

Resumen ejecutivo



2022

Panorama Social de América Latina y el Caribe

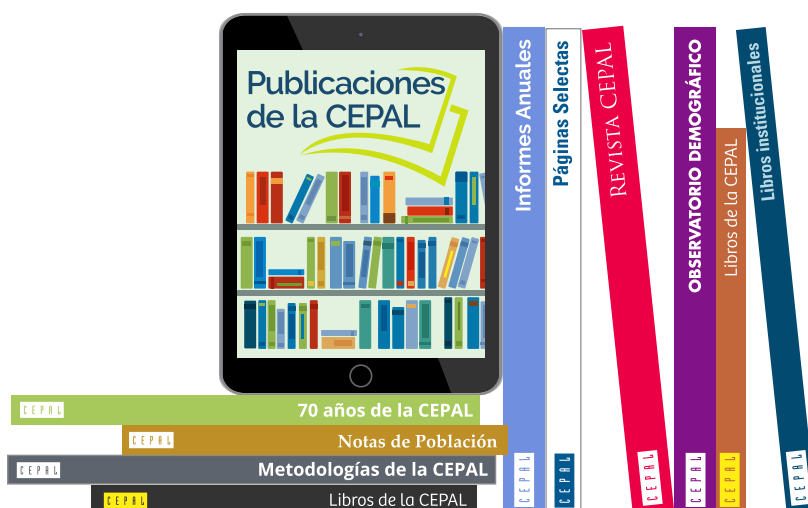
La transformación de la educación
como base para el desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

[Deseo registrarme](#)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Resumen ejecutivo



2022

Panorama Social de América Latina y el Caribe

La transformación de la educación
como base para el desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Raúl García-BuchacaSecretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas**Alberto Arenas de Mesa**

Director de la División de Desarrollo Social

Rolando Ocampo

Director de la División de Estadísticas

Simone CecchiniDirector del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE)-División de Población de la CEPAL**Ana Gúezmes García**

Directora de la División de Asuntos de Género

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

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

La edición de 2022 fue coordinada por Alberto Arenas de Mesa con el apoyo de Daniela Trucco, quienes se encargaron de su redacción junto con Marisa Álvarez, Udy Bell, Simone Cecchini, Antonia Dahuabe, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Ana Gúezmes García, Mariana Huepe, Carlos Kröll, María Teresa Lugo, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Jorge Martínez, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Diana Rodríguez, Jorge Rodríguez, Raquel Santos García, Lucía Scuro, Zulma Sosa, Céline Van Herp y Pablo Villatoro. En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Mario Acuña, Florencia Aguilera, Lenin Aguinaga, Haydee Alonzo, Bernardo Atuesta, David Candia, Miguel Castillo, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Carlos Kröll, Alexandra Martínez, Vivian Milosavljevic, Rocío Miranda, Hanz Ponce, Florencia Rebollo y Juan Vila. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Camila Barón, Diego Collado, Raúl Holz, Daniela Huneeus y Varinia Tromben.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/PUB.2022/16

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.22-01292

Notas explicativas

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022. Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2022/16), Santiago, 2023.

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



Resumen ejecutivo

- A. La región enfrenta una crisis social prolongada y agudizada por un contexto de incertidumbre en el tercer año de pandemia
- B. Una crisis silenciosa en la educación que afecta a las nuevas generaciones y profundiza las desigualdades previas
- C. La región no logra reducir la pobreza extrema y la pobreza a los niveles registrados antes de la pandemia
- D. Pese al esperado fin de la pandemia, la crisis social continúa y los desafíos en materia de salud se intensifican
- E. Los desafíos de un mercado laboral que presenta un gran nivel de informalidad y genera y profundiza desigualdades
- F. Desigualdades de género en las trayectorias educativas y laborales
- G. El rol de la institucionalidad social frente a la crisis social prolongada
- H. El rol de la institucionalidad social frente a la crisis social prolongada
- I. Inversión social para avanzar en un desarrollo social inclusivo
- J. Invertir en educación es invertir en las personas, en la inclusividad del desarrollo y en la capacidad de adaptación al cambio
- K. Avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes
- L. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos

Bibliografía

A. La región enfrenta una crisis social prolongada y agudizada por un contexto de incertidumbre en el tercer año de pandemia

América Latina y el Caribe atraviesa un complejo escenario de gran incertidumbre, que profundiza los efectos de una crisis social prolongada, con un impacto silencioso y devastador en la educación. En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se aborda como tema central la educación y su lugar en el debate de las políticas para la recuperación en la región.

Si bien desde 2015 se observaba en la región un deterioro en los niveles de bienestar, un estancamiento en los avances de los logros educativos y una leve alza de la pobreza, la pandemia de COVID-19 generó una crisis social significativa que se ha prolongado por tercer año. Pese a que se espera el fin de la pandemia, la región no ha logrado avanzar hacia la recuperación tras sus impactos sociales y retornar a los niveles de 2019 anteriores al inicio de la pandemia. La región se ha mantenido expuesta a un inestable escenario geopolítico y económico mundial marcado por una conjunción de crisis sucesivas, en particular, por la guerra en Ucrania (CEPAL, 2022c y 2022g). Este escenario ha llevado a una desaceleración del crecimiento económico y a una lenta generación de empleo, sobre todo de empleos de calidad, junto con fuertes presiones inflacionarias que han decantado en el incremento del precio de los alimentos y la energía, y caídas importantes en la inversión. Así, tras la expansión del 6,5% del PIB en la región en 2021, para 2022 la estimación de crecimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es del 3,2% del PIB y se proyecta que en 2023 alcance solo el 1,4% (CEPAL, 2022h). La elevada inflación, especialmente en el componente alimentario de la canasta de consumo, afecta con mayor intensidad a los quintiles de menores ingresos, con impactos también en los estratos de ingreso medio más vulnerables. Estos factores se suman a otros riesgos en curso, como el incremento en la frecuencia de desastres y los impactos de la emergencia climática (CEPAL, 2021a). Este contexto puede llevar a la región a un nuevo retroceso en su desarrollo social y a un escenario de inestabilidad en los planos social, económico y político. Urge, por tanto, consolidar políticas sociales inclusivas para proteger y garantizar el bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos.

En particular, alerta el incremento de la inseguridad alimentaria y nutricional ante el alza de los precios de los alimentos. Según información de FAO y otros (2022), en 2021 el hambre afectaba a 56,5 millones de personas en la región (49,4 millones en América Latina y 7,2 millones en el Caribe). Se prevé que el alza en el precio de los alimentos incremente la malnutrición, con aumentos de la desnutrición, del sobrepeso y la obesidad. Cabe destacar que, en 2020, el 21% de la población de América Latina (117,3 millones de personas) y más del 50% de la población del Caribe (13,9 millones de personas) no podía costear una dieta saludable (FAO y otros, 2022). Es previsible que, como resultado del actual contexto, estas cifras hayan aumentado, afectando así, en particular, a niñas, niños y adolescentes, dados los graves efectos que la malnutrición tiene en el desarrollo integral de estos y el ejercicio de sus derechos. Las estimaciones de la CEPAL indican que, en 2022, la pobreza afectaría al 45,4% de las personas menores de 18 años de América Latina, 13,3 puntos porcentuales por encima del promedio correspondiente a la población total. En particular, la pobreza extrema afectaría al 18,5% de las personas menores de 18 años, que enfrentan un mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria al vivir en hogares que no pueden cubrir una canasta básica de alimentos. Brindar protección social universal y generar las condiciones para el desarrollo pleno de sus capacidades, deteniendo mayores pérdidas acumuladas en su bienestar con impactos durables en el tiempo, continúa siendo una deuda pendiente cuya atención es urgente en la región.

Este contexto exige la atención decidida de las necesidades inmediatas de la población y, simultáneamente, el fortalecimiento de las capacidades humanas en el mediano plazo. En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se alerta sobre aspectos clave para el logro de este objetivo. En primer lugar, los impactos sociales que ha traído aparejada la pandemia no ceden y la región no ha podido retomar la senda de crecimiento y de reducción de la pobreza y la desigualdad, en un escenario de incertidumbre, elevada inflación, creciente informalidad laboral y precaria recuperación de los empleos. En segundo lugar, se destaca el impacto de la pandemia en el sector educativo —una crisis silenciosa como consecuencia de la muy prolongada interrupción de la educación presencial en la región y sus repercusiones en la pérdida de aprendizaje—, que no fue abordado como parte de la respuesta inmediata frente a la crisis, lo que profundiza las desigualdades educativas preexistentes. Esta crisis, junto con las privaciones críticas que enfrenta la infancia y los riesgos de incremento de la inseguridad alimentaria, pone en riesgo el desarrollo y bienestar de toda una generación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y produce un “efecto cicatriz” que mina las oportunidades de desarrollo en la región. Este efecto se refiere a las consecuencias previstas en las trayectorias educacionales y laborales de las generaciones afectadas por el cierre prolongado de las escuelas y los efectos económicos de la pandemia, con mermas en el ingreso, las condiciones de bienestar socioemocional de las personas y las oportunidades de aprendizaje en el corto y mediano plazo, lo que exige acciones urgentes (véase el capítulo II). Frente a ello, es imperativo apostar por la recuperación de los procesos educativos y la transformación de este sector, en sintonía con los procesos de cambio en el ámbito laboral, así como por una mayor inversión en el sector educativo desde la primera infancia y por el desarrollo sostenible con igualdad. En tercer lugar, la crisis social prolongada intensifica, una vez más, la urgencia de avanzar en la construcción de Estados de bienestar en los países de la región, con una institucionalidad social fortalecida, capaz de brindar garantías básicas de bienestar y abordar las desigualdades estructurales. Para ello es preciso tener en cuenta los desafíos de sostenibilidad financiera que requieren de la discusión de criterios de progresividad, planificación, voluntad política y amplios consensos para la construcción de pactos sociales y fiscales en la región a fin de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

B. Una crisis silenciosa en la educación que afecta a las nuevas generaciones y profundiza las desigualdades previas

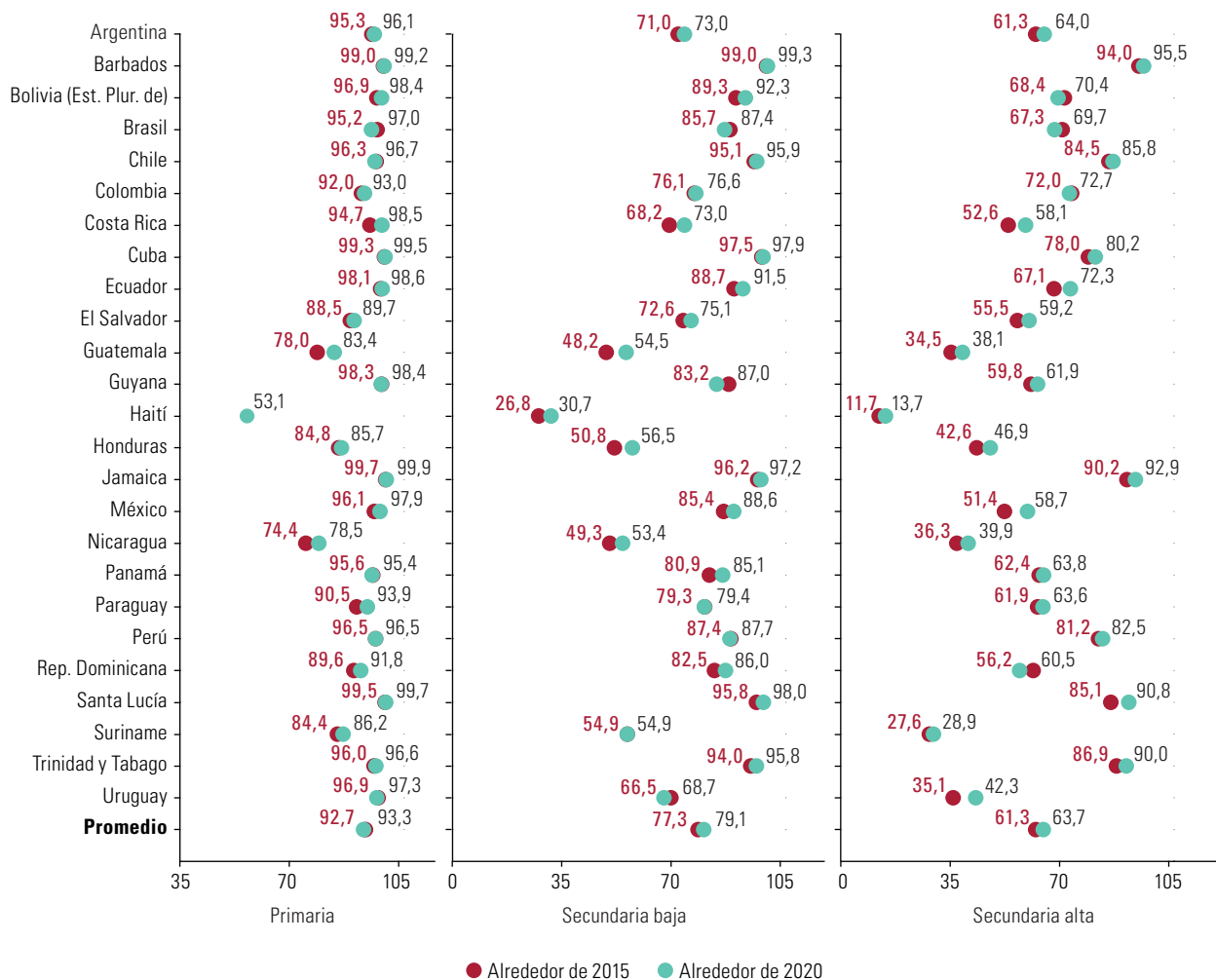
Como se analiza en el capítulo II, América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que interrumpió las clases presenciales por períodos más prolongados, lo que ha supuesto la discontinuidad de los estudios o un acceso por vía remota para una generación de estudiantes durante dos años académicos. Esto, a su vez, ha generado brechas en el desarrollo de habilidades, la pérdida de oportunidades de aprendizaje y el riesgo de aumento del abandono escolar. Asimismo, esta situación ha contribuido al debilitamiento de la protección de otros derechos esenciales de niñas, niños y adolescentes, incluida su exposición a la violencia (CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN, 2020).

Esta crisis silenciosa ha dejado en evidencia que los sistemas educativos no estaban preparados para enfrentar estos cambios, lo que agudizó las desigualdades educativas existentes antes de la pandemia. En los países se hicieron importantes esfuerzos para establecer formas de continuidad educativa desde los hogares, vía remota, pero con debilidades y desigualdades en las condiciones de infraestructura y equipamiento digital, y en cuanto a habilidades para transformar los métodos de enseñanza y mantener el vínculo educativo con toda la población estudiantil.

En los últimos 20 años, la región ha mostrado un gran avance en la proporción de la población que finalizaba los distintos niveles educativos, promoviendo la inclusión de poblaciones históricamente excluidas de la educación y reduciendo la brecha de acceso y cobertura entre los distintos estratos sociales. Sin embargo, este progreso se desaceleró a partir de 2015. Los avances además seguían siendo dispares y, por ejemplo, las brechas en la tasa de graduación se constataban especialmente a partir de la educación secundaria (véase el gráfico 1). La mayoría de los países de la región alcanzaba niveles prácticamente universales de conclusión de la educación primaria hacia 2020. En relación con la enseñanza secundaria, se ve que la tendencia es más heterogénea, con progresos lentos en los últimos años y con algunos países muy alejados de alcanzar la meta 4.1 propuesta para 2030 en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4¹ y el indicador 4.1.2.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (25 países): tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta, alrededor de 2015 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UNESCO/UNICEF/CEPAL), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París, 2022.

¹ La meta 4.1 indica: "De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos".

La mayor expansión en el acceso, cobertura y progresión de las trayectorias educativas que se ha sostenido en las últimas décadas a partir de la apertura y diversificación de la oferta educativa (en particular en la enseñanza secundaria) ha generado, al mismo tiempo, una mayor segmentación en materia de logros y de calidad de la oferta. Esta segmentación se refleja en diferentes dimensiones, algunas tradicionales y otras más nuevas, pero todas atravesadas por los ejes de lo que la CEPAL ha denominado “la matriz de la desigualdad social de la región”, como el nivel socioeconómico del estudiante, su ámbito territorial (lugar de residencia urbano o rural) y su condición étnico-racial (CEPAL, 2016). El mayor crecimiento en materia de acceso y cobertura en los últimos años se ha dado en los niveles de enseñanza preprimaria y educación superior, pero aún se registran grandes desafíos de inclusión.

Antes de la pandemia ya existían preocupantes brechas en la calidad de la educación y los resultados del aprendizaje obtenidos por los estudiantes. De acuerdo con las tendencias analizadas en el *Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030* (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022) en relación con la evolución de los logros de aprendizaje en el nivel primario, la comparación de los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)² (2013) y el Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) (2019) muestra desempeños que han permanecido prácticamente estables o con cambios muy leves, incluso con algunos retrocesos.

Esto contrasta con las tendencias positivas del período anterior, que revela la comparación entre el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) (2006) y el TERCE (2013), donde los resultados de los estudiantes mejoraron en todas las áreas y años de estudio evaluados. El porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de competencia, según lo establece el indicador 4.1.1 del Objetivo 4 de los ODS³, muestra bajos logros de aprendizaje en la región. En 2019, en el promedio de los países evaluados, el 54,6% de los estudiantes alcanza este nivel en lectura y el 50,9% lo logra en matemáticas en tercer grado, mientras que el 31,3% lo alcanza en lectura y el 17,2% lo logra en matemáticas en sexto grado.

En la educación secundaria, en los diez países de América Latina que participaron en la última edición del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 2018, aproximadamente la mitad de los estudiantes de 15 años alcanzó los niveles mínimos de competencia en lectura. Esta proporción es levemente más baja en ciencias y desciende a una tercera parte de los estudiantes en matemáticas. Los resultados también muestran que el promedio de la región no se ha modificado mucho entre 2015 y 2018 en las tres áreas.

A esta desaceleración en el progreso logrado previamente se agregan las brechas de acceso y conclusión de los ciclos educativos en desmedro de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes. Esto se relaciona con la falta de pertinencia cultural de los contenidos y metodologías educativas, y los déficits tanto en la formación docente como en la adopción de un enfoque intercultural en la política educativa, en particular, en relación con el uso de las lenguas indígenas y la insuficiente dotación de insumos y de infraestructura, incluidos los servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad, así como la falta de conectividad digital y de equipamiento.

La población más afectada a corto plazo por las falencias en el acceso a la educación a distancia y la calidad de dicha educación fue la del nivel de desarrollo educacional correspondiente a la primera infancia y la preprimaria. En este período, a partir de

² Los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos los realiza el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Santiago (OREALC).

³ Este indicador expresa la “proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo”.

los datos comparados de mediciones previas a la pandemia, también se estiman cuantiosas pérdidas de aprendizaje en competencias cognitivas básicas en los países de América Latina. En los países del Caribe ya hay resultados que muestran un descenso de la proporción de estudiantes de secundaria que alcanzaron evaluaciones que los habilitan a acceder a la educación superior (véase el capítulo II). Estos impactos deben comprenderse a la luz de las desigualdades que coexistían, desde antes de la pandemia, con los riesgos asociados al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, y el ejercicio de sus derechos.

Desde antes de la pandemia de COVID-19, las niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe ya se veían afectados por profundas desigualdades y privaciones estratificadas según sus niveles de ingresos. Como se muestra en el capítulo I, las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza por ingresos son los más afectados por la carencia de servicios adecuados y el hacinamiento en la vivienda, por el bajo logro educativo de los adultos responsables y por la falta de acceso a Internet y de dispositivos para conectarse en el hogar. Esto no significa que aquellos que no son pobres no se vean afectados. Al contrario, las privaciones en el acceso a bienes y servicios relevantes para el aprendizaje alcanzan incidencias importantes entre quienes pertenecen a los estratos no pobre de ingreso bajo y de ingreso medio-bajo.

Las privaciones en los servicios y la materialidad de la vivienda afectan los resultados educativos, ya que las niñas y niños necesitan entornos saludables y seguros para el aprendizaje (Cunningham y MacDonald, 2012). Alrededor de 2021, en el promedio regional, la privación crítica en la materialidad y los servicios básicos en la vivienda afectaba al 52% de las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza por ingreso, y el hacinamiento en este grupo llegaba a una media regional del 55%. Mayoritariamente, las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza también tenían adultos responsables con un bajo logro educativo (en un 53% de los casos) y vivían en hogares sin conexión a Internet (en un 62% de los casos). Por su parte, el hacinamiento y la carencia de Internet afectaron al 40% y el 44%, respectivamente, de las niñas, niños y adolescentes de hogares que no estaban en situación de pobreza, pero tenían bajos ingresos, y al 26% y el 29% de esta población en el estrato de ingresos medio-bajos.

Abordar la pobreza y las privaciones que sufren las niñas, niños y adolescentes de la región exige un firme compromiso político de alto nivel para lograr mejoras sustantivas en su bienestar, como se indicó en el llamado del Secretario General de las Naciones Unidas en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, celebrada en septiembre de 2022. Un ejemplo importante de acción es lo que se está llevando adelante en la Unión Europea (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Recomendación de la Unión Europea 2021/1004 que establece una Garantía Infantil Europea

En el marco del Pilar europeo de derechos sociales para construir una Europa justa e inclusiva, se ha diseñado un plan de acción que incluye el objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 15 millones para 2030, de los que al menos 5 millones deberían ser niñas o niños (Comisión Europea, 2021). Para avanzar hacia esa meta, junto con la *Estrategia de la Unión Europea para los derechos de la infancia* (Comisión Europea, 2022), el Consejo de la Unión Europea adoptó en junio de 2021 la Garantía Infantil Europea (GIE), un avance inédito a nivel europeo en políticas públicas dirigidas a niñas y niños, con el principal objetivo de combatir la pobreza y la exclusión social (*Diario Oficial de la Unión Europea, 2021*).

La GIE proporciona orientación y herramientas para que los países de la Unión Europea aseguren que todas las niñas y niños en riesgo de pobreza o exclusión social en Europa estén protegidos y tengan acceso a los servicios esenciales para así promover la igualdad de oportunidades. En un contexto en que casi el 20% (18 millones) de las niñas y niños en la Unión Europea están en riesgo de pobreza, con desigualdades que se han exacerbado debido a la crisis generada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), esta garantía busca romper el círculo vicioso que se genera a temprana edad y repercute en la ampliación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida.

Cada Estado miembro debe determinar, a partir de su contexto, el marco de políticas públicas y los servicios que se ofrecerán. Se recomienda fundamentalmente que se garantice "un acceso efectivo y gratuito a la educación infantil y atención a la primera infancia de alta calidad, a la educación y las actividades escolares, a una comida sana, como mínimo cada día de escuela, y a la asistencia sanitaria", además de "un acceso efectivo a una alimentación sana y a una vivienda adecuada" (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2021). Se recomienda también que los Estados miembros establezcan un marco de actuación integrado para abordar la exclusión social de niñas y niños, que permita romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y desigualdad, y proponga evaluaciones de los obstáculos económicos y de otro tipo, así como reformas estructurales e intersectoriales para que las garantías sean efectivas. Especial atención se pone en las niñas y niños con discapacidad o problemas de salud mental, migrantes o pertenecientes a minorías étnicas y en estructuras de acogida alternativas.

Como fuentes de financiamiento para los planes de acción nacionales tendientes a la implementación de esta garantía, más allá de los fondos de cada país, y de modo a asegurar que ninguna niña o niño se quede atrás, los países miembros pueden recurrir al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), a las iniciativas Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) e InvestEU, y al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los países más afectados deben reservar por lo menos el 5% del presupuesto del FSE+ para la lucha contra la pobreza y la exclusión social infantil.

La Garantía Infantil Europea es un ejemplo de la posibilidad de avanzar en la concertación de esfuerzos para asegurar una protección social universal e integral, luchar contra la exclusión social y enfrentar de forma decidida las desigualdades desde la primera infancia.

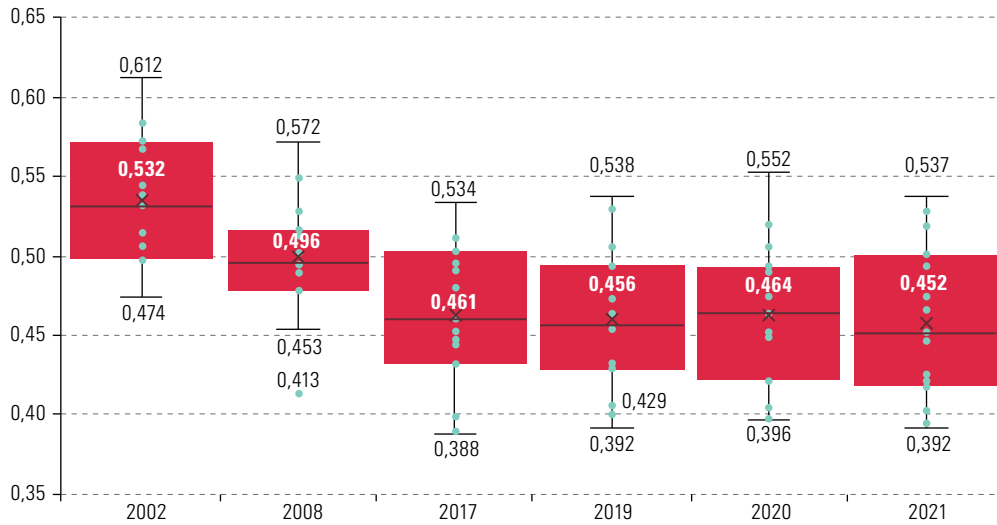
Fuente: Comisión Europea, "La Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño y la Garantía Infantil Europea", 2022 [en línea] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_es; "Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", 2021 [en línea] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es; y *Diario Oficial de la Unión Europea*, "Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea L223/14", Luxemburgo, 14 de junio de 2021.

C. La región no logra reducir la pobreza extrema y la pobreza a los niveles registrados antes de la pandemia

En términos agregados, la reducción de la desigualdad quedó interrumpida en la región y se ha mantenido prácticamente sin variaciones desde 2017. Al acelerado ritmo de disminución registrado desde 2002 le siguió una desaceleración a principios de la década de 2010 y una estabilidad a partir de 2017, con un leve empeoramiento en 2020, que fue revertido en 2021. En suma, puede decirse que, tras casi dos años desde el inicio de la pandemia, en 2021 la situación de la desigualdad regional retornó a la observada en 2019 (véase el gráfico 2).

El promedio regional en el último período, sin embargo, esconde variaciones en los países que se apartan de esta aparente estabilidad. Al analizar las tendencias en nueve países donde es posible comparar la desigualdad medida a través de los índices de Gini y de Atkinson, se observan tres grupos de países: aquellos donde la desigualdad disminuyó en 2020 y 2021 (Argentina, Paraguay y República Dominicana), un segundo grupo de países en los que el índice de Gini de 2021 es similar al de 2019 (Brasil, Colombia y Perú) y otros tres países en los que se registró un aumento de la desigualdad en dicho período (Costa Rica, Ecuador y Uruguay). Asimismo, en casi todos los países mencionados, con excepción de la República Dominicana, las variaciones registradas en la desigualdad se manifestaron principalmente en el aumento o la caída de los ingresos de los hogares en los primeros quintiles de la distribución.

El año 2020 se caracterizó por un importante retroceso, en el que la pobreza extrema se elevó a niveles que no se habían visto por dos décadas. En 2021, la recuperación de la actividad económica permitió a más hogares generar ingresos suficientes para salir de la pobreza. La tasa de pobreza de América Latina alcanzó el 32,3% de la población en 2021, lo que significa que fue 0,5 puntos porcentuales más baja que en 2020. Por su parte, la pobreza extrema no presentó una mejora apreciable, ya que el nivel de 2021 (12,9%) está apenas 0,2 puntos porcentuales por debajo del de 2020 (13,1%) (véase el gráfico 3).

**Gráfico 2**

América Latina (15 países)^²: índice de desigualdad de Gini, 2002-2021
(Valores de 0 a 1, donde 0 = no hay desigualdad y 1 = máxima desigualdad)

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

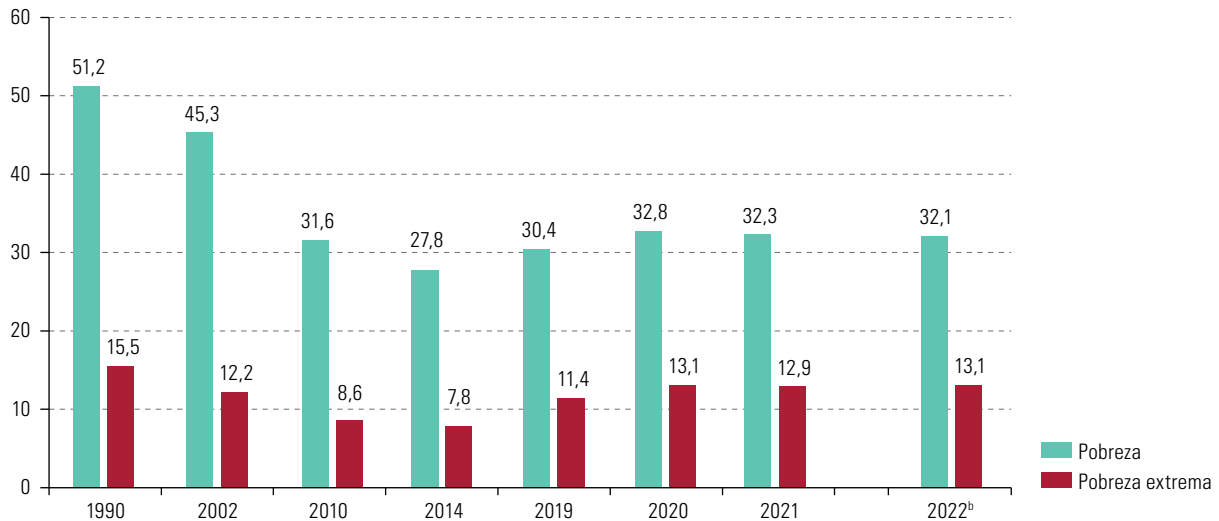
Nota: El índice de Gini se calculó tomando en cuenta los ingresos iguales a 0. Los datos corresponden al año mencionado o al año anterior más cercano disponible.

La línea horizontal dentro del diagrama de cada caja representa la mediana de los datos; el marcador X representa la media y los círculos representan los valores de los países. Los límites superior e inferior de cada caja representan los valores del índice de Gini que corresponden al primer 25% y al último 25% de los países ordenados según este indicador.

^² Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 3

América Latina (18 países)^²: tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022
(En porcentajes)



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

^² Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Proyecciones.

Los países con las mayores disminuciones de la pobreza en 2021 (Argentina, Colombia y Perú) también son los que en 2020 habían presentado los mayores aumentos. El Brasil fue el único país que presentó un apreciable aumento de la pobreza extrema y la pobreza en 2021, tras haber sido también el único en que ambos indicadores cayeron en 2020. Pese a las disminuciones observadas, en la región la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo más altas que antes de la pandemia.

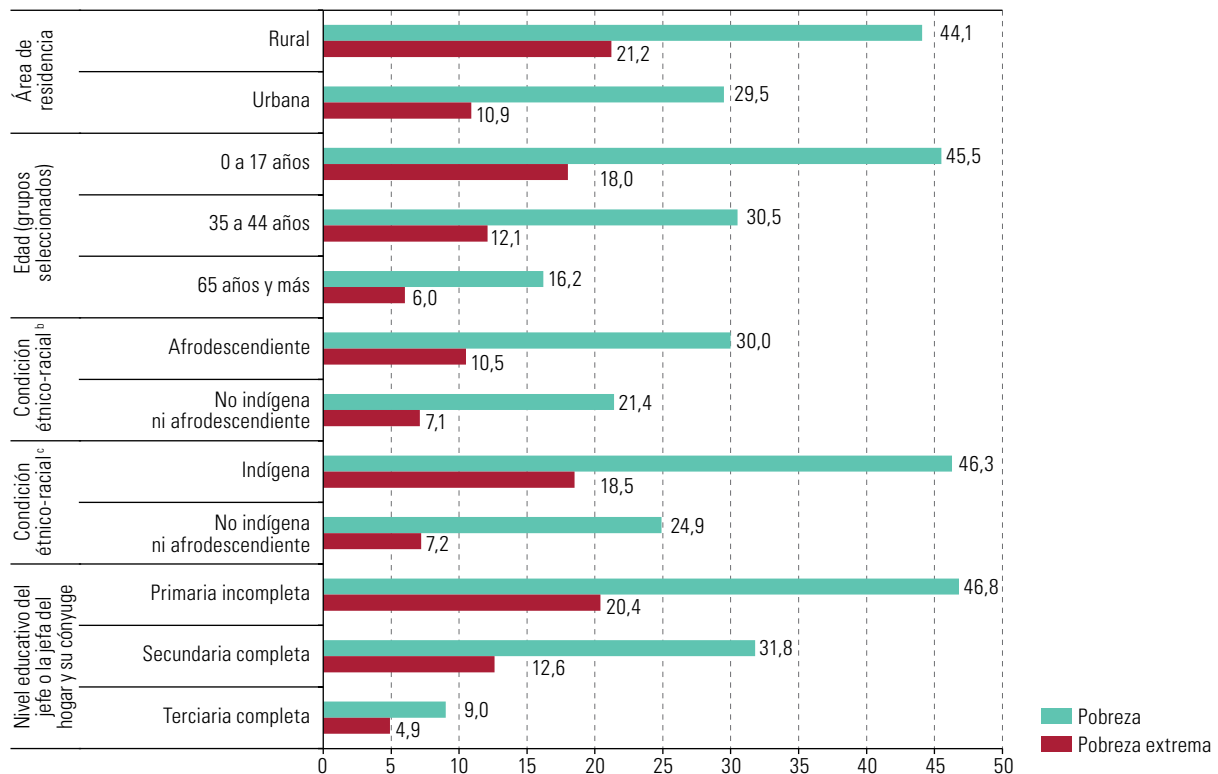
La caída de ingresos que se presentó en 2020 en prácticamente todos los países de la región provino de un marcado descenso de los ingresos laborales, que se vio parcialmente contrarrestado por un aumento de los ingresos por transferencias monetarias públicas. En 2021 se da el proceso inverso, con una recuperación de los ingresos laborales como el principal factor detrás del aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos. Las transferencias recibidas por los hogares desde los Gobiernos tendieron a reducirse como consecuencia del repliegue de los programas de emergencia implementados para hacer frente a la pérdida de ingresos durante la pandemia.

Las perspectivas para 2022 combinan dos elementos de tendencia contrapuesta. Por una parte, el crecimiento económico proyectado, aun cuando es considerablemente inferior al de 2021, debería traducirse en un incremento del empleo y las remuneraciones que reciben los hogares. Por otra parte, el año en curso se ha caracterizado por una aceleración de la inflación, que merma el poder adquisitivo de los ingresos, en especial, de los estratos más bajos. Los datos disponibles hasta el cierre de esta edición muestran que las remuneraciones reales han caído en varios países, pero que también ha crecido el número de personas ocupadas. Considerando ambos factores, cabe esperar que en 2022 la pobreza se sitúe en un 32,1% y la pobreza extrema llegue al 13,1%, lo que supone que se registraría una leve disminución del nivel de pobreza y un ligero aumento de la pobreza extrema respecto de 2021. Esta evolución debe seguirse con especial atención en un contexto marcado por la inestabilidad económica, la alta informalidad y la débil recuperación de empleos de calidad, lo que da cuenta de la amplia vulnerabilidad de los hogares, especialmente de aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema en la región. Las políticas de protección social que puedan incorporar los países frente a la actual coyuntura, en el marco de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes, serán claves para atender estos desafíos. Como se muestra en el capítulo I, hasta ahora se observan diversas medidas en proceso de implementación, aunque aún es temprano para evaluar su potencial para mitigar futuros incrementos de la pobreza y la pobreza extrema.

Asimismo, deben atenderse una vez más las importantes desigualdades que se producen en América Latina respecto de la forma en que la pobreza y la pobreza extrema afectan a los distintos grupos de población en relación con los ejes de la desigualdad social (véase el gráfico 4). En 2021, la pobreza y la pobreza extrema afectaban desproporcionadamente a niñas, niños y adolescentes, y la incidencia en este grupo casi triplicaba a la que tenía en la población de 65 años y más. Ambos fenómenos eran considerablemente mayores entre las personas que pertenecen a pueblos indígenas, habitan en áreas rurales o son afrodescendientes, respecto de quienes no son indígenas ni afrodescendientes o habitan en áreas urbanas. Provenir de un hogar en que la principal persona perceptora de ingresos y su cónyuge solo han cursado el nivel de enseñanza primaria incompleto eleva significativamente la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema. Mientras que entre la población de estos hogares la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema llega al 46,8% y el 20,4%, respectivamente, entre quienes viven en hogares donde la principal persona perceptora de ingresos y su cónyuge tienen educación terciaria completa la pobreza llega al 9% y la pobreza extrema alcanza al 4,9%.

Gráfico 4

América Latina (18 países)^a: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según área de residencia, edad, condición étnico-racial y nivel educativo del jefe o la jefa del hogar y su cónyuge, 2021 (En porcentajes)



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

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

^b Corresponde a 8 países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

^c Corresponde a 11 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

D. Pese al esperado fin de la pandemia, la crisis social continúa y los desafíos en materia de salud se intensifican

A casi tres años del inicio de la pandemia de COVID-19, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha afirmado que se vislumbra el final, ya que a nivel mundial se observan tasas decrecientes de muertes por COVID-19, que se acercan a los números registrados en marzo de 2020 (OMS, 2022a). Si bien ello no significa que el virus SARS-CoV-2 desaparecerá, las tasas de mortalidad por COVID-19, tanto mundiales como en América Latina y el Caribe, revelan que su letalidad ha disminuido significativamente (véase el gráfico 5). De este modo, se espera que se convierta en una endemia, es decir, en un virus que está constantemente presente en un área geográfica o grupo de la población claramente definidos, como ocurre, por ejemplo, con el virus de la influenza (CDC, 2012).

Gráfico 5

América Latina y el Caribe (33 países) y total mundial: evolución del promedio móvil (siete días) de muertes confirmadas por COVID-19 (1 de febrero de 2020 a 4 de septiembre de 2022)
(En miles de personas)



Fuente: H. Ritchie y otros, "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", Oxford, University of Oxford, octubre 2020 [base de datos en línea] <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>.

A pesar de lo positivo de este escenario en términos epidemiológicos, la crisis social que ha desencadenado la pandemia permanece vigente. América Latina y el Caribe todavía enfrenta los diversos desafíos de los impactos de la pandemia en dimensiones centrales para el desarrollo social inclusivo de la región.

Ello también se observa en el impacto que tuvo la pandemia en la salud de la población y la situación de los sistemas sanitarios de los países. América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más golpeadas por la pandemia desde su llegada en febrero de 2020, tanto en términos de contagios como de muertes confirmadas por COVID-19. De acuerdo con los datos disponibles respecto de las muertes confirmadas por COVID-19 (OMS, 2022b), la región continúa mostrando una mayor vulnerabilidad a la pandemia y, al 2 de septiembre de 2022, acumula el 26,7% del total de las defunciones informadas por COVID-19, pese a representar el 8,4% del total de la población mundial (Naciones Unidas, 2019). Dicha sobrerrepresentación se ha mantenido en el tiempo: al considerar los datos del exceso de mortalidad durante los dos primeros años de la pandemia, la región representa el 15,2% del valor acumulado global (OMS, 2021).

El alto impacto de la pandemia en términos de exceso de mortalidad ha llevado a que América Latina y el Caribe haya perdido 3 años de esperanza de vida al nacer entre 2019 y 2021, al pasar esta de 75,1 años a 72,1 años (CEPAL, 2022f). Ello corresponde a la mayor caída en este indicador debido a la pandemia a nivel mundial. Además, el efecto de desplazamiento de la atención de enfermedades distintas del COVID-19 durante la crisis sanitaria provocada por la pandemia ha tenido un fuerte impacto en los sistemas de salud de la región a raíz de la morbilidad regular acumulada generada por la postergación de la atención o la interrupción de los tratamientos médicos (CEPAL, 2022b). Es así como los sistemas de salud se han enfrentado al desafío de reorganizarse para atender oportunamente tanto las necesidades postergadas de salud de la población como la demanda de salud insatisfecha como consecuencia de la pandemia.

Otro ámbito en el que aún se constatan grandes retos derivados de la pandemia es el avance en la vacunación de la población. Esta medida, junto con el conjunto de medidas de salud pública y protección social implementadas por los países de la región, ha sido fundamental para contener la propagación del virus SARS-CoV-2 y mitigar su

impacto sanitario y en la salud de las personas. No obstante, aún se verifican profundas desigualdades con relación al acceso a las vacunas y se observa que, al 10 de noviembre de 2022, en 22 de los 33 países de la región no se había vacunado al 70% del total de la población con por lo menos dos dosis y 7 países se encontraban por debajo del umbral del 40% de vacunados⁴. Dicha desigualdad no solo vulnera el derecho de la población a la salud, sino que además contribuye a la incertidumbre sobre posibles modificaciones o mutaciones del virus SARS-CoV-2, que podrían ser más agresivas y revertir el escenario epidemiológico actual.

Las brechas en materia de salud que se registraban antes de la pandemia, marcadas por los determinantes sociales de la salud, que, a su vez, estaban influenciados por los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social de la región, junto con las debilidades estructurales de los sistemas de salud y de protección social, explican, en gran medida, la vulnerabilidad de la región a la pandemia y el retroceso en diversas dimensiones del desarrollo sostenible (CEPAL, 2022b).

Frente a este contexto, el impacto que ha tenido la pandemia de COVID-19 muestra tanto la necesidad como la oportunidad de transformar los sistemas de salud en sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes. Ello implica: i) garantizar la universalidad para el acceso efectivo a servicios de salud integrales y de calidad (OPS, 2018), ii) fortalecer el primer nivel de atención con modelos de atención centrados en las necesidades de las personas, sus familias y comunidades, y iii) asegurar la integralidad y la articulación de los sistemas de salud con los sistemas de protección social (CEPAL, 2022b; Cid y Marinho, 2022). Para ello es urgente aumentar el gasto público en salud con sostenibilidad financiera sobre la base de un nuevo pacto social acompañado de un nuevo contrato fiscal. Esto debe ir de la mano de una reducción del gasto de bolsillo y de un modelo de financiamiento con mayores niveles de solidaridad, que contribuya a superar la segmentación característica de los sistemas de salud de la región, reflejada en la existencia de diferentes subsistemas de salud que se especializan en distintos segmentos de la población, reproduciendo las desigualdades en materia de salud. También es prioritario fortalecer la resiliencia de los sistemas de salud para que estén preparados frente a futuras crisis y posibles pandemias.

Sumado a estas transformaciones urgentes de los sistemas de salud, a corto y mediano plazo será imperativo avanzar hacia nuevos mecanismos de adaptación ante contextos de crisis. Ello implica desafíos en múltiples ámbitos de política pública. En materia de los sistemas de educación, por ejemplo, se necesita la preparación continua de la población en su conjunto para enfrentar nuevos episodios de crisis, ya se trate de nuevas crisis sanitarias o de fenómenos asociados a la crisis climática en curso, consolidando protocolos preventivos que permitan dar continuidad a los procesos educativos de los estudiantes y evitar nuevos períodos de interrupción. La pandemia también tuvo gran impacto en el bienestar socioemocional y en la salud mental tanto de niñas, niños, adolescentes y jóvenes como de docentes y funcionarios de apoyo que trabajan en las escuelas. En algunos casos, los efectos de la prolongada ausencia de socialización se han traducido durante la reapertura de los centros educativos en problemas de convivencia y violencia escolar, que, si bien son expresiones de problemáticas sociales más profundas (en particular, la violencia), se han exacerbado como consecuencia de la interrupción de las trayectorias educativas. Todo esto exige una articulación de las políticas de salud con las políticas educativas para asegurar los apoyos necesarios para una recuperación de la educación y las trayectorias formativas de esta generación de estudiantes.

⁴ Los países con menos del 40% de la población vacunada con la pauta completa son: Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname. A estos se suman Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Dominica, Guyana, El Salvador, Honduras, México, el Paraguay, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), como países que aún no alcanzan el 70% de la población vacunada.

E. Los desafíos de un mercado laboral que presenta un gran nivel de informalidad y genera y profundiza desigualdades

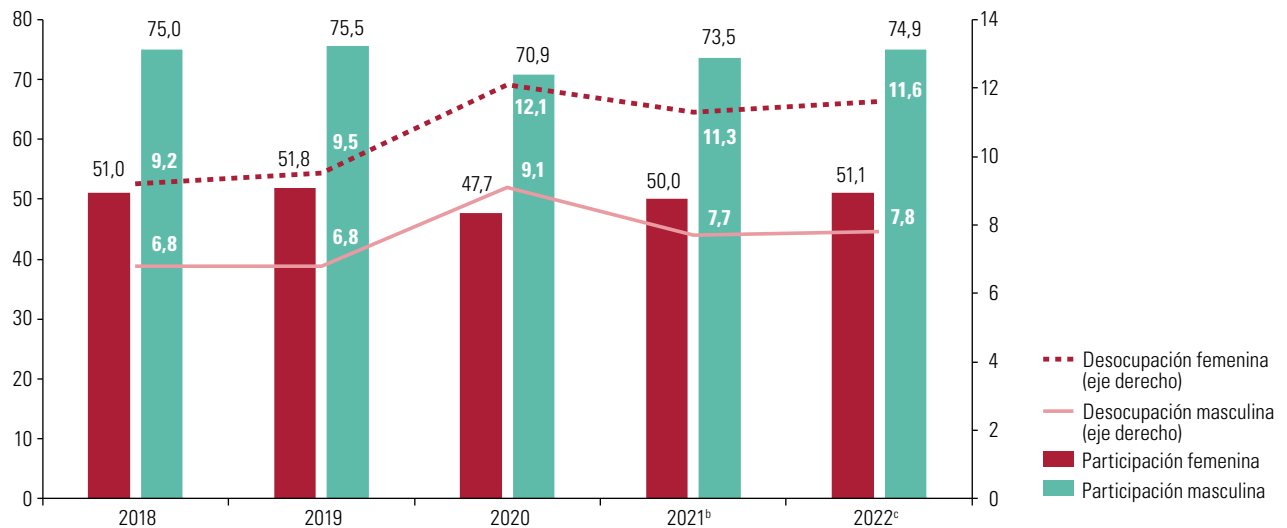
Los impactos de la pandemia de COVID-19 y las medidas para su contención tuvieron graves consecuencias en el mercado laboral. Casi tres años después de su inicio, en América Latina y el Caribe solo se ha constatado una recuperación parcial del empleo y aún se registran indicadores inferiores a los exhibidos antes de la pandemia. Como ha documentado la CEPAL (2021c, 2022a y 2022b), dicha recuperación ha sido lenta, incompleta y asimétrica, al tiempo que ha estado caracterizada por un rezago en los niveles de ocupación en comparación con la recuperación de la actividad económica y una mantención de las desigualdades estructurales, en particular, entre las mujeres y las personas jóvenes. Las proyecciones prevén que los mercados laborales de la región seguirán enfrentando un futuro complejo e incierto, caracterizado por una disminución del ritmo de crecimiento del número de ocupados, así como por un aumento de la desocupación y la informalidad laboral (CEPAL, 2022a; Maurizio, 2022).

Tras la histórica contracción que registró el número de ocupados en la región durante 2020, a fines de 2021 se produjo una importante recuperación del empleo, que, no obstante, resultó insuficiente para retornar a los valores previos a la pandemia (Maurizio, 2022). Con el fin de las medidas de confinamiento y las restricciones a la movilidad impuestas para frenar el avance de la pandemia, en 2021 la participación en el mercado laboral aumentó en la mayoría de los países. Este crecimiento estuvo acompañado de un aumento significativo de la tasa de ocupación y una caída de la tasa de desocupación, aunque con diferentes intensidades en cada país. Como se indica en el capítulo I, la expansión de la demanda laboral impactó en forma directa en el ingreso de los hogares, y se registraron tasas de crecimiento del ingreso del empleo superiores al 10% en la Argentina, Costa Rica y el Perú. No obstante, en un contexto de desaceleración de la creación de empleo en la mayoría de los países de la región, las cifras del primer trimestre de 2022 para 14 países de América Latina y el Caribe muestran una tasa de ocupación total del 56,2%, todavía inferior a la de 2019. Por otra parte, en el primer trimestre de 2022, para el mismo grupo de países, la tasa de participación total también mostró signos parciales de recuperación y llegó al 62,4%, alrededor de 1 punto porcentual por debajo del nivel de 2019. Las desigualdades de género en este indicador se mantuvieron en la etapa de recuperación de los mercados laborales. Las asimetrías de género también están presentes en las tasas de desocupación (véase el gráfico 6). A pesar de la mejora registrada en 2021, las proyecciones de este indicador para 2022 continúan siendo superiores a las tasas registradas en 2019 (CEPAL, 2022a y 2022j).

La recuperación parcial del empleo se ha producido mayoritariamente en condiciones de informalidad, ya que esta modalidad de empleo representa alrededor del 70% de la creación neta de puestos de trabajo en varios países de la región (OIT, 2021). En el gráfico 7 se muestra la evolución de la tasa de empleo informal tomando como referencia 2019, y se constata una caída inicial entre el primer y el segundo trimestre de 2020, una posterior recuperación y, hacia fines de 2021, una leve superación de los niveles registrados antes de la pandemia. La recuperación del empleo desde la informalidad da cuenta, a largo plazo, de una vulnerabilidad elevada respecto del riesgo a caer en la pobreza o frente a los embates de la inflación, asociada a la falta de acceso a mecanismos de protección social y una alta precariedad laboral.

Gráfico 6

América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, 2018-2022
(En porcentajes)



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

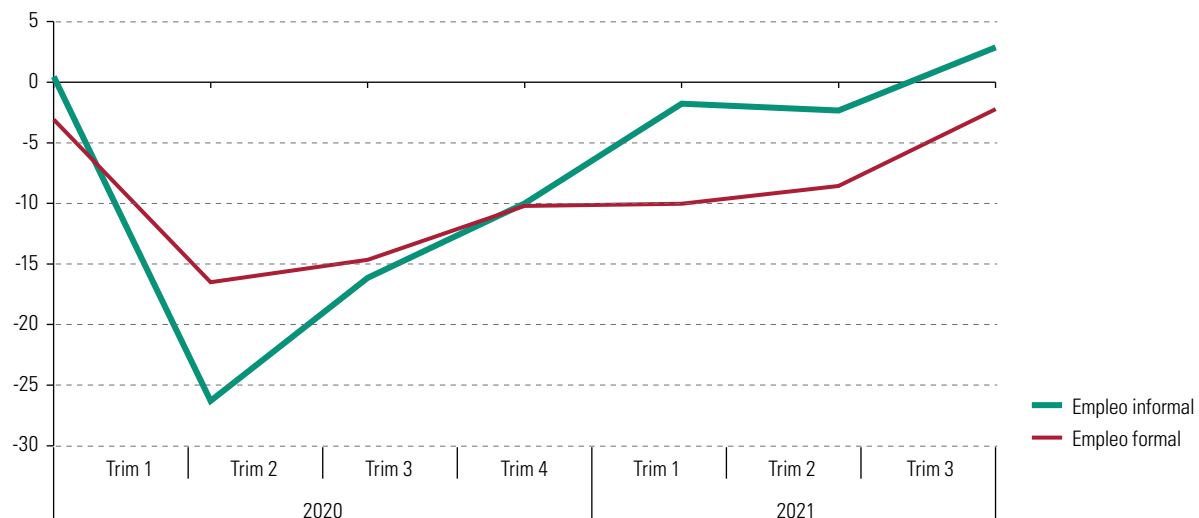
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay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

^b Cifras preliminares.

^c Valores para 2022 proyectados en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220823_final_esp_ppt_ee_2022_050922.pdf.

Gráfico 7

América Latina (10 países)^a: evolución del número de trabajadores (formales e informales) respecto de 2019
(En porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago, 2022, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La recuperación y el fortalecimiento de los sistemas educativos tendrá un rol primordial en la transformación del contexto actual, marcado por profundas desigualdades estructurales y brechas en el acceso a la protección social, para avanzar plenamente hacia una inclusión laboral en condiciones de trabajo decente y hacer frente a los renovados riesgos derivados de los cambios y las transformaciones en el mundo del trabajo y el actual escenario de crisis recurrentes.

F. Desigualdades de género en las trayectorias educativas y laborales

El incremento del acceso de niñas, jóvenes y mujeres a la educación en América Latina y el Caribe se ha considerado como uno de los grandes avances de la región en materia educativa en las últimas décadas. De hecho, las mujeres alcanzan tasas de conclusión de la educación secundaria y de la educación superior mayores que las de los hombres. En promedio, el 67,4% de las mujeres de 20 a 24 años cuenta con estudios completos de nivel secundario, frente al 60,9% de los hombres en el mismo rango etario (CEPAL, 2022d). De manera similar, en la educación superior, el porcentaje de mujeres es mayor que el de los hombres en todos los niveles, como lo muestra el índice de paridad de género en la tasa bruta de matrícula en la educación superior, que revela que en 12 países de la región se ha superado el umbral de la paridad a favor de las mujeres, con un rango que va de 1,05 en México a 1,45 en Cuba (IEU, 2022).

Sin embargo, los avances en el acceso a la educación por parte de las mujeres no se traducen en condiciones de igualdad en el mercado laboral. Los nudos estructurales de la desigualdad de género, que son un rasgo histórico y persistente en la región, se manifiestan en la segregación ocupacional, en la subrepresentación de las mujeres en sectores dinamizadores de la economía y de mayor productividad, vinculados, por ejemplo, a las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), en las brechas salariales y, en general, en una menor participación de las mujeres en el mercado laboral. En este contexto, la desigual carga de trabajo de cuidados no remunerado constituye un nudo estructural crítico que impide la plena participación de las mujeres e imposibilita el avance hacia su autonomía económica.

Los impactos de la pandemia de COVID-19 han dejado al descubierto estos nudos estructurales de la desigualdad de género, e incluso los han profundizado, pues las mujeres han amortiguado los efectos de la crisis a través de un aumento de la desocupación, la informalidad, la pobreza y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, así como de una precarización de sus condiciones de vida. En 2020, durante la pandemia, se registró una contundente salida de las mujeres de la fuerza laboral, lo que significó un retroceso de casi dos décadas (CEPAL, 2021b).

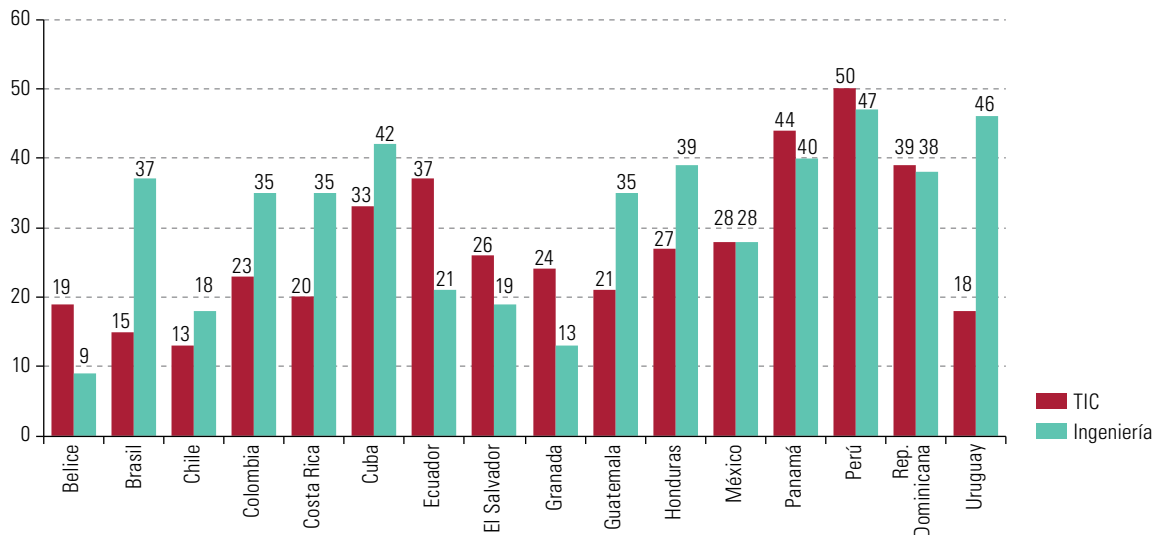
Al mismo tiempo, los efectos de la pandemia han acelerado tendencias que ya se encontraban presentes en la región, como los cambios tecnológicos, que se han producido a una velocidad exponencial y han transformado sistemas completos de producción, gestión y gobernanza (CEPAL, 2018). Frente a ello, uno de los principales desafíos es que la población cuente con las capacidades y habilidades necesarias para enfrentar un contexto caracterizado tanto por la transformación como por la incertidumbre (CEPAL, 2019). La educación juega un papel fundamental para enfrentar ese reto, así como los desafíos vinculados a los posibles efectos negativos de la automatización del empleo y la desigual exposición de hombres y mujeres a esos efectos.

Una de las brechas más significativas en el ámbito educativo, que repercute en la inserción laboral de las mujeres, es su baja representación en carreras CTIM. Las mujeres registran tasas inferiores de ingreso y permanencia en estas carreras. Las brechas se

manifiestan tempranamente en sus trayectorias educativas, se amplían en el nivel secundario e inciden en la elección de las carreras y, por consiguiente, en sus trayectorias laborales y su autonomía económica. En América Latina y el Caribe, la proporción de personas graduadas de educación terciaria en carreras CTIM entre 2002 y 2017 era menor al 30% del total de graduados. Las mujeres estaban subrepresentadas, ya que, a excepción de cinco países y territorios (Argentina, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Panamá y Uruguay), menos del 40% de las personas graduadas en carreras CTIM eran mujeres. En dicho período, en algunos países habría existido una tendencia a la disminución del porcentaje de mujeres graduadas en carreras CTIM. Por ejemplo, la proporción habría disminuido del 22,8% en 2008 al 18,8% en 2017 en Chile, del 34,9% en 2011 al 34,1% en 2017 en Colombia, del 32,3% en 2008 al 29,2% en 2016 en el Ecuador y del 47,8% en 2008 al 44,6% en 2016 en el Uruguay (CEPAL, 2019). De acuerdo con información proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la representación de las mujeres en los campos vinculados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la ingeniería, la industria y la construcción es igual o inferior al 50% en todos los países considerados (véase el gráfico 8). Estas brechas de género también contribuyen a perpetuar la baja participación de las mujeres en la investigación y desarrollo (I+D), la producción científica, la publicación de investigaciones académicas, la obtención de patentes y la representación en puestos de liderazgo académico.

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (16 países): proporción de mujeres en el total de personas graduadas de la educación terciaria en las áreas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e ingeniería. último dato disponible^a (En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020. América Latina y el Caribe. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, París, 2020.

^a Porcentaje de mujeres graduadas de la educación terciaria según clasificaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) en TIC y en ingeniería, industria y construcción.

Un desafío similar se observa en la educación técnica profesional, modalidad con un alto potencial para impulsar las trayectorias laborales y educativas de las mujeres de la región, especialmente de aquellas que pertenecen a sectores de bajos ingresos. La educación técnica profesional de nivel secundario puede posicionarse como un espacio de potencial desarrollo de competencias en las áreas CTIM aplicadas, ya que se estima que el 50% de las ocupaciones de la fuerza laboral en campos CTIM demandan cualificaciones técnico-profesionales, ya sea de nivel secundario o postsecundario. No obstante, los programas de educación técnica profesional están muy segregados por género, y una serie de aspectos curriculares, organizacionales y culturales impiden aprovechar el potencial de esta educación para proyectar a niñas y jóvenes en estas áreas (Sevilla, 2021).

Es necesario avanzar hacia una recuperación económica que fomente la participación de las mujeres en sectores dinamizadores de la economía, contribuyendo al avance en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (CEPAL, 2020a), eliminando barreras de ingreso, garantizando derechos laborales y asegurando, a través de la totalidad del sistema educativo, el desarrollo igualitario de habilidades necesarias para los trabajos del futuro. Para ello, se precisan políticas públicas integrales con perspectiva de género, que sean multidimensionales y que aborden sinérgicamente los nudos estructurales de la desigualdad de género. Esto implica transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas de empleo y de educación, prestando especial atención al vínculo entre la educación y el empleo para potenciar las trayectorias educativas y laborales de las mujeres. Otra área de oportunidad es incluir la educación técnica profesional como un ámbito de alto potencial para ampliar oportunidades en el área de CTIM, especialmente para mujeres de bajos ingresos. Por último, en concordancia con la Agenda Regional de Género, se deben impulsar políticas públicas para el fortalecimiento de las vocaciones en el área de CTIM que avancen en la eliminación de estereotipos de género y en el desarrollo de habilidades digitales por parte de las mujeres, sobre todo de aquellas que cuentan con menores niveles de ingresos. Ello implica avanzar en erradicar la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, que es una de las barreras que más impacto tiene en las trayectorias educativas y laborales de las mujeres. Para esto, es clave fomentar la corresponsabilidad social de los cuidados, reducir su carga en los hogares y avanzar hacia sistemas que garanticen los cuidados como un derecho, así como invertir en la economía del cuidado en tanto elemento central del desarrollo sostenible con igualdad.

G. La crisis educacional abre oportunidades para abordar los problemas estructurales de la educación

La crisis educacional presenta una oportunidad inédita para la recuperación y transformación de los sistemas educativos con el fin de favorecer un mayor desarrollo integral y de capacidades humanas que puedan repercutir en las estrategias de desarrollo sostenible con igualdad. En particular, la pandemia ha abierto un espacio para debatir, difundir e identificar los problemas estructurales que el sector educativo mostraba previo a su ocurrencia y que es necesario abordar para avanzar en su transformación. Ha quedado claro que diseñar e implementar estrategias y políticas para la recuperación y transformación de la educación, e invertir en dichas estrategias y políticas, es imperativo para dar el salto que se necesita a fin de afrontar las incertidumbres, los nuevos desafíos y los cambios acelerados que caracterizan al siglo XXI (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

El *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022*, en concordancia con el llamado del Secretario General de las Naciones Unidas para convocar a la Cumbre sobre la Transformación de la Educación en el marco de la Asamblea General de 2022, propone recomendaciones para la educación en América Latina y el Caribe, con un sentido de oportunidad. En la Declaración de Principios del Secretario General sobre la Transformación de la Educación (Naciones Unidas, 2022) se plantea que la crisis educativa hace necesario repensar el propósito y los contenidos de la educación en el siglo XXI. Esta transformación debería basarse en cuatro áreas clave para apoyar el desarrollo de los estudiantes: aprender a aprender, aprender a vivir juntos, aprender a hacer y aprender a ser. En la Cumbre se acordaron cinco vías de acción temáticas a las que debe prestarse atención para poner en marcha la transformación de la educación y en esta edición del *Panorama Social* se elaboran recomendaciones de políticas educativas para la región coincidentes con esas vías.

La primera vía de acción plantea la necesidad de contar con escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables. Para ello, en esta región se recomienda:

- Ampliar la cobertura de educación para la primera infancia, que debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad, ya que las bases del aprendizaje y los principales impulsores de la desigualdad están presentes desde las primeras etapas de la niñez.
- Continuar y acelerar los avances hacia la universalización de la enseñanza secundaria, que, como viene planteando la CEPAL desde hace más de una década, es el piso mínimo para favorecer las trayectorias de las personas de modo que puedan salir de la condición de pobreza y tener mayores oportunidades para su bienestar. En el capítulo II se identifican las condiciones institucionales para favorecer dicho proceso y retomar el camino hacia el logro de una de las metas centrales del Objetivo 4.
- Articular la educación con otros sectores de política pública para abordar las brechas de inclusión educativas estructuradas por los ejes de la matriz de la desigualdad social en la región (en términos de género, nivel socioeconómico, condición étnica y racial, territorio, discapacidad y estatus migratorio).

La segunda vía de acción acordada en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación aborda los ámbitos del aprendizaje y las competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible. En el marco de la crisis de aprendizajes que vive la región y los riesgos de aumento de las brechas, es crucial:

- Retomar los procesos de evaluación para tener mayor claridad respecto del impacto que el cierre de las instituciones educativas y la educación a distancia han tenido en los procesos de aprendizaje, y, en consecuencia, diseñar mejores estrategias de recuperación.
- Aprovechar las lecciones de innovación aprendidas durante la crisis para repensar el conjunto de competencias y habilidades centrales en las que se debe brindar formación.
- Potenciar el desarrollo de competencias cognitivas y socioemocionales. En estos años, se ha puesto de relieve la importancia de las competencias transferibles, que permiten tener una mayor resiliencia y flexibilidad para afrontar los cambios e incertidumbres del siglo XXI.
- Contar con políticas de capacitación y formación a lo largo del ciclo de vida que estén articuladas con el mundo del trabajo y los sectores productivos, en un contexto de acelerado cambio tecnológico. El alto dinamismo del contexto actual exige que tanto jóvenes como adultos tengan múltiples oportunidades de adquirir nuevas habilidades para complementar las que ya poseen.
- Fomentar el acceso a la educación superior, y en particular su conclusión, como eje de una política de inclusión. Hay que resaltar el rol estratégico de los programas de orientación técnica y profesional, que deben fortalecerse en la región.

La tercera vía de acción refiere a los docentes, la enseñanza y su profesionalización. En este período de crisis social prolongada, los sistemas educativos demostraron una importante capacidad para innovar y pudieron establecer rápidamente distintas estrategias para mantener los procesos de enseñanza y aprendizaje (CEPAL/UNESCO, 2020). En este marco, en esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se recomienda (véase el capítulo II):

- Rescatar las experiencias exitosas e incorporar las estrategias que han servido para renovar y actualizar las formas de enseñar o las maneras de alcanzar mayores coberturas educativas.

- Seguir potenciando los espacios de flexibilidad y creatividad para fomentar la innovación orientada hacia una mayor calidad, inclusividad y pertinencia educativa.
- Revalorizar y profesionalizar el rol de los docentes para llevar a cabo la transformación educativa que se necesita.

La cuarta vía de acción acordada en el marco de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación se centra en el aprendizaje y la transformación digital. Se ha vuelto evidente que la educación con medios digitales constituye un cambio que llegó para quedarse y que se quebraron ciertos paradigmas acerca de las formas de enseñar. El aprendizaje y la transformación digital son dos elementos que hay que mantener en los procesos de transformación de la educación. Ya no es posible retornar a los modos en que se estaba educando y para ello es importante:

- Aprovechar las tecnologías digitales para acelerar la recuperación de los aprendizajes, mejorar la calidad de la educación y llegar a poblaciones excluidas.
- Asegurar la conectividad efectiva, que incluye la conexión a Internet y electricidad, así como el acceso a dispositivos digitales adecuados, en coordinación con las agendas digitales de cada país. Por ejemplo, para lograr esta conectividad, la CEPAL (2021e) estimó que el costo anual de garantizar una canasta básica digital, que incluye planes de conectividad mensuales, una computadora portátil, un teléfono inteligente y una tableta por hogar, alcanzaría al 1,8% del PIB en los países donde se pudo realizar la estimación.
- Invertir en el desarrollo de las capacidades digitales de la comunidad educativa de modo de aprovechar los recursos disponibles para el mejoramiento de la inclusión y los aprendizajes.
- Avanzar en la implementación de formatos pedagógicos híbridos, que combinan instancias presenciales y virtuales, al tiempo que posibilitan la flexibilización de las trayectorias educativas de las personas, así como las nuevas formas de enseñanza con inclusión de herramientas tecnológicas y los recursos educativos innovadores.
- Fortalecer la gestión educativa y, con ello, las instancias de inclusión, seguimiento y monitoreo de los procesos educativos, a partir del uso de medios digitales.
- La pandemia ha demostrado que es necesario contar con un sistema integrado de información para obtener datos acerca del estado integral de las comunidades educativas frente a cualquier crisis y así avanzar hacia sistemas más resilientes.

La quinta y última vía de acción acordada en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, que es fundamental para la implementación de esta agenda de políticas educativas, se refiere al financiamiento de la educación y se discute en mayor detalle en el punto J. En conjunto y a mediano plazo, estas políticas y la transformación del sistema educativo contribuirán directamente a la recuperación social y económica de la región y al desarrollo sostenible, sentando las bases para el desarrollo de las capacidades necesarias para la inclusión laboral en condiciones de trabajo decente en un mundo laboral en transformación.

H. El rol de la institucionalidad social frente a la crisis social prolongada

Frente a la crisis social prolongada que atraviesa la región, el fortalecimiento de la institucionalidad social es indispensable para abordar los desafíos identificados, así como para aprovechar la oportunidad para impulsar estrategias con el fin de avanzar en el desarrollo social inclusivo. El fortalecimiento de la institucionalidad social es uno de los

cuatro ejes de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020a), junto con la construcción de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, las políticas de inclusión social y laboral de calidad, y la cooperación y la integración regional. Para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad social hay cuatro elementos esenciales: i) la articulación entre una normativa adaptada a los desafíos de la región y a principios esenciales como el enfoque de derechos, el enfoque de género y un universalismo sensible a las diferencias (dimensión jurídico-normativa); ii) los marcos organizacionales coherentes, con mandatos claros y efectivos, y las políticas de gestión y de personal (dimensión organizacional); iii) las herramientas de gestión e implementación acompañadas de las tecnologías de la información y las comunicaciones que permitan el diseño, ejecución y seguimiento de políticas sociales de calidad (dimensión técnico-operativa), y iv) la sostenibilidad financiera, que debe ser suficiente, eficiente y transparente (dimensión financiera).

El fortalecimiento de la institucionalidad social es una tarea estructural y necesaria, pues es uno de los instrumentos indispensables para generar políticas sociales de calidad, así como para garantizar un uso eficiente, transparente y legítimo de la inversión social. Sin embargo, en momentos de crisis es habitual que las urgencias y demandas sociales emergentes se encuentren con una institucionalidad social débil, frágil, inestable, opaca y poco predecible. Esta termina constituyendo un cuello de botella que condiciona la implementación efectiva de políticas públicas que permitan responder a esas crisis y demandas, así como dar virajes legítimos a las políticas sociales basados en nuevos programas de gobierno.

En ese sentido, una institucionalidad social fortalecida, más que ser un obstáculo para el cambio o la innovación en las políticas sociales, posibilita que ambos ocurran de manera integral y menos disruptiva. Una institucionalidad social débil, en cambio, tiende a traducirse en acciones ineficientes, recursos insuficientes o no ejecutados, y altos riesgos de despilfarro, desvío o malversación, lo que, en conjunto, contribuye a mantener altos niveles de opacidad y desconfianza de la ciudadanía hacia la acción pública.

Más allá del ámbito de las políticas sociales, el papel transformador del Estado en general, y la construcción de verdaderos Estados de bienestar en particular, descansan sobre una institucionalidad social fortalecida. Esto tiene una dimensión financiera para asegurar la movilización y la sostenibilidad de los recursos necesarios, pero también para garantizar su implementación de manera eficaz y con amplia legitimidad. A su vez, la eficacia y legitimidad en el ejercicio de los recursos es una de las condiciones indispensables para construir consensos de largo aliento en torno a un nuevo pacto social y fiscal.

I. Inversión social para avanzar en un desarrollo social inclusivo

El financiamiento de las políticas sociales —es decir, de la inversión social— es una de las cuatro dimensiones interdependientes de la institucionalidad social y es un elemento central a considerar de manera articulada con las estrategias de desarrollo de los países. Desde el punto de vista de la inversión social, esto supone que la calidad del gasto social y sus impactos se relacionan de forma inseparable con el volumen de recursos, pero también con la institucionalidad social que posibilita que tales recursos cumplan sus objetivos de manera sostenible, eficaz, eficiente y transparente, a través de políticas y programas sociales que ofrezcan confianza y certidumbre a la ciudadanía. Al observar el volumen de recursos movilizados para la inversión social y su evolución, queda clara la necesidad de asegurar que estos se ejerzan en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Como se describió en el *Panorama Social de América Latina, 2021* (CEPAL, 2022b), durante las primeras dos décadas del presente siglo, el gasto social promedio del gobierno central en 17 países latinoamericanos presentó una tendencia de crecimiento relativamente estable en relación con el PIB, con dos alzas importantes ante las crisis económicas experimentadas en 2000 y 2008, seguidas de sendos trienios en que la tendencia se revirtió parcialmente. En 2020, el primer año de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se produjo un nuevo hito en el gasto social del gobierno central, que alcanzó el nivel más alto de la historia al situarse en el 13,8% del PIB. Esto fue resultado tanto del crecimiento real del gasto social como de la caída que mostró el PIB en los países de América Latina⁵. Al igual que en las crisis previas, en 2021 el nivel de gasto social disminuyó, pero continuó siendo muy superior al registrado en los años anteriores a la pandemia, y alcanzó, en promedio, un 13% del PIB, esta vez en un año con tasas positivas de crecimiento económico y con comportamientos heterogéneos en la evolución del gasto social de los países (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, 2000-2021^a
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

^a Para América Latina, los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Panamá corresponden a 2020. Para el Caribe, los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

De manera similar, la tendencia de la participación del gasto social en el gasto público total del gobierno central en América Latina mostró una disminución de 1,2 puntos porcentuales, en promedio, respecto de 2020, y se situó en un 54,5% en 2021. Así, mantuvo su posición como principal componente del gasto público total.

En los cinco países del Caribe de habla inglesa para los que se cuenta con datos comparables del gasto social del gobierno central entre 2008 y 2021, la tendencia histórica en el promedio ha sido relativamente similar a la de los latinoamericanos. En 2020, el primer año de la pandemia de COVID-19, el nivel de gasto social del gobierno central alcanzó un incremento también significativo, con un alza de 2,4 puntos porcentuales del PIB respecto de 2019. En 2021, a diferencia del promedio latinoamericano, el gasto público social continuó creciendo y alcanzó un nuevo récord del 14,1% del PIB (véase el capítulo IV).

⁵ Según las cifras de 2021 publicadas en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022a), todos los países, a excepción de Haití y Venezuela (República Bolivariana de), muestran tasas anuales de variación positivas del PIB, y en 29 países de América Latina y el Caribe el promedio del crecimiento fue del 6,5%.

La participación del gasto social en el total del gasto del gobierno central también tuvo un marcado incremento entre 2020 y 2021 en dichos países del Caribe. Esta creció 2 puntos porcentuales, al contrario de la situación de los países latinoamericanos, aunque en un nivel todavía inferior al de estos en la proporción promedio⁶. A la inversa, la diferencia en el promedio de gasto público total como porcentaje del PIB crece a favor de los países caribeños, en cuyo caso es 1,1 puntos porcentuales más elevada que en el promedio de los países latinoamericanos en 2021⁷.

En términos de crecimiento real del gasto social del gobierno central (en dólares constantes de 2018), los países mantuvieron un crecimiento positivo en 2021, pero a tasas significativamente menores que en 2020. En 2021, el crecimiento promedio entre los países latinoamericanos fue del 1,3% (un 1,4% en América del Sur y un 1,3% en Centroamérica). Esta es una de las tasas más bajas de la serie analizada y, al combinarse con un año de mayor crecimiento económico que el anterior (un 6,5%, en promedio, en 2021), se traduce en una caída del gasto público social respecto del PIB. En el caso de los cinco países del Caribe, la tasa de crecimiento del gasto público social se ha mantenido por encima del nivel promedio entre 2010 y 2019 (2%), y en 2021 fue del orden del 10,3%.

La distribución de los recursos entre las funciones mantiene el perfil observado en las últimas dos décadas. Se destaca el gasto en la función de salud que, en promedio, sostiene el nivel de crecimiento de los últimos dos años marcados por la pandemia. Por su parte, la heterogeneidad del gasto social del gobierno central se mantiene como una característica en toda la región: tres países superaron el 17% del PIB (Barbados, Brasil y Chile), en tanto que cinco países se mantienen por debajo del 10,5% del PIB (Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana). Asimismo, mientras que cuatro países (Bahamas, Barbados, Chile y Uruguay) gastaron en 2021 entre 2.730 y 4.045 dólares per cápita al año, otros seis países (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) dispusieron de menos de 600 dólares anuales por persona. Aumentar la suficiencia y sostenibilidad del gasto social, de manera de cerrar las brechas existentes respecto de los países desarrollados, y lograr un mayor avance en la consolidación de información sobre la inversión social y sus resultados, siguen siendo desafíos fundamentales para mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público social en la región.

J. Invertir en educación es invertir en las personas, en la inclusividad del desarrollo y en la capacidad de adaptación al cambio

El gasto social en educación a nivel del gobierno central ha sido históricamente prioritario en la región, con valores promedio cercanos al 4% o el 4,5% del PIB en la última década. Estos niveles se incrementan mucho en algunos de los países que publican datos para coberturas institucionales más amplias. La mayoría de los recursos se invierten en los niveles de enseñanza primaria y secundaria, aun cuando el nivel terciario es el que más recursos recibe por estudiante. La heterogeneidad del gasto también es una característica en el caso de la educación, particularmente en la distribución en los niveles preprimario y terciario. Destaca, a su vez, la significativa brecha que existe respecto de las economías desarrolladas: los países con mayores niveles de gasto en la región se ubican en la parte más baja de la distribución respecto de los miembros de la OCDE.

⁶ En algunos países, esta situación se explica por el gran peso de los pagos de intereses y no por las iniciativas relacionadas con la política fiscal. Esta situación resulta particularmente evidente en el caso de Jamaica.

⁷ Téngase presente que en el gasto total del gobierno central publicado en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022i) se consideran 12 países caribeños.

De manera complementaria, en la región es importante considerar el rol del gasto de los hogares en el financiamiento de la educación. Este gasto muestra una alta heterogeneidad en los países y entre ellos, particularmente respecto de los niveles educativos a los que asignan los recursos y los montos que los distintos estratos socioeconómicos destinan a la educación, una asociación que, sin embargo, disminuye al analizar el peso de estas erogaciones en el total del gasto del hogar.

Aun cuando los países de la región han priorizado el gasto en educación durante las últimas décadas, antes de la pandemia ya enfrentaban dificultades para alcanzar las metas planteadas en el Objetivo 4 para 2030 (Gajardo, 2020; UNESCO, 2017; UNESCO/UNICEF/ECLAC, 2022), que en los dos últimos años se han profundizado. Al respecto, se destacan tres elementos clave. En primer lugar, ante los impactos de la pandemia de COVID-19 se necesita invertir más en educación para financiar medidas de recuperación de aprendizajes, estrategias para mitigar el aumento del abandono escolar y nuevos recursos para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de escuelas a fin de cumplir con los protocolos sanitarios (UNESCO, 2020). En segundo término, al sumarse la desaceleración económica actual y la consecuente disminución de ingresos en los hogares, es probable que se registre un aumento de demanda en el sector público por la migración de estudiantes desde el sector privado. Por último, el impacto de la revolución tecnológica torna necesario invertir recursos en la adaptación del sistema de manera de avanzar en efectividad e inclusión y disminuir brechas. Este esfuerzo sobrepasa al sector educativo y exige una política intersectorial en la que intervengan diversos actores, tanto del Gobierno como del sector privado, y que esté orientada a garantizar la conectividad efectiva de toda la población.

K. Avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes

Los diversos desafíos reseñados en esta edición del *Panorama Social* muestran que es imprescindible actuar frente a las necesidades a corto y mediano plazo para generar las condiciones de avance hacia el desarrollo sostenible con igualdad. Por una parte, la región debe apostar por estrategias para expandir y fortalecer las capacidades humanas a corto y mediano plazo, objetivo central para la inclusión social y laboral, fortaleciendo y apoyando transformaciones en las políticas educativas y en los sistemas de salud. Por otra parte, para avanzar en esa dirección es necesario articular esfuerzos multisectoriales, como ha quedado demostrado con la pandemia, que ha dejado al descubierto, por ejemplo, la necesidad de articular cada vez más políticas de salud y de protección social bajo el enfoque de los determinantes sociales de la salud (Cid y Marinho, 2022). Ante los graves efectos de la pandemia, en el caso de la educación se necesita cada vez mayor articulación entre la política educativa y otros sectores. En particular, se deben coordinar las políticas educativas, de protección social y de salud. El acceso a la protección social y a sistemas de salud juega un rol clave en la continuidad de los procesos educativos, aportando condiciones básicas para facilitar que los estudiantes puedan continuar y finalizar sus trayectorias educativas.

El empeoramiento de las condiciones de vida de la población evidencia los graves déficits de los sistemas de protección social para asegurar niveles de bienestar adecuados y garantizar plenamente el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. La protección de los ingresos es una dimensión fundamental de estos sistemas y resulta especialmente relevante en un momento en que los niveles de consumo de los hogares sufren el impacto de la inflación y del incremento del precio de los alimentos, y las medidas de protección social de emergencia implementadas en los primeros dos

años de la pandemia se reducen drásticamente. La información disponible muestra una marcada reducción de los niveles de gasto y cobertura de estas medidas en 2022. Si en 2020 cubrieron al 50,2% de la población de América Latina y el Caribe y en 2021 llegaron al 47,2%, hasta agosto de 2022 tan solo cubrirían el 15,6%. Asimismo, mientras que en 2020 se estimó un gasto cercano a 90.000 millones de dólares y en 2021 se estimaron compromisos de gasto anunciados por 45.271 millones de dólares, entre enero y agosto de 2022 esta estimación se reduce a menos de 6.200 millones de dólares (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

En un contexto en que la crisis social continúa y se complejiza ante el nuevo escenario económico, es fundamental asentar mecanismos para garantizar un nivel de bienestar e ingreso. Para ello, es posible consolidar aprendizajes a partir de la experiencia de expansión de las medidas de protección social de emergencia y las políticas de protección del empleo durante la pandemia (Salazar-Xirinachs, 2022)⁸. Una revisión inicial de las medidas implementadas para contener el deterioro del bienestar de los hogares más vulnerables ante el alza de precios muestra que, junto con la expansión de la cobertura de programas preexistentes o el incremento del monto destinado a dichos programas, e incluso de los que se pusieron en marcha durante la pandemia, algunos países han optado por realizar nuevas transferencias monetarias de emergencia. Existe, por tanto, un riesgo de que el déficit institucional de los sistemas de protección social y sus políticas terminen fragmentando, en vez de aunar, esfuerzos tendientes a garantizar la protección permanente de los ingresos ante sucesivas crisis. Para consolidar mecanismos que permitan garantizar niveles de ingreso ante cualquier acontecimiento, en la coyuntura actual es necesario avanzar hacia la institucionalización de prestaciones de emergencia, así como articular prestaciones existentes (Holz y Robles, 2022; Robles y Rossel, 2022). También es posible revisar opciones tendientes a profundizar los vínculos entre programas de transferencias y medidas orientadas a la inclusión laboral (Salazar-Xirinachs, 2022). La protección de la seguridad alimentaria y nutricional, así como de los niveles de ingresos, es esencial, especialmente para niñas, niños y adolescentes y sus hogares. Ante ello, se torna clave reforzar las políticas multisectoriales relativas a la disponibilidad y el acceso a alimentos de calidad, en vínculo con las políticas educativas, los programas de alimentación escolar (CEPAL, 2021a), las prestaciones familiares y otras políticas orientadas a la protección de los ingresos de estos hogares (CEPAL, 2021d).

Para avanzar tanto en una senda de desarrollo sostenible con igualdad como en el logro de la Agenda 2030 es ineludible fortalecer los sistemas de protección social con: i) universalidad, de modo que sean sensibles a las diferencias, sin dejar a nadie atrás; ii) integralidad, de modo que puedan enfrentar los numerosos y renovados riesgos; iii) sostenibilidad, cumpliendo los compromisos con esta generación y las generaciones futuras, y iv) resiliencia, enfrentando las consecutivas crisis con capacidad y flexibilidad. Para eso es preciso avanzar de la construcción de Estados de bienestar basados en derechos sociales que aseguren servicios públicos de calidad, reduzcan la vulnerabilidad frente a riesgos sociales y puedan garantizar niveles de ingresos de manera sostenible (Briggs, 1961; CEPAL, 2021d). La construcción de un Estado de bienestar exige una institucionalidad social sólida basada en pactos sociales y fiscales, asentados en un amplio consenso social para avanzar en esta senda, con solidaridad y progresividad, y con miras al fortalecimiento de la democracia, la estabilidad política, la cohesión social y el desarrollo sostenible con igualdad.

⁸ Véase información sobre las medidas de protección social de emergencia y las medidas vinculadas al empleo en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

L. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos

Tras esta introducción, el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I, junto con presentar antecedentes macroeconómicos relevantes en materia de evolución del PIB per cápita, el empleo, la distribución del ingreso de los hogares y la evolución del índice de precios al consumidor, aborda la evolución de dos décadas de desigualdad de ingresos y pobreza (2002-2021). Por una parte, los datos no indican que se haya producido una mejora respecto de la situación previa a la pandemia, y, por otra, se alerta sobre el mayor impacto del incremento de la tasa de inflación en los hogares de menores recursos debido, entre otros factores, a la mayor participación de los alimentos en su canasta de consumo. Asimismo, el capítulo aborda los cambios registrados durante la pandemia en la evolución de la estratificación social. Dado el foco de esta edición en los impactos de la pandemia en el panorama educativo de la región, también se analizan factores que influyen directa o indirectamente en las oportunidades y los resultados educativos de niñas, niños y adolescentes de distintos estratos de ingreso. Para ello se compara la incidencia de algunas privaciones críticas en el acceso a bienes y servicios que impactan en las oportunidades de aprendizaje según los distintos estratos de ingreso.

El capítulo II se refiere a la preocupante crisis silenciosa de la educación como otra de las grandes consecuencias de la pandemia, así como a las sucesivas crisis que la han acompañado. Pese a los avances logrados previamente en el acceso a la educación, la prolongada interrupción de los servicios educativos presenciales durante la pandemia motivó una profundización de desigualdades educacionales de larga data, que se reflejaron en brechas de acceso a alternativas de calidad para la continuación de los estudios y en la disponibilidad de recursos para el aprendizaje no presencial. Pese a las medidas que los Gobiernos adoptaron para mitigar estas desigualdades (como la entrega de dispositivos digitales o subvenciones para su adquisición y la provisión de apoyo económico directo a los hogares de más bajos recursos), se estima que el cierre prolongado de las escuelas y los efectos económicos de la pandemia tendrán grandes costos en materia de educación que incidirán de manera indeleble en las trayectorias educativas y laborales de las generaciones afectadas (efecto cicatriz), dañando sus ingresos y condiciones de bienestar en general a corto y mediano plazo. Las brechas son más grandes en el caso de los grupos de población que ya encontraban mayores barreras para acceder a servicios educativos de calidad, como las personas con discapacidad o los migrantes, y, en el caso de los desafíos vinculados con la educación intercultural y la promoción de las lenguas indígenas, los indígenas y los afrodescendientes. No obstante, esta crisis silenciosa en la educación también constituye una oportunidad de transformación. El capítulo aborda diversas prioridades, incluida la mantención de condiciones seguras para la reapertura de las escuelas, la inversión en estrategias para identificar los costos de la interrupción de la educación presencial, tanto en aprendizajes como en bienestar socioemocional, y el diseño e implementación de estrategias de recuperación que tengan como objetivo no dejar a nadie atrás. En este contexto, la educación digital surge como una oportunidad para acelerar la recuperación de aprendizajes, incluir a estudiantes en situaciones más vulnerables y prevenir aumentos en las tasas de abandono escolar.

El capítulo III aborda el acceso a la educación y los desiguales impactos laborales de la pandemia entre hombres y mujeres. Los graves retrocesos experimentados por las mujeres en el mercado laboral contrastan con sus notables avances en el acceso a la educación, que, paradójicamente, no se han traducido en mayores condiciones de igualdad en el mercado de trabajo. En particular, se releva el papel que tiene el

desarrollo de sectores más intensivos en conocimientos, sobre todo los vinculados al campo de CTIM, para el avance hacia un cambio estructural progresivo. Estos sectores ofrecen empleos de mayor productividad, mejor remuneración e incremento de cadenas productivas de alto valor. No obstante, se trata de uno de los ámbitos educativos con brechas más significativas para las mujeres, lo que repercute, entre otros factores, en su baja representación en la inserción laboral. Asimismo, se analizan las segregaciones por género en el acceso a la educación técnica profesional en la región, que suelen estar invisibilizadas en la formación en campos y habilidades CTIM. Por último, se destaca un conjunto de políticas con perspectiva de género que pueden contribuir al avance hacia el logro de los Objetivos 4 y 5, así como a la plena igualdad de género y autonomía de las mujeres en la región.

El capítulo IV analiza la institucionalidad social y la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe. La institucionalidad social es fundamental para consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Después de que en 2020 se alcanzaran niveles históricamente altos de gasto público social ante una contracción sin precedentes de la actividad económica, 2021 se caracterizó, entre otras cosas, por la reducción del déficit fiscal y por las menores tasas de crecimiento real tanto del gasto público como del gasto público social. Se aboga por una mirada centrada no solo en la evolución, el volumen, el destino y la sostenibilidad financiera de los recursos públicos que conforman el gasto social, sino también en otras dimensiones institucionales. De ese modo, dichos recursos cumplirán sus objetivos con eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas mediante la implementación de políticas sociales de calidad, como se plantea en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.

Bibliografía

- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, R. Holz y C. Robles. (coords.), Documento de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Briggs, A. (1961), "The welfare state in historical perspective", *European Journal of Sociology*, vol. 2.
- CDC (Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades) (2012), "Introduction to Epidemiology: Section 11: Epidemic Disease Occurrence" [en línea] <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/lesson1/section11.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- ____ (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- ____ (2022c), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, 6 de junio.
- ____ (2022d), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/> <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.
- ____ (2022e), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- ____ (2022f), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población" [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion>.
- ____ (2022g), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- ____ (2022h), "CEPAL espera una desaceleración del crecimiento de América Latina y el Caribe en 2023, con una expansión proyectada de 1,4%" Comunicado de prensa [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-espera-desaceleracion-crecimiento-america-latina-caribe-2023-expansion-proyectada>.

- ____ (2022i), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- ____ (2022j), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022” [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220823_final_esp_ppt_ee_2022_050922.pdf.
- ____ (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- ____ (2021b), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- ____ (2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2021d), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2021e), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43), Santiago.
- ____ (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ____ (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.38/4), Santiago.
- ____ (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- ____ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- ____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños) (2020), “Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF-Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, noviembre.
- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), “Dos años de Pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe. Reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resiliente”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cunningham, M. y G. MacDonald (2012), “Housing as a Platform for Improving Education Outcomes among Low-Income Children”, Urban Institute [en línea] <https://center4affordablehousing.org/wpcontent/uploads/2019/03/412554-Housing-as-a-PlatformforImproving-Education-Outcomes-among-Low-Income-Children.pdf>.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2022), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021: transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*, Roma.
- Gajardo, M. (2020), “Desarrollo educativo en América Latina. Tendencias globales. Desafíos regionales”, *Documento de Trabajo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago.
- Holz, R. y C. Robles (2022) “Sistemas de protección social ante crisis recurrentes: evidencia, aprendizajes y desafíos institucionales”, *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, R. Holz y C. Robles (coords.), *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Huepe, M, A. Palma y D. Trucco (2022), “Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe”, *serie de Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IEU (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2022) [en línea] <http://data.uis.unesco.org>.
- Maurizio, R. (2022), “Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe”, *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022. Nota Técnica*, Lima.
- Naciones Unidas (2022), “Transforming Education: an urgent political imperative for our collective future. Vision Statement of the Secretary-General on Transforming Education” [en línea] <https://www.un.org/en/transforming-education-summit/sg-vision-statement>.

- ___ (2019), *World Population Prospects 2019: Online Edition*, Nueva York [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Panorama Laboral 2021: América Latina y el Caribe*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2022a), "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 – 14 de septiembre de 2022" [en línea] <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-14-september-2022>.
- ___ (2022b), "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard" [en línea] <https://covid19.who.int/>.
- ___ (2021), "Global excess deaths associated with COVID-19 (modelled estimates)" [en línea] <https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2018), *Sociedades justas: equidad en la salud y vida digna. Resumen Ejecutivo del Informe de la Comisión de la Organización Panamericana de la Salud sobre Equidad y Desigualdades en Salud en las Américas*, Washington, D.C.
- Ritchie, H. y otros (2022), "Coronavirus Pandemic (COVID-19)"; Our World in Data [en línea] <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Robles, C. y C. Rossel (2022), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2022), "Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/22), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sevilla, M. P. (2021) "La educación técnico-profesional y su potencial para mejorar la trayectoria educativa y laboral de las mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas: una revisión regional"; *serie Asuntos de Género*, N° 160 (LC/TS.2021/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020. América Latina y el Caribe. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, París.
- ___ (2017), "Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos"; *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, París.

www.cepal.org



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/PUB.2022/16