redactar este documento, en todo el mundo los centros educativos han estado totalmente cerrados un promedio de 19 semanas. En ALC, esta cifra de cierres totales de centros educativos es de 26 semanas en promedio, lo que convierte a la región en la que más días lectivos ha perdido en promedio (UNICEF, 2021<sub>[40]</sub>). Entre marzo de 2020 y mayo de 2021 los cierres de centros educativos en ALC eran, en promedio, un 70% más altos que en la OCDE (Gráfico 2.1). En los países de la región de ALC, existe una considerable variación en las semanas lectivas perdidas; por ejemplo, Chile y Uruguay han perdido un promedio de 14 semanas debido al COVID-19. La mayor parte de las veces, los centros educativos de estos países han permanecido abiertos o parcialmente abiertos, pero países como Brasil y Panamá han perdido 38 y 55 semanas, respectivamente.

**Gráfico 2.1. Los cierres escolares han sido más largos en ALC que en los países de la OCDE, lo que amenaza con agravar las desigualdades educativas**



Notas: El promedio de la OCDE engloba a los entonces 37 estados miembros. El promedio de ALC está formado por Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Actualizado a 1 de mayo de 2021.

Fuente: UNESCO (2020). Seguimiento global de los cierres de centros educativos provocados por el COVID-19 <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295166>

El impacto directo de los cierres escolares es una posible pérdida de aprendizaje. Las interrupciones prolongadas de los estudios (por ejemplo, debido a vacaciones o huelgas) se asocian a una reducción del nivel de aprendizaje, especialmente entre los alumnos en situación de vulnerabilidad (Azevedo et al., 2020<sup>[41]</sup>; Busso, 2021<sup>[42]</sup>). Además, este impacto puede diferir de un grupo socioeconómico a otro y puede aumentar la desigualdad. Muchos centros educativos de ALC permanecen cerrados en el momento de redactar este documento y no existen suficientes datos para evaluar minuciosamente el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, los datos preliminares que ofrece EE.UU. muestran que entre marzo y mayo de 2020 los alumnos pertenecientes a hogares de ingresos altos que utilizaron la plataforma de matemáticas Zearn aprendieron menos temporalmente, pero pronto recuperaron los niveles de referencia de enero, mientras que los alumnos de hogares de ingresos bajos terminaron el año escolar casi un 50% por debajo de los niveles de referencia (Jaramillo, 2020<sup>[36]</sup>; Chetty, 2020<sup>[43]</sup>). Esta diferencia puede explicarse en parte por el hecho de que los estudiantes de hogares de ingresos altos, que ya han desarrollado competencias cognitivas digitales, tienen acceso a las TIC y tienen progenitores que pueden orientarles en el uso de los recursos en línea, pueden beneficiarse de las herramientas que ofrecen las tecnologías digitales (Basto-Aguirre, Cerutti y Nieto-Parra, 2020<sup>[44]</sup>).

El cierre prolongado de los centros educativos también está afectando a la recuperación de la destrucción de empleo sufrida por las mujeres. La presencia de niños en edad escolar se asocia a una mayor probabilidad de desempleo durante la pandemia debido a las mayores necesidades de cuidados infantiles en el hogar, dado que las normas sociales empujan a las mujeres a convertirse en la fuente primaria de cuidados familiares (Cucagna y Romero, 2021<sup>[45]</sup>). La carga del trabajo doméstico y de cuidado no retribuido entre las niñas y las adolescentes también podría aumentar. Además, la pandemia podría obligar a los niños de familias más pobres a ponerse a trabajar, aumentando así las tasas de trabajo infantil hasta el 7.3% de los niños entre 5 y 17 años, lo que supone alrededor de 10.5 millones de niños (OIT/CEPAL, 2020<sup>[46]</sup>). Por lo tanto, la reapertura segura de los centros educativos y el apoyo formativo y extracurricular para los alumnos más desfavorecidos son elementos prioritarios para facilitar una recuperación equitativa en la región.

Cada vez existen más pruebas de que la asistencia a los centros educativos no es un vector importante de contagios y que el impacto de la pandemia en los niños podría ser peor si no regresan a las aulas (UNICEF, 2021<sub>[40]</sub>). Se necesita con urgencia invertir en mejorar el estado de las infraestructuras escolares para garantizar unas condiciones básicas de saneamiento e higiene, sobre todo en la región de ALC, donde la mayoría de los países optó por mantener cerrados los centros educativos. La reapertura debería seguir las directrices fijadas por la Organización Mundial de la Salud y entidades como UNICEF (OMS, 2020<sub>[47]</sub>; UNICEF, 2020<sub>[48]</sub>). Planificar la oferta y la demanda de docentes y mejorar la formación y el acceso a Internet y las tecnologías para los que no pueden regresar a los centros educativos constituyen pasos intermedios que deberían ponerse en marcha rápidamente para proteger el acceso y la calidad de la educación en ALC.

Es preciso que exista una continuidad en las medidas de los países para abordar la pandemia, especialmente aquellas que pueden reducir las desigualdades en el acceso a las infraestructuras de comunicación, las instalaciones, los equipos y los contenidos (Basto-Aguirre, Cerutti y Nieto-Parra, 2020<sub>[44]</sub>). En ALC, se han adaptado alrededor de 100 medidas de política educativa desde el comienzo de la pandemia, pero la mayoría de ellas aludía a la suspensión de las clases: 62 medidas tomadas en relación con las herramientas de aprendizaje a distancia (CEPAL, 2020<sub>[49]</sub>). Los programas de protección social también constituyen un mecanismo importante para reducir la presión a la que se enfrentan algunos hogares debido a los problemas de convivencia o económicos que podrían afectar al bienestar de los niños (Jaramillo, 2020<sub>[36]</sub>).

El COVID-19 agravó las brechas educativas y creó otras nuevas. Es esencial apoyar a los centros educativos poniendo en marcha iniciativas que ayuden a los alumnos a recuperar el aprendizaje perdido (OCDE, 2020<sub>[50]</sub>). En Europa y Norteamérica, se diseñaron cursos de verano, programas educativos acelerados y otras prácticas identificables para ayudar a los alumnos desfavorecidos a ponerse al día. Los cursos de verano se pusieron en marcha en Canadá, Alemania y el Reino Unido. A la hora de planificar cómo abordar las desigualdades, será necesario incorporar la ejecución de estos tipos de iniciativas para motivar y mejorar el aprendizaje de forma sustancial en un breve periodo para las poblaciones desfavorecidas de ALC. Por ejemplo, en 2020 Colombia proporcionó un incentivo especial de transferencia monetaria a los beneficiarios del “Programa Jóvenes en Acción” con la única condición de que estuvieran matriculados en la educación desde marzo de 2021. El programa tiene como objetivo garantizar el acceso a una educación de calidad a los jóvenes en desventaja económica o en situación de vulnerabilidad desde 2012.

Los países pueden escoger entre implantar programas acelerados centrados en materias clave, haciéndolos flexibles y adaptándolos por edades (OCDE, 2020<sub>[50]</sub>) social and emotional needs – is crucial, especially in times of crisis. School closures related to the coronavirus (COVID-19. Noruega es uno de los países que los está poniendo en marcha y organizaciones como UNICEF y los Grupos de Trabajo sobre Educación Acelerada (AEWG) aconsejan utilizarlos para abordar la brecha educativa. Francia costeó 1.5 millones de horas lectivas adicionales después del horario escolar para apoyar a los estudiantes. Diseñar y aplicar planes de estudios universales, apoyar las actividades de aprendizaje no formal en casa y fomentar la orientación extraescolar son medidas que podrían tomar las autoridades para cerrar las crecientes brechas educativas. Por último, es importante para la recuperación centrarse en el bienestar y las competencias socioemocionales de los alumnos y el personal docente, ya que estas les permiten abordar situaciones traumáticas con calma y estabilidad emocional (CEPAL/UNESCO, 2020<sub>[51]</sub>).

### **Las políticas deben garantizar los derechos básicos y la atención a los inmigrantes, que se enfrentan a múltiples vulnerabilidades en la región**

La migración está aumentando en ALC, especialmente a causa de la crisis venezolana, entre otros importantes corredores. Más de 11.6 millones de inmigrantes residían en

países de ALC en 2019 (UNDESA, 2019<sup>[52]</sup>). Las crecientes desigualdades en la región han cambiado la forma y las rutas de las migraciones. Las cifras de inmigración han aumentado espectacularmente desde 2015 y la crisis humanitaria y económica de Venezuela ha empujado a alrededor de 4.7 millones de personas a abandonar el país entre 2015 y 2020, cerca de 4 millones de las cuales se han establecido en países de ALC (OCDE, 2020<sup>[6]</sup>). Colombia ha soportado la mayor parte de estos flujos, pero la crisis migratoria también se ha extendido a Chile, Ecuador y Perú. La situación también se ha caracterizado por una mayor emigración a lo largo de una nueva ruta migratoria desde Haití hasta Sudamérica y la ruta que cruza Centroamérica, México y Estados Unidos (OCDE/ILO, 2018<sup>[53]</sup>).

Los inmigrantes y sus familias se ven afectados desproporcionadamente por la crisis, lo que justifica una mayor atención por parte de los gobiernos (ACNUDH, 2020<sup>[54]</sup>). Las crisis económicas anteriores han hecho posible determinar la vulnerabilidad de los inmigrantes en indicadores como la salud, el empleo, la educación y otros (OCDE, 2020<sup>[55]</sup>), lo que permite dimensionar los problemas a los que se enfrentan durante la pandemia. Los migrantes en ALC están sobrerrepresentados entre los segmentos más pobres de la población y el aumento de la inmigración, sumado a la crisis del COVID-19, ha generado percepciones negativas sobre los inmigrantes entre la población<sup>2</sup>. Por último, las familias inmigrantes tienen más probabilidades de ser desahuciadas por impago (muchas no disponen de un contrato de alquiler formal) y de vivir hacinadas en barrios marginales, con un menor acceso a servicios públicos esenciales y medios para cumplir con las recomendaciones de saneamiento (CEPAL, 2020<sup>[56]</sup>).

Los trabajadores inmigrantes se concentran en sectores informales de baja productividad, lo que les hace estar más expuestos al coronavirus y tener más probabilidades de perder su empleo. La falta de reconocimiento de su formación y cualificaciones limita su acceso al mercado laboral formal y su capacidad para recuperarse en el periodo posterior a la pandemia. Entre los inmigrantes, las mujeres sufren diversas carencias y vulnerabilidades. Más de la mitad de los inmigrantes son mujeres (51.6%) y más de una tercera parte de ellas realiza trabajos domésticos remunerados (35.3%) (OIT, 2016<sup>[57]</sup>). El importante efecto de la crisis en el personal de servicio doméstico ha hecho que muchas mujeres inmigrantes perdieran su fuente de ingresos sin la posibilidad de regresar a su país de origen. Para los inmigrantes, el racismo y la xenofobia también suponen importantes retos para una protección adecuada y la reincorporación al mercado laboral después de la crisis (CEPAL, 2020<sup>[56]</sup>). La situación jurídica de los inmigrantes influye también en su integración en el mercado laboral del país de destino. Los diferentes requisitos legales suelen ser un obstáculo para la empleabilidad. Por ejemplo, los refugiados pueden no tener derecho a ocupar puestos de trabajo en el sector formal, o no tienen derecho a acceder a la educación pública, a la sanidad o a beneficiarse de los servicios públicos de empleo y asistencia social. Lo mismo puede aplicarse a los inmigrantes irregulares. La regulación suele ser más flexible en el caso de las reagrupaciones familiares, y los migrantes que se reúnen con las familias tienen más posibilidades de una transición fluida en el mercado laboral del país de acogida (OCDE/OIT, 2018<sup>[53]</sup>).

Facilitar el acceso de los inmigrantes a medidas de protección social deber ser una prioridad. Reemplazar parte de los ingresos perdidos ayudará a estas familias a cumplir con las medidas de distanciamiento social. Dar acceso a servicios de salud y vacunas reducirá la propagación del virus, dado que la mayor parte de los inmigrantes desempeñan empleos que requieren interacciones personales. Este factor externo es uno de los principales argumentos a favor de priorizar a los grupos vulnerables en el contexto de una pandemia; la protección social universal se convierte en condición previa para el éxito a la hora de combatir la propagación de la enfermedad (Lusting y Tommasi, 2020<sup>[58]</sup>). Es esencial garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud (ACNUDH, 2020<sup>[54]</sup>), especialmente en los países de ALC que no tienen trayectoria en la implantación



de este tipo de programas. Hasta hora, Colombia ha sido uno de los pocos países que ha puesto en marcha una política para ayudar a los inmigrantes durante la pandemia, principalmente mediante la detección y la prevención (CEPAL, 2020<sub>[56]</sub>) (Recuadro 2.1).

Ampliar la cobertura de las ayudas modificando su acceso y duración para beneficiar a la población inmigrante forma parte de las políticas de recuperación inclusiva que pueden acelerar la recuperación socioeconómica de la región. Algunos países de la OCDE han cambiado sus políticas o marcos normativos para ampliar la cobertura y las ayudas. Bélgica y España redujeron la duración mínima de empleo necesaria para acceder a prestaciones por desempleo, lo que ayuda a atender a los inmigrantes a través de medidas de protección social (OCDE, 2020<sub>[55]</sub>). En ALC, Brasil puso en marcha un fondo de emergencia para ayudar a los inmigrantes con empleos informales o desempleados (PNUD, 2020<sub>[59]</sub>), mientras que Colombia y Perú lanzaron programas de ayudas económicas directas (*Ingreso Solidario*, *Apoyo económico para migrantes venezolanos*). Se han puesto en marcha políticas similares en Chile (*Ingreso Familiar por Emergencia*), Panamá (*Plan Solidario*) y Trinidad y Tobago (*Asistencia COVID-19*). A escala mundial, los países donantes de la OCDE han trabajado en favor de ampliar el acceso de los inmigrantes y refugiados a los bienes y servicios públicos (como los centros educativos públicos), la participación en el mercado laboral formal, el emprendimiento y el trabajo cualificado en las energías renovables (Gagnon y Rodrigues, 2020<sub>[60]</sub>).

Ayudar a los inmigrantes que viven o viajan en condiciones inapropiadas, sin acceso a agua, saneamiento o una buena higiene, es clave para luchar contra la pandemia (ACNUDH, 2020<sub>[54]</sub>). En ALC, los países como Colombia han ayudado a los inmigrantes venezolanos en zonas fronterizas construyendo refugios temporales y distribuyendo alimentos (PNUD, 2020<sub>[59]</sub>). Las acciones para mitigar los problemas que sufren los inmigrantes deberían englobar: i) el acceso a pruebas y a cuidados médicos para prevenir el COVID-19; ii) la reubicación de asentamiento densamente poblados; iii) un marco para suspender los desahucios, y iv) estrategias para abordar la violencia de género.

El hecho de que los trabajadores inmigrantes son esenciales para muchos sectores de la economía, incluidos aquellos que prestan servicios básicos durante la pandemia (CCI, 2020<sub>[61]</sub>), puede concienciar sobre la importancia de ampliar sus derechos laborales. Eso implica regularizar la situación laboral de los inmigrantes para que puedan acceder a las mismas prestaciones laborales que los nacionales. Colombia, por ejemplo, amplió el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para permitir a los inmigrantes venezolanos acceder a los servicios públicos en las áreas de salud, servicios de nutrición, educación y trabajo (PNUD, 2020<sub>[59]</sub>) (Recuadro 2.1).

### Recuadro 2.1. El programa nacional de regularización de Colombia para responder ante la crisis venezolana

De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, más de 5 millones de venezolanos han abandonado el país debido a la crisis política y económica. Colombia ha sido el destino principal de los inmigrantes y refugiados venezolanos, ya que acogía a alrededor de 1.8 millones de venezolanos a diciembre de 2020, seguido de Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Alrededor del 56% de los inmigrantes en Colombia se encuentra en situación irregular. Según las Naciones Unidas, la inmigración venezolana no ha disminuido durante la pandemia. A finales de 2021, podría haber 6.2 millones de inmigrantes y refugiados venezolanos, de los cuales un porcentaje considerable se espera que opte por Colombia como nuevo país de residencia.

### Recuadro 2.1. El programa nacional de regularización de Colombia para responder ante la crisis venezolana (cont.)

El gobierno colombiano ha implantado medidas para proteger a su población frente a los riesgos planteados por el COVID-19 y las ha ampliado para incluir a los refugiados e inmigrantes venezolanos entre los beneficiarios. Entre las medidas adoptadas, está el acceso gratuito a servicios sanitarios de urgencia y por COVID-19 para inmigrantes irregulares. Incluso antes de la pandemia, el país daba pleno acceso a los programas del sistema nacional de salud a los poseedores del Permiso Especial de Permanencia (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018<sup>[62]</sup>), un documento de identificación creado en 2017 que permite a los inmigrantes registrados acceder a los mismos servicios públicos que los nacionales durante dos años.

Prestar ayuda humanitaria en los corredores fronterizos, ofrecer acceso a algunos de los programas de protección social y promover la coordinación de acciones a través de la cooperación internacional y con las administraciones locales han resultado ser elementos clave en los esfuerzos de apoyo a los inmigrantes. Las ayudas sociales directas a través del Ingreso Solidario y las transferencias en especie por medio de los comedores escolares adoptadas en 2020 benefician a los hogares vulnerables sin diferenciar por nacionalidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020<sup>[63]</sup>). Promover la coordinación y compartir información con las administraciones locales en áreas de alto impacto y con actores humanitarios internacionales ha brindado soluciones eficaces para responder a las necesidades de los inmigrantes.

En febrero de 2021, Colombia amplió las medidas de integración para inmigrantes creando el Estatuto de Protección Temporal para Venezolanos (EPTV), lo que convirtió el país en pionero en la región a la hora de adoptar medidas universales para proteger a esta población. El EPTV consiste en un mecanismo complementario al régimen de protección internacional para refugiados que permite cerrar las brechas existentes basándose en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta institucional, social y económica del país (Migración Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021<sup>[64]</sup>). Al ofrecer permisos de residencia de diez años a todos los inmigrantes venezolanos (regulares e irregulares), con la posibilidad de obtener la residencia a largo plazo, la nueva estrategia de Colombia protege los derechos humanos de una parte de la población que actualmente se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. Este nuevo conjunto de medidas dará estatus legal a más de 1 millón de inmigrantes irregulares en Colombia.

El EPTV protege a los venezolanos de quedar excluidos de los servicios públicos y frente a los retornos involuntarios. Además, reduce el riesgo de explotación en los mercados laborales y protege a los hogares venezolanos de las consecuencias de la pandemia. Este nuevo estatus mejora el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y la protección social y podría mejorar su acceso a empleos de calidad y condiciones de vida dignas. Para poner en marcha dicha iniciativa a gran escala, se necesita una importante inversión de tiempo, logística y recursos. Sin embargo, la medida ha recibido apoyo de la comunidad internacional y ha reforzado la necesidad de poner en marcha acciones generosas y audaces para ofrecer soluciones a largo plazo a los retos de la inmigración.

## El potencial de una recuperación verde e inclusiva en ALC

Los riesgos medioambientales y socioeconómicos están estrechamente relacionados. Después de la pandemia, los riesgos que anteriormente se consideraban una amenaza lejana se perfilan como una oportunidad concreta para crear un desarrollo inclusivo y sostenible.

Avanzar hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono, o hacia una transición ecológica, no sólo es necesario para reducir el aumento de las temperaturas y salvaguardar el planeta, sino que también puede ser una forma de reducir las desigualdades, crear empleos de calidad y rediseñar los sistemas de protección social. Al mismo tiempo, abordar las desigualdades y avanzar hacia sistemas de protección social más universales, como se ha sugerido anteriormente, será determinante para afrontar los impactos del cambio climático, que afectan desproporcionadamente a los grupos más vulnerables. También ayudará a reducir los posibles impactos negativos sobre los trabajadores en actividades económicas afectadas por la transición ecológica y a que puedan acceder a nuevas oportunidades laborales.

El crecimiento ecológico y la prosperidad socioeconómica pueden ir de la mano en ALC. Los países de ALC podrían aprovechar la oportunidad creada por la pandemia para poner en marcha reformas estructurales para avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, más inclusivo y resiliente. Los paquetes de estímulos deberían facilitar esa “transición justa”, centrarse en conseguir beneficios directos para las personas y abordar las brechas en las infraestructuras para alcanzar Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU como son movilizar inversiones verdes y crear empleo.

El mundo posterior al COVID-19 demanda una visión integrada del desarrollo social y medioambiental aplicada a todos los niveles de gobierno. Es necesario integrar los ámbitos sociales en el diseño de políticas de transición ecológica y es clave generalizar las consideraciones sobre el medio ambiente y la mitigación del cambio climático como cuestiones transversales en todas las áreas de gobierno, especialmente en lo que respecta a los sistemas de protección social. No hacerlo conlleva el riesgo de socavar la aceptación social de políticas ambiciosas en el futuro que se centren en el medio ambiente. Los enfoques integrados permitirían que las cuestiones relativas al desarrollo humano y social se tomen plenamente en cuenta en la transición ecológica, con el fin de conseguir la neutralidad en emisiones de carbono y reducir drásticamente las desigualdades multidimensionales (AFD, 2019<sub>[65]</sub>). Además, la adopción de una perspectiva de bienestar para abordar la transición verde podría ayudar a diseñar estrategias climáticas con el potencial de acelerar la mitigación del cambio climático al tiempo que se mejoran los resultados de bienestar en general (OCDE, 2019<sub>[66]</sub>).

Vincular una transición ecológica con los retos sociales de la región podría posibilitar una recuperación exitosa del COVID-19 en al menos tres ámbitos: i) reducir el desigual impacto del cambio climático en grupos vulnerables; ii) crear empleos de calidad; y iii) promover la inclusión social a través de sistemas de protección social más amplios.

### **Abordar el cambio climático para reducir la desigualdad: Dos retos interconectados**

La pandemia puso en evidencia la estrecha interacción entre la salud humana y animal y el medio ambiente, ampliando la necesidad de abordar conjuntamente los retos de la desigualdad y la degradación medioambiental (OCDE, 2021<sub>[67]</sub>). El cambio climático agrava las desigualdades existentes y las tensiones sociales dentro de las fronteras nacionales y entre países, ya que los impactos de la degradación medioambiental suelen concentrarse en los grupos vulnerables. Existe una especie de “doble castigo”: los que más sufren y sufrirán las consecuencias del cambio climático son los que menos contribuyen al problema (AFD, 2019<sub>[65]</sub>; AFD, 2018<sub>[68]</sub>). Aunque la pandemia incrementó el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza en ALC (Capítulo 1), se prevé que el cambio climático sume otros 5 millones de personas en 2030 (BID, 2021<sub>[69]</sub>). El cambio climático amenaza con revertir las mejoras de la salud mundial conseguidas durante los últimos 50 años (The Lancet Commissions, 2015<sub>[70]</sub>).

La desigualdad representa un obstáculo importante en la lucha contra el cambio climático y las alteraciones de los ecosistemas. De hecho, las ambiciosas políticas de transición necesarias para responder ante los retos climáticos y ecológicos podrían afectar a los grupos más vulnerables por la vía de la reestructuración laboral, la destrucción temporal de empleo y la pérdida de ingresos (OCDE, 2021<sub>[67]</sub>). Estos efectos indeseables probablemente sean difíciles de aceptar para las poblaciones más frágiles y los grupos sociales que ya se encuentran en situación de estrés debido a las pronunciadas desigualdades. Las políticas públicas deben tener en cuenta esta situación en sus fases de diseño e implementación (AFD, 2019<sub>[65]</sub>; AFD, 2018<sub>[68]</sub>).

En las ciudades de América Latina, los grupos vulnerables que viven en barrios precarios son más susceptibles a sufrir los efectos del cambio climático y otros fenómenos, como la contaminación atmosférica, debido a los elevados niveles de segregación residencial por motivos socioeconómicos. Las elevadas tasas de urbanización y la expansión no planificada de las zonas urbanas llevaron a esos grupos a situarse en zonas de alto riesgo, como llanuras aluviales y laderas propensas a sufrir corrimientos de tierras, con infraestructuras deficientes o inexistentes, lo que incrementa los riesgos de salud de los residentes y su vulnerabilidad ante sucesos meteorológicos extremos debido a su situación socioeconómica (CAF, 2014<sub>[71]</sub>). Las ciudades tienen un enorme potencial para contribuir a los esfuerzos de mitigación y adaptación y a la consecución de los objetivos climáticos de cada país. Cada vez se reconoce más la urgencia de desarrollar estrategias territoriales eficaces y convertir las ciudades en mejores lugares para vivir, en armonía con la naturaleza, incluso mediante el uso adecuado de soluciones basadas en la naturaleza y enfoques basados en los ecosistemas (OCDE, 2019<sub>[72]</sub>).

Abordar los déficits de infraestructuras y servicios básicos en asentamientos informales e involucrar a los ciudadanos en las decisiones políticas son formas de propiciar una mayor capacidad de recuperación ante los fenómenos climáticos. Invertir en infraestructuras y servicios que contribuyen a mitigar riesgos (p. ej., suministro de agua y electricidad asequible y de calidad, saneamiento, centros de salud y carreteras asfaltadas), así como en adaptación y mitigación del cambio climático, podría mejorar el bienestar de los asentamientos informales y mejorar su capacidad de afrontar los riesgos climáticos (OCDE, 2021<sub>[67]</sub>). Involucrar a los ciudadanos en el diseño y ejecución de estas políticas es esencial (Capítulo 4).

La contaminación atmosférica también tiene impactos desiguales en los grupos socioeconómicos. La contaminación atmosférica es causada en su mayor parte por el crecimiento del transporte privado, que tiene efectos notables en la mortalidad, la morbilidad, la productividad y el bienestar (CEPAL, 2021<sub>[73]</sub>). Se calcula que los efectos de la contaminación del aire para la salud les cuestan a los ciudadanos el equivalente al 15% de sus ingresos (Hidalgo y Huizenga, 2013<sub>[74]</sub>). Sin embargo, la contaminación del aire exterior no es la única fuente de problemas de salud y económicos para las personas. La contaminación interior también tiene efectos negativos considerables. La quema de biomasa para cocinar y calefaccionar genera la mayor parte de las emisiones en los hogares. Aunque están disminuyendo, las tasas de mortalidad en ALC por la contaminación del aire en interiores se acercan a 15 por 100 000 en 2017 (OCDE, 2019<sub>[72]</sub>).

En una región altamente vulnerable al cambio climático y a la pérdida de biodiversidad, los países del Caribe serán los más afectados (Capítulo 6). Las desigualdades en materia de impactos potenciales del cambio climático varían entre los países de ALC. Más de la mitad de los países caribeños se enfrenta a riesgos de exposición “extremos” (CAF, 2014<sub>[71]</sub>). Entre los principales riesgos a los que se enfrenta el Caribe, cabe destacar la exposición a meteorología extrema, como huracanes y tormentas graves, una mayor intensidad y frecuencia de sequías, aumento del nivel del mar y acidificación de los océanos. Los

grupos vulnerables serán los menos preparados y los más afectados por estos sucesos. La falta de información para identificar las áreas más propensas al cambio climático y la ausencia de herramientas de mitigación de riesgos para integrar el cambio climático en la elaboración de políticas son las barreras más importantes para la adaptación climática de la región (CAF, 2014<sup>[71]</sup>).

### **Una recuperación ecológica justa es una oportunidad para crear empleo y promover la inclusión social**

Se prevé que una recuperación verde para América Latina puede crear 15 millones de empleos netos para 2030 (OIT/BID, 2020<sup>[75]</sup>) en los siguientes sectores: electricidad renovable (156% más empleos que en 2014), agricultura sostenible (124%), servicios (61%), construcción y silvicultura (58%), suministros públicos (56%) e industria (50%) (OIT/BID, 2020<sup>[75]</sup>). El número de empleos agrícolas se duplicará en 2030 gracias a los enfoques agrícolas de bajas emisiones y orientados hacia la recuperación ante los fenómenos climáticos. En 2030, la transición hacia una economía con bajas emisiones se prevé que aumente el empleo en ALC en 4.0% frente a 2014. Brasil y Centroamérica se beneficiarán especialmente, con un incremento del 5.5% (BID, 2021<sup>[69]</sup>).

La descarbonización de ALC se prevé que cree sobre todo empleos de media y baja cualificación. Esto podría promover la inclusión social si se combina con estrategias de formalización. De aquí a 2030, de los 15 millones de empleos que previsiblemente creará la descarbonización en la región, el 60% será de cualificación media, el 36% de baja cualificación y el 4% de alta cualificación. Esta tendencia refleja la variedad de la demanda de empleo en sectores que salen favorecidos (la agricultura y la producción de alimentos vegetales) o perjudicados (generación eléctrica con combustibles fósiles o distribución energética) en la transición (OIT/BID, 2020<sup>[75]</sup>).

Unas infraestructuras de adaptación sostenibles pueden generar importantes ventajas económicas, sociales y medioambientales. La inversión en infraestructuras de adaptación, como las carreteras resistentes a la meteorología y las viviendas adaptadas al clima, puede tener efectos positivos inmediatos en el empleo generado por las actividades relacionadas con la construcción. La transición hacia una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono podría aportar 535 000 millones de USD al PIB de Brasil hacia 2030 (Banco Mundial, 2020<sup>[76]</sup>).

Las mejoras del desarrollo adaptadas al clima son vitales para el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. Invertir en infraestructuras duraderas, saneamiento, agricultura o simplemente protegiendo los ecosistemas costeros puede generar efectos beneficiosos valorados en 7.1 billones de USD hasta 2030 (Mena-Carrasco y Dufey, 2021<sup>[77]</sup>). Las infraestructuras duraderas deben estar adaptadas al clima para que los países sean más seguros después de la recuperación. Hacerlo costaría aproximadamente 13 000 millones de USD al año hasta 2030, pero se conseguirían efectos beneficiosos netos valorados en 700 000 millones de USD (Banco Mundial, 2020<sup>[76]</sup>).

El enfoque de economía circular complementa y refuerza las acciones para mitigar el cambio climático. Las conversaciones actuales en torno al clima se centran en la transición hacia las energías renovables y la eficiencia energética, lo que ayudará a reducir un 55% las emisiones totales de gases de efecto invernadero. La economía circular puede eliminar el 45% restante de las emisiones que se derivan de la forma en que los productos se fabrican y utilizan (Ellen MacArthur Foundation, 2019<sup>[78]</sup>).

La transición a una economía circular podría crear nuevos empleos y ayudar a promover una transición equitativa en la región. El enfoque de economía circular ha cobrado impulso en ALC desde 2019 y desde entonces se han implementado más de 80 iniciativas de política pública. La aplicación de los principios de la economía circular puede generar 4.8 millones

de empleos netos hasta 2030 (OIT/BID, 2019<sup>[79]</sup>). Se estima que la creación de empleo en las actividades de tratamiento del acero, el aluminio, la madera y otros metales pueden compensar las pérdidas asociadas con la extracción de minerales y otros materiales (OIT/BID, 2019<sup>[79]</sup>). El Capítulo 3 se centra en cómo desarrollar una estrategia productiva para la región y ofrece más información sobre cómo la transición ecológica y, concretamente, la economía circular puede contribuir a la prosperidad socioambiental y económica de la región.

### **Sistemas de protección social renovados para una transición justa**

La protección social puede paliar los efectos físicos del cambio climático (catástrofes naturales) y las consecuencias adversas de las políticas ecológicas para los trabajadores y las comunidades en sectores y actividades menos sostenibles, contribuyendo así a conseguir una transición justa (OIT/AFD, 2019<sup>[80]</sup>).

Los sistemas de protección social reforzados podrían comprender la protección frente al desempleo, los programas de garantía de empleo y las ayudas directas que sean flexibles y rápidamente ampliables para los trabajadores que pierdan su empleo, que vean reducida su jornada o que sufran la destrucción de su vivienda a causa de un desastre relacionado con el clima. Varios países de ALC ha comenzado a implantar programas que vinculan las medidas de protección social con aspectos medioambientales mediante programas de Pago por Servicios Medioambientales centrados, por ejemplo, en la conservación de los bosques en países como Brasil, Costa Rica y Ecuador, y en servicios hidrológicos en México (OIT, 2016<sup>[57]</sup>).

Las políticas de protección social deberían estar coordinadas y ser coherentes y deberían reforzarse no solo con otras políticas socioeconómicas (p. ej., empleo, sanidad, educación, cuidados, macroeconomía y gasto público), sino también mediante la incorporación de aspectos medioambientales que den respuesta a los riesgos del ciclo de vida y faciliten una transición justa hacia economías y sociedades medioambientalmente sostenibles.

### **¿Nuevos discursos para un futuro sostenible en ALC?**

Los conceptos de “comunes” y “justicia climática” podrían ofrecer nuevos discursos para replantear el modelo de desarrollo de la región. Las políticas de desarrollo han llevado a cabo sus acciones en torno a diferentes discursos. Estos discursos son formas de reunir a actores de muy diversa naturaleza en torno a visiones e intereses comunes, al tiempo que tratan de legitimar las reglas del juego y las instituciones intervinientes (AFD, 2019<sup>[81]</sup>). Los nuevos conceptos y marcos, como la “la transición justa”, los “comunes” y la “justicia climática”, podrían brindar nuevas formas de abordar los retos agravados por la crisis del COVID-19 en ALC en relación con una transición equitativa para el futuro del empleo y el diseño de formas innovadoras para proteger recursos naturales estratégicos y finitos y para reducir las desigualdades acentuadas por el cambio climático.

## **Integrar las prioridades de los ciudadanos**

Durante la pandemia de COVID-19, a los ciudadanos de América Latina les preocupa perder su empleo, la eficacia de los mecanismos de protección social y la calidad y asequibilidad de los sistemas de salud. Las creencias e inquietudes de los ciudadanos pueden identificarse a través de varias fuentes, como los datos de la Encuesta CAF 2019, Gallup y Google Trends. La frecuencia, la recopilación de datos y la finalidad de estas bases de datos varían considerablemente. Por ejemplo, la Encuesta CAF es un cuestionario a particulares de 11 ciudades de América Latina que CAF ha realizado anualmente desde 2008, mientras que las búsquedas de Google pueden revelar cuáles son los problemas más acuciantes de la población de forma muy oportuna y con una cobertura mundial.

Esta sección trata las percepciones de los ciudadanos sobre dimensiones sociales clave para la recuperación, poniendo de relieve varias inquietudes, como las perspectivas laborales, las reformas de los sistemas de pensiones y la calidad de la sanidad. Ayudar a centrar debates sobre los temas a tratar en los pactos sociales que necesita la región (Capítulo 4 sobre la reformulación del contrato social).

### **A los latinoamericanos les preocupa mucho la crisis de empleo actual**

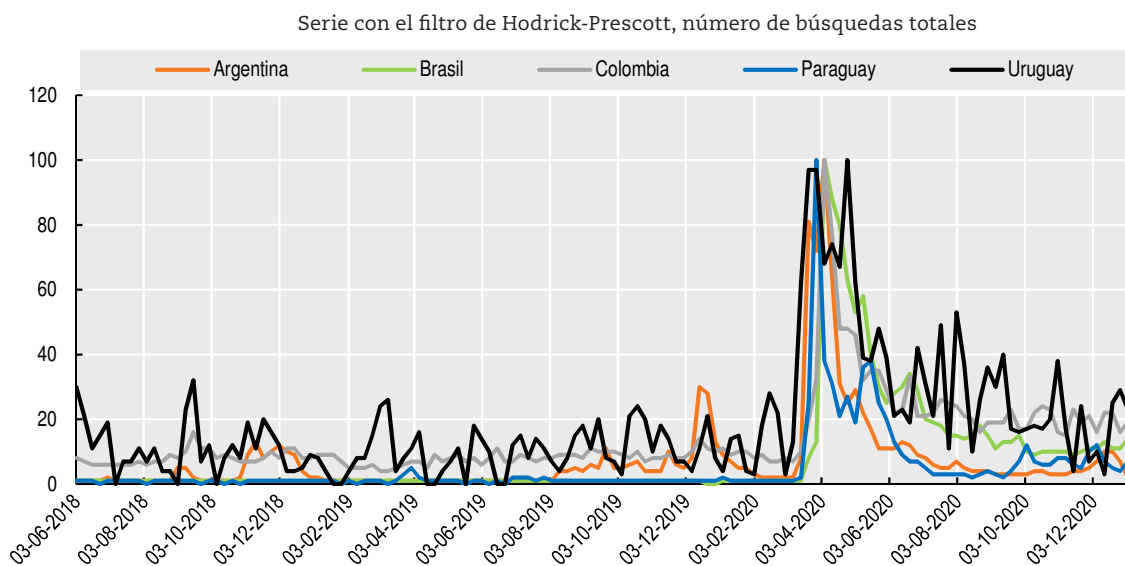
Después de la crisis económica que se desencadenó tras la pandemia de COVID-19, la preocupación de la población por sus perspectivas laborales aumentó y se mantuvo en niveles elevados en 2020. Las búsquedas en Google sobre temas como “currículum” se dispararon inmediatamente después de la crisis y tras un descenso repentino, subieron de forma constante al desvanecerse las expectativas de una rápida recuperación. Lo mismo ocurre con las búsquedas relacionadas con temas como “búsqueda de empleo” o “anuncios de empleo”. De acuerdo con los cálculos más recientes de la OCDE, basados en datos de Gallup correspondientes a 2020, en promedio y para toda la región de ALC, el 73.4% de las personas pensaba que los mercados laborales de sus países estaban atravesando por un momento muy malo, ligeramente por encima del promedio de la OCDE (71.7%). La proporción de personas preocupadas por la situación del mercado laboral en ALC aumentó en 8.4 puntos porcentuales en comparación con 2019, mientras que el aumento en la OCDE fue de 18.4 puntos porcentuales, lo que indica que la situación del mercado laboral se percibía como más precaria en ALC incluso antes de la crisis del COVID-19.

La inquietud sobre las políticas públicas en materia de prestaciones por desempleo o asistencia sociales ha descrito una tendencia similar, con un salto más evidente durante el primer periodo de la crisis del COVID-19 (Gráfico 2.2). Resulta interesante observar la proximidad de las tendencias en los países de ALC seleccionados, una señal de cómo la crisis económica tuvo un impacto simétrico en las percepciones de la gente en el conjunto de la región.

Incluso antes de la pandemia de COVID-19, los trabajadores latinoamericanos mostraron un alto grado de inquietud en torno a la evolución del mercado laboral. En una escala de 1 a 10, el riesgo de perder el empleo se percibe de forma homogénea en los diferentes grupos sociodemográficos, con la notable excepción de los trabajadores pobres, que están más preocupados por perder su empleo (3.5, en promedio).

Los trabajadores latinoamericanos también están preocupados por el posible cambio de tareas en sus puestos de trabajo. Eso concuerda con la rapidez de los cambios tecnológicos y la automatización (OCDE, 2019<sup>[72]</sup>; OCDE, 2020<sup>[82]</sup>). En promedio en ALC, el nivel de riesgo tecnológico percibido es de 5 en una escala de 1 a 10. Es excepcionalmente alto en Bolivia (6.1), Ecuador (5.9), México (5.4) y Perú (5.7). Es más elevado en hombres y trabajadores jóvenes (5.2), los más expuestos a empleos que requieren mayores competencias tecnológicas, y en trabajadores que viven por debajo de la línea de pobreza. No se observan diferencias notables en los trabajadores de la economía informal, ya que sus empleos generalmente requieren menos competencias (OCDE, 2019<sup>[72]</sup>). Estas conclusiones sugieren que las políticas públicas deberían centrarse en el reciclaje profesional y otras políticas laborales activas en caso de pérdida de empleo o deberían brindar a los trabajadores una formación continua para ayudarles a afrontar los cambios en los mercados laborales de América Latina.

Gráfico 2.2. Búsquedas en Google sobre el tema “ayudas gubernamentales”, selección de países de ALC, 2018-20



Notas: Todas las series sobre los temas se descargaron simultáneamente con una serie común a modo de control; el término migraña (*enxaqueca* en portugués brasileño) se mantiene relativamente estable durante el periodo estudiado en los países de ALC. Después, todas las series se depuraron usando el filtro de Hodrick-Prescott.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en los datos de Google Trends.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295489>

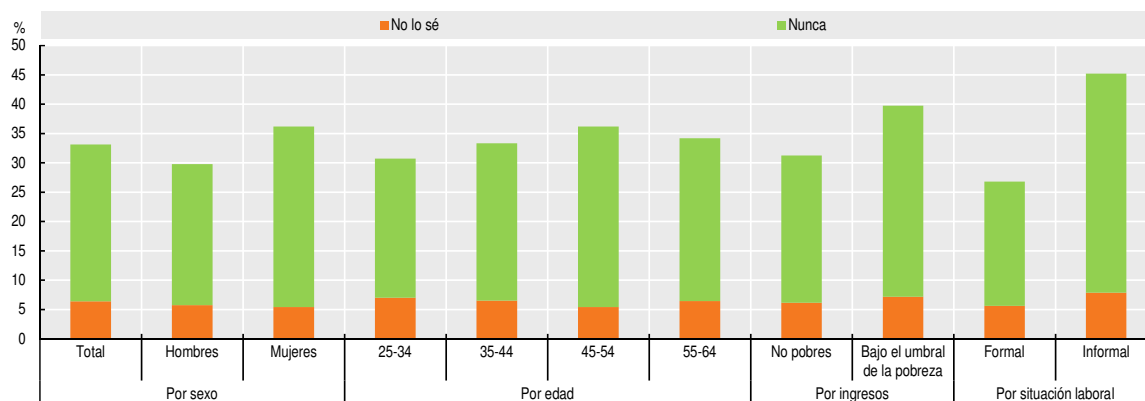
### Muchos trabajadores latinoamericanos no esperan poder jubilarse

En promedio, más del 40% de los trabajadores de ALC o no saben o no creen que vayan a poder jubilarse (ECAAF, 2019). Las expectativas son aún más bajas entre las mujeres (48.5%) y los trabajadores de mayor edad cercanos a la jubilación (48.1%). Además, los trabajadores que viven por debajo de la línea de pobreza relativa y los trabajadores informales tienen menos expectativas de estar cubiertos por la seguridad social, frente al conjunto de la población (59.6% y 53.8%, respectivamente) o no esperan en absoluto poder jubilarse. Los ciudadanos de Brasil, Bolivia, Panamá y Paraguay son aún menos optimistas.

Uno de cada tres trabajadores de ALC piensa que nunca cobrará una pensión (Gráfico 2.3). En línea con las pruebas anteriores, la proporción de opiniones pesimistas es más alta entre las mujeres (36.2%), trabajadores de mediana edad (36.2%), pobres (39.7%) y trabajadores informales (45.2%). Este indicador muestra las desigualdades arraigadas en el sistema de protección social y la desconfianza de los ciudadanos hacia él. Estos dos aspectos sugieren la necesidad de reformas para mejorar la cobertura de los trabajadores en el contexto del envejecimiento demográfico, los trabajadores informales y los trabajadores que viven por debajo de la línea de pobreza, lo que elevará aún más la presión sobre el sistema. El porcentaje de cotizantes o afiliados ronda el 50% en ALC debido al alto grado de informalidad (OCDE/IDB/The World Bank, 2014<sub>[83]</sub>). Ese es el caso especialmente de los trabajadores en el primer quintil de ingresos, donde predominan los trabajadores informales.



**Gráfico 2.3. Porcentaje de trabajadores que dudan que vayan a recibir una pensión, por características sociodemográficas, selección de países de ALC**



Notas: Los datos se refieren a un promedio ponderado de las siguientes ciudades: Asunción, Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, El Alto, La Paz, Lima, Montevideo, Quito, Santiago y Sao Paulo. Dado que los datos se refieren a áreas metropolitanas (normalmente, capitales) y no engloban las zonas rurales, el análisis debe realizarse con cierta cautela. Sin embargo, los indicadores se consideran representativos de cada país de ALC.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (CAF, 2020<sub>[84]</sub>), ECAF (2019). *Percepciones de los Latinoamericanos sobre los Sistemas de Pensiones, Salud y Cuidados y el Avance Tecnológico en el Mercado Laboral*, extraído de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>.

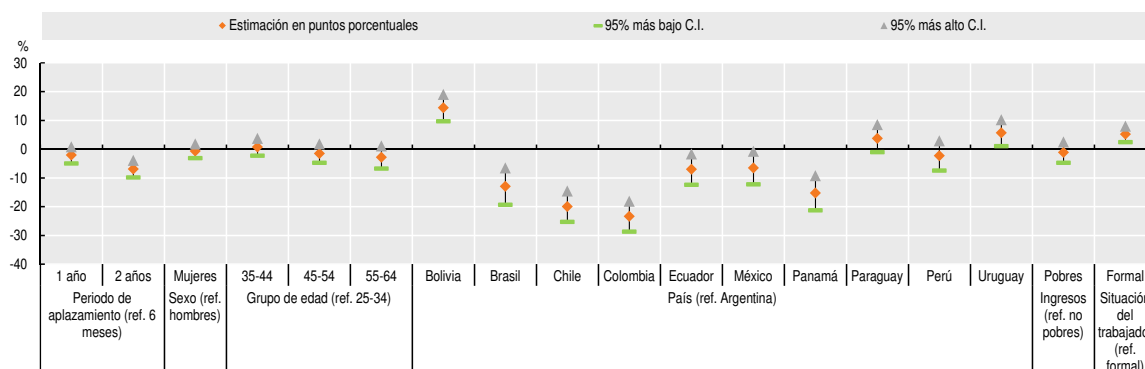
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934295185>

### Los trabajadores no siempre están a favor de amplias reformas de las pensiones

Las preferencias en materia de políticas están conectadas y vienen a complementar las inquietudes de la población. Cuando se les pregunta por sus preferencias en materia de políticas de reforma de las pensiones, los trabajadores de América Latina suelen apostar por elevar la edad de jubilación uno o dos años, pero la magnitud varía en función de las características sociodemográficas. El Gráfico 2.4 muestra los resultados de una regresión a nivel de individuo en la que la variable dependiente es la conformidad con la reforma. El grupo de referencia está formado por varones argentinos con edades comprendidas entre 25 y 34 años, con empleo formal y que no viven por debajo de la línea de pobreza relativa. Se escogió este grupo por ser el que más probabilidades tenía de estar a favor de la reforma de las pensiones y por estar cubierto en un alto grado por el sistema público de pensiones (OCDE, 2019<sub>[18]</sub>). Alrededor del 67.6% de estos trabajadores están a favor de una reforma que eleve la edad de jubilación.

El grado de conformidad no varía de forma significativa entre los sexos o grupos de edad. Los trabajadores informales son el único grupo que muestra un mayor grado de preferencia por la reforma (por más de cinco puntos porcentuales), probablemente porque tienen pocos años cotizados o no han cotizado en absoluto en el sistema de pensiones (OCDE/IDB/The World Bank, 2014<sub>[83]</sub>). En general, en 4 de los 11 países de América Latina cubiertos (Brasil, Chile, Colombia y Panamá) no se observa una mayoría clara a favor de una eventual reforma de las pensiones, lo que indica la dificultad de cambiar las políticas en esos países, especialmente si el aumento previsto de la edad de jubilación es de más de dos años.

Gráfico 2.4. Efecto, expresado en puntos porcentuales, sobre la disposición a aceptar una reforma que eleve la edad de jubilación uno o dos años



Notas: Los datos se refieren a un promedio ponderado de las siguientes ciudades: Asunción, Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, El Alto, La Paz, Lima, Montevideo, Quito, Santiago y Sao Paulo. Dado que los datos se refieren a áreas metropolitanas (normalmente, capitales) y no engloban las zonas rurales, el análisis debe realizarse con cierta cautela. Sin embargo, los indicadores se consideran representativos de cada país de ALC.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (CAF, 2020<sup>[84]</sup>), ECAF (2019), *Percepciones de los Latinoamericanos sobre los Sistemas de Pensiones, Salud y Cuidados y el Avance Tecnológico en el Mercado Laboral*, extraído de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295508>

Las preferencias de la población varían cuando se aporta información más detallada sobre la reforma. El equilibrio de las cuentas públicas, sobre todo en ALC, es una limitación grave. La elevada informalidad hace que los trabajadores posterguen las decisiones para garantizarse ingresos durante la vejez. Eso lleva a las personas a usar mecanismos de protección informales (Cecchini, 2019<sup>[85]</sup>; OCDE, 2020<sup>[6]</sup>) o no tener ningún tipo de seguro social. A la vista de las tendencias de envejecimiento e informalidad en ALC, muchos trabajadores podrían llegar a la jubilación sin ningún plan y sufrir pobreza y vulnerabilidad (OCDE/IDB/The World Bank, 2014<sup>[83]</sup>), lo que se traduciría en un enorme lastre para la economía.

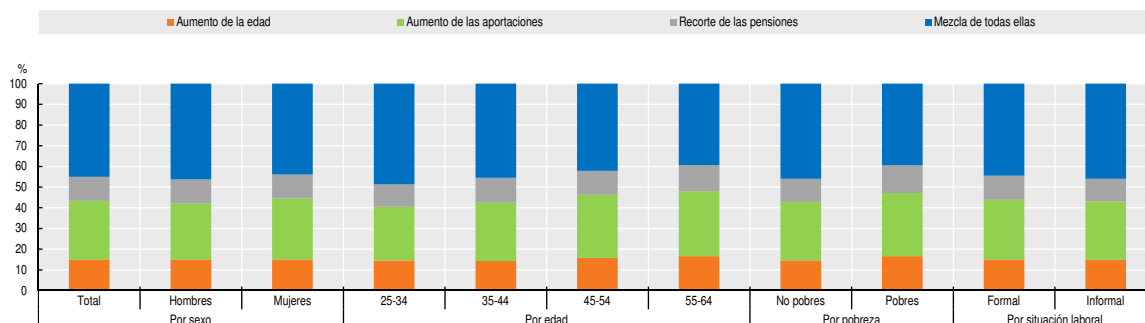
Cuando se les pregunta sobre las posibles opciones para reformar las pensiones, teniendo en cuenta la sostenibilidad de las cuentas públicas, los trabajadores suelen preferir una combinación equilibrada de políticas consistentes en elevar la edad de jubilación, un aumento de las cotizaciones sociales y un recorte de las prestaciones (Gráfico 2.5). Ese es el caso especialmente de los jóvenes trabajadores: casi la mitad de los trabajadores con edades comprendidas entre los 25 y los 34 años suelen estar de acuerdo con estas opciones, frente a menos del 40% tanto en aquellos cercanos a la edad de jubilación como en aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza.

En general, los trabajadores suelen ser mucho menos proclives, comparado con el conjunto de la población, a apoyar un recorte de las prestaciones y mucho más proclives a apoyar un abanico equilibrado de intervenciones. Los trabajadores próximos a la jubilación y los que viven por debajo de la línea de pobreza siguen mostrando un apoyo considerablemente menor, lo que indica la dificultad para conseguir la aprobación de una reforma de las pensiones que busque el equilibrio de las cuentas públicas entre aquellos que probablemente menos se beneficiarían de ella.

Las personas son muy conscientes de la necesidad de cambiar las políticas. Sin embargo, no siempre apoyan una protección social amplia cuando se les pregunta por políticas concretas. Gestionar los equilibrios y tener en cuenta la sostenibilidad fiscal de las posibles reformas será crucial, pero no será sencillo. Dirigir la intervención hacia aquellos que están más expuestos a la crisis actual podría ser una buena solución de compromiso.

Las reformas deben centrarse en los trabajadores informales, aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza y la clase media vulnerable que puede caer en la pobreza.

**Gráfico 2.5. Preferencias por una reforma de las pensiones tendiente al equilibrio de las cuentas públicas, por características sociodemográficas**



Notas: Los datos se refieren a la pregunta “Con el objetivo de mantener el equilibrio en las cuentas fiscales, entre la siguiente lista de reformas ¿con cuál estaría más de acuerdo?” Los datos se refieren a un promedio ponderado de las siguientes ciudades: Asunción, Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, El Alto, La Paz, Lima, Montevideo, Quito, Santiago y Sao Paulo. Dado que los datos se refieren a áreas metropolitanas (normalmente, capitales) y no engloban las zonas rurales, el análisis debe realizarse con cierta cautela. Sin embargo, los indicadores se consideran representativos de cada país de ALC.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (CAF, 2020<sup>[84]</sup>), ECAF (2019), *Percepciones de los Latinoamericanos sobre los Sistemas de Pensiones, Salud y Cuidados y el Avance Tecnológico en el Mercado Laboral*, extraído de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295527>

Sin embargo, fomentar entre la población una mayor concienciación sobre la situación real en relación con el envejecimiento demográfico de su país no parece aumentar su preferencia por una determinada política. Eso concuerda con las evidencias anteriores, que ilustran la idea de que ofrecer información detallada sobre algunos problemas económicos no varía de forma sustancial las preferencias de las personas en relación con las políticas de intervención (Alesina, Stantcheva y Teso, 2018<sup>[86]</sup>; Kuziemko, Norton y Saez, 2015<sup>[87]</sup>), por ejemplo en lo que respecta a las políticas redistributivas que aborden el aumento de la desigualdad de ingresos.

### La población está muy descontenta con la calidad de los servicios de salud en ALC

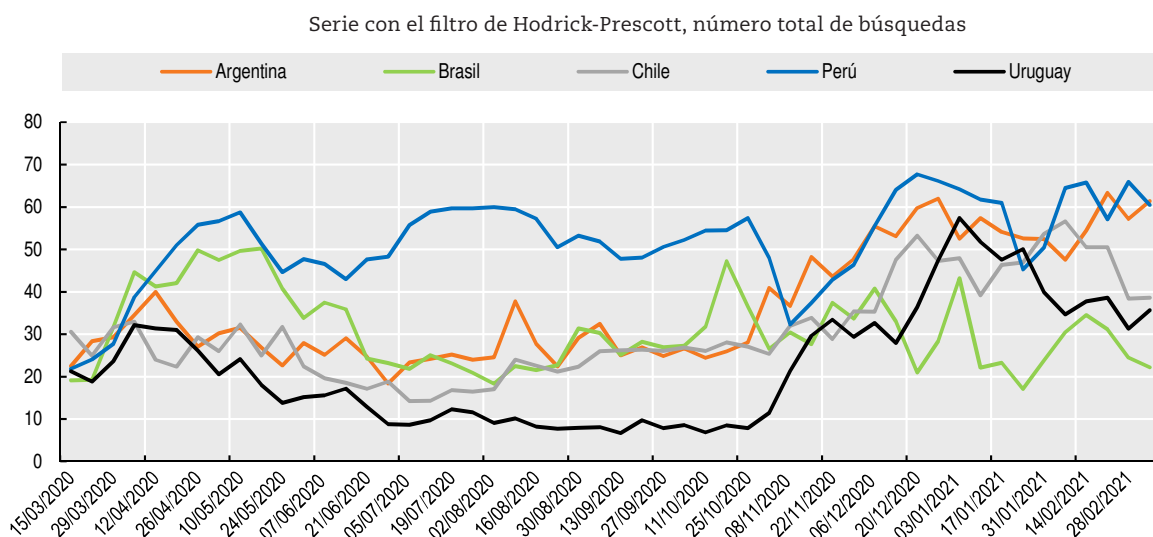
Después de que se desatara la crisis del COVID-19, la preocupación de la población por la calidad de la sanidad ha aumentado, aunque de forma desigual en los diferentes países de ALC (Gráfico 2.6). Eso podría tener que ver con la gravedad de la situación sanitaria. Las búsquedas de Google relacionadas con la salud revelan un grado particular de preocupación en Perú, aunque a medida que la pandemia fue golpeando con dureza a otros países, como Argentina, Chile y Uruguay, la población empezó a preocuparse más por la situación del sistema de salud.

La crisis sanitaria actual agravó el descontento de la población con el sistema de salud (Gráfico 2.7, Panel A; Capítulo 4). El grado de preocupación ante la calidad del acceso a los servicios sanitarios varía entre los grupos sociodemográficos. La preocupación es mayor entre las personas de mediana edad y mucho mayor entre los trabajadores informales o las personas que viven por debajo de la línea de pobreza, especialmente aquellas no cubiertas por seguros de salud públicos o privados (Gráfico 2.7, Panel B).

Estas preocupaciones se explican perfectamente con el nivel de gasto sanitario de bolsillo que debe asumir la población de América Latina (OCDE/The World Bank, 2020<sup>[13]</sup>). Los hogares de ALC presentan unos elevados niveles de gasto sanitario de bolsillo y en la mayoría de los países no existe una cobertura universal. En 2018, el gasto sanitario de

bolsillo en ALC fue del 30.1% en promedio, frente al 13.7% de la OCDE (OMS, 2020<sup>[88]</sup>). En promedio, el porcentaje de hogares que destinan más del 10% de sus ingresos o consumo (dependiendo del indicador escogido) a gasto sanitario de bolsillo es de casi el 8%. El porcentaje es bajo (inferior al 2%) en algunos países, como El Salvador, Guatemala y México, pero se acerca al 17% en Barbados, seguido de Chile y Nicaragua (alrededor del 15%).

Gráfico 2.6. Búsquedas en Google sobre el tema “salud”, selección de países de ALC (2020-21)



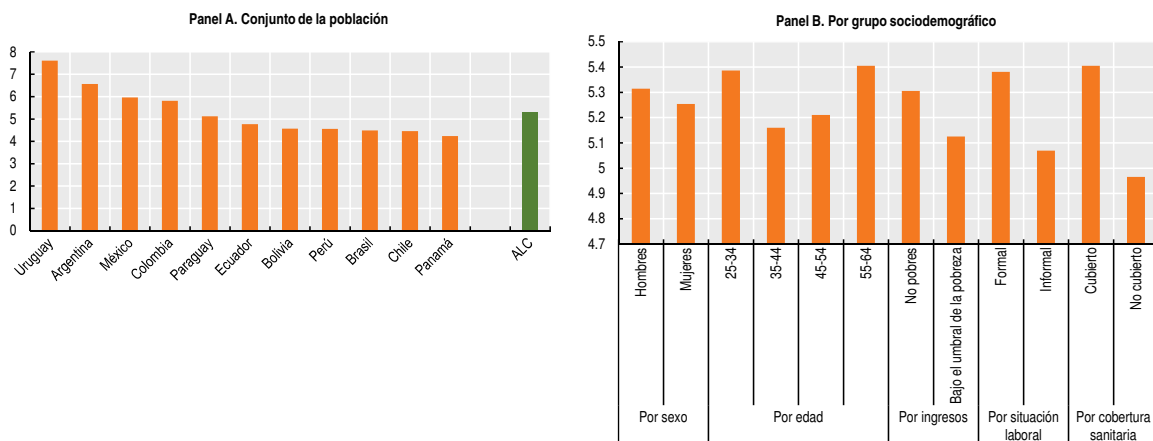
Notas: Todas las series sobre los temas se descargaron simultáneamente con una serie común a modo de control; el término migraña (*enxaqueca* en portugués brasileño) se mantiene relativamente estable durante el periodo seleccionado en los países de ALC. Después, todas las series se depuraron usando el filtro de Hodrick-Prescott.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en los datos de Google Trends.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295546>

Gráfico 2.7. Percepciones sobre la calidad del sistema de salud en ALC, 2019

Media en una escala de 1 a 10

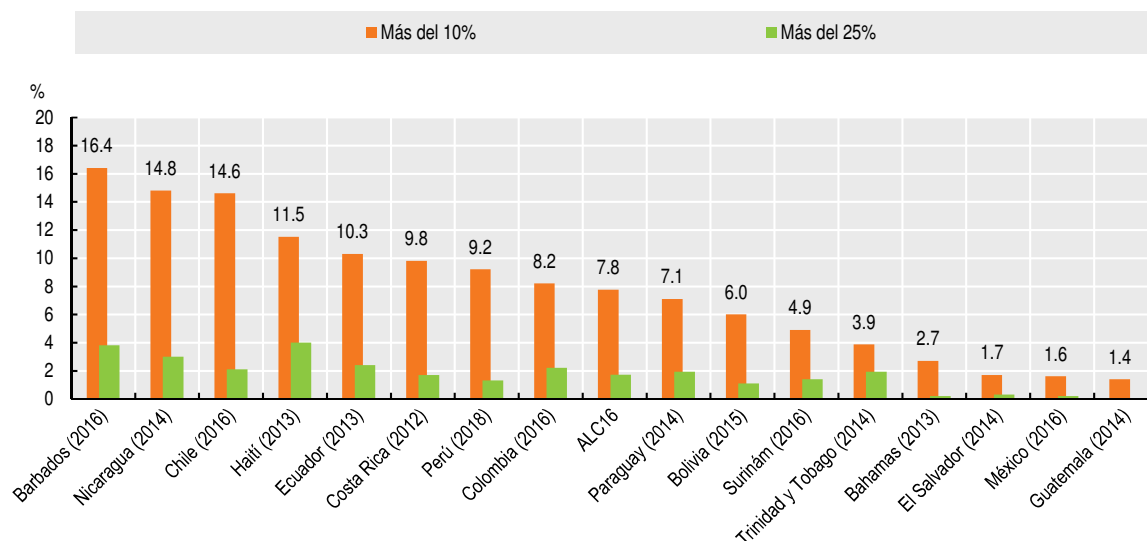


Notas: Los datos son un promedio en una escala de 1 a 10, donde 1 significa totalmente insatisfecho y 10 significa totalmente satisfecho. Los datos se refieren a un promedio ponderado de las siguientes ciudades: Asunción, Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, El Alto, La Paz, Lima, Montevideo, Quito, Santiago y Sao Paulo. Dado que los datos se refieren a áreas metropolitanas (normalmente, capitales) y no engloban las zonas rurales, el análisis debe realizarse con cierta cautela. Sin embargo, los indicadores se consideran representativos de cada país de ALC.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (CAF, 2020<sup>[84]</sup>), ECAF (2019), *Percepciones de los Latinoamericanos sobre los Sistemas de Pensiones, Salud y Cuidados y el Avance Tecnológico en el Mercado Laboral*, extraído de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295565>

Gráfico 2.8. Porcentaje de la población que destina más del 10% de sus ingresos o el 25% del consumo familiar a gasto sanitario de bolsillo



Nota: Se excluyeron los países con datos anteriores a 2010.

Fuente: OCDE/Banco Mundial (2020<sup>[13]</sup>), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, <http://dx.doi.org/10.1787/6089164f-en>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295584>

Un porcentaje elevado de gasto sanitario de bolsillo tiene un efecto considerable en la pobreza. En 15 países de ALC, el 1.7% de la población cayó por debajo de la línea de pobreza, frente al 1.2% en la OCDE. Para garantizar un acceso y una cobertura adecuados para todos los grupos, los gobiernos deben poner en marcha políticas de protección social que amortigüen los efectos negativos del gasto sanitario de bolsillo. Dentro de los aspectos comunes de las reformas de éxito, cabe mencionar la centralización y el uso coordinado de varias fuentes de ingresos, el aumento progresivo de los fondos pagados obligatoriamente por adelantado y la redistribución del dinero de los fondos pagados por adelantado.

## Conclusiones

Este capítulo ha presentado el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 en la región de ALC y ha destacado varios mensajes en materia de políticas para configurar una recuperación más inclusiva, resiliente y sostenible. Ha abordado los principales retos sociales y las lecciones aprendidas con la crisis actual. Una recuperación inclusiva y sostenible en la región conllevará: i) colocar el bienestar como pilar del diseño de políticas; ii) crear puestos de trabajo de calidad para las personas (véase Capítulo 3, para más detalles) iii) avanzar hacia sistemas de protección social robustos y sostenibles, apoyados en mayores niveles de formalización; iv) proteger y dar apoyo a los grupos más vulnerables, y facilitar su acceso a empleos de calidad; v) aprovechar al máximo el potencial de la recuperación ecológica para garantizar una transición “justa”. El Recuadro 2.2 presenta los mensajes clave en materia de políticas para conseguir una mejor recuperación en ALC.

### Colocar el bienestar en el centro del diseño de políticas

La pandemia cambió las prioridades y las acciones de los gobiernos en la región de ALC. Antes de la crisis, los gobiernos se centraban en expandir las clases medias, que demandaban cada vez más servicios públicos y políticas de bienestar. Después del inicio

de la crisis, muchos latinoamericanos se sumarán en la pobreza por primera vez desde 2010. Por lo tanto, se insta a los gobiernos a que reduzcan la pobreza y protejan a las poblaciones más vulnerables. Para ello, la productividad, el empleo y la protección social serán esenciales y deben formar parte de un contrato social renovado (Capítulo 4).

La crisis ofrece una oportunidad única para transformar el foco del diseño de las políticas y centrarlas en el bienestar de las personas y la comprensión de la naturaleza multidimensional del desarrollo. La pandemia ha convertido en una prioridad prestar servicios de salud y educativos de calidad y ha acentuado la necesidad de contar con sistemas de protección social más sólidos.

### **Avanzar hacia sistemas de protección social universal sólidos**

Esta coyuntura brinda la posibilidad de avanzar hacia sistemas de protección social universal, es decir, que abarquen a los trabajadores informales. La expansión de los sistemas de protección social va de la mano de una fuerte y continua atención a la generación de empleo y a la formalización. Los mecanismos actuales de protección podrían adaptarse mejor a la dinámica de los mercados laborales de la región. Aumentar la adaptabilidad de las aportaciones a sistemas de protección social podría ayudar a crear un sector formal más inclusivo incorporando a los trabajadores a tiempo parcial, los que trabajan en la economía de las plataformas digitales, los que ganan por debajo del salario mínimo y los trabajadores agrícolas. Las tecnologías digitales ofrecen un gran potencial para desarrollar formas innovadoras de contribuir al sistema y llegar a las poblaciones vulnerables (OCDE et al., 2020<sup>[2]</sup>). Facilitar el movimiento de los trabajadores entre los regímenes de protección social contributivos y no contributivos podría ayudar a ampliar la cobertura.

Las políticas de respuesta a la crisis del COVID-19 crean una base para avanzar hacia sistemas de protección social universal amplios y sostenibles. Los gobiernos respondieron rápidamente ante la crisis aprobando ayudas sociales específicas para poblaciones vulnerables no cubiertas por los programas sociales o los mecanismos de protección social tradicionales. Poner el foco de forma permanente en estas poblaciones y prestar protección social son condiciones esenciales de un estado del bienestar.

La protección social en la región de ALC necesita avanzar hacia unos mecanismos de financiación más potentes, flexibilizando las cotizaciones sociales con una combinación de aportaciones no contributivas, contributivas y voluntarias. Las cotizaciones a la seguridad social como porcentaje de los costos laborales son relativamente elevadas en ALC. Los promedios de los países de ALC son similares a los de la OCDE y excepcionalmente altos para los deciles más bajos (OCDE/BID/CIAT, 2016<sup>[89]</sup>). Reducir los costos no laborales podría fomentar la creación de empleo formal, sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas, lo que sostendría el emprendimiento. Sin embargo, para apoyar estas políticas se precisa una estrategia productiva clara (Capítulo 3). También podría mejorar la percepción de los ciudadanos sobre el sistema de protección social del estado, reforzando así los incentivos para la formalización y el pago de impuestos (OCDE et al., 2019<sup>[90]</sup>). Una forma de conseguir este objetivo es crear una red de seguridad social desvinculada del empleo formal y financiada mediante la fiscalidad general.

### **Entender las demandas de los ciudadanos para fundamentar las decisiones sobre las políticas**

Las personas, especialmente las más vulnerables, están muy preocupadas por las malas perspectivas actuales del mercado laboral, la falta de un sistema de pensiones sostenible y la falta de una sanidad de calidad. La pandemia ha acrecentado la preocupación de la población, que ya era muy elevada en muchos países de América Latina. La falta de

protección social adecuada es un reto multidimensional para las políticas públicas que, de no abordarse, podría agravar la crisis económica actual debido al COVID-19.

Las personas son muy conscientes de la necesidad de introducir cambios en las políticas. Sin embargo, no siempre están a favor de una protección social amplia y de las reformas de los sistemas de salud si se les pregunta por políticas concretas. Gestionar los equilibrios y tener en cuenta la sostenibilidad fiscal serán factores cruciales, pero no será sencillo. Dirigir la intervención hacia aquellos que están más expuestos a la crisis actual podría ser una buena solución de compromiso. Las reformas deberían centrarse en los trabajadores informales, aquellas personas que viven por debajo de la línea de pobreza y la clase media vulnerable, que puede caer en la pobreza y está muy preocupada e insatisfecha con la situación económica actual y la calidad de los sistemas de protección social.

Aumentar la concienciación de la población sobre las políticas sociales y las limitaciones a las que se enfrentan las posibles reformas podría ser una forma de impulsar la inclusividad en el proceso de redefinición del contrato social y de evitar el descontento social o las protestas. Los ciudadanos bien informados son más proclives a apoyar reformas de calado, pero la información por sí sola no resolverá el problema, sobre todo si la confianza en las instituciones es limitada. La evidencia insta a la cautela en cuanto al alcance del cambio de preferencias de las personas. Además, los gobiernos de ALC deberían incluir a los ciudadanos y a las partes interesadas, especialmente a los que suelen estar excluidos de los debates políticos, en las fases de priorización y diseño de las políticas sociales posteriores a la crisis (Capítulo 4).

### Recuadro 2.2. Mensajes clave en materia de políticas

Existen grandes divergencias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC). El impacto de la pandemia de coronavirus (COVID-19) y la capacidad de los países para dar respuesta a los retos e impulsar una recuperación inclusiva variarán, dependiendo de la posición de desarrollo en la que se encuentren y sus características individuales. Estas particularidades demandan políticas adaptadas en respuesta a la crisis del COVID-19 que tengan en cuenta las características de los países y avancen hacia la superación de los retos estructurales. Los siguientes mensajes clave constituyen un conjunto compartido de políticas para abordar los retos comunes de la región y que las autoridades deben adaptar al contexto específico de sus países.

1. **La región de ALC necesita consolidar unos sistemas de protección social sólidos y sostenibles para reforzar la capacidad de recuperación y dejar atrás los estragos sociales y económicos de la crisis.**
  - **Avanzar hacia sistemas de protección social universales y sostenibles** poniendo el foco en las poblaciones vulnerables no cubiertas por los mecanismos de asistencia social y los sistemas de protección social tradicionales.
  - **Flexibilizar las cotizaciones a los sistemas de protección social.** Avanzar hacia un sistema que permita a los trabajadores entrar en la economía formal incluso si ganan por debajo del salario mínimo, trabajan a través de plataformas digitales o trabajan a tiempo parcial, entre otras situaciones laborales.
  - **Avanzar hacia sistemas de protección social en los que la cobertura no dependa de la situación laboral.** Para evitar desincentivar la formalización laboral, los sistemas de protección social podrían financiarse con impuestos generales en lugar de cotizaciones de los trabajadores.

### Recuadro 2.2. Mensajes clave en materia de políticas (cont.)

- **Reforzar los sistemas de información de los programas de protección social.** Contar con sistemas de información más eficientes e integrados en los programas de protección social podría permitir, por ejemplo, acelerar el paso de los trabajadores de un estatus contributivo a otro no contributivo. Los países han realizado importantes avances durante la pandemia y han puesto en marcha programas de emergencia.

#### 2. Los impactos asimétricos de la crisis en los grupos de género, ingresos, edad y étnicos obligan a los gobiernos a ofrecer apoyo adicional a los más vulnerables.

- **Mejorar los programas de protección social en apoyo de la tercera edad.** En lo que respecta al sistema de salud, aumentar la cobertura económica, reducir el gasto de bolsillo y reforzar la plantilla sanitaria a largo plazo deberían ser los pilares de las actuaciones de las políticas públicas.
- **Garantizar que las medidas de asistencia social responden a las necesidades de la población mayor que no tiene acceso a sistemas contributivos de jubilación.** Mejorar la información para garantizar la cobertura de estos programas para todos los necesitados, priorizando y simplificando las ayudas para los hogares y aumentando el número de prestaciones, al menos hasta el nivel de la línea de pobreza, puede mejorar la eficacia de las políticas de protección social.
- **Diseñar políticas para la recuperación con perspectivas de género e incluir una redistribución más equitativa del trabajo de prestación de cuidados para mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres.** Mejorar el acceso a bienes y servicios esenciales que den a las mujeres más oportunidades para participar en el mercado laboral y reforzar el capital humano (p. ej., acceso a tecnologías de la información y la comunicación [TIC]). A corto plazo, es esencial: i) dar prioridad a las mujeres vulnerables como receptoras de programas de ayuda, reducir las condiciones de acceso; ii) reabrir centros educativos y dar apoyo a los alumnos más desfavorecidos; y iii) dotar de recursos y apoyo a corto y largo plazo a las mujeres que sufren violencia doméstica.
- **Promover el cambio de las normas sociales que imponen a las mujeres unas responsabilidades de cuidados desiguales.** Para ello, es necesario ofrecer servicios de cuidados públicos y privados de calidad, aumentar la participación de las mujeres en el diseño de programas de protección social que tengan en cuenta las cuestiones de género, y concienciar sobre el valor social y económico de los cuidados y el trabajo doméstico.
- **Poner en marcha políticas urgentes para atajar las desigualdades en educación y adquisición de competencias.** Se necesita con urgencia mejorar la situación de los centros educativos para garantizar una reapertura segura y permanente. Es esencial dirigir las ayudas a los alumnos más desfavorecidos y ofrecer recursos digitales, formación y apoyo socioemocional para docentes y alumnos. Las brechas de aprendizaje agravadas por los cierres de los centros educativos debido a la crisis podrían abordarse, entre otras prácticas, mediante escuelas de verano, programas educativos acelerados y recursos adicionales para ayudar a los alumnos a recuperar el aprendizaje perdido, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad.
- **Facilitar el acceso de los inmigrantes a las medidas de protección social a corto plazo y a la inclusión social a largo plazo.** Dar acceso a programas de sustitución de ingresos, sistemas de salud y pruebas y vacunas contra el COVID-19 ha ayudado a los países a luchar contra la propagación del virus a corto plazo. Garantizar los derechos humanos fundamentales y promover la coordinación bilateral y multilateral de acciones para abordar las necesidades específicas de los inmigrantes podría reducir los efectos adversos y acentuar los efectos positivos de la inmigración.



### Recuadro 2.2. Mensajes clave en materia de políticas (cont.)

**3. Los países de ALC deberían abordar la recuperación ecológica como una oportunidad para reducir la desigualdad y fomentar una transición justa hacia sistemas de protección social más amplios.**

- **Incorporar consideraciones relativas al cambio climático en los sistemas de protección social como temática transversal para el diseño de políticas, aplicando un enfoque que abarque toda la administración pública.** Las consideraciones de tipo general en torno al medio ambiente y la mitigación del cambio climático como asunto transversal a las diferentes áreas de la administración pública, sobre todo en relación con los sistemas de protección social, son claves para desarrollar una respuesta coherente y coordinada ante el cambio climático. Los enfoques integrados permitirían tener plenamente en cuenta las cuestiones de desarrollo social y humano en la transición ecológica, con el objetivo de conseguir la neutralidad mundial en emisiones de carbono y reducir las desigualdades multidimensionales.
- **Promover empleos verdes de calidad en sectores clave (p. ej., agricultura sostenible, silvicultura, energías limpias, industria y construcción) para una transición justa.** Ofrecer protección frente al desempleo, programas de garantía de empleo y transferencias directas que sean flexibles y ampliables para los trabajadores que pierdan su empleo, que vean reducida su jornada o que sufran la destrucción de su vivienda a causa de un desastre relacionado con el cambio climático son medidas esenciales para promover empleos verdes que fomenten una transición justa. Los programas de jubilación anticipada podrían ser una opción para los trabajadores de edad avanzada en riesgo de perder su empleo debido a la desaparición progresiva de las industrias con altas emisiones de carbono. Las medidas con perspectiva de género deberían tener como objetivo incrementar la participación de las mujeres en el desarrollo de sectores sostenibles.
- **Desarrollar programas que impartan nuevas competencias para los nuevos empleos y los empleos actuales que están evolucionando a lo largo de la transición.** Los gobiernos y las empresas podrían crear alianzas para financiar el reciclaje profesional y garantizar que la formación cubra las necesidades cambiantes de cada sector. Las medidas de protección social podrían complementarse con políticas laborales activas sin dejar de invertir en formación continua, formación profesional y desarrollo de competencias, prestando especial atención a los grupos vulnerables.
- **Invertir en infraestructuras sostenibles para reducir las desigualdades territoriales y mejorar la capacidad de recuperación en barrios vulnerables.** Para construir infraestructuras sólidas o modernizar las existentes de manera que se reduzcan los impactos de los sucesos climáticos en los asentamientos informales, es preciso alinear mejor los planes de infraestructuras con los objetivos a largo plazo en materia de cambio climático, biodiversidad, agua y gestión de residuos, eficiencia de los recursos y transformación del uso del suelo.
- **Involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil en la recuperación ecológica.** Los gobiernos podrían diseñar políticas conjuntamente con varias partes interesadas para recabar apoyos y mejorar asentamientos reforzando la capacidad de recuperación ante los riesgos derivados del cambio climático en zonas vulnerables.

**4. El estado y los diseñadores de políticas deben contar con la ciudadanía como aliada para reconstruir el contrato social; por lo tanto, es necesario entender las demandas de la ciudadanía y diseñar políticas más eficaces para mejorar su situación.**

- **Tener en cuenta las inquietudes de la población y concienciar sobre la necesidad de reformas.** Abordar las preocupaciones de los trabajadores en relación con la crisis laboral

### Recuadro 2.2. Mensajes clave en materia de políticas (cont.)

actual. A la hora de diseñar redes de seguridad en el contexto de la crisis económica, los funcionarios deberían asegurarse de tener en cuenta la diversidad de las necesidades de los trabajadores. Para ello, será imprescindible rediseñar las políticas laborales hacia marcos más sólidos e inclusivos, especialmente para los trabajadores que carecen de las competencias necesarias.

- **Colocar las opiniones y necesidades de las personas en el centro e incorporar un enfoque de interrelación a la hora de diseñar sistemas de protección social.** Es preciso abordar formas múltiples e interrelacionadas de discriminación por motivos de raza, etnia, edad, género, situación socioeconómica, lugar de residencia o situación migratoria. Se deben conseguir avances para priorizar a los grupos que carecen de las redes de seguridad social adecuadas.
- **Reforzar los sistemas de pensiones incorporando las preferencias de la población.** En algunos países de ALC, la mayoría de la población es consciente de la falta de sistemas de jubilación sólidos en un contexto de envejecimiento demográfico y suele ser más proclive a reformarlos. En otros países, las reformas no concitan apoyos. Se deben conseguir avances en la sensibilización de la población sobre la importancia del equilibrio fiscal y la progresividad.
- **Reformar los sistemas de salud.** Los latinoamericanos estaban muy preocupados por la calidad de la sanidad, incluso antes de la pandemia. Se deberían conseguir progresos para aumentar la cobertura y la calidad de los sistemas de salud, aliviando la pesada carga que supone el gasto sanitario de bolsillo para los presupuestos familiares.

### Notas

1. Este índice expone la frecuencia con la que los padres realizan las siguientes actividades con sus hijos: hablar sobre cómo les ha ido en clase, sentarse a comer con ellos, dedicar tiempo a hablar, ayudar con los deberes de ciencias, preguntar por los resultados del niño en las clases de ciencias, obtener materiales para las clases de ciencias, comentar cómo se utiliza la ciencia en la vida diaria y hablar sobre una carrera profesional relacionada con las ciencias. Más información en Jaramillo (2020<sub>[36]</sub>).
2. La percepción negativa de los migrantes ha sido especialmente alta en casos concretos, como las protestas de 2021 en Colombia, donde los problemas de la inmigración vinculados a los migrantes venezolanos se fusionaron con el descontento a raíz de la pandemia, o las elecciones presidenciales de 2021 en Perú, cuando los temas sobre inmigración estuvieron en el centro de los debates políticos.

### Referencias

- ACNUDH (2020), *Joint Guidance Note on the Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Human Rights of Migrants*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf>. [54]
- AFD (2019), *Commons: Towards a New Narrative on Development Policies and Practices?*, Agencia Francesa de Desarrollo, París, <http://www.afd.fr/en/ressources/commons-towards-new-narrative-development-policies-and-practices>. [81]
- AFD (2019), *Territorial transition and ecological Strategy 2020-2024*, Agencia Francesa de Desarrollo, París, <http://www.afd.fr/en/ressources/territorial-and-ecological-transition-2020-2024-strategy>. [65]
- AFD (2018), *Climate change impacts the fight against inequality*, Agencia Francesa de Desarrollo, París, <https://ideas4development.org/en/climate-change-inequalities/>. [68]
- Alesina, A., S. Stantcheva y E. Teso (2018), "Intergenerational Mobility and Preferences for Redistribution", *American Economic Review* 108, pp. 521-554, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20162015>. [86]

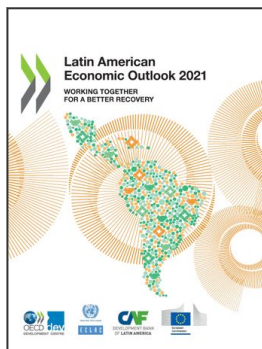
- Álvarez, F. (2020), *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*, Corporación Andina de Fomento, Caracas, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>. [4]
- Arenas De Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada*, CEPAL, Santiago, [http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44851/S1900521\\_es.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44851/S1900521_es.pdf). [17]
- Azevedo, J. et al. (2020), *Simulating the potential impact of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: a set of global estimates. Conference edition*, Banco Mundial, Washington, DC, <https://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf>. [41]
- Banco Mundial (2020), *A green recovery of Latin America and the Caribbean is possible and necessary*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/green-recovery-latin-america-and-caribbean-possible-and-necessary?deliveryName=DM80874>. [76]
- Basto-Aguirre, N., P. Cerutti y S. Nieto-Parra (2020), *COVID-19 can widen educational gaps in Latin America: Some lessons for urgent policy action*, VOXLACEA, Bogotá, [https://vox.lacea.org/?q=blog/covid19\\_widen\\_educational\\_gaps](https://vox.lacea.org/?q=blog/covid19_widen_educational_gaps). [44]
- BID (2021), *Diez puntos clave sobre el impacto, las oportunidades y las prioridades del cambio climático en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/diez-puntos-clave-sobre-el-impacto-las-oportunidades-y-las-prioridades-del-cambio>. [69]
- Busso, M. (2021), *Pandemic and Inequality: How Much Human Capital Is Lost When Schools Close?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/pandemic-and-inequality-how-much-human-capital-is-lost-when-schools-close/>. [42]
- CAF (2020), *ECAF 2019. Percepciones de los Latinoamericanos sobre los Sistemas de Pensiones, Salud y Cuidados y el Avance Tecnológico en el Mercado Laboral*, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646>. [84]
- CAF (2014), *Vulnerability Index to climate change in the Latin American and Caribbean Region*, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/509/caf-vulnerability-index-climate-change.pdf>. [71]
- CCI (2020), *CCI COVID-19 Response: Guidance on Protection for Migrant Workers during the COVID-19 Pandemic*, Cámara de Comercio Internacional, París, [http://www.iom.int/sites/default/files/default/2020\\_icc\\_guidance\\_for\\_migrant\\_workers\\_02.pdf?utm\\_source=IOM+External+Mailing+List&utm\\_campaign=68bcfa2ccc-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_08\\_10\\_11\\_24&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_9968056566-68bcfa2ccc-43608941](http://www.iom.int/sites/default/files/default/2020_icc_guidance_for_migrant_workers_02.pdf?utm_source=IOM+External+Mailing+List&utm_campaign=68bcfa2ccc-EMAIL_CAMPAIGN_2020_08_10_11_24&utm_medium=email&utm_term=0_9968056566-68bcfa2ccc-43608941). [61]
- Cecchini, S. (ed.) (2019), *Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean: Selected texts 2006-2019*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45093/1/S1901140\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45093/1/S1901140_en.pdf). [85]
- CEPAL (2021), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/6/S2100125\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/6/S2100125_es.pdf). [73]
- CEPAL (2021), *Panorama Social de América Latina 2020 [Social Outlook of Latin America 2020]*, Publicación de Naciones Unidas, Santiago, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>. [1]
- CEPAL (2021), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe especial Covid-19*, No. 9, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf). [29]
- CEPAL (2021), *Las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, [https://oig.cepal.org/sites/default/files/las\\_mediciones\\_de\\_uso\\_el\\_tiempo\\_en\\_alyc\\_0.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/las_mediciones_de_uso_el_tiempo_en_alyc_0.pdf). [15]
- CEPAL (2020), *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPIACIÓN DE DATOS*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46422/5/S2000875\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46422/5/S2000875_es.pdf). [31]
- CEPAL (2020), *Medidas y acciones a nivel nacional*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <http://www.cepal.org/es/temas/covid-19>. [49]
- CEPAL (2020), *Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46353-efectos-covid-19-oportunidad-reafirmar-la-centralidad-derechos-humanos-personas>. [56]
- CEPAL (2020), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe especial*, No. 3, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45527>. [12]

- CEPAL (2019), CEPALSTAT (*database*), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2470&idioma=e> (accessed on 2 July 2021). [7]
- CEPAL/UNESCO (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe Covid 19: Agosto 2020*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/UNESCO, Santiago, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf). [51]
- CEPAL/UNICEF (2020), “Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19”, *Informe Covid-19: Noviembre 2020*, Comisión Económica para América Latina/UNICEF, Santiago, <https://www.unicef.org/lac/media/19611/file/violencia-contra-nna-en-tiempos-de-covid19.pdf>. [5]
- Chetty, R. (2020), “The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data”, *NBER Working Papers*, No. 27431, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA, [https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2020/05/tracker\\_paper.pdf](https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2020/05/tracker_paper.pdf). [43]
- Cucagna, E. y J. Romero (2021), *The Gendered Impacts of COVID-19 on Labor Markets in Latin America and the Caribbean (English)*, World Bank, Washington, DC, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/675641612934705667/the-gendered-impacts-of-covid-19-on-labor-markets-in-latin-america-and-the-caribbean>. [45]
- DAES (2019), *World Population Prospects 2019: Online edition Rev. 1 (database)*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>. [14]
- Ellen MacArthur Foundation (2019), *Completing the picture: How the circular economy tackles climate change*, Ellen MacArthur Foundation, Cowes, UK, [https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/emf\\_completing\\_the\\_picture.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/emf_completing_the_picture.pdf). [78]
- FMI (2020), *World Economic Outlook Database April 2020: The Great Lockdown*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, <http://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>. [23]
- Gagnon, J. y M. Rodrigues (2020), “Towards more sustainable solutions to forced displacement: What measures are donor countries applying to forced?”, No. 34, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/d1d44405-en>. [60]
- Gutiérrez, D. (2021), PNUD LAC C19 PDS No. 18. *The Coronavirus and the challenges for women’s work in Latin America*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Nueva York, [http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-america.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-america.html). [25]
- Hidalgo, D. y C. Huizenga (2013), “Implementation of sustainable urban transport in Latin America”, Vol. 40/1, pp. 66-77, <http://dx.doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.034>. [74]
- Jaramillo, S. (2020), PNUD LAC C19 PDS No. 20. *COVID-19 and primary and secondary education: The impact of the crisis and public policy implications for Latin America and the Caribbean*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Nueva York, <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/undp-rblac-CD19-PDS-Number20-UNICEF-Educacion-EN.pdf>. [36]
- Kuziemko, I., M. Norton y E. Saez (2015), *American Economic Review*, Vol. 105/4, pp. 1478-1508, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20130360>. [87]
- Lusting, N. y M. Tommasi (2020), UNDP LAC C19 PDS No. 8. *Covid-19 and social protection of poor and vulnerable groups in Latin America: A conceptual framework*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Nueva York, [http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/covid-19-and-social-protection-of-poor-and-vulnerable-groups-in.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-and-social-protection-of-poor-and-vulnerable-groups-in.html). [58]
- Mena-Carrasco, M. y A. Dufey (2021), *A green and resilient recovery for Latin America*, Global Center on Adaptation, Rotterdam, the Netherlands/Government of Mexico, Mexico City/Community of Latin American and Caribbean States, Albany, NJ, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A%20green%20and%20resilient%20recovery%20for%20Latin%20America.pdf>. [77]
- Migración Ministerio de Relaciones Exteriores (2021), *ABC Estatuto Temporal de Protección – Migrantes Venezolanos*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/abc-estatuto-temporal-de-proteccion-migrantes-venezolanos>. [64]
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020), *Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 para población migrante en Colombia*, Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá, <https://covid19-evidence.paho.org/handle/20.500.12663/1278?locale-attribute=es>. [63]

- Ministerio de Salud y Protección Social (2018), *Boletín Electrónico Para Los Actores Del Sistema De Salud En Colombia*, Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá, <http://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace-MinSalud-97-Migrante-Venezolano.pdf>. [62]
- Muir, T. (2017), “Measuring social protection for long-term care”, *OECD Health Working Papers*, No. 93, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/a411500a-en>. [16]
- OCDE (2021), *Man Enough? Measuring Masculine Norms to Promote Women’s Empowerment*, Social Institutions and Gender Index, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/6ffd1936-en>. [34]
- OCDE (2021), “The inequalities-environment nexus: Towards a people-centred green transition”, *OECD Green Growth Papers*, No. 2021/01, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/ca9d8479-en>. [67]
- OCDE (2020), *A helping hand: Education responding to the coronavirus pandemic*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://oecdeditoday.com/education-responding-coronavirus-pandemic>. [38]
- OCDE (2020), “Combatting COVID-19’s effect on children”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/2e1f3b2f-en>. [37]
- OCDE (2020), *COVID 19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/93a64fde-en>. [6]
- OCDE (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/1686c758-en>. [82]
- OCDE (2020), “Parental involvement in school activities”, in *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students’ Lives*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/29fed428-en>. [39]
- OCDE (2020), *Pension Policy Notes: Mexico. May 2020*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/OECD-Pension-Policy-Notes-Mexico.pdf>. [21]
- OCDE (2020), *SIGI 2020 Regional Report for Latin America and the Caribbean*, Social Institutions and Gender Index, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/cb7d45d1-en>. [30]
- OCDE (2020), “The impact of COVID-19 on student equity and inclusion: Supporting vulnerable students during school closures and school re-openings”, *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/d593b5c8-en>. [50]
- OCDE (2020), “What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?”, *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/e7cbb7de-en>. [55]
- OCDE (2020), “Women at the Core of the Fight Against COVID-19”, *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/553a8269-en>. [27]
- OCDE (2019), *Accelerating Climate Action: Refocusing Policies through a Well-being Lens*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/2f4c8c9a-en>. [66]
- OCDE (2019), *Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?*, Development Centre Studies, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9d95b5d0-en>. [8]
- OCDE (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [72]
- OCDE (2019), *OECD Reviews of Pension Systems: Peru*, *OECD Reviews of Pension Systems*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/e80b4071-en>. [22]
- OCDE (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>. [18]
- OCDE (2017), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>. [20]
- OCDE (2015), *2015 Pension Policy Note: Colombia*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/OECD-Pension-Policy-Notes-Colombia.pdf>. [19]
- OCDE (próximo a publicarse), *Labour informality and households’ vulnerabilities in Latin America [provisional title]*, Publicaciones de la OCDE, París. [9]
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>. [89]
- OCDE et al. (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, Publicaciones OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [2]
- OCDE et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. [90]

- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Un Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264233195-es.pdf?expires=1635435867&id=id&accname=guest&checksum=5837763A9E910503B2A8D5C1D4287D8B>. [83]
- OCDE/ILO (2018), *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, Publicaciones de la OCDE, París/Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288737-en>. [53]
- OCDE/Banco Mundial (2020), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/6089164f-en>. [13]
- OIT (2021), *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-port\\_of\\_spain/documents/genericdocument/wcms\\_819029.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-port_of_spain/documents/genericdocument/wcms_819029.pdf). [3]
- OIT (2021), *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*, Conferencia Internacional del Trabajo – 109th Sesión 2021, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra, [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS\\_806098/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806098/lang-es/index.htm). [10]
- OIT (2020), *Observatorio de la OIT – tercera edición: El COVID-19 y el mundo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS\\_743154/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_743154/lang-es/index.htm). [24]
- OIT (2019), *Panorama laboral temático No. 5. Mujeres en el mundo del trabajo: Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_715183/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_715183/lang-es/index.htm). [28]
- OIT (2016), *Protecting people and the environment: Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences*, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra, Suiza, [http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS\\_516936/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_516936/lang-en/index.htm). [57]
- OIT/AFD (2019), *Social Transition for a just transition*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza/Agencia Francesa para el Desarrollo, París, <http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55905>. [80]
- OIT/BID (2020), *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, Organización mundial del trabajo, Ginebra, Suiza/Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>. [75]
- OIT/BID (2019), *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, Organización mundial del trabajo, Ginebra, Suiza/Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_752069.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_752069.pdf). [79]
- OIT/CEPAL (2020), *Technical Note No. 1. The COVID-19 pandemic could increase child labour in Latin America and the Caribbean*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_747662/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_747662/lang-en/index.htm). [46]
- OMS (2020), *Checklist to support schools re-opening and preparation for COVID-19 resurgences or similar public health crises*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza, <http://www.who.int/publications/i/item/9789240017467>. [47]
- OMS (2020), *Global Health Expenditure Database*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza, <http://apps.who.int/nha/database>. [88]
- ONU Mujeres (2020), *Prevención de la violencia contra las mujeres a COVID-19 en América Latina y el Caribe*, ONU Mujeres, Nueva York, <https://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones/2020/05/respuesta-covid-19-transferencias-monetarias>. [32]
- PNUD (2020), *COVID 19 Policy Documents Series: Introduction*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Nueva York, <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/covid-19--policy-papers.html>. [11]
- PNUD (2020), *Early recovery responses to COVID-19 for migrants and host communities in Latin America and the Caribbean*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Nueva York, <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic-governance/early-recovery-responses-for-migrants-and-host-communities-maxim.html>. [59]
- Szabo, G. y J. Edwards (2020), *The Global Girlhood Report 2020: How COVID-19 is putting progress in peril*, Save the Children, St Vincent House, <https://www.savethechildren.org/content/dam/usa/reports/ed-cp/global-girlhood-report-2020.pdf>. [33]
- The Lancet Commissions (2015), *Health and climate change: policy responses to protect public health*, Elsevier, Amsterdam, <http://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2815%2960854-6>. [70]

- Tribin, A., C. Vargas y N. Ramírez (2019), “Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia”, *World Development*, Vol. 122, pp. 218-232, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.05.007>. [26]
- UNDESA (2019), *International Migrant Stock 2019 (database)*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>. [52]
- UNICEF (2021), *COVID-19 and school closures: One year of education disruption*, UNICEF, Nueva York, <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/03/COVID19-and-school-closures.pdf>. [40]
- UNICEF (2020), *COVID-19: More than 95 per cent of children are out of school in Latin America and the Caribbean*, UNICEF América Latina y el Caribe, Ciudad de Panamá, <http://www.unicef.org/press-releases/covid-19-more-95-cent-children-are-out-school-latin-america-and-caribbean>. [35]
- UNICEF (2020), *Marco para la reapertura de las escuelas*, UNICEF, Nueva York, <http://www.unicef.org/es/documents/marco-para-la-reapertura-de-las-escuelas>. [48]



**From:**  
**Latin American Economic Outlook 2021**  
Working Together for a Better Recovery

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD, *et al.* (2022), “Desafíos y lecciones para una recuperación inclusiva”, in *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/4e6acb01-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.