

# CUANDO LA COYUNTURA SE ENCUENTRA CON LA ESTRUCTURA:

VIÑETAS SOBRE EL DESARROLLO  
Y LA CRISIS DEL COVID-19 EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Kimberly Bolch  
Almudena Fernandez y  
Luis Felipe López-Calva



Con contribuciones de Matías Morales,  
Camila Olate y Santiago Rodríguez.



Basado en la serie Graph for Thought  
del PNUD RBLAC

**Aviso Legal:**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la principal organización de las Naciones Unidas que lucha para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y el cambio climático. Trabajando con una amplia red de expertos y socios en 170 países, apoya a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Más información en [pnud.org](https://pnud.org) o en @PNUD.

Copyright © UNDP 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – One United Nations Plaza New York, NY 10017, USA.  
Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, la transmisión o el almacenamiento en un sistema de recuperación de alguna parte de esta publicación independientemente de la forma o el medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado, etc., sin consentimiento previo.

Diseño: Sandra Pérez

Ilustración Portada: Istockphoto / ilyaliren (editada)

Ilustraciones: Freepik

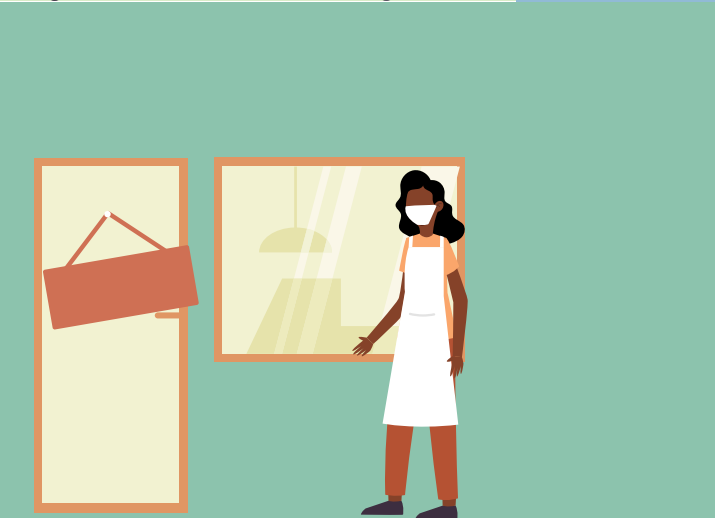
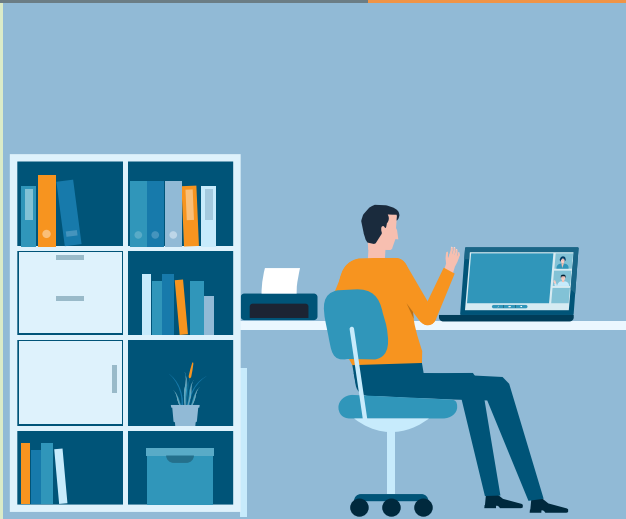
## AGRADECIMIENTOS

Este libro reúne una compilación de viñetas que se publicaron originalmente en nuestra serie Graph For Thought. Un agradecimiento especial al generoso apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que hizo posible este trabajo. Muchas personas han contribuido a esta serie desde su inicio en 2019, incluidos Matías Morales, Camila Olate, Samuel Restrepo y Santiago Rodríguez. También estamos sumamente agradecidos por el apoyo de nuestro equipo de comunicaciones, que incluye a Ana María Currea, Vanessa Hidalgo, Carolina Moreno, Eleonora Nun y Sandra Pérez, quienes nos han permitido llegar a una amplia audiencia en América Latina y el Caribe y más allá. También, un agradecimiento especial a los oficiales de comunicaciones de las Oficinas de País del PNUD en América Latina y el Caribe, quienes han ayudado a magnificar nuestros mensajes. También nos gustaría extender nuestro agradecimiento a otros miembros del equipo RBLAC del PNUD que nos han apoyado con ideas, fuentes de datos y palabras de aliento, incluidos Jairo Acuña-Alfaro, Claudia Bresanovich, Daniela De Los Santos, Vladimir Domínguez, Linda Maguire, Guillermina Martín, Marcela Melendez, José Cruz-Osorio, Emanuele Sapienza, Ana María Tribín, Josefina Vargas Llosa y Diego Zavaleta.

# ÍNDICE

Prólogo	7
PARTE I. INTRODUCCIÓN: UNA LÍNEA DE VISIÓN ASPIRACIONAL	
<b>01</b> Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe	11
PARTE II. LA CARRETERA DE TRES CARRILES: PRODUCTIVIDAD, INCLUSIÓN Y RESILIENCIA	
<b>02</b> ¿A dónde se fue toda la capacidad productiva?	16
<b>03</b> Aprender más, ganar menos: el papel de los rendimientos decrecientes de la educación y la experiencia en la “reducción” de la desigualdad	19
<b>04</b> ¿Quién se beneficia del crecimiento?: Una mirada a la cambiante incidencia del crecimiento económico	22
<b>05</b> Volveré”... (para quitarte el trabajo): Automatización y polarización laboral	25
<b>06</b> Dime dónde vives y te diré por cuánto tiempo: Desigualdad y brechas en la esperanza de vida al interior de las ciudades	28
<b>07</b> No es país para mujeres indígenas, adultas mayores: el desafío de la discriminación	31
<b>08</b> “Y la culpa no era mía”: Normas sociales peligrosas y la urgente necesidad de reinventar nuestro mundo	34
<b>09</b> Debajo del colchón: ahorrar para estar a salvo	37
<b>10</b> ¿Caídas épicas? Crisis económica y bienestar de los hogares	40
<b>11</b> Después de la lluvia: Los efectos duraderos de las tormentas en el Caribe	43
PARTE III. PAVIMENTANDO LA CARRETERA: GOBERNANZA EFECTIVA	
<b>12</b> Matando al Desarrollo: La devastadora epidemia de crimen e inseguridad	48
<b>13</b> Votando con los pies: Migraciones y remesas	51
<b>14</b> ¿Gobernar para unos pocos? Como la débil legitimidad puede obstaculizar el cumplimiento y la cooperación	54
<b>15</b> “Para mis amigos, todo; a mis enemigos, la ley”: Cambios en el estado de derecho	57
<b>16</b> Esperando Justicia: Cuatro de cada diez personas están en prisión sin una condena	60

<b>17</b>	Mujeres, poder y el rostro cambiante de la representación política en ALC	63
<b>18</b>	“No somos ni de izquierda, ni de derecha”: Reflexiones sobre el papel de las fallas de gobernanza en los recientes disturbios sociales	66
<b>19</b>	Una mirada de abajo hacia arriba: ¿Cómo está cambiando el “espacio de la sociedad civil”?	69
<b>20</b>	La rendición de cuentas en los tiempos de la desinformación: Más allá de la transparencia	72
<b>PARTE IV. LA COYUNTURA SE ENCUENTRA CON LA ESTRUCTURA: LA CRISIS DEL COVID-19</b>		
<b>21</b>	Una tragedia peor de lo que creemos: las tasas de exceso de mortalidad sugieren que el número de muertes por COVID-19 se subestima enormemente	78
<b>22</b>	La inclusión requiere capacidad: El papel de los registros sociales en la expansión de las transferencias monetarias a raíz del COVID-19	81
<b>23</b>	Cuenta Conmigo: COVID-19 y la resiliencia de los flujos de remesas	85
<b>24</b>	Las sanciones de género de la pandemia: El impacto desproporcionado de COVID-19 en los resultados del mercado laboral de las mujeres	88
<b>25</b>	Hey teachers, (don't) leave the kids alone! Conectividad y desigualdades educativas en tiempos de COVID-19	91
<b>26</b>	¿No hay lugar más seguro que el hogar?: El aumento en la violencia doméstica y de género durante los confinamientos por COVID-19	94
<b>27</b>	COVID-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos tras la crisis	99
<b>28</b>	“Estás en Mute”: Porque el acceso a Internet no es suficiente para la digitalización inclusiva	103
<b>29</b>	Pequeñas empresas, grandes impactos: Apoyando a las PYMES productivas como motor de la recuperación	106
<b>30</b>	Del dicho al hecho: Brechas en el proceso de vacunación	109
	Ideas finales	113



## PRÓLOGO

América Latina y el Caribe, como región, tiene una trayectoria de desarrollo fascinante, con similitudes entre países pero también con especificidades de las que podemos aprender mucho como profesionales del desarrollo. Los rasgos estructurales que se mantienen de sus orígenes coloniales conviven con impresionantes logros en términos de progreso económico, social y cultural. Estudiar el desarrollo de la región es una tarea compleja, aunque gratificante; hay muchos libros especializados, en los que la profundidad del análisis lleva típicamente a más de 500 páginas de extensión. Esta publicación es un breve resumen de algunos de los principales problemas que caracterizan a nuestra región. Es el tráiler de una película y, como tal, pretende dejar al lector deseoso de conocer más sobre los desafíos del avance social en el accidentado camino hacia el desarrollo de la región.

En 2020, la trayectoria de desarrollo de América Latina y el Caribe chocó con la pandemia de COVID-19. Después de décadas de avances significativos en la reducción de la pobreza, el abordaje de la desigualdad y la construcción de capital humano en la región, las crisis que resultaron de la inesperada pandemia marcaron un punto de inflexión. La pobreza aumentó por primera vez en dos décadas, la probabilidad de completar la educación secundaria se redujo en quince puntos porcentuales y la participación de las mujeres en la fuerza laboral se redujo a los niveles observados hace más de una década. Si bien los efectos aún se están desmoronando y la magnitud del impacto es incierta, sabemos que, como resultado, las sociedades son más desiguales y las economías son más vulnerables.

Sería imposible no hacer preguntas sobre la naturaleza de la pandemia en nuestra región. Si bien la naturaleza de la crisis fue inesperada, los retrocesos en el desarrollo que siguieron fueron de alguna manera predecibles. A pesar de su progreso, la región no ha logrado crear sociedades de clase media estables, sólidas y cohesionadas, ni ha puesto en marcha los mecanismos de respuesta necesarios para mitigar los impactos de los choques. Los problemas estructurales que magnificaron el impacto de la pandemia en la región, a saber, el estancamiento de la productividad, la desigualdad persistente, la vulnerabilidad creciente y la gobernabilidad débil, subrayan la necesidad de reformas sistémicas y el establecimiento de un nuevo contrato social.

“Cuando la Coyuntura se encuentra con la Estructura” es un libro que explora estos problemas estructurales y cómo interactuaron con la pandemia, en una serie de viñetas breves. Pretende abrir preguntas, más que dar respuestas. Se basa en la serie #GraphforThought, que lancé al comienzo de mi mandato en el PNUD como Director Regional para América Latina y el Caribe. El objetivo de la serie #GraphForThought era (y sigue siendo) centrarse en una tendencia de datos, generar conversaciones sobre temas de desarrollo relevantes y llegar a audiencias más allá de la comunidad de desarrollo.

Después de algunos años de #GraphForThought, observamos que las viñetas, reunidas, contaban una historia, aunque no exhaustiva de ninguna manera, del desarrollo en la región. En particular, contaron una historia sobre el progreso, problemas estructurales persistentes y una conmoción severa que sacudió a la región y amenazó sus avances ganados con tanto esfuerzo. Sin embargo, mientras que algunas de las publicaciones pintan una imagen deteriorada, otras brindan razones para ser optimistas sobre el futuro. Vemos, por ejemplo, votantes que acuden a las elecciones en el contexto de la pandemia, revelando que quieren procesar las tensiones por medios democráticos; los gobiernos pueden implementar campañas de vacunación de manera efectiva; los programas de protección social se expanden rápidamente; la difusión de la digitalización como instrumento para el desarrollo; y cobra fuerza la idea de repensar el contrato social.

Espero que en estas viñetas encuentre información sobre los temas que le preocupan y, en el libro, una instantánea de algunos de los desafíos de desarrollo más apremiantes en América Latina y el Caribe. Muchas de las respuestas a las preguntas planteadas aquí se encuentran en trabajos de investigación y volúmenes publicados por eminentes científicos sociales de nuestra región. Aquí hay un aperitivo. También espero que lo inspire a pensar en los datos y la visualización de datos como instrumentos críticos para dar forma a nuestra comprensión del desarrollo, particularmente en un contexto que cambia rápidamente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Felipe López Calva', written over a horizontal line.

**Luis Felipe López Calva**  
Director Regional del PNUD para América Latina y el Caribe





# PARTE I.

## INTRODUCCIÓN: UNA LÍNEA DE VISIÓN ASPIRACIONAL

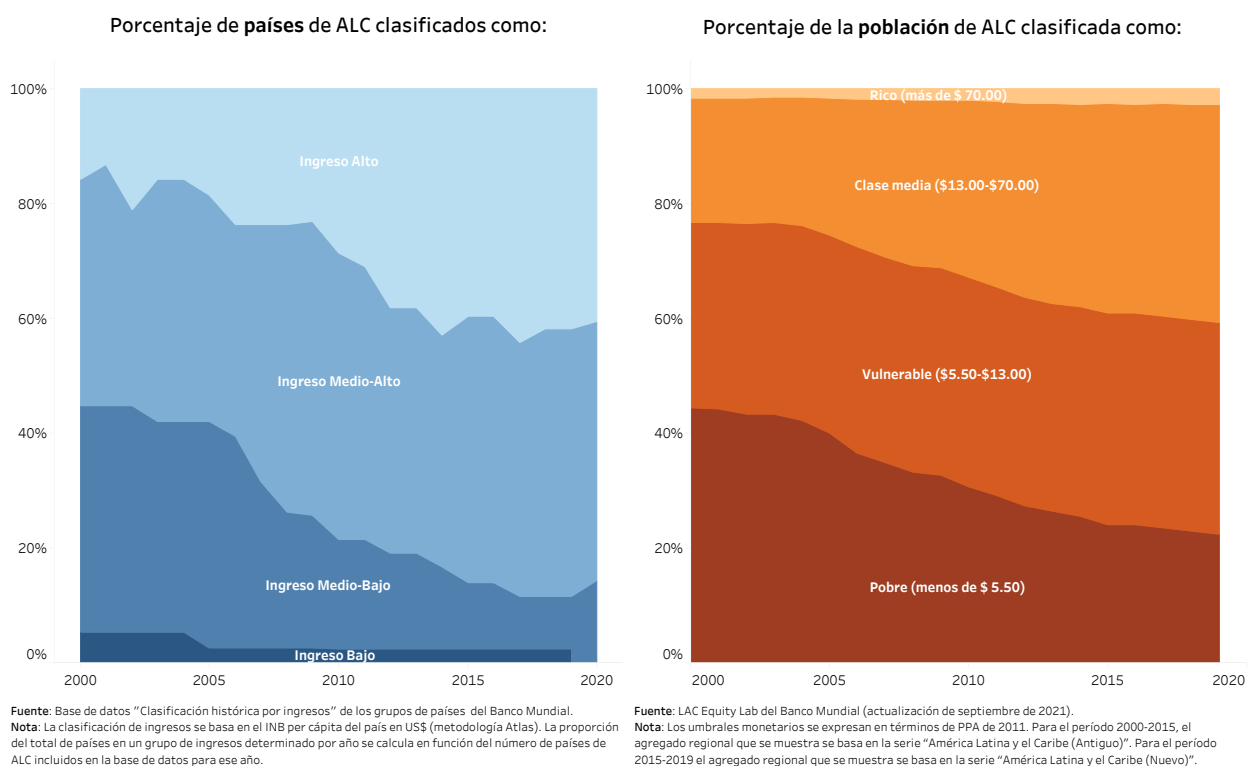
La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, adoptada en 2015 por países de todo el mundo, y su predecesora, la Declaración del Milenio, han desempeñado un papel fundamental en la creación de una aspiración común para el futuro, que sea más justo, sostenible y próspero para todos. Si bien sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen una línea de visión aspiracional más amplia para el desarrollo de América Latina y el Caribe (ALC), esta Agenda solo puede llevarse a cabo con éxito si se tienen en cuenta las características particulares de la región. Además, es fundamental que profundicemos en los desafíos y oportunidades específicos del contexto que enfrentan los países de la región de una manera concreta y basada en hechos, no en jerga o lemas. Con este espíritu, en enero de 2019 lanzamos una serie en línea de publicaciones de blog basadas en datos sobre el desarrollo en la región llamada “[Graph for Thought](#)”. En cada publicación de esta serie, compartimos una visualización de datos que ilustra cómo un problema económico, social o ambiental diferente está tomando forma en la región de ALC como una invitación a reflexionar, refinar nuestras preguntas y pensar en políticas de desarrollo. Estos gráficos han tendido a ser de naturaleza simple y descriptiva, llevando un mensaje sobre el estado de un tema dado a nivel regional o nacional. Este libro se basa en esa serie y reúne 30 viñetas basadas en datos que cuentan la historia de los desafíos de desarrollo estructural en ALC, así como la gran coyuntura crítica que creó la pandemia del coronavirus (COVID-19), anclando así el análisis en el punto donde “la coyuntura se encuentra con la estructura”.

Al observar de dónde proviene la región, dónde se encuentra actualmente y hacia dónde se dirige, un mensaje clave (como se muestra en la Viñeta 1) es que ALC se ha convertido en una región de ingresos medios, pero aún no ha alcanzado su aspiración de convertirse en una sociedad de ingresos medios. En línea con el enfoque de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, este libro sostiene que el camino hacia el logro de esta línea de visión a la que se aspira es un camino de tres carriles: productividad, inclusión y resiliencia. Es importante destacar que estos tres carriles están interconectados y no pueden avanzar uno sin el otro. Además, el proceso de pavimentación de estos tres carriles requiere una gobernanza efectiva como condición paralela. Las dos primeras secciones de este libro exploran respectivamente algunos aspectos de cómo se ve esta carretera de tres carriles y el proceso de pavimentación en la región. La tercera sección de este libro se enfoca específicamente en las crisis en curso relacionadas con COVID-19 en la región, que han puesto muchos de estos problemas en el centro del escenario, tanto profundizando los desafíos estructurales existentes como abriendo nuevas ventanas de oportunidad para el cambio. El libro termina con algunas breves reflexiones finales, reuniendo los principales mensajes que surgen de estas diversas viñetas para discutir nuevos caminos a seguir en un mundo pospandémico.

## Viñeta 1

# REPENSAR EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante las últimas dos décadas, ALC se ha convertido en una región de ingresos medios, pero aún no se ha convertido en una sociedad de clase media.



Si bien América Latina y el Caribe se ha convertido en una región de ingresos medios, aún no se ha convertido en una sociedad de clase media. Una clase media consolidada es importante no solo porque significa que más personas vivirán una vida libre de pobreza, sino también porque es un motor importante para fomentar el crecimiento económico y porque puede dar lugar a un tejido social más estable y cohesionado.

En este gráfico, podemos ver cómo las economías nacionales de la región han crecido de manera rápida y sostenida durante las últimas décadas, pero este crecimiento no necesariamente se ha repartido equitativamente entre los hogares. En el panel del lado izquierdo del gráfico, podemos ver que a principios del milenio, casi la mitad de los países de la región (45%) estaban clasificados como economías de ingreso medio-bajo o de ingreso bajo. Sin embargo, para 2020, ya no había países de ingresos bajos en la región, y los países de ingresos medianos bajos representaban solo el 14% de las economías de la región. Durante este período, los países de ALC mejoraron abrumadoramente su Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita y pasaron a la categoría de ingreso medio-alto o ingreso alto.

Sin embargo, cuando observamos más de cerca cómo se ha compartido este crecimiento entre los hogares, la historia se vuelve más matizada. En el panel del lado derecho del gráfico, podemos ver la proporción cambiante de la población definida como pobre (que vive con menos de \$5,50 PPA 2011 por día), vulnerable (entre \$5,50-\$13,00 PPA 2011), clase media (entre \$13,00-\$70 PPA 2011) y rico (por encima de \$70 PPA 2011). En el gráfico podemos ver que la pobreza ha ido disminuyendo sostenidamente en la región (cayendo del 44% de la población en 2000 al 22% en 2020) y la clase media ha ido creciendo sostenidamente (aumentando del 22% de la población en 2000 al 38% en 2020). Sin embargo, a pesar de este importante logro, también podemos ver que la seguridad económica de los hogares no necesariamente se ha estabilizado. Un asombroso 37% de los hogares de la región siguen siendo vulnerables. Estos hogares tienen una probabilidad relativamente alta de volver a caer en la pobreza si ocurriera algún tipo de evento adverso o choque. Esto sigue el enfoque de vulnerabilidad de la clase media, presentado originalmente en Ferreira et al. (2013) y López-Calva y Ortiz-Juarez (2014).

Por lo tanto, si bien el crecimiento económico sostenido, complementado con programas sociales mejorados, ayudó a sacar a muchas familias de la pobreza y a expandir la clase media, demasiadas familias siguen siendo vulnerables y corren el riesgo de volver a caer en la pobreza. Para que la región logre efectivamente su aspiración de convertirse en una sociedad de clase media, aún queda un largo camino por recorrer.

## Referencias

Ferreira, Francisco H.G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo y Renos Vakis. 2013. *La movilidad Económica y el Crecimiento de la media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.

López-Calva, Luis Felipe, Ortiz-Juarez, Eduardo. 2014. "A vulnerability approach to the definition of the middle class." *Journal of Economic Inequality*. 12, 23–47. [doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5](https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5)



# PARTE II.

## LA CARRETERA DE TRES CARRILES: PRODUCTIVIDAD, INCLUSIÓN Y RESILIENCIA

¿Cómo podemos construir sociedades cohesionadas de clase media? Esta no es una pregunta fácil de responder. Sin embargo, los esfuerzos que trabajan para hacer avanzar el progreso de los países a lo largo del “camino de tres carriles” de productividad, inclusión y resiliencia pueden acercarnos a este objetivo.

La prosperidad a largo plazo solo puede sostenerse mediante el crecimiento de la productividad. Como comentó el premio Nobel Paul Krugman hace unas décadas, “La productividad no lo es todo, pero a la larga lo es casi todo”.<sup>1</sup> Una forma de pensar en la infame “trampa del ingreso medio” es que los países luchan por hacer la transición de un modelo de crecimiento basado en la acumulación y reasignación de factores a uno liderado por la productividad y la innovación. En el contexto de ALC, vemos que los países de la región no logran aumentar su productividad, ampliando así la brecha con respecto a las economías de altos ingresos (Viñeta 2). Sin embargo, el crecimiento impulsado por la productividad por sí solo no es suficiente para construir sociedades de clase media: la forma en que ese crecimiento se traduce a nivel de los hogares es de vital importancia. Vemos que, si bien ALC sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, la desigualdad de ingresos ha disminuido en los últimos años. Los mercados laborales han jugado un papel muy importante en la reducción de esta desigualdad, pero no necesariamente por las razones correctas, ya que aquellos con mayores habilidades han estado perdiendo en términos de rendimiento de su educación y experiencia, así como en términos del nivel de sus salarios (Viñeta 3). Tampoco está claro que el progreso hacia la reducción de la desigualdad continuará sin suficiente apoyo redistributivo, ya que vemos que, si bien el crecimiento en ALC ha sido generalmente favorable a los pobres durante las últimas décadas, los cambios en su incidencia sugieren que su naturaleza progresiva se ha ido aplanando (Viñeta 4). Además, a medida que el rápido cambio tecnológico continúa cambiando la naturaleza del trabajo, debemos asegurarnos de que la carrera entre habilidades y tecnología no termine concentrando aún más los beneficios del crecimiento y profundizando las desigualdades existentes (Viñeta 5).

La inclusión se trata fundamentalmente de garantizar que nadie se quede atrás. Factores como el género, la raza, la orientación sexual, el estado de discapacidad, la edad o la ubicación geográfica de una persona no deben determinar qué oportunidades tiene (o no tiene) de seguir la vida que tiene motivos para valorar. Desafortunadamente, muchos grupos de personas siguen enfrentándose a una exclusión sistemática basada en circunstancias que escapan a su control. Por ejemplo, ya sea que viva en un área pobre o rica de una ciudad en ALC, podría generar una brecha de hasta 18 años en la esperanza de vida (Viñeta 6). La discriminación en ALC está muy extendida: casi una quinta parte de todos los latinoamericanos informan que se perciben a sí mismos como parte de un grupo discriminado, y los indígenas informan tasas de discriminación mucho más altas que las personas no indígenas de todos los géneros y edades (Viñeta 7). Las consecuencias de esta discriminación son múltiples, y van desde menores perspectivas de movilidad económica hasta sufrir violencia. Si bien las leyes formales son un paso importante para combatir la discriminación y la exclusión, son insuficientes por sí solas. Cambiar las reglas informales, como las normas sociales, también es de fundamental importancia. Vemos esta divergencia, por ejemplo, con respecto a la violencia de género en la región. A pesar de la legislación generalizada que penaliza el femicidio, la percepción de que la violencia doméstica es aceptable sigue prevaleciendo en muchos países de ALC (Viñeta 8).

---

<sup>1</sup> Krugman (1997).

La resiliencia es la capacidad de volver a un camino predeterminado de desarrollo en el menor tiempo posible después de sufrir un choque adverso. Experimentamos muchos tipos diferentes de choques tanto a nivel individual (es decir, una enfermedad) como a nivel de grupo (es decir, una pandemia); y la resiliencia es importante tanto a nivel micro (para los hogares) como a nivel macro (para las economías). En el nivel micro, los hogares adoptan estrategias (como el ahorro) para suavizar sus niveles de consumo, de modo que en los períodos en que tienen menos, todavía pueden satisfacer sus necesidades básicas. La medida en que estas estrategias protegen los activos del hogar, en particular el capital humano, es fundamental para el bienestar y la resiliencia de los hogares en el futuro. Sin embargo, es menos probable que los hogares de ALC usen los ahorros en una emergencia que los hogares de otras regiones (Viñeta 9). A nivel macro, los países también deben adoptar medidas de política para suavizar el consumo durante tiempos de choques que podrían afectar el PIB. Por ejemplo, la crisis financiera de 2008 detuvo la senda de crecimiento constante que muchos países de ALC habían experimentado en años anteriores debido al “boom de las materias primas” y sus términos de intercambio extremadamente favorables, lo que resultó en el hecho de que, en promedio, los países de ALC gastaron 21 de 47 trimestres en “crecimiento negativo” tras la crisis (Viñeta 10). Cuando los impactos son recurrentes, como en el caso de eventos relacionados con el clima extremo en el Caribe, el desafío de fortalecer la resiliencia es particularmente agudo, ya que los países luchan continuamente para reconstruir a raíz de los extensos daños sociales, económicos y ambientales (Viñeta 11).

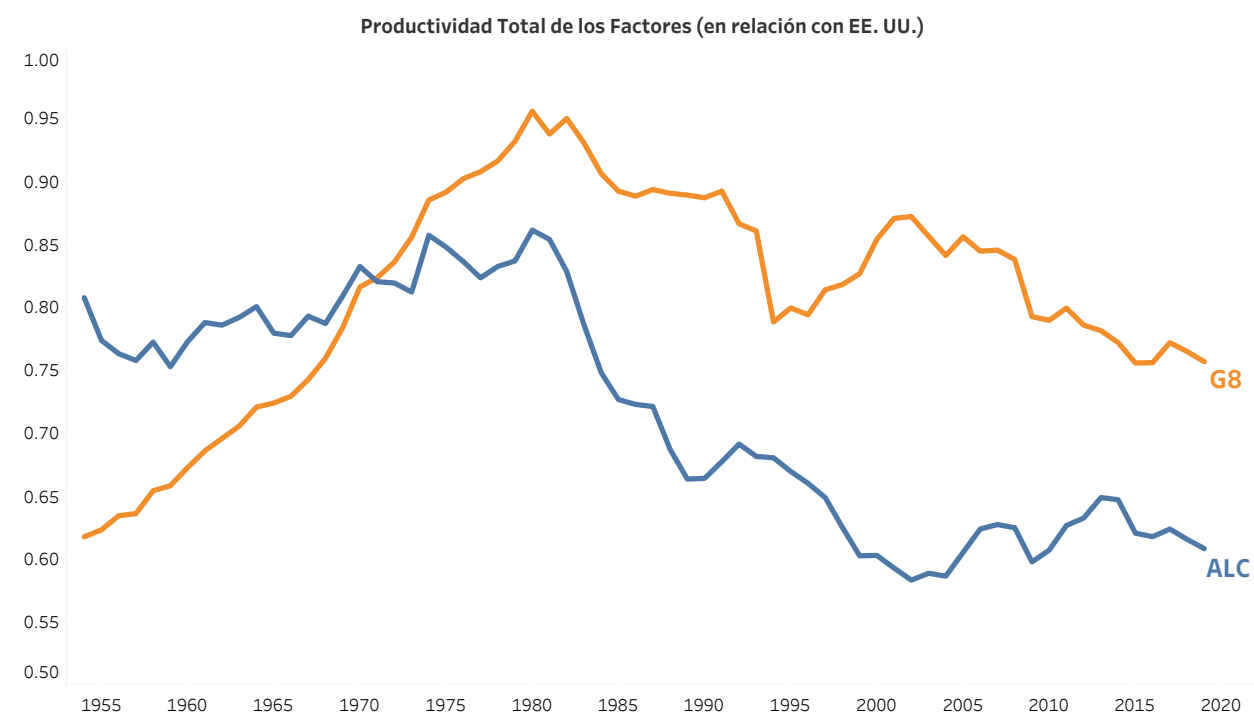
## Referencias

Krugman, Paul. 1997. “The Age of Diminished Expectations, Third Edition”. The MIT Press.

## Viñeta 2

# ¿A DÓNDE SE FUE TODA LA CAPACIDAD PRODUCTIVA?

La productividad no ha logrado aumentar en ALC en las últimas décadas, ampliando la brecha con respecto a los países del G8.



Fuente: Penn World Table

En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han invertido mucho en capital humano y físico. Un ejemplo: las tasas de finalización de la educación secundaria y terciaria han aumentado, cambiando radicalmente la composición escolar de la fuerza laboral. Sin embargo, el crecimiento en la región ha sido decepcionante. Como un determinante subyacente de este desempeño tan pobre, la productividad no ha aumentado, ampliando la brecha con respecto a las economías de altos ingresos. Esto es lo que observamos en figura anterior, que muestra la evolución de la productividad total de los factores (PTF) en ALC y que, en términos generales, mide la eficiencia con la que se combinan los factores de producción para producir bienes y servicios.

Desde la década de 1980, en la mayoría de los países de ALC, la PTF ha sido una fracción decreciente de la de los Estados Unidos. Esto se explica principalmente porque el nivel de PTF de Estados Unidos ha aumentado y el de ALC se ha mantenido estancado. El débil crecimiento de la PTF es un síntoma de que los países no aprovechan al máximo sus capacidades. En otras palabras, los países de ALC no crecen a pesar de sus inversiones porque no pueden capitalizar sus rendimientos. La pregunta es, ¿por qué?



No hay una respuesta definitiva, pero un argumento convincente es que el capital humano y físico están “mal asignados”. Es decir, no se destinan a su uso más productivo. Hay un número de maneras en que ocurre la mala asignación. Una es cuando las personas están empleadas en ocupaciones que no utilizan sus talentos y habilidades. Imagínese si envían a Cristiano Ronaldo a jugar tenis y a Serena Williams a jugar fútbol. Otro ejemplo es cuando las empresas productivas enfrentan restricciones para crecer y se mantienen pequeñas o se ven obligadas a salir del mercado. Por último, los trabajadores y las empresas también pueden tener un emparejamiento subóptimo.

Hay muchas historias en las ciudades de América Latina y el Caribe sobre graduados universitarios, digamos ingenieros, que conducen taxis. Considere este ejemplo presentado por Santiago Levy en su libro reciente *Esfuerzos Mal Recompensados*.<sup>2</sup> Piense en varios taxistas que trabajan de forma independiente; cada taxi es una empresa de un solo trabajador que solo requiere habilidades de conducción. Ahora piense en el mismo número de taxis que se unen en una empresa de transporte. Ahora, la empresa necesitaría un ingeniero en logística, un abogado, un contador, además de choferes. No solo eso, sino que la empresa podría mejorar la productividad individual de cada taxista, introduciendo potencialmente nuevas tecnologías que permitan una mejor utilización de los activos y, por lo tanto, la productividad no solo del sector del transporte, sino de otros sectores para los cuales el transporte es un aporte. Si existen restricciones para el crecimiento de las empresas –relacionadas con el sector financiero, los sistemas fiscales, el cumplimiento de contratos, u otras–, las empresas seguirán siendo pequeñas y las personas con habilidades serán penalizadas en sus ganancias.

En su libro, Levy continúa explicando que la mala asignación es consecuencia de políticas e instituciones que impactan el comportamiento de los trabajadores y empresarios en detrimento de la productividad. La mala asignación puede resultar de políticas, como la política fiscal, la política comercial, las regulaciones laborales y las pólizas de seguro social. También puede ser el resultado del entorno institucional: la medida en que las instituciones pueden hacer cumplir las normas y reglamentos y proporcionar servicios básicos.

En términos formales, una asignación eficiente sería aquella en la que el valor que se puede obtener con una unidad de capital y trabajo es el mismo independientemente de la empresa a la que se asigne esa unidad (Hsieh y Klenow).<sup>3</sup> Así, según una línea de pensamiento, una forma de medir la ineficiencia en un entorno es observar la dispersión de la PTF de las empresas dentro de un sector específico: cuanto mayor sea esta dispersión, mayor será el grado de mala asignación. Lo que observamos en ALC es que, dentro de las industrias definidas de manera estricta, algunas empresas pueden generar una producción significativamente mayor que otras, utilizando la misma cantidad de insumos. Considere el caso de Ecuador: en 2005, una empresa en el percentil 90 superior de productividad era 286 por ciento más productiva que una empresa comparable en el percentil 10.

Del lado del mercado laboral, encontramos un tipo similar de distorsión, en particular, de cómo se remunera la inversión en educación. En un mercado que funciona perfectamente, esperaríamos que los individuos más educados fueran más productivos y, por lo tanto, ganaran más que los individuos menos educados y menos productivos. Llamamos a este salario “extra” por años adicionales de educación una prima salarial. Observamos que para la mayoría de los países hay una caída constante en la prima de educación (ver Viñeta 3). Una explicación de esta distorsión es que los trabajadores educados no pueden encontrar trabajos en los que puedan desplegar las habilidades adquiridas. En un entorno donde las empresas tienen incentivos para seguir siendo pequeñas e informales, es menos probable que inviertan, crezcan, se vuelvan más productivas y, por lo tanto, contraten a trabajadores más educados.

Otras causas típicamente citadas detrás de la mala asignación de recursos y la dispersión de la PTF entre las empresas son (i) el costo de entrada (y salida), (ii) aprendizaje (condiciones iniciales y después de cambiar

---

<sup>2</sup> Levy (2018).

<sup>3</sup> Hsieh y Klenow (2009).

productos/procesos), (iii) costos de ajuste para los factores de producción y (iv) restricciones de acceso al crédito. Para mejorar la productividad y reactivar el crecimiento, los países de ALC deberán abordar los cuellos de botella para la asignación óptima de recursos. Si bien esta discusión solo ha apuntado a los sospechosos habituales, los cuellos de botella y cómo abordarlos siempre son específicos de cada país; no existe una receta única para abordar el rompecabezas de la productividad. En el contexto de cada país, los esfuerzos de desarrollo deberán centrarse en eliminar las barreras “artificiales” existentes para el crecimiento de la productividad y trabajar para suavizar las “naturales”. No hay necesidad de reinventar la rueda sino solo de arreglarla.

## Referencias

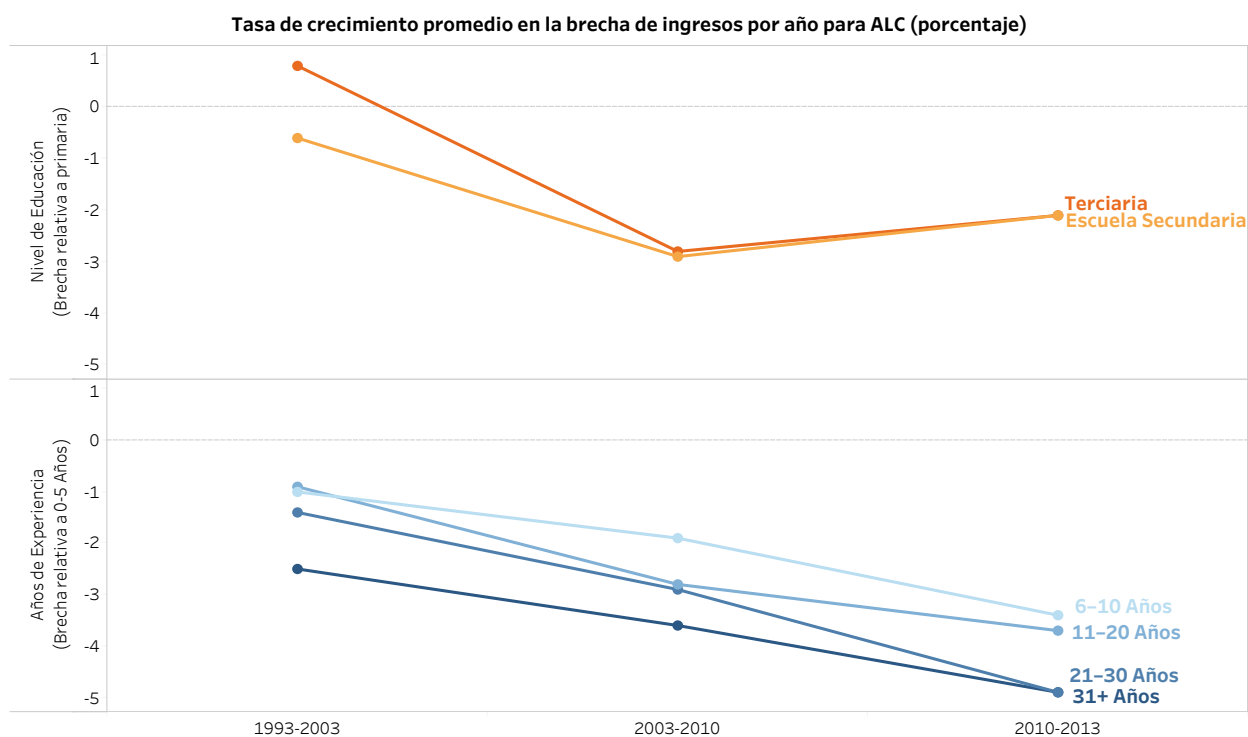
Hsieh, Chang-Tai, y Peter J. Klenow. 2009. “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India.” *The Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403–48. [doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1403](https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1403).

Levy, Santiago. 2018. *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

## Viñeta 3

# APRENDER MÁS, GANAR MENOS: EL PAPEL DE LOS RENDIMIENTOS DECRECIENTES DE LA EDUCACIÓN Y LA EXPERIENCIA EN LA “REDUCCIÓN” DE LA DESIGUALDAD

La caída de la desigualdad del ingreso laboral en ALC en 2003-2010 puede explicarse en parte por la disminución de los retornos a la educación y la experiencia durante este período.



Fuente: Tabla 1 en Rodríguez Castelan, Carlos; López-Calva, Luis F.; Lustig, Nora; Valderram, Daniel. 2016. “Comprender la dinámica de la desigualdad de ingresos laborales en América Latina”. Documento de Trabajo de Investigación de Políticas; N°. 7795. Banco Mundial, Washington, DC.

Nota: Cálculos basados en la base de datos SEDLAC con datos de 17 países de ALC.

Si bien América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo,<sup>4</sup> la desigualdad de ingresos ha disminuido. En las últimas décadas, ALC ha atravesado tres “fases” diferentes de desigualdad de ingresos: el coeficiente de Gini aumentó moderadamente durante la década de 1990,

4 PNUD (2021).

disminuyó significativamente durante la década de 2000 y comenzó a estancarse a principios de la década de 2010.<sup>5</sup>

¿Qué hay detrás de este descenso de la desigualdad? Un factor importante está relacionado con el mercado laboral o, en otras palabras, cuánto ganan las personas por el trabajo que realizan. Los ingresos laborales son una parte muy importante para comprender los cambios en la desigualdad de ingresos, ya que representan alrededor del 80 por ciento de la distribución total de ingresos de los hogares<sup>6</sup> en cualquier país de América Latina.

La dinámica cambiante de la desigualdad del ingreso laboral en ALC es precisamente lo que exploramos en López-Calva, Rodríguez-Castelán, Lustig y Valderrama (2016).<sup>7</sup> Lo que encontramos es que los mercados laborales han jugado un papel muy importante en la reducción de la desigualdad de ingresos en ALC. Sin embargo, no fue necesariamente por las razones correctas. En el caso de ALC, nuestros resultados sugieren que ha habido una compresión de la prima salarial, lo que significa que aquellos con mayores habilidades han estado perdiendo en términos de rendimiento de su educación y experiencia, así como en términos del nivel de sus salarios.

Si solo observamos quiénes componen la fuerza laboral, vemos importantes cambios en la composición en las últimas décadas: los trabajadores en toda la región en general se están volviendo más educados, más experimentados, más urbanizados y más mujeres están participando en la fuerza laboral. Sin embargo, debido a que este cambio de composición ha sido bastante constante durante las últimas décadas, no explica por sí solo los factores que impulsan la disminución de la desigualdad de ingresos laborales. Por lo tanto, debemos mirar más allá, para ver cómo la cantidad que estos diferentes grupos de personas han podido ganar, dado su nivel de habilidad, ha estado cambiando durante este período.

Este gráfico utiliza el análisis de nuestro artículo de 2016 para discutir la naturaleza cambiante de la brecha de ingresos en ALC, mostrando específicamente cómo el período de disminución de la desigualdad de ingresos corresponde a un período de caída de los rendimientos de la educación y caída de los rendimientos de la experiencia. Los datos subyacentes utilizados en el análisis provienen de la base de datos SEDLAC de 17 países de la región y analizan los cambios en los ingresos laborales (después de impuestos) de los trabajadores de tiempo completo entre 15 y 64 años.

Si dividimos las últimas décadas en tres períodos de tiempo, correspondientes a las tres “fases” de desigualdad de ingresos descritas anteriormente (aproximadamente 1993-2003, 2003-2010 y 2010-2013), vemos que surgen algunas tendencias bastante claras. El panel superior de la figura muestra el cambio promedio en los retornos de la educación (en relación con la educación primaria) y el panel inferior de la figura muestra el cambio promedio en los retornos de la experiencia (en relación con 0-5 años de experiencia) para estos períodos de tiempo. Lo que vemos en ambos casos es una clara caída en el período 2003-2010, que corresponde al período de disminución significativa de la desigualdad de ingresos en la región.

Esto sugiere una disminución constante en la prima de la educación en América Latina y el Caribe desde principios de la década de 2000 que ha sido impulsada por un mayor crecimiento en los ingresos laborales entre los trabajadores menos educados en comparación con los trabajadores con educación secundaria o terciaria. A partir de 2002, los ingresos laborales asociados con trabajos relativamente mal remunerados (aquellos en el decil inferior de la distribución de ingresos) aumentaron en más del 50 por ciento, en comparación con un aumento del 15 por ciento para los trabajadores bien remunerados (aquellos en el decil superior) de la distribución de ingresos, y 32 por ciento para la mediana de la distribución.

---

5 Cord et al. (2014).

6 Banco Mundial (2011).

7 Este documento se preparó como documento de antecedentes para la publicación del Banco Mundial Desigualdad salarial en América Latina: comprender el pasado para prepararse para el futuro (Messina y Silva, 2018). Estos resultados originales han sido replicados recientemente en un documento de trabajo del BID Veinte años de desigualdad salarial en América Latina. (Messina y Silva, 2019).

Además, vemos que esta caída en la prima de educación se ha asociado con una caída constante en la prima de experiencia, que se ha acelerado desde principios de la década de 2000. Los trabajadores con más experiencia han visto reducida su prima de experiencia casi a la mitad con respecto a los trabajadores más jóvenes. Este fue el primer documento que destacó la disminución en la prima de experiencia en toda la región, mientras que la literatura anterior se había centrado principalmente en la educación y las brechas de género.

Un factor plausible para explicar por qué se está dando esta dinámica es la obsolescencia de las habilidades entre los grupos de mayor edad. Como explora la Viñeta 5, la creciente mecanización y automatización de sectores que tradicionalmente han sido intensivos en el uso de mano de obra (manufactura y servicios) ha estado cambiando la naturaleza del mercado laboral en la región, con efectos heterogéneos entre países. Otra explicación, discutida con más detalle en Levy y López-Calva<sup>8</sup>, podría tener que ver con las distorsiones que asignan recursos hacia empresas menos productivas que requieren trabajadores menos educados. Sin embargo, hay muchos otros factores potenciales que podrían estar detrás de estas tendencias, y se necesita más investigación para probar la demanda, la oferta y los factores institucionales que pueden ayudar a explicar la reversión de la desigualdad de ingresos en ALC.

## Referencias

Cord, Louise, Oscar Barriga Cabanillas, Leonardo Lucchetti, Carlos Rodríguez Castelan, Liliana D. Sousa, Daniel Valderrama. 2014. "Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis." Policy Research Working Paper 7146. Washington, DC: Banco Mundial.

Levy, Santiago, y Luis F. López-Calva. 2020. "Persistent Misallocation and the Returns to Education in Mexico." *The World Bank Economic Review* 34 (2): 284–311. [doi.org/10.1093/wber/lhy017](https://doi.org/10.1093/wber/lhy017).

Messina, Julián y Joana Silva. 2018. *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future*. Washington, DC: Banco Mundial.

Messina, Julián y Joana Silva. 2019. "Twenty Years of Wage Inequality in Latin America". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. *Regional Human Development Report 2021, Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean*. New York: PNUD.

Banco Mundial. 2011. *A break with history: fifteen years of inequality reduction in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.

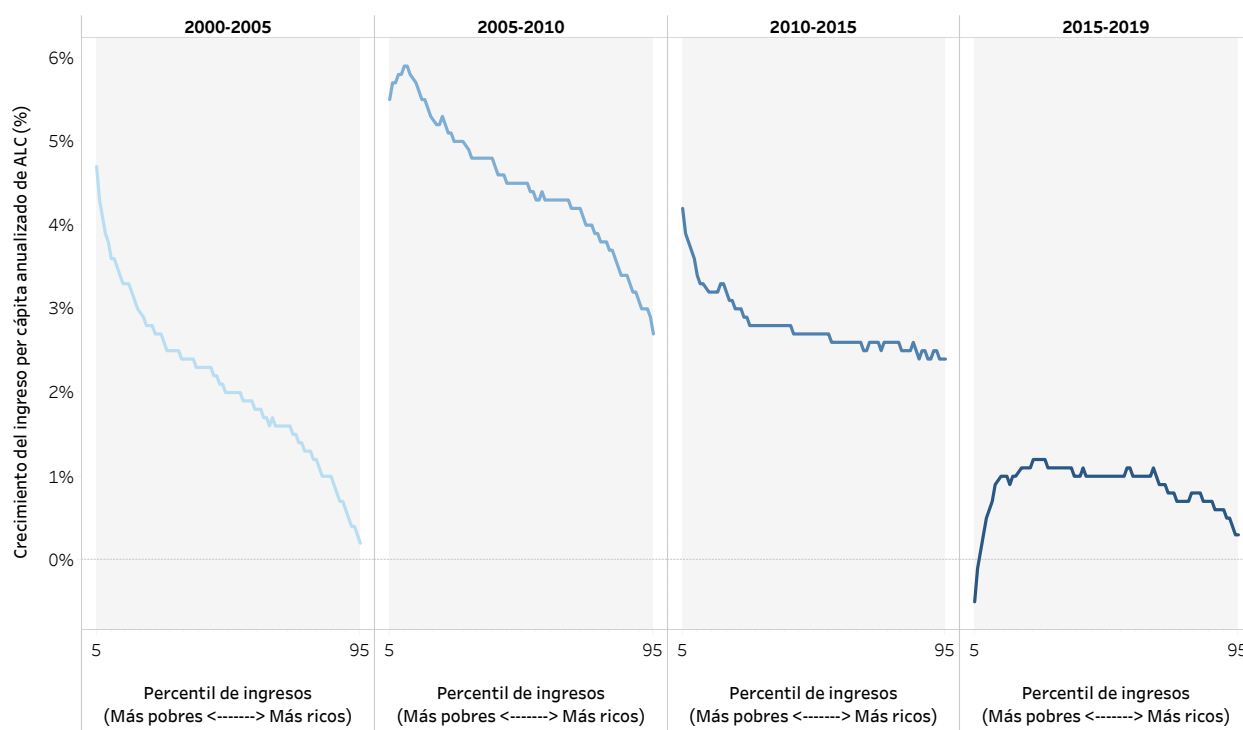
---

8 Levy y López-Calva (2019).

## Viñeta 4

# ¿QUIÉN SE BENEFICIA DEL CRECIMIENTO?: UNA MIRADA A LA CAMBIANTE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Si bien el crecimiento en ALC ha sido generalmente pro-pobre durante las últimas décadas, su naturaleza progresiva se ha ido perdiendo.



Fuente: Datos del Banco Mundial LAC Equity Lab Tablero “Economic Growth – Growth Incidence Curve (GIC)” ([www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/economic-growth/growth-incidence-curve](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/economic-growth/growth-incidence-curve)). (Septiembre 2021 update)

Nota: Para los períodos 2000-2005, 2005-2010 y 2010-2015 el agregado regional que se muestra se basa en la serie “América Latina y el Caribe (Antiguo)”. Para el período 2015-2019, el agregado regional que se muestra se basa en la serie “América Latina y el Caribe (Nuevo)”.

La desigualdad de ingresos ha disminuido en ALC en las últimas décadas. De hecho, en la mayoría de los países de la región, la desigualdad era menor alrededor de 2018 que alrededor de 1990. Sin embargo, las personas en ALC informan constantemente que la brecha entre ricos y pobres se está ampliando. Esto lo observamos en las encuestas de percepción, pero también en los crecientes conflictos sociales y en los recientes procesos electorales muy polarizados que se han dado en la región. En los últimos dos años, esta preocupación se ha reflejado en protestas generalizadas en toda la región, en las que los ciudadanos mencionan la preocupación por la desigualdad como un factor motivador clave (ver Viñeta 18).

¿Qué explica esta disonancia entre lo que nos dicen las medidas de desigualdad y lo que la gente percibe en ALC? Una de las razones de este aparente “desajuste” entre los patrones observados y los patrones percibidos puede deberse a la forma en que medimos la desigualdad y las limitaciones de estas medidas para capturar los aspectos de la desigualdad que realmente importan a los ciudadanos. Por ejemplo, las medidas tradicionales de desigualdad (como el coeficiente de Gini) son problemáticas porque no son sensibles a los cambios en la forma de la distribución o a lo que sucede en diferentes partes de la distribución (particularmente las colas).

Esta viñeta explora este “rompecabezas de la desigualdad” al observar cómo las personas a lo largo de la distribución del ingreso se han beneficiado de manera diferente de las ganancias del crecimiento económico en las últimas décadas. Para ello, el gráfico utiliza datos del tablero “*LAC Equity Lab*” del Banco Mundial<sup>9</sup> sobre la incidencia del crecimiento económico en la región. Usando su agregado construido de 18 países de la región, este gráfico traza las “Curvas de incidencia de crecimiento” de ALC durante el período 2000-2019 divididas en 4 períodos de tiempo, cada uno de los cuales abarca aproximadamente 5 años (tenga en cuenta que el período de tiempo final cubre 4 años y termina en 2019, dada la disponibilidad de datos). Para cada uno de estos períodos de 5 años, la figura muestra el crecimiento promedio anualizado de cada percentil de ingresos entre los percentiles 5 y 95 (que van desde los percentiles de ingresos más pobres a la izquierda hasta los percentiles de ingresos más ricos a la derecha). Por lo tanto, si el gráfico resulta tener una pendiente negativa (mayor a la izquierda que a la derecha), podemos interpretar que el crecimiento en el período fue favorable a los pobres (lo que significa que el ingreso de los pobres estaba creciendo a un ritmo más rápido que el de los ricos). Si el gráfico tiene pendiente positiva (más alto a la derecha que a la izquierda), podemos interpretar lo contrario.

Al observar la evolución del gráfico a lo largo del tiempo, vemos que, si bien el crecimiento en ALC ha sido generalmente favorable a los pobres durante las últimas décadas, su naturaleza progresiva se ha ido aplanando. Este cambio podría explicarse en parte por el auge de las materias primas que caracterizó a las economías de la región a principios de este período, que modificó los precios relativos a favor de los sectores no transables intensivos en mano de obra poco calificada y que culminó alrededor de 2013. Este movimiento de la curva de incidencia del crecimiento implica que el patrón de crecimiento de la economía ha sido tal que los pobres ya no son el grupo que más se beneficia. Esto respalda la noción de que la historia de la disminución de la desigualdad en la región puede no ser tan simple como parece a primera vista. De hecho, una mirada dinámica a través de toda la distribución complica la historia.

Además, es importante señalar que a este gráfico le faltan dos datos muy importantes: lo que sucede en los extremos de la distribución (el 5 % más pobre y el 5 % más rico) y lo que sucede en los demás países de ALC (aquí solo se incluyen 18 países). Lamentablemente, esta información no se encuentra debido a limitaciones de datos. De hecho, es muy difícil capturar con precisión lo que sucede en la parte inferior y superior de la distribución del ingreso, y saber qué sucede en cualquier punto de la distribución en países con datos de encuestas de hogares limitados. Sin embargo, han surgido nuevas medidas que intentan capturar los ingresos en la parte superior y reportan niveles de desigualdad mucho más altos. Por ejemplo, si observamos un gráfico similar producido por el *New York Times*<sup>10</sup> sobre la incidencia del crecimiento cambiante en los Estados Unidos (el gráfico que inspiró este), vemos que la mayor parte de la acción ocurre en la parte superior de la distribución del ingreso (en el Top 1%). Estudios recientes sugieren que es probable que un patrón similar también sea cierto en ALC. Por ejemplo, un estudio reciente sobre Brasil encontró que entre 2001 y 2015, la participación en los ingresos del 1% superior aumentó del 26,2% al 28,3% (y la participación en los ingresos del 10% aumentó del 54,3% al 55,6%).<sup>11</sup> De hecho, la concentración del ingreso en la parte superior, cuando es posible medirla, parece haber aumentado.

---

9 Banco Mundial (2021).

10 Leonhardt (2017).

11 Morgan (2017).

Si bien se puede argumentar que el aumento de la desigualdad no es malo *per se* (por ejemplo, en algunos casos puede servir como un incentivo para avanzar o puede mejorar la productividad), por lo general se asocia con patrones de exclusión económica, social y política, y conduce a costos significativos para la sociedad. Estos costos se manifiestan de diferentes maneras, que van desde asimetrías de poder hasta distorsiones políticas, cohesión social débil y falta de inversión persistente. Por lo tanto, si los países de ALC quieren avanzar en su consolidación como sociedades de clase media fuertes y cohesionadas, deberán seguir enfrentando el desafío de la desigualdad. Además, tendrán que hacerlo yendo “más allá de los promedios, más allá de los ingresos y más allá del presente”, como sostiene el Informe sobre Desarrollo Humano 2019<sup>12</sup> del PNUD.

## Referencias

Leonhardt, David. 2017. “Our Broken Economy, in One Simple Chart.” *The New York Times*. 7 Agosto 2017. [www.nytimes.com/interactive/2017/08/07/opinion/leonhardt-income-inequality.html](http://www.nytimes.com/interactive/2017/08/07/opinion/leonhardt-income-inequality.html)

Morgan, Marc. 2017. “Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015”. WID.world Working Paper Series Number 2017/12.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2019. *Human Development Report 2019, Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*. New York: PNUD.

Banco Mundial. 2021. LAC Equity Lab: Economic Growth – Growth Incidence Curve (GIC). [www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/economic-growth/growth-incidence-curve](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/economic-growth/growth-incidence-curve).

---

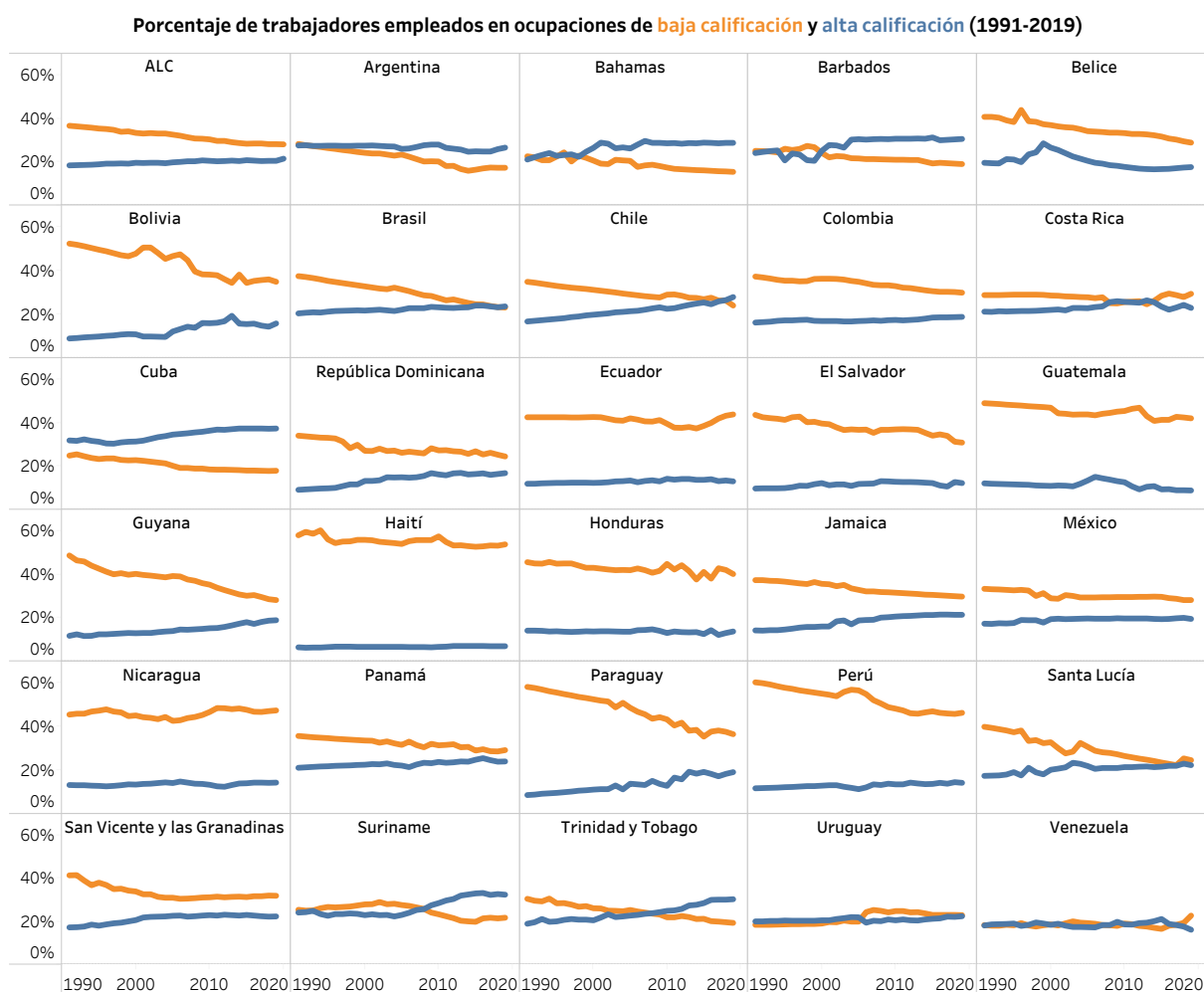
12 PNUD (2021).



## Viñeta 5

# “VOLVERÉ”... (PARA QUITARTE EL TRABAJO): AUTOMATIZACIÓN Y POLARIZACIÓN LABORAL

Se espera que la tecnología tenga un efecto polarizador en los empleos en las economías desarrolladas, aumentando la proporción de empleos de baja y alta calificación. En ALC, sin embargo, la evidencia es mixta hasta el momento.



Fuente: ILOStat (Empleo por sexo y ocupación - estimaciones modeladas de la OIT, noviembre de 2020).

Nota: Según la CIUO-08, las ocupaciones se clasifican en habilidades bajas, medias (no se muestra) y altas. Las ocupaciones de alta calificación incluyen las categorías ISCO-08 1 (Gerentes), 2 (Profesionales) y 3 (Técnicos y profesionales asociados). Las ocupaciones de baja calificación incluyen la categoría 96 combinada de la CIUO-08 notificada (Ocupaciones elementales y trabajadores agrícolas, forestales y pesqueros cualificados). Si bien ISCO-08 solo clasifica la categoría 9 (ocupaciones elementales) como de baja calificación, debido a clasificaciones erróneas de datos subyacentes, las estimaciones modeladas de la OIT combinan y estiman conjuntamente las categorías 6 y 9 para garantizar una clasificación consistente e internacionalmente comparable.

La evolución de la tecnología siempre ha dado forma a los resultados económicos y sociales al determinar cómo se organizan las personas para producir bienes y servicios. Este proceso está salpicado ocasionalmente por discontinuidades tecnológicas, donde los cambios son abruptos. Estos períodos se denominan revoluciones industriales.

La llamada Cuarta Revolución Industrial es exactamente eso: un período de discontinuidad tecnológica. Pero, ¿por qué es diferente de períodos anteriores? La tecnología está cambiando mucho más rápido que nunca. Los ciclos son más cortos y la obsolescencia se manifiesta mucho más rápido. El ritmo y la velocidad del cambio están superando, hasta el momento, nuestra capacidad de adaptación. Además, la tecnología ha permitido la externalización de partes del proceso productivo y, por lo tanto, ha transformado las relaciones laborales, en muchos casos transfiriendo riesgos del empleador al empleado. Finalmente, la actual ola de mejoras tecnológicas es, cada vez más, capaz de desarrollar máquinas que realizan el tipo de tareas que no pensábamos que fueran susceptibles de automatización. Si bien estábamos acostumbrados a las máquinas que reemplazan el trabajo rutinario/predecible, ahora nos enfrentamos a la realidad de que los robots también pueden realizar tareas no rutinarias.

Para entender el problema, es importante considerar que toda ocupación se compone de un conjunto de tareas. Algunas de estas tareas son rutinarias, otras no rutinarias, algunas manuales y algunas cognitivas. Por ejemplo, un abogado puede pasar mucho tiempo haciendo mucho papeleo (es decir, una tarea de rutina), pero la ocupación requiere una cantidad significativa de razonamiento (es decir, una tarea cognitiva). Esto es importante porque las máquinas reemplazan las tareas, no los trabajos. Por ejemplo, el empleo en los servicios de limpieza no desapareció por la irrupción de la aspiradora. En cambio, los empleados en el sector de la limpieza pudieron dedicar menos tiempo a barrer y reasignar su tiempo a otras tareas de limpieza (quizás más productivas). Esto es así porque el conjunto de tareas que componen esa ocupación son diversas y contienen una serie de tareas no rutinarias que no son fácilmente reemplazables. Ahora, consideremos el caso paradigmático de los cajeros. Dado que el trabajo es muy intenso en tareas rutinarias (en pocas palabras, sacar o ingresar dinero en las cuentas), fue fácilmente reemplazado por cajeros automáticos.

De hecho, se ha documentado en gran medida que en los países desarrollados ha disminuido la proporción de trabajos intensivos en tareas rutinarias (generalmente asociados con trabajos de “calificación media”), mientras que aquellos intensivos en tareas no rutinarias, tanto manuales como cognitivas (generalmente asociados con “trabajos de baja calificación” y “alta calificación”, respectivamente), han aumentado en un fenómeno conocido como polarización laboral. En los países de ALC, sin embargo, no observamos claramente este patrón de polarización laboral. En conjunto, la proporción de empleo poco calificado ha disminuido lentamente, mientras que la proporción de empleo altamente calificado ha aumentado (muy) lentamente. El promedio regional de ALC, sin embargo, esconde mucha heterogeneidad. En Belice, por ejemplo, el empleo de calificación media ha aumentado mucho a expensas del empleo de alta calificación. Uruguay, por su parte, parece mostrar un patrón más alineado con la teoría de la polarización del empleo.

Algunas palabras de precaución en este punto. Primero, la región es conocida por tener arreglos laborales altamente informales, lo que podría estar asociado con una lenta adopción de tecnología y, por lo tanto, con un lento proceso de polarización laboral (si lo hubiera). En segundo lugar, no se puede inferir de este argumento que los salarios de los trabajadores altamente calificados estén aumentando en los países de ALC. De hecho, la evidencia sugiere lo contrario (ver Viñeta 3). Finalmente, es importante tener en cuenta la distinción entre factibilidad técnica y económica. Incluso si la tecnología pudiera reemplazar algunas tareas, las empresas aún podrían optar por no hacerlo debido a los altos costos de adopción o las bajas ganancias en rentabilidad.

De hecho, la adopción de nuevas tecnologías y su impacto final en los países de ALC dependerá de las estructuras ocupacionales de los países y de cómo los gobiernos y los actores del sector privado reaccionen ante el nuevo entorno. Dado que la tecnología sustituye las tareas rutinarias y manuales y complementa las no rutinarias y cognitivas, el desafío de la política es garantizar que los trabajadores tengan el tipo correcto de

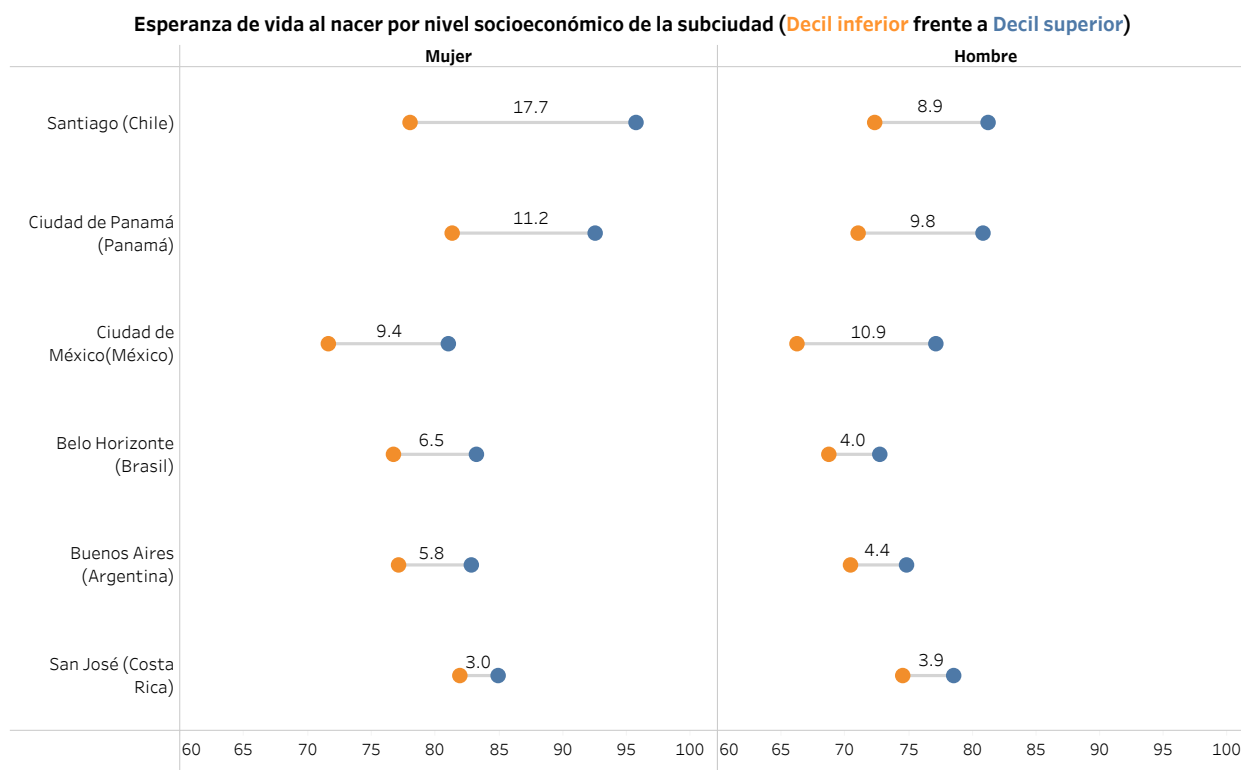
habilidades, como el pensamiento crítico, el razonamiento, las habilidades analíticas e interpersonales que las máquinas no tienen por el momento. Es posible que los países necesiten adaptar las políticas educativas, desde la educación formal hasta la capacitación en el trabajo. La política fiscal también es fundamental como medio de redistribuir las ganancias de productividad derivadas de las mejoras tecnológicas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que imponer impuestos a los robots podría desalentar su adopción y resultar en una oportunidad perdida para aumentar la productividad.

Es difícil alcanzar un equilibrio en un contexto complejo de circunstancias inciertas y temores de que una gran parte del empleo esté amenazada. Sin embargo, es importante señalar que no observamos un aumento persistente del desempleo en todo el mundo. Esto indica que el trabajo humano se está reasignando hacia nuevas ocupaciones e incluso nuevos sectores. Esto requiere políticas que preparen a los trabajadores para que puedan adaptarse al progreso técnico y adaptarse rápidamente al cambio. De lo contrario, corremos el riesgo de que las máquinas nos digan “Hasta la vista, baby”.

## Viñeta 6

# DIME DÓNDE VIVES Y TE DIRÉ POR CUÁNTO TIEMPO: DESIGUALDAD Y BRECHAS EN LA ESPERANZA DE VIDA AL INTERIOR DE LAS CIUDADES

En algunas ciudades latinoamericanas, el lugar donde vives importa por cuánto tiempo vives. Las personas que viven en áreas más ricas tienen expectativas de vida sistemáticamente más altas que las personas que viven en áreas más pobres: hasta 18 años para las mujeres en Santiago.



Fuente: Datos de la Tabla 2 en Usama Bilal, P., Marcio Alazraqui, Waleska T. Caiaffa, Nancy Lopez-Olmedo, Kevin Martinez-Folgar, J. Jaime Miranda, Daniel A. Rodríguez, Alejandra Vives y Ana V. Diez-Roux. "Desigualdades en la Esperanza de Vida en Seis Grandes Ciudades de América Latina del Estudio SALURBAL: Un Análisis Ecológico". *The Lancet Planetary Health* 3.12 (2019): E503-510. Web.

A medida que las desigualdades se manifiestan en los territorios, la ubicación se convierte en un lente de importancia crítica para pensar en cómo las oportunidades están desigualmente disponibles para las personas. Si bien muchas medidas tradicionales de las desigualdades territoriales analizan las disparidades en el PIB, es importante pensar en cómo se manifiestan las disparidades espaciales más allá de los ingresos.

Quizás más relevantes que las desigualdades en el PIB per cápita son las desigualdades en la provisión de bienes y servicios públicos, que tienen implicaciones importantes para dimensiones clave del bienestar como la educación y la salud.

Las desigualdades en salud a menudo se capturan ampliamente comparando medidas de esperanza de vida al nacer entre grupos. Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 del PNUD<sup>13</sup>, las brechas en la esperanza de vida al nacer se están reduciendo entre los países con niveles bajos de desarrollo humano y los países con niveles muy altos de desarrollo humano (según lo medido por el IDH). Si bien estamos viendo una convergencia en la capacidad básica de vivir una vida larga y saludable, impulsada principalmente por el hecho de que los avances logrados en la esperanza de vida entre los países con un IDH bajo fueron tres veces mayores que los avances logrados en países con un IDH muy alto, la brecha aún sigue siendo inaceptablemente alta. Se espera que las personas de los países con un IDH bajo vivan 19 años menos que las de los países con un IDH muy alto.

Si bien las brechas en la esperanza de vida al nacer entre los países se están reduciendo, la evidencia disponible muestra que las brechas en la esperanza de vida dentro de los países están aumentando (por ejemplo, en Canadá, Dinamarca, Finlandia, Japón, el Reino Unido, los EE. UU. y varios países de Europa Occidental).<sup>14</sup> Hay mucha menos evidencia disponible sobre este tema en el contexto de los países en desarrollo, y donde está disponible, a menudo explora las desigualdades entre áreas rurales/urbanas o se analiza a nivel municipal (ver, por ejemplo, en Chile). Muy pocos estudios se acercan más para explorar las desigualdades dentro de las ciudades.

En ALC, las ciudades son una unidad de análisis importante para comprender las disparidades espaciales, ya que albergan a la mayoría de la población (el 81% de la población de ALC vive en ciudades<sup>15</sup>, la proporción más alta entre las regiones en desarrollo) y son notorias por sus altos niveles de desigualdad. Un estudio reciente de Bilal et al nos ayuda a arrojar luz sobre las disparidades espaciales en la esperanza de vida dentro de la ciudad.<sup>16</sup> Utilizando datos de Ciudad de Panamá, Santiago, Ciudad de México, Buenos Aires, Belo Horizonte y San José, los investigadores miden las brechas en la esperanza de vida al nacer entre áreas con diferentes niveles socioeconómicos.

Este gráfico muestra los resultados de ese estudio, que revelan una brecha sistemática en la esperanza de vida entre las personas que viven en las zonas más ricas (decil superior) y las personas que viven en las zonas más pobres (decil inferior) de estas ciudades. Para las mujeres, esta brecha llega hasta los 18 años (en Santiago), y para los hombres esta brecha llega hasta los 11 años (en la Ciudad de México). Las brechas más pequeñas tanto para mujeres como para hombres se dieron en San José. Se necesita más investigación para comprender los principales impulsores de estas brechas en diferentes contextos, incluido el papel de las disparidades ambientales (como la exposición a la contaminación del aire o el riesgo de desastres), las disparidades en los servicios públicos (como el acceso a una atención médica de calidad o la disponibilidad de servicios limpios), servicios de agua y saneamiento), o disparidades en otras condiciones de vida (como alta incidencia de delincuencia y violencia).

Cuando surgen disparidades espaciales en dimensiones relacionadas con la provisión de servicios públicos, como educación o salud, esto puede verse como una señal importante de déficit de gobernabilidad. Siguiendo a O'Donnell,<sup>17</sup> el estado debe actuar como punto focal de la identidad colectiva y debe ser igualmente sensible a las necesidades de todos los ciudadanos, independientemente de dónde vivan dentro del

---

13 PNUD (2019).

14 Ibidem.

15 UNDESA (2018).

16 Bilal et al. (2019).

17 O'Donnell (2010).

territorio. Desafortunadamente, la presencia del Estado tiende a ser discontinua en el espacio.<sup>18</sup> El Estado y su eficacia en la prestación de servicios públicos a menudo se distribuyen de manera desigual, dejando a muchas regiones sistemáticamente desatendidas y sus poblaciones excluidas. Entonces, si realmente queremos “no dejar a nadie atrás” a medida que avanzamos hacia el logro de los ODS en ALC, abordar las desigualdades territoriales debe ser una prioridad.

## Referencias

Bilal, Usama, Marcio Alazraqui, Waleska T. Caiaffa, Nancy Lopez-Olmedo, Kevin Martinez-Folgar, J. Jaime Miranda, Daniel A. Rodriguez, Alejandra Vives, y Ana V. Diez-Roux. 2019. “Inequalities in Life Expectancy in Six Large Latin American Cities from the SALURBAL Study: An Ecological Analysis.” *The Lancet. Planetary Health* 3 (12): e503–10. [doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30235-9](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30235-9).

Ceriani, Lidia, y Luis Felipe López-Calva. 2017. “State Discontinuity.” Background Note, World Development Report 2017. Washington, DC: Banco Mundial.

O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford Studies in Democratization. Oxford: Oxford University Press.

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2018. *World Urbanization Prospects 2018*. New York: UNDESA.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2019. *Human Development Report 2019, Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*. New York: PNUD.

---

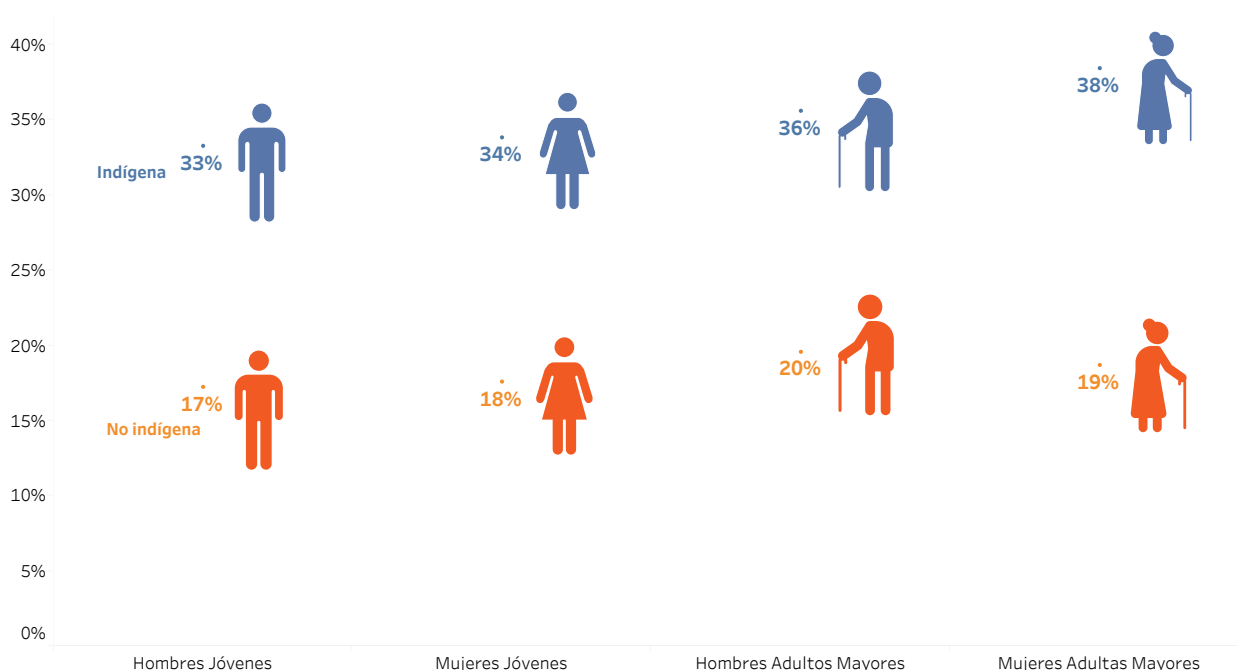
<sup>18</sup> Ceriani y López-Calva (2017).

## Viñeta 7

# NO ES PAÍS PARA MUJERES INDÍGENAS, ADULTAS MAYORES: EL DESAFÍO DE LA DISCRIMINACIÓN

Los pueblos indígenas en América Latina reportan tasas de discriminación mucho más altas que las personas no indígenas de todos los géneros y edades.

“¿Te describirías como parte de un grupo que es discriminado en tu país?”.  
Porcentaje de la población que responde “Sí” (promedio de ALC 2010-2015)



Fuente: Datos de Latinobarómetro. Cálculos de los autores.

Nota: Predicciones de una estimación probit donde se grafican las interacciones de variables dummy para indígena, edad (>50 años) y género. También se incluyen dummies de año y país. Datos de las olas de Latinobarómetro de 2010, 2011 y 2015.

“¿Te describirías a ti mismo como parte de un grupo que es discriminado en tu país?” A principios de esta década un pico de más del 40% de los bolivianos, el 30% de los brasileños y casi el 35% de los guatemaltecos respondieron “Sí” a esta pregunta. La percepción de la discriminación, cualquiera que sea la forma en que la gente la sienta, es un problema en muchos países de ALC. En promedio, el 17% de todos los latinoamericanos reportaron que se percibían a sí mismos como parte de un grupo que fue discriminado en 2015. Sin embargo, estos números promedio ocultan la gran heterogeneidad entre los diferentes grupos de la población. Como sabemos, cuando se trata de discriminación, ciertos grupos se ven mucho más afectados que otros. La discriminación puede tener lugar a lo largo de muchos ejes, aunque algunos de los más comunes son la raza, el género, la edad, la orientación sexual y la discapacidad.

Utilizando datos de la encuesta de percepción de Latinobarómetro, este gráfico resume las respuestas agrupadas de todos los latinoamericanos entrevistados entre 2010 y 2015, desagregados por género, edad y si son indígenas o no. Los datos muestran una brecha de 21 puntos porcentuales en la proporción que respondió “Sí” a la pregunta entre el grupo que enfrenta la menor discriminación (hombres jóvenes no indígenas) y el grupo que enfrenta la mayor discriminación (mujeres indígenas mayores). Como muestra esta figura, las respuestas de hombres y mujeres no difieren mucho, ni tampoco las respuestas de personas mayores y jóvenes. Lo que sí vemos, sin embargo, es que las respuestas de los pueblos indígenas y no indígenas difieren sistemáticamente. En América Latina, los indígenas reportan índices de discriminación mucho más altos que los no indígenas de todos los géneros y edades.

La discriminación no solo es intrínsecamente injusta y dañina, sino que también puede tener consecuencias instrumentales para el desarrollo. Cuando la discriminación tiene lugar en el mercado laboral, puede limitar la eficiencia, ya que impide que ciertas personas generen ingresos y contribuyan activamente al crecimiento. Una forma de pensar en la generación de ingresos del hogar es el enfoque basado en activos.<sup>19</sup> En resumen, este enfoque argumenta que los hogares generan ingresos acumulando activos (por ejemplo, ganando capital humano a través de la educación superior), utilizando esos activos de forma intensiva (por ejemplo, poniendo la educación a trabajar en el mercado laboral) y obteniendo rendimientos de esos activos (por ejemplo, recibiendo un salario justo por el trabajo). Sin embargo, si existen barreras estructurales (como la discriminación) que impiden que los hogares acumulen, usen y/u obtengan rendimientos de los activos de manera efectiva, tanto las personas como los países perderán este potencial económico sin explotar. La figura sugiere que en América Latina, este puede ser el caso de muchos pueblos indígenas.

La discriminación está estrechamente relacionada con la noción de igualdad de oportunidades, comúnmente descrita como la necesidad de garantizar un “campo de juego nivelado”. Esto sugeriría que las circunstancias fuera del control de uno (como la raza, el género, la edad, la orientación sexual, el estado de discapacidad) no deberían determinar las posibilidades de progreso de uno. Esto está asociado con la idea rawlsiana de “justicia como equidad”. Cuando se produce discriminación, el campo de juego es sistemáticamente desigual, lo que crea una dinámica en la que es probable que las desigualdades persistan en el tiempo y se transmitan de una generación a la siguiente. De esta manera, la discriminación interactúa con la igualdad de oportunidades para influir en la igualdad de resultados (una noción ex-post que se refiere a la forma en que se distribuyen los recursos entre la sociedad).

Un artículo de 2019 de Campos-Vázquez y Medina-Cortina<sup>20</sup> arroja luces sobre los efectos a largo plazo de la discriminación en ALC. Aprovechando una encuesta única en México, muestran cómo el color de la piel afecta la movilidad intergeneracional. El documento muestra cuánto importa la riqueza de los padres de un individuo para determinar su estado de riqueza actual, diferenciando entre tres grupos de color de piel: “blanco”, “moreno claro y moreno medio” y “moreno y moreno oscuro”.<sup>21</sup> Los resultados de los autores indican que aquellos en el grupo clasificado como “blanco” no solo tienen más probabilidades de permanecer en los quintiles de ingresos más altos, sino que también tienen más probabilidades de ascender, independientemente del quintil en el que nacieron. Casi el 90 por ciento de las personas clasificadas como “blancas” que comenzaron en los quintiles más ricos (Q4 y Q5) se quedaron allí. En comparación, solo el 67 por ciento de las personas clasificadas como “morenas claras y medianas” y el 57 por ciento de las personas clasificadas como “morenas y morenas oscuras” que nacieron en los quintiles más ricos se quedaron allí. Además, entre los nacidos en el quintil más pobre (Q1), los del grupo de color de piel “blanco” tenían muchas más probabilidades de ascender a los quintiles más ricos. Mientras que el 51 por ciento de las personas clasificadas como “blancas” que nacieron en el quintil más pobre ascendieron a los quintiles más ricos, solo el 23 por ciento de las personas clasificadas como “morenas claro y medio” y el 15 por ciento de

---

19 López-Calva y Rodríguez-Castelán (2016).

20 Campos-Vázquez y Medina-Cortina (2019).

21 Los datos sobre el color de la piel fueron recopilados en la encuesta por entrevistadores capacitados utilizando la paleta de 11 tonos de piel desarrollada por el Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina (PERLA) de la Universidad de Princeton y luego agregados en las categorías utilizadas en el análisis de la siguiente manera: blanco (PERLA 1-3), moreno claro y medio (PERLA 4-5), moreno y moreno oscuro (PERLA 6-11).



las personas clasificadas como “morenas y morenas oscuras” fueron capaces de hacerlo. En general, los hallazgos sugieren que entre los más pobres, la movilidad ascendente está fuertemente restringida por el color de la piel.

Si los países quieren “no dejar a nadie atrás” en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, deben tomar medidas para reducir la discriminación. Si bien las políticas para garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de acumular, usar y recibir retornos justos de sus activos son fundamentales para promover un “campo de juego más equitativo”, también debemos pensar en cómo cambiar las normas sociales dañinas. Si no cambiamos también las instituciones informales que sustentan la discriminación, simplemente cambiar las leyes formales será insuficiente para promover el cambio de comportamiento. En su papel de “punto focal” para coordinar el comportamiento, la ley formal puede ayudar a impulsar este cambio de norma.

## Referencias

Campos-Vazquez, Raymundo y Eduardo M. Medina-Cortina. 2019. “Skin Color and Social Mobility: Evidence From Mexico.” *Demography* 56, 321–343. [doi.org/10.1007/s13524-018-0734-z](https://doi.org/10.1007/s13524-018-0734-z).

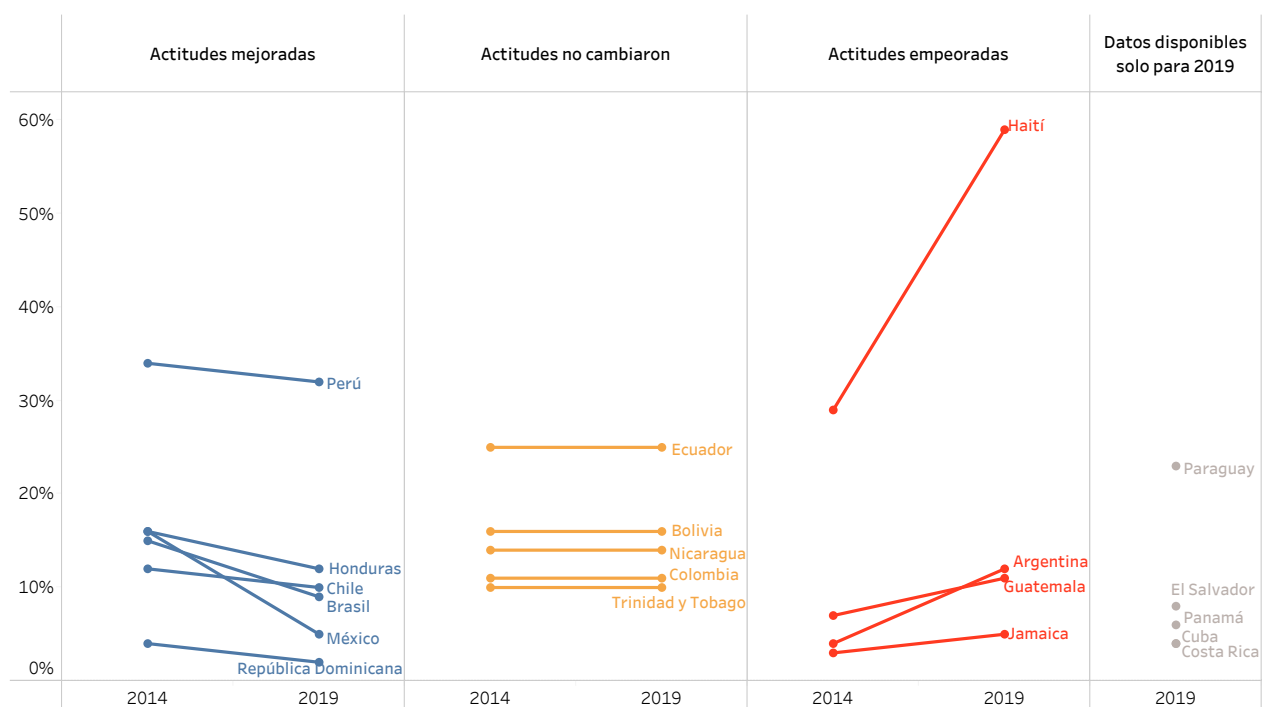
López-Calva, Luis Felipe y Carlos Rodríguez-Castelán. 2016. “Pro-Growth Equity: A Policy Framework for the Twin Goals”. Policy Research Working Paper 7897. Washington, DC: Banco Mundial.

## Viñeta 8

# “Y LA CULPA NO ERA MÍA”: NORMAS SOCIALES PELIGROSAS Y LA URGENTE NECESIDAD DE REINVENTAR NUESTRO MUNDO

Las normas sociales contra la violencia de pareja íntima han tardado en cambiar en ALC. En los últimos 5 años, solo han mejorado en el 40% de los países de ALC con datos disponibles.

Porcentaje de mujeres que están de acuerdo con la frase “se justifica que un esposo/pareja golpee a su esposa/pareja bajo ciertas circunstancias”



Fuente: Base de datos de género, instituciones y desarrollo de estadísticas de desarrollo internacional de la OCDE (Edición 2014 y 2019).

La violencia de género se manifiesta en una variedad de formas físicas, sexuales y psicológicas y es una de las principales causas de muerte de mujeres en todo el mundo. Según un informe de UNODC de 2018<sup>22</sup>, casi el 60% de todos los homicidios de mujeres en 2017 fueron cometidos por una pareja íntima o un miembro de la familia, lo que significa que el hogar es el lugar más probable para que las mujeres sean asesinadas. Esta noción de asesinato relacionado con el género se conoce ampliamente como “femicidio” o “feminicidio”, y

22 UNODC (2018).

es un desafío clave que enfrentan los países de ALC. De hecho, de los 25 países del mundo con el mayor número de femicidios en 2004-2009, 14 de ellos estaban en ALC.<sup>23</sup>

Vivir libre de violencia no es solo un derecho humano, sino un funcionamiento fundamental que permite a las mujeres llevar adelante la vida que tienen motivos para valorar. Desde la perspectiva del enfoque de capacidades, donde la libertad humana y el acceso a oportunidades son los principios del desarrollo humano, las mujeres que son vulnerables a la violencia dentro del hogar experimentan la falta de integridad corporal como una privación de capacidad fundamental. Como argumenta el trabajo de Martha Nussbaum sobre la mujer y el desarrollo humano<sup>24</sup>, la integridad corporal es la capacidad de circular libremente de un lugar a otro, estar a salvo de agresiones y violencia sexual y disfrutar de los derechos reproductivos. En otras palabras, es imperativo que el desarrollo humano habilite las condiciones sociales (leyes, políticas e intervenciones) que aseguren la integridad corporal de las mujeres y eliminen esta privación de capacidades. Los países de la región han estado trabajando para responder a este desafío crítico mediante la revisión o ampliación de su legislación para tipificar como delito el femicidio. Dieciocho países de la región han adoptado leyes en los últimos años, esbozando definiciones nacionales del concepto y creando marcos para procesarlo. Costa Rica y Venezuela estuvieron entre los primeros países en adoptar leyes en 2006. A esto le siguió una cascada de otros países, con Uruguay adoptando legislación más recientemente en 2017.<sup>25</sup>

Ahora bien, es importante señalar que, si bien las leyes formales son un paso importante para eliminar la violencia contra las mujeres, son insuficientes por sí solas. Hay un llamado a la acción del Estado que va más allá de tipificar como delito el femicidio y fortalecer las penas, para promulgar leyes enfocadas en la prevención y protección, investigación y reparación<sup>26</sup>. Además, como señala Jeni Klugman,<sup>27</sup> “lidiar solo con las consecuencias de la violencia tiene debilidades obvias, entre otras cosas, que las causas de la violencia pueden pasar desapercibidas. Esto apunta a la importancia de cambiar las normas que causan o al menos sancionan o toleran la violencia, y cómo la comprensión de las leyes y las reformas legales pueden servir para cambiar las normas”. De hecho, las normas sociales son una parte clave para abordar este desafío.

Las normas sociales sobre la aceptabilidad de la violencia contra las mujeres en el hogar pueden ser extremadamente peligrosas y, como este gráfico muestra utilizando datos de la OCDE<sup>28</sup>, estas normas siguen siendo muy frecuentes en muchos países de ALC. Por ejemplo, en países como Haití y Perú, la proporción de mujeres que están de acuerdo con la afirmación de que “se justifica que un esposo/pareja golpee a su esposa/pareja bajo ciertas circunstancias” alcanzó el 59% y el 32% respectivamente en 2019. Si bien las normas sociales pueden ser difíciles de cambiar es importante tener en cuenta que en muchos países de ALC estas normas permanecen estancadas o “empeoran” (lo que significa que la proporción de mujeres que están de acuerdo con esa declaración está aumentando) en los últimos cinco años. De hecho, de los 15 países que tenían datos disponibles para 2014 y para 2019, estas normas “mejoraron” en 6 países, no cambiaron en cinco y “empeoraron” en cuatro. Esto significa que en los últimos 5 años, las normas sociales contra la violencia de pareja íntima solo han mejorado en el 40% de los países de ALC con datos disponibles. Si bien estos hechos son poco alentadores, creo que estamos viviendo un momento en que las cosas están cambiando. Millones de mujeres en todo el mundo se atreven a hablar y salir a las calles para exigir el fin de la violencia de género. Solo en ALC en 2018, se llevaron a cabo manifestaciones en Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela, Guatemala, Perú y Argentina. El llamado a la acción para exigir el #NiUnaMenos se ha extendido rápidamente por toda la región y los actores internacionales también están trabajando para promover el cambio. Por ejemplo, la UE y la ONU se han unido recientemente para lanzar la Iniciativa Spotlight<sup>29</sup> para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. En ALC, Spotlight se implementará en Argentina, Salvador, Guatemala, Honduras y México y respaldará las leyes que promueven

---

23 Nowak (2012).

24 Nussbaum (2012).

25 UNODC (2018).

26 ONU Mujeres (2018).

27 Klugman (2017).

28 OCDE (2019).

29 Spotlight Initiative (2022).

la igualdad de género, fortalecen las instituciones, cambian las normas culturales y apoyan la investigación sobre este tema.

Necesitamos trabajar en todos los frentes diferentes para lograr un cambio significativo. En palabras de Cecilia Suárez, la actriz mexicana que pronunció un discurso hermoso y reflexivo (“Harta”) en el lanzamiento de la Iniciativa Spotlight el año pasado, “Al patriarcado hay que oponerle el corazón de cada ser humano, la inteligencia y la capacidad de imaginar las cosas de otra manera”. Nuestra imaginación es fundamental para ver el mundo desde el punto de vista de los demás, y así sentar las bases para construir un mundo más equitativo. Como Cecilia explicó (citando las palabras de Grace Paley),<sup>30</sup> “Necesitamos la imaginación para comprender lo que ocurre a las personas que nos rodean, para intentar comprender las vidas de los demás... es potencialmente el acto más importante de la imaginación, y además puede ser de provecho para el mundo”.

## Referencias

Deus, Alicia y Diana Gonzalez. 2018. *Analysis of Femicide/Feminicide Legislation in Latin America and the Caribbean and a Proposal for a Model Law*. Panama: UN Women.

Klugman, Jeni. 2017. “Gender Based Violence and the Law.” Background Paper, World Development Report 2017. Washington, DC: Banco Mundial.

Nowak, Matthias. 2012. “Femicide: A Global Problem” Research Note 14. Geneva: Small Arms Survey.

Nussbaum, Martha C. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2019. “Violence against women”. Data OCDE.

Paley, Grace. 1999. *Just as I Thought*. London: Virago.

Spotlight Initiative. 2022. [spotlightinitiative.org](https://spotlightinitiative.org).

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2018. *Global Study on Homicide: Gender-related killing of women and girls*. Vienna: UNODC.

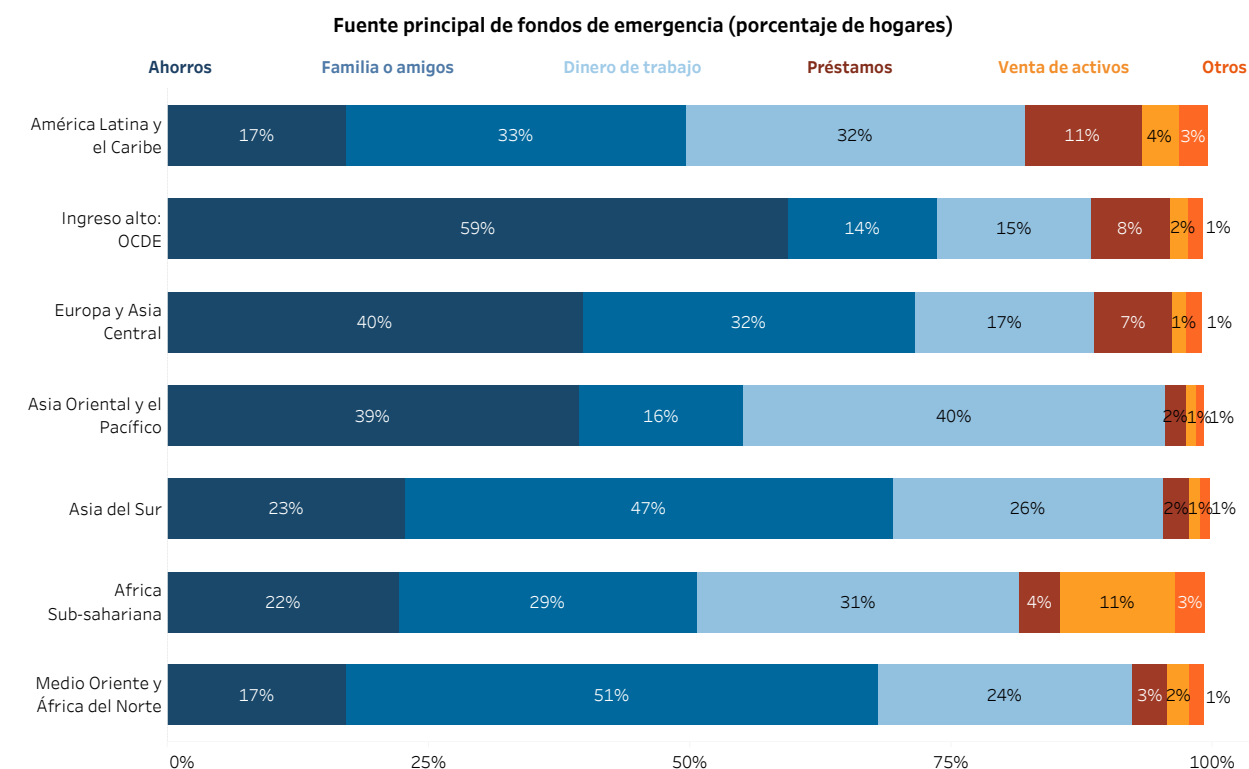
---

30 Paley (1999).

## Viñeta 9

# DEBAJO DEL COLCHÓN: AHORRAR PARA ESTAR A SALVO

Solo el 17% de los hogares en ALC usan sus ahorros en caso de emergencia.



Fuente: Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar y Jake Hess. 2018. La base de datos Global Findex 2017: Medición de la inclusión financiera y la revolución Fintech. Banco Mundial: Washington, DC.

Nota: Entre los encuestados mayores de 15 años que informaron que, en caso de emergencia, es posible que obtengan 1/20 del ingreso nacional bruto (INB) per cápita en moneda local.

Los hogares experimentan muchos tipos diferentes de impactos, que van desde enfermedades hasta sequías y tormentas severas. La capacidad de recuperarse rápidamente de las conmociones es más difícil para las familias pobres o vulnerables, dado que tienen menos activos a los que recurrir en tiempos difíciles y, por lo tanto, tienen menos capacidad para hacer frente al riesgo. Recuperarse rápidamente no significa solo volver a los niveles de consumo anteriores. La resiliencia también requiere ser capaz de proteger y reconstruir los niveles de activos que afectan la productividad del hogar a largo plazo. Por ejemplo, en caso de emergencia, una familia puede renunciar a conductas saludables preventivas (como controles o el consumo de alimentos saludables) para suavizar el consumo. Sin embargo, esto puede tener el costo de un deterioro de la salud, en cuyo caso, de hecho, aumenta la vulnerabilidad del hogar.

De hecho, millones de familias en todo el mundo están a solo una enfermedad de distancia<sup>31</sup> de la pobreza. Piense, por ejemplo, en una familia pobre que depende de los ingresos agrícolas para sobrevivir. Si un miembro sufre un accidente y no puede trabajar en la finca durante la temporada de siembra o cosecha, esta familia puede perder la principal fuente de ingresos de la que tanto depende.

Cuando enfrentan choques, los hogares adoptan estrategias para suavizar sus niveles de consumo, de modo que en los períodos en que tienen menos, aún puedan satisfacer sus necesidades básicas. La medida en que estas estrategias protegen los activos de los hogares, en particular el capital humano, es fundamental para el bienestar y la resiliencia de los hogares en el futuro. Una forma importante en la que los hogares suavizan el consumo es a través del ahorro. Sin embargo, como muestra este gráfico, según los datos de la base de datos Global Findex<sup>32</sup> para 2017, es menos probable que los hogares de ALC usen ahorros en una emergencia que los hogares de otras regiones.

Mientras en Europa y Asia Central, 4 de cada 10 hogares dependen de sus ahorros en caso de una emergencia, en ALC, menos de 2 de cada 10 hogares hacen lo mismo. En ALC, más bien, la mayoría de los hogares recurren a sus familiares o amigos en busca de apoyo. Sin embargo, en el caso de un choque que afecta a muchas personas a la vez, como un terremoto o una tormenta tropical, este mecanismo se evapora. Una de las principales razones por las que tan pocas personas en ALC dependen de los ahorros en caso de emergencia es probablemente que, para empezar, pocas personas en ALC tienen ahorros. En 2017 en ALC, solo el 38% de las personas pudieron ahorrar algún dinero el año anterior, aproximadamente la mitad de la proporción en los países de la OCDE. Además, para el 40% más pobre de la población de ALC, esta cifra es solo del 28%, en comparación con el 44% del 60% más rico.

¿Qué está impulsando este bajo nivel de ahorro en ALC? Si bien una explicación fácil puede ser que las personas no ahorran porque ganan muy poco, los datos no necesariamente sugieren que este sea el caso. Por ejemplo, ALC tiene una tasa de ahorro mucho más baja que las regiones más pobres, como el África subsahariana, donde la proporción de hogares que ahorraron dinero el año pasado alcanza el 54%.

Curiosamente, mientras que el 38% de las personas ahorra en ALC, solo el 13% de las personas lo hace en una institución financiera. Esto llama la atención si se tiene en cuenta que en ALC el 54% de las personas tiene una cuenta bancaria. Si bien esto es bajo en comparación con los países de la OCDE (donde el 95% de los hogares tienen cuentas bancarias), la pregunta sigue siendo por qué la mayoría de los que ahorran eligen hacerlo fuera de las instituciones financieras formales.

Esta discrepancia quizás refleje un gran impulso de los gobiernos de la región para la inclusión financiera *bancarizando* a los pobres. Sin embargo, como explora una publicación reciente del BID<sup>33</sup>, si bien esos esfuerzos podrían haber abordado el problema del acceso mediante la creación de cuentas bancarias para quienes no las tenían, es posible que no hayan abordado algunos problemas que determinan si los hogares las usan para ahorrar o no. La publicación identifica entre las principales razones por las que estas estrategias de inclusión financiera no han resultado en un aumento del ahorro como: (i) falta de confianza y regulación (por ejemplo, en Chile, a pesar de ser un país con un mercado financiero muy desarrollado, los datos de Findex muestran que casi la mitad de los que no tienen una cuenta bancaria citan como razón la falta de confianza), (ii) altos costos de transacción (por ejemplo, altos costos monetarios o laborales involucrados en el manejo de una cuenta de ahorros), (iii) brechas de información y conocimiento (por ejemplo, la mayoría de la población en Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú no entiende el término “tasa de interés”), (iv) presión social (por ejemplo, cuando extensas redes de familiares y amigos imponen demandas a los hogares ‘stock acumulado de ahorros’); y (v) sesgos de comportamiento (por ejemplo, falta de autocontrol o toma de decisiones sesgada por el presente).

---

31 Krishna (2011).

32 Demirgüç-Kunt (2018).

33 Frisncho (2016).

Además, el acceso a cuentas bancarias formales es desigual en ALC. De hecho, la brecha en el acceso a la banca entre el 40% más pobre y el 60% más rico en ALC es cuatro veces mayor que en las economías desarrolladas. Mientras que en los países de la OCDE existe una brecha estrecha de alrededor de 5 puntos porcentuales entre la proporción de hogares pobres y ricos con cuentas bancarias, en los países de ALC hay una diferencia de 20 puntos porcentuales entre el acceso de los que se encuentran en la parte inferior de la distribución del ingreso y los de arriba.

Las políticas para promover la banca para los pobres han tenido éxito en muchos países del mundo, como India y Chile (Pradhan Mantri's Jan-Dhan Yojana y Cuenta-RUT, respectivamente). El desafío restante, y quizás más difícil, es cambiar realmente el comportamiento de ahorro. De hecho, existe un margen considerable para mejorar los ahorros formales al incentivar a los hogares a mover su dinero de los mecanismos informales (o debajo del colchón) a las cuentas bancarias. Si bien esto no resolvería el problema del ahorro en la región, que tiene múltiples causas, podría ser un primer paso hacia el objetivo final de construir resiliencia.

## Referencias

Demirgü-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar, y Jake Hess. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Banco Mundial: Washington, DC.

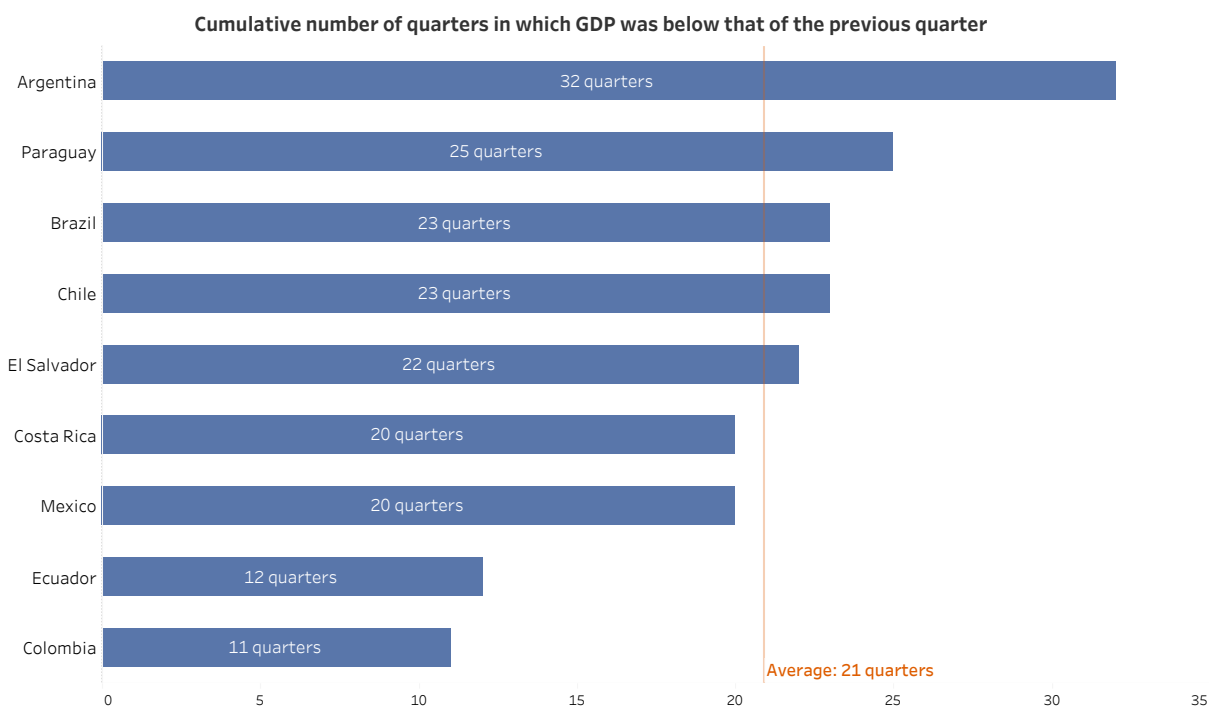
Frisancho, Verónica. 2016. "How to Raise Household Savings in LAC: Constraints and Best Practices". Technical Note DB-TN-962. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Krishna, Anirudh. 2010. *One Illness Away: Why People Become Poor and How They Escape Poverty*. Oxford: University Press.

## Viñeta 10

# ¿CAÍDAS ÉPICAS? CRISIS ECONÓMICA Y BIENESTAR DE LOS HOGARES

Los países de ALC mostraron diversos niveles de resiliencia macro después de la crisis financiera de 2008. En promedio, en 21 de 47 trimestres hubo un PIB menor al del trimestre anterior.



Fuente: Fondo Monetario Internacional

A nivel macro, la resiliencia de un país depende de su capacidad y voluntad para adoptar medidas de política para suavizar el consumo durante tiempos de choques que impactan el PIB y, en última instancia, el bienestar individual. Considere la crisis económica mundial que fue desencadenada por el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Como resultado de esta crisis que se extendió desde Wall Street al resto del mundo, el flujo del PIB (el valor total de los productos y servicios negociados en un año o, de manera equivalente, la suma de los ingresos de todos) de la mayoría de los países cayeron. En ALC, esto detuvo la senda de crecimiento constante que muchos países habían experimentado en años anteriores debido al “boom de las materias primas” y sus términos de intercambio extremadamente favorables (el precio de las exportaciones de un país en relación con sus importaciones).

En este contexto, una forma en que podemos pensar en medir la resiliencia macro de un país es contar la cantidad de trimestres en los que el nivel del PIB estuvo por debajo del trimestre anterior (es decir,



crecimiento negativo) después de la crisis de 2008. Este gráfico muestra cómo evoluciona este número para una muestra de países de ALC desde el comienzo de la crisis en 2008 hasta el tercer trimestre de 2019 (un total de 47 trimestres). Los resultados muestran que, en promedio, en ALC, los países pasaron 21 de los 47 trimestres en crecimiento negativo. Esto significa que, en promedio, experimentaron un crecimiento negativo durante casi la mitad del período. Sin embargo, los resultados son muy diversos en toda la región. En un extremo, Argentina pasó 32 trimestres en crecimiento negativo (alrededor de dos tercios del período). En el otro extremo, Colombia y Ecuador estuvieron solo 11 y 12 trimestres en crecimiento negativo, respectivamente (menos de un tercio del período).

¿Por qué la resiliencia macro es relevante para los resultados a nivel del hogar? Porque cuando ocurre una crisis económica, los hogares y los gobiernos pueden reaccionar reduciendo las inversiones en áreas clave como la salud o la educación. Este puede ser el caso si los hogares no pueden suavizar su consumo (por ejemplo, recurriendo a su stock de ahorros durante períodos de dificultades económicas) o si los gobiernos no cuentan con las políticas fiscales contracíclicas necesarias (por ejemplo, que permitirlas recurrir a sus ahorros o deudas para gastar más en tiempos de recesión). En consecuencia, los aspectos de la vida de las personas relacionados con el bienestar pueden empeorar. Incluso cuando los niveles de salud o educación regresen a los niveles previos a la crisis, es importante recordar que puede haber efectos más permanentes para ciertos grupos (o cohortes) dentro de la población que se vieron afectados de manera única por el choque.<sup>34</sup> Por ejemplo, un estudio sobre los impactos en la salud de la crisis económica de 1980 en Perú estima que hubo un aumento de 2,5 puntos porcentuales en las tasas de mortalidad infantil de los niños nacidos durante la crisis (lo que significa que murieron 17.000 niños más de los que habrían muerto en ausencia de la crisis).<sup>35</sup> De manera similar, un estudio sobre los choques de desempleo en Brasil estima que un choque de desempleo para el jefe de familia masculino aumenta significativamente las posibilidades de que un niño tenga que ingresar a la fuerza laboral y tendrá peores resultados escolares (abandono o no poder avanzar).<sup>36</sup>

Si bien puede ser demasiado pronto para sacar conclusiones sobre los efectos de la crisis de 2008 en el bienestar de los hogares, las lecciones de crisis pasadas aún se aplican: políticas que ayudan a los gobiernos a minimizar el impacto de los impactos macro en las variables micro, como la salud o la educación, son fundamentales para fortalecer la resiliencia. En particular, a nivel macro, las políticas anticíclicas pueden desempeñar un papel importante para ayudar a los países a recuperarse rápidamente. Vale la pena mencionar dos ejemplos de la experiencia de la región durante la crisis de 2008. En el caso de Colombia, el banco central tuvo suficiente espacio para bajar las tasas de interés (que estaban altas debido a la alta inflación del país en ese momento) lo que les permitió aplicar una política monetaria fuerte (similar a la que hizo Estados Unidos). En el caso de Chile, el país tenía una regla fiscal que le permitía al gobierno gastar fuertemente en períodos de crisis (y lo obligaba a ahorrar durante los auges) lo que permitió que el país se recuperara rápidamente a través de la política fiscal.

Sin embargo, es importante recordar que las políticas, como las reglas de equilibrio fiscal mencionadas aquí, no son suficientes por sí solas para generar resiliencia. La gobernanza efectiva es una condición previa necesaria para garantizar que los países puedan comprometerse con este tipo de objetivos a largo plazo en la práctica. Considere, por ejemplo, la diferencia entre Chile y Mongolia.<sup>37</sup> Si bien ambos países introdujeron reglas fiscales similares para manejar las fluctuaciones en el precio de sus recursos naturales (que representan aproximadamente el 8 y el 30 por ciento de sus ingresos fiscales, respectivamente), en la práctica solo los patrones de gasto de Chile fueron contracíclicos. Por lo tanto, la sola adopción de políticas que han demostrado ser efectivas en otros lugares no garantiza nada: tienen que ser implementadas por actores dispuestos a aceptar y seguir las reglas para que sean creíbles y exitosas.

---

34 Fernández y López-Calva (2010).

35 Paxson y Shady (2005).

36 Duryea et al. (2007).

37 Banco Mundial (2017).

## Referencias

Duryea, Suzanne, David Lam, y Deborah Levison. 2007. "Effects of Economic Shocks on Children's Employment and Schooling in Brazil." *Journal of Development Economics*, *Journal of Development Economics*, 84 (1): 188–214. [doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.11.004](https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.11.004).

Fernández, Almudena y Luis Felipe López-Calva. 2010. "Transitory Shocks, Permanent Effects: Impact of the Economic Crisis on the Well-Being of Households in Latin America and the Caribbean." *Estudios Económicos de El Colegio de México* 25 (1 (49)): 3–35.

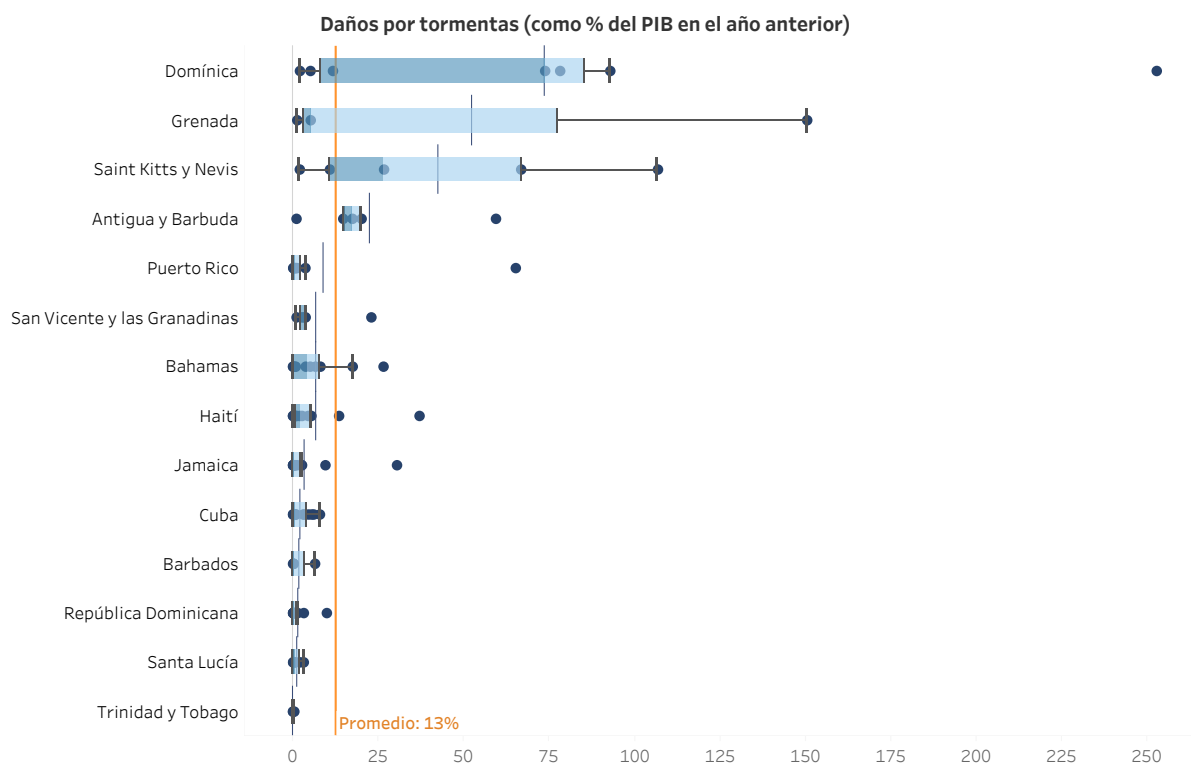
Schady, Norbert, y Christina Paxson. 2005. "Child Health and Economic Crisis in Peru." *The World Bank Economic Review* 19 (2): 203–23. [doi.org/10.1093/wber/lhi011](https://doi.org/10.1093/wber/lhi011).

Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

## Viñeta 11

# DESPUÉS DE LA LLUVIA: LOS EFECTOS DURADEROS DE LAS TORMENTAS EN EL CARIBE

En promedio, los países del Caribe sufren pérdidas anuales por daños por tormentas equivalentes al 13% de su PIB (durante los años en que fueron golpeados por tormentas durante 1973-2020).



Fuente: Datos de tormentas de EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED. Datos del PIB de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: Los datos del PIB se refieren al PIB del año anterior a la tormenta (en US\$ actuales). La muestra está restringida a países y años para los que se dispone de datos sobre tormentas y sobre el PIB.

La sostenibilidad es constitutiva del concepto de desarrollo. Así como el economista Amartya Sen ha argumentado que no tiene sentido discutir la relación entre desarrollo y libertad porque la libertad es constitutiva del concepto de desarrollo, tampoco tiene sentido tratar de separar la sostenibilidad de la noción misma de desarrollo. Una base clave para promover el desarrollo sostenible es fortalecer la resiliencia. Sabemos que las trayectorias de desarrollo de los países no son lineales. Choques de muchos tipos diferentes perturban este camino, y la vulnerabilidad a estos choques puede ralentizar (o incluso revertir) el progreso. Para los países del Caribe, el desafío de fortalecer la resiliencia es particularmente relevante ya que las naciones sufren recurrentemente eventos climáticos extremos. Los países están luchando continuamente

para reconstruirse a raíz de los daños económicos, sociales y ambientales causados por choques exógenos, tales como tormentas tropicales – tormentas que los científicos del clima nos han advertido que se están volviendo más salvajes y peligrosas debido al calentamiento global. Esto hace que la probabilidad de distribución sobre la intensidad de los choques sea de “colas más gruesas”, lo que a su vez hace que el seguro sea más complejo y costoso. Como fue publicado en un informe reciente del FMI,<sup>38</sup> “los desastres naturales ocurren con mayor frecuencia y cuestan más, en promedio, en el Caribe que en cualquier otro lugar, incluso en comparación con otros estados pequeños.” Desde 1950, 324 desastres han ocurrido en el Caribe, causando una pérdida de más de 250.000 vidas y afectando a más de 24 millones de personas.

Este gráfico utiliza datos de la Base de Datos Internacional de Desastres EM-DAT<sup>39</sup> para observar los daños causados por las tormentas en el Caribe durante el período 1963-2017. Como muestra el gráfico, vemos que la mayoría de los países experimentaron varias tormentas durante este período. Cada punto azul representa la pérdida de propiedad, cultivos y ganado de un país debido a los daños totales causados por las tormentas en un año determinado, expresado como un porcentaje de su PIB nacional (utilizando el PIB del año anterior a la tormenta).<sup>40</sup> En promedio, con el tiempo, se puede ver que los países del Caribe sufren pérdidas anuales debido a los daños por tormentas equivalentes al 13% de su PIB (durante años que fueron azotados por tormentas). Por supuesto, esto varía mucho entre las naciones, tanto por la severidad de las tormentas como por el tamaño del PIB de los países, que van desde una pérdida promedio del 1% en Trinidad y Tobago a una pérdida promedio del 74% en Dominica. Solo en 2017, Dominica perdió el equivalente al 253% de su PIB (durante el huracán María). Esto fue solo dos años después de que perdiera el equivalente al 92% de su PIB (durante el huracán Erika). Estas pérdidas se ven agravadas por las pérdidas resultantes de otros eventos naturales extremos, como terremotos, inundaciones y sequías.

Las repercusiones de estos daños tienen consecuencias de largo plazo a nivel nacional. Un estudio reciente sobre el impacto de los ciclones en el crecimiento económico de largo plazo encontró que los impactos en el PIB persisten hasta veinte años después.<sup>41</sup> Además, encuentran que “para los países que están expuestos frecuente o persistentemente a los ciclones, estas pérdidas permanentes se acumulan, lo que hace que las tasas de crecimiento promedio anuales sean de 1 a 7.5 puntos porcentuales más bajas que las simulaciones de contrafactuales “libres” de ciclones”. Por lo tanto, desarrollar resiliencia ante los choques repetidos que enfrentan los países del Caribe es fundamental para asegurar su capacidad de lograr un crecimiento a largo plazo. Como el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017 del Banco Mundial<sup>42</sup> argumenta, “el crecimiento a largo plazo no es tanto sobre cuán rápido crece uno sino más sobre la frecuencia con que se tropieza en el camino”.

El daño causado por los fenómenos meteorológicos extremos también puede tener consecuencias a largo plazo a nivel doméstico. Usando datos sobre tifones en Filipinas, un estudio encontró que además de la pérdida de activos duraderos, se redujo el ingreso de los hogares, lo que se transmite a través de decisiones de gastar menos en artículos como medicina, educación y alimentos ricos en nutrientes, decisiones que pueden tener consecuencias a largo plazo para el desarrollo del capital humano.<sup>43</sup>

Para mitigar las graves consecuencias de los choques en el desarrollo, debemos centrarnos en fortalecer la resiliencia. La capacidad de los países de la región para fortalecer la resiliencia de los hogares dependerá de los procesos que permitan a los hogares tomar decisiones que les ayuden a construir sus mecanismos de adaptación. Sistemas de protección social eficientes, efectivos y flexibles para incorporar a las víctimas; sistemas de alerta temprana para desastres; inversión en mitigación de riesgos ambientales; y la infraestructura y los servicios sociales resilientes— al impacto son algunas de las formas en que los gobiernos de la región podrían construir y fortalecer la capacidad de recuperación.

---

38 Ötker y Srinivasan (2018).

39 Guha-Sapir et al. (2022).

40 La muestra está restringida a países y años para los que se dispone de datos sobre tormentas y datos sobre el PIB.

41 Hsiang y Jina (2014).

42 Banco Mundial (2017).

43 Anttila y Hsiang (2013).

Además, para fortalecer efectivamente la resiliencia, necesitamos repensar cómo la evaluamos. Tradicionalmente, los economistas han abordado esta noción desde una perspectiva de “flujos”, como el PIB, el consumo o el ingreso. Sin embargo, si dependemos únicamente de este tipo de enfoque, los esfuerzos para fortalecer la resiliencia podrían llevarse a cabo a expensas del agotamiento del “acervos” de activos. Por ejemplo, la recuperación del PIB a expensas del capital natural. Por lo tanto, si realmente creemos que “la sostenibilidad es un elemento constitutivo del desarrollo”, debemos pasar de un espacio de evaluación definido por “flujos” a uno que también incluya una medida de “acervos”. Debemos pensar más ampliamente sobre la “riqueza de las naciones”<sup>44</sup> al valorar no solo su PIB, sino también su stock de capital natural, físico, humano y social.

## Referencias

Anttila-Hughes, Jesse, y Solomon Hsiang. 2013. “Destruction, disinvestment, and death: Economic and human losses following environmental disaster.” Disponible en *SSRN 2220501*.

Guha-Sapir, D., R. Below, Ph. Hoyois. 2022. EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database – [www.emdat.be](http://www.emdat.be) – Université Catholique de Louvain-Brussels-Belgium.

Hsiang, Solomon M. y Amir S. Jina. 2014. “The Causal Effect of Environmental Catastrophe on Long-Run Economic: Evidence From 6,700 Cyclones.” NBER Working Paper 20352. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Lange, Glenn-Marie; Quentin Wodon, y Kevin Carey. 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: Banco Mundial.

Ötker, Inci y Krishna Srinivasan. 2018. “Bracing for the Storm: For the Caribbean, building resilience is a matter of survival. Finance & Development, March 2018. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

---

44 Lange et al. (2018).



# PART III.

## PAVIMENTANDO LA CARRETERA: GOBERNANZA EFECTIVA

La pavimentación de la carretera de tres carriles requiere una gobernanza efectiva como requisito paralelo. Las políticas y reglas para promover la productividad, la inclusión y la resiliencia son, al final, acuerdos entre actores (actores estatales y no estatales). En última instancia, sin embargo, las reglas no funcionan si los acuerdos entre los actores involucrados se rompen, si las personas no cumplen o si las personas ni siquiera creen que otros seguirán las reglas.

Si los marcos de gobernanza existentes no pueden responder efectivamente a las tensiones distributivas que surgen de un proceso de desarrollo desigual, las sociedades encontrarán formas alternativas de adaptarse. En casos extremos, la violencia puede convertirse en un mecanismo para procesar el conflicto. De hecho, en ALC, vemos que las tasas de homicidio son mucho más altas que las de países con niveles similares de PIB per cápita, en particular para algunos países de América Central y el Caribe (Viñeta 12). Las personas también pueden “optar por no participar” del contrato social, por ejemplo, evitando impuestos o buscando servicios públicos en el mercado privado. En otros casos, la gente puede simplemente “votar con los pies” y marcharse. En ALC, vemos que el número de personas que se movieron al extranjero casi se ha triplicado entre 1990 y 2020 (Viñeta 13). Todas estas acciones individuales son síntomas que muestran que las tensiones no se están procesando de manera conducente al desarrollo inclusivo.

Un factor clave que socava la eficacia de la gobernabilidad es la distribución desigual del poder en el campo de las políticas. Las asimetrías de poder, el hecho de que los actores tengan diferente capacidad para “influir” en el sistema, pueden conducir a políticas marcadas por la exclusión, la captura y el clientelismo, lo que en última instancia contribuye sistemáticamente a resultados de desarrollo deficientes. Desafortunadamente, casi 3 de cada 4 ciudadanos en ALC creen que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos (Viñeta 14). Si los ciudadanos no creen que las instituciones responden a las necesidades de todos, pueden optar por no cooperar. Además, mientras que temas como el “estado de derecho” han mejorado mucho durante el siglo pasado, muchos países de la región han visto continuamente retroceder su progreso en varios puntos a lo largo de esta trayectoria (Viñeta 15). En algunos países, la aplicación de las reglas todavía depende mucho de quién eres. Una forma en que esto se manifiesta en la región es en el contexto del acceso desigual a la justicia. En ALC, 4 de cada 10 personas están encarceladas sin condena, un grupo compuesto desproporcionadamente por personas de entornos vulnerables y marginados (Viñeta 16). Si bien la distribución del poder en el campo de las políticas sigue siendo muy desigual en la región, los países han progresado en algunas áreas, por ejemplo, en la expansión de la representación de las mujeres en múltiples niveles de toma de decisiones (Viñeta 17). La inclusión de grupos previamente excluidos en el ámbito de las políticas fortalece su voz y, posteriormente, su capacidad para hacer que el sistema responda mejor a las demandas y aspiraciones de esas comunidades, lo que en última instancia fomenta resultados de desarrollo más equitativos.

Los cambios en la gobernanza pueden provenir de muchos tipos diferentes de actores o coaliciones entre actores, incluidas las élites, los ciudadanos y los actores internacionales. Desde una perspectiva democrática, los ciudadanos tienen cuatro formas principales de expresar sus demandas: el voto, la organización social, la organización política y la deliberación pública. En los últimos años, la organización social fue un canal particularmente importante en ALC, ya que los ciudadanos de toda la región tomaron las calles en protesta, reflejando su creciente frustración por la concentración de los logros del desarrollo, así como la concentración del poder (Viñeta 18). Estas protestas fueron un recordatorio importante de la necesidad de continuar invirtiendo en construir y mantener un “espacio de sociedad civil” sólido. Si bien el espacio de la sociedad civil en ALC se expandió constantemente durante las décadas de 1980 y 1990, recientemente comenzó a reducirse nuevamente (Viñeta 19). Además, a medida que la tecnología ha hecho avanzar la velocidad y ha reducido el costo de los flujos de información, el espacio de la sociedad civil

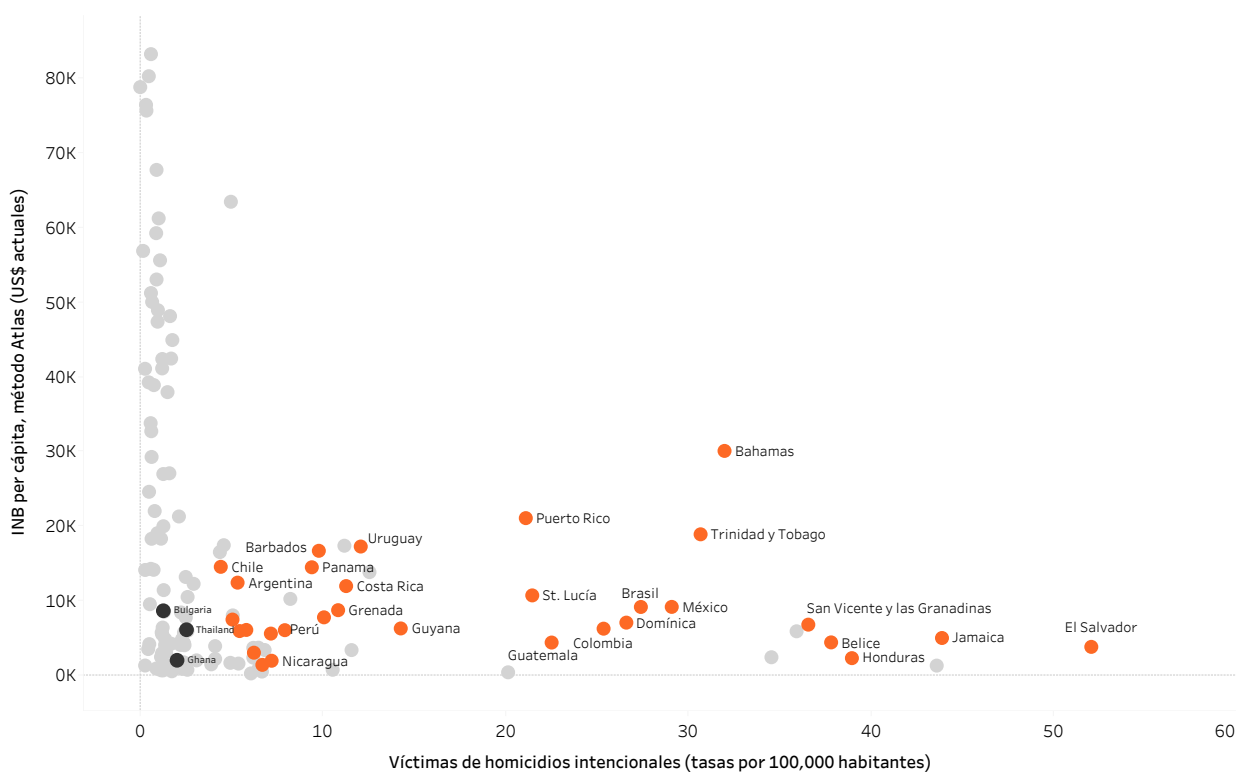
se ve amenazado de nuevas maneras. Una forma clave en que esto está sucediendo es a través de una mayor creación y difusión de información falsa, incluida la información errónea y la desinformación (Viñeta 20). Esto conlleva preocupaciones políticas más amplias, como la posible profundización de los niveles de polarización política y el debilitamiento de la confianza.



## Viñeta 12

# MATANDO AL DESARROLLO: LA DEVASTADORA EPIDEMIA DE CRIMEN E INSEGURIDAD

En comparación con países con niveles similares de PIB per cápita, los países de ALC experimentan niveles de violencia mucho más altos.



Fuente: Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (INB per cápita) y base de datos de Estadísticas Internacionales de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (tasa de homicidios).

Nota: Los países de ALC se indican en naranja y los países que no pertenecen a ALC se indican en gris. Los datos de la tasa de homicidios corresponden al año más reciente disponible (alrededor de 2015-2018). Los datos del INB per cápita corresponden a ese mismo año.

El desarrollo es un proceso desigual, acompañado de resultados heterogéneos entre sectores, entre regiones y entre grupos de ingresos. Dicho proceso, como fue elegantemente establecido por Albert Hirschman hace más o menos 60 años,<sup>45</sup> genera tensiones frecuentes y exige la retribución de recursos y poder. En este sentido, el conflicto es inherente al desarrollo.

Los resultados en el largo plazo, en términos de prosperidad, equidad y paz siempre dependerán de la forma en que dichas tensiones se procesen. De hecho, como se resuelven tales tensiones depende de la forma en que los actores interactúan; depende de una gobernanza efectiva. Si las tensiones se resuelven mediante

45 Hirschman (1958).

la exclusión sistemática de algunos grupos, es más probable que la inequidad y la violencia caractericen a las sociedades. En América Latina y el Caribe, ciertamente vemos la violencia se ha convertido en un mecanismo de adaptación a estas tensiones y en una manera de procesar conflicto.

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano”<sup>46</sup> mostró las formas en que el crimen y la inseguridad socavan el desarrollo en América Latina y el Caribe. El crimen erosiona el bienestar de los ciudadanos y frena el crecimiento económico.<sup>47</sup> A pesar de los avances recientes en seguridad ciudadana y reducciones marginales en la violencia, ALC sigue siendo la región más violenta del mundo. De hecho, un informe de 2018 del Instituto Igarape<sup>48</sup> afirma que, si bien América Latina alberga al 8% de la población mundial, el 33% de todos los homicidios tienen lugar allí. Además, según datos de UNODC para 2018, 15 de los 20 países con las tasas de homicidio más altas del mundo están en ALC.

Vemos en este gráfico que las tasas de homicidio (expresadas por cada 100.000 habitantes) en la región, en particular para algunos países de América Central y el Caribe, son mucho más altas que las de países con niveles similares de ingreso per cápita. Por ejemplo, Honduras y Ghana tienen tasas de INB per cápita similares, sin embargo Honduras sufre 39 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que Ghana sufre solo 2. De manera similar, mientras México tiene una tasa de homicidios cercana a los 30, Bulgaria, con un INB per cápita similar, tiene una tasa cercana a 1. La tasa de homicidios en Colombia supera los 25, mientras que en Tailandia ronda los 3.

Villalta, Castillo y Torres<sup>49</sup> ofrecen un panorama de las teorías existentes para responder a esta pregunta en la región. Según explican, la *perspectiva económica* sostiene que los individuos sopesan los costos (de eventuales castigos) y los beneficios para decidir si cometen o no un delito. La *perspectiva socioestructural* vincula los cambios en el crimen y la violencia con cambios en las estructuras sociales, la cultura y las instituciones. Por ejemplo, interpretaría el aumento de la violencia como resultado de factores como el empeoramiento de las condiciones del mercado laboral y las crisis económicas. La *perspectiva política* argumenta que los procesos políticos recientes en los países de ALC han fomentado la ineficiencia y la corrupción dentro de muchas agencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública. Esto ha ido acompañado, por ejemplo, de agendas de políticas antidrogas que han tenido efectos no deseados en la expansión de los mercados ilegales, así como en el desvío de recursos de las políticas sociales hacia los sistemas policiales y de justicia penal. Finalmente, la *teoría de la desorganización social* sostiene que “los comportamientos antisociales y delictivos se aprenden socialmente”. De acuerdo con este punto de vista, las dinámicas sociales locales, como las redes de pares y las características estructurales del vecindario, se combinan para dar forma a los patrones delictivos. Dependiendo del contexto del país, una combinación de estas teorías ayuda a explicar el crimen en ALC.

Investigaciones empíricas respaldan las diferentes teorías: la sensación de impunidad en algunos países alienta a los infractores de la ley a participar en actividades delictivas;<sup>50</sup> la falta de confianza en la policía y los sistemas de justicia en ocasiones impide que las víctimas reporten los crímenes<sup>51</sup> (además, no es inusual que policías corruptos colaboren con el crimen organizado en algunos países por dinero o miedo); el apoyo a la violencia extralegal es considerablemente más alto en sociedades donde los sistemas políticos existentes reciben poco apoyo;<sup>52</sup> y la falta de oportunidades económicas tienen un rol puesto que se ha detectado que existe una correlación fuerte entre la delincuencia y el desempleo juvenil.<sup>53</sup> La evidencia también demuestra el impacto que tiene la desigualdad en el crimen.<sup>54</sup>

---

46 PNUD (2014)

47 Enamorado et al. (2013).

48 Muggah y Aguirre Tobón (2018).

49 Villalta, Castillo y Torres (2016).

50 Walsh y Menjivar (2016).

51 Cao y Zhao (2005).

52 Cruz y Kloppe-Santamaria (2019).

53 Wong y Ramakrishnan (2017).

54 Enamorado et al. (2016).

Como se enfatiza en este apartado, la carretera hacia el desarrollo en ALC requiere de una gobernanza efectiva como precondition para mejorar la productividad, inclusión y resiliencia. La gobernanza efectiva consiste en crear oportunidades socioeconómicas, en el fortalecimiento de instituciones y fomento de la seguridad ciudadana. Estas son tareas desafiantes según lo indica esta figura. Iniciativas basadas en evidencia tales como INFOSEGURA,<sup>55</sup> la cual apunta a promover y mejorar la calidad de la información sobre seguridad ciudadana en la región, son instrumentos de política pública esenciales para abordar este desafío.

## Referencias

Cao, Liqun, y Jihong Solomon Zhao. 2005. "Confidence in the Police in Latin America." *Journal of Criminal Justice*, Journal of Criminal Justice, 33 (5): 403–12. [doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2005.06.009](https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2005.06.009).

Cruz, José Miguel, y Gema Kloppe-Santamaría. 2019. "Determinants of Support for Extralegal Violence in Latin America and the Caribbean." *Latin American Research Review* 54 (1): 50–68. [doi.org/10.25222/larr.212](https://doi.org/10.25222/larr.212).

Enamorado, Ted, Luis F. López-Calva, y Carlos Rodríguez-Castelán. 2014. "Crime and Growth Convergence: Evidence from Mexico." *Economics Letters* 125 (1): 9–13. [doi.org/10.1016/j.econlet.2014.07.033](https://doi.org/10.1016/j.econlet.2014.07.033).

Enamorado, Ted, Luis F. López-Calva, Carlos Rodríguez-Castelán, y Hernán Winkler. 2016. "Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War." *Journal of Development Economics* 120: 128–43. [doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.004](https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.004).

Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Infosegura. 2022. [infosegura.org/en](https://infosegura.org/en).

Muggah, Robert y Katherine Aguirre Tobón. 2017. "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures". Rio de Janeiro: Igarapé Institute.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Regional Human Development Report 2013–2014, Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nueva York: PNUD.

Vilatla, Carlos, José G. Castillo y Juan A. Torres. 2016. "Violent Crime in Latin American Cities". Discussion Document IDB-DP-474. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Walsh, Shannon Drysdale, y Cecilia Menjivar. 2016. "'What Guarantees Do We Have?' Legal Tolls and Persistent Impunity for Femicide in Guatemala." *Latin American Politics and Society* 58 (4): 31–55. [doi.org/10.1111/laps.12001](https://doi.org/10.1111/laps.12001).

Wong, Joyce y Uma Ramakrishnan. 2017. "Crime and Youth Unemployment in the Caribbean". FMI News. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

---

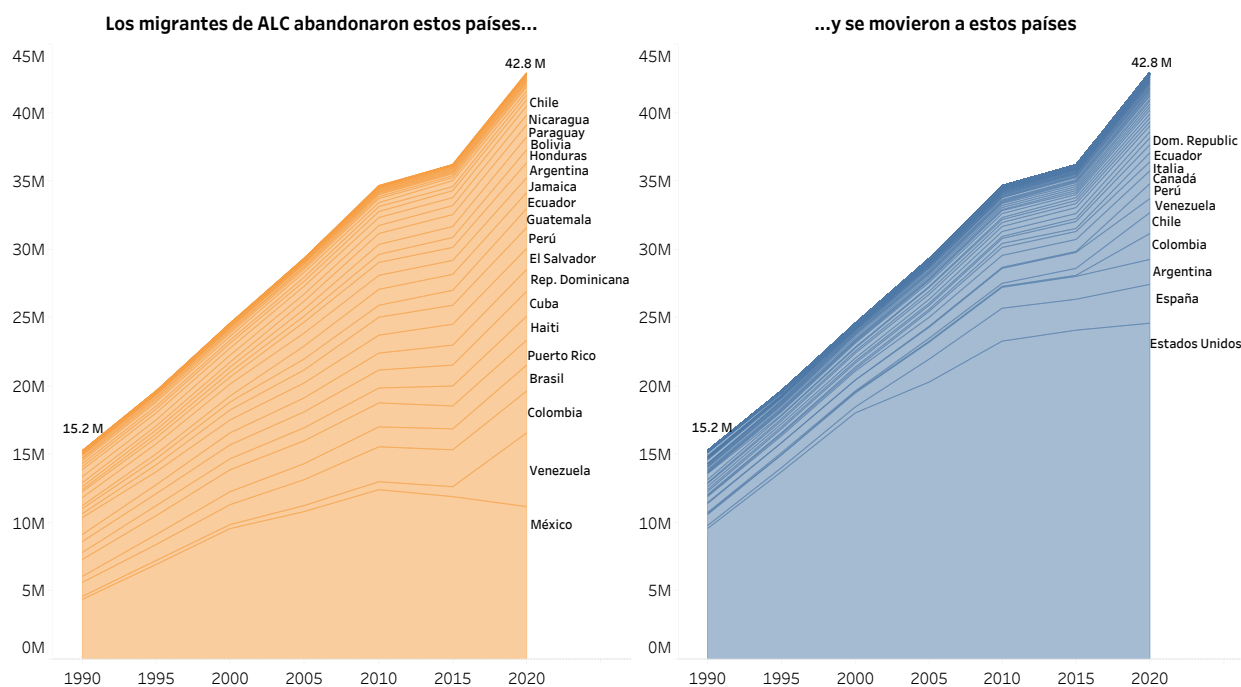
55 Infosegura (2022).

## Viñeta 13

# VOTANDO CON LOS PIES: MIGRACIONES Y REMESAS

Durante los últimos treinta años, el número de personas nacidas en los países de ALC que viven en el extranjero casi se ha triplicado. En 2020, 42,8 millones vivían en otros países, aunque muchos permanecieron dentro de la región de ALC.

Número total (stock) de migrantes de países de ALC



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2020). Stock Migrante Internacional 2020.  
Nota: Los stocks se calculan a mitad de año e incluyen a todos los residentes nacidos en el extranjero en un país (incluidos los refugiados), independientemente de cuándo ingresaron al país. Los datos de stock no deben confundirse con los datos de flujo de migración anual (es decir, el número de migrantes que entraron o salieron de un país en un año).

Una forma en que las personas se adaptan a las tensiones que surgen del proceso desigual de desarrollo es migrando o “votando con los pies”. En 2020, alrededor del 3,5 % de la población mundial vivía en un país diferente al que nació. En ALC, esta proporción es casi el doble: alrededor del 6,5% de la población de la región. En la subregión del Caribe, es mucho más alto aún, llegando a más del 20%.

Utilizando datos de la base de datos de Stock de Migrantes Internacionales de UNDESA<sup>56</sup>, este gráfico muestra la evolución de la migración de los países de ALC durante el período de treinta años de 1990 a 2020. Hay que tener en cuenta que este gráfico presenta datos sobre los “stocks” de migración o el número de residentes nacidos en el extranjero en un país en un momento dado. Esto es diferente de los datos sobre

56 UNDESA (2020).

flujos migratorios, que rastrean la cantidad de migrantes que ingresaron o abandonaron un país en un año determinado. En general, vemos una tendencia creciente de migración en la región. El número de personas nacidas en los países de ALC que viven en el extranjero casi se triplicó entre 1990 y 2020, pasando de 15,2 millones a 42,8 millones. Sin embargo, la velocidad a la que aumentaban las existencias de migración se ha ralentizado en casi todos los países desde 2010. El fuerte aumento reciente en el gráfico se debe principalmente a los patrones de migración rápidamente cambiantes desde Venezuela desde 2018.<sup>57</sup>

Los dos paneles del gráfico presentan los mismos datos de tendencia general, pero el panel de la izquierda revela de qué países salen los migrantes, mientras que el panel de la derecha muestra a qué países se están mudando. Como podemos ver, México ha sido consistentemente el país de origen con el mayor número total de migrantes, mientras que Estados Unidos ha sido consistentemente el país de destino que recibe el mayor número total de migrantes. A partir de 2020, más de 24 millones de personas nacidas en un país de ALC vivían en los Estados Unidos. Sin embargo, más allá de América del Norte, los países europeos (como España e Italia) y otros países de ALC (como Argentina y Colombia) se encuentran entre los destinos más comunes para los migrantes internacionales de la región.

¿Por qué la gente elige dejar su país de origen y moverse al extranjero? En economía, la discusión sobre las causas de la migración se deriva de la noción de que los movimientos migratorios están motivados por el equilibrio de las diferencias salariales, la probabilidad de encontrar un trabajo, los costos (pecuniarios o no) para diferentes individuos. En otras palabras, muchas personas migran en busca de mayores oportunidades económicas y rendimientos de su trabajo y, contrariamente a la creencia popular, no son solo los trabajadores “poco calificados” los que migran de países pobres a países ricos (“selección negativa”). Por ejemplo, un estudio de 2005 de Chiquiar y Hanson<sup>58</sup> encontró que, en el caso de México, son principalmente los adultos jóvenes con niveles de escolaridad moderadamente altos los que eligen migrar a los Estados Unidos (“selección positiva”). Es importante recordar que, si bien la búsqueda de oportunidades económicas es un factor clave de “atracción” para los migrantes, también existen muchos factores de “empuje” que motivan a las personas a abandonar sus países de origen, como la violencia o la falta de oportunidades. Sin lugar a dudas, se ha encontrado que la violencia y el crimen son determinantes clave entre los emigrantes del norte de América Central. De hecho, el 23%, 44% y 56% de las personas de Guatemala, El Salvador y Honduras, respectivamente, que han sido víctimas de delitos más de una vez informan intenciones de emigrar en los próximos tres años.<sup>59</sup>

A medida que los inmigrantes ganan mejores salarios trabajando en el extranjero, pueden enviar dinero a sus familias en casa. Las remesas son una fuente integral de ingresos para muchas familias en los países de ALC. Representan la principal fuente de ingresos en el 35% de los hogares de Honduras, el 29% de los hogares de México y Guatemala, el 17% de los hogares de República Dominicana y el 6% de los hogares de El Salvador.<sup>60</sup> Si bien las remesas son cruciales ya que alivian la pobreza y aceleran el crecimiento, a nivel macro también plantean desafíos, ya que podrían afectar la oferta de mano de obra y apreciar los tipos de cambio en los países receptores. Las remesas han estado aumentando en ALC durante ocho años consecutivos. Según los datos de un informe de 2018 dirigido por el Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>61</sup> las remesas a ALC crecieron un 9% en 2017 (la tasa anual más alta observada en 11 años) para llegar a USD 77.020 millones (aproximadamente el 7% del PIB total de ALC de alrededor de USD 10 billones). Si observamos la evolución de los flujos de remesas como porcentaje del PIB de los países de ALC desde 1980, vemos que aunque México claramente ha recibido la mayor cantidad de remesas, los países de América Central y el Caribe son los que históricamente han recibido los niveles más altos, cuando se compara la cantidad con el tamaño de sus economías.

---

57 UNHCR (2019).

58 Chiquiar y Hanson (2005).

59 Hiskey et al. (2018).

60 BID (2018).

61 *Ibidem*

La migración en ALC está en aumento, y principalmente impulsada por personas que optan por no participar en el contrato social en lugares donde el desarrollo ha resultado en tensiones distributivas no resueltas. Sin embargo, para los países que eligen acoger a los migrantes de manera productiva e inclusiva, la migración puede representar una oportunidad. Si bien existe mucha controversia sobre los impactos de la migración en los mercados laborales del país anfitrión, el modelo laboral estándar de oferta y demanda (que se usa de manera simplista para oponerse a la migración al predecir una caída en los salarios debido al aumento de la oferta laboral) no considera el hecho de que la oferta y la demanda se diferencian por conjuntos de habilidades. Los recién llegados tienden a competir con los inmigrantes anteriores, que a menudo tienen habilidades similares a las de ellos, en lugar de con los trabajadores del país de acogida. La investigación ha encontrado efectos positivos de la inmigración en los salarios promedio de los trabajadores del país de acogida.<sup>62</sup> Además, la inmigración puede traer otros beneficios importantes a los países anfitriones, como mayores niveles de innovación,<sup>63</sup> una mayor oferta laboral con habilidades más diversas, apoyo fiscal<sup>64</sup> y consumo. Sin embargo, para que los migrantes se asimilen y contribuyan productivamente, los países de acogida deben (i) apoyar su inserción en las economías de acogida para mejorar la productividad, (ii) brindar acceso a los servicios básicos y construir capital social para promover la inclusión y (iii) generar las redes de seguridad adecuadas para que los migrantes puedan volverse resilientes.

## Referencias

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2017: Greater Growth Dynamism*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Chellarraj, Gnanaraj, Keith E. Maskus, y Aaditya Mattoo. 2008. "The Contribution of International Graduate Students to US Innovation." *Review of International Economics*, *Review of International Economics*, 16 (3): 444–62. [doi.org/10.1111/j.1467-9396.2007.00714.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2007.00714.x).

Chiquiar, Daniel y Gordon H. Hanson. 2005. "International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States." *Journal of Political Economy*, 113 (2): 239-281.

Hiskey, Jonathan T., Abby Córdova, Mary Fran Malone y Diana M. Orcés. 2018. "Leaving the Devil You Know: Crime Victimization US Deterrence Policy, and the Emigration Decision in Central America". *Latin American Research Review*, 53(3), 429–447. [doi.org/10.25222/larr.147](https://doi.org/10.25222/larr.147)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2013. "The fiscal impact of immigration in OECD countries." *The International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD.

Ottaviano, Gianmarco I.P. y Giovanni Peri. 2011. "Rethinking The Effect of Immigration On Wages". *Journal of the European Economic Association*, 10 (1): 152-197. [doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01052.x](https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01052.x)

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2020. International Migrant Stock Database. UNDESA Population Division. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020 December 2020. [www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock](https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock).

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2019. "Refugees and migrants from Venezuela top 4 million: UNHCR and IOM". June 7 2019 Press Release. [www.unhcr.org/news/press/2019/6/5cfa2a4a4/refugees-migrants-venezuela-top-4-million-unhcr-iom.html](https://www.unhcr.org/news/press/2019/6/5cfa2a4a4/refugees-migrants-venezuela-top-4-million-unhcr-iom.html).

---

62 Ottaviano y Peri (2011).

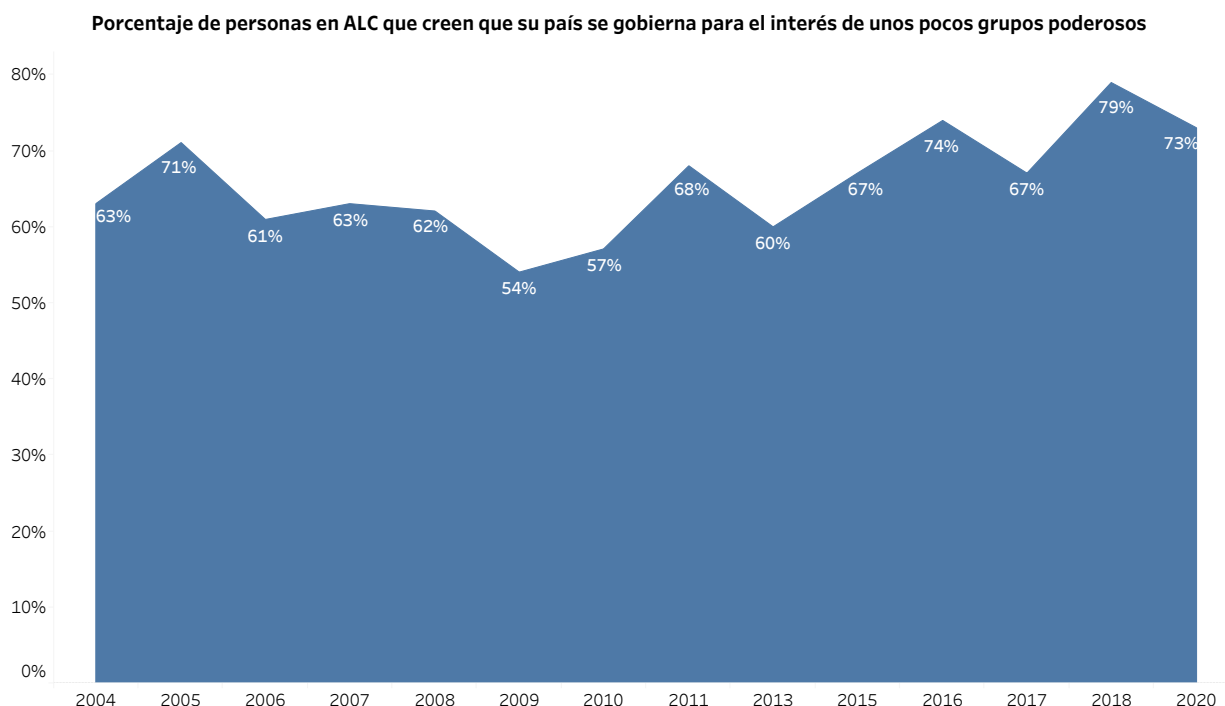
63 Chellarraj, Maskus y Mattoo (2008).

64 OCDE (2013).

## Viñeta 14

# ¿GOBERNAR PARA UNOS POCOS? COMO LA DÉBIL LEGITIMIDAD PUEDE OBSTACULIZAR EL CUMPLIMIENTO Y LA COOPERACIÓN

La mayoría de las personas en ALC cree que su país está gobernado por unos pocos grupos poderosos en su propio interés y no en el interés del bien público. En 2020, casi 3 de cada 4 personas estuvieron de acuerdo con esto.



Fuente: Reporte Anual Latinobarómetro 2021.

¿Cree que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos o se gobierna por el bien de todos? Según los datos de percepción de 2020 de Latinobarómetro,<sup>65</sup> el 73% de los ciudadanos de los países latinoamericanos cree que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos. En países como Paraguay y Costa Rica, este número alcanza el 93% y el 89% respectivamente. Desde que se comenzaron a recopilar datos sobre este indicador en 2004, más de la mitad de la población lo ha creído constantemente.

La creencia cada vez más generalizada de que los países son gobernados para beneficiar a “unos pocos” en lugar de “a la mayoría” sugiere que la legitimidad de las instituciones puede estar cayendo en la región. Podemos pensar en tres fuentes de legitimidad: legitimidad de resultados, cuando un gobierno cumple

65 Latinobarómetro (2021).

confiablemente con sus compromisos, como la prestación de servicios públicos; legitimidad procesal o basada en procesos, derivada de las percepciones de imparcialidad en la forma en que se diseñan e implementan las decisiones, políticas o leyes; y la legitimidad relacional, donde los individuos reconocen la autoridad basándose en un conjunto compartido de valores y normas.<sup>66</sup>

Los aumentos recientes en la proporción de personas que creen que su país está gobernado por y para unos pocos desde 2013 pueden reflejar la erosión de la legitimidad procesal. ¿Por qué la legitimidad procesal es importante para el desarrollo? Porque cuando las personas creen que las reglas son justas, es más probable que las cumplan voluntariamente. El cumplimiento voluntario es un facilitador clave de la cooperación y la coordinación y, por lo tanto, en última instancia, una base importante de la dinámica positiva de gobernanza y desarrollo. Como explicó Margaret Levi,<sup>67</sup> "...los ciudadanos están dispuestos a seguir una política que no les gusta siempre y cuando se haga de acuerdo con un proceso que consideran legítimo, y están menos dispuestos a cumplir con una política que les gusta si el proceso fue problemático."

Si los ciudadanos no creen que las instituciones responden a las necesidades de todos, pueden optar por no cooperar. Podemos pensar en esto como "optar por salirse" del contrato social. Un ejemplo común de esto es la moral tributaria. Dado que las ganancias de evadir impuestos son altas en comparación con los costos potenciales (es decir, sanciones), las personas "deciden" si pagan impuestos o no. Es probable que esta decisión se vea afectada por sus percepciones de legitimidad procesal, es decir, si perciben que el sistema tributario es justo, tanto en términos de cómo se recaudan los impuestos como de cómo se gastan (así como por consideraciones estratégicas vinculadas a la presencia de sanciones, pero dejemos eso de lado por un momento por el bien del argumento). Esto también puede materializarse en la elección de depender de la provisión privada de servicios como educación y salud. Por ejemplo, en países centroamericanos como Guatemala y Honduras, hay respectivamente de cinco a siete veces más guardias de seguridad privada que policías públicos.<sup>68</sup>

Este tipo de "salida" tiene consecuencias para la cohesión social entre grupos y puede conducir potencialmente a un conflicto a medida que se erosiona la estabilidad del contrato social. Esto se reflejó, por ejemplo, durante las protestas de 2013 en Brasil en previsión de la Copa Mundial de la FIFA 2014. Las demandas de los manifestantes de "estándares de la FIFA" para sus escuelas públicas y centros de salud pueden verse como un reflejo de la creencia de que el dinero público se gastaba injustamente en interés de unos pocos poderosos en lugar de en el interés colectivo de la mayoría.

Ahora, ¿qué pueden hacer los encargados de las políticas públicas para mejorar esta dinámica? Un buen punto de partida para promover la legitimidad procesal es mejorar los mecanismos de responsabilidad "ex ante" mediante la creación de un proceso de toma de decisiones más participativo o inclusivo que responda a las demandas de los ciudadanos comunes. En otras palabras, expandir la arena política, que es el lugar donde se manifiestan las asimetrías de poder. Si bien esto es fácil de decir, es difícil de hacer, especialmente dada la inercia histórica de las instituciones y la distribución del poder en la sociedad. Las "instituciones extractivas"<sup>69</sup> creadas en América Latina hace siglos todavía tienen impactos en la desigualdad, el nivel de ingresos, las disparidades raciales, entre otros aspectos. Sin embargo, esto no significa que el cambio sea imposible. Cambios incrementales, como el aumento en la capacidad de contestabilidad en el ámbito de las políticas al permitir que se escuchen las voces de más ciudadanos pueden ser cruciales para trazar el camino hacia un nuevo equilibrio tanto para la gobernanza como para el desarrollo.

---

66 López-Calva y Lach (2016).

67 Levi (2009).

68 Kinoshian y Bosworth (2018).

69 Acemoglu y Robinson (2012).



## Referencias

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.

Kinosian, Sarah y James Bosworth. 2018. "Security for Sale: Challenges and Good Practices in Regulating Private Military and Security Companies in Latin America." Peter D. Bell Rule of Law Program Report March 2018. Washington, DC: The Inter-American Dialogue.

Lach, Samantha, y Luis Felipe López-Calva. 2016. "Rethinking Trust and Legitimacy: A Functionalist Approach." Background paper World Development Report 2017. Washington, DC: Banco Mundial.

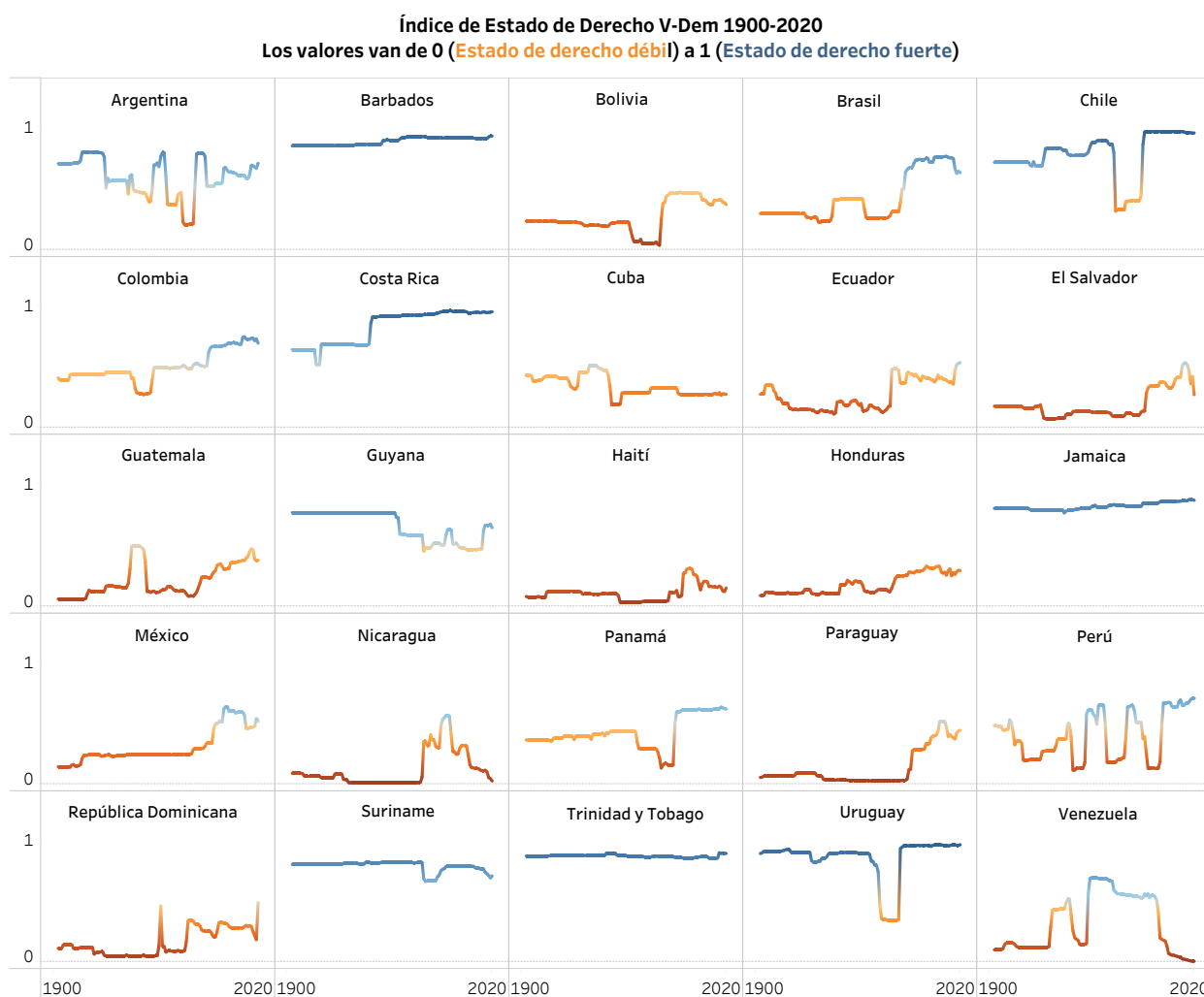
Latinobarómetro. 2021. *Annual Report 2021*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: University Press.

## Viñeta 15

# “PARA MIS AMIGOS, TODO; A MIS ENEMIGOS, LA LEY”: CAMBIOS EN EL ESTADO DE DERECHO

Lograr avances en el estado de derecho en los países de ALC ha sido una batalla constante. Aunque en general está mejorando, la mayoría de los países aún tienen un largo camino por recorrer.



Fuente: “V-Dem [País–Año/País–Fecha] Conjunto de datos v11.1” Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem). [doi.org/10.23696/vdemds21](https://doi.org/10.23696/vdemds21).

El “estado de derecho” se invoca con frecuencia en los debates sobre la gobernanza. ¿Pero, qué es esto? El estado de derecho implica dos componentes principales. En primer lugar, las reglas deben aplicarse de manera impersonal. Esto significa que deben aplicarse de la misma manera a todas las personas,

independientemente de quiénes sean. Segundo, las personas que están a cargo de aplicar y hacer cumplir las reglas también están sujetas a las mismas reglas. Si estos dos componentes están consistentemente presentes, entonces podemos decir que una sociedad tiene un estado de derecho “fuerte”.

La recopilación de datos sobre el estado de derecho para calcular los cambios a lo largo del tiempo y hacer comparaciones entre países es difícil, dados los desafíos inherentes a la medición. Si bien ninguna medida es perfecta, aún podemos aprender de los datos disponibles. Utilizamos el Índice del Estado de Derecho<sup>70</sup> desarrollado por el proyecto *Varieties of Democracy (V-Dem)* de la Universidad de Gotemburgo, para explorar cómo los países de la región se han desempeñado en el estado de derecho desde 1900. El índice varía de 0 (un estado de derecho débil, denotado en tonos más rojos) a 1 (un estado de derecho fuerte, denotado en tonos más azules). En general, vemos que la mayoría de los países están mejorando en general en términos del estado de derecho a largo plazo, aunque no todos. Además, hay varios países que recientemente han experimentado una recesión. Con algunas excepciones (es decir, Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago, Uruguay), los datos sugieren que en ALC la aplicación de las reglas aún depende en gran medida de quién es usted y/o los gobernantes no están completamente sujetos a ellas. Esto se refleja en el dicho lamentablemente común en la región: “A mis amigos, todo; a mis enemigos, la ley.”

También es importante señalar que el progreso dentro de los países rara vez ha sido lineal. Si bien, en general, vemos progreso hacia un estado de derecho más sólido, ese progreso ha sido incremental y ha estado lleno de recaídas y obstáculos en el camino. Establecer el estado de derecho no es algo que suceda de la noche a la mañana. En la mayoría de los casos, es una lucha constante. El estado de derecho no es una característica dada de las sociedades ni se “logra” de manera finita. En esencia, podemos pensar en el estado de derecho como una norma. Como muchas otras normas, es el resultado de un acuerdo de cooperación entre los miembros de una sociedad determinada y, por lo tanto, puede ser difícil de sostener si los miembros tienen incentivos para violarla. Esto es lo que lo hace particularmente difícil de sostener en contextos donde algunas personas tienen más poder de negociación que otras y más capacidad para influir en el sistema político.

¿Qué se necesita para avanzar hacia el estado de derecho? Este es un tema del que todavía tenemos mucho que aprender. Como ha observado Francis Fukuyama,<sup>71</sup> la vasta literatura sobre “transiciones a la democracia” no se corresponde con un análisis serio de cómo los países “hacen la transición al estado de derecho”. Sin embargo, una forma de pensar sobre esta transición es que, para avanzar en la dirección correcta, necesitamos fortalecer fundamentalmente los diferentes “roles de la ley”. Sobre la base del Capítulo 3<sup>72</sup> del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017: Gobernanza y la Ley* del Banco Mundial, podemos pensar en tres funciones fundamentales de la ley: la función de la ley para ordenar el poder (debe establecer límites creíbles para el ejercicio del poder); el papel de la ley como una herramienta efectiva para la impugnación (para cuestionar políticas y decisiones y para adaptar las reglas a las circunstancias cambiantes); y el papel de la ley en la ordenación del comportamiento (para recompensar los comportamientos socialmente deseables y disuadir los comportamientos socialmente indeseables).<sup>73</sup> Si entendemos claramente qué tipo de papel debe desempeñar la ley y cuáles son los instrumentos para fortalecer esos roles, podemos trabajar para avanzar en la dirección del estado de derecho.

---

70 El Índice del Estado de Derecho utiliza encuestas de expertos e incluye datos históricos que se remontan a 1789. Según el libro de códigos de V-Dem (V-Dem Dataset, 2021), el Índice del Estado de Derecho mide “en qué medida las leyes son transparentes, independientes, predecibles, imparcialmente y aplicadas por igual, y en qué medida las acciones de los funcionarios gubernamentales cumplen con la ley”. El índice está formado por quince subindicadores que incluyen el cumplimiento de la corte superior, el cumplimiento del poder judicial, la independencia de la corte superior, la independencia de la corte inferior, el ejecutivo respeta la constitución, la administración pública rigurosa e imparcial, leyes transparentes con aplicación predecible, acceso a la justicia para los hombres, acceso a la justicia para las mujeres, rendición de cuentas judicial, decisión de corrupción judicial, intercambios corruptos del sector público, robo del sector público, soborno ejecutivo e intercambios corruptos, y malversación y robo ejecutivos.

71 Fukuyama (2010).

72 Banco Mundial (2017).

73 Un cuarto papel del derecho, desde una perspectiva menos positivista y más normativa, es el papel expresivo del derecho: el derecho como forma de reflejar un sistema de creencias sobre cuáles son los valores que una sociedad considera como columna vertebral de su identidad colectiva.

Para fortalecer estos roles de la ley y la transición hacia el estado de derecho, dos elementos prácticos son cruciales: los recursos para hacer creíbles los roles de la ley y las restricciones a la aplicación individualista y parcial de las reglas. Los ejemplos de recursos incluyen herramientas como tecnologías de cumplimiento o procesos inclusivos que permiten el cumplimiento, mientras que los ejemplos de limitaciones incluyen instrumentos como el acceso a la información, controles y equilibrios formales, auditorías de la sociedad civil y sistemas electorales efectivos. Mungiu-Pippidi<sup>74</sup> presenta algunos ejemplos de transiciones exitosas que muestran que, bajo ciertas circunstancias, el estado de derecho es realmente alcanzable como un acuerdo sostenible entre los actores de la sociedad. Sin embargo, como dijo el ex Primer Ministro del Reino Unido, Gordon Brown: “en el establecimiento del estado de derecho, los primeros cinco siglos son siempre los más difíciles”.

## Referencias

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerl w, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Luhrmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Johannes von Romer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundstr om, EitanTzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson y Daniel Ziblatt. 2021. “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1” Varieties of Democracy (V-Dem) Project. [doi.org/10.23696/vdemds21](https://doi.org/10.23696/vdemds21).

Fukuyama, Francis. 2010. “Democracy’s Past and Future: Transitions to the Rule of Law.” *Journal of Democracy*, 21 (1): 33-44. [doi.org/10.1353/jod.0.0145](https://doi.org/10.1353/jod.0.0145).

Mungiu-Pippidi, Alina, y Michael Johnston. 2017. *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

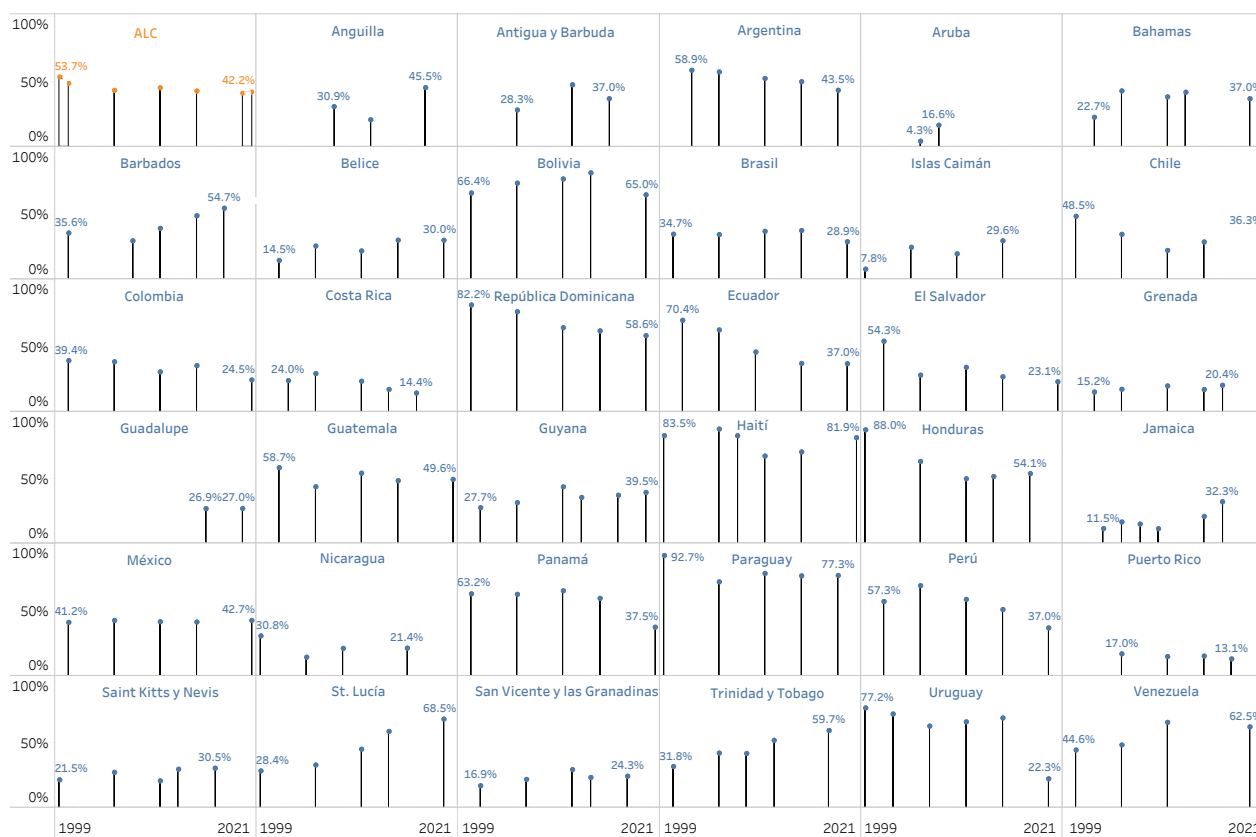
---

74 Mungiu-Pippidi y Johnston (2017).

## Viñeta 16

# ESPERANDO JUSTICIA: CUATRO DE CADA DIEZ PERSONAS ESTÁN EN PRISIÓN SIN UNA CONDENA

Si bien ha habido una reducción importante a lo largo del tiempo en el porcentaje de detenidos sin sentencia definitiva en ALC, en promedio 4 de cada 10 personas que están en prisión están detenidas todavía a la espera de una sentencia.



Fuente: World Prison Brief

Nota: Los cálculos de países individuales incluyen todos los datos disponibles para cada país en cada momento durante las últimas dos décadas. El promedio de ALC considera solo los siguientes años: 1999, 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2021, por ser los años con mayor información disponible.

ALC ha logrado avances importantes en el fortalecimiento del estado de derecho, sin embargo, como muestra la viñeta anterior, los países de la región aún tienen un largo camino por recorrer. Hay muchas maneras diferentes en las que el estado de derecho puede deteriorarse o verse socavado. Uno de ellos es el acceso desigual a la justicia, ya que se trata de un servicio básico al que todas las personas deben tener acceso de manera expedita. La justicia que se demora se convierte, en realidad, en injusticia.

Esta viñeta se enfoca en la cantidad de personas que están en prisión sin condena en ALC. ¿Por qué el uso excesivo de la prisión preventiva o la lenta resolución de la situación jurídica de una persona socava

el estado de derecho? Básicamente, por tres motivos: atenta contra la presunción de inocencia,<sup>75</sup> puede fomentar la corrupción y, por último, puede promover la criminalidad. La prisión preventiva aumenta significativamente la probabilidad de condena y está relacionada con las condiciones socioeconómicas del acusado<sup>76</sup>. Es decir, una persona que ha estado detenida por algún tiempo antes de su sentencia tiende a ser más probable que se declare culpable del delito por el que se le acusa y, además, tiene una apariencia relativamente más desfavorable ante el tribunal, inspirando menos confianza que una persona que no ha sido detenida en espera de sentencia. Es importante destacar que la evidencia muestra que las personas en grupos vulnerables constituyen la mayor proporción de personas detenidas en espera de justicia, y esto es particularmente cierto para los sistemas judiciales que operan a través del mecanismo de pago de fianza. Esto viola fundamentalmente el primer principio del estado de derecho - que la ley se aplique por igual para todos - ya que son ciertos grupos vulnerables a quienes la justicia les llega más lentamente. Asimismo, la corrupción tiende a manifestarse durante la etapa de espera de sentencia porque, en muchos casos, está sujeta a un menor escrutinio y, a su vez, está sujeta a una mayor discrecionalidad en comparación con las etapas judiciales posteriores.<sup>77</sup>

Desafortunadamente, los impactos negativos no se limitan únicamente al debilitamiento del estado de derecho. Según la literatura económica reciente, también tiene efectos causales negativos en el bienestar del individuo y, a un nivel más agregado, en el bienestar económico y social.<sup>78</sup> Esto se debe en gran medida a que es costoso mantener a las personas detenidas y sus trayectorias de logros socioeconómicos se ven alteradas. De manera relacionada, además de reducir el empleo, la detención pendiente de condena aumenta la delincuencia futura a través de un efecto criminógeno (aunque sus efectos netos son ambiguos), algo que es consistente con la literatura económica que estudia el impacto negativo del encarcelamiento del delito en general, así como las detenciones sin condena, en la formación de capital social y humano.<sup>79</sup>

La evidencia para ALC es consistente con este patrón. Según datos del *World Prison Brief*,<sup>80</sup> en promedio, el porcentaje de personas detenidas sin condena para América Latina y el Caribe supera el 40%.<sup>81</sup> Es decir, más de 4 de cada 10 presos en la región están sin sentencia. Cuando examinamos los promedios subregionales, vemos que en el Caribe este porcentaje es aún mayor: más del 50% de la población detenida se encuentra en espera de justicia, casi el doble de la observada en la Unión Europea.

Si complementamos estos datos con el tiempo promedio que las personas pasan en prisión sin condena, vemos un panorama que requiere respuestas políticas. Aunque los datos de tiempo son escasos, sabemos, por ejemplo, con encuestas para el período 2016-2019 en varios países del Caribe, que los detenidos en espera de juicio pasan, en promedio, de 2,5 a 4 años en prisión antes de una sentencia.<sup>82</sup> En otros países de la región donde se dispone de información, se estima que el 59% de las personas detenidas sin sentencia pasan hasta seis meses en prisión y el 16% pasan más de seis meses. Además, el 49% de las personas detenidas a la espera de su sentencia terminaron sin recibir un solo día de prisión, ya sea porque no eran culpables o fueron sancionados sin prisión.

¿Cómo ha cambiado la situación a lo largo del tiempo en ALC? Cuando examinamos el porcentaje de detenidos en espera de sentencia dentro del total de presos de los años disponibles, vemos que en la región, en los últimos 20 años, se ha producido una reducción del porcentaje, pasando del 53,7% al 42,2%. ¿Qué tipo de esfuerzos han llevado a una reducción en el porcentaje de detenidos sin sentencia en estos países? Muchas, pero una importante es que a partir de mediados de la década de 1990 hubo un proceso de reformas al sistema de justicia penal que implicó pasar de un sistema inquisitivo, donde por ley se

---

75 Véase, por ejemplo, el artículo 11 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos".

76 Leslie y Pope (2017).

77 Open Society Justice Initiative (2011).

78 Dobbie et al. (2018).

79 Aizer y Doyle (2015).

80 World Prison Brief (2021).

81 Este promedio incorpora la observación más reciente para todos los países y regiones disponibles en ALC.

82 Bergman et al. (2020).

establecía como regla general que los procesados por delitos graves y delitos de mediana gravedad debían permanecer en un régimen de control privativo durante todo su proceso o durante gran parte del mismo,<sup>83</sup> a un sistema caracterizado por modelos procesales de carácter acusatorio. Este fue un cambio importante, sobre todo porque dentro de sus objetivos se buscaba utilizar la prisión preventiva de manera consistente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ejemplos de ello son la reforma del Código Penal guatemalteco en 1994, la reforma peruana de 2006, la de Panamá que entró en vigor en septiembre de 2011 y la de Uruguay, donde en 2017 el Gobierno pasó de un sistema inquisitivo a uno acusatorio.

¿Son suficientes estos esfuerzos? Si bien han sido fundamentales, lamentablemente aún no son suficientes. En cada país y en cada contexto las medidas necesarias para resolver esta situación serán diferentes, pero se requiere una acción política rápida y concreta.

## Referencias

Aizer, Anna, y Joseph J. Doyle, Jr. 2015. "Juvenile Incarceration, Human Capital, and Future Crime: Evidence from Randomly Assigned Judges." *The Quarterly Journal of Economics*, 130 (2): 759–803. [doi.org/10.1093/qje/qjv003](https://doi.org/10.1093/qje/qjv003).

Bergman, Marcelo, Randy Seepersad, Ana Safranoff, y Fernando Cafferata. 2020. "Regional Comparative Report Survey of Individuals Deprived of Liberty: Caribbean 2016-2019." Discussion Paper IDB-DP- 800. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas). 2013. *Prisión Preventiva en América Latina: Enfoques para profundizar el debate*. Santiago: CEJA.

Dobbie, Will, Jacob Goldin, y Crystal S. Yang. 2018. "The Effects of Pretrial Detention on Conviction, Future Crime, and Employment: Evidence from Randomly Assigned Judges." *American Economic Review*, 108 (2): 201-40. DOI: 10.1257/aer.20161503

Leslie, Emily, y Nolan G. Pope. 2017. "The Unintended Impact of Pretrial Detention on Case Outcomes: Evidence from New York City Arraignments." *The Journal of Law & Economics* 60 (3): 529–57. [doi.org/10.1086/695285](https://doi.org/10.1086/695285).

Open Society Justice Initiative. 2011. *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention: A Global Campaign for Pretrial Justice Report*. New York: Open Society Foundations.

World Prison Brief. 2021. World Prison Brief Database, Institute for Crime & Justice Policy Research. [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

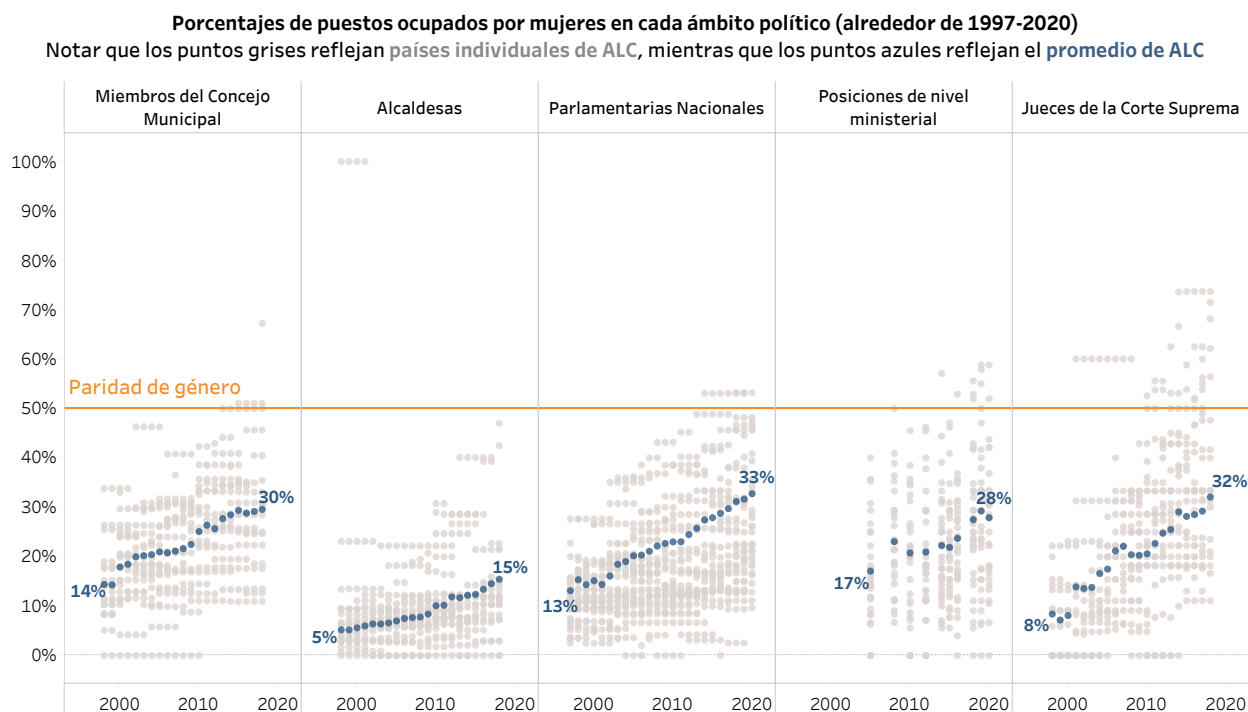
---

83 CEJA (2013).

## Viñeta 17

# MUJERES, PODER Y EL ROSTRO CAMBIANTE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN ALC

Si bien la representación de las mujeres en varios ámbitos políticos está aumentando en promedio en ALC, todavía está muy lejos de la paridad de género en la mayoría de los países.



Fuente: Datos de CEPALSTAT (Concejo Municipal, Alcaldesas, Jueces de la Corte Suprema) y Portal de Datos de Género del Banco Mundial (Posiciones de Nivel Ministerial, Parlamentarias Nacionales).

La desigualdad de género tiene que ver con las asimetrías de poder. A fines de la década de 1970, Robert Putnam reflexionó sobre el estatus de la mujer en las decisiones políticas en su estudio comparativo sobre las élites políticas.<sup>84</sup> Citando a Elizabeth Vallance,<sup>85</sup> concluyó que “donde está el poder, no están las mujeres”. El desafío de lograr la equidad de género a través del reequilibrio de poder debe abordarse en diferentes ámbitos: el hogar, el mercado y la sociedad en general. A nivel del hogar, por ejemplo, la capacidad de las mujeres para tomar decisiones sobre la asignación de recursos o la planificación familiar son dimensiones críticas del empoderamiento; en el mercado, el acceso de las mujeres a oportunidades económicas, desarrollo profesional y salarios justos son una preocupación fundamental; a nivel social,

84 Putnam (1976).  
85 Vallance (1979).



el enfoque principal de esta viñeta, la capacidad de las mujeres para influir en la toma de decisiones es primordial para el progreso en términos de equidad.

Afortunadamente, durante las últimas décadas, la política ha cambiado en muchos países de América Latina y el Caribe. Las mujeres no solo han sido elegidas para el cargo más alto muchas veces en América Latina y el Caribe desde 1990, sino que la representación de las mujeres también se está expandiendo a través de múltiples arenas políticas desde el nivel nacional hasta el local. Desde (alrededor de) 1997 hasta (alrededor de) 2020, la proporción de mujeres en ámbitos políticos importantes en ALC (en promedio) ha aumentado considerablemente: del 14% al 30% entre los miembros del consejo de la ciudad, del 5% al 15% entre los alcaldes, del 13% a 33% entre los parlamentarios nacionales, de 17% a 28% entre los de nivel ministerial, y de 8% a 32% entre los jueces de la corte suprema. Sin embargo, a pesar del progreso en promedio, la representación en la mayoría de los países todavía está muy por debajo del nivel de paridad y la heterogeneidad entre países sigue siendo sustancial. Además, es importante señalar que, si bien la representación de las mujeres en general ha ido en aumento, las mujeres pertenecientes a minorías, como las afrodescendientes y las mujeres indígenas, siguen estando sistemáticamente excluidas del ámbito de las políticas.<sup>86</sup>

Si observamos más de cerca los datos a nivel de país, vemos que solo 19 de los 46 países de ALC incluidos en el conjunto de datos lograron la “paridad de género” (definida en este caso como una proporción de mujeres mayor o igual al 50%) en algún momento en el tiempo en al menos un ámbito político en las últimas dos décadas. Si bien 10 países han tenido paridad de género en la corte suprema durante este período, las cifras son mucho más bajas en otros ámbitos políticos: solo 5 países han tenido paridad de género en puestos de nivel ministerial; 3 en cargos de concejales, 2 en el parlamento nacional; y solo 1 en cuanto a alcaldes.

¿Por qué es importante tener mujeres en el liderazgo político? El apoyo al liderazgo de las mujeres tiene un valor normativo en sí mismo y debería ser un principio rector en nuestras sociedades. Sin embargo, también tiene un valor instrumental al ayudar a que el sistema responda mejor a las demandas y aspiraciones de las mujeres. La evidencia sugiere que mejorar la representación de las mujeres en el ámbito de las políticas puede ayudar a incorporar una perspectiva de género a las políticas, por ejemplo, en áreas problemáticas como la movilidad de los viajes, la creación de un empleo, la igualdad de remuneración, el matrimonio y el divorcio, la licencia por paternidad, la gestión de una empresa, la gestión de patrimonios y sucesiones, y pensiones. Por ejemplo, una investigación en Brasil encuentra que la representación de las mujeres en el gobierno municipal conduce a la adopción de políticas más “favorables a las mujeres” en áreas como la violencia doméstica y el cuidado de los niños.<sup>87</sup>

Dada la importancia de la representación de las mujeres en el campo de las políticas tanto intrínseca como instrumentalmente, ¿qué se puede hacer para acelerar su progreso? Las cuotas de género (leyes que estipulan una proporción o número requerido de mujeres en cargos políticos) son una solución cada vez más común, y quizás uno de los principales motivos por los que ha aumentado la representación política. Sin embargo, incluso cuando existen cuotas, las normas informales pueden chocar con las estructuras legales formales, lo que lleva a situaciones en las que las cuotas no se implementan<sup>88</sup> o se eluden estratégicamente. Por ejemplo, en la región de ALC, vimos esto en el caso de las “Juanitas” y, más recientemente, las “Manuelitas” en México,<sup>89</sup> donde las mujeres se postularon para cargos en la boleta electoral en cumplimiento de las cuotas de género, solo para luego renunciar a su cargo y cederlo a un hombre. Casos como este revelan las normas y creencias discriminatorias profundamente arraigadas que todavía tienen muchos sobre la capacidad de liderazgo de las mujeres. Además, según datos de la Encuesta Mundial de Valores<sup>90</sup>

---

86 Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2014).

87 Meier y Funk (2016).

88 Milazzo y Goldstein (2017).

89 Pimienta Franco (2018).

90 Haerpfer et al. (2020).

Ola 7 (2017-2020), en promedio en América Latina (entre los 10 países incluidos en la encuesta), el 22% de las personas todavía está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que “los hombres hacen mejores líderes políticas que las mujeres”, reflejo de la cultura machista histórica de la región.

Si bien las mujeres continúan enfrentando barreras tanto formales como informales para ingresar a la arena política en América Latina y el Caribe, la región representa un ejemplo positivo de cambio en muchos sentidos. No solo ha aumentado la participación de las mujeres en la política, sino que ha coincidido con la mejora de resultados de desarrollo más equitativos de género (como el logro de la educación superior de las mujeres), así como con reglas de juego más equitativas de género (como leyes de cuota de género). Estos logros, a su vez, han ayudado respectivamente a redistribuir un mayor poder *de facto* y *de jure* a las mujeres, lo que fortalece aún más su voz en el ámbito de las políticas y, posteriormente, su capacidad para hacer que el sistema responda mejor a las demandas y aspiraciones de las mujeres.

## Referencias

Escobar-Lemmon, Maria C., y Michelle M. Taylor-Robinson. 2014. *Representation: The Case of Women*. New York: Oxford University Press.

Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2020. World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. [doi.org/10.14281/18241.1](https://doi.org/10.14281/18241.1)

Meier, Kenneth J., y Kendall D. Funk. 2017. “Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments.” *Administration & Society* 49 (1): 121–42. [doi.org/10.1177/0095399715626201](https://doi.org/10.1177/0095399715626201).

Milazzo, Annamaria y Markus Goldstein. 2017. “Governance and Women’s Economic and Political Participation: Power Inequalities, Formal constraints and Norms”. Background paper World Development Report 2017. Washington, DC: Banco Mundial.

Pimienta Franco, Xóchitl. 2018. “Juanitas” y “Manuelitas”, la historia se repite.” *Forbes*. September 19 2018. [www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite](http://www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite).

Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

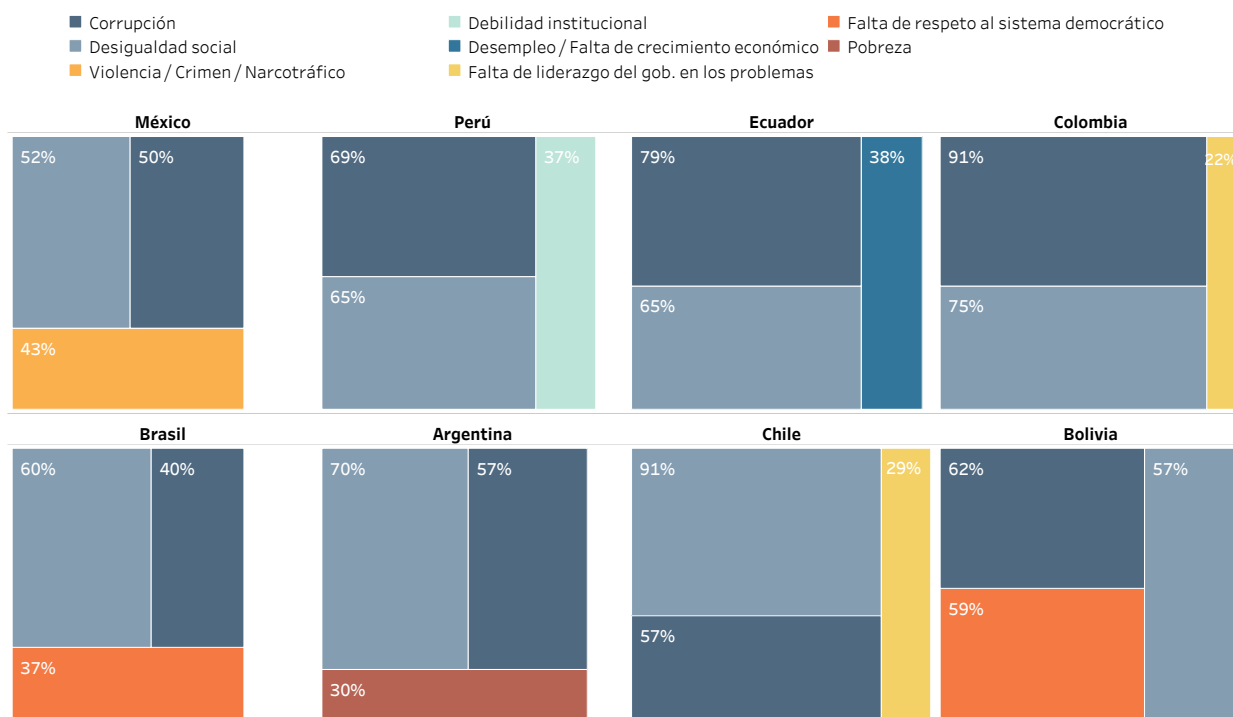
Vallance, Elizabeth. 1979. *Women in the House: A Study of Women Members of Parliament*. London: Athlone Press.

## Viñeta 18

# “NO SOMOS NI DE IZQUIERDA, NI DE DERECHA”: REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LAS FALLAS DE GOBERNANZA EN LOS RECIENTES DISTURBIOS SOCIALES

La desigualdad social y la corrupción se encuentran entre las tres principales causas del conflicto actual de ALC. Sin embargo, dependiendo del país, otros factores también importan mucho.

Porcentaje de expertos de países (tamaño) que clasifican el problema entre las tres principales causas del conflicto actual en ALC



Fuente: Datos de encuesta de IPSOS a líderes de opinión pública sobre “La Crisis en América Latina” [www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la\\_crisis\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la_crisis_en_america_latina.pdf).

A fines de 2019 y principios de 2020, las protestas se extendieron por toda la región de ALC. Si bien ha habido extensos comentarios sobre lo que provocó este malestar social generalizado, la mayor parte de la cobertura se ha centrado en el papel de la desigualdad social o la corrupción. Algunos investigadores<sup>91</sup> han argumentado con razón que existe una “crisis de expectativas”, apelando a la paradoja de Tocqueville. Si

91 Ferreira y Schoch (2020)

bien estos han sido, sin duda, algunos de los factores más críticos que llevaron a las personas a expresar sus frustraciones en las calles, no son necesariamente las únicas causas subyacentes, ni siquiera los factores inmediatos.

Si bien hay pocos datos disponibles sobre el tema, una encuesta realizada por IPSOS en diciembre de 2019 nos ayuda a obtener más información sobre las fallas de gobernanza que se han vuelto evidentes en la región. En esta encuesta de líderes de opinión pública sobre “La crisis en América Latina”,<sup>92</sup> IPSOS pidió a los expertos de los países que identificaran las tres razones principales del conflicto actual en la región. Como muestra el gráfico de esta viñeta, si bien los expertos de todos los países clasificaron sistemáticamente la desigualdad social y la corrupción entre las tres causas principales, dependiendo del país, otros factores también importaron mucho. Estos otros factores incluyeron frustraciones con la incapacidad de los actores para cooperar de manera efectiva o justa en el campo de las políticas (debilidad institucional, falta de liderazgo gubernamental en los temas y baja valoración del sistema democrático), así como su incapacidad para lograr resultados de desarrollo (desempleo/falta de crecimiento económico, violencia/crimen/narcotráfico y pobreza).

Utilizando el “ciclo infinito” de la gobernanza del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017 del Banco Mundial<sup>93</sup> como marco conceptual, podemos ver que estos problemas se relacionan con ambos lados del ciclo: “el juego de reglas” (donde se desarrollan acuerdos sobre normas de nivel superior que dan forma al ámbito de las políticas públicas) y el “juego de los resultados” (donde se desarrolla la efectividad de las políticas públicas para el desarrollo). Estos dos ciclos retroalimentan las dinámicas de gobernanza a largo plazo al redistribuir entre los actores la capacidad de influir en el sistema. Podemos pensar en este ciclo infinito como una descripción de las formas en que los países pueden procesar las tensiones.

Desde este lente, si reflexionamos sobre los resultados de desarrollo de las últimas décadas en ALC, vemos patrones de crecimiento mediocre y lento; vemos niveles persistentemente altos de desigualdad (a pesar de las disminuciones desde la década de 1990); vemos un deterioro del balance fiscal; vemos altos niveles de vulnerabilidad entre la población (a pesar de la disminución de la pobreza); vemos una creciente concentración de ingresos en la parte superior; vemos niveles desproporcionadamente altos de violencia; y una gran población joven que necesita oportunidades de empleo. Por lo tanto, no sorprende ver el acuerdo generalizado de los expertos sobre el papel de la desigualdad social en la conducción del conflicto de la región (que va desde el 52% de los expertos en México hasta el 91% en Chile). Sin embargo, también vemos la importancia de temas como violencia/crimen/narcotráfico en México (43% de expertos), desempleo y falta de crecimiento en Ecuador (38% de expertos) y pobreza en Argentina (30% de expertos).

Ahora bien, si dirigimos nuestra atención a las reglas en ALC, vemos patrones de percepciones bajas y decrecientes sobre la eficacia del gobierno, la confianza en las instituciones y el control de la corrupción. Como era de esperar, vemos un acuerdo generalizado de los expertos sobre el papel de la corrupción en la conducción del conflicto de la región (que va desde el 40% de los expertos en Brasil hasta el 91% en Colombia). Sin embargo, también vemos la importancia de temas como la debilidad institucional en Perú (37% de los expertos), la falta de liderazgo gubernamental en temas de Colombia y Chile (22% y 29% de los expertos), y la falta de respeto al sistema democrático en Bolivia y Brasil (59% y 37% de expertos).

Considerar la interacción entre los resultados y las reglas puede ayudarnos a comprender mejor algunas de las dinámicas a más largo plazo detrás del malestar social de la región. Si miramos el caso de Chile, por ejemplo, puede interpretarse como una crisis de expectativas generada por los desfases entre estos dos juegos. Por el lado de los “resultados”, Chile experimentó altos niveles de crecimiento y una expansión de la clase media, dentro de un contexto de persistente desigualdad. Por el lado de las “reglas”, estos cambios estuvieron acompañados de nuevas expectativas de una mejor gobernanza y mejores servicios. En

---

92 Ipsos (2019).

93 Banco Mundial (2017).

este contexto, las protestas que llaman a repensar fundamentalmente la constitución pueden leerse como una demanda de que resolver este problema a nivel de resultados a través de una solución política no es suficiente, sino que también debe resolverse a nivel de las reglas.

Ya sea que se interpreten las protestas a través de la lente de los resultados o de las reglas, surge un mensaje muy claro: este es un problema de gobernabilidad como factor subyacente (y la ideología no juega un papel obvio). Refleja la creciente frustración por la concentración de los beneficios del desarrollo, así como por la concentración del poder. Como se muestra en la Viñeta 14, la proporción de la población en ALC que cree que su país está gobernado en interés de unos pocos grupos poderosos está en su punto más alto. Las demandas derivadas de este sentimiento se reflejan sucintamente en una frase que se ha visto en múltiples carteles de protesta y paredes pintadas en la región: “No somos ni de izquierda, ni de derecha, somos los de abajo y vamos por los de arriba”. En esencia, el malestar social en la región refleja una frustración con la captura de la élite que socava la efectividad de la gobernabilidad.

Para fomentar dinámicas de gobernabilidad a largo plazo más positivas en la región, es fundamental que fortalezcamos los cimientos de las “democracias representativas” (a diferencia de lo que Guillermo O’Donnell llama “democracias delegativas”).<sup>94</sup> Si bien los países de la región han atravesado una “primera” transición institucional de regímenes autoritarios a democracias delegativas, no todos los países han atravesado con éxito una “segunda” transición para convertirse en democracias plenamente representativas. La diferencia fundamental es ir más allá del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas vertical (en los que los gobiernos son elegidos democráticamente por el pueblo) para fortalecer y consolidar intencionalmente los mecanismos de rendición de cuentas horizontal (en los que los sistemas de frenos y contrapesos se institucionalizan efectivamente dentro del gobierno). Sin una rendición de cuentas horizontal más fuerte, los países de la región pueden seguir teniendo dificultades para procesar de manera efectiva las tensiones sociales, económicas y políticas emergentes.

## Referencias

Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

Ferreira, Francisco y Marta Schoch. 2020. “Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisited.” World Bank Let’s Talk Development Blog. Febrero 24, 2020.

Ipsos. 2019. “La Crisis en América Latina”. Encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica. Diciembre 2019. [www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la\\_crisis\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la_crisis_en_america_latina.pdf).

O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5 (1): 55–69. [doi.org/10.1353/jod.1994.0010](https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010).

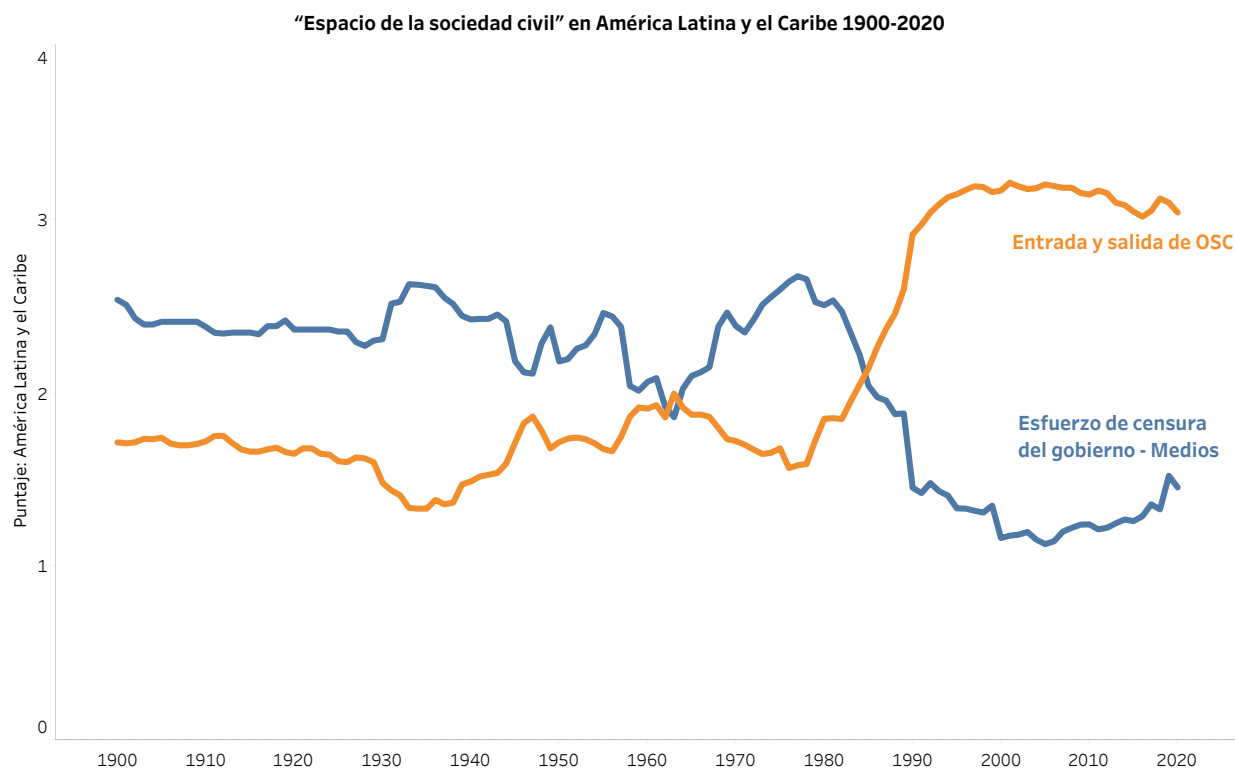
---

94 O’Donnell (1994).

## Viñeta 19

# UNA MIRADA DE ABAJO HACIA ARRIBA: ¿CÓMO ESTÁ CAMBIANDO EL “ESPACIO DE LA SOCIEDAD CIVIL”?

Desde fines de la década de 1970, el espacio de la sociedad civil en ALC se expandió de manera constante. Sin embargo, desde principios de la década de 2000 se ha mantenido estancada y, más recientemente, ha comenzado a contraerse.



Fuente: “V-Dem [País–Año/País–Fecha] Conjunto de datos v11.1” Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem). [doi.org/10.23696/vdemds21](https://doi.org/10.23696/vdemds21).

Nota: Cifra basada en el Informe sobre el desarrollo mundial 2017 Figura 8.10. La variable “entrada y salida de OSC” se mide en una escala de 0 a 4, que va de 0 (más restringida) a 4 (menos restringida). La variable “esfuerzo de censura del gobierno (medios)” se invierte y se mide en una escala de 0 a 4, que va de 0 (menos censura) a 4 (más censura). OSC = Organización de la Sociedad Civil.

Durante el último medio siglo, nuestra sociedad global ha experimentado una transición de una sociedad dividida por ideología a una sociedad unida por ideales.<sup>95</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

95 PNUD (2018).

con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un reflejo de esta transición. Si bien los países de todo el mundo tienen sistemas políticos muy diferentes, que van desde regímenes más autocráticos hasta regímenes más democráticos (y, de hecho, la mayoría de los países tienen una combinación de estos diferentes elementos), existe un acuerdo cada vez mayor sobre qué tipos de resultados deberían tener sus políticas para el logro de sus ciudadanos.

Una forma importante en la que las sociedades democráticas avanzan hacia el logro de estos objetivos es mediante la participación de los ciudadanos. Podemos pensar en particular en cuatro pilares<sup>96</sup> complementarios mediante los cuales los ciudadanos desempeñan un papel para influir democráticamente en los resultados de las políticas: votación, organización política, organización social y deliberación pública. Esta viñeta profundiza en el pilar democrático de la organización social en ALC.

Con datos de la base de datos Varieties of Democracy (V-Dem),<sup>97</sup> este gráfico analiza cómo está cambiando el entorno institucional para la organización social en la región. Para explorar esto, el gráfico analiza cómo dos variables clave están cambiando en tándem: “entrada y salida de OSC” y “censura gubernamental de los medios”. La primera variable mide la medida en que los gobiernos impiden la formación o el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la segunda variable mide la medida en que los gobiernos intentan habitualmente censurar a los medios, ya sea directa o indirectamente (en el caso de la censura indirecta, esto puede tomar la forma de acciones tales como la adjudicación de frecuencias de transmisión por motivos políticos, la retirada de apoyo financiero, la influencia sobre las instalaciones de impresión y las redes de distribución, la distribución seleccionada de publicidad, los requisitos de registro onerosos, las tarifas prohibitivas o soborno. De hecho, una organización social efectiva requiere tanto un entorno institucional que permita a los ciudadanos actuar colectivamente y hacer demandas (lo que a menudo sucede a través de organizaciones autónomas de la sociedad civil), así como los canales disponibles a través de los cuales esas demandas pueden publicitarse y hacerse accesibles (lo que sucede a menudo a través de organizaciones de medios independientes). tenga en cuenta, sin embargo, que en nuestra era de redes sociales, flujos de información rápidos y desinformación creciente (ver viñeta 20), los impactos de la censura de los medios en el espacio de la sociedad civil pueden estar cambiando.

En cierto modo, el tamaño del “espacio” que tiene la sociedad civil para la organización social puede pensarse como la distancia entre estas dos variables (calculada como el puntaje de entrada y salida de la OSC menos la censura gubernamental a los medios). Por lo tanto, un espacio de sociedad civil “grande” sería uno con un puntaje alto en la entrada y salida de OSC (más cercano a 4) y un puntaje bajo en la censura gubernamental de los medios (más cercano a 0). Por el contrario, un espacio de sociedad civil “pequeño” sería uno con un puntaje bajo en la entrada y salida de OSC (más cercano a 0) y un puntaje “alto” en la censura gubernamental de los medios (más cercano a 4). Cuando observamos los datos a lo largo del tiempo, vemos que durante la mayor parte del siglo XX, el espacio de la sociedad civil en ALC era muy pequeño y, en realidad, era “negativo”. A partir de 1978, el tamaño del espacio de la sociedad civil comenzó a expandirse de manera constante y rápida (y se volvió “positivo” en 1985). Esta expansión coincidió con la transición de las dictaduras militares en varios países de la región. Sin embargo, desde principios de la década de 2000, el tamaño del espacio de la sociedad civil se ha mantenido relativamente estancado en la región. No solo se ha detenido su expansión, sino que en los últimos años la tendencia ha comenzado a revertirse. Esto está en línea con las tendencias mundiales, que han experimentado una ligera retracción desde 2011.

Si las democracias de ALC deben permanecer fuertes, saludables y vibrantes, es fundamental que los gobiernos inviertan en ampliar el espacio de la sociedad civil. La organización social es un pilar vital de la democracia y sirve como medio para que los ciudadanos expresen sus demandas en formas que otros mecanismos de participación democrática no necesariamente pueden lograr. Esto es cada vez más

---

96 Banco Mundial (2017).

97 Coppedge et al (2021).

importante en el momento político actual en el que vivimos ahora, en el que los ciudadanos de ALC están perdiendo cada vez más la confianza en que los gobiernos están dispuestos a responder a las necesidades de “muchos” en lugar de solo a los “pocos” (ver Viñeta 14). Para garantizar que las democracias funcionen para todos, debemos crear un espacio en el que los ciudadanos puedan movilizarse pacíficamente para alzar su voz colectiva.

## Referencias

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerl w, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Luhrmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefina Pernes, Johannes von Romer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundstr om, EitanTzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson y Daniel Ziblatt. 2021. “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1” Varieties of Democracy (V-Dem) Project. [doi.org/10.23696/vdemds21](https://doi.org/10.23696/vdemds21).

López-Calva, Luis Felipe. 2018. “De las ideologías que nos contrastan a los ideales que nos acercan: La Agenda 2030 y los retos de política pública en Latinoamérica y el Caribe”. *Revista Pensamiento Iberoamericano*.

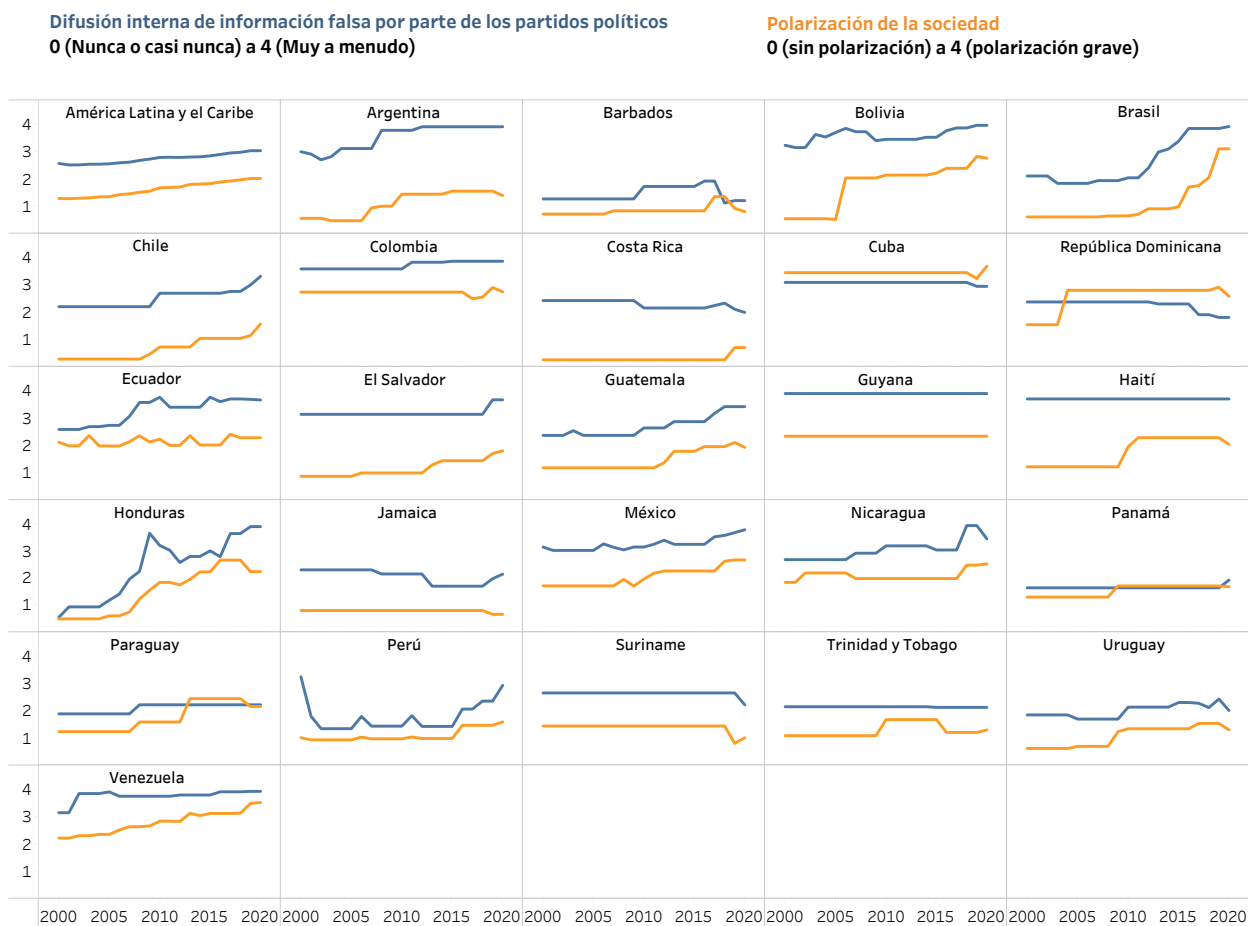
Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.



## Viñeta 20

# LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS TIEMPOS DE LA DESINFORMACIÓN: MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA

En promedio, en ALC, la frecuencia de difusión política de información falsa y los niveles de polarización social están aumentando a la par.



Fuente: Mechkova, Valeriya, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Steven Wilson. 2020. Conjunto de datos del proyecto de sociedad digital v3.  
Nota: Las escalas de las variables se invierten de los datos originales.

La transparencia es un elemento fundamental para que la gobernanza sea más eficaz. Al hacer que la información esté disponible, crea una base para una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos. En las últimas décadas, la transparencia ha ido en aumento en América Latina y el Caribe. Según datos de la

Calificación Global del Derecho a la Información,<sup>98</sup> 25 países de ALC cuentan con leyes que garantizan el derecho a la información de los ciudadanos. Colombia fue el primer país de la región en aprobar una ley de este tipo en 1985, y Saint Kitts y Nevis fue el país más reciente en hacerlo en 2018.

Si bien la transparencia es una condición necesaria para promover la rendición de cuentas, no es una condición suficiente.<sup>99</sup> Podemos pensar en la transparencia como un primer paso. Si bien la transparencia hace que la información esté disponible, también necesitamos publicidad para que la información sea accesible y mecanismos de *rendición de cuentas* para que la información sea procesable. La información, *per se*, no es nada sin publicidad y rendición de cuentas. Si la información no llega a las audiencias interesadas, su efecto es insignificante. Del mismo modo, incluso si la información llega al público, si no produce consecuencias, su efecto no solo es insignificante sino potencialmente dañino. Por ejemplo, lamentablemente hemos visto muchos casos en ALC donde las personas pueden acceder a información detallada sobre casos de corrupción, pero no les pasa nada a los responsables. Esto conduce a la frustración y destruye la confianza.

Podemos pensar en esta progresión de la transparencia a la rendición de cuentas como la “cadena de valor de la información”.<sup>100</sup> Recientemente, una de las formas en que se ha roto la cadena de valor de la información en América Latina y el Caribe es la creación y difusión intencional de información falsa (lo que se conoce como “desinformación”). En muchos casos, estos pseudo-hechos se crean con fines políticos y se dirigen a audiencias específicas, con la intención de inducir ciertos resultados (por ejemplo, al influir en el comportamiento electoral). Este sistema ha sido llamado la industria de las “noticias falsas” o “*fake news*”, un término ampliamente utilizado por los políticos en los últimos tiempos. Es importante tener en cuenta que la información falsa también se puede difundir involuntariamente (lo que se conoce como “información errónea”).

El auge de la desinformación y la información errónea se ha visto facilitado por el auge de la tecnología. La tecnología, en particular el aumento de las redes sociales y las aplicaciones de mensajería, ha reducido el costo de difundir información a audiencias masivas. Esto ha hecho que la industria de la “publicidad” sea más competitiva y ha creado una nueva dinámica social en la que las personas suelen considerar el acceso a la información como equivalente al conocimiento. Si bien el conocimiento es difícil de construir y actualizar constantemente, la información se ha vuelto fácil de obtener y los debates públicos se basan cada vez más en información falsa y, a menudo, deliberadamente falsa. De hecho, un estudio de 2018<sup>101</sup> realizado por académicos del MIT descubrió que las noticias falsas se difunden mucho más rápido que las verdaderas, y este efecto es particularmente importante para las noticias *políticas falsas* (en comparación con las noticias falsas sobre temas como terrorismo, desastres naturales, ciencia, leyendas urbanas o información financiera).

Según el Informe de noticias digitales del Instituto Reuters de 2018,<sup>102</sup> los ciudadanos de los países de ALC se enfrentan a una gran exposición a información falsa, y están muy preocupados por las noticias reales y las noticias falsas en Internet. En cada uno de los cuatro países de ALC incluidos en el estudio (Brasil, Chile, México y Argentina), más del 35% de los encuestados declararon que habían estado expuestos a noticias completamente inventadas en la última semana, alcanzando el 43% de los encuestados de la muestra en México. Además, más del 60% de los encuestados manifestaron que están muy o extremadamente preocupados por lo que es real y lo que es falso en Internet cuando se trata de noticias—llegando a alcanzar el 85% de la muestra en Brasil. Este alto nivel de preocupación es consistente con las experiencias recientes de desinformación política en la región, por ejemplo, mediante el uso de bots automatizados para influir en la opinión pública en Brasil, Argentina y Venezuela.<sup>103</sup> Este problema conlleva la preocupación por consecuencias potenciales más amplias, como la profundización de la polarización política<sup>104</sup> o la erosión de

---

98 The RTI Rating (2022).

99 Naurin (2014).

100 Banco Mundial (2017).

101 Vosoughi, Roy y Aral (2018).

102 Reuters Institute (2018).

103 Forelle et al. (2015).

104 Tucker et al. (2018).



**PARTE IV.**

la confianza en los medios de comunicación. De hecho, como muestra el gráfico en esta viñeta, en las últimas décadas la difusión política de información falsa y los niveles de polarización social están aumentando a la par en ALC. Si bien existe heterogeneidad a nivel de país, los datos revelan tendencias conjuntas crecientes en países como Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México y Perú.

Existe una preocupación en la región sobre cómo las campañas de desinformación, junto con la microfocalización de los mensajes políticos y la publicidad en línea sofisticada a través de las redes sociales y las plataformas en línea, podrían afectar el resultado de las elecciones democráticas. Hay mucho que podemos hacer en esta área para proteger la cadena de valor de la información y la calidad de las elecciones, como los acuerdos de “campaña limpia” entre los partidos políticos, la creación de servicios independientes de verificación de hechos, un mayor cumplimiento por parte de las empresas de redes sociales y la promoción de la alfabetización informacional entre los ciudadanos. En ALC, estas iniciativas aún son incipientes, pero están creciendo. Sin embargo, es importante reconocer que combatir el desafío de las campañas de desinformación requerirá la acción coordinada de múltiples partes interesadas, como los tribunales electorales, los medios de comunicación, la sociedad civil, la academia y las empresas tecnológicas (como Facebook, Google, WhatsApp y Twitter). Sin una fuerte coalición de actores, será difícil reparar con éxito la cadena de valor de la información y lograr la rendición de cuentas.

## Referencias

Forelle, Michelle, Phil Howard, Andrés Monroy-Hernández y Saiph Savage. 2015. “Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela”. Disponible en SSRN: [dx.doi.org/10.2139/ssrn.2635800](https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2635800).

Naurin, Daniel. 2006. “Transparency, Publicity, Accountability: The Missing Links.” *Swiss Political Science Review* 12 (3): 90-98.

Reuters Institute. 2018. *Reuters Institute Digital News Report*. [www.digitalnewsreport.org](http://www.digitalnewsreport.org).

The RTI Rating. 2022. *The Global Right to Information Rating*. [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org).

Tucker, Joshua A., Andrew Guess, Pablo Barberá, Cristian Vaccari, Alexandra Siegel, Sergey Sanovich, Denis Stukal, y Brendan Nyhan. 2018. “Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature”. Disponible en SSRN: [dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139](https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139).

Vosoughi, Soroush, Deb Roy, y Sinan Aral. 2018. “The Spread of True and False News Online.” *Science (American Association for the Advancement of Science)* 359 (6380): 1146–51. [doi.org/10.1126/science.aap9559](https://doi.org/10.1126/science.aap9559).

Banco Mundial. 2017. “Spotlight 11: From transparency to accountability through citizen engagement” in *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

## LA COYUNTURA SE ENCUENTRA CON LA ESTRUCTURA: LA CRISIS DEL COVID-19

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró al COVID-19 como una pandemia global. Si bien al principio tardó en llegar a los países de ALC, la región se convirtió rápidamente en un punto crítico mundial para el virus, cobrando demasiadas vidas a su paso. Si bien los datos oficiales de los países de la región han confirmado la pérdida de más de 1,5 millones de vidas, lamentablemente es probable que esto sea una gran subestimación del verdadero número de muertes de la pandemia (Viñeta 21). A medida que los países tomaron las medidas necesarias para “aplanar la curva” mediante la implementación de políticas de contención como cierres y cuarentenas, las crisis económicas y sociales comenzaron a seguir a la crisis de salud. A medida que las empresas y las escuelas cierran sus puertas y los países cierran sus fronteras, tanto las economías como los hogares de la región se enfrentan a enormes desafíos.

Además, este choque no ha sido distributivamente neutral. Por ejemplo, si bien una base clave de estas políticas de contención animaba a las personas a quedarse en casa, la posibilidad de quedarse en casa era un privilegio que muchos no podían permitirse. En este contexto, muchos países implementaron respuestas de protección social de emergencia para llegar a los hogares vulnerables. Sin embargo, la entrega rápida o la ampliación de las medidas de asistencia social requerían un historial de inversiones en capacidad administrativa que no todos los países de la región habían realizado. De particular relevancia en este contexto fueron los registros sociales robustos que fueron capaces de ir más allá de los sistemas de información y servir como sistemas de inclusión (Viñeta 22). Si bien las medidas públicas de protección social fueron fundamentales para los paquetes de respuesta del gobierno, la protección social privada en forma de remesas también desempeñó un papel clave en la promoción de la resiliencia de los hogares durante este tiempo. Si bien los flujos de remesas entrantes experimentaron una caída inicial, se recuperaron rápidamente y desde entonces han alcanzado máximos históricos en muchos países de la región (Viñeta 23).

El COVID-19 ha tenido un impacto particularmente pernicioso sobre la desigualdad. Ha exacerbado las divisiones que existían en múltiples ámbitos, desde los mercados laborales hasta las aulas. Por ejemplo, las mujeres en ALC han tendido a experimentar tasas de recuperación del mercado laboral más lentas que los hombres, y las madres de niños pequeños enfrentan una serie de desafíos particularmente difíciles (Viñeta 24). Dentro del aula, las desigualdades educativas entre estudiantes ricos y pobres están empeorando. A medida que las escuelas hicieron la transición a los programas de aprendizaje a distancia, los estudiantes con acceso a Internet, dispositivos de estudio y un entorno de aprendizaje en el hogar de apoyo tuvieron experiencias de aprendizaje muy diferentes a las de los que no tenían, con consecuencias a largo plazo para sus perspectivas futuras (Viñeta 25). Los impactos de la desigualdad llegan hasta el hogar. Por ejemplo, hemos visto aumentos en temas como la violencia doméstica y de género, ya que el aumento de las restricciones de movilidad ha dejado a muchas mujeres varadas en sus hogares en situaciones de abuso (Viñeta 26).

El entorno económico más amplio también ha sido moldeado por la exclusión y el acceso diferencial a las oportunidades productivas. Si bien las poblaciones pobres y vulnerables generalmente enfrentaron un empeoramiento de las condiciones económicas durante este tiempo, aquellos en la parte superior de la distribución de ingresos se han enfrentado a una realidad diferente en conjunto. A medida que millones se vieron empujados a la pobreza, algunas de las personas más ricas de la región vieron aumentar su riqueza considerablemente a medida que obtenían rendimientos crecientes en los mercados de capital (Viñeta 27). Además, a nivel social, la mayoría de las personas en ALC se vieron excluidas de aprovechar las

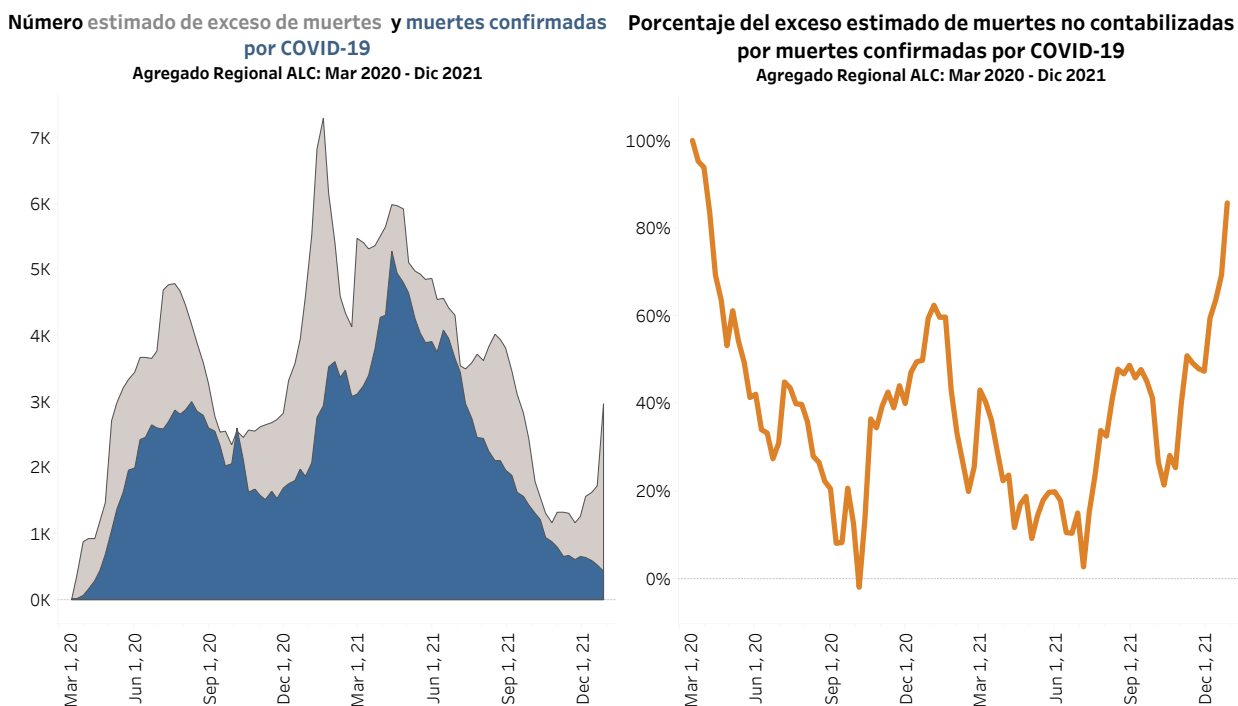
oportunidades básicas que brindan las herramientas y los servicios digitales, un salvavidas fundamental durante este período marcado por la distancia y el aislamiento (Viñeta 28). De cara al futuro, ampliar las oportunidades e impulsar el crecimiento en la región requerirá inversiones en el entorno empresarial, en particular, impulsar la recuperación resiliente de las pequeñas y medianas empresas productivas, muchas de las cuales han enfrentado grandes dificultades durante este período (Viñeta 29). Aumentar las vacunas en la región será un paso fundamental para volver a una versión de “negocios como siempre” a medida que aprendemos a vivir con la pandemia. Si bien el progreso de la vacunación ha avanzado rápidamente en muchos países de la región, sigue siendo desigual con brechas críticas tanto entre países como dentro de ellos (Viñeta 30).

Si bien algunos de estos desafíos son nuevos, la mayoría surgen de los desafíos estructurales que ya existían en la región con respecto a la productividad, la inclusión, la resiliencia y la gobernabilidad efectiva, o se ven exacerbados por ellos. COVID-19 ha puesto de relieve estos problemas, pero también ha presentado una ventana de oportunidad única para el cambio: una “coyuntura crítica”. Podría decirse que la oportunidad más notable que abre esta crisis es la posibilidad de que las sociedades reconsideren cuáles deberían ser sus prioridades políticas. Sin embargo, si los países aprovecharán o no esta oportunidad sigue siendo una pregunta abierta.

## Viñeta 21

# UNA TRAGEDIA PEOR DE LO QUE CREEMOS: LAS TASAS DE EXCESO DE MORTALIDAD SUGIEREN QUE EL NÚMERO DE MUERTES POR COVID-19 SE SUBESTIMA ENORMEMENTE

Los datos sobre el “exceso de mortalidad” sugieren que el número de muertos por COVID-19 en ALC es mucho más alto de lo que sabemos. Sin embargo, los sistemas nacionales de notificación han mejorado mucho durante la pandemia.



Fuente: The Economist's Global Excess Deaths Model. [github.com/TheEconomist/covid-19-the-economist-global-excess-deaths-model](https://github.com/TheEconomist/covid-19-the-economist-global-excess-deaths-model)

COVID-19 ha provocado una trágica pérdida de vidas. A finales de 2021, se habían confirmado más de 1,5 millones de muertes por COVID-19 en América Latina y el Caribe. Desafortunadamente, es probable que este número sea una gran subestimación del verdadero número de muertos por la pandemia. Como explican los investigadores de Our World in Data,<sup>105</sup> hay varias razones por las que la cantidad de muertes

105 Giattino et al. (2022).

confirmadas debido a COVID-19 puede diferir del número real de muertes de la pandemia. Estas razones se dividen en gran medida en dos grupos: *la forma en que se informan las muertes por COVID-19* (por ejemplo, informar solo aquellas muertes que ocurren en hospitales, informar solo aquellas muertes para las que se realizó una prueba de COVID-19 o la mala calidad general del informe de muertes sistemas) y *la forma en que COVID-19 impactó la cantidad de muertes que ocurren por otras razones* (por ejemplo, aumentos o disminuciones en la cantidad de muertes por otras razones como resultado de los cambios inducidos por COVID-19, como una disminución en la accidentes de tráfico como consecuencia de los confinamientos).

Los datos sobre el “exceso de mortalidad” proporcionan una forma de aproximar el número real de muertes de la pandemia. La OMS<sup>106</sup> define el exceso de mortalidad como “la mortalidad por encima de lo que se esperaría en función de la tasa de mortalidad sin crisis en la población de interés. El exceso de mortalidad es, por lo tanto, una mortalidad atribuible a las condiciones de crisis”. Por lo tanto, los datos de exceso de mortalidad se basan en datos históricos para estimar la cantidad de muertes que habríamos esperado que ocurrieran durante un período de tiempo determinado en un año normal, lo que proporciona un escenario contrafáctico para comparar la cantidad de muertes reales que ocurren. En el contexto de COVID-19, comparar la cantidad real de muertes (por todas las causas) registradas con la cantidad de muertes que hubiéramos esperado ver en ausencia de la pandemia puede ser útil para arrojar algo de luz sobre el verdadero número de muertes de la pandemia.

El gráfico de esta viñeta utiliza los datos de exceso de mortalidad estimados por The Economist<sup>107</sup> para acercarse a las tendencias agregadas para la región de ALC durante el período de marzo de 2020 a diciembre de 2021. El panel izquierdo de los gráficos nos muestra cómo el número de exceso de muertes estimado (que se muestra en gris) se compara con el número de muertes confirmadas por COVID-19 (mostrado en azul). Si el número real de muertes se tuviera en cuenta en su totalidad por la cantidad de muertes confirmadas por COVID-19, esperaríamos que la curva gris y la curva azul durante este período fueran aproximadamente iguales. Sin embargo, lo que vemos es que el número de muertes confirmadas por COVID-19 subestima enormemente el número de muertes “reales” de la pandemia (la curva azul es consistentemente mucho más baja que la curva gris).

Hay muchas razones por las que puede estar ocurriendo un subregistro. Una razón principal puede ser la capacidad limitada inicial para realizar pruebas en muchos países de la región.<sup>108</sup> Sin embargo, es importante tener en cuenta que el subregistro no es solo el resultado de bajas tasas de pruebas, sino que también tiene que ver con la calidad de las pruebas y las metodologías de notificación, entre otros factores. Si bien los países de la región sin duda han aumentado su capacidad de prueba desde el comienzo de la pandemia, asegurar el acceso adecuado para todos los grupos de población ha seguido siendo un problema durante la pandemia para países de todo el mundo. Además, muchos países de la región han trabajado para perfeccionar sus metodologías de notificación y sus sistemas de información de salud pública durante la pandemia, incluido el desarrollo de grupos de trabajo para informar estadísticas nacionales y subnacionales no solo sobre las muertes confirmadas por COVID-19 sino también sobre las tasas de exceso de mortalidad (ver ejemplo, tableros gubernamentales sobre tasas de exceso de mortalidad de Chile,<sup>109</sup> México<sup>110</sup> y Perú<sup>111</sup>). Es probable que estas mejoras hayan contribuido a reducir las discrepancias entre el exceso de muertes estimado y las muertes confirmadas por COVID-19 que vemos en varios puntos de la pandemia. Esto se muestra en el panel de la derecha del gráfico, que traza la proporción de muertes en exceso estimadas que no se contabilizan entre las muertes confirmadas por COVID-19 como un indicador aproximado del posible grado de notificación insuficiente.

---

106 OMS (2021)

107 The Economist y Solstad (2021).

108 López-Calva (2020).

109 Ministerio de Salud, Chile (2022).

110 Gobierno de México (2022).

111 Ministerio de Salud, Perú (2022).



Además, debemos ser cautelosos al interpretar estos números como el verdadero grado de subregistro, ya que el informe preciso de las muertes por COVID-19 no es la única razón por la que las curvas gris y azul pueden diferir. Como se mencionó anteriormente, es posible que COVID-19 también haya afectado la curva gris al cambiar la tasa a la que las personas mueren por otras causas. De hecho, las medidas de contención de COVID-19 pueden haber provocado cambios en las tasas generales de mortalidad debido a impactos como la reducción de accidentes de tránsito (si la movilidad disminuyó durante el confinamiento), el aumento de los femicidios (si la violencia doméstica aumentó durante la cuarentena) o el aumento de las muertes debido a otros problemas relacionados con la salud (si los hospitales se saturaron y cambiaron los comportamientos de búsqueda de atención médica).

La información confiable y oportuna es una herramienta fundamental en la lucha contra el COVID-19. Las decisiones políticas difíciles y urgentes que los gobiernos han estado tomando en relación con la pandemia se han complicado aún más por el hecho de que la mayor parte de la información ha sido limitada e imperfecta. Mejorar la calidad de la información de salud requiere pruebas exhaustivas, sistemas de informes sólidos y estadísticas transparentes. Algunos gobiernos estaban mejor equipados que otros para invertir en el rápido desarrollo e implementación de este tipo de enfoque, y dada la necesidad de actuar rápidamente, todos los gobiernos terminaron aprendiendo mientras hacían. Si bien los datos sobre el exceso de muertes no son una medida perfecta del verdadero número de muertes por COVID-19, son un indicador que puede ayudarnos a mejorar nuestra comprensión de la gravedad de la situación. Puede ayudarnos a reflexionar sobre lo que las estadísticas oficiales pueden (o no) decirnos y cómo podemos mejorar nuestros sistemas de información existentes. Este virus se ha cobrado demasiadas vidas, muchas más de las que sabemos, y debemos seguir haciendo todo lo posible para estar mejor preparados para el futuro.

## Referencias

Giattino, Charlie, Hannah Ritchie, Max Roser, Esteban Ortiz-Ospina y Joe Hasell. 2022. "Excess mortality during the Coronavirus pandemic." Our World in Data.

Gobierno de México. 2022. "Exceso de Mortalidad en México". 2022. Gobierno de Mexico. [coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico](https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico).

López-Calva, Luis Felipe. 2020. "América Latina necesita aumentar el número de pruebas y rastreo de contactos para reabrir". 2020. *The Washington Post*. 1 de julio del 2020. [www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/07/01/america-latina-necesita-aumentar-el-numero-de-pruebas-y-rastreo-de-contactos-para-reabrir/](https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/07/01/america-latina-necesita-aumentar-el-numero-de-pruebas-y-rastreo-de-contactos-para-reabrir/).

Ministerio de Salud, Chile. 2022. Defunciones COVID-19. Departamento de Estadísticas de Información de Salud. Ministerio de Salud. [informesdeis.minsal.cl/SASVisualAnalytics/?reportUri=%2Freports%2Freports%2F357a72ec-43b7-4ca9-89cb-33f4818d2ab3&sectionIndex=0&sso\\_guest=true&reportViewOnly=true&reportContextBar=false&sas-welcome=false](https://informesdeis.minsal.cl/SASVisualAnalytics/?reportUri=%2Freports%2Freports%2F357a72ec-43b7-4ca9-89cb-33f4818d2ab3&sectionIndex=0&sso_guest=true&reportViewOnly=true&reportContextBar=false&sas-welcome=false).

Ministerio de Salud, Perú. 2022. Exceso de Mortalidad. 2022. Ministerio de Salud. [www.minsa.gob.pe/reunis/data/exceso\\_mortalidad.asp](https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/exceso_mortalidad.asp).

The Economist and Sondre Solstad. 2021. "The pandemic's true death toll." The Economist. [github.com/TheEconomist/covid-19-the-economist-global-excess-deaths-model](https://github.com/TheEconomist/covid-19-the-economist-global-excess-deaths-model).

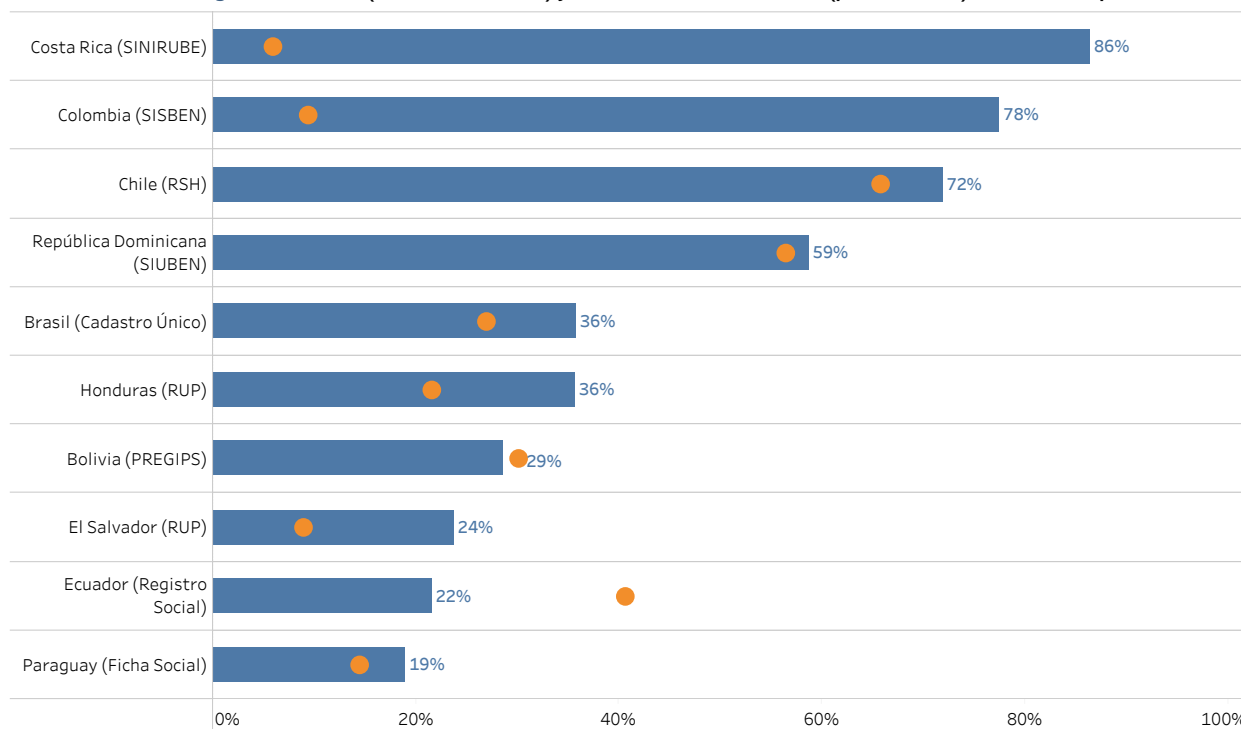
WHO (World Health Organization). 2021. Definitions: "excess mortality". [www.who.int/hac/about/definitions/en](https://www.who.int/hac/about/definitions/en).

## Viñeta 22

# LA INCLUSIÓN REQUIERE CAPACIDAD: EL PAPEL DE LOS REGISTROS SOCIALES EN LA EXPANSIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS A RAÍZ DEL COVID-19

Los países de ALC han invertido en mejorar los registros sociales en las últimas décadas, aunque la cobertura y la calidad siguen siendo heterogéneas. Esto tiene implicaciones para la capacidad de aumentar rápidamente los beneficios de asistencia social de emergencia para quienes los necesitan, como fue el caso durante COVID-19.

Cobertura de registros sociales (alrededor de 2020) y transferencias monetarias (pre COVID-19) como % de la población



Fuente de los registros sociales: la cobertura se calcula como el número total de personas en los registros sociales (últimos datos disponibles públicamente de fuentes nacionales a agosto de 2020) dividido por la población total (datos de 2020 de World Population Prospects de las Naciones Unidas). Las fuentes de los países son las siguientes: Bolivia: datos a 2015 del Banco Mundial (2019); Herramienta de Evaluación de Registros Sociales; Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales del Estado Plurinacional de Bolivia (PREGIPS); Brasil: datos a junio de 2020 del Ministerio da Cidadania; Chile: Datos a junio de 2020 de Analista Digital de Información Social - Ministerio de Desarrollo Social y Familia; Colombia: Datos a junio de 2020 del Departamento Nacional de Planeación – Sisbén; Costa Rica: datos de alrededor de agosto de 2020 del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado; República Dominicana: Datos a enero de 2020 del Sistema Único de Beneficiarios

Portal de Transparencia; Ecuador: Datos al 08/10/2020 (RS 2018) de la Unidad del Registro Social; El Salvador: datos de alrededor de agosto de 2020 del Registro Único de Participantes – Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; Honduras: datos de alrededor de agosto de 2020 del Registro Único de Participantes (RUP) – Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS); Paraguay: Datos a 2017 de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Fuente para transferencias monetarias: Gentilini et al. (2020). Respuestas de protección social y empleo a COVID-19: una revisión en tiempo real de las medidas de los países. “Living paper” versión 12 (10 de julio de 2020). Anexo 1 (basado en la base de datos ASPIRE para datos administrativos anteriores al C19).

Cuando los hogares enfrentan un impacto adverso repentino en sus ingresos, como una pandemia que les impide trabajar o un desastre natural que destruye sus medios de subsistencia, la entrega rápida de asistencia social de emergencia puede ser un salvavidas fundamental. A raíz del COVID-19, ha habido debates locales, nacionales y globales en curso sobre qué tipos de medidas de asistencia de emergencia se deben implementar y las ramificaciones fiscales de hacerlo. Sin embargo, muchos de estos debates a menudo pasan por alto cuestiones fundamentales de entrega. Por ejemplo, un documento del PNUD de 2020 encuentra que un ingreso básico temporal global<sup>112</sup> para los hogares pobres y vulnerables está “al alcance” en términos de costo como parte del PIB. Pero, ¿está “al alcance” en términos de capacidad de implementación? Esta viñeta explora la cuestión de la viabilidad de aumentar las transferencias de efectivo en ALC, reconociendo que incluso si existen los recursos económicos y la voluntad política, la implementación de este tipo de programas requiere una amplia capacidad administrativa, que es costosa y requiere mucho tiempo para construir.

La región de ALC ha sido pionera a nivel mundial en la implementación de programas de transferencia de efectivo, y muchos países de la región han invertido en desarrollar esta capacidad durante los últimos 20 años. Los registros sociales—“sistemas de información que apoyan la extensión, admisión, registro y determinación de la elegibilidad potencial para uno o más programas sociales”<sup>113</sup>—son un elemento fundamental de esta capacidad. En varios países de la región, los registros sociales han sido esenciales para la rápida ampliación y entrega de beneficios durante esta crisis. Donde la cobertura de estos sistemas es alta y la información se actualiza continuamente, estos sistemas de información tienen el potencial de servir también como poderosos sistemas de inclusión.

Con el fin de obtener una comprensión actualizada de la cobertura de los sistemas de registro social en la región, este gráfico compila datos para varios países de la región (alrededor de 2020) sobre el número de personas inscritas en el registro social nacional (donde los datos estaban a disposición del público). Al dividir el número total de personas registradas por la población total del país (utilizando estimaciones de población de la ONU),<sup>114</sup> podemos estimar la proporción de población cubierta por el registro social en ese período de tiempo. El gráfico muestra esta información para varios países de la región de ALC (las barras azules). Como podemos ver, los niveles de cobertura están lejos de ser uniformes. Mientras que países como Costa Rica y Colombia tienen una cobertura de más de las tres cuartas partes de su población, países como Paraguay, Ecuador y El Salvador tienen una cobertura de menos de una cuarta parte.

Un uso clave de los registros sociales en muchos países de ALC es la entrega de transferencias de efectivo (aunque a menudo brindan acceso a múltiples tipos de beneficios de asistencia social y, de esta manera, también pueden servir como dispositivos de coordinación). Los puntos naranjas en el gráfico muestran la cobertura de transferencias de efectivo antes de COVID-19 en cada país (usando datos del Anexo 1 de Gentilini et al 2020<sup>115</sup> compilados de la base de datos ASPIRE). Como podemos ver, en algunos países, los registros sociales cubrían un segmento mucho más amplio de la población que aquellos que recibieron transferencias monetarias (lo que sugiere un amplio margen para una rápida expansión horizontal de los beneficios), mientras que en otros, este ámbito es mucho más limitado. A medida que los países trabajaban para brindar ayuda de emergencia durante el COVID-19, estos problemas se materializaron en tiempo real. Por ejemplo, países con registros más amplios, como la República Dominicana (SIUBEN), estaban en

112 Molina y Ortiz-Juarez (2020).

113 Leite et al. (2017).

114 UNDESA (2019).

115 Gentilini et al. (2020).

condiciones de ampliar rápidamente el alcance de los programas de emergencia.<sup>116</sup> Otros países con una sólida cobertura de registro social pero con un alcance limitado más allá de los más pobres, como Brasil (Cadastró Único), trabajaron para encontrar soluciones innovadoras. Por ejemplo, desarrollar una aplicación a través de la cual los ciudadanos (como los trabajadores informales de bajos ingresos) puedan autoinformar su información en línea para solicitar beneficios de emergencia. Otros países, como Honduras (RUP), trabajaron para invertir rápidamente en el aumento de sus sistemas de información existentes<sup>117</sup> para poder orientar sus programas de emergencia a los hogares correctos.

También es importante tener en cuenta cómo estos registros sociales recopilan y actualizan su información. Si bien algunos ofrecen un registro abierto y continuo, otros se basan en barridos del censo cada pocos años (y, por lo tanto, es probable que pasen por alto muchos hogares recientemente empobrecidos en el contexto de la pandemia). Además, mientras que algunos ofrecen inscripción en línea, otros requieren registro en persona (lo que presenta nuevas barreras y preocupaciones en el contexto de la pandemia). Este tipo de decisiones operativas son muy importantes para el potencial de los registros sociales para servir no solo como sistemas de información sino también como sistemas de inclusión. Con este mismo fin, también es fundamental que los países amplíen la cobertura de los registros sociales para incluir tanto al “faltante del medio” como para garantizar que se realicen esfuerzos adicionales para incluir a los “pobres ocultos”. El “faltante del medio” se refiere a grupos como hogares vulnerables o trabajadores informales que pueden no haber sido pobres antes de la pandemia pero ahora pueden ser elegibles para los beneficios de asistencia social. De hecho, como muestra Lustig et al. (2020), la proporción de ingresos de los hogares que está “en riesgo” durante la COVID-19 no es uniforme en toda la distribución de ingresos, sino que en realidad es más alta para aquellos “en la mitad (aproximadamente) de la distribución del ingreso *ex-ante*”. Por otro lado, incluir a los “pobres ocultos” reconoce que incluir a los pobres es un problema que se agrava con el grado de pobreza,<sup>118</sup> ya que los más pobres pueden ser precisamente aquellos con la documentación formal más limitada o que viven fuera del alcance tradicional del estado (como poblaciones que viven en áreas remotas, asentamientos informales o en la calle). Esto requiere esfuerzos de divulgación y registro activos intencionales y sostenidos. Sin embargo, dada la urgencia de situaciones de emergencia como la del COVID-19, pueden ser necesarias soluciones alternativas a corto plazo. Por ejemplo, Lustig y Tommasi (2020) argumentan que, en este contexto, puede ser fundamental trabajar de cerca con las redes sociales locales (como ONG, organizaciones religiosas o movimientos sociales) que tienen mayor proximidad a los hogares pobres y vulnerables para llegar de manera efectiva a estos grupos.

Ver los registros sociales como algo más que sistemas de información, e invertir en ellos en consecuencia, será fundamental para construir sistemas de protección social más inclusivos y resilientes. La capacidad de expandir rápidamente la asistencia social de emergencia logró tener grandes efectos compensatorios sobre las consecuencias de la pobreza de la pandemia en algunos contextos de ALC,<sup>119</sup> al menos al principio, mientras los programas permanecían vigentes. Sin embargo, a medida que la pandemia ha continuado, las preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal han puesto fin a muchos de estos programas o han reducido su cobertura o generosidad. Si bien COVID-19 ha puesto a prueba los límites de muchos de nuestros sistemas, también nos enseña cómo podemos fortalecerlos para estar mejor preparados para el futuro.

## Referencias

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, Pamela Dale, Ana Veronica Lopez, y Usama Zafar. 2020. “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real- Time Review of Country Measures.” Washington, DC: Banco Mundial.

Leite, Phillippe, Tina George, Changquin Sun, Theresa Jones y Kathy Lindert. 2017. “Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note & Assessment Tool.” Washington, DC: Banco Mundial.

---

116 Presidencia de la República Dominicana (2020).

117 PNUD (2022).

118 Ravallion (2020).

119 Lustig et al. (2020).

Lustig, Nora, Valentina Martinez Pabon, Federico Sanz y Stephen D. Younger. 2020. "The Impact of COVID-19 and Expanded Social Assistance on Inequality and Poverty in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico." CEQ Institute at Tulane University.

Lustig, Nora y Mariano Tomassi. 2020. "COVID-19 and social protection of poor and vulnerable groups in Latin America: a conceptual framework." COVID-19 Policy Document, UNDP LAC C19 PDS 8, New York: PNUD.

Molina, George Gray y Eduardo Ortiz-Juarez. 2020. "Temporary Basic Income: Protecting poor and vulnerable people in developing countries." PNUD Global Policy Network.

Presidencia de la Republica Dominicana. 2020. "Margarita Cedeño informa intergrarán mas sectores informales a Quédate en Casa." [siuben.gob.do/noticias/margarita-cedeno-informa-integraran-mas-sectores-informales-a-quedate-en-casa](https://siuben.gob.do/noticias/margarita-cedeno-informa-integraran-mas-sectores-informales-a-quedate-en-casa).

Ravallion, Martin. 2020. "SDG1: The Last Three Percent." Working Paper 527. Center for Global Development.

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2019. 2019 Revision of World Population Prospects. [population.un.org/wpp](https://population.un.org/wpp).

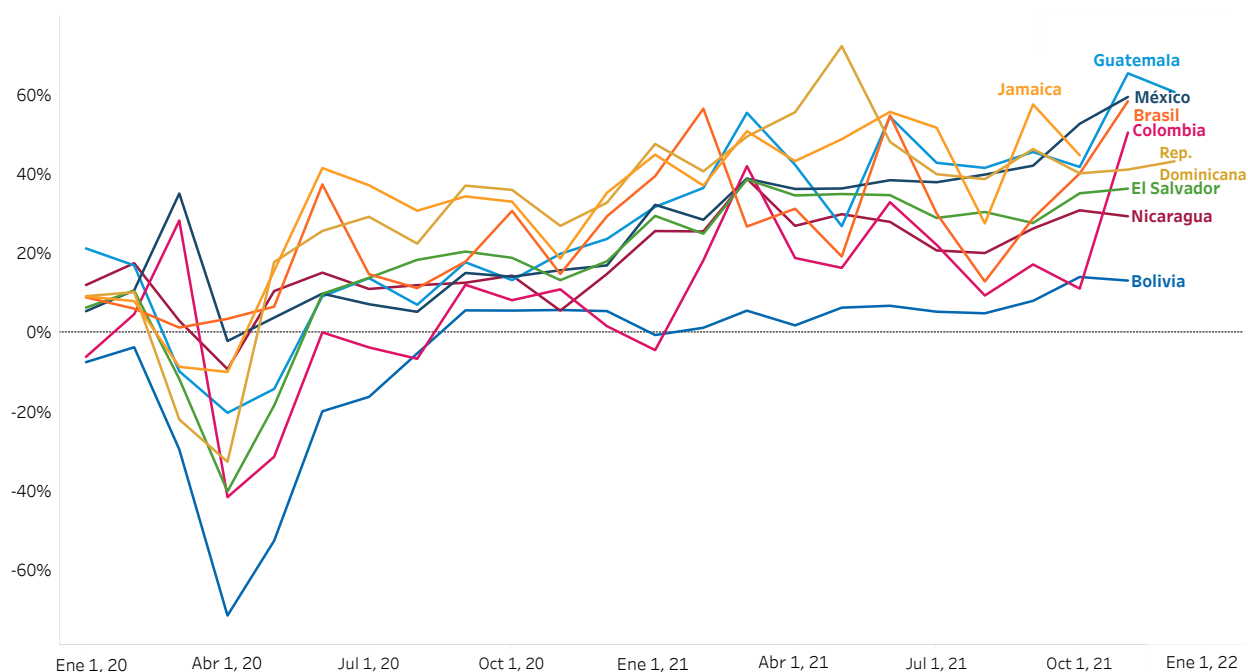
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. "Apoyo del PNUD en la selección y transferencia electrónica a población vulnerable y afectada por el COVID-19." Honduras: PNUD.

## Viñeta 23

# CUENTA CONMIGO: COVID-19 Y LA RESILIENCIA DE LOS FLUJOS DE REMESAS

Si bien las remesas cayeron drásticamente en los primeros meses de la pandemia, en muchos países de ALC se recuperaron rápidamente y ahora superan con creces los flujos de 2019.

Cambio porcentual en las remesas (en comparación con el mismo mes de 2019)



Fuente: Datos mensuales de entrada de remesas de los bancos centrales nacionales.

A raíz del COVID-19, los analistas estimaron que los flujos de remesas (dinero enviado a casa por trabajadores migrantes en el extranjero) sufrirían una fuerte caída. Por ejemplo, a fines de abril de 2020, el Banco Mundial<sup>120</sup> proyectó una caída estimada del 20% en las remesas para el año, lo que lo habría convertido en la “disminución más pronunciada de las remesas en la historia reciente”. Esto se anticipó ampliamente debido a las pérdidas esperadas de empleo y/o la contracción salarial de los trabajadores migrantes como resultado de las presiones de COVID-19 en el mercado laboral en los países anfitriones. Esto fue motivo de especial preocupación en la región de ALC, donde las remesas son una fuente integral de ingresos para muchos hogares. Como se discutió en la Viñeta 13, las remesas han estado creciendo de manera constante en ALC durante la última década y representan una proporción creciente del PIB en muchos países de América

120 Banco Mundial (2020a).

Central y el Caribe. En 2020, según estimaciones del Banco Mundial,<sup>121</sup> las remesas personales alcanzaron más de 1/5 del PIB en países como El Salvador, Honduras, Jamaica y Haití.

Sin embargo, estos modelos no lograron predecir la resiliencia de las remesas. Este gráfico se basa en datos de los respectivos bancos centrales de los países de ALC para ver qué ha sucedido con los flujos de remesas a la región. Para nueve países de ALC con datos mensuales disponibles públicamente, este gráfico traza el cambio porcentual en las entradas de remesas en comparación con el mismo mes de 2019, mostrando así una contracción de las remesas cuando cae por debajo de la línea del 0% y una expansión de las remesas cuando supera la línea del 0%. Al observar los datos, vemos un patrón de resiliencia sorprendente en los países de ALC. Si bien el impacto de la COVID-19 provocó inicialmente la caída esperada de los flujos entrantes, las remesas se recuperaron rápidamente y se han mantenido altas. En general en la región, el Banco Mundial ha estimado que en 2020, las remesas a ALC crecieron más del 6,5%<sup>122</sup> en comparación con 2019 (alcanzando \$103 mil millones) y en 2021 las remesas crecieron un 21,6%<sup>123</sup> en comparación con 2020 (alcanzando aproximadamente \$123 mil millones).

Como muestra el gráfico, la caída inicial de las remesas se produjo principalmente durante el período de marzo a mayo de 2020, y los flujos repuntaron a partir de junio de 2020. Las mayores contracciones tuvieron lugar en abril de 2020, con caídas que van desde solo el -2% en México hasta más del -70% en Bolivia. Brasil es el único país en el gráfico para el que no se registró ninguna contracción. Para junio de 2020, todos los países se habían recuperado excepto Bolivia y Colombia, que se recuperaron para septiembre de 2020. Desde este período, los flujos de remesas se han mantenido fuertes hasta fines de 2020 y han crecido aún más durante 2021. Para fines de 2021, países como Guatemala, México y Brasil estaban experimentando un volumen de entradas de remesas superior en más de un 50% al de 2019. En términos del valor absoluto de las entradas totales de remesas, muchos países batieron récords históricos durante la pandemia (como Brasil, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y México).

¿Por qué las remesas han sido tan resilientes en ALC durante el COVID-19, desafiando las predicciones iniciales? Si bien es probable que haya muchas razones diferentes, los investigadores señalan varios factores subyacentes clave.<sup>124</sup> En el contexto de ALC, uno de los más relevantes es que muchos migrantes en el extranjero (esto se refiere principalmente a los que se encuentran en los Estados Unidos, donde se originan más del 75% de las remesas a ALC<sup>125</sup>) trabajan en sectores esenciales<sup>126</sup> y, por lo tanto, no vieron una pérdida de empleo tan amplia como se predijo, y algunos se beneficiaron de los cheques de estímulo económico por COVID-19 u otras medidas de protección social que pueden haber sido un impulso para sus ingresos. Además, a fines de 2020 y 2021, el aumento de las remesas se ha visto respaldado por la recuperación económica en los Estados Unidos, junto con el empeoramiento de las condiciones en algunos países de ALC en términos de problemas como el aumento de la inflación o choques como los desastres naturales.

Además, la investigación sobre el papel del altruismo en la determinación de las remesas sugiere que las remesas tienden a ser contracíclicas,<sup>127</sup> aumentando cuando empeora la situación en el país de origen de los migrantes. Dado el impacto devastador de COVID-19 en muchas economías de ALC, es probable que este sea el caso en los países de origen de muchos migrantes. Este comportamiento altruista y contracíclico se refleja en las narrativas personales de varios trabajadores migrantes<sup>128</sup> de ALC en EE. UU. durante los primeros meses de la pandemia, quienes explicaron a los periodistas que “no dejaré de ayudar a mi madre aunque mis ingresos bajen” y que “Estamos luchando aquí, pero es peor en México”.

Más allá de las medidas públicas de protección social, como los beneficios de asistencia social, es fundamental

---

121 Banco Mundial (2020b).

122 Banco Mundial (2021a).

123 Banco Mundial (2021b).

124 Por ejemplo, Caron y Tiongson (2020) y KNOMAD (2020).

125 Jewers y Orozco (2020).

126 Kerwin y Warren (2020).

127 Frankel (2011).

128 Jordan (2020).

recordar que muchos hogares dependen de una red de seguridad global privada. Hacer que sea más fácil y asequible enviar dinero digitalmente a través de las fronteras es una parte esencial para hacer que la protección social “persona a persona” funcione de manera efectiva y fortalecer la resiliencia económica.

## Referencias

Banco Mundial. 2020a. “World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History.” 2020. World Bank Press Release. 22 de Abril del 2020. [www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history).

Banco Mundial. 2020b. Personal remittances received (% of GDP). World Bank Data. [data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS](http://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS).

Banco Mundial. 2021a. “Defying Predictions, Remittance Flows Remain Strong During COVID-19 Crisis.” World Bank Press Release. 12 de mayo, 2021. [www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis).

Banco Mundial. 2021b. “Remittance Flows Register Robust 7.3 Percent Growth in 2021”. World Bank Press Release. 17 de noviembre, 2021. [www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/11/17/remittance-flows-register-robust-7-3-percent-growth-in-2021](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/11/17/remittance-flows-register-robust-7-3-percent-growth-in-2021).

Caron, Laura y Erwin R. Tiongson. 2020. “Immigrants are still sending lots of money home despite the coronavirus job losses- for now.” *The Conversation*. 21 de octubre del 2020.

Frankel, Jeffrey A. 2011. “Are Bilateral Remittances Countercyclical?” *Open Economies Review*, 22 (1): 1-16.

Jewers, Mariellen Malloy y Manuel Orozco. 2020. *Migrants, Remittances, and COVID-19*. Washington, DC: The Inter-American Dialogue.  
Jordan, Miriam. 2020. “Even When They Lost Their Jobs, Immigrants Sent Money Home.” The New York Times. 24 de septiembre, 2020. [www.nytimes.com/2020/09/24/us/coronavirus-immigrants-remittances.html](http://www.nytimes.com/2020/09/24/us/coronavirus-immigrants-remittances.html).

Kerwin, Donald, y Robert Warren. 2020. “US Foreign-Born Workers in the Global Pandemic: Essential and Marginalized.” *Journal on Migration and Human Security* 8 (3): 282–300. [doi.org/10.1177/2331502420952752](https://doi.org/10.1177/2331502420952752).

KNOMAD (Global Knowledge Partnership on Migration and Development). 2020. “Phase II: COVID-19 Crisis through a Migration Lens”. Migration and Development Brief 33. Washington, DC: Banco Mundial.

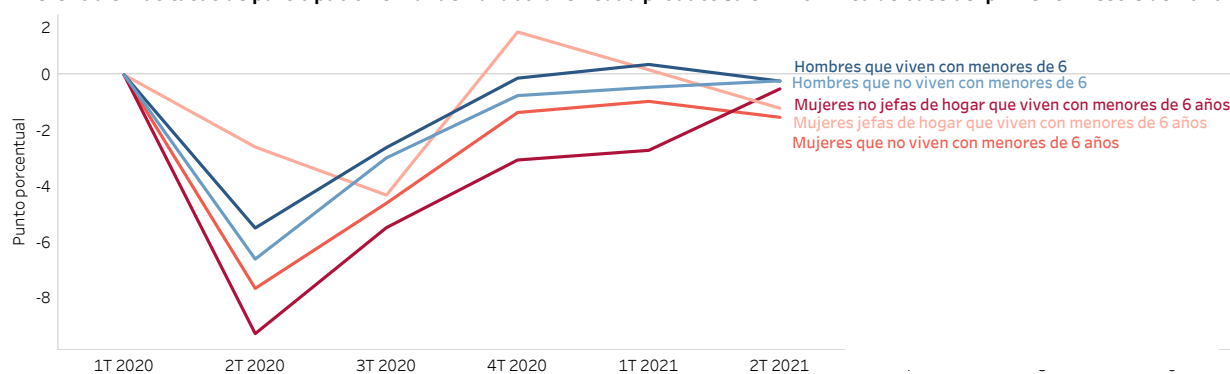


## Viñeta 24

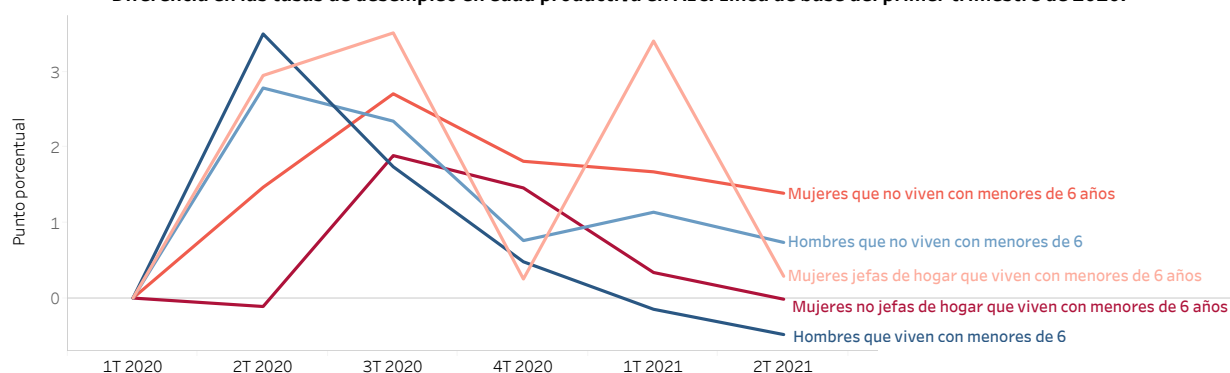
# LAS SANCIONES DE GÉNERO DE LA PANDEMIA: EL IMPACTO DESPROPORCIONADO DE COVID-19 EN LOS RESULTADOS DEL MERCADO LABORAL DE LAS MUJERES

En términos de empleo, las mujeres con niños pequeños se han visto más afectadas que otros grupos.

Diferencia en las tasas de participación en la fuerza laboral en edad productiva en ALC. Línea de base del primer trimestre de 2020.



Diferencia en las tasas de desempleo en edad productiva en ALC. Línea de base del primer trimestre de 2020.



Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares

Nota: LAC agrega los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, México, Paraguay y Uruguay.

Las múltiples y entrecruzadas consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia de COVID-19 han exacerbado las brechas de género existentes y profundizado la vulnerabilidad de las mujeres en ALC. Esta viñeta se centra en la cuestión de cómo COVID-19 ha profundizado las desigualdades de género preexistentes en el mercado laboral y utiliza datos sobre la composición de los hogares para explorar este tema con mayor profundidad.

Si bien ALC ha logrado mejoras moderadas en los resultados del mercado laboral en las últimas décadas, el COVID-19 pone en riesgo gran parte de este progreso. De hecho, los estudios estiman que la pandemia podría retrasar la participación laboral femenina en ALC en aproximadamente diez años.<sup>129</sup> Una de las razones es que las mujeres tienen una tasa de participación laboral más alta que los hombres en muchos de los sectores que se han visto más afectados por la crisis,<sup>130</sup> como el comercio, la educación, el trabajo doméstico y el turismo. Otra razón es la forma en que las normas de género tradicionales han cargado injustamente a las mujeres con una parte aún mayor del trabajo doméstico no remunerado y las actividades de cuidado durante este tiempo (compuesto, por ejemplo, por nuevas demandas como la educación remota en el hogar de los niños, las responsabilidades de cuidado durante los períodos de teletrabajo, y/o acceso reducido a los servicios de apoyo que antes dependían, como miembros de la familia, trabajadores domésticos, escuelas o centros de atención). Está afectando no solo el tiempo de las mujeres (y en particular de las madres), sino también su bienestar general. Por ejemplo, un estudio que analizó los efectos de la pandemia en las circunstancias del teletrabajo en México<sup>131</sup> muestra un impacto desproporcionado en el bienestar emocional de las mujeres, el agotamiento crónico de las madres que teletrabajan y la sobrecarga en las tareas del hogar y de cuidado, entre otros.

Utilizando datos de encuestas nacionales de hogares en Argentina, Bolivia, Chile, México, Paraguay y Uruguay, el gráfico de esta viñeta profundiza en el impacto de la pandemia en la recuperación de las tasas de participación laboral y las tasas de desempleo, considerando cómo esto se manifiesta de manera diferente según la composición del hogar. En particular, analiza el género del jefe de familia y la presencia de niños pequeños (específicamente, la presencia de al menos un niño menor de seis años). Estas variables adicionales presentan una comprensión más matizada de cómo COVID-19 ha fomentado impactos diferenciados de género y padres dentro del mercado laboral. Si bien existen algunas diferencias entre países, parece surgir una divergencia interesante entre las madres de niños pequeños que son jefas de familia (hogares monoparentales) y las que no son jefas de familia (hogares biparentales). En general, estamos viendo que las madres solteras están viendo tasas de recuperación del mercado laboral más rápidas que las madres en hogares con dos padres. Nótese que en América Latina el 39% de los hogares están encabezados por una mujer y el 26% son hogares monoparentales donde la jefatura es mujer.<sup>132</sup>

Este gráfico muestra cómo se ha desarrollado esto en el contexto de la participación en la fuerza laboral (panel superior) y el desempleo (panel inferior). Los gráficos muestran la trayectoria del indicador tomando como línea base el primer trimestre de 2020; es decir, comparando con el momento previo a la pandemia. A lo largo de los primeros meses de la pandemia, vemos que todos los grupos en el análisis vieron empeorar los resultados del mercado laboral. Sin embargo, en términos de tasas de participación en la fuerza laboral, vemos que las madres en hogares biparentales (línea roja más oscura) enfrentaron las tasas más bajas de participación en la fuerza laboral y se mantuvieron en el primer trimestre de 2021, como el grupo más rezagado niveles pandémicos en comparación con otros grupos del período de análisis. Por el contrario, las madres en hogares monoparentales (línea roja más clara) experimentaron caídas mucho más bajas y se recuperaron, a fines de 2020, por encima de los niveles previos a la pandemia. En términos de desempleo, vemos que si bien las mujeres en hogares monoparentales experimentaron mayores aumentos en su nivel general de desempleo que las mujeres en hogares biparentales, nuevamente se recuperaron más rápido a los niveles previos a la pandemia.

¿Por qué podría estar ocurriendo esta divergencia? Si bien es probable que esto se deba a muchas razones, un factor clave podría ser que las mujeres en hogares monoparentales no tienen la opción de no trabajar. Pueden ser los únicos generadores de ingresos en sus hogares, que complementan con remesas, ayudas de otros hogares (por ejemplo, pensiones de divorcio) y, en menor medida, transferencias monetarias. Es

---

129 Bergallo et al. (2021).

130 Alaimo, Cabrita y Gutierrez (2020).

131 PNUD (2021).

132 Guitierrez, Martin y Ñopo (2020).

decir, el hogar y los niños dependen de sus ingresos laborales para sobrevivir, lo que puede explicar por qué estas mujeres no se retiran del mercado laboral sino que persisten en su búsqueda de empleo incluso en el contexto de estrictos confinamientos y destrucción acelerada de puestos de trabajo disponibles. El aumento del desempleo es, pues, en cierto modo, la otra cara de la moneda. Para las mujeres que viven en otro tipo de hogares (por ejemplo, biparentales), el impacto de la crisis no se ve tanto en el desempleo, sino en la disminución de la participación laboral. Una razón puede ser que las mujeres en hogares con dos padres han tenido que hacerse cargo de las tareas de cuidado casi a tiempo completo. Si, además, sus ingresos eran “complementarios” (es decir, el hogar tenía otro ingreso laboral relevante), y pertenecían a sectores laborales que se han paralizado (por ejemplo, turismo, comercio, etc.), la disminución de la participación laboral es un resultado predecible. Por lo tanto, hay un comportamiento casi de espejo, donde si el desempleo no aumenta, la participación laboral probablemente disminuirá.

Este tipo de impacto desproporcionado de la crisis sobre las mujeres exige que las respuestas políticas adopten un enfoque sensible al género que considere las complejidades y los matices del desafío actual al que nos enfrentamos. Al analizar las respuestas de política implementadas en ALC, según el Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19<sup>133</sup> del PNUD y ONU Mujeres, vemos que aproximadamente la mitad del total de medidas registradas en la región para abordar los impactos sociales y económicos del COVID-19 son sensibles al género. Sin embargo, la gran mayoría de las medidas capturadas por rastreador en relación con la seguridad económica de las mujeres se centran en la protección social. Las intervenciones que tienen en cuenta las cuestiones de género en términos de mercados laborales y el apoyo a otros sectores relevantes de la economía, como el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, se han implementado en mucha menor medida. Es esencial que las respuestas políticas integren estas diferentes dimensiones. Por ejemplo, es importante pensar en políticas para invertir en infraestructura de atención que permita a las mujeres no solo reingresar sino prosperar en el mercado laboral. Al mismo tiempo, las acciones de política complementarias, como la reapertura de las escuelas, son imprescindibles para apoyar a los millones de familias que se han visto (y siguen estando) afectadas negativamente por el cierre prolongado de las escuelas. Finalmente, la acción política también debe centrarse en cambiar las normas sociales hacia una distribución más equitativa del trabajo doméstico no remunerado y las actividades de cuidado dentro del hogar.

## Referencias

Alaimo, Veronica, Carolina Cabrita Felix y Laura Karina Gutierrez. 2020. “Trabajadora, madre, hija, profesora, cuidadora... El impacto del COVID-19 en el trabajo de las mujeres.” Banco Interamericano de Desarrollo. *Factor Trabajo Blog*. 13 de agosto, 2020.

Bergallo, Paola, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich. 2021. “The impacts of COVID-19 on women’s economic autonomy in Latin America and the Caribbean.” COVID-19 Policy Document, PNUD LAC C19 PDS 25. New York: UN Women and PNUD.

Gutiérrez, Diana, Guillermina Martín, y Hugo Ñopo. 2020. “The Coronavirus and the challenges for women’s work in Latin America.” COVID-19 Policy Document, UNDP LAC C19 PDS 18. Nueva York: PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. “Madres trabajadoras y COVID-19: Efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México.” Ciudad e México: PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. COVID-19 Global Gender Response Tracker. [data.undp.org/gendertracker](https://data.undp.org/gendertracker).

---

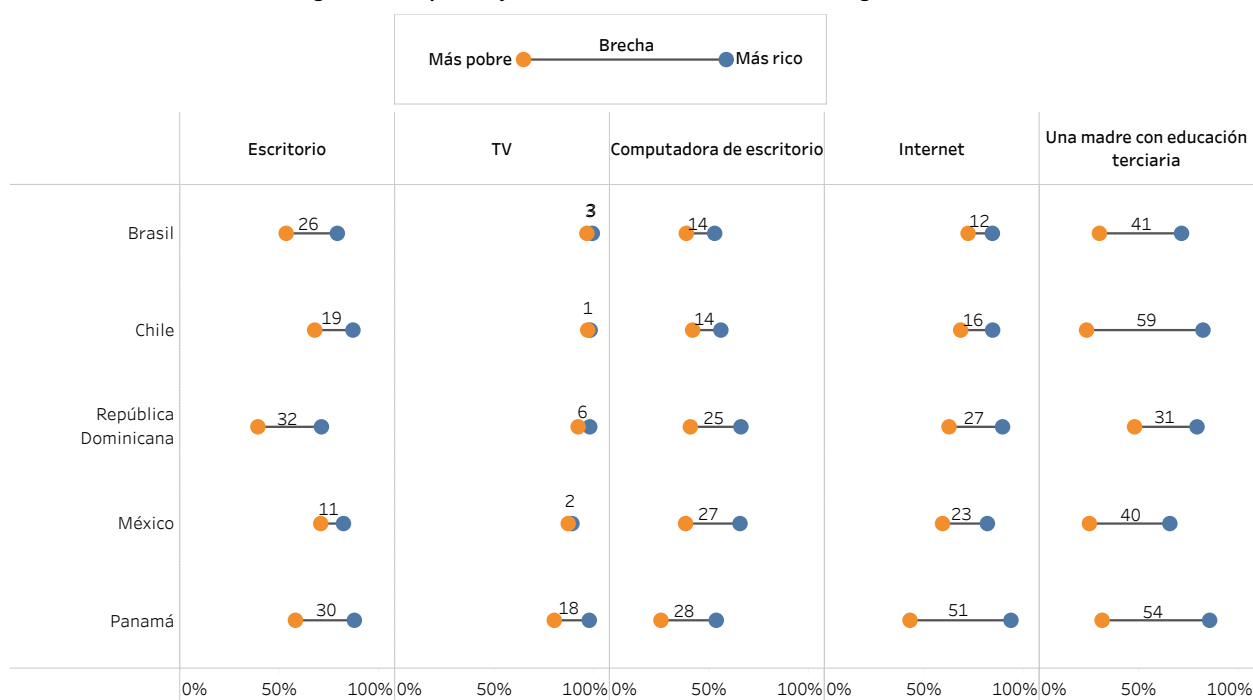
133 PNUD (2022).

## Viñeta 25

# HEY TEACHERS, (DON'T) LEAVE THE KIDS ALONE! CONECTIVIDAD Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN TIEMPOS DE COVID-19

Estudiar desde casa es difícil, pero mucho más cuando el acceso a las herramientas de estudio es limitado.

Proporción de estudiantes (%) con acceso a diferentes recursos educativos en el hogar, según los más pobres y los más ricos de los seis tramos de ingresos



Fuente: PISA 2018, alumnos de 15 años

Nota: Los estudiantes se dividen entre los estudiantes de los seis tramos de ingresos más pobres y más ricos.

Al comienzo del brote de COVID-19, los gobiernos de todo el mundo se apresuraron a cerrar las escuelas en un esfuerzo por frenar la propagación de la pandemia. En ALC, pasaría mucho tiempo antes de que se reabrieran las puertas. A partir de septiembre de 2021 (aproximadamente 18 meses después de la pandemia), UNICEF<sup>134</sup> estimó que alrededor de 2 de cada 3 niños en ALC todavía no estaban en el aula. Como las escuelas presenciales permanecieron cerradas, los niños tuvieron que aprender desde casa a través de plataformas de aprendizaje a distancia con consecuencias potencialmente importantes para los resultados del aprendizaje (mientras que potencialmente enfrentaban una serie de otros desafíos graves, como el acceso limitado a una nutrición adecuada, el deterioro de la salud mental y/o la pérdida de un padre

134 UNICEF (2021).

o cuidador). Esta fue una necesidad particularmente apremiante en la región de ALC, donde más de la mitad de los niños ya se consideraban “pobres en aprendizaje”<sup>135</sup> (lo que significa que no pueden leer un texto corto apropiado para su edad con comprensión alrededor de los 10 años).

Además, garantizar que estas iniciativas llegaran a todos los estudiantes por igual, independientemente de factores como el estado socioeconómico, el estado de discapacidad, el género o la ubicación geográfica, fue un desafío fundamental. Este gráfico utiliza datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE de 2018 para explorar cómo las desigualdades preexistentes en el acceso a herramientas esenciales de aprendizaje a distancia (como Internet, computadora, televisión o un escritorio para estudiar) y el aprendizaje de los padres el apoyo puede haber servido para profundizar las desigualdades educativas durante el COVID-19. El gráfico traza la brecha en el acceso entre los estudiantes de los seis tramos de ingresos más pobres y más ricos de los hogares en los países de ALC para los que hay datos disponibles.

Sistemáticamente, es más probable que los niños del grupo de ingresos más ricos tengan acceso a las herramientas necesarias para el aprendizaje virtual. Si bien las brechas son mayores para el acceso a Internet y computadoras de escritorio, también surgen brechas en elementos más básicos, como el acceso a un escritorio para estudiar. En la República Dominicana, por ejemplo, aquellos en el quintil más rico tienen el doble de probabilidades de tener acceso a un escritorio, en México tienen el doble de probabilidades de tener una computadora y en Panamá, mientras que casi todos los niños en el tramo de ingresos más alto pueden acceder a Internet, solo alrededor del 40% de los que están en la parte inferior pueden hacerlo. Comprender y abordar el acceso desigual de los estudiantes a las herramientas de aprendizaje a distancia es un primer paso fundamental para diseñar políticas que eviten pérdidas educativas y una ampliación de las brechas de rendimiento a través de la brecha digital. Esto significa expandir el tipo de métodos de aprendizaje a distancia utilizados para incluir alternativas como la radio o la televisión, a las que los niños pueden acceder casi universalmente en ALC.

Más allá del acceso a las herramientas para el aprendizaje a distancia, a medida que los niños reciben educación en el hogar, es probable que dependan más del apoyo de sus padres con las lecciones. Concretamente, si los resultados de aprendizaje de un estudiante se vuelven más dependientes de las habilidades de sus padres durante el cierre de las escuelas, entonces los estudiantes similares cuyos padres tienen diferentes habilidades (o educación, ya que es imposible medir las habilidades) probablemente tendrán resultados diferentes. Además, dado que la educación de los padres se correlaciona en gran medida con los niveles de ingresos del hogar, es probable que en los hogares más pobres los padres tengan una capacidad más limitada para apoyar el proceso de aprendizaje de sus hijos que en los hogares más ricos. Los datos muestran que entre los tramos de ingresos más pobres y más ricos de cada país existe una brecha de 31 a 59 puntos porcentuales en la proporción de estudiantes cuyas madres tienen educación terciaria (técnica o universitaria). Por lo tanto, cuando los niños dejan de ir a la escuela, los *efectos par* pueden desempeñar un papel menor, mientras que el efecto de los padres adquiere mayor importancia.

En última instancia, la preexistencia de activos en un hogar (ya sea capital físico en forma de conectividad o capital humano en forma de educación de los padres), son muy importantes para permitir la acumulación de capital humano de los niños en el presente. En el contexto del COVID-19, es probable que las desigualdades en el acervo de activos de un hogar desempeñen un papel aún mayor en perpetuar las desigualdades futuras, no sólo reduciendo la acumulación de capital humano de los niños en el presente, sino también impactando sus resultados de largo plazo en el mercado laboral. Las estimaciones de México,<sup>136</sup> por ejemplo, han encontrado que en el corto plazo los estudiantes perdieron entre 0,3 y 1,0 años de aprendizaje durante la pandemia, acumulándose en 1,3-2,1 años a largo plazo. Además, los datos a nivel subnacional sugieren que los estudiantes del sur de México (que es la región más pobre del país) enfrentan pérdidas de aprendizaje mucho mayores que los estudiantes de otras regiones.

---

135 Banco Mundial (2021).

136 Monroy-Gómez Franco, Vélez Grajales y López-Calva (2021).

Para recuperarse de las pérdidas individuales y sociales debido al cierre de escuelas por el COVID-19, la región de ALC necesita acciones compensatorias decisivas, inversión y estrategias específicas para prevenir impactos regresivos a largo plazo. Esto incluye políticas como capacitar a los maestros sobre cómo acelerar el aprendizaje entre los estudiantes que se están quedando atrás, desarrollar la capacidad de las escuelas para apoyar las nuevas necesidades socioemocionales de los estudiantes y construir la infraestructura para evitar futuras interrupciones. En particular, esto incluye invertir en estrategias de digitalización inclusiva y conectividad universal. En esencia, estas políticas deben ser sensibles a las grandes diferencias en la forma en que estos desafíos se manifiestan tanto a nivel subnacional como a nivel de hogares.

## Referencias

Banco Mundial. 2021. Learning Poverty: Historical Data and Sub-Components. World Bank Data. [datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038947](https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038947).

Monroy-Gómez Franco, Luis, Roberto Vélez Grajales y Luis Felipe López-Calva. 2021. "The potential effects of the COVID-19 Pandemic on learning". Working Paper 08/2021. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

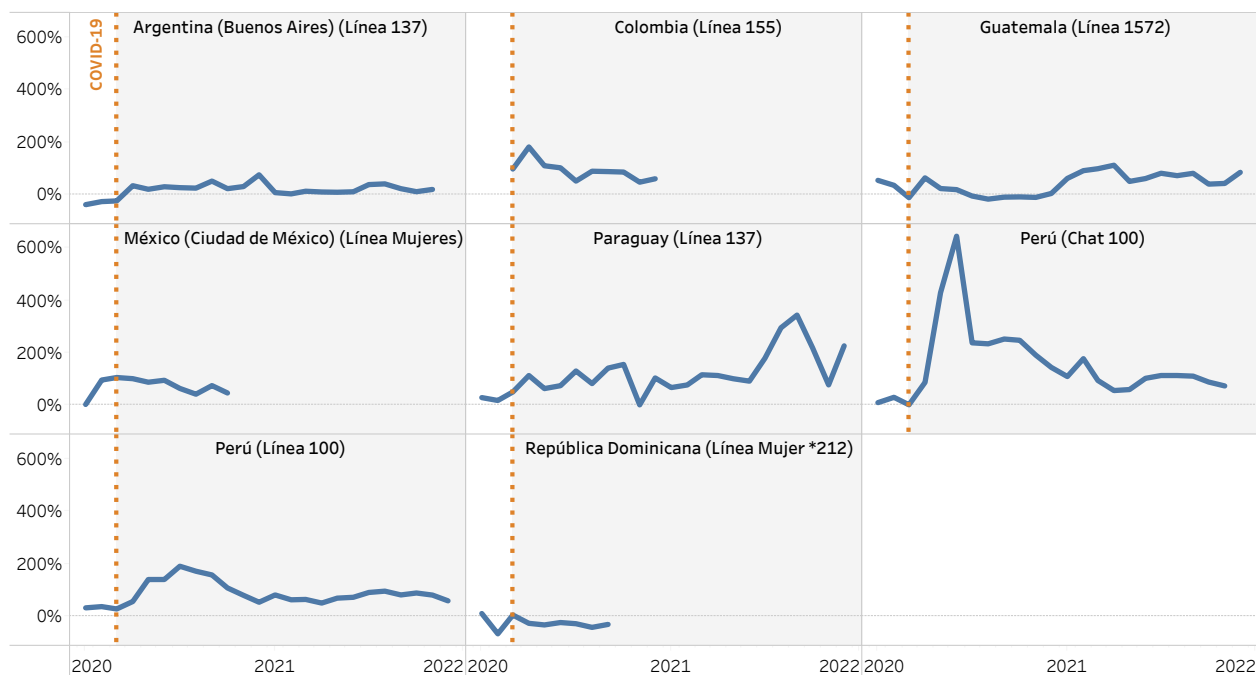
UNICEF (United Nations Children's Fund) 2021. "Around 2 in 3 children are still out of the classroom in Latin America and the Caribbean." UNICEF Press Release. 16 de septiembre, 2021. [www.unicef.org/lac/en/press-releases/around-2-in-3-children-are-still-out-of-the-classroom-in-latin-america-and-caribbean](https://www.unicef.org/lac/en/press-releases/around-2-in-3-children-are-still-out-of-the-classroom-in-latin-america-and-caribbean).

## Viñeta 26

# ¿NO HAY LUGAR MÁS SEGURO QUE EL HOGAR?: EL AUMENTO EN LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO DURANTE LOS CONFINAMIENTOS POR COVID-19

A raíz de las cuarentenas por COVID-19, las llamadas a las líneas de ayuda por violencia doméstica y de género aumentaron en varios países y ciudades de ALC.

**Cambio porcentual en el volumen de llamadas a líneas seleccionadas de ayuda de violencia doméstica y de género en comparación con el mismo mes en 2019**  
El área sombreada indica la pandemia COVID-19



Fuente: Datos de fuentes nacionales como sigue: **Argentina** (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Programa Las Víctimas Contra Las Violencias), **Colombia** (Observatorio Colombiano de las Mujeres), **República Dominicana** (Ministerio de la Mujer - Observatorio de Igualdad de Género de la República Dominicana), **Guatemala** (Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público), **México** (Datos Abiertos Ciudad de México - Agencia Digital de Innovación Pública), **Paraguay** (Ministerio de la Mujer - Observatorio de la Mujer), **Perú** (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).

Nota: En **Argentina** (Buenos Aires), Línea 137 se encarga de escuchar, contener, orientar y, en caso de que ocurra un episodio de violencia familiar o sexual al momento de la llamada, decidir enviar un equipo móvil al lugar donde la víctima es. En **Colombia**, Línea 155 es una línea de orientación para mujeres víctimas de violencia. En **República Dominicana**, Línea Mujer\*212 es un programa de atención a mujeres víctimas de violencia y amenazas de muerte. En **Guatemala**, Línea 1572 es una línea de atención exclusiva para mujeres víctimas de violencia física, psicológica y sexual. En **México** (Ciudad de México), Línea Mujeres ofrece consejería gratuita enfocada en problemas específicos que enfrentan las mujeres. En **Paraguay**, la Línea 137 "SOS Mujer" tiene como objetivo brindar respuestas claras y eficientes a las mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar. En **Perú**, Chat 100 es un servicio en línea personalizado en tiempo real para identificar situaciones de riesgo de abuso o violencia en el noviazgo. También atiende a personas afectadas por violencia familiar y sexual. Línea 100 es un servicio telefónico gratuito de información, orientación, asesoramiento y apoyo emocional que te ayudará si has sido afectada o involucrada en actos de violencia familiar o sexual, o conoces algún caso de maltrato en tu entorno.

El gráfico muestra la variación porcentual con respecto al mismo mes de 2019, con respecto a las siguientes variables específicas de cada país: Argentina (Llamadas atendidas por los profesionales de la Línea 137 sobre casos de violencia doméstica), Colombia (Llamadas a la Línea 155), República Dominicana (Víctimas de violencia atendidas a través de Línea Mujer), Guatemala (Llamadas entrantes), México (Llamadas realizadas a Línea Mujeres categorizadas en cualquier subtipo como “violencia doméstica” o subtipo combinado como “violencia doméstica de género”), Paraguay (Llamadas por violencia), Perú (Consultas Chat 100 y Consultas telefónicas atendidas por Línea 100).

A medida que COVID-19 se extendió por todo el mundo, fue seguido de cerca por varias políticas de cuarentena y bloqueo. Sin embargo, si bien las órdenes de quedarse en casa eran necesarias para mantener a las personas a salvo del virus, también pusieron sin darse cuenta a algunas personas en mayor peligro por otros riesgos mortales, como el peligro de la violencia doméstica y de género. Como señaló el secretario general de la ONU, António Guterres, a principios de abril de 2020,<sup>137</sup> tras su llamamiento a un alto el fuego global para centrarse en abordar la pandemia: *“La violencia no se limita al campo de batalla. Para muchas mujeres y niñas, la amenaza se cierne más donde deberían estar más seguras. En sus propios hogares... Sabemos que los encierros y las cuarentenas son esenciales para suprimir el COVID-19. Pero pueden atrapar a las mujeres con parejas abusivas”*.

Los niveles más altos de estrés social y económico debido a la pandemia combinados con la movilidad restringida fuera del hogar y el acceso reducido a los servicios<sup>138</sup> han creado una olla a presión para posibles abusos. En América Latina y el Caribe, donde la violencia de género ya estaba generalizada antes de la pandemia (ver Viñeta 8) y donde se han prolongado las estrictas órdenes de quedarse en casa,<sup>139</sup> este potencial es particularmente preocupante.

Si bien no es fácil recopilar evidencia sobre el impacto de la pandemia en la violencia doméstica y de género, las investigaciones emergentes sugieren que los patrones generales de abuso han aumentado en todo el mundo. Esto se ha señalado, por ejemplo, en la reciente publicación sobre la “pandemia en la sombra” de la violencia contra las mujeres<sup>140</sup> de ONU Mujeres basada en encuestas rápidas de evaluación de género, así como en cuatro investigaciones realizadas por el Centro para el Desarrollo Global (en junio de 2020,<sup>141</sup> septiembre de 2020,<sup>142</sup> diciembre de 2020<sup>143</sup> y abril de 2021<sup>144</sup>) que cubre aproximadamente 100 estudios sobre el tema.

Sin embargo, es difícil saber con certeza cómo han cambiado los patrones de abuso, ya que los datos disponibles a menudo no cuentan la historia completa. Si bien los datos de fuentes como los informes policiales, las líneas de ayuda, los centros de salud y los refugios pueden ayudar a brindar información general, es poco probable que estas medidas reflejen la situación real, ya que las víctimas de la violencia a menudo no denuncian los incidentes por motivos como la vergüenza, el estigma, o el miedo a las represalias. Además, el subregistro puede ser un problema aún más grave en el contexto de la pandemia, ya que la búsqueda de ayuda en persona puede ser limitada debido a restricciones de movilidad y el miedo al contagio y los informes por teléfono o Internet pueden ser limitados, ya que las víctimas pueden tener menos oportunidades de comunicarse en secreto si están confinadas en casa con su abusador.

Con el fin de recopilar una imagen regional sobre cómo las tendencias de violencia doméstica y de género pueden haber cambiado en los países de ALC a raíz de la pandemia, este gráfico recopila datos mensuales sobre el volumen de llamadas a las líneas de ayuda en Argentina (Línea 137 en Buenos Aires), Colombia (Línea 155), República Dominicana (Línea Mujer 212), Guatemala (Línea 1572), México (Línea Mujeres en Ciudad de México), Paraguay (Línea 137) y Perú (Línea 100 y Chat 100). Si bien cada línea de ayuda es única en los servicios que ofrece, todas las líneas de ayuda apoyan ampliamente a las víctimas de violencia doméstica o

---

137 ONU (2020).

138 Castro (2020).

139 López-Calva (2020).

140 ONU Mujeres (2021).

141 Peterman, O'Donnell, y Palermo (2020).

142 Peterman y O'Donnell (2020a).

143 Peterman y O'Donnell (2020b).

144 Bourgault, Peterman y O'Donnell (2021).



de género. La línea azul muestra el cambio porcentual en el volumen de llamadas a la línea de ayuda durante 2020 y 2021 en comparación con el mismo mes de 2019. Las áreas sombreadas en gris indican el período pandémico que comenzó en marzo de 2020, cuando las medidas de cuarentena de COVID-19 comenzaron a aplicarse en ALC los países.

Como podemos ver en el gráfico, en la mayoría de los países mostrados (excepto República Dominicana) los volúmenes de llamadas a las líneas de ayuda parecen haber aumentado en los primeros meses de la cuarentena. Por ejemplo, en comparación con abril de 2019, el volumen de llamadas en abril de 2020 aumentó un 34% en Argentina, 181% en Colombia, 64% en Guatemala y 113% en Paraguay. En Perú, en comparación con el mismo mes de 2019, los volúmenes de llamadas aumentaron 645% en junio de 2020 y 190% en julio de 2020 (para Chat 100 y Línea 100 respectivamente). Es importante tener en cuenta que, si bien los datos de la República Dominicana muestran disminuciones en el volumen de llamadas, es posible que esto no refleje una disminución en los casos de violencia, por las razones mencionadas anteriormente con respecto a las limitaciones para informar durante COVID-19. Además, vemos que en la mayoría de los países, los volúmenes de llamadas se han mantenido constantemente más altos durante 2020 y 2021; por ejemplo, en septiembre de 2021, los volúmenes de llamadas en Paraguay alcanzaron el 344 % de sus niveles de septiembre de 2019.

Las tendencias generales que se muestran aquí de un mayor volumen de llamadas a las líneas de ayuda para violencia doméstica y de género después de las cuarentenas de COVID-19 están respaldadas por evidencia emergente de estudios académicos realizados con datos de líneas de ayuda para varios países de la región. Por ejemplo, utilizando datos de la línea de ayuda de la Línea 137 en Buenos Aires, Pérez-Vincent et al. (2020) encuentran un aumento significativo del 32 % en las llamadas a la línea de ayuda luego de la introducción de restricciones de movilidad y evidencia de sustitución en los canales de denuncia (llamadas de la policía a la línea de ayuda cayó un 62% mientras que las llamadas directas a las víctimas aumentaron un 127%); usando datos de la línea de ayuda de Línea 100 en Perú, Agüero (2021) encuentra un aumento significativo del 48% en las llamadas a la línea de ayuda entre abril y julio de 2020, con efectos que aumentan con el tiempo; y utilizando datos de la línea de ayuda de Línea Mujeres en la Ciudad de México, Silverio-Murillo et al (2020) encuentran un efecto general nulo del confinamiento en las llamadas sobre violencia interpersonal, pero con un aumento en las llamadas a servicios psicológicos y una disminución en las llamadas a servicios Legales. Usando datos de búsqueda de Google sobre violencia doméstica combinados con datos de movilidad de Google, Berniell y Facchini (2020) también encuentran un aumento en los patrones de violencia doméstica durante el confinamiento en varios países grandes de América Latina.

Además, la evidencia preliminar de Infosegura<sup>145</sup> (que recopila datos sobre seguridad ciudadana en los países centroamericanos) del primer trimestre de 2020 sugirió mayores niveles de violencia de género en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. Si bien las estadísticas delictivas del segundo trimestre de 2020 en Chile<sup>146</sup> sugirieron una reducción en la denuncia de violencia doméstica a la policía (en comparación con el mismo período en 2019), esto puede ser solo indicativo de una reducción en la denuncia a través de este canal, en lugar de reducciones reales en la violencia.

Para apoyar a las víctimas de la violencia doméstica y de género en el contexto de la COVID-19, el PNUD<sup>147</sup> describió una amplia gama de enfoques que los gobiernos deberían considerar integrar en sus respuestas nacionales a la pandemia y cómo los socios internacionales pueden apoyar estos esfuerzos. Al observar las respuestas políticas reales tomadas en la región (según lo recopilado por el Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19 de PNUD y ONU Mujeres<sup>148</sup>), vemos que en la región de ALC (hasta enero de 2022)

---

145 Infosegura (2020).

146 CEAD (2020).

147 PNUD (2020).

148 PNUD (2022).

se han instituido 214 medidas en 32 países relacionadas con abordar violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia.

El tipo de medidas más habituales son las destinadas a reforzar los servicios (66% de las medidas) y las de sensibilización y campañas (20% de las medidas). Los ejemplos de medidas para fortalecer los servicios incluyen medidas relacionadas con las líneas de ayuda y otros mecanismos de denuncia (por ejemplo, en Bolivia, Chile y Colombia, las mujeres pueden denunciar la violencia y buscar ayuda en las farmacias, generalmente usando una palabra clave que alerta al personal de farmacia de la situación), respuestas policiales y judiciales (por ejemplo, Costa Rica ha fortalecido el patrullaje y las visitas domiciliarias en áreas donde se han registrado situaciones de violencia previamente y Barbados ha introducido tribunales virtuales para casos urgentes, que incluyen casos de violencia contra mujeres y niñas), servicios coordinados (por ejemplo, en Panamá, el Ministerio de Salud, la Fiscalía, la Policía y el Poder Judicial son parte de un grupo intersectorial creado por el Ministerio de Desarrollo Social para responder a la violencia contra las mujeres durante la emergencia del COVID-19), albergues (por ejemplo en Argentina, los albergues para sobrevivientes fueron identificados como servicios esenciales para garantizar su funcionamiento continuo), y la provisión continua de apoyo psicosocial (por ejemplo, en El Salvador se estableció un centro de apoyo psicológico de emergencia). Ejemplos de campañas de sensibilización incluyen esfuerzos en Brasil (*Para algunas familias, o aislamiento está sendo ainda mais difícil*/Para algunas familias, el aislamiento ha sido aún más difícil), Ecuador (#MujerEcuadorTeAcompaña) y Perú (Mascarillas Violetas).

Si bien no existe una solución única ni simple para combatir esta “pandemia en la sombra”, está claro que las respuestas políticas a la COVID-19 deben integrar una perspectiva de género si quieren cumplir de manera efectiva el objetivo de promover la seguridad de todos los ciudadanos.

## References

- Agüero, Jorge M. 2021. “COVID-19 and the Rise of Intimate Partner Violence.” *World Development* 137 (January): 105217. [doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105217](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105217).
- Berniell, I. y G. Facchini. 2020. “COVID-19 Lockdown and Domestic Violence: Evidence from Internet-Search Behavior in 11 Countries.” CEDLAS Working Paper 273. CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Bourgault, S., Peterman, A. y O'Donnell, M., 2021. “Violence against women and children during COVID-19—one year on and 100 papers in.” Washington, DC: Center for Global Development.
- Castro, Arachu. 2020. “Challenges posed by the COVID-19 pandemic in the health of women, children, and adolescents in Latin America and the Caribbean.” COVID-19 Policy Document, UNDP LAC C19 PDS 19. New York: UNICEF and PNUD.
- CEDA (Centro de Estudios y Análisis del Delito). 2020. “Estadísticas Delictuales.” Subsecretaría de Prevención del Delito. [cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales](https://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales).
- Infosegura. 2020. “Seguridad Ciudadana 1er Semestre 2020.” Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica. [infosegura.org/seccion/repositorio](https://infosegura.org/seccion/repositorio).
- López-Calva, Luis Felipe. 2020. “Home Alone: Sustaining compliance with prolonged COVID-19 stay-at-home regulations in LAC.” PNUD Graph for Thought Blog. September 23 2020.
- Perez-Vincent, Santiago M., Enrique Carreras, M. Amelia Gibbons, Tommy E. Murphy, Martín A. Rossi. 2020. “COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence Evidence from Two Studies in Argentina.” IDB Technical Note 1956. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peterman, A. y O'Donnell, M., 2020a. “COVID-19 and Violence against Women and Children. A Second Research Round Up.” Washington, DC: Center for Global Development.

Peterman, A. y O'Donnell, M., 2020b. "COVID-19 and violence against women and children: a third research round up for the 16 days of activism." Washington, DC: Center for Global Development.

Peterman, A., O'Donnell, M. and Palermo, T., 2020. "COVID-19 & violence against women and children: what have we learned so far?." Washington, DC: Center for Global Development.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. "Gender-based violence and COVID-19." [www.undp.org/publications/gender-based-violence-and-covid-19](http://www.undp.org/publications/gender-based-violence-and-covid-19).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. COVID-19 Global Gender Response Tracker. [data.undp.org/gendertracker](http://data.undp.org/gendertracker).

Silverio-Murillo, Ada, Jose Roberto Balmori de la Miyar, y Lauren Hoehn-Velasco. 2020. "Families under Confinement: COVID-19 and Domestic Violence." Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, Forthcoming. Disponible en SSRN. [dx.doi.org/10.2139/ssrn.3688384](https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3688384).

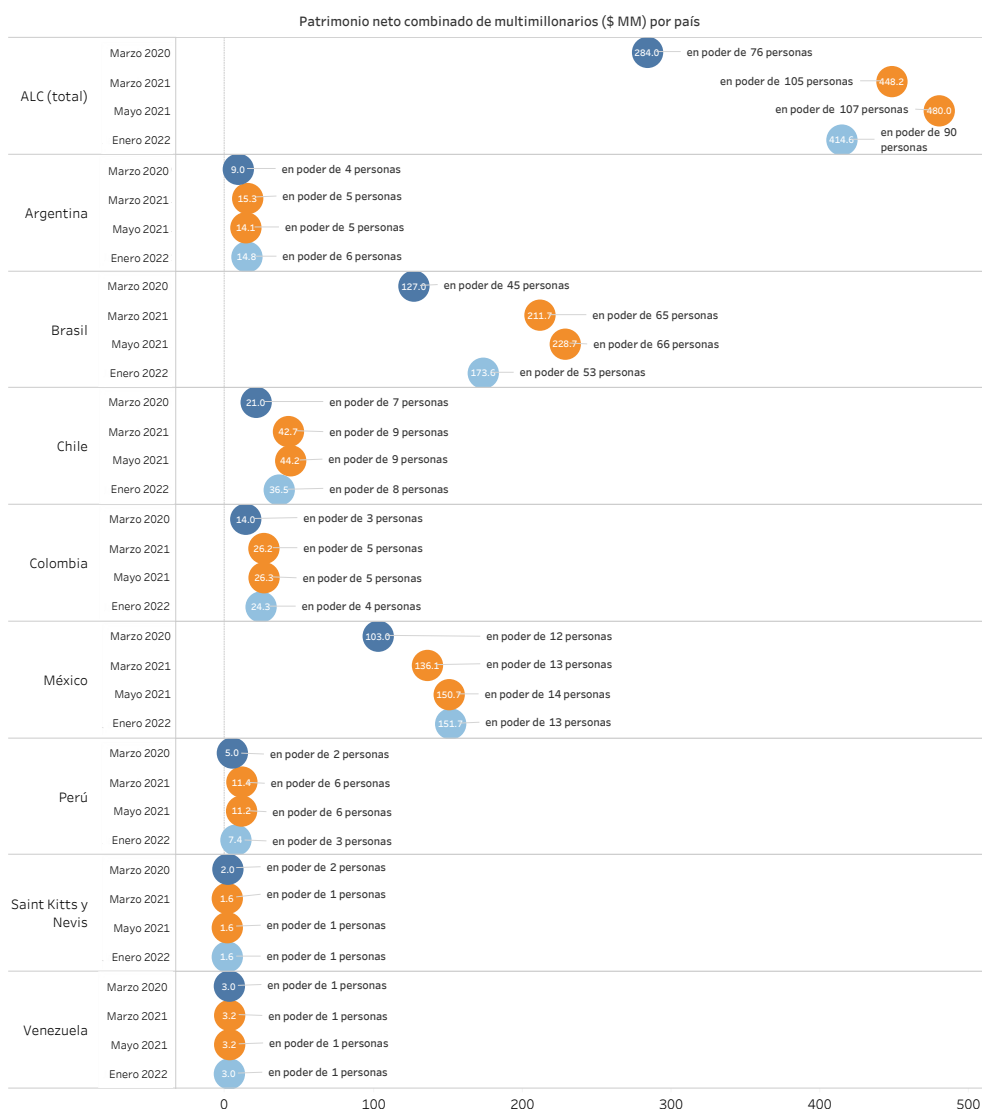
UN Women (United Nations Women). 2021. *Measuring the shadow pandemic: Violence against women during COVID-19*. New York: UN Women. Washington, DC: Center for Global Development.

United Nations. 2020. "Gender-Based Violence and COVID-19 – UN chief video message." United Nations Secretary General. 6 de abril 2020.

## Viñeta 27

# COVID-19 Y LA RIQUEZA EN LA CIMA: MÁS MULTIMILLONARIOS Y MÁS RICOS TRAS LA CRISIS

Durante el primer año de la pandemia, hubo un aumento en el patrimonio neto (+\$196 B) y el número total (+31) de multimillonarios en ALC. Si bien el stock de riqueza en poder de estos multimillonarios ha disminuido ligeramente desde entonces, sigue siendo más alto que los niveles previos a la pandemia.



Fuente: Datos de la Lista de Multimillonarios del Mundo de Forbes 2020, 2021 y Lista de Multimillonarios en tiempo real (mayo de 2021 y enero de 2022)

Hay muchas formas en que la desigualdad se manifiesta en ALC. En algunos casos es más sutil; reflejado, por ejemplo, en disparidades en el acceso a servicios públicos de buena calidad o en la cantidad de ahorros que los hogares pueden acumular para superar tiempos difíciles (ver Viñeta 9). De hecho, la desigualdad a menudo se refleja en nuestra capacidad para navegar en tiempos difíciles. Lidar con un choque es costoso y las personas más ricas tienden a sobrellevarlo mejor. Y algunas personas mucho, mucho mejor. Según datos de 2019 de World Inequality Database<sup>149</sup> en América Latina, antes de la crisis del COVID-19, el 1% superior de la distribución del ingreso captaba el 24% de todo el ingreso nacional antes de impuestos, mientras que el 50% inferior se quedaba con solo el 10%.

¿Cómo les fue a los más ricos durante una crisis sin precedentes? Como era de esperar, la pandemia de COVID-19 solo ha exacerbado estas disparidades extremas. Millones de hogares en toda la región han tenido dificultades para salir adelante, ya que vieron caer sus ingresos a raíz del cierre y el sufrimiento de los negocios, el aumento del desempleo y la salida de la fuerza laboral, y las oportunidades limitadas para el trabajo remoto durante los extensos períodos de cierre. Junto con las redes de seguridad inadecuadas para los trabajadores informales, vulnerables y de bajos ingresos, esto ha llevado a una situación de pobreza creciente en la región. Las estimaciones de junio de 2021 del Banco Mundial<sup>150</sup> proyectaron un aumento de la pobreza extrema en ALC del 24 % en 2019 al 27 % en 2020 y al 26 % en 2021. Las estimaciones de marzo de 2021 de la CEPAL<sup>151</sup> sugieren que 22 millones de personas adicionales se vieron empujadas a la pobreza en la región en 2020. Las preocupaciones asociadas sobre el aumento del hambre en la región también han sido prominentes, y el Programa Mundial de Alimentos<sup>152</sup> estima un aumento del 269% en el número de personas en ALC que enfrentan inseguridad alimentaria severa.

Sin embargo, no todo el mundo está peor. A aquellos que están en la cima, parece estar yéndoles muy, muy bien. Si bien es difícil obtener una imagen completa de esto, ya que los datos sobre los más ricos a menudo son escasos (y, cuando están disponibles, tienden a informarse con una demora de varios años), la Lista de Multimillonarios del Mundo de Forbes<sup>153</sup> nos brinda un vistazo sobre cómo les ha ido a los más ricos de la región durante este tiempo. Se sabe que los valores patrimoniales en esa lista fluctúan debido a cambios en la valoración de las acciones de las empresas de los multimillonarios en la lista y esos pueden reflejar la volatilidad del mercado, pero en general estos números muestran una tendencia con suficiente información con respecto a las tendencias reales.

La base de datos de Forbes rastrea el patrimonio neto de los multimillonarios en países de todo el mundo y publica tanto una lista anual (que entrega información cada año) como una lista en “tiempo real”<sup>154</sup> (que proporciona información actualizada diariamente). Los datos de la lista anual de 2020 (publicada el 18 de marzo de 2020, justo cuando comenzaba la pandemia) revelan que había un total de 76 multimillonarios en ALC con un patrimonio neto combinado de \$284 mil millones. Los datos de la lista anual de 2021 (publicada el 5 de marzo de 2021, un año después de la pandemia), muestran que estos números crecieron a un total de 105 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de \$448 mil millones. Los datos recientes de la lista en tiempo real (referenciada como 17 de mayo de 2021) muestran que esto nuevamente aumentó a un total de 107 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de \$480 mil millones. En conjunto, vemos que, durante los primeros catorce meses de la pandemia, el número total de multimillonarios en ALC aumentó en 31 y su patrimonio neto combinado aumentó en \$196 mil millones, esto es aproximadamente el tamaño de la economía de Ecuador. Es decir, el acervo de riqueza de los multimillonarios en ALC, medido por la lista de Forbes, ha crecido más del 40 por ciento durante el COVID-19 hasta ahora.

Esta viñeta también incluye los datos más recientes de la lista en tiempo real de 2022 (con referencia el 31 de

---

149 World Inequality Lab (2019).

150 Lakner et al. (2021).

151 CEPAL (2021).

152 PMA (2020).

153 Forbes (2021).

154 Forbes (2022).

enero de 2022). A la inversa de la tendencia anterior, este punto de datos muestra una disminución a un total de 90 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de \$414 mil millones, es decir, una disminución desde mayo de 2021 en \$65 mil millones y 17 multimillonarios. Sin embargo, a partir de enero de 2022, el acervo de riqueza en poder de los multimillonarios en ALC sigue siendo mayor que al comienzo de la pandemia. La viñeta muestra estos cambios a nivel regional ya nivel de país. En particular, alrededor de las tres cuartas partes de los multimillonarios de la región son de Brasil y México, al igual que alrededor del 80% de su patrimonio neto combinado. Sin embargo, es importante señalar que incluso entre los multimillonarios existen grandes disparidades. Mientras que el 40% de los multimillonarios en ALC tiene un patrimonio neto individual de entre \$1 y 2 mil millones, los tres multimillonarios más ricos tienen un patrimonio neto individual de más de \$20 mil millones cada uno.

La concentración de recursos en manos de unos pocos individuos no es sólo un problema intrínseco de la desigualdad, sino también instrumentalmente un problema de la desigualdad. Cuando la concentración de recursos se traduce en una concentración de poder político, que suele ser el caso, puede conducir a un círculo vicioso que perpetúa estos resultados y distorsiona la política y la asignación de recursos.

Como se señaló en la discusión de la Viñeta 14, este ciclo se está convirtiendo en un área de creciente preocupación para las personas de la región, con la gran mayoría de las personas afirmando que creen que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos en lugar de por el bien de todos. Sin embargo, este nivel extremo de riqueza no tiene por qué ser una maldición. En un contexto de espacio fiscal restringido y necesidades crecientes de un mayor gasto social durante la pandemia, existe un debate resurgente sobre la tributación en la región y quién debe asumir qué parte de esa carga.

En ALC, la segunda región más desigual del mundo, gravar a los más ricos podría proporcionar algunos de los recursos necesarios para promover ganancias sociales y económicas generalizadas (esto no incluye necesariamente gravar la riqueza, sino el retorno de esa riqueza). En las circunstancias adecuadas, esto podría tener impactos positivos tanto en los resultados de equidad como de eficiencia. Por ejemplo, un estudio de 2021 de investigadores de la Universidad de São Paulo<sup>155</sup> encontró que en Brasil, una política de protección social de transferencias mensuales en efectivo de R\$125 (aproximadamente USD \$24) al 30 % más pobre de la sociedad, financiada con impuestos a los más ricos 1%, podría generar un impacto positivo del 2,4% sobre el PIB a través de efectos multiplicadores del consumo. Este es un hallazgo importante ya que los países luchan con la sostenibilidad fiscal de las medidas temporales de apoyo a los ingresos de emergencia proporcionadas a los hogares durante la pandemia. A medida que la pandemia continúa en la región de ALC, ejerce una presión cada vez mayor sobre los sistemas fiscales de los países y expone las grietas en las redes de seguridad social. Ahora debemos volver a imaginar un nuevo camino a seguir, uno que sea más equitativo y más sostenible que el que teníamos antes.

## Referencias

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2021. *Social Panorama of Latin America 2020*. Santiago: ECLAC.

Forbes. 2022. "The World's Real-Time Billionaires: Today's Winners and Losers." [www.forbes.com/real-time-billionaires/#1f96eb433d78](https://www.forbes.com/real-time-billionaires/#1f96eb433d78).

Forbes. 2021. "Forbes World's Billionaires List: The Richest in 2021." Eds. Kerry A. Dolan, Jennifer Wang and Chase Peterson-Withorn. [www.forbes.com/billionaires](https://www.forbes.com/billionaires).

Lakner Christoph, Nishant Yonzan, Daniel Gerszon Mahler, Andres Cataneda Aguilar y Haoyu Wu. 2021. "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021." World Bank Data Blog. 11 de enero 2021.

PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2020. "Hunger rises as COVID-19 cases surge in Latin America". WFP News Release. July 29 2020. [www.wfp.org/news/hunger-rises-covid-19-cases-surge-latin-america](https://www.wfp.org/news/hunger-rises-covid-19-cases-surge-latin-america).

---

155 Toneto, Ribas y Carvalho (2021).

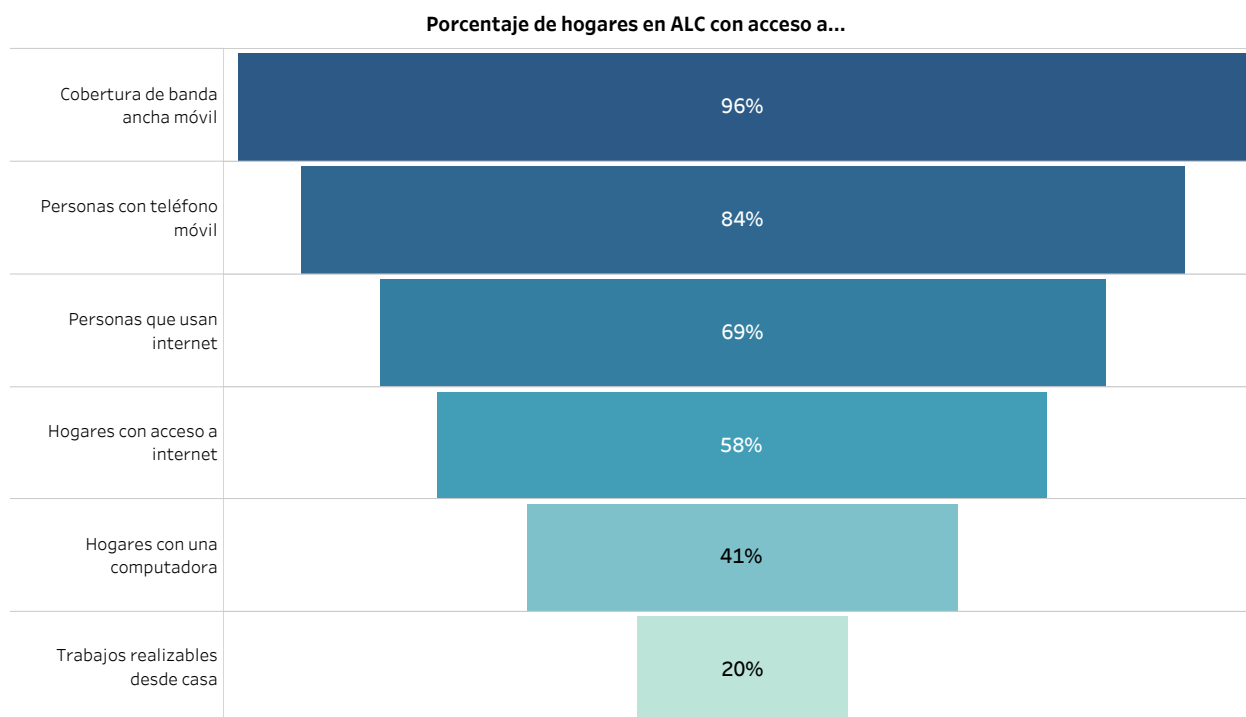
Toneto, Rodrigo, Theo Ribas, y Laura Carvalho. 2021. "Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres." Nota de Política Econômica nº 008. MADE/USP.

World Inequality Lab. 2019. World Inequality Database. [wid.world/data](http://wid.world/data).

## Viñeta 28

# “ESTÁS EN MUTE”: PORQUE EL ACCESO A INTERNET NO ES SUFICIENTE PARA LA DIGITALIZACIÓN INCLUSIVA

La digitalización en ALC toma la forma de una pirámide invertida, en la que cada paso deja atrás a millones de personas más.



Fuente: Elaboración de los autores basada en la base de datos de indicadores de telecomunicaciones/TIC mundiales de la UIT. Datos para trabajos teletrabajables de Dingel y Neiman (2020) “¿Cuántos trabajos se pueden hacer en casa?” Documento de trabajo NBER 26948.  
Nota: Se utilizan promedios ponderados para la región de América Latina y el Caribe.

Si durante los últimos dos años has escuchado repetidamente la frase “Estás en mute” durante reuniones virtuales profesionales o sociales, entonces estás dentro del grupo de personas a quien las herramientas digitales le han servido efectivamente para ampliar sus opciones de vida. Pero, ¿qué tan universal es esta experiencia para las personas en América Latina y el Caribe? A pesar de los importantes avances en la expansión de la cobertura de banda ancha en la región y en el aumento de la ubicuidad de la propiedad de teléfonos móviles, la conversión efectiva de estos avances digitales en mejoras del bienestar sigue estando fuera del alcance de la gran mayoría de la población debido al acceso limitado a herramientas, conocimientos y oportunidades. Como muestra este gráfico, la digitalización en la región toma la forma de una “pirámide invertida”, donde a cada paso quedan millones de personas más atrás.

A medida que el COVID-19 se extendió por todo el mundo, el acceso a las tecnologías digitales se convirtió



repentinamente en uno de los determinantes más importantes del bienestar de las personas. Tener acceso a Internet en el hogar ha sido (y sigue siendo) un salvavidas esencial para muchos, ya que les ha permitido continuar con la mayoría de sus actividades diarias esenciales, como trabajar, estudiar y socializar mientras están aisladas.

Sin embargo, la desigualdad digital persiste en América Latina y el Caribe, tanto dentro como entre países. Si bien el acceso general a las tecnologías básicas se ha vuelto mucho más universal (prácticamente todas las áreas urbanas de América Latina y el Caribe tienen cobertura de banda ancha móvil y más del 84% de la población posee un teléfono móvil), estos dos elementos por sí solos son insuficientes para asegurar que una persona puede participar en actividades como el aprendizaje a distancia o el trabajo remoto. En general, un teléfono móvil solo tiene acceso a Internet si puede pagar la suscripción (a menudo costosa) para acceder a los servicios de banda ancha móvil. La recesión económica durante la pandemia ha obligado a muchas personas a suspender sus suscripciones de teléfonos móviles. En los países en desarrollo, las suscripciones a teléfonos móviles cayeron por primera vez en la historia, de 103 por 100 habitantes en 2019 a 99 por 100 habitantes en 2020.<sup>156</sup> Así, aunque el 84% de las personas en ALC posee un teléfono móvil, solo el 69% de las personas reportar usando Internet. A partir de este momento, el acceso a las tecnologías digitales continúa siendo aún más profundamente desigual.

Si consideramos, por ejemplo, la capacidad de alguien para realizar tareas remotas como trabajar o estudiar desde casa, un determinante clave es si su hogar tiene o no acceso a un servicio de banda ancha fija. Aquí, existe una gran heterogeneidad entre los países de ALC. En países como Chile y Costa Rica se reporta que más del 85% de los hogares tienen acceso a Internet, pero en países como Bolivia y Guatemala esta proporción no llega ni al 25%. Dentro de los países, las desigualdades también están fuertemente determinadas por la dimensión urbana/rural. En ALC, la adopción de Internet tiende a ser mucho mayor en las áreas urbanas. Por ejemplo, en 2017, en Brasil, el nivel de adopción de Internet fue del 65% en las zonas urbanas frente a solo el 33,6% en las zonas rurales y en Ecuador fue del 46% en las zonas urbanas frente a solo el 16,6% en las zonas rurales.<sup>157</sup>

Además, incluso si tiene acceso a Internet en casa, la posibilidad de trabajar o estudiar de forma remota requiere poseer un dispositivo digital como una computadora. Como podemos ver, la proporción de hogares que poseen una computadora en ALC es nuevamente menor que la proporción que tiene acceso a Internet. A nivel de país, la posesión de computadoras varía desde un máximo de 65% y 68% de los hogares en Argentina y Uruguay hasta solo 17% en países como Honduras y El Salvador y 11% en Haití.

Teniendo en cuenta el acceso a Internet en el hogar y tener al menos una computadora por hogar, podemos ver que alrededor del 60% de la población de ALC permanece excluida digitalmente. Otro factor relevante de cómo la digitalización está (o no está) convirtiendo el acceso en inclusión es para qué usan las personas Internet. Por ejemplo, ¿las personas lo utilizan para realizar actividades clave (proporcionando una alternativa virtual para aquellas actividades que antes requerían contacto físico) o lo utilizan principalmente para comunicarse a través de las redes sociales? El “índice de resiliencia digital en el hogar” elaborado por CAF brinda una forma de medir esto y sugiere que en la región el uso de Internet como herramienta virtual para realizar actividades esenciales sigue siendo limitado. Si bien existe una heterogeneidad sustancial en los puntajes del índice en toda la región, la mayoría de los países de ALC incluidos en la base de datos cayeron por debajo del umbral de CAF de 30. Por debajo de este umbral, se cree que las poblaciones de los países tienen una capacidad digital limitada para acceder a información de salud, participar en actividades educativas, realizar transacciones monetarias y adquirir bienes a través del comercio electrónico en el hogar.

Desde la perspectiva del desarrollo inclusivo, los esfuerzos de digitalización deben ser universales para

---

156 TU (2020).

157 Katz, Jung, y Callorda (2020).

que todas las personas tengan al menos la oportunidad de acceder y utilizar Internet. Sin embargo, como muestra el gráfico en esta viñeta, el acceso a Internet por sí solo es insuficiente. Convertir la digitalización en bienestar aún requiere una transformación de la oferta laboral (incluidos los avances en capacitación y habilidades) y una transformación paralela de la demanda laboral. En ALC, la proporción promedio de trabajos que se pueden realizar desde el hogar es solo del 20%.<sup>158</sup> Esto es más bajo que en otras economías con ingresos similares. La proporción de trabajos teletrabajables varía entre el 14% en Honduras y el 27% en Uruguay. Comparativamente, la proporción de trabajos teletrabajables es del 41% en los Estados Unidos. Si bien aún queda mucho por hacer, hay razones para ser optimistas. Por un lado, la pandemia ha alentado a las personas que ya tenían acceso digital a profundizar sus habilidades y actualizar sus herramientas digitales. Por otro lado, crece un consenso en torno a la noción de que la digitalización inclusiva debe ser responsabilidad del Estado y, además, una máxima prioridad pública. Durante la pandemia, los actores del sector público y privado han invertido en mejorar la conectividad digital en la región, especialmente para las poblaciones de ingresos medios-bajos. Sin embargo, para que los esfuerzos tengan éxito en permitir la digitalización inclusiva a largo plazo, tres factores son esenciales: necesitamos invertir en la infraestructura necesaria para conectar a las personas; necesitamos invertir en habilidades para que las personas puedan aprovechar las tecnologías digitales; y necesitamos apoyar a los gobiernos para que promulguen regulaciones que impidan que todas las ganancias en eficiencia se vayan al alquiler. Además, es esencial que estos esfuerzos se extiendan más allá del final de la pandemia, permitiendo que la digitalización inclusiva sirva como motor a largo plazo para impulsar la productividad nacional y regional.

## Referencias

Dingel, Jonathan I., y Brent Neiman. 2020. "How Many Jobs Can Be Done at Home?" *Journal of Public Economics* 189: 104235–104235. [doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104235](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104235).

ITU (International Telecommunication Union). 2021. *Measuring digital development: Facts and figures 2021*. Ginebra: ITU Publications.

Katz, Raúl, Juan Jung y Fernando Callorda. 2020. "El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19." Observatorio CAF del Ecosistema Digital Abril de 2020. CAF Development Bank of Latin America.

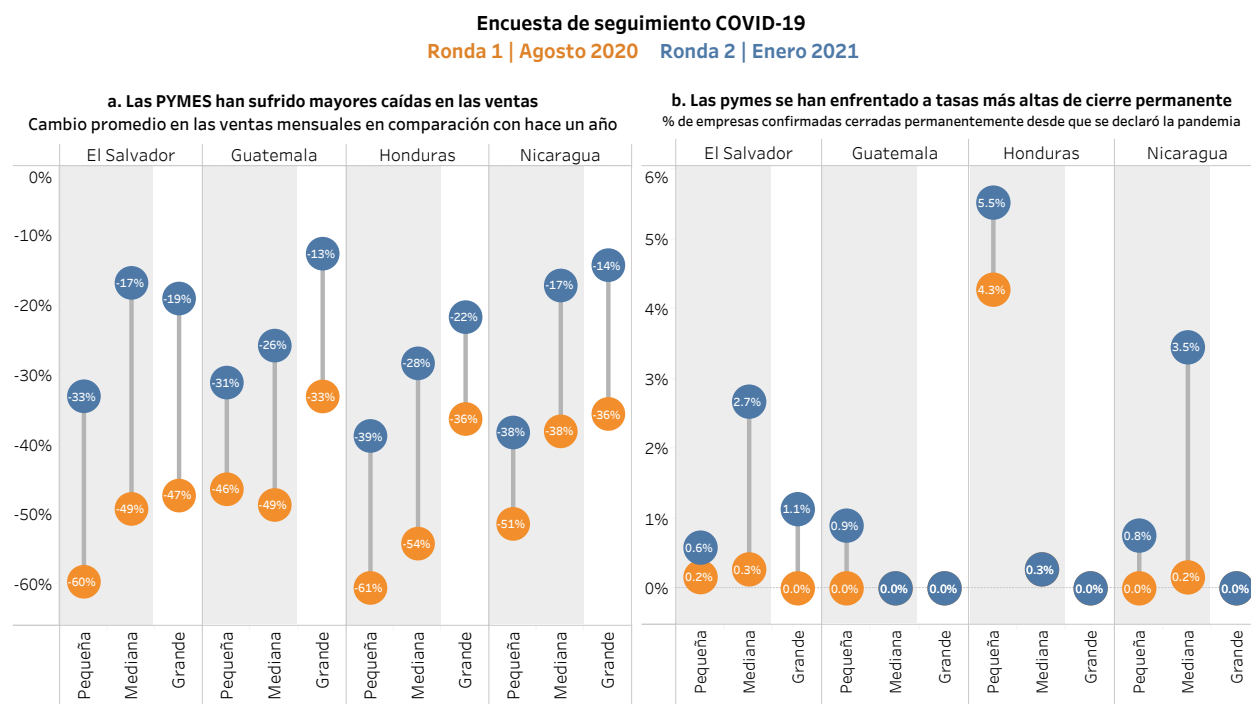
---

<sup>158</sup> Dingel y Neiman (2020).

## Viñeta 29

# PEQUEÑAS EMPRESAS, GRANDES IMPACTOS: APOYANDO A LAS PYMES PRODUCTIVAS COMO MOTOR DE LA RECUPERACIÓN

Si bien las empresas de todos los tamaños han enfrentado dificultades económicas durante el COVID-19 en ALC, las pequeñas y medianas empresas se han visto más afectadas que las grandes empresas.



Fuente: Encuestas de seguimiento empresarial del Banco Mundial.

Nota: Los datos se refieren a empresas formales del sector privado en manufactura o servicios con > 5 trabajadores. Las empresas pequeñas o medianas se definen como las que tienen menos de <100 trabajadores y las empresas grandes como las que tienen más de 100 trabajadores.

Muchas empresas de todo el mundo cerraron sus puertas durante períodos prolongados el año pasado, ya que las sociedades entraron en confinamiento por la COVID-19 y se alentó a las personas a quedarse en casa. Algunas de esas empresas no reabrirán. Cuando las empresas no pudieron cubrir los costos acumulados ante la caída de las ventas, fueron empujadas más allá de sus umbrales de supervivencia. En particular, no todas las firmas se han visto afectadas por COVID-19 por igual. Por supuesto, el sector en el que se encuentra la empresa es muy importante; por ejemplo, en el Caribe, el sector turístico se ha visto particularmente

afectado por el COVID-19.<sup>159</sup> Sin embargo, más allá del sector de la empresa, su tamaño también importa. A menudo, las empresas más grandes pueden tener una mayor capacidad para capear un impacto como el COVID-19, por ejemplo, si su tamaño les permite acumular una mayor reserva de efectivo, obtener un acceso más fácil a la financiación, invertir en infraestructura de teletrabajo, adaptarse para proporcionar servicios de entrega a domicilio o diversificar su negocio en múltiples ubicaciones.

Esta viñeta se enfoca en cómo la pandemia ha impactado a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en ALC. Para los países de la región de ALC, como en muchos países de ingresos medios y bajos, las PYMES son una fuente principal de empleo y un proveedor clave de bienes y servicios para una gran parte de la población. Las estimaciones<sup>160</sup> sugieren que las pymes comprenden hasta el 99,5% de todas las empresas de la región, el 60% de la población ocupada y el 25% del PIB.

Para comprender los impactos de la pandemia en las pymes, este gráfico utiliza datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial,<sup>161</sup> ya que realizaron encuestas de seguimiento con empresas durante la pandemia. Lamentablemente, esta base de datos solo incluye una subsección de las PYMES de la región, aquellas que están registradas en los sectores de manufactura o servicios con 5 empleados o más. Dado que el empleo informal y el trabajo por cuenta propia en microempresas están generalizados en la región, es importante recordar que los datos de la encuesta utilizados aquí solo cuentan una parte de la historia. Con base en estos datos, vemos que, en promedio, estas PYMES (definidas como empresas con menos de 100 trabajadores, en contraste con las empresas “grandes” con 100 trabajadores o más) comprenden el 55% del empleo formal en el sector privado en los países de ALC. En algunos países, esta proporción supera el 80%, y las proporciones más altas se encuentran en Belice, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, y Dominica. En el otro extremo del espectro, estas PYMES comprenden solo el 17% del empleo formal en el sector privado en México y Chile.

¿Cómo les ha ido a estas empresas a raíz de la pandemia en comparación con las grandes empresas? Si bien los datos son escasos e imperfectos, el equipo de las Encuestas de Empresas realizó dos encuestas de “seguimiento” de COVID-19 para cuatro países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) que ayudan a comprender mejor cómo están cambiando las cosas. La primera ronda de datos de la encuesta se recopiló en agosto de 2020 (en naranja) y la segunda ronda se recopiló en enero de 2021 (en azul).

Como ilustra el gráfico, a nivel agregado, las empresas de todos los tamaños se han visto afectadas negativamente por la pandemia en todos los países. Sin embargo, las pymes (resaltadas en gris), y en particular las pequeñas empresas, han visto caídas sostenidas más grandes en las ventas y se han enfrentado a tasas más altas de cierres permanentes que las grandes empresas. A partir de la primera ronda de la encuesta, las pequeñas empresas de El Salvador y Honduras registraron caídas en las ventas de hasta un 60%. Sin embargo, entre la primera y la segunda ronda de encuestas, las ventas comenzaron a recuperarse para las empresas de todos los tamaños en todos los países (aunque todavía se mantuvieron muy por debajo de los niveles previos a la pandemia). En términos de cierres permanentes, aunque muy pocas empresas de cualquier tamaño habían cerrado en la primera ronda de recopilación de datos, en la segunda ronda, muchas más empresas habían cerrado, con peores resultados para las PYMES. Hasta enero de 2021, hasta el 5.5% de las pequeñas empresas de Honduras habían cerrado de forma permanente y el 3.5% de las medianas empresas de Nicaragua habían cerrado de forma permanente.

Por supuesto, este tipo de datos de encuestas es limitado en lo que nos puede decir, tanto por la cobertura limitada de los países de la región como por la cobertura limitada de diferentes tipos de empresas (excluyendo, por ejemplo, las empresas informales como se discutió anteriormente). Sin embargo, otras fuentes de datos que pueden capturar más información apuntan a un impacto direccional similar de COVID-19 en las PYMES

---

159 López-Calva (2020).

160 Herrera (2020).

161 Banco Mundial (2022).

en ALC, y sugieren que el tamaño del impacto puede ser potencialmente mucho mayor que el que se muestra en los datos de la Encuesta de Empresas aquí. Por ejemplo, con base en datos de un estudio sobre la demografía de las empresas en México, en marzo de 2021 el INEGI<sup>162</sup> informó que un asombroso 20.8% de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) habían cerrado definitivamente entre mayo de 2019 y septiembre de 2020 (aproximadamente 1 millón de empresas).

El apoyo a las empresas en dificultades (y a sus trabajadores) ha sido una parte central de las estrategias de alivio económico de los gobiernos durante la pandemia. Estas medidas han adoptado una amplia gama de formas, incluido el aplazamiento de pagos, la facilitación del acceso al crédito y el ofrecimiento de subvenciones o subsidios. Sin embargo, frente a la realidad de un espacio fiscal restringido, muchos países de ALC han enfrentado desafíos para brindar un apoyo adecuado a las PYMES. Como fuente crítica de empleo y salvavidas de la prosperidad económica para tantas comunidades en toda la región, es esencial que trabajemos para apoyar a las PYME en el camino hacia la recuperación. Esto requiere inversiones tanto en resiliencia como en productividad. Por un lado, la pandemia ha demostrado la importancia fundamental de fortalecer la resiliencia de las pymes individuales ante las crisis. Por otro lado, también ha brindado una oportunidad para reflexionar sobre el potencial productivo perdido de las PYMES. Las PYMES en ALC enfrentan niveles crónicamente bajos de productividad<sup>163</sup>: las PYMES en ALC generan solo la mitad de la cantidad de riqueza que las PYMES en Europa. Si los países actuaran ahora para abordar algunas de las barreras estructurales que enfrentan las pymes, como el acceso a la financiación, las inversiones en digitalización e innovación, las cargas regulatorias o los desafíos más amplios en el entorno propicio, el crecimiento de las pymes podría convertirse en un motor sólido de desarrollo económico sostenido. recuperación en la región.

## Referencias

Herrera, Diego. 2020. "MSME Financing Instruments in Latin America and the Caribbean During COVID-19." Discussion Paper IDB-DP-771. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2021. "El Segundo Conjunto De Resultados Del Estudio Sobre La Demografía De Los Negocios 2020." Press Release Number 183/21.

López-Calva, Luis Felipe. 2020. "No culpes a la playa: Tourism and the LAC economies during the pandemic". PNUD Graph for Thought Blog. Agosto 2020.

OCDE/CAF (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/ Corporación Andina de Fomento). 2019. *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries*. Paris: OECD Publishing.

Banco Mundial. 2022. COVID-19: Impact on firms. Enterprise Surveys. [www.enterprisesurveys.org/en/covid-19](http://www.enterprisesurveys.org/en/covid-19).

---

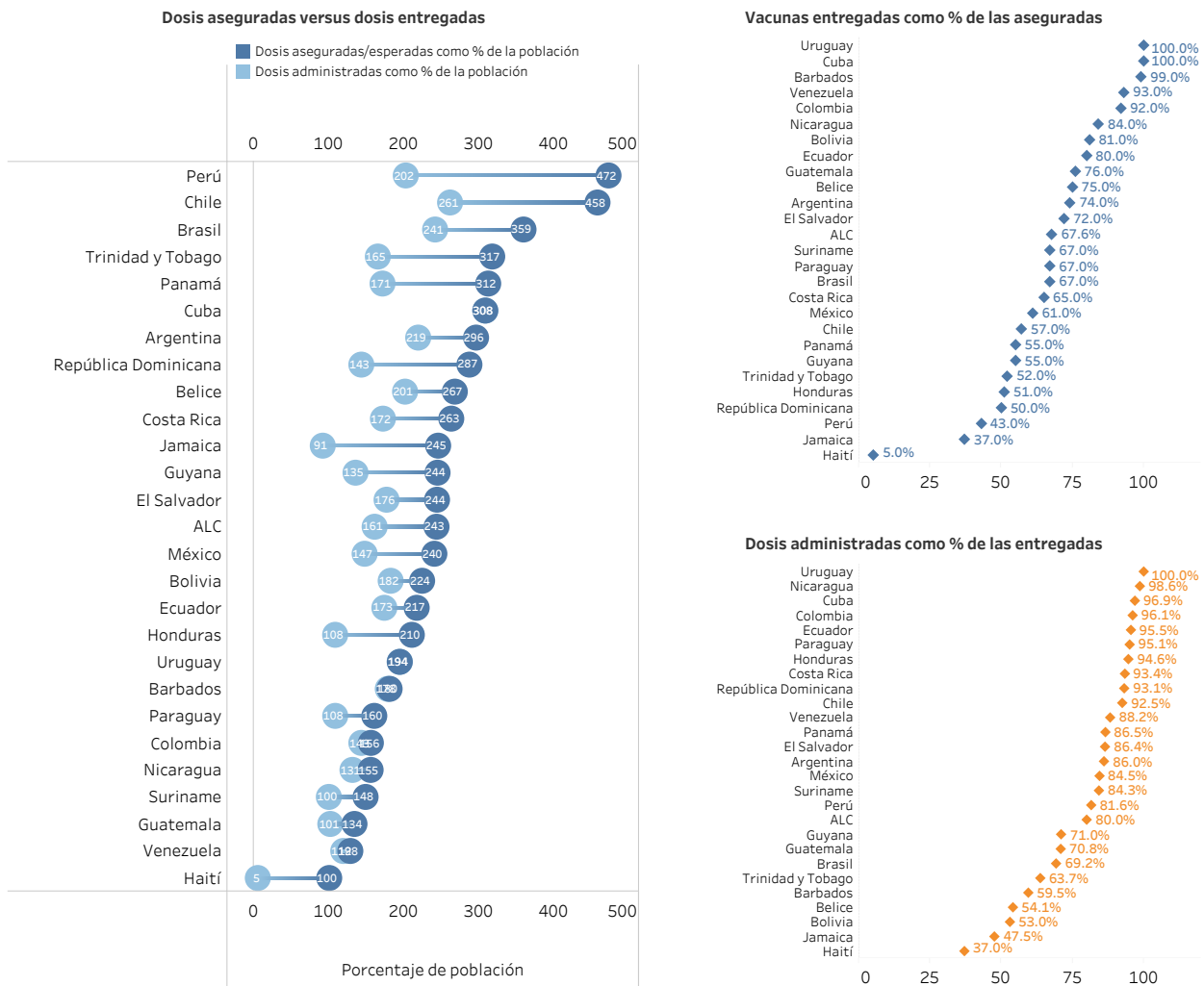
<sup>162</sup> INEGI (2021).

<sup>163</sup> OECD/CAF (2019).

## Viñeta 30

# DEL DICHO AL HECHO: BRECHAS EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

La desigualdad es la característica dominante en el suministro, entrega y administración de vacunas contra el COVID-19 en ALC.



Fuente: Grupo de Trabajo de Líderes Multilaterales sobre COVID-19 [www.covid19taskforce.com](http://www.covid19taskforce.com).

Nota: Las vacunas aseguradas se definen como dosis completas precompradas a laboratorios o aseguradas por otros medios como Covax, o donaciones bilaterales o estimadas de acuerdo a la producción nacional. Las vacunas entregadas se definen como vacunas ya entregadas y disponibles en el país receptor. Datos actualizados a 1 de febrero de 2022.

Después de un largo año de pérdidas y dificultades inducidas por las múltiples crisis de la pandemia, la esperada llegada de las vacunas contra el COVID-19 prometía la esperanza de poder finalmente poner fin a este difícil capítulo de nuestra historia. De hecho, la increíble colaboración de científicos con actores del

sector público y privado ha logrado la gran hazaña de desarrollar, probar y aprobar vacunas en un tiempo récord.

Sin embargo, aunque superamos este primer obstáculo técnico, la carrera contra el virus está lejos de terminar. Ahora que tenemos la tecnología para desarrollar las vacunas, también debemos asegurarnos de que los países de todo el mundo tengan la capacidad fiscal para comprarlas, la capacidad de fabricación para producirlas, la capacidad logística para entregarlas y la capacidad administrativa para gestionarlas, y para garantizar que estos esfuerzos conduzcan a la vacunación equitativa de las personas.

América Latina y el Caribe ha realizado importantes esfuerzos de inmunización contra el COVID-19, salvando miles de vidas en el proceso. Desafortunadamente, a partir de enero de 2022, la mayoría de los países de la región todavía estaban lejos de vacunar por completo a sus poblaciones, con tasas de vacunación en la región del 55% (dos dosis). De cara al futuro, especialmente en el contexto de nuevas variantes, acelerar los procesos de vacunación será fundamental para la recuperación.

Utilizando datos del Grupo de Trabajo de Líderes Multilaterales sobre COVID-19,<sup>164</sup> el gráfico en esta viñeta examina las limitaciones que enfrentan los países para vacunar a sus poblaciones. Estos datos nos permiten observar cómo les está yendo a los países en las diferentes etapas del proceso de vacunación: compra previa o aseguramiento del suministro de vacunas, entrega de vacunas al país receptor y administración de vacunas a la población.

En cuanto al suministro o pre-adquisición de vacunas, de los 26 países donde se tienen datos, casi dos tercios (17) han asegurado el suministro necesario para inmunizar a toda su población con dos dosis (países que alcanzan el 200% en el panel de la izquierda del gráfico). En promedio, ALC ha obtenido suficientes vacunas para inmunizar más que completamente a su población, pero existe una importante heterogeneidad entre los países. Mientras que Perú y Chile han asegurado suficientes vacunas para inmunizar completamente a sus poblaciones 2 veces, Haití solo ha asegurado suficientes vacunas para el 50% de su población (dos dosis).

Sin embargo, asegurar las vacunas no significa que esas vacunas estén disponibles. Existe una gran brecha entre las vacunas que se han comprado o asegurado previamente y las que se han entregado realmente a los países. En la región, del total de dosis aseguradas, sólo se ha recibido el 68%. En otras palabras, el principal obstáculo para los esfuerzos de vacunación en ALC es el de la entrega.

El retraso se debe a la limitada capacidad de producción de los laboratorios a escala mundial; sin embargo, las posibilidades de recibir las vacunas que tienen asegurados los países también están relacionada con el poder adquisitivo y de negociación del país. En los países de altos ingresos de todo el mundo, el número promedio de dosis aseguradas representa el 471% de la población total, mientras que las vacunas recibidas son suficientes para vacunar a su población por completo con dos dosis. En ALC, las dosis aseguradas representan el 243% de la población total, mientras que las vacunas recibidas alcanzan para vacunar solo al 68% de la población total con dos dosis. Nuevamente, estos números esconden enormes heterogeneidades. Haití, por ejemplo, ha recibido vacunas suficientes para inmunizar con dos dosis sólo al 2% de su población.

Una vez que se entregan las vacunas, a los países de ALC les ha ido bastante bien en términos de administrarlas a sus poblaciones. 17 países han administrado el 80% o más de las dosis recibidas, y 10 de ellos están por encima del 90%. En otras palabras, la imagen tomada en este momento de la pandemia indica que el desafío logístico de inocular a la población se concentra solo en unos pocos países.

---

164 Multilateral Leaders Task Force on COVID-19 (2022).

La noticia alentadora es que, a medida que pasa el tiempo, la brecha entre la población con una dosis versus dos dosis se ha ido cerrando lentamente en la región. Inicialmente, muchos países siguieron la estrategia de tener la mayor parte de su población con al menos una dosis única antes de comenzar a inocular con la segunda dosis. Esto se ha demostrado problemático, ya que, según estimaciones publicadas en el *British Medical Journal*<sup>165</sup> y analizadas en *El País*,<sup>166</sup> la protección parcial de la primera dosis debe estar por encima del 70% para que esta estrategia tenga éxito en frenar la propagación del virus. Antes de que las mutaciones se hicieran dominantes en muchos países, solo unas pocas vacunas lograban este nivel de protección con una sola dosis, y las mutaciones han debilitado esta eficacia.

Si bien la región ha realizado un esfuerzo importante para adquirir vacunas, todavía hay retrasos significativos en la entrega de las mismas. En el mundo, los países más ricos han acumulado cantidades importantes de vacunas, mientras que los más pobres siguen teniendo problemas para cubrir a sus poblaciones más vulnerables. Es fundamental que los países con excedentes los compartan. También es fundamental ampliar la capacidad de producción de vacunas, ya que este sigue siendo el principal cuello de botella en el proceso de vacunación. Desde una perspectiva de equidad, resulta problemático que los países que han precomprado menos dosis sean los que sufren mayores retrasos en su entrega. Es necesaria una mayor transparencia tanto en el coste de los viales como en los criterios de entrega.

## Referencias

Galindo, Jorge. 2021. "Una dosis para muchos o dos dosis para pocos: el dilema que divide a América Latina en la lucha contra la pandemia." *El País*. 18 de Julio, 2021.

Multilateral Leaders Task Force on COVID-19. 2022. Multilateral Leaders Task Force on COVID-19 Vaccines, Therapeutics, and Diagnostics Database. Banco Mundial, WTO, WHO, IMF.

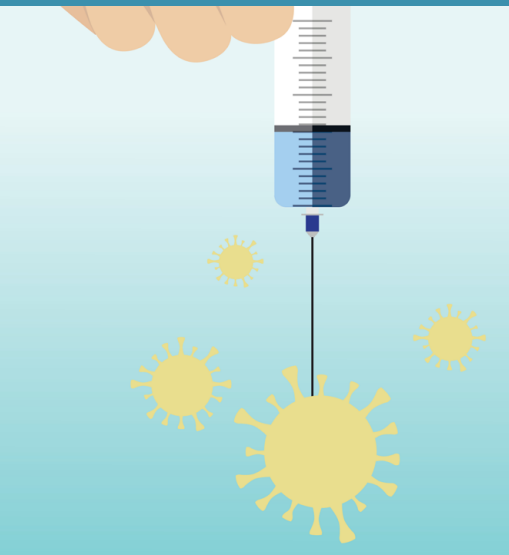
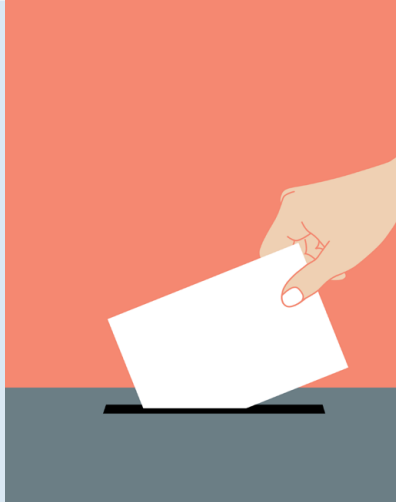
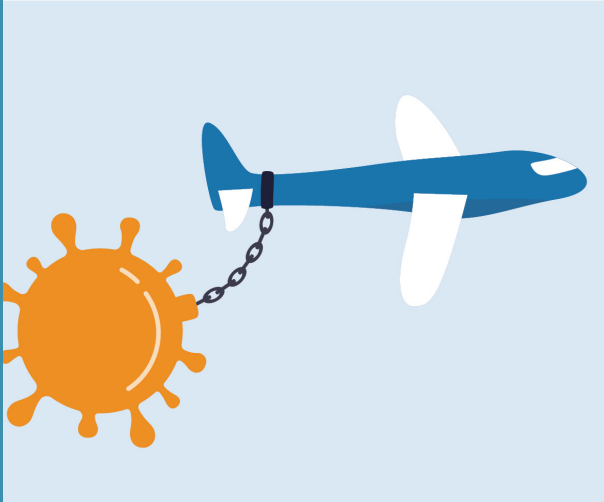
Romero-Brufau, Santiago, Ayush Chopra, Alex J. Ryu, Esma Gel, Ramesh Raskar, Walter Kremers, Karen S. Anderson, et al. 2021. "Public Health Impact of Delaying Second Dose of BNT162b2 or MRNA-1273 COVID-19 Vaccine: Simulation Agent Based Modeling Study." *BMJ: British Medical Journal* 373: *BMJ: British medical journal*. Volume 373 (2021). [doi.org/10.1136/bmj.n1087](https://doi.org/10.1136/bmj.n1087).

---

165 Romero-Brufau et al (2021).

166 Galindo (2021).





## IDEAS FINALES

En la década de 1980, la gente salió a las calles. Fue una época de contracción económica, crisis de la deuda y la llamada década perdida para América Latina. Después de eso, con heterogeneidad entre países, la década de 1990 y ciertamente el período posterior a 2002 fueron años de progreso en términos de ingreso per cápita (no al nivel que la región debería haber crecido, ciertamente, pero el ingreso aumentó), reducción de la pobreza y progreso social, en indicadores no monetarios de bienestar. Sin embargo, la región de ALC no llevó a cabo las reformas estructurales esenciales para fortalecer sus sociedades y economías, principalmente: i) eliminar las distorsiones microeconómicas que conducen a la baja productividad; ii) establecer sistemas de protección social integrados-universales, fiscalmente sostenibles y que no fomenten la informalidad; iii) abordar la baja calidad de los servicios públicos (y el desafío asociado de los servicios privados que profundizan la “mercantilización de oportunidades”), y iv) fortalecer las instituciones para la “legitimidad del proceso”, como mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, representación política (incluidos los partidos políticos), sistemas electorales y acceso equitativo a la justicia.

Si bien algunos expertos celebraron el nacimiento de una nueva sociedad de clase media en ALC, era demasiado pronto para celebrar. En 2017, luego de que la economía mundial recibiera un impacto importante debido a los cambios políticos en los países ricos que generaron proteccionismo comercial y mayores niveles de incertidumbre, ALC comenzó a sufrir las consecuencias y a enfrentar una desaceleración económica importante. La contracción económica fue menor que la de la década de 1980, pero las consecuencias en términos de malestar social e inestabilidad política han sido, posiblemente, más profundas. Luego, en 2020, llegó el COVID-19. Durante casi dos años, la región ha estado luchando contra este desafío implacable y sin precedentes. Esta experiencia ha revelado cómo las sociedades de la región se han vuelto aún más vulnerables a los choques al no abordar sus problemas estructurales relacionados con la productividad, la inclusión, la resiliencia y la gobernabilidad.

Además, a medida que miramos hacia el futuro, nos enfrentamos a mayores niveles de incertidumbre. En el contexto de la pandemia y el espectro inminente del cambio climático, muchos han argumentado que hemos entrado en un nuevo período en este sentido. La noción de mayor incertidumbre podría implicar que hay nuevos eventos conocidos que podrían ocurrir potencialmente (como enfermedades zoonóticas previamente desconocidas) y/o que la probabilidad que asignamos a eventos previamente conocidos (como la probabilidad de eventos relacionados con el clima extremo) ha aumentado. A medida que trazamos nuestro camino a seguir, es fundamental que tengamos en cuenta cómo este nuevo contexto de incertidumbre puede afectar las decisiones económicas, las decisiones políticas y las interacciones sociales, lo que en última instancia afectará la agencia humana (entendida como la capacidad de los individuos para tener el control de sí mismos, y perseguir los planes de vida que tienen razones para valorar).

Mientras miramos hacia un futuro incierto, hay esperanza en el horizonte. De hecho, los momentos de crisis a menudo pueden servir como oportunidades para el cambio. Esto puede materializarse, por ejemplo, a través de movimientos en la configuración subyacente del poder entre los actores de la sociedad. Si las coaliciones políticas pueden construirse con éxito en torno a ideas para una “nueva normalidad” mejorada, las secuelas de la pandemia de COVID-19 podrían permitir un cambio positivo en formas que antes no eran factibles. Sin embargo, el deseo compartido de un mundo mejor no es suficiente para garantizar que el cambio realmente suceda. Debemos comprender los fundamentos a nivel micro del cambio social y la dinámica de la gobernanza que realmente crean una ventana potencial para el cambio, y actuar en consecuencia con inteligencia y capacidad política.



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



9 789211 264487