



2022

Panorama Social de América Latina y el Caribe

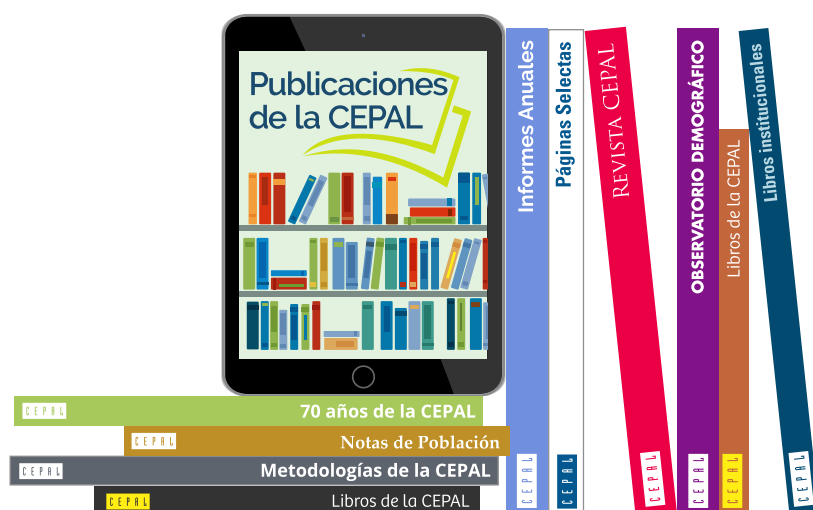
La transformación de la educación
como base para el desarrollo sostenible



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



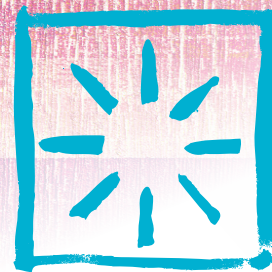
www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps



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-Buchaca
Secretario 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 Cecchini
Director 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 Rebolledo 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

ISBN: 978-92-1-122095-7
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-005587-1
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358370-8
(versión ePub)

Número de venta: S.22.II.G.5

LC/PUB.2022/15-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2022

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.22-00947

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 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022.

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

Introducción.....	11
Capítulo I	
Desigualdad, pobreza y carencias críticas frente a los impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	41
Introducción.....	43
A. Desigualdad, pobreza y estratos socioeconómicos	50
1. Ausencia de mejoras significativas en la distribución del ingreso.....	50
2. La reducción de la pobreza extrema y la pobreza resulta insuficiente para superar el deterioro ocasionado por la pandemia	55
3. Efectos de la pandemia de COVID-19 en la distribución de la población por estratos de ingreso.....	67
B. Carencias críticas que afectan las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes de distintos estratos de ingreso.....	69
1. Privaciones en la materialidad y los servicios de la vivienda	70
2. Hacinamiento	76
3. Baja escolarización de los adultos cuidadores	78
4. Falta de acceso a las TIC	79
Bibliografía	82
Anexo I.A1	85
Capítulo II	
La crisis silenciosa de la educación: una oportunidad de transformación para promover un desarrollo sostenible con mayor igualdad.....	93
Introducción.....	95
A. La crisis silenciosa en la educación y su impacto en la generación actual de estudiantes.....	99
1. Prolongado cierre de las escuelas y medidas implementadas para asegurar la continuidad educativa.....	99
2. Los límites de la enseñanza remota	101
3. Los primeros impactos en la asistencia escolar y el vínculo educativo.....	105
4. El “efecto cicatriz” de la pandemia: un deterioro en los procesos de aprendizaje	112
B. La pandemia llegó después de décadas de avances sostenidos en educación, pero en que se arrastraban deudas de desigualdad y calidad	120
1. A pesar de los avances, la cobertura de educación en la primera infancia es aún insuficiente y desigual.....	121
2. La matriz de la desigualdad social se manifiesta en los resultados de la educación escolar	124
3. Más allá del acceso, el desafío de la conclusión de la educación superior	135
C. La importancia de garantizar una presencialidad segura sin dejar a nadie atrás: recomendaciones para la recuperación de la educación	138
1. Asegurar una presencialidad segura: medidas para mantener las escuelas abiertas	140
2. Abordar el impacto de la pandemia en el bienestar socioemocional y los aprendizajes	141
3. Prevenir el abandono escolar.....	144
D. La oportunidad para transformar la educación en América Latina y el Caribe: objetivos superiores y líneas de acción	145
1. Vía de acción 1: Escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables	147
2. Vía de acción 2: Aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible	152
3. Vía de acción 3: Docentes, enseñanza y profesión docente	154
4. Vía de acción 4: Aprendizaje y transformación digital	156
5. Vía de acción 5: Financiación de la educación	158
Bibliografía	160

Capítulo III**Desigualdades de género en las trayectorias educativas y laborales: desafíos y oportunidades**

en una crisis social prolongada	167
Introducción	169
A. Tendencias en el ámbito educativo desde una perspectiva de género: un análisis para contribuir a erosionar los nudos estructurales de la desigualdad de género	171
B. Brechas de género marcadas y persistentes en la educación superior: análisis en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	179
1. Segregación horizontal en el nivel superior en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	187
2. Profesión académica y segregación vertical en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	189
C. La educación técnica y profesional y la proyección de las mujeres en el mercado laboral: foco en los sectores de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	193
D. Inserción y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo: los avances en el acceso a la educación no se traducen en condiciones de igualdad laboral	200
E. Respuestas en los ámbitos educacionales y laborales para avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres	207
1. Políticas públicas a nivel nacional: planes de igualdad y políticas específicas en la intersección entre el género y la ciencia y la tecnología	210
F. Hacia la igualdad de género: un enfoque integral para garantizar oportunidades y derechos en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas	215
Bibliografía	219

Capítulo IV**Institucionalidad y gasto social ante una crisis prolongada: la inversión**

en educación en el centro	225
Introducción	227
A. La institucionalidad social y el papel del gasto social	229
1. Avances y desafíos de la institucionalidad social	231
2. Desafíos de la sostenibilidad financiera: suficiencia y calidad del gasto social	234
B. Evolución del gasto público social en el período 2000-2021	236
1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región	238
2. Evolución del gasto social por persona	243
3. Gasto social según funciones de gobierno	245
4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que gobierno central: países seleccionados	254
C. Educación: la inversión pública y el gasto de los hogares	258
1. El gasto en educación en distintos niveles de cobertura institucional	259
2. Gasto público según nivel de enseñanza	261
3. El gasto en educación en los hogares de América Latina	266
4. Los desafíos del financiamiento	269
5. Comentarios finales	271
Bibliografía	272
Anexo IV.A1	274
Publicaciones recientes de la CEPAL	277

Cuadros

Cuadro I.A1.1	América Latina (18 países): encuestas de hogares utilizadas para la estimación de la desigualdad y la pobreza	85
Cuadro I.A1.2	América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2018-2021	86

Cuadro I.A1.3	América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2000-2021	87
Cuadro I.A1.4	América Latina (18 países): líneas de pobreza extrema y pobreza, 2000-2021	89
Cuadro I.A1.5	América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2021	91
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe (10 países): diferencia entre los puntajes promedio obtenidos por las mujeres y los hombres en matemáticas y ciencias en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2018	175
Cuadro III.2	América Latina (10 países): participación de las mujeres en la matrícula de la educación superior, por campo de conocimiento, 2019	188
Cuadro III.3	Recomendaciones sobre género y ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en la Agenda Regional de Género	209
Cuadro IV.A1.1	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por funciones, 2020-2021	274
Cuadro IV.A1.2	América Latina (12 países): gasto social según cobertura institucional, por funciones, 2021	275

Gráficos

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	15
Gráfico 2	América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2021	19
Gráfico 3	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022	19
Gráfico 4	América Latina (18 países): 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	21
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)	22
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, 2018-2022	25
Gráfico 7	América Latina (10 países): evolución del número de trabajadores (formales e informales) respecto de 2019	25
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	27
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, 2000-2021	32
Gráfico I.1	América Latina (20 países): variación del PIB per cápita a precios constantes, 2021	43
Gráfico I.2	América Latina (10 países): variación interanual del número de personas ocupadas, desocupadas y fuera de la fuerza de trabajo, por sexo, 2021	44
Gráfico I.3	América Latina (10 países): variación real per cápita del ingreso del trabajo, el ingreso del hogar y el PIB, 2021	45
Gráfico I.4	América Latina (17 países): diferencia en la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) entre el quintil de hogares de menores ingresos y el de mayores ingresos, por rubros, 2019-2022	47
Gráfico I.5	América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2021	51
Gráfico I.6	América Latina (15 países): tasas de variación anualizadas de distintos índices de desigualdad, 2002-2021	51
Gráfico I.7	América Latina (10 países): tasas de variación anualizadas de indicadores de desigualdad, 2019-2021	52
Gráfico I.8	América Latina (10 países): variación del índice de Gini y del ingreso medio por quintiles de ingreso, 2021	53
Gráfico I.9	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022	56
Gráfico I.10	América Latina (11 países): variación anual de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2020 y 2021	57

Gráfico I.11	América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, 2014 y 2021	59
Gráfico I.12	América Latina (11 países): descomposición de la variación anual del ingreso total per cápita de los hogares de menores ingresos, por fuente de ingreso, 2014-2019, 2020 y 2021	61
Gráfico I.13	América Latina (15 países): tasas de pobreza por sexo e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, alrededor de 2021	64
Gráfico I.14	América Latina (15 países): tasas de pobreza de niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años y brecha respecto de la tasa de pobreza de la población total, alrededor de 2021	65
Gráfico I.15	América Latina (15 países): tasas de pobreza de la población de 25 años y más, según nivel educativo, alrededor de 2021	66
Gráfico I.16	América Latina (9 países): tasas de pobreza según condición étnica y racial, alrededor de 2021	66
Gráfico I.17	América Latina (18 países): distribución de la población según estratos de ingreso, 2019-2022	67
Gráfico I.18	América Latina (18 países): variación anual de la población según estratos de ingreso, 2020, 2021 y 2022	68
Gráfico I.19	América Latina (11 países): variación de la participación en el total de la población por estratos de ingreso, 2021	69
Gráfico I.20	América Latina (17 países): privación crítica en la materialidad y los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021	72
Gráfico I.21	América Latina (16 países): privación crítica en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso y zona de residencia, menores de 18 años, alrededor de 2021	73
Gráfico I.22	América Latina (15 países): contribución de las distintas carencias a la privación crítica total en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda, total y por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021	74
Gráfico I.23	América Latina (17 países): hacinamiento por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021	77
Gráfico I.24	América Latina (16 países): hacinamiento por estratos de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2021	77
Gráfico I.25	América Latina (17 países): proporción de bajo logro educativo de los adultos responsables del hogar en que viven menores de 18 años, por estratos de ingreso, alrededor de 2021	79
Gráfico I.26	América Latina (12 países): falta de conexión a Internet en el hogar por estratos de ingreso, población menor de 18 años, alrededor de 2021	80
Gráfico I.27	América Latina (12 países): falta de conexión a Internet en el hogar por estratos de ingreso y zona de residencia, población menor de 18 años, alrededor de 2021	81
Gráfico I.28	América Latina (13 países): carencia de computadora en el hogar por estratos de ingreso, población menor de 18 años, alrededor de 2021	81
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (33 países) y mundo: cierre total o parcial de establecimientos de educación primaria y secundaria, febrero de 2020 a marzo de 2022	100
Gráfico II.2	América Latina (14 países): acceso a Internet en hogares con niñas, niños, adolescentes y jóvenes de entre 5 y 20 años, por quintil de ingresos, último año con datos disponibles	102
Gráfico II.3	América Latina (10 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): estudiantes que declaran tener acceso a Internet y a una computadora para hacer tareas en el hogar, por situación socioeconómica de la escuela, 2018	103
Gráfico II.4	América Latina (9 países), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y países seleccionados: tipo de navegación en Internet realizada por estudiantes de 15 años, 2018	105
Gráfico II.5	América Latina (13 países): tasas de asistencia a la educación preprimaria, 2019 y 2020	106
Gráfico II.6	América Latina (13 países): tasas netas de asistencia de niñas, niños y adolescentes en edad oficial de asistir a la educación primaria o secundaria, según quintiles de ingreso per cápita, 2019 y 2020	108

Gráfico II.7	América Latina (13 países): tasas netas de asistencia de niñas, niños y adolescentes en edad oficial de asistir a la educación secundaria, según condición étnico-racial, área geográfica, situación de pobreza y género, 2019 y 2020.....	109
Gráfico II.8	América Latina (13 países): tasas netas de asistencia de jóvenes de entre 18 y 24 años a la educación postsecundaria, según quintiles de ingreso per cápita, 2019 y 2020	110
Gráfico II.9	América Latina (13 países): situación escolar y laboral de los jóvenes de entre 18 y 24 años, 2019 y 2020	111
Gráfico II.10	América Latina (10 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (37 países): estudiantes que alcanzan al menos el nivel 2 de rendimiento en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), por cuartil de estatus económico, social y cultural, 2018	115
Gráfico II.11	El Caribe (20 países y territorios): rendimiento de los estudiantes de secundaria en el examen de inglés A del Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC), sobre la base del nivel de acreditación alcanzado, según sexo, 2019 y 2021.....	119
Gráfico II.12	El Caribe (20 países y territorios): rendimiento de los estudiantes de secundaria en el examen de matemáticas del Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC), sobre la base del nivel de acreditación alcanzado, según sexo, 2019 y 2021.....	119
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe: tasa bruta de matrícula (cobertura) en la educación de la primera infancia, la educación preprimaria y los programas de desarrollo educativo de la primera infancia, 2000-2020	122
Gráfico II.14	América Latina (15 países): tasa de asistencia a la enseñanza preprimaria un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria, según quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2019.....	123
Gráfico II.15	América Latina (15 países): tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta, según quintiles de ingreso extremos, 2010, 2015 y 2020.....	128
Gráfico II.16	América Latina (15 países): tasa de conclusión de la educación secundaria alta, según sexo y área geográfica, 2010 y 2020	129
Gráfico II.17	América Latina (9 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria alta según condición étnico-racial, alrededor de 2020	131
Gráfico II.18	América Latina (5 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria, según condición étnica y sexo, censos de la ronda de 2020.....	133
Gráfico II.19	América Latina (6 países): mujeres de entre 14 y 19 años que no participan en el sistema educativo, según causa principal de no participación, 2020	134
Gráfico II.20	América Latina (4 países): mujeres de 14 y 17 años que asisten a un establecimiento educativo, según condición de maternidad y de unión, censos de 2017, 2018 y 2020	135
Gráfico II.21	Regiones del mundo seleccionadas: evolución de la tasa de cobertura bruta de la matrícula en la educación superior, 2000-2018	136
Gráfico II.22	América Latina (15 países): población de entre 20 y 25 años que finalizó un programa de cuatro años o más de educación superior, por quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2020	137
Gráfico III.1	América Latina (12 países): tasa neta de matrícula en la enseñanza secundaria, por sexo, 2000 y 2018	172
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, por sexo y área geográfica, 2000-2020	173
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (12 países): tasa bruta de matrícula en la enseñanza superior, índice de paridad de género ajustado, 2019	173
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (18 países): proporción de mujeres y hombres de entre 25 y 59 años con 13 años de instrucción o más, 2000-2020	174
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (5 países): proporción de personas con habilidades digitales, por tipo de habilidad y sexo, 2019.....	185
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (16 países): proporción de mujeres en el total de las personas graduadas de la educación terciaria en ingeniería y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).....	187

Gráfico III.7	América Latina (7 países): participación de las mujeres en actividades de investigación y desarrollo (I+D), por campo de estudio	189
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe (10 países): participación (equivalente a tiempo completo) de las mujeres en actividades de investigación y desarrollo (I+D), por sector de contratación	190
Gráfico III.9	América Latina y el Caribe (7 países): mujeres investigadoras en los niveles 6, 7 y 8 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)	191
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (12 países): patentes en cuyo equipo inventor hay por lo menos una mujer, 2007-2016	193
Gráfico III.11	América Latina (7 países): proporción de mujeres en el total de la matrícula de la educación técnica y profesional de nivel secundario en el área de la industria, la producción y la tecnología, años seleccionados	196
Gráfico III.12	América Latina y el Caribe (5 países): proporción de mujeres en el total de la matrícula de algunos sectores seleccionados afines al campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	196
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la participación laboral y la desocupación, por sexo, 2001-2022	201
Gráfico III.14	América Latina y el Caribe (10 países): distribución de la población ocupada por sector de actividad económica, por sexo, alrededor de 2021	202
Gráfico III.15	América Latina (16 países): tiempo promedio que la población de 15 años de edad y más destina al trabajo no remunerado por semana, por sexo y país	203
Gráfico III.16	América Latina y el Caribe (12 países): tiempo promedio semanal que las mujeres dedican al trabajo no remunerado, por quintil	203
Gráfico III.17	América Latina (13 países): tasa de ocupación y variación del nivel de ocupación de la población de 20 a 59 años perteneciente a hogares con y sin niños y niñas de 0 a 15 años, por sexo, 2019-2020	204
Gráfico III.18	América Latina y el Caribe (18 países): tasa de participación laboral de la población de 25 a 59 años, por sexo y años de estudio, alrededor de 2020	205
Gráfico III.19	América Latina y el Caribe (6 países): ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más, por sexo, nivel educativo y condición étnico-racial, alrededor de 2020	205
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, 2022	232
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (33 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a diversos segmentos de la población, 2021	233
Gráfico IV.3	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2021	238
Gráfico IV.4	El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2021	239
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2020 y 2021	240
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2010-2021	242
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2020 y 2021	243
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2021	244
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2021	245
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2021	248
Gráfico IV.11	América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de protección social per cápita del gobierno central, por país y subregiones, 2021	250
Gráfico IV.12	América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de salud per cápita del gobierno central, por países y subregiones, 2021	252
Gráfico IV.13	América Latina (10 países): gasto público social según cobertura institucional, 2021	255

Gráfico IV.14	América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de educación per cápita del gobierno central, por países y subregiones, 2021	259
Gráfico IV.15	América Latina (12 países): gasto en educación según cobertura institucional, 2021 o último año disponible.....	260
Gráfico IV.16	América Latina y el Caribe (20 países): gasto del gobierno general en educación, por nivel, 2019 o último año disponible.....	262
Gráfico IV.17	América Latina y el Caribe (20 países): gasto promedio del gobierno general por alumno en educación por nivel, por país, 2019	263
Gráfico IV.18	América Latina (12 países), el Caribe (7 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (32 países): gasto del gobierno general en educación, por país, último año disponible.....	265
Gráfico IV.19	América Latina (10 países): gasto promedio en educación de los hogares de zonas urbanas, por país, último año disponible	267
Gráfico IV.20	América Latina (9 países): gasto promedio en educación de los hogares de zonas urbanas, según estrato y nivel educativo, último año disponible.....	268
Gráfico IV.21	América Latina (9 países): participación promedio del gasto en educación en el total de gasto de los hogares de zonas urbanas, según estrato y nivel educativo, último año disponible	269

Recuadros

Recuadro 1	Recomendación de la Unión Europea 2021/1004 que establece una Garantía Infantil Europea.....	17
Recuadro I.1	Políticas para contener los impactos de la inflación en los hogares más vulnerables	48
Recuadro I.2	República Dominicana: estimación de la desigualdad mediante la combinación de fuentes de información	54
Recuadro I.3	Mediciones de la pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	59
Recuadro I.4	Medición de privaciones críticas	71
Recuadro II.1	Cumbre sobre la Transformación de la Educación	97
Recuadro II.2	Los resultados del ERCE 2019: un imperativo ético de la agenda regional de recuperación y transformación educativa	112
Recuadro II.3	Estimaciones sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en las pérdidas de aprendizaje.....	116
Recuadro II.4	La exclusión del sistema educativo de las personas con discapacidad: urge superar las barreras para el ejercicio del derecho a la educación.....	124
Recuadro II.5	Niñas, niños y adolescentes migrantes: exclusión escolar en países seleccionados de la región	126
Recuadro II.6	Medidas para prevenir y mitigar el impacto disruptivo de la unión y la reproducción tempranas en las trayectorias educativas.....	150
Recuadro II.7	Lenguas indígenas y desafíos impostergables para el sistema educativo	155
Recuadro III.1	Conectividad significativa y brechas de acceso en América Latina y el Caribe	182
Recuadro IV.1	Información estadística sobre el gasto público social	236
Recuadro IV.2	América Latina y el Caribe: transferencias monetarias y en especie en el ámbito de la educación durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)	260

Diagrama

Diagrama III.1	Nudos estructurales de la desigualdad de género y sus manifestaciones, que condicionan la participación de las mujeres en la educación superior y en la técnica y profesional en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	181
----------------	---	-----



Introducción

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

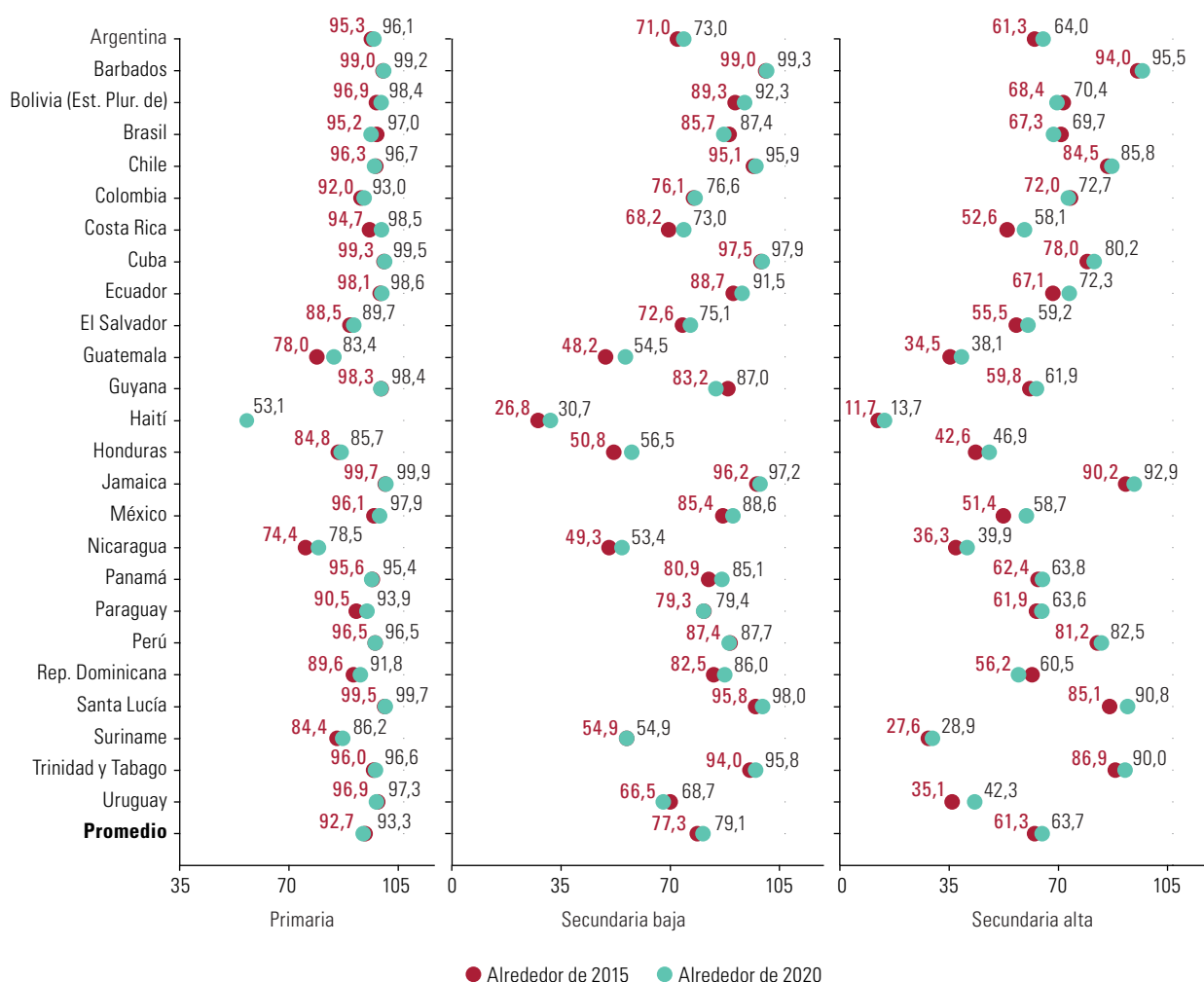
Como se analiza en el capítulo II, América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que interrumpió las clases presenciales por períodos más prolongados, lo que ha supuesto la discontinuidad de los estudios o un acceso por vía remota para una generación de estudiantes durante dos años académicos. 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.

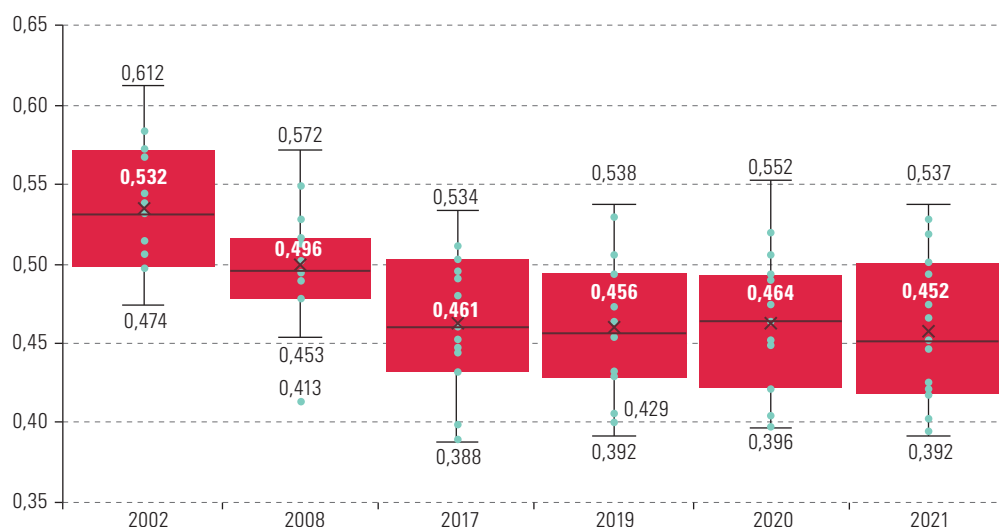
Fuente: Comisión Europea, "La Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño y la Garantía Infantil Europea", 2022 [en línea] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_es; "Plan de Acción del Pilar Europeo de 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)^a: 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).

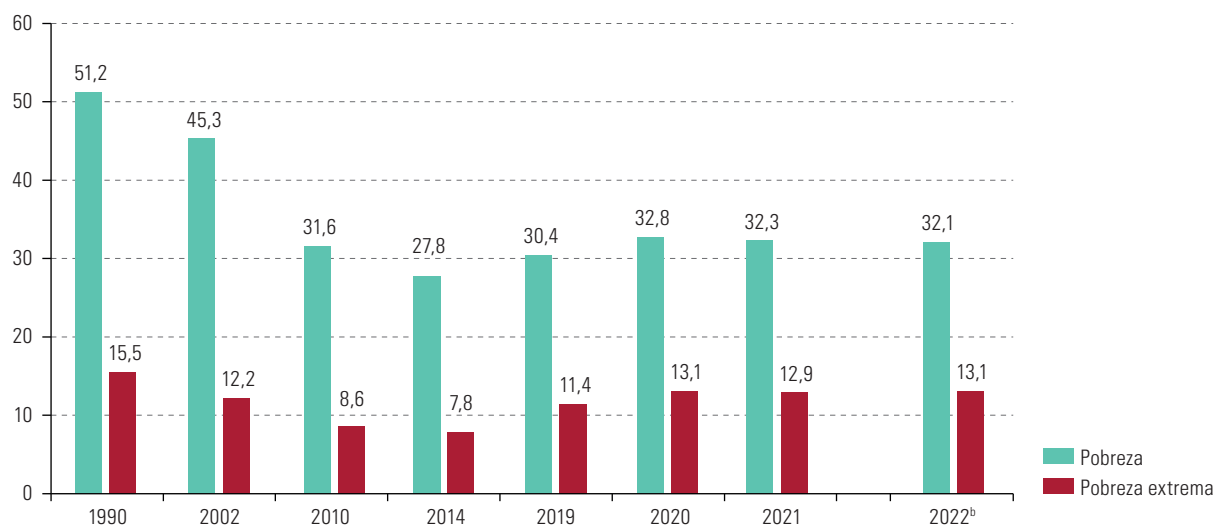
Nota: El índice de Gini se calculó tomando en cuenta los ingresos iguales a 0. Los datos corresponden al año mencionado o al año anterior más cercano disponible.

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.

^a 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)^a: 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).

^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 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.

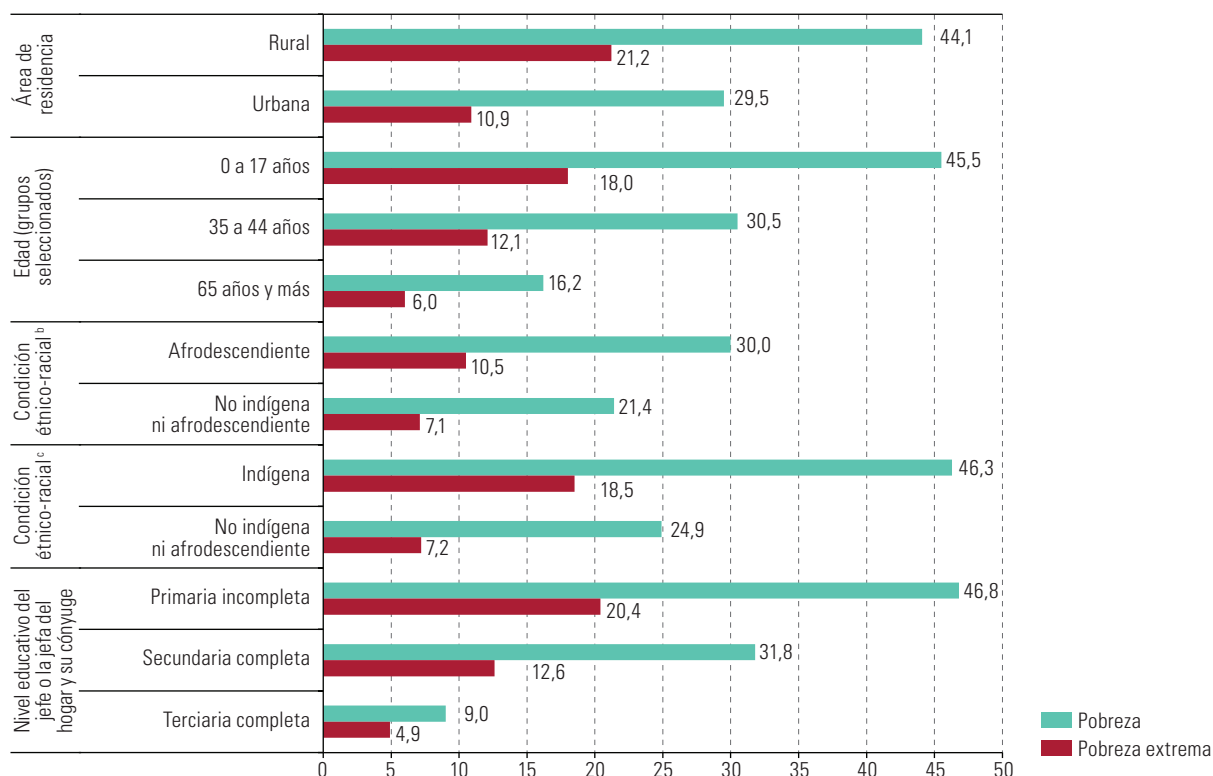
La caída de ingresos que se presentó en 2020 en prácticamente todos los países de la región provino de un marcado descenso de los ingresos laborales, que se vio parcialmente contrarrestado por un aumento de los ingresos por transferencias monetarias públicas. En 2021 se da el proceso inverso, con una 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 sobrerepresentación 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

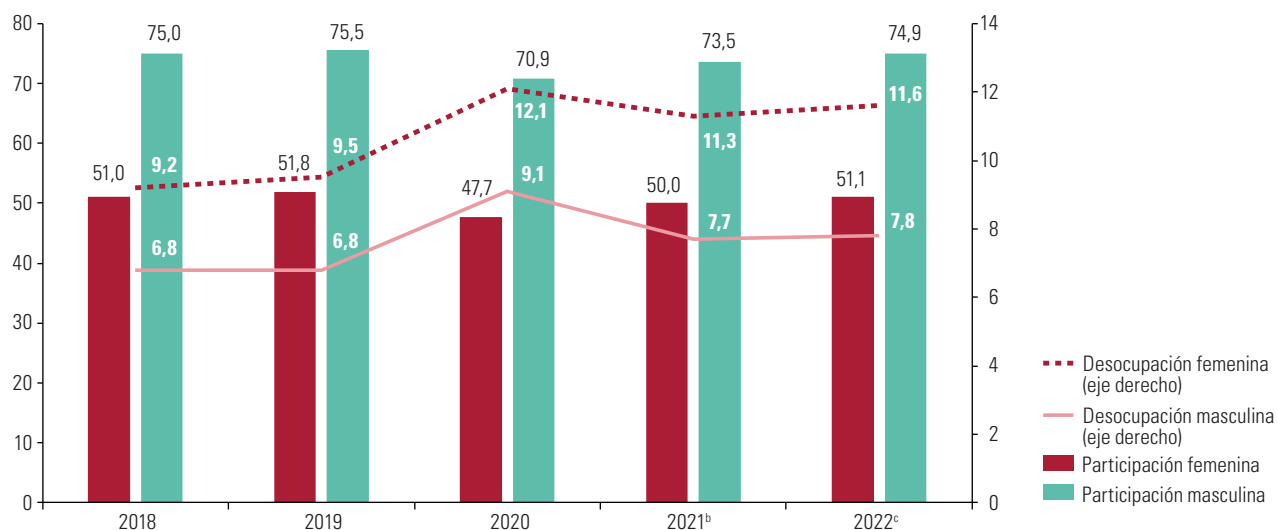
Los impactos de la pandemia de COVID-19 y las medidas para su contención tuvieron graves consecuencias en el mercado laboral. Casi tres años después de su inicio, en América Latina y el Caribe solo se ha constatado una recuperación parcial del empleo y aún se registran indicadores inferiores a los exhibidos 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.

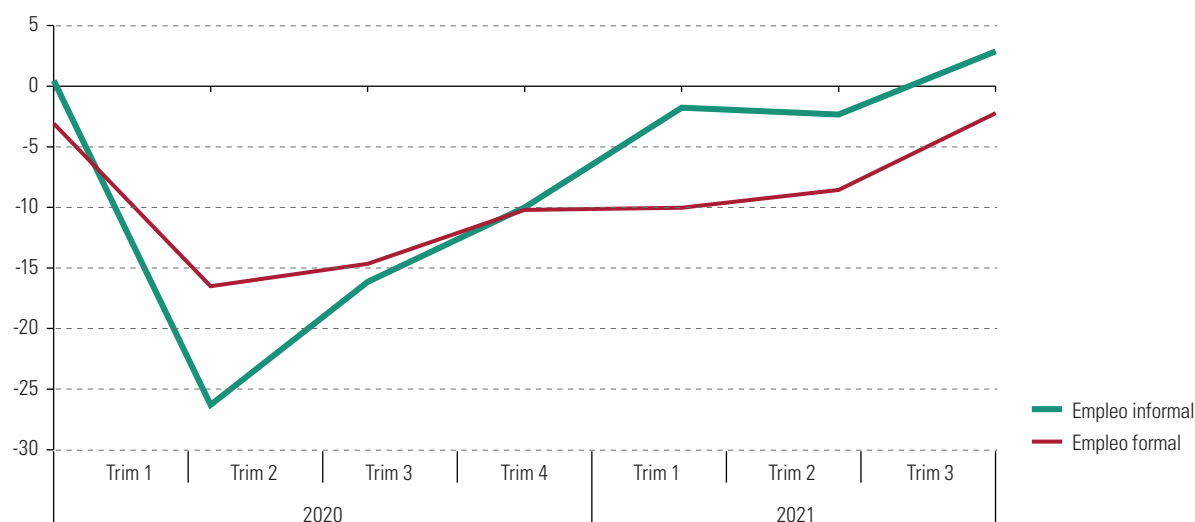
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay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

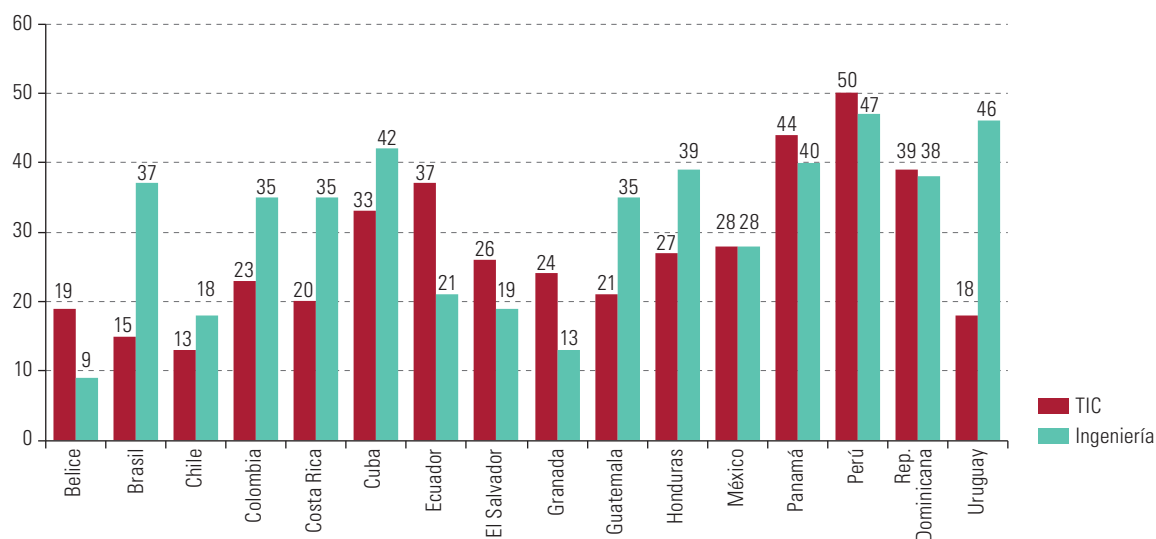
Al mismo tiempo, los efectos de la pandemia han acelerado tendencias que ya se encontraban presentes en la región, como los cambios tecnológicos, que se han producido a una velocidad exponencial y han transformado sistemas completos de producción, gestión y gobernanza (CEPAL, 2018). Frente a ello, uno 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

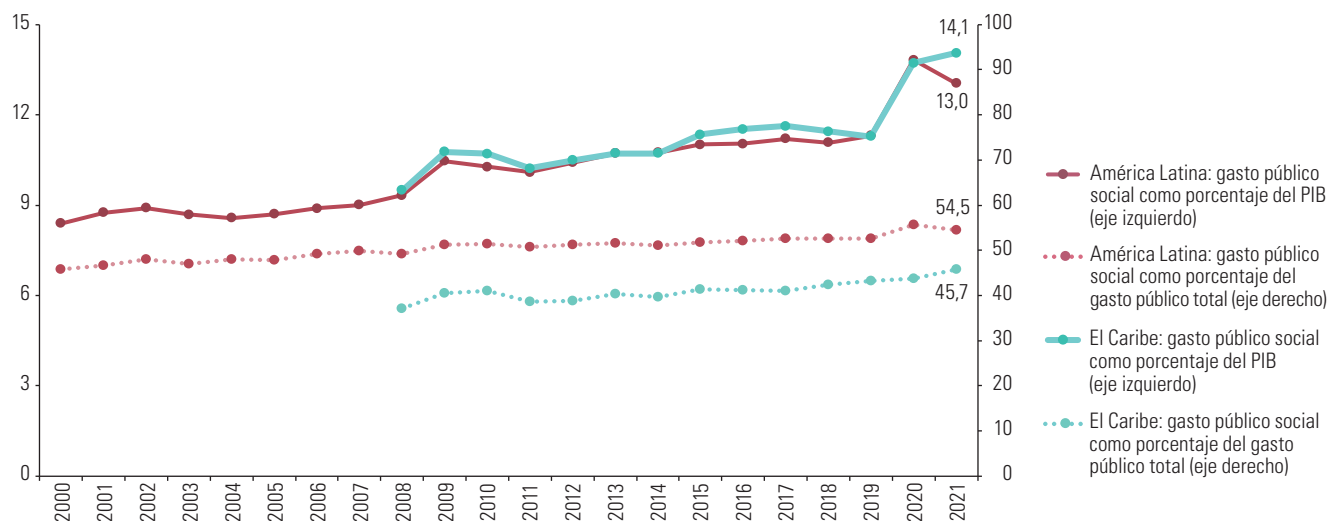
El financiamiento de las políticas sociales —es decir, de la inversión social— es una de las cuatro dimensiones interdependientes de la institucionalidad social y es un elemento central a considerar de manera articulada con las estrategias de desarrollo de los países. Desde el punto de vista de la inversión 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.

Desigualdad, pobreza y carencias críticas frente a los impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Introducción

A. Desigualdad, pobreza y estratos socioeconómicos

B. Carencias críticas que afectan las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes de distintos estratos de ingreso

Bibliografía

Anexo I.A1

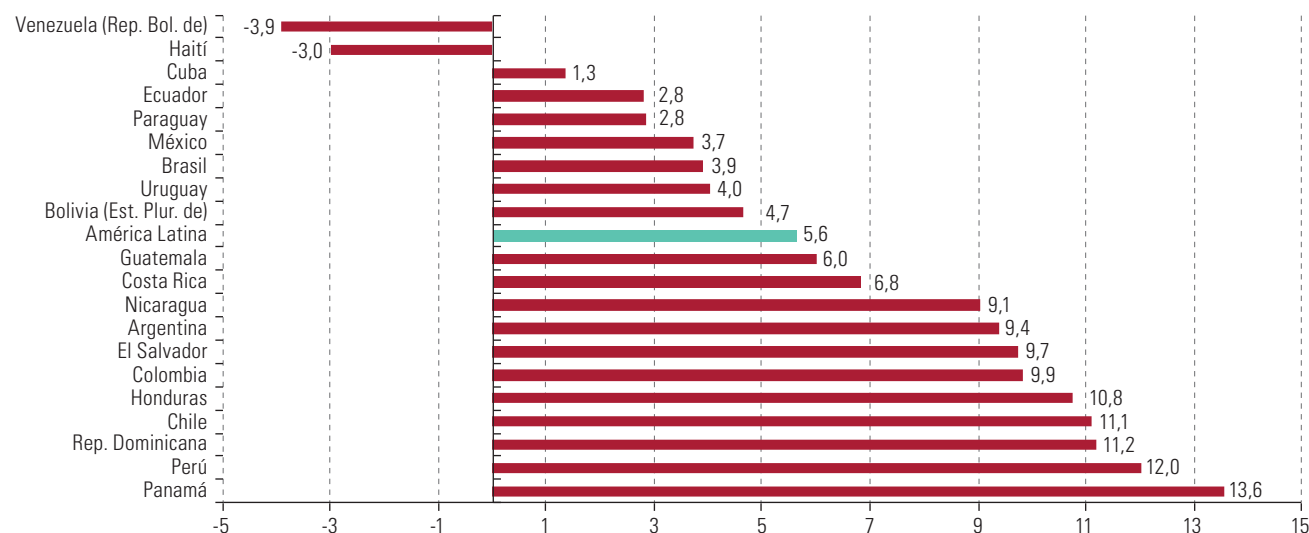
Introducción

El año 2021 se caracterizó por un fuerte crecimiento económico en prácticamente todos los países de América Latina, aunque con distinta intensidad, en un entorno marcado por el alza significativa de la inflación a nivel regional y mundial. También en 2021 crecieron el empleo y la participación laboral, sin que se lograra retornar a los niveles observados previo a la pandemia de COVID-19.

Tras la caída que se registró en 2020 a consecuencia de la pandemia, el PIB de América Latina aumentó un 6,6% en 2021, valor que se traduce en un crecimiento per cápita del 5,6%. Panamá, el Perú, la República Dominicana, Chile y Honduras fueron las economías que más crecieron, con un aumento del PIB per cápita superior al 10%. Otros países que también mostraron un crecimiento por encima del promedio regional fueron Colombia, El Salvador, la Argentina, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala. En siete países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Uruguay, Brasil, México, Paraguay, Ecuador y Cuba), el crecimiento del PIB per cápita se ubicó entre el 1% y el 5%, en tanto que en Haití y Venezuela (República Bolivariana de) cayó un 3% y casi un 4%, respectivamente (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina (20 países): variación del PIB per cápita a precios constantes, 2021
(En porcentajes)



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

Con el fin de las cuarentenas y las restricciones establecidas a causa de la pandemia, la participación en el mercado laboral aumentó en la mayoría de los países en 2021. No obstante, el aumento de la tasa de participación, que fue del 2,4% en diciembre de 2021, no resultó suficiente para recuperar la caída del 4,5% registrada en 2020. Al cierre de 2021, la tasa de participación era del 62,6%, 0,8 puntos porcentuales por debajo de la constatada al cierre de 2019 (63,4%) (CEPAL, 2022).

De manera complementaria, se observó un aumento significativo de la tasa de empleo y una caída de la tasa de desocupación. Si bien el número de personas empleadas se ubicó en el cuarto trimestre de 2021 un 2,1% por encima del mismo trimestre de 2019, la tasa de ocupación aún se encuentra por debajo de lo observado en 2019 (un 57,6%, frente a un 58,5% en los mismos trimestres). De forma similar, la tasa de desocupación sigue por encima de los niveles observados en 2019 (CEPAL/OIT, 2022)¹.

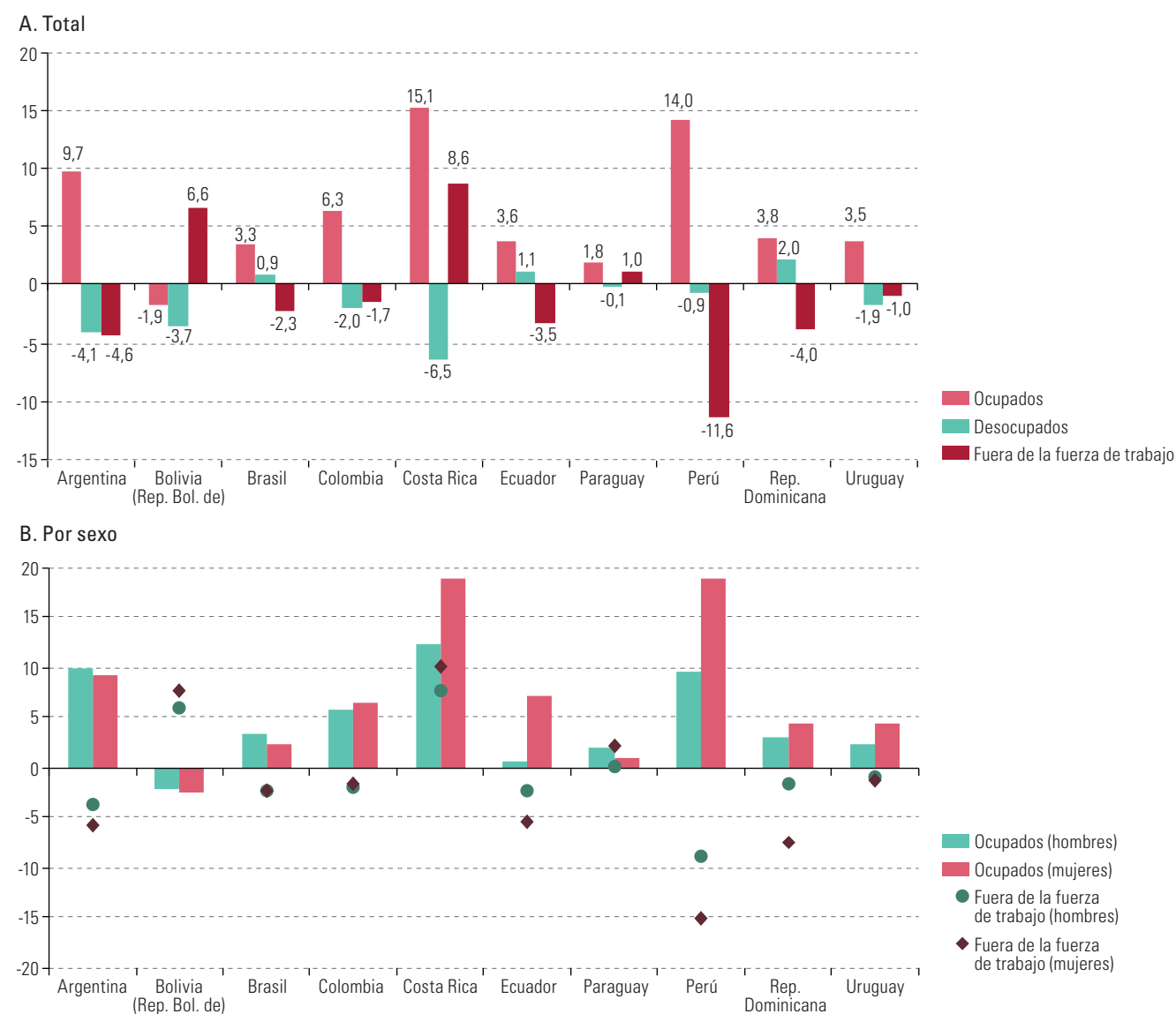
¹ Los cálculos corresponden al promedio de 14 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La información de las encuestas utilizadas para la medición de la pobreza y la desigualdad del ingreso, incluidas en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), refleja tendencias similares a las informadas por las encuestas de empleo². Salvo en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el número de ocupados cayó casi un 2% respecto de 2020, en los restantes nueve países de los que se cuenta con información tanto para 2020 como para 2021 se observó un aumento del empleo. Los mayores crecimientos del empleo se registraron en Costa Rica, el Perú, la Argentina y Colombia, al tiempo que las caídas más pronunciadas del número de personas desempleadas o fuera de la fuerza de trabajo se dieron en el Perú, la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Uruguay (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2

América Latina (10 países): variación interanual del número de personas ocupadas, desocupadas y fuera de la fuerza de trabajo, por sexo, 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).

Nota: La variación corresponde al período 2020-2021. Para facilitar la lectura, en el gráfico B se incluyó la variación en 2021 del número de personas ocupadas y fuera de la fuerza de trabajo, y se dejó de lado la variación del número de personas desocupadas, que no presenta grandes diferencias por sexo.

² Al cierre de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, el BADEHOG cuenta con los datos de 11 encuestas de hogares con información para 2021, que corresponden a los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

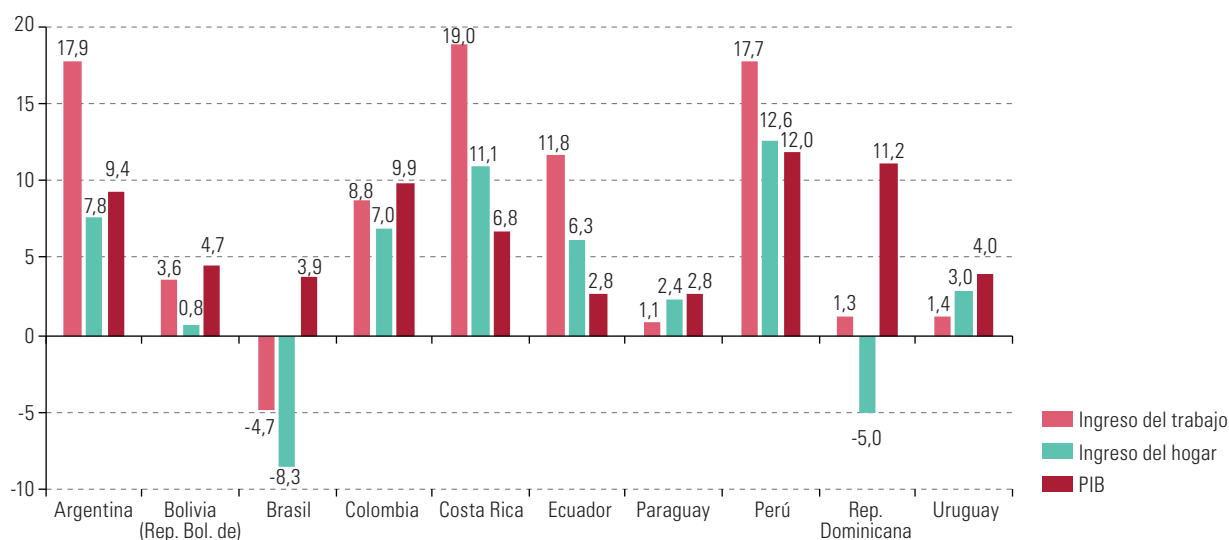
Relacionado con el mayor número de puestos de trabajo, el número de personas fuera de la fuerza de trabajo se redujo en todos los países, salvo en Bolivia (Estado Plurinacional), Costa Rica y el Paraguay, donde se registró un aumento. En paralelo, se constató una disminución del número de personas desocupadas en siete países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Perú, Paraguay y Uruguay.

La desagregación por sexo muestra que, en seis de los nueve países en que el número de ocupados aumentó, se produjo un crecimiento mayor del número de mujeres ocupadas que del número de hombres en la misma situación. Solo en la Argentina, el Brasil y el Paraguay se registró la situación contraria, es decir, un aumento mayor del número de hombres ocupados. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la caída del número de mujeres ocupadas fue algo mayor. Una situación similar se registró en la variación del número de personas fuera de la fuerza de trabajo: en cinco de los siete países donde este bajó, la variación fue mayor para las mujeres que para los hombres. Por otra parte, en los tres países donde aumentó, la intensidad de la variación fue mayor entre las mujeres.

Los ingresos del trabajo mostraron variaciones positivas en ocho de los nueve países analizados, con la excepción del Brasil, que en 2021 registró un descenso de casi un 5%. Los países con mayor incremento real de los ingresos del trabajo respecto de 2020 fueron Costa Rica (19%), la Argentina (18%), el Perú (18%), el Ecuador (12%) y Colombia (9%), mientras que en la República Dominicana, el Paraguay y el Uruguay la variación se ubicó entre un 1% y un 2% por encima de la inflación (véase el gráfico I.3)³.

Gráfico I.3

América Latina (10 países): variación real per cápita del ingreso del trabajo, el ingreso del hogar y el PIB, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago, 2022, y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

³ Corresponde a las variaciones de los ingresos expresados en número de líneas de pobreza.

A su vez, el ingreso del hogar en términos per cápita⁴ creció en casi todos los países mencionados como consecuencia, en parte, del aumento de los ingresos del trabajo. En la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y el Perú, los ingresos per cápita de los hogares aumentaron menos que los ingresos del trabajo, lo que pudo ser consecuencia de la pronunciada reducción de las transferencias recibidas, debido al cese parcial o total de los programas de transferencias vinculadas al COVID-19. En el Paraguay y el Uruguay, en tanto, el crecimiento del ingreso per cápita del hogar fue superior al registrado en los ingresos del trabajo, lo que podría deberse a mayores aumentos de los ingresos de la propiedad o los ingresos por transferencias.

Por otra parte, el crecimiento de la economía no se reflejó en forma directa en la mejora de los ingresos per cápita de los hogares. Los casos más llamativos fueron los del Brasil y la República Dominicana, donde el PIB per cápita creció un 4% y un 11%, respectivamente, al tiempo que el ingreso per cápita de los hogares cayó un 8% en el primero y un 5% en el segundo de estos países. En la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Paraguay y el Uruguay la economía creció por encima del ingreso per cápita de los hogares, al tiempo que en Costa Rica, el Ecuador y el Perú se registró la situación inversa.

Por último, un aspecto que empezó a cobrar relevancia en 2021 y se consolidó en la primera mitad de 2022 es el incremento de los niveles de inflación. Después de que la tasa de inflación en 12 meses de la región se encontrara por debajo del 2% a principios de 2020, aumentó al 6,6% en diciembre de 2021 y volvió a aumentar al 8,5% hacia mediados de 2022 (CEPAL, 2022).

Este crecimiento del nivel de precios al consumo se vio impulsado especialmente por dos rubros: alimentos y energía (este último se traspasó a los gastos de vivienda y transporte). Al cierre de 2021, la inflación alimentaria en la región era del 7,4% y a junio de 2022 se había incrementado al 11,9% (CEPAL, 2022).

Debido a la mayor participación de los alimentos en la canasta de consumo de los hogares de menores recursos, estos han registrado una tasa de inflación mayor que el promedio. Esto puede observarse en el gráfico I.4, donde se presenta la diferencia de inflación por rubros entre los hogares del quintil de menores ingresos (primer quintil) y los del quintil de mayores ingresos (quinto quintil). Se observa que, dado que el peso de los alimentos es mayor en la canasta de consumo de los hogares más pobres, la variación de sus precios genera un mayor impacto en la inflación de estos hogares. La situación inversa se da con el resto de la canasta de consumo, que tiene un mayor peso en los hogares de mayores ingresos y, por ende, impacta más en la variación de precios que estos enfrentan. A partir de la diferencia entre ambas es posible calcular el diferencial de inflación entre los hogares del primer quintil y los del quinto quintil.

En el gráfico I.4 se observa que desde mediados de 2019 los hogares del primer quintil vieron aumentar los precios de su canasta de consumo por encima de los del quintil de mayores ingresos, debido a una variación de precios de los alimentos mayor que la del resto de los bienes y servicios. En abril de 2020 se produjo un cambio de nivel, coincidente con el inicio de la pandemia, que después se fue

⁴ El ingreso per cápita del hogar es la magnitud utilizada por la CEPAL para sus mediciones de pobreza y desigualdad. Este es el resultado del cociente entre el total de ingresos del hogar de distintas fuentes (trabajo, propiedad de activos y transferencias) y el número de personas que lo integran. El ingreso del trabajo, en tanto, corresponde al mismo cociente, pero evaluado solo para la fuente laboral, que es la de mayor incidencia en el ingreso de los hogares.

moderando hasta cambiar de signo brevemente entre abril y mayo de 2021. Desde junio de 2021 hasta el último mes con dato disponible al momento del cierre de esta publicación se registró una aceleración de la inflación que afectó en mayor medida a los alimentos y, por ende, significó un mayor impacto en los hogares de menores ingresos. A mediados de 2022 los hogares del primer quintil presentaron una inflación interanual superior en más de 1,5 puntos porcentuales a aquella de los hogares del quinto quintil.

Gráfico I.4

América Latina (17 países)^a: diferencia en la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) entre el quintil de hogares de menores ingresos y el de mayores ingresos, por rubros, 2019-2022
(En puntos porcentuales)



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

Nota: La diferencia de inflación entre los quintiles se calcula como la mediana de las diferencias observadas en el conjunto de países mencionados. Se optó por presentar el valor mediano para minimizar el impacto que pudiera tener algún valor extremo en una medida sensible a estos valores como la media.

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

Como consecuencia, varios países de la región han adoptado diversas acciones de política para aliviar los efectos de la inflación en la capacidad de compra de los hogares más vulnerables. Entre estas acciones se destacan las transferencias monetarias, la distribución de alimentos gratuitos o a precios bajos, los subsidios a los precios de los combustibles y del transporte, y las rebajas del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para algunos productos esenciales (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1**Políticas para contener los impactos de la inflación en los hogares más vulnerables**

Durante 2022, los países de la región recurrieron a una amplia gama de instrumentos para aliviar los efectos de la inflación en los hogares más vulnerables. Entre estas herramientas se encuentran las transferencias monetarias, (incluida la creación de nuevos programas para atender la emergencia o el fortalecimiento de algunos programas que se pusieron en marcha antes o durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)), la venta o distribución de alimentos a precios bajos o de forma gratuita a poblaciones aisladas y socialmente marginadas, los subsidios a los precios de los combustibles y del transporte, las rebajas del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para algunos productos esenciales de la canasta de consumo de las personas más pobres y vulnerables, el apoyo a la oferta de alimentos (con énfasis en la agricultura familiar), la eliminación o reducción de los aranceles para algunos bienes alimentarios y la rebaja de ciertas tarifas.

En la Argentina, por ejemplo, se otorgó un refuerzo de ingresos de 18.000 pesos, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de las personas ocupadas con ingresos bajos, los trabajadores de casas particulares, los monotributistas (inscritos en las categorías A, B y social) y los desempleados. El refuerzo de ingresos, cuyo monto total ascendió a 152,7 dólares, se entregó en dos pagos: mayo y junio de 2022 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2022a). A precios de junio de 2022, la cuota correspondiente a dicho mes cubrió el 60% del costo de la canasta básica de alimentos y el 27% de la línea de pobreza total oficial en la Argentina^a. Otra iniciativa similar fue la implementación de un bono extraordinario de 101,8 dólares para jubilados^b del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y para perceptores de pensiones no contributivas (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2022b).

El Senado del Brasil aprobó una reforma constitucional (PEC 1/2022), en virtud de la cual se destinaron recursos adicionales para mitigar los efectos de la inflación en el poder adquisitivo de los hogares. Una de las principales medidas fue la ampliación de la cobertura del programa Auxilio Brasil (que desde noviembre de 2021 reemplazó al programa Bolsa Familia) mediante la incorporación de todas las familias elegibles, lo que significaría la inclusión de dos millones de familias adicionales. A su vez, se autorizó un aumento en la transferencia mensual a todos los hogares perceptores del programa Auxilio Brasil por cinco meses (entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2022), equivalente a 203,3 dólares^c. La reforma también considera recursos para cubrir el 50% del precio promedio nacional del balón de 13 kg de gas licuado a los hogares perceptores de programa Auxilio Gás, entregar bonos a transportistas, financiar la gratuidad del transporte público para personas mayores y reforzar el programa Alimenta Brasil, que compra alimentos a agricultores familiares, pescadores artesanales y pueblos originarios, y los distribuye entre grupos que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (Brasil, Presidencia de la República, 2022).

En el marco de Chile Apoya: Plan de Recuperación Inclusiva, en Chile se incorporaron acciones específicas para contener el impacto de la inflación. Entre estas se cuentan iniciativas para frenar el alza de precios de los combustibles (petróleo, gasolina, parafina), fomentar la competencia en el mercado de gas licuado y congelar el precio del transporte público regulado durante todo 2022, medida que beneficiaría a 5,6 millones de usuarios en Santiago y regiones (Marcel, 2022). Posteriormente, se implementó el Bono Chile Apoya de Invierno para ayudar a los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad a enfrentar el alza de los alimentos. Esta transferencia se entregó por una sola vez y se focalizó en el 60% de la población de menores ingresos, sobre la base de la información contenida en el Registro Social de Hogares. El monto del Bono Chile Apoya es de 142,7 dólares por persona^d, y representa el 60% de la línea de pobreza total y el 89% del costo de la canasta básica de alimentos, a valores de junio de 2022^e.

En Colombia también se implementaron medidas para promover la oferta de alimentos, entre las que se destaca la reducción de aranceles para la importación de insumos agropecuarios y de productos que inciden en la canasta de consumo de los hogares (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022a y 2022b). Otras medidas se concentraron en la mejora de la cadena logística y en la entrega de créditos subsidiados para el agro. En cuanto a las transferencias de ingreso, en la Ley de Inversión Social se aprobó la ampliación de cobertura y la prolongación hasta fines de 2022 del Ingreso Solidario (Congreso de Colombia, 2021), un programa originalmente creado para afrontar los efectos económicos de la pandemia de COVID-19. Esto llevó a incrementar la cobertura del programa en algo más de 2 millones de hogares, con lo que en abril de 2022 se superaron los 4 millones de hogares beneficiarios^f.

Con el Paquete Contra la Inflación y la Carestía (PACIC) se busca atenuar los efectos de la inflación en los hogares más vulnerables de México. Este paquete, que se concentra en los ejes estratégicos de producción, distribución y comercio exterior, considera acciones para fomentar la oferta alimentaria (especialmente de granos), como la implementación de un programa de entrega de fertilizantes y la eliminación temporal de aranceles para la importación de 5 insumos estratégicos para la producción de alimentos y de 21 productos que forman parte de la canasta básica. Por medio del PACIC también se congelan los costos de transporte, se procura estabilizar los precios de la gasolina y el diésel, y se busca evitar alzas de peajes y de tarifas ferroviarias

por transporte de carga. Además, el PACIC contempla el fortalecimiento de programas tradicionales de seguridad alimentaria, como Abasto Rural (a cargo de DICONSA) y Abasto Social de Leche (SHCP, 2022). A través de 24.000 tiendas comunitarias fijas y 300 tiendas móviles, el programa Abasto Rural lleva, a precios subsidiados, alimentos de la canasta básica y otros productos esenciales a localidades de alta y muy alta marginación. Se estima que el programa Abasto Rural permite a las personas acceder a márgenes de ahorro de entre el 15% y el 19% (México, Gobierno de, 2022a; DICONSA, 2019; SEGOB, 2021), y que sus beneficiarios directos llegarían a 22 millones de personas (México, Gobierno de, 2022b).

En el Perú, a través del Decreto de Urgencia núm. 007-2022, se autorizó una subvención adicional única a perceptores de los programas no contributivos Juntos (transferencias condicionadas a hogares con niños), Pensión 65 y Contigo (para personas con discapacidad severa). Los tres programas estaban en funcionamiento antes de la pandemia. Los montos de la transferencia extraordinaria ascienden a 53,3 dólares, 66,7 dólares y 80 dólares, respectivamente (Perú, Poder Ejecutivo, 2022)⁹. También se exoneró temporalmente del pago del impuesto general a las ventas a productos de la canasta básica como pollo, huevos, pan, fideos y azúcar, así como sus principales insumos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022a). Además, se implementó un subsidio al precio del gas y se llevaron a cabo acciones para estabilizar el precio de la gasolina y el diésel (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022b).

Por último, en el Uruguay, con las medidas para enfrentar el alza del precio de los alimentos y otros bienes básicos se busca beneficiar a aproximadamente un millón de personas pertenecientes a los grupos más vulnerables de la población. Se destinaron recursos para aumentar un 4% las transferencias efectuadas por los programas de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social del Ministerio de Desarrollo Social, que ya estaban en funcionamiento en el país antes de la pandemia. También se implementó un refuerzo transitorio del Bono Crianza, que atiende a hogares con embarazadas y menores de 4 años, y se instrumentó un programa de empleos temporales para la población desocupada. Asimismo, se llevaron a cabo rebajas del IVA focalizadas en productos consumidos por perceptores de dichos programas no contributivos. Otras acciones consideran la disminución de aranceles para la importación de aceites y harinas, el congelamiento del precio del supergás y una reducción del 50% en el precio de la recarga de dicho producto.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, “Refuerzo de ingresos. Decreto 216/2022”, 28 de abril de 2022 [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-216-2022-363966/texto>, y “Seguridad social: Decreto 2015/222”, 26 de abril de 2022 [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-215-2022-363925/texto>; Brasil, Presidencia de la República, “Emenda constitucional N° 123, de 14 de julho de 2022”, 2022 [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm; M. Marcel, “Plan de Recuperación Inclusiva Chile Apoya”, Ministerio de Hacienda, 10 de mayo de 2022 [en línea] http://bibliotecadigital.dipres.cl/bitstream/handle/11626/18710/03_120422_PRI%20Comisin%20Hacienda%20Cmara.pdf?sequence=2&isAllowed=y; ChileAtiende [en línea] <https://www.bonoinviernochileapoya.cl/>; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, “Decreto 307 de 2022”, 3 de marzo de 2022 [en línea] <https://www.mincit.gov.co/getattachment/95c8e2b3-242e-4b9e-b26e-1c26f9ac9f/Decreto-307-del-3-de-marzo-de-2022.aspx>, y “Decreto 504 de 2022”, 4 de abril de 2022 [en línea] <https://www.mincit.gov.co/getattachment/f9eebd45-f32d-486d-902c-ea3b89fe516d/Decreto-504-del-4-de-abril-de-2022.aspx>; Colombia, Congreso de la República, “Ley 2155 de 2021”, 2021 [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/723331/CPM_SHCP_Pacic_04may22.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902#:-:text=C%3%A9ase%20para%20el%20a%3%B1o%202022,activos%20omitidos%20o%20pasivos%20inexistentes;Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Paquete contra la inflación y la carestía (PACIC)”, 4 de mayo de 2022 [en línea] <a href=); México, Gobierno de, “Llega Canasta Básica SEGALMEX-DICONSA hasta el último rincón de México”, 12 de julio de 2022 [en línea] <https://www.gob.mx/diconsa/articulos/llega-canasta-basica-segalmex-diconsa-hasta-el-ultimo-rincon-de-mexico?idiom=es>, y “Más de 22 millones de personas con acceso a la canasta básica a través de Diconsa”, 12 de mayo de 2022 [en línea] <https://www.gob.mx/diconsa/articulos/mas-de-22-millones-de-personas-con-acceso-a-la-canasta-basica-a-traves-de-diconsa?idiom=es>; DICONSA, Programa Institucional 2020-2024: DICONSA S.A. de C.V., Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural/Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX)/DICONSA, S.A. de C.V., 2019 [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616126/Programa_Institucional_2020-2024_DICONSA_S.A_de_CV_.pdf; Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. de C.V. (DICONSA) para el ejercicio fiscal 2021”, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2021 [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639067&fecha=22/12/2021#qsc.tab=0; Perú, Poder Ejecutivo, “Decreto de Urgencia N° 007-2022”, El Peruano, 28 de abril de 2022 [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3055081/DU007_2022.pdf; Ministerio de Economía y Finanzas, “Se presentó al Congreso de la República proyecto de ley que permitirá rebaja de alimentos de mayor incidencia en la canasta básica familiar”, 7 de abril de 2022 [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/598299-se-presento-al-congreso-de-la-republica-proyecto-de-ley-que-permitira-rebaja-de-alimentos-de-mayor-incidencia-en-la-canasta-basica-familiar>, y “Exoneración del ISC e inclusión al FEPC del diésel y gasolinas de 84 y 90 octanos permitió atenuar el alza en el precio de estos productos”, 20 de mayo de 2022 [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/608359-exoneracion-del-isc-e-inclusion-al-fepc-del-diesel-y-gasolinas-de-84-y-90-octanos-permitio-atenuar-el-alza-en-el-precio-de-estos-productos>; Uruguay, Presidencia de la República, “Gobierno anuncia beneficios sociales y medidas para mitigar impacto sobre precios”, 17 de mayo de 2022 [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/gobierno-anuncia-beneficios-sociales-medidas-para-mitigar-impacto-sobre>

^a Véanse los valores oficiales de las líneas de pobreza y extrema pobreza vigentes a junio de 2022 en la Argentina en Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), “Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires”, *Condiciones de Vida*, vol. 6, N° 9, Buenos Aires, 2022 [en línea] https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_22E10EE2CAD1.pdf.

^b El monto de este bono se estima sobre la base de los tipos de cambio promedio en el segundo trimestre de 2022.

^c Corresponde a la suma de lo entregado a los hogares en cinco meses. El valor en dólares se estima al tipo de cambio promedio en el segundo trimestre de 2022.

^d El monto de este bono se estima sobre la base de los tipos de cambio promedio en el segundo trimestre de 2022.

^e Los valores de la línea de pobreza en Chile se obtuvieron del Ministerio de Desarrollo Social y Familia [en línea] <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/ya-esta-disponible-el-informe-mensual-del-valor-de-la-canasta-basica-de-alimentos-y-lineas-de-pobrez#:~:text=Por%20su%20parte%2C%20el%20valor,meses%20de%2013%2C6%25>.

f Véase Prosperidad Social [en línea] <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>.

⁹ El valor en dólares se estima al tipo de cambio promedio en el segundo trimestre de 2022.

A. Desigualdad, pobreza y estratos socioeconómicos

Después de un marcado crecimiento de la pobreza y un leve aumento de la desigualdad de ingresos en 2020, a consecuencia de la pandemia de COVID-19, en 2021 se registró una reducción de las tasas de pobreza extrema y pobreza, así como un crecimiento de los estratos de ingresos medios, que no fue suficiente para revertir completamente los efectos negativos de la pandemia. Los cambios en la pobreza y la desigualdad provienen sobre todo de un incremento de los ingresos de los quintiles más bajos, impulsado por la recuperación de las remuneraciones del empleo, en un contexto de reducción de las ayudas gubernamentales que recibieron los hogares durante la pandemia.

1. Ausencia de mejoras significativas en la distribución del ingreso

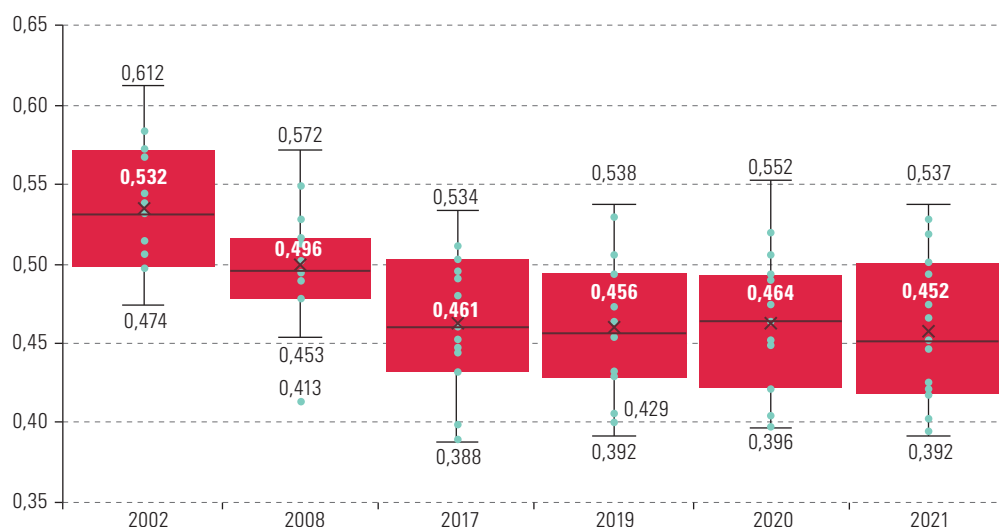
La pandemia de COVID-19 tuvo consecuencias tanto a nivel macroeconómico como microeconómico en los países de América Latina. A la caída del PIB y la implementación de los programas de transferencias en 2020, siguieron el crecimiento de la actividad económica y el retiro total o parcial de los programas de transferencias a lo largo de 2021, movimientos que impactaron en forma directa en los ingresos de los hogares. En este apartado se analiza cómo se ha modificado la distribución de esos ingresos sobre la base de la información más reciente disponible.

Como es tradicional, la desigualdad del ingreso y su evolución se estiman a partir de las encuestas de hogares de los países de la región. A partir de ellas, puede concluirse que la desigualdad disminuyó a un ritmo acelerado en la década de 2000, para después desacelerar su caída a principios de la década de 2010 y mantenerse en una relativa estabilidad desde 2017. Al comparar la situación de 2017 con los años siguientes se observa que el valor medio del índice de Gini se ha mantenido entre 0,45 y 0,46 (véase el gráfico I.5)⁵.

El uso de indicadores complementarios sobre la desigualdad, como los índices de Theil y Atkinson, revela una mayor dinámica en los años recientes y muestra de manera más clara que en 2020 se registró un leve deterioro distributivo, seguido de una mejora en 2021. El índice de Atkinson, que, de los tres presentados, es el más sensible a los cambios en la parte baja de la distribución (con un parámetro de aversión a la desigualdad de 1,5), también muestra un importante deterioro distributivo en 2020, que los otros dos indicadores reflejan en menor medida. Esto indica que los efectos tanto del deterioro distributivo registrado en 2020 como de la reversión de 2021 se sintieron principalmente en la parte de la distribución que reúne a los hogares de menores ingresos. La comparación de los resultados de 2021 con los de 2019 muestra que, al menos en lo que respecta a los promedios, los tres índices han regresado a los niveles de desigualdad previos a la pandemia (véase el gráfico I.6).

La evolución de la desigualdad en 2020 y 2021 presentó patrones diversos en los países de la región, de manera coincidente con el hecho de que el impacto de la pandemia en la distribución del ingreso no es directo y está mediado por otros factores, como las afectaciones al empleo a consecuencia de las restricciones de la movilidad de las personas y la magnitud y distribución de las políticas de apoyo económico ante la crisis sanitaria.

⁵ En el caso de la mediana del índice de Gini, esta ha presentado una variación algo mayor que la media: subió un 1,6% en 2020 y cayó un 2,6% en 2021.

**Gráfico I.5**

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

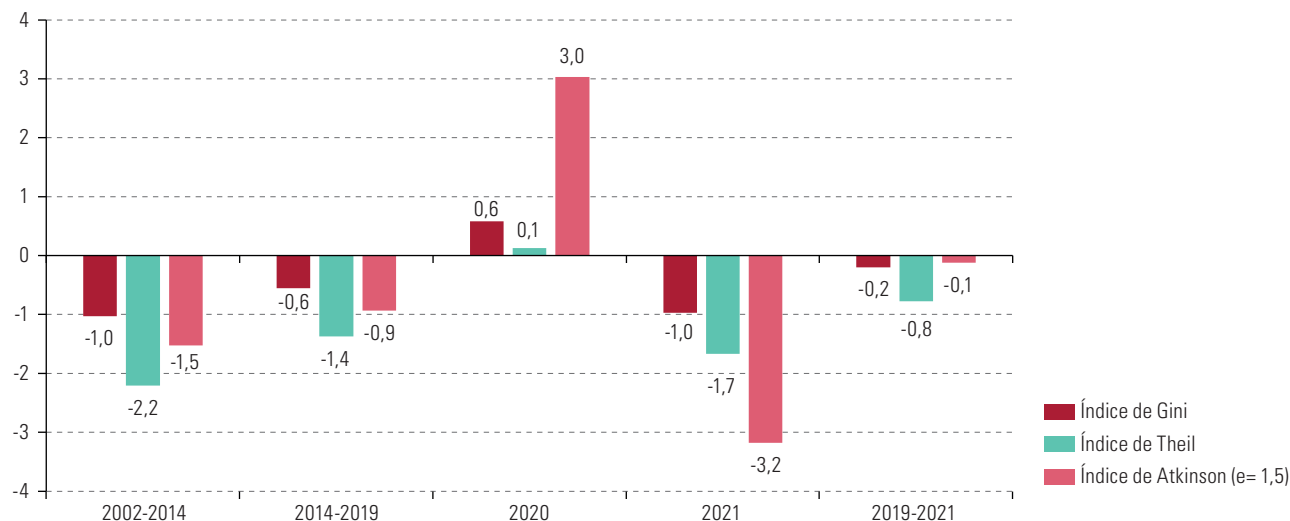
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: La línea horizontal dentro del diagrama de cada caja representa la mediana de los datos; el marcador X, la media, y los círculos, 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.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Véase el detalle de las cifras por países en el cuadro I.A1.5 del anexo.

Gráfico I.6

América Latina (15 países)^a: tasas de variación anualizadas de distintos índices de desigualdad, 2002-2021
(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 Promedios simples calculados sobre la base de información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Esta heterogeneidad en la evolución de la desigualdad entre los países se aprecia en el gráfico I.7, donde se presenta la evolución reciente de la desigualdad medida a través de los índices de Gini y de Atkinson. Respecto del primero, destacan la República Dominicana, el Paraguay, Bolivia (Estado Plurinacional de) y la Argentina como los países donde la desigualdad cayó en el período que va de 2019 a 2021. Tanto en 2020 como en 2021 se registró una mejora distributiva en todos ellos, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, en cuyo caso hubo un pronunciado aumento de la desigualdad en 2020, que se compensó con creces con la disminución registrada al año siguiente. En la República Dominicana, el Paraguay y Bolivia

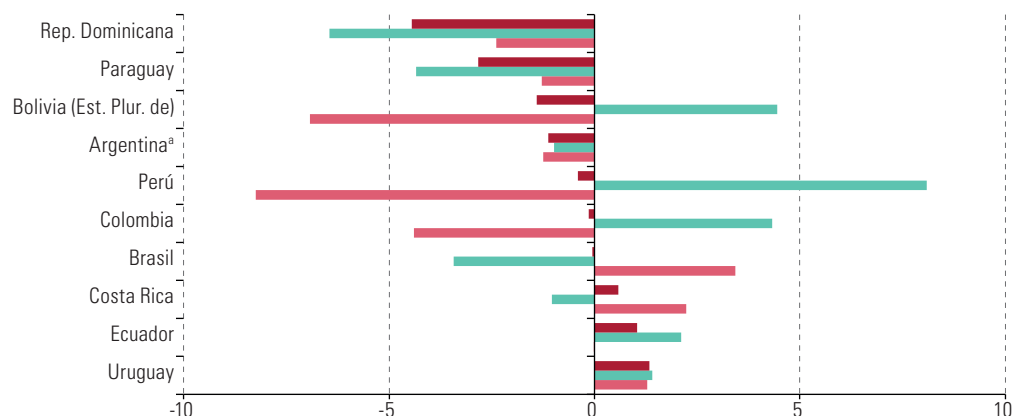
(Estado Plurinacional de) este descenso se relacionó con los cambios acontecidos en la parte baja de la distribución en los dos años, según puede apreciarse a partir de la variación del índice de Theil. En la Argentina se dio una situación similar, pero acotada a 2021.

Gráfico I.7

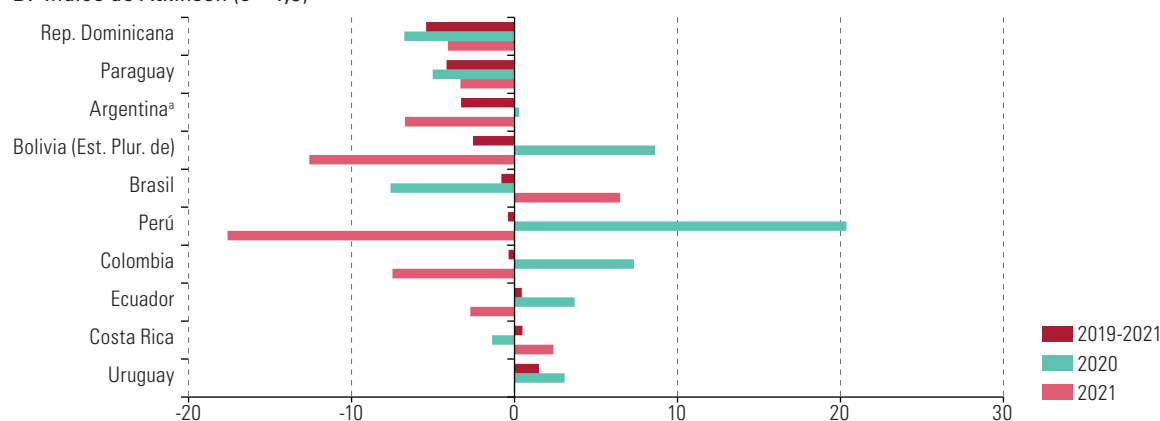
América Latina (10 países): tasas de variación anualizadas de indicadores de desigualdad, 2019-2021

(En porcentajes)

A. Índice de Gini



B. Índice de Atkinson (e = 1,5)



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

Nota: Se incluye a los países para los que se contó con datos de los tres años. Los países se ubicaron en orden creciente de la variación de cada índice en el período 2019-2021. Véase el detalle de las cifras por países en el cuadro I.A1.5 del anexo.

^a Total urbano.

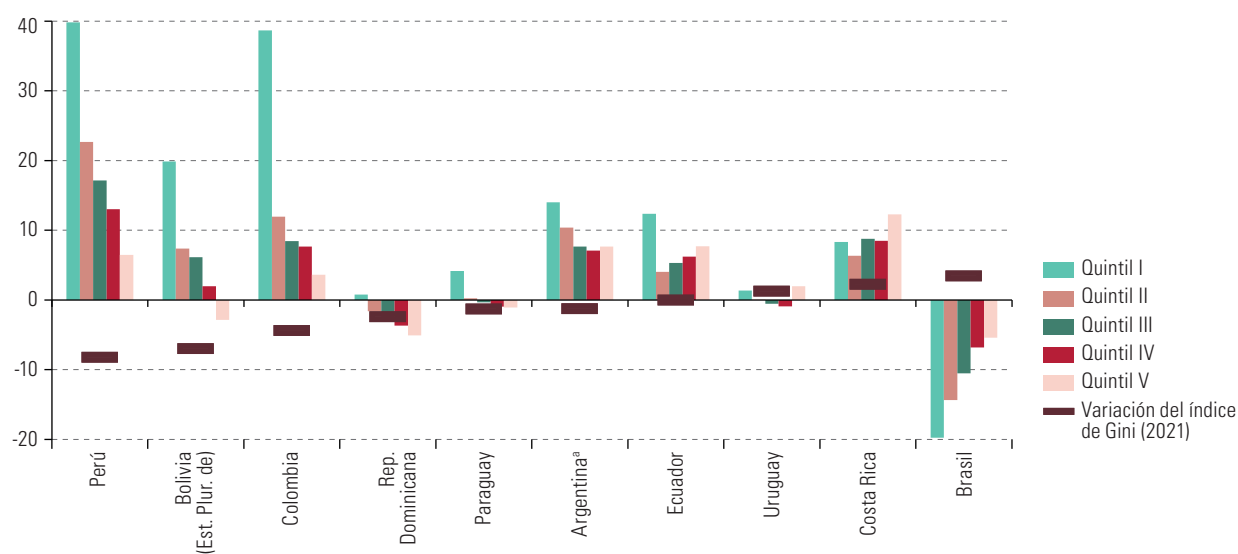
En un segundo grupo de países, conformado por el Perú, Colombia y el Brasil, no se registraron cambios de magnitud en el índice de Gini entre 2019 y 2021. Sin embargo, los tres países experimentaron fuertes movimientos en el índice en ese período. En el Perú y Colombia se produjo un aumento de la desigualdad en 2020, seguido por un descenso casi de la misma magnitud en 2021. En el Brasil, en cambio, el movimiento fue exactamente el contrario. Por otra parte, los tres países tuvieron en común que estas variaciones afectaron en mayor medida a las personas de menores ingresos, de acuerdo con los cambios registrados en el índice de Atkinson.

Por último, en Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay se registró un aumento de la desigualdad entre 2019 y 2021 de acuerdo con el índice de Gini. En el caso del Ecuador, el incremento se dio principalmente en 2020 mientras que en 2021 no hubo variación, al tiempo que en Costa Rica la desigualdad creció en 2021, tras la caída registrada en el primer período. En el caso del Uruguay, los aumentos de la desigualdad fueron bastante similares en uno y otro año. Al igual que para el resto de los países antes mencionados, estas variaciones tuvieron un mayor impacto en los hogares de menores ingresos que en el resto de la distribución.

La variación del ingreso medio de los hogares (expresado en múltiplos de la línea de pobreza) por quintiles de ingreso permite entender los cambios registrados en la desigualdad en cada uno de los países en 2021. En el grupo de seis países donde la desigualdad cayó ese año se distinguen tres patrones diferentes. El primero se observa en los casos del Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, donde los ingresos crecieron en todos —o casi todos— los quintiles, con mayor intensidad en los de menores ingresos, lo que dio lugar a una mejora distributiva. El segundo patrón corresponde al caso de la República Dominicana, donde dicha mejora se debió a un incremento relativo de los ingresos de los quintiles más bajos, por la caída que se registró en los más altos. El tercer patrón se dio en los casos del Paraguay y la Argentina, donde las leves mejoras de la desigualdad de la distribución registradas en 2021 se produjeron de la mano del incremento relativo de los ingresos en los quintiles extremos (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

América Latina (10 países): variación del índice de Gini y del ingreso medio por quintiles de ingreso, 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).

Nota: Los países están ordenados de manera ascendente sobre la base de la variación del índice de Gini en 2021. La tasa de variación porcentual entre el ingreso medio de 2021 y el de 2020 en cada quintil se expresa en múltiplos de la línea de pobreza de cada año.

^a Total urbano.

En el Ecuador, el índice de Gini no varió debido a que el incremento de los ingresos en los quintiles mayores contrarrestó el efecto del aumento registrado en el primer quintil. Por último, en los países donde la desigualdad se incrementó en 2021, esto fue resultado de un leve aumento de los ingresos en los extremos de la distribución y un ligero decrecimiento en los quintiles centrales en el caso del Uruguay, de un mayor incremento de los ingresos en los quintiles superiores en Costa Rica y de la pronunciada caída de los ingresos en todos los quintiles en el Brasil, con mayores descensos cuanto menor es el ingreso del hogar.

Como ha sido mencionado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, la medición de la desigualdad del ingreso se realiza fundamentalmente sobre la base de las encuestas de hogares. Sin embargo, existe información concluyente respecto de la necesidad de complementar estas mediciones, mediante la combinación de datos provenientes de distintas fuentes de información, en particular registros administrativos y estadísticas de cuentas nacionales. La aplicación de este tipo de métodos permite obtener indicadores de la distribución complementarios a los habituales, que sirven para iluminar otros aspectos de la desigualdad, más allá de los que es posible alcanzar con las encuestas de hogares (véase el recuadro I.2).

Recuadro I.2

República Dominicana: estimación de la desigualdad mediante la combinación de fuentes de información

En los últimos años se han desarrollado diversas metodologías para medir de modo más completo la distribución del ingreso, complementando las encuestas con la información proveniente de otras fuentes, como los datos impositivos y de cuentas nacionales. Los distintos expertos e instituciones que estudian la desigualdad están de acuerdo acerca de las limitaciones que existen en los estudios basados exclusivamente en la información de las encuestas de hogares, debido a las dificultades que estos instrumentos tienen para captar a los perceptores de ingresos muy altos, así como los ingresos característicos de estos perceptores, como las rentas por la propiedad de activos físicos y financieros.

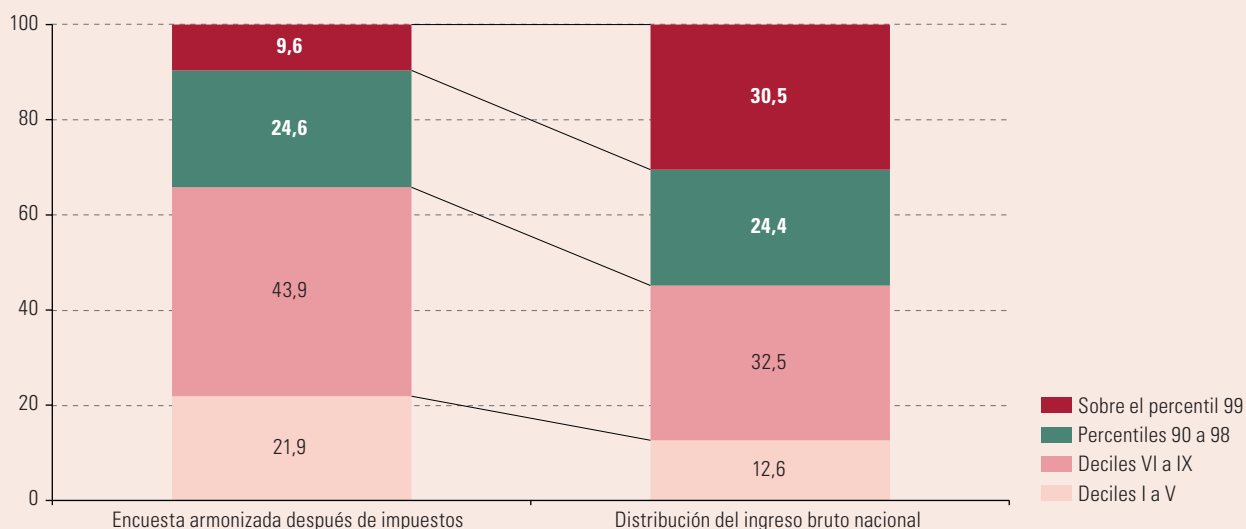
Con estas metodologías se trabajó buscando realizar distintos ajustes sobre los microdatos de las encuestas, a partir de información tanto tributaria como de cuentas nacionales. Ello ha permitido obtener medidas de desigualdad que dan un tratamiento específico a los problemas mencionados y extienden la definición del ingreso hasta abarcar el ingreso bruto nacional. Si bien los resultados de estas metodologías todavía no pueden considerarse definitivos, permiten obtener una visión más integral de la distribución del ingreso.

Con el objetivo de lograr una medición más completa de la desigualdad, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha trabajado con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) de la República Dominicana y el World Inequality Lab (WIL) de la Paris School of Economics para obtener nuevas mediciones de la desigualdad en ese país, en el marco del proyecto "Enfoques innovadores para examinar la desigualdad mediante la integración de diferentes fuentes de datos en América Latina y el Caribe".

El proceso en la República Dominicana se llevó a cabo en forma conjunta con las entidades del Equipo de Trabajo de Medición de la Pobreza, integrado por el MEPyD, el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), como productor de las cuentas nacionales y responsable de la encuesta de fuerza de trabajo, y la Oficina Nacional de Estadística (ONE), así como con la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que han provisto el acceso a la información tributaria agregada. La conjunción de estos esfuerzos institucionales permitió a los investigadores del WIL implementar la metodología para la estimación de la desigualdad de los ingresos sobre la base de las fuentes de información que se pusieron a disposición tanto por parte del BCRD como de la DGII.

Uno de los principales resultados alcanzados permitió estimar el porcentaje del ingreso bruto nacional percibido por los distintos estratos de ingreso y, en particular, comparar la situación del 1% y el 10% de mayores ingresos con el resto de la población. De acuerdo con la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), sobre la base de las variables de ingreso armonizadas por la CEPAL, el 1% de mayores ingresos recibió el 9,6% de los ingresos totales en 2019. Por su parte, el 50% de los hogares de menores ingresos recibió el 21,9% de los ingresos totales (véase el gráfico).

República Dominicana: participación en el ingreso por grupos de percentiles, según fuente de información, 2019
(En porcentajes)



Fuente: A. Fuentes, "Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019: resumen metodológico y resultados comparados", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, sobre la base de F. Alvaredo y otros, "Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019: una revisión a partir de la combinación de fuentes de datos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/75), Santiago, CEPAL, 2022.

Esta brecha, que ya es muy significativa dado que un 1% de la población recibe casi la mitad de lo que recibe la mitad de la población, se amplía considerablemente al medir la desigualdad del ingreso bruto nacional, mediante la combinación de los resultados de la encuesta con los de los registros tributarios y las cuentas nacionales.

De este modo, el ingreso que recibe el 1% más rico se situó en un 30,5% del ingreso bruto nacional en 2019, mientras que el ingreso captado por la mitad de la población de menores ingresos alcanzó al 12,6%. Dicho de otro modo, el 1% de mayores ingresos captó 2,4 veces el ingreso bruto nacional de la mitad de la población de menores recursos, lo que da cuenta de una desigualdad muy elevada.

Por otra parte, de acuerdo con las estimaciones habituales basadas en la ENCFT, el 10% de mayores ingresos de la población percibía algo más de la tercera parte del ingreso. Sin embargo, al ampliar la definición del ingreso hasta llegar al ingreso nacional, se estima que este grupo percibe más que el resto de la población (el 54,9% frente al 45,1% del 90% restante).

Los estratos de ingresos medios (definidos, en este caso, como las personas que se ubican entre el 50% y el 90% de la distribución del ingreso) pierden participación cuando se extiende la definición del ingreso al combinar fuentes estadísticas. Así, para 2019 y según la ENCFT armonizada por la CEPAL, la participación de este grupo en el ingreso fue del 43,9%, mientras que su participación en el ingreso nacional alcanza solo un 32,5%.

Si bien las diferencias son grandes, debe tenerse en cuenta que la participación de cada estrato se basa en la distribución de ingresos que son conceptualmente diferentes. El concepto de ingreso aplicado en la encuesta corresponde al ingreso total del hogar, neto de impuestos y contribuciones a la seguridad social, en tanto que el segundo corresponde al ingreso bruto nacional de cuentas nacionales, que, además de incorporar las contribuciones a la seguridad social, incorpora otras fuentes de ingreso de los hogares, como, por ejemplo, los beneficios no distribuidos de las empresas que son propiedad de los hogares.

La producción en forma sistemática de este tipo de mediciones permitirá a los países de la región conocer en forma más profunda las fuentes y determinantes de la desigualdad, al tiempo que resulta en un ejercicio de gran utilidad para mejorar la calidad de las fuentes estadísticas de ingresos y transparentarlas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Fuentes "Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019: resumen metodológico y resultados comparados", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/155), Santiago, CEPAL, 2022; F. Alvaredo y otros, "Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019: una revisión a partir de la combinación de fuentes de datos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/75), Santiago, CEPAL, 2022; T. Blanchet, I. Flores y M. Morgan, "The weight of the rich: improving surveys using tax data", *Journal of Economic Inequality*, vol. 20, N° 1, febrero de 2022; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019; M. De Rosa, I. Flores y M. Morgan, "Income inequality series for Latin America", *Technical Note*, N° 2020/02, World Inequality Lab, 2020; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*, París, OECD Publishing, 2013; T. Blanchet y otros, *Distributional National Accounts Guidelines: Methods and Concepts Used in the World Inequality Database*, 2021.

2. La reducción de la pobreza extrema y la pobreza resulta insuficiente para superar el deterioro ocasionado por la pandemia

En 2021, la tasa de pobreza de América Latina alcanzó el 32,3% de la población, mientras que la tasa de pobreza extrema fue del 12,9%. Por tanto, 201 millones de personas no tuvieron ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, incluidas 80 millones de personas cuyos ingresos fueron inferiores al valor de una canasta básica de alimentos.

Después de que 2020 se caracterizara por un marcado retroceso, en el que la pobreza extrema se elevó a niveles que no se habían visto por 20 años, la recuperación de la actividad económica permitió a muchos hogares volver a generar ingresos suficientes para salir de la pobreza. De esta manera, la tasa de pobreza de 2021 es 0,5 puntos porcentuales más baja que la de 2020. En el caso de la pobreza extrema no se presentó una mejora apreciable, ya que el nivel de 2021 está apenas 0,2 puntos porcentuales por debajo del de 2020.

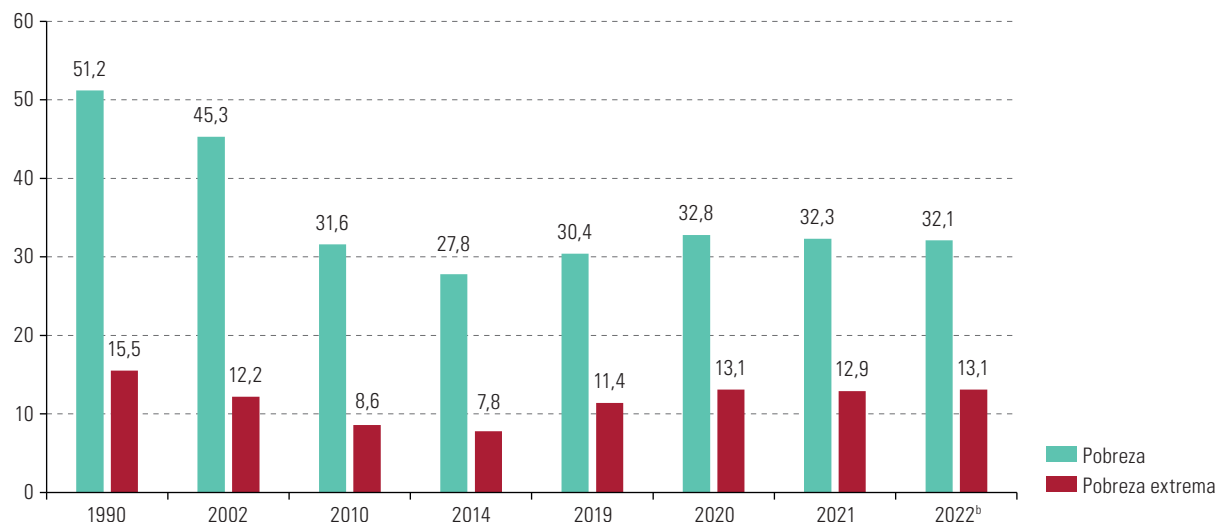
La leve disminución de estos indicadores no fue suficiente para retornar a los niveles de pobreza y pobreza extrema previos a la pandemia. La incidencia de la pobreza en 2021 supera en 1,9 puntos porcentuales la tasa de 2019 y la diferencia es de 1,5 puntos en el caso de la pobreza extrema. De esta manera, la pobreza se encuentra en su valor más alto desde principios de la década anterior, mientras que la pobreza extrema supera los registros de los últimos dos decenios, lo que da cuenta de un estancamiento significativo en el compromiso de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones asumido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

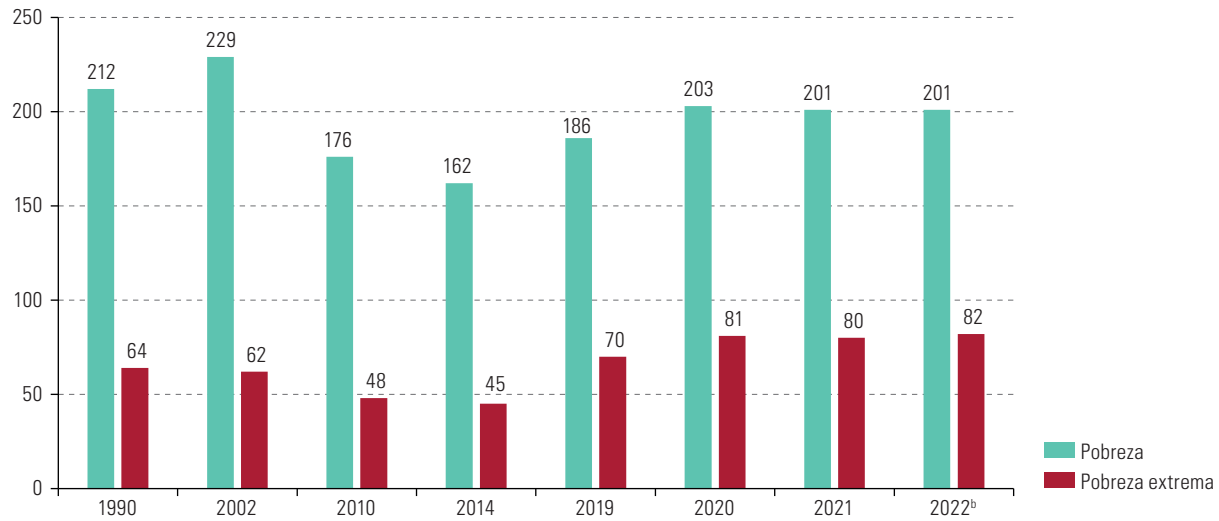
Las perspectivas para 2022 combinan dos elementos de tendencia contrapuesta. Por una parte, el crecimiento económico proyectado, aun cuando es considerablemente inferior al de 2021, debería traducirse en un incremento del empleo y las remuneraciones que reciben los hogares. Por otra parte, 2022 se ha caracterizado por una aceleración de la inflación, que merma el poder adquisitivo de los ingresos. 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 a fines de 2022 la pobreza se sitúe en un 32,1% y la pobreza extrema se ubique en un 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. Estas cifras implican que 15 millones de personas adicionales estarán en situación de pobreza, con respecto a la situación previa a la pandemia, y que el número de personas en situación de pobreza extrema será 12 millones más alto que el registrado en 2019 (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

América Latina (18 países)^a: tasas de pobreza y pobreza extrema y número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022
(En porcentajes y millones de personas)

A. Tasas (En porcentajes)



B. Número de personas*(En millones)*

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

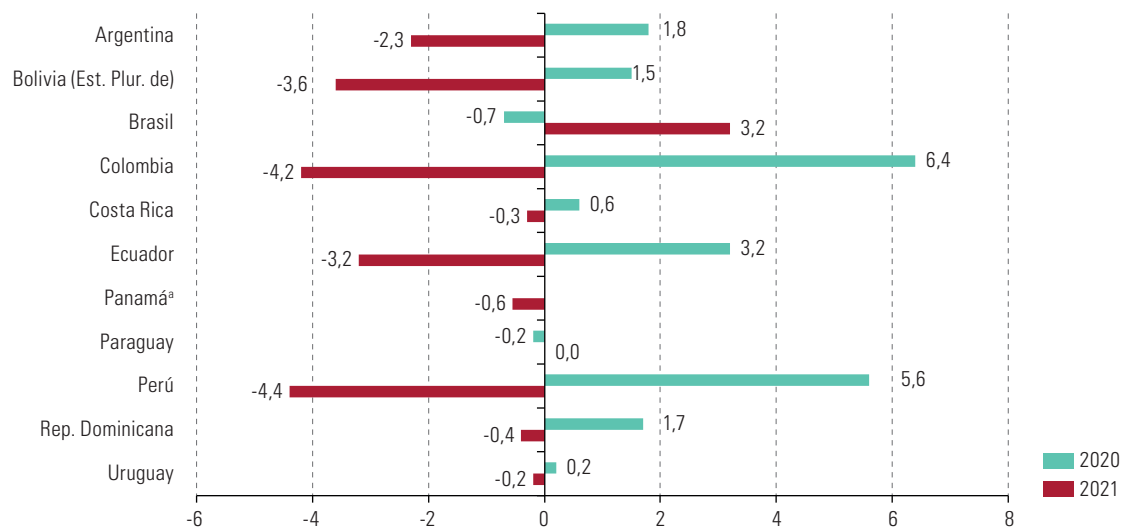
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Proyecciones.

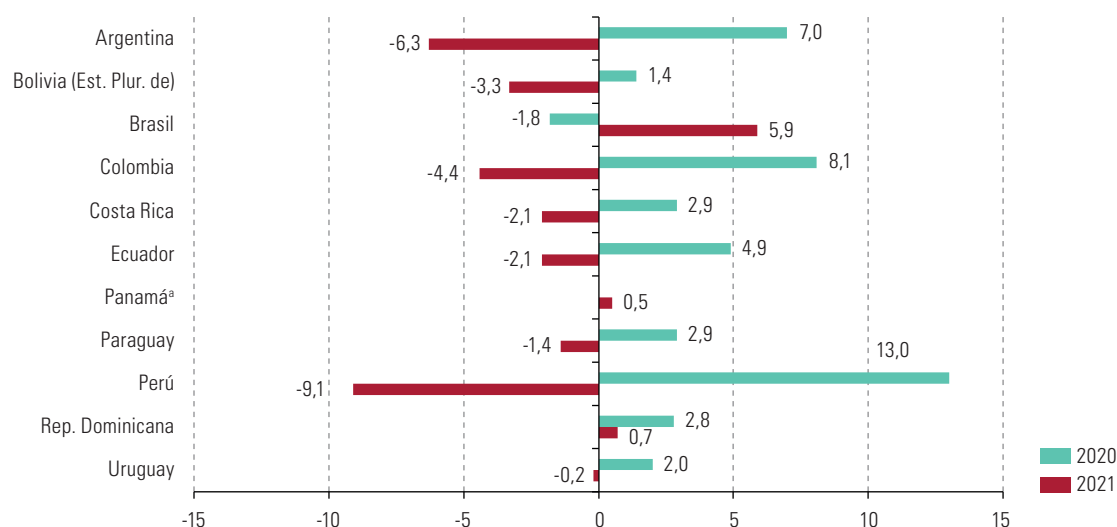
La disminución de la pobreza constatada a nivel regional en 2021 se manifestó en la mayoría de los países con información disponible a ese año. De un total de 11 países, 7 presentaron caídas de la tasa de pobreza de al menos 1 punto porcentual y 5 países tuvieron un resultado de magnitud similar en el caso de la pobreza extrema. En la mayoría de los casos, la tendencia descrita corresponde a un “rebote” después del importante aumento observado en 2020 a consecuencia de la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10

América Latina (11 países): variación anual de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2020 y 2021
(En puntos porcentuales)

A. Pobreza extrema

B. Pobreza



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

^a Panamá no cuenta con información para 2020.

Los países con las mayores disminuciones de la pobreza en 2021 —Argentina (-6,3 puntos porcentuales), Colombia (-4,4 puntos porcentuales) y Perú (-9,1 puntos porcentuales)— son los que en 2020 habían presentado los mayores aumentos. Estos países, junto con el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de), también se caracterizaron por tener las mayores reducciones de la tasa de pobreza extrema (de entre 2,3 y 4,4 puntos porcentuales).

Por su parte, el porcentaje de personas en situación de pobreza en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay disminuyó entre 1,4 y 3,3 puntos porcentuales. La pobreza extrema no tuvo un comportamiento similar en estos países: en Costa Rica y el Paraguay este indicador no registró cambios significativos, mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador tuvo una caída más pronunciada que la de la tasa de pobreza.

El Brasil fue el único país con un apreciable aumento de la pobreza extrema y la pobreza en 2021, tras haber sido también el único en el que ambos indicadores cayeron en 2020. Los aumentos observados en 2021, de 3,2 puntos porcentuales en pobreza extrema y casi 6 puntos en pobreza, superaron considerablemente las disminuciones registradas en 2020 (de 0,7 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente).

Por último, en Panamá, la República Dominicana y el Uruguay no se presentaron variaciones apreciables en los indicadores de pobreza y pobreza extrema.

Como resultado de las variaciones observadas, la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo más altas que antes de la pandemia. Tanto las estimaciones de la CEPAL como las estimaciones oficiales de los países muestran que las tasas de pobreza registradas en 2021 son superiores a las de 2019 en al menos 1 punto porcentual en la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. Si se consideran solo las estimaciones oficiales, a estos países se agregan Costa Rica y Honduras (véanse las cifras por país en el cuadro I.A1.2 del anexo y una explicación de la metodología utilizada por la CEPAL en el recuadro I.3).

Si se toma como referencia un período más lejano, como 2014 (año en que la tasa de pobreza regional alcanzó su valor más bajo), la situación actual es más favorable que en el pasado para varios países de la región. No obstante, las cifras de pobreza más recientes son más altas que las de 2014 en la Argentina, el Brasil, Colombia y el Ecuador. Esto también se cumple para la pobreza extrema en esos países, así como en Chile y Honduras (con datos de 2020 y 2019, respectivamente) (véase el gráfico I.11).

Recuadro I.3

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

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

El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como "en situación de pobreza" cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza. Las líneas de pobreza representan el nivel de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una selección de alimentos que abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta su nivel de actividad física, los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios en cada país y zona geográfica.

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

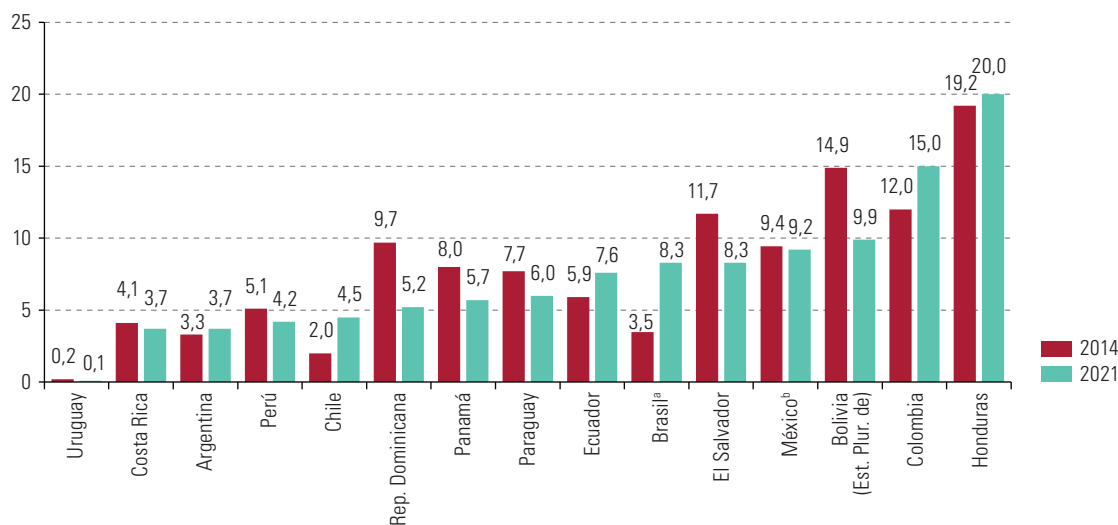
El valor de las líneas de pobreza y de pobreza extrema se actualiza anualmente según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC): la línea de pobreza extrema se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente a los bienes no alimentarios. Por lo tanto, el coeficiente de Orshansky implícito en la línea de pobreza varía año a año según la evolución relativa de los precios. El uso de deflatores de precios distintos para ambos componentes de la línea de pobreza lleva a que, en períodos en los que la inflación en los alimentos es más alta que en los demás bienes, la pobreza extrema aumente más que la pobreza.

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

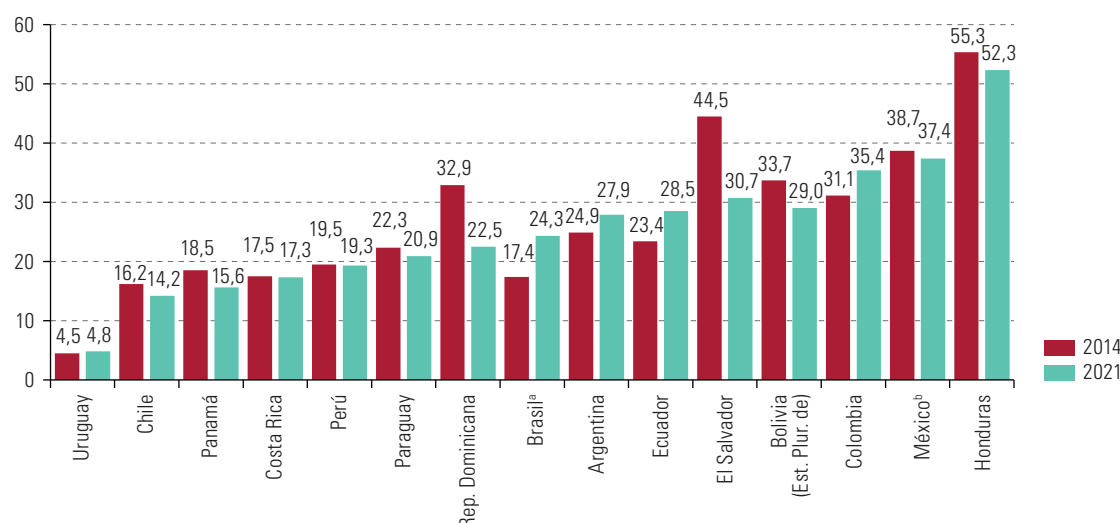
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, 2018.

Gráfico I.11

América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, 2014 y 2021
(En porcentajes)

A. Pobreza extrema

B. Pobreza



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

Nota: Las cifras de 2014 corresponden a 2013 en el caso de Chile. Las cifras de 2021 corresponden a 2020 en los casos de Chile, El Salvador y México, y a 2019 en el de Honduras.

^a En el caso del Brasil, para hacer comparable la cifra de 2014 con la de 2021, se aplicó un factor de corrección de 0,948 a la pobreza extrema y de 0,950 a la pobreza, que corresponde al efecto de los nuevos factores de expansión en la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2019.

^b En el caso de México, para hacer comparable la cifra de 2014 con la de 2020, se aplicó un factor de corrección de 1,377 a la pobreza extrema y de 1,169 a la pobreza, sobre la base de la diferencia obtenida en 2018 entre los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el Modelo Estadístico 2020 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De esta manera, los 15 países de la región que cuentan con información disponible en años recientes se distribuyen en un amplio abanico según sus niveles de pobreza: 5 países tienen incidencias de pobreza inferiores al 20%, en 6 países el indicador se encuentra entre el 20% y el 30%, y en 4 países la pobreza es igual o superior al 30%.

En el *Panorama Social de América Latina*, las variaciones de la pobreza por lo general se analizan a través de la evolución de cada una de las fuentes de ingreso en los hogares de menores recursos⁶. Desde esta perspectiva, la caída de ingresos que se había presentado en 2020 en prácticamente todos los países de la región provino de un marcado descenso de los ingresos laborales, que fue parcialmente contrarrestado por un aumento de los ingresos por transferencias monetarias del Estado.

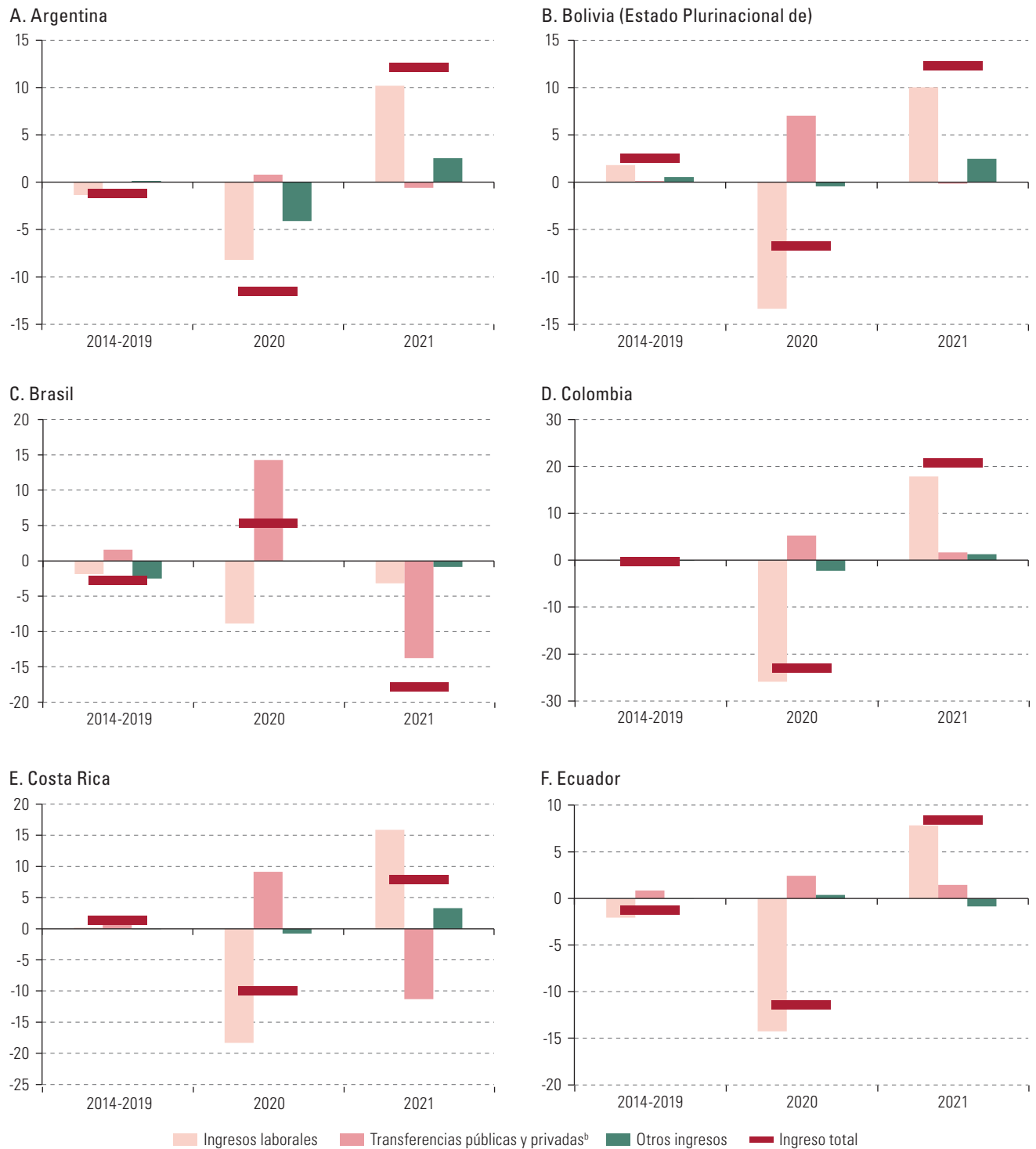
En 2021 se da el proceso inverso, con una clara recuperación de los ingresos laborales como el principal factor detrás del aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos, y la consiguiente reducción de la pobreza. Las transferencias recibidas por los hogares desde el Gobierno y desde otros hogares (como las remesas) tendieron a reducirse en varios países, como consecuencia del repliegue de los programas de emergencia implementados para hacer frente a la pérdida de ingresos durante la pandemia.

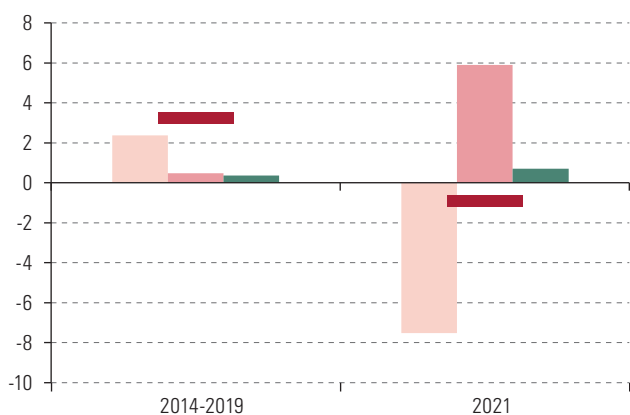
De manera concordante con la evolución de los indicadores de pobreza, los mayores incrementos reales en el ingreso per cápita de los hogares de menores recursos durante 2021 se registraron en el Perú (37%), Colombia (21%) y la Argentina (12%). En la Argentina y el Perú, el incremento de los ingresos laborales fue parcialmente contrarrestado por un descenso de las transferencias, mientras que en Colombia las transferencias contribuyeron al crecimiento del ingreso de los hogares. En los tres países, el incremento de los ingresos laborales representó al menos un 85% del aumento del ingreso total (véase el gráfico I.12).

⁶ Se utiliza el mismo porcentaje de hogares en el año inicial y final. Para definir el punto de corte de la distribución en cada país, se utilizó la tasa de pobreza del año —inicial o final— en que esta fue más alta y se añadieron 5 puntos porcentuales para tener en cuenta a los hogares que se ubican apenas por encima de la línea de pobreza.

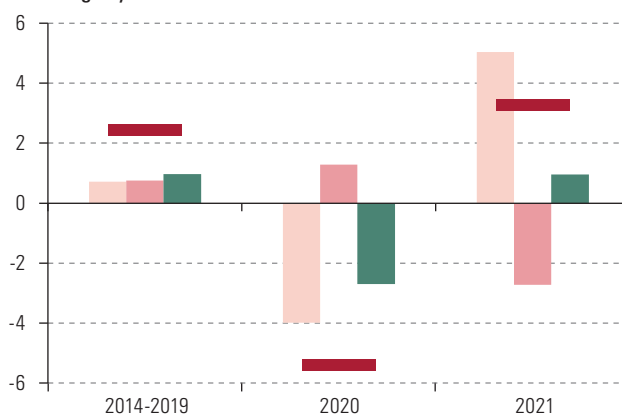
Gráfico I.12

América Latina (11 países): descomposición de la variación anual del ingreso total per cápita de los hogares de menores ingresos, por fuente de ingreso, 2014-2019, 2020 y 2021
(En porcentajes)

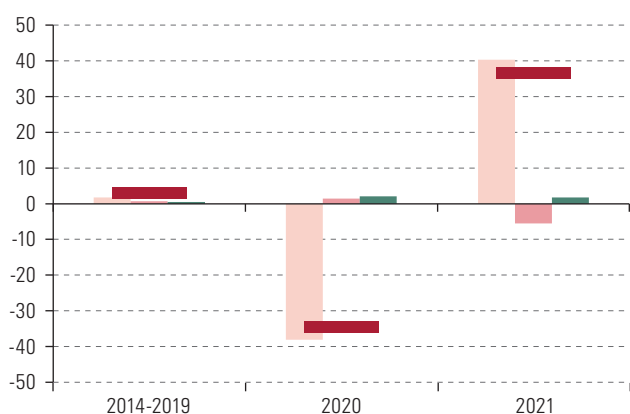


G. Panamá^a

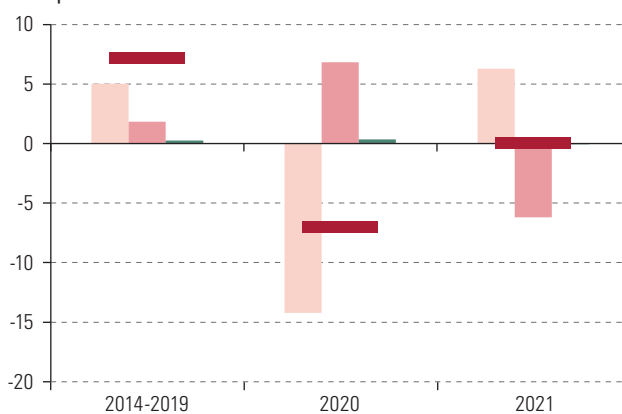
H. Paraguay



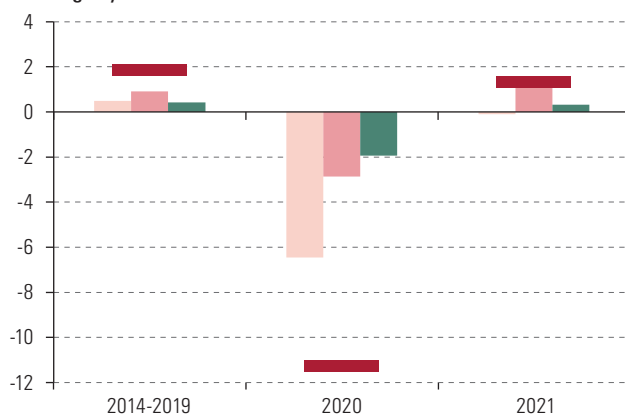
I. Perú



J. República Dominicana



K. Uruguay



■ Ingresos laborales ■ Transferencias públicas y privadas^b ■ Otros ingresos ■ Ingreso total

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

Nota: La variación del ingreso total per cápita corresponde a la suma de las contribuciones de cada fuente de ingreso. El tamaño del grupo de menores ingresos corresponde al porcentaje de personas que se indica entre paréntesis: Argentina (33%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (37%), Brasil (29%), Chile (19%), Colombia (40%), Costa Rica (22%), Ecuador (34%), El Salvador (36%), Honduras (60%), México (42%), Panamá (21%), Paraguay (26%), Perú (24%), República Dominicana (28%) y Uruguay (10%).

^a En el caso de Panamá, el dato de 2021 corresponde a la variación anualizada entre 2019 y 2021.

^b Las transferencias públicas incluyen las transferencias de emergencia implementadas durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), así como otras transferencias públicas no contributivas.

En Costa Rica y el Ecuador, el aumento de los ingresos por persona en los hogares bajo análisis bordeó el 8%, aunque con una marcada diferencia entre ambos países en el comportamiento de las transferencias. En Costa Rica, el incremento de los ingresos laborales hubiera significado un aumento del 16% en el ingreso de los hogares, pero se vio contrarrestado por la caída de las transferencias. En el Ecuador, el aumento de los ingresos laborales, apenas inferior al 8%, se vio complementado por un leve aumento de los ingresos por transferencias.

A diferencia de las situaciones descritas, en Panamá y la República Dominicana se presentaron variaciones contrapuestas de magnitud similar en los ingresos laborales y las transferencias, que resultaron en un ingreso per cápita total similar al de 2020. En la República Dominicana, el aumento en los ingresos laborales hubiera incrementado un 6% el ingreso total de no ser por la reducción de las transferencias. En el caso de Panamá, donde la información se relaciona con los cambios acumulados entre 2019 y 2021, la variación anualizada de los ingresos del trabajo por sí sola hubiera resultado en una caída del 8% del ingreso per cápita, en lugar de la caída del 1% que se registró.

La excepción del Brasil en la evolución de la pobreza en 2020 y 2021 también se manifiesta en la composición de los cambios en el ingreso de los hogares más pobres. A diferencia de los otros países mencionados, los ingresos por transferencias generaron variaciones en el ingreso total apreciablemente mayores a las que provienen del ingreso del trabajo. Por ello, así como en 2020 las transferencias contribuyeron a que la pobreza se redujera, pese a la caída en los ingresos laborales, en 2021 la reducción de esta corriente fue la que mayor peso tuvo en el descenso del ingreso de los hogares (al que contribuyó una rebaja adicional de los ingresos del trabajo).

Las elevadas variaciones observadas en 2020 y 2021 en prácticamente todos los países contrastan con lo sucedido en el período previo (entre 2014 y 2019), en el que las distintas corrientes de ingreso de los hogares de menores recursos tendieron a variar en menores magnitudes.

Una de las expresiones recurrentes de los nudos estructurales de la desigualdad de género es la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres que entre los hombres para las edades de mayor participación en el mercado laboral (20 a 59 años). En el gráfico I.13A es posible observar cómo, independientemente del nivel de pobreza de los países, la tasa de pobreza de las mujeres en el rango etario mencionado siempre es más alta que la de los hombres, con diferencias que pueden llegar a superar los 5 puntos porcentuales, como sucede en la Argentina y el Brasil. En el promedio para América Latina, la pobreza de las mujeres supera a la de los hombres en 3,4 puntos porcentuales.

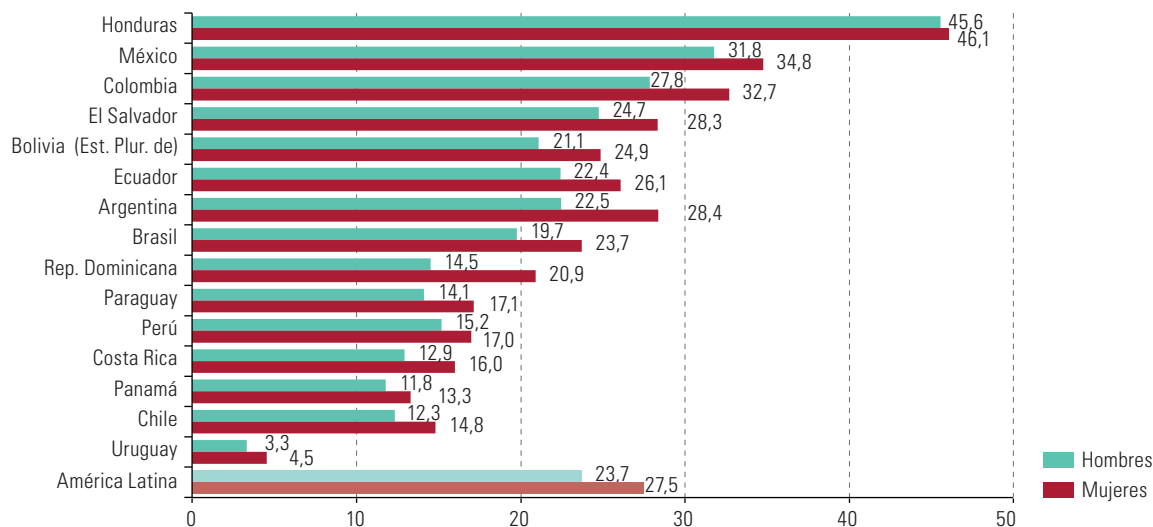
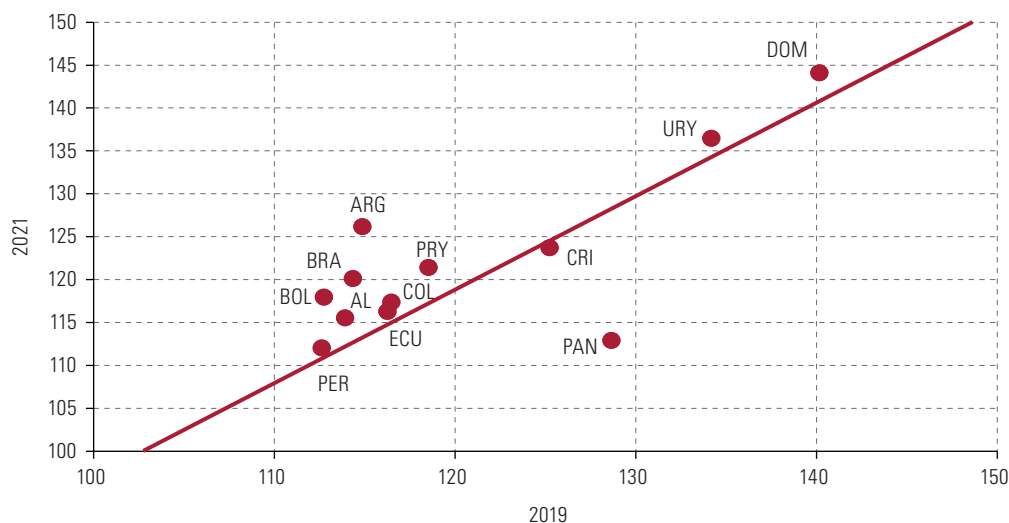
La reducción de la pobreza observada en 2021 no contribuyó a reducir las brechas de género. El índice de feminidad de la pobreza (el cociente entre las tasas de pobreza de mujeres y hombres multiplicado por 100) solo disminuyó en Panamá, mientras que en los demás países se mantuvo constante o tendió al aumento (véase el gráfico I.13B).

Gráfico I.13

América Latina (15 países): tasas de pobreza por sexo e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, alrededor de 2021
(En porcentajes e índice)

A. Tasas de pobreza

(En porcentajes)

**B. Valor del índice de feminidad de la pobreza**

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

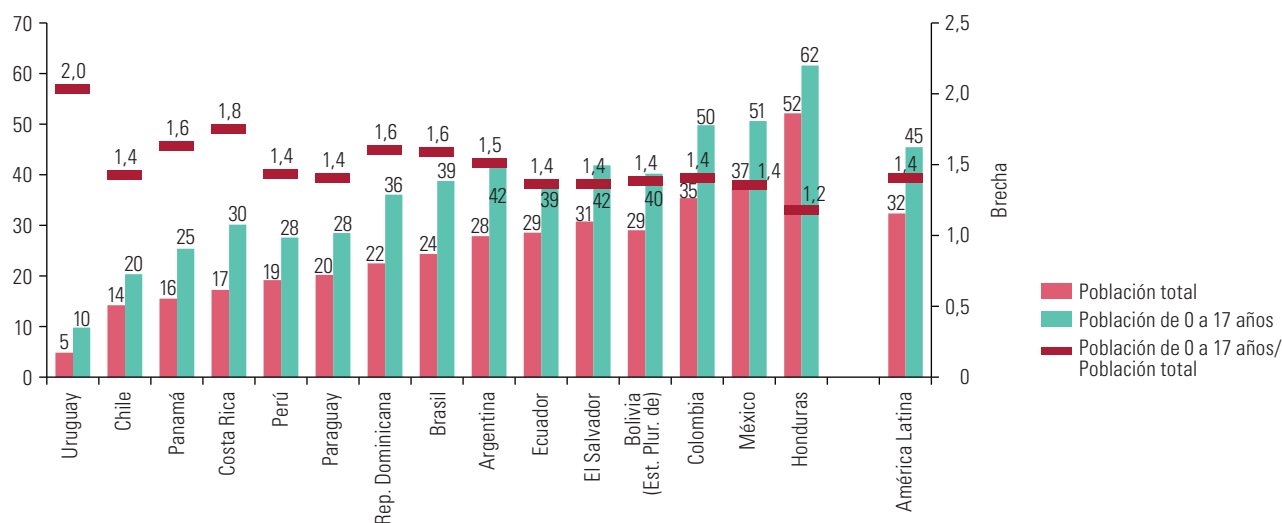
Nota: En el gráfico A, los países están ordenados según la incidencia de la pobreza total a nivel nacional. Las cifras corresponden a 2020 en los casos de Chile, El Salvador y México, y a 2019 en el de Honduras. El índice de feminidad de la pobreza, presentado en el gráfico B, corresponde al cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la tasa de pobreza de los hombres, multiplicado por 100, para las personas de 20 a 59 años.

A su vez, niñas, niños y adolescentes conforman el grupo etario más expuesto a la situación de pobreza monetaria. De acuerdo con las cifras más recientes, casi el 45% de los latinoamericanos menores de 18 años vive en condiciones de pobreza, porcentaje que excede en 13 puntos porcentuales al promedio de la población total de la región. De esos 81 millones de jóvenes en situación de pobreza, 35 millones se encuentra en situación de pobreza extrema. En Colombia, Honduras y México, la mitad o más de las personas pertenecientes a este grupo etario está en situación de pobreza, y en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador el porcentaje alcanza o

supera el 40%. En todos los países, las tasas de pobreza en este grupo superan la tasa promedio nacional, con diferencias de entre 1,2 y 2 veces. La brecha entre los niños y los demás grupos etarios tiende a ser más alta en los países con menores tasas de pobreza, aunque esto no es así en todos los casos (véase el gráfico I.14).

Gráfico I.14

América Latina (15 países): tasas de pobreza de niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años y brecha respecto de la tasa de pobreza de la población total, alrededor de 2021
(En porcentajes y número de veces)



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

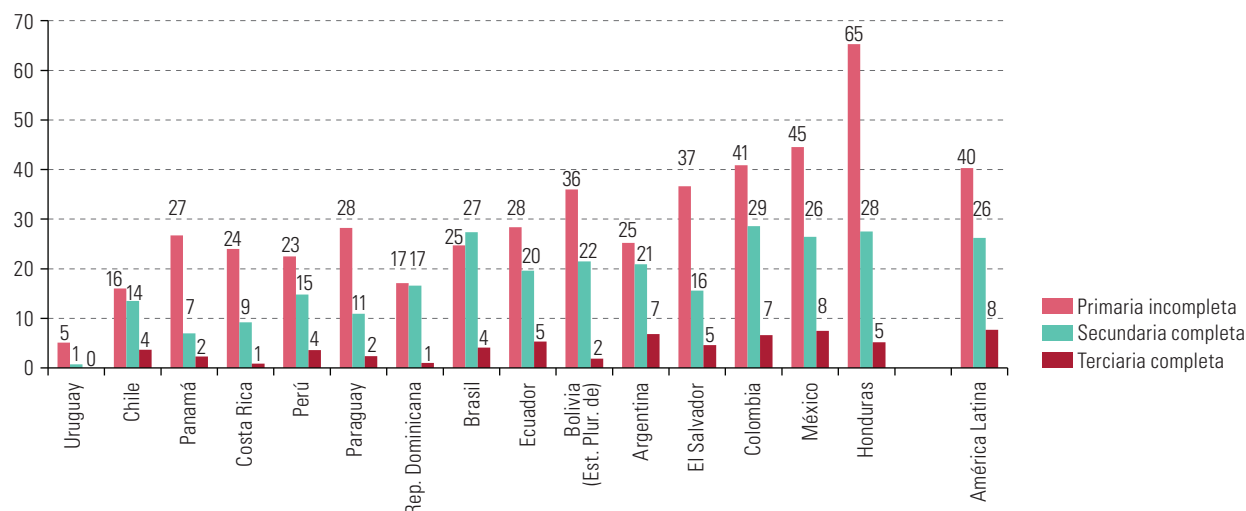
Nota: La brecha corresponde al cociente entre la tasa de pobreza de niños, niñas y adolescentes y la de la población total. Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza total a nivel nacional. Los datos corresponden a 2020 en los casos de Chile, El Salvador y México, y a 2019 en el de Honduras. Los datos de la Argentina corresponden al área urbana.

Las preocupantes cifras mencionadas revelan una extendida situación de carencia de ingresos justamente en una etapa del ciclo de vida crucial para el desarrollo de las personas. Como se muestra en la sección I.B, las privaciones que enfrentan las niñas y los niños no se limitan al ámbito monetario, sino que se manifiestan en múltiples dimensiones asociadas con el bienestar.

Como se plantea en mayor detalle en el capítulo II, la educación guarda una relación estrecha con las posibilidades de las personas de acceder a un trabajo adecuado. Cuando la población no logra adquirir las competencias necesarias para su adecuada inclusión laboral, sus posibilidades para generar los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas se ven muy limitadas. Las diferencias en la incidencia de la pobreza de las personas de 25 años y más según el nivel educativo alcanzado corroboran la importancia que tiene el logro educativo en la generación de ingresos. Entre los adultos que no completaron la educación primaria, el 40% estuvo en situación de pobreza en 2021, valor que está 14 puntos porcentuales por encima de la tasa de quienes cuentan con educación secundaria completa y 32 puntos porcentuales por encima de la tasa de quienes tienen educación superior completa. Estas diferencias se manifiestan de manera clara en todos los países de la región (véase el gráfico I.15).

Gráfico I.15

América Latina (15 países): tasas de pobreza de la población de 25 años y más, según nivel educativo, alrededor de 2021
(En porcentajes)



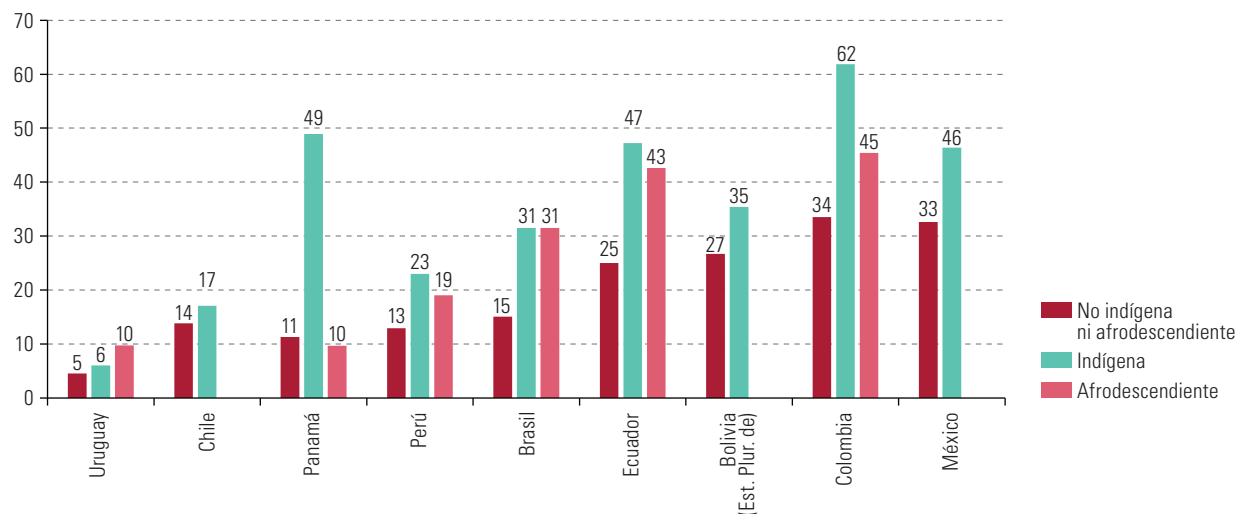
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza total a nivel nacional. Los datos corresponden a 2020 en los casos de Chile, El Salvador y México, y a 2019 en el de Honduras. Los datos de la Argentina corresponden al área urbana.

Por último, en casi todos los países de la región, las personas que declaran pertenecer a un pueblo indígena enfrentan mayores tasas de pobreza que el resto de la población. De acuerdo con la información más reciente, la tasa de pobreza de este grupo supera el 40% en Colombia, el Ecuador, México y Panamá, país donde la brecha con el resto de la población alcanza su expresión máxima en la región. Con la excepción de Panamá, la población afrodescendiente también se caracteriza por presentar tasas de pobreza mayores que las que enfrenta la población no indígena ni afrodescendiente (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16

América Latina (9 países): tasas de pobreza según condición étnica y racial, alrededor de 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).

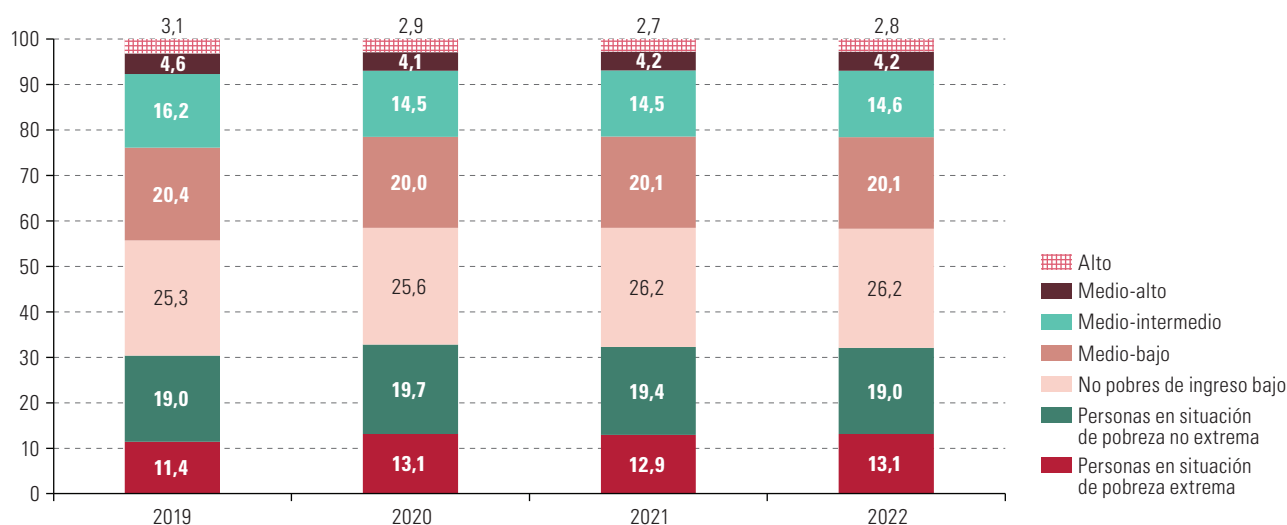
Nota: Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza total a nivel nacional. Los datos corresponden a 2020 en los casos de Chile y México. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México, la información disponible en la encuesta de hogares no permite identificar a las personas afrodescendientes.

3. Efectos de la pandemia de COVID-19 en la distribución de la población por estratos de ingreso

Los efectos económicos y sociales negativos del COVID-19 se sintieron en todos los estratos de la distribución del ingreso durante 2020⁷. En dicho año, los estratos de ingreso bajo (personas en situación de pobreza extrema, personas en situación de pobreza no extrema y personas no pobres de ingreso bajo) aumentaron su participación 2,7 puntos porcentuales en el agregado regional, mientras que los estratos de ingreso medio o superior (grupos de ingreso medio-intermedio, medio-alto y alto) disminuyeron su peso 2,4 puntos porcentuales. En números absolutos, la pandemia hizo crecer los estratos de ingreso bajo en casi 20 millones de personas y sacó a casi 13 millones de latinoamericanos de los estratos medios y altos (véase el gráfico I.17).

Gráfico I.17

América Latina (18 países)^a: distribución de la población según estratos de ingreso, 2019-2022
(En porcentajes)



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

^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).

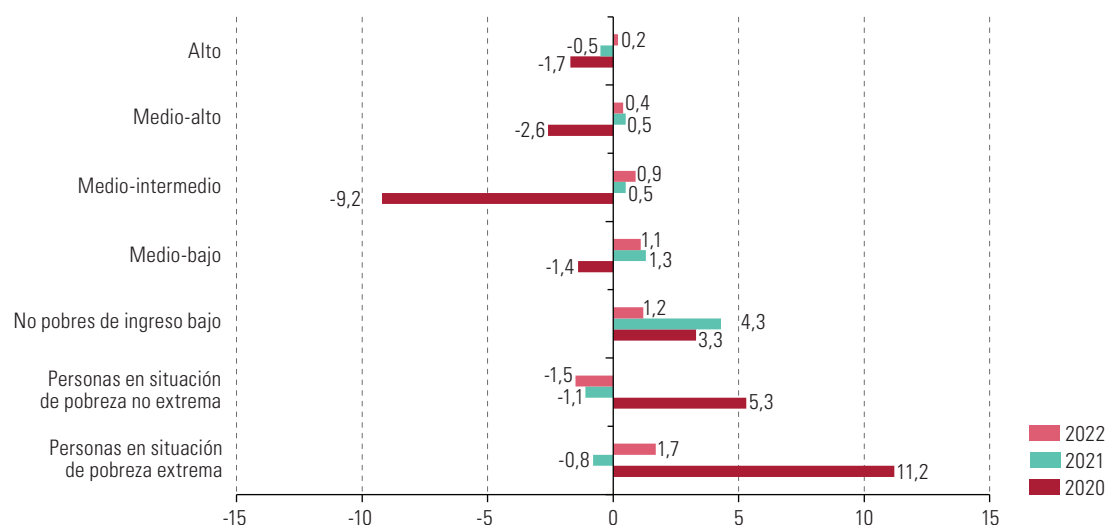
En el agregado regional, la recuperación económica registrada en 2021 no modificó sustancialmente la participación de los estratos de ingreso en la distribución. El porcentaje de población en los estratos de ingreso bajo en 2021 fue casi igual que en 2020, y lo mismo ocurrió con los estratos de ingreso medio y alto (véase el gráfico I.17). Las proyecciones para 2022 casi no indican cambios en los porcentajes que representan los distintos estratos en la distribución del ingreso.

⁷ Para analizar y caracterizar esos efectos, se segmentó la distribución del ingreso siguiendo los criterios expuestos en CEPAL (2019). Sobre la base del ingreso per cápita de los hogares se identificaron tres grandes estratos: i) estrato bajo, conformado, a su vez, por tres subgrupos: a) personas en situación de pobreza extrema (ingreso per cápita por debajo del umbral de pobreza extrema utilizado por la CEPAL), b) personas en situación de pobreza no extrema (ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza) y c) personas no pobres de ingreso bajo (ingreso per cápita por debajo de 1,8 líneas de pobreza); ii) estrato medio, integrado por tres subgrupos: a) estrato medio-bajo (umbral superior de 3 líneas de pobreza), b) estrato medio-intermedio (umbral superior de 6 líneas de pobreza) y c) estrato medio-alto (umbral superior de 10 líneas de pobreza), y iii) estrato alto, conformado por personas con un ingreso per cápita del hogar por encima de las 10 líneas de pobreza.

Sin embargo, sí hubo cambios en la cantidad de población en los diferentes estratos, puesto que aumentó la cantidad de personas no pobres de ingreso bajo y también se verificó un alza, menos importante, en el número de personas en el estrato medio-bajo. En paralelo, disminuyó el número de personas por debajo de las líneas de pobreza total y extrema. Esta tendencia positiva estuvo lejos de revertir los efectos negativos de la pandemia: en 2021 hubo más personas en situación de pobreza o pobreza extrema y menos población en los estratos de ingreso medio-intermedio y medio-alto que en 2019. Para 2022, se espera un aumento de alrededor de 1,7 millones de personas en el estrato de pobreza extrema y un alza de aproximadamente 1,2 millones de personas en el estrato de personas de ingreso bajo que no están en situación de pobreza (véase el gráfico I.18).

Gráfico I.18

América Latina (18 países)^a: variación anual de la población según estratos de ingreso, 2020, 2021 y 2022
(En millones de personas)



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

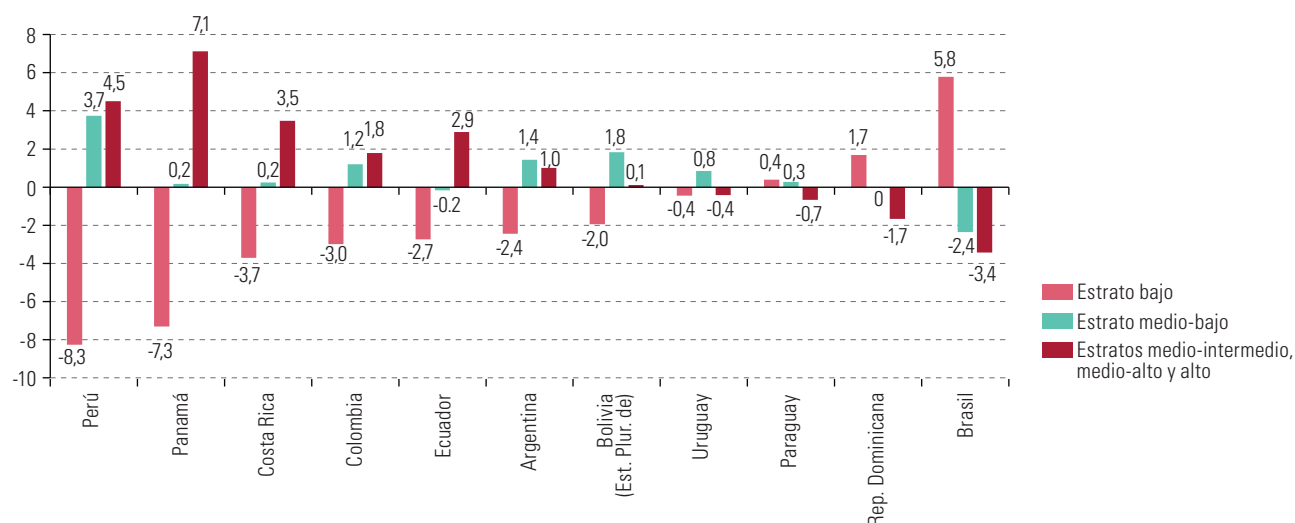
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al examinar la variación en la participación de los estratos de ingreso por países en 2021, se aprecia una tendencia hacia la reducción de la participación de los estratos de ingreso bajo y el aumento del peso de los estratos de ingreso medio o superior. Las mayores caídas en la participación de los grupos de ingreso bajo, al igual que las alzas más pronunciadas de los estratos de ingreso medio o superior, se verificaron en Panamá y el Perú. Los países más alejados de la tendencia dominante son el Uruguay, el Paraguay, la República Dominicana y, especialmente, el Brasil, donde creció mucho el estrato de ingreso bajo y disminuyó el peso de los estratos de ingreso medio y superior (véase el gráfico I.19).

Los estratos que se utilizan en este gráfico corresponden a una reagrupación de los definidos anteriormente (véase la nota al pie 7). Estrato bajo: personas en situación de pobreza extrema y de pobreza no extrema y personas no pobres de ingreso bajo. Estrato medio-bajo: personas de ingresos medio-bajos (ingresos entre 1,8 y 3 líneas de pobreza).

Gráfico I.19

América Latina (11 países): variación de la participación en el total de la población por estratos de ingreso, 2021
(En puntos porcentuales)



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

Nota: Los países están ordenados según la reducción de la participación del estrato de ingreso bajo. Los valores corresponden a las diferencias en la participación (peso) del estrato en la población total del país entre 2021 y 2020, expresadas en puntos porcentuales.

B. Carencias críticas que afectan las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes de distintos estratos de ingreso

En América Latina, el acceso a bienes y servicios que inciden en las oportunidades de aprendizaje es muy desigual entre niñas, niños y adolescentes de hogares con distintos niveles de ingreso. Las niñas y niños en situación de pobreza son los más afectados por las privaciones críticas en la vivienda debidas, entre otros factores, al bajo logro educativo de sus padres o de los adultos responsables y a la falta de Internet y computadora en el hogar. Las niñas y niños del estrato no pobre de ingreso bajo son el segundo grupo más afectado, y la pertenencia al estrato medio-bajo tampoco garantiza niveles suficientes de acceso, puesto que en este grupo también existen las privaciones críticas. Estos elementos ponen de manifiesto la necesidad de contar con políticas multisectoriales para abordar los desafíos educativos, que deben atender especialmente a niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza, sin excluir a los estratos medios.

Las investigaciones empíricas han mostrado sistemáticamente que uno de los predictores más importantes de los resultados escolares y de la inserción laboral posterior de niñas, niños y adolescentes está constituido por las condiciones socioeconómicas de sus familias, incluidas tanto las insuficiencias en el ingreso como las carencias críticas de bienes y servicios básicos en el hogar (OCDE, 2019; CEPAL, 2011; Kaztman, 2011). Las niñas, niños y adolescentes que se ven afectados simultáneamente por privaciones en distintos ámbitos del bienestar verán más afectadas sus oportunidades educativas⁸.

⁸ La superposición de privaciones tiene peores efectos en el bienestar de niñas, niños y adolescentes (De Neubourg y otros, 2012).

A esto debe agregarse que el confinamiento implementado como respuesta a la pandemia de COVID-19 agudizó los efectos adversos de algunas privaciones sobre su educación y el bienestar de la población en general.

En esta sección se presenta información reciente sobre la incidencia de algunas privaciones críticas que influyen directa o indirectamente en las oportunidades y los resultados educativos de niñas, niños y adolescentes, considerando distintos estratos de ingreso. Las privaciones críticas analizadas son: i) las carencias en los servicios y la materialidad de la vivienda, ii) el hacinamiento, iii) el bajo logro educativo de los adultos del hogar y iv) la carencia de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como Internet y computadora. En lugar de los siete estratos que habitualmente se analizan en el *Panorama Social de América Latina*, se conforman cuatro estratos que agrupan los extremos de la distribución a fin de evitar la pérdida de representatividad de la información de las encuestas de hogares, que resulta de acotar la población de referencia a las personas menores de 18 años⁹.

1. Privaciones en la materialidad y los servicios de la vivienda

Una vivienda adecuada significa que niñas, niños y adolescentes dispongan de servicios apropiados de agua y saneamiento, tengan energía limpia para la cocción de alimentos, la calefacción y el alumbrado, y estén protegidos de las inclemencias climáticas (frío, humedad, calor, lluvia, viento) (ACNUDH, 2009). Las privaciones en los servicios y la materialidad de la vivienda afectan los resultados educativos, ya que se necesitan entornos saludables y seguros para el aprendizaje (Cunningham y MacDonald, 2012). Para la CEPAL (2011), las viviendas que presentan carencias en infraestructura básica erosionan la capacidad de las familias para atender las necesidades esenciales de niñas, niños y adolescentes, lo que atenta contra la generación de las condiciones apropiadas para que asistan regularmente a la escuela y logren los aprendizajes requeridos.

El agua y el saneamiento inadecuados suelen generar problemas de salud (y también nutricionales), que pueden afectar la asistencia, la comprensión y el rendimiento escolar (Kaztman, 2011). Los niños, y especialmente las niñas, pueden emplear mucho tiempo recorriendo amplias distancias para obtener agua y combustible (Njoh y otros, 2018), lo que reduce el tiempo disponible para las actividades escolares (Ortiz-Correa, Resende Filho y Dinar, 2016). La electricidad es necesaria para estudiar con iluminación adecuada (Njoh y otros, 2018) y su falta impide o dificulta el uso de computadoras y la conexión a Internet.

Con respecto a los datos sobre la relación entre las privaciones en la vivienda y los resultados educativos, un estudio sobre 27 países en desarrollo (incluidos el Perú y la República Dominicana) encontró que las privaciones en combustible, saneamiento, agua, electricidad y materialidad de la vivienda incrementan la correlación entre el logro educativo de los padres y el de sus hijos (Momo, Cabus y Groot, 2021). En un estudio correlacional sobre 17 países de América Latina, Kaztman (2011) encontró que las privaciones en agua, saneamiento y materialidad de la vivienda, analizadas tanto por separado como en la forma de un índice sintético, se asocian con el rezago escolar¹⁰ y sugirió que las carencias en la materialidad de la vivienda y el saneamiento podrían explicar más la extraedad escolar que el ingreso monetario.

⁹ Se consideran los siguientes estratos: i) pobres, con ingreso per cápita del hogar inferior a la línea de pobreza monetaria; ii) no pobres de ingreso bajo, con ingreso per cápita igual o mayor que 1 línea de pobreza y menor que 1,8 veces la línea de pobreza; iii) estrato medio-bajo, con ingreso per cápita igual o mayor que 1,8 veces la línea de pobreza y menor que 3 veces la línea de pobreza; iv) estrato intermedio o alto, con ingreso per cápita igual o mayor que 3 veces la línea de pobreza. Considerando la clasificación originalmente elaborada por la CEPAL (2019), el estrato intermedio o alto incluye a los estratos medio-intermedio, medio-alto y alto, mientras que el estrato pobre incluye a los estratos de pobreza no extrema y de pobreza extrema.

¹⁰ El rezago escolar se mide obteniendo la diferencia entre la edad de los niños o jóvenes que asisten a un determinado grado y la edad que deberían tener quienes asisten a dicho grado (la edad "oficial" de asistencia). En este caso, se ocupa como criterio de privación más de 2 años de extraedad.

Alrededor de 2021, las privaciones críticas en la materialidad de la vivienda y en los servicios de agua, saneamiento y energía afectaban desproporcionadamente a las niñas, niños y adolescentes del estrato más pobre de ingresos (véanse más detalles sobre la medición de las privaciones críticas en la vivienda en el recuadro I.4). En 8 de 17 países latinoamericanos, más del 60% de los menores de 18 años del estrato más pobre presentaba al menos una privación crítica, apreciándose valores muy altos en Nicaragua (90%), Guatemala (89%), Honduras (80%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (73%) y el Paraguay (72%). Las tasas más bajas de privaciones críticas entre los menores de 18 años en hogares bajo la línea de pobreza por ingresos se observaron en Chile (9%), el Uruguay (15%) y Costa Rica (17%) (véase el gráfico I.20).

Recuadro I.4

Medición de privaciones críticas

La medición de las privaciones críticas en la materialidad y los servicios de la vivienda (agua, saneamiento y energía) se basa en definiciones de carencia ampliamente utilizadas en América Latina, ya sea en estudios de alcance regional (CEPAL/UNICEF, 2010; CEPAL, 2013 y 2014) o en los índices de pobreza multidimensional de los países (véase una revisión en Santos, 2019) y en las mediciones de pobreza infantil (Espindola y otros, 2017). En el caso del agua, se definió como deseable para las zonas urbanas el acceso a agua de cañería o red u otra fuente de agua mejorada (por ejemplo, pozo protegido) dentro del terreno. Para las áreas rurales, se planteó como umbral el acceso a fuentes mejoradas que aseguren una suficiencia básica del suministro, sin que la fuente deba estar dentro del terreno. En cuanto al saneamiento, se consideró privados de este servicio en áreas urbanas a niñas, niños y adolescentes que habitan viviendas que no tienen servicio higiénico o que tienen una evacuación, pero esta no se encuentra conectada a red de alcantarillado o fosa séptica, o que son miembros de hogares que comparten baño con otros hogares. En las áreas rurales las categorías de privación son las mismas, exceptuándose a quienes cuentan con letrinas mejoradas. En lo que se refiere a la materialidad de la vivienda, se utilizó una noción de privación basada en los materiales irrecuperables, a los que se adicionaron algunos materiales no rudimentarios sin el tratamiento de terminación necesario (por ejemplo, paredes no revestidas o piso de madera burda o no tratada). Las definiciones empleadas fueron las siguientes:

- Materialidad de la vivienda: materiales irrecuperables o no tratados en techo, paredes o piso.
- Agua: en área urbana, red pública fuera del terreno, pozos no protegidos o sin bomba a motor, fuente móvil, agua de lluvia y agua de superficie; en área rural, agua de superficie, agua de lluvia, fuente móvil, pozo no protegido o agua de pozo con pozo negro.
- Saneamiento: en área urbana, evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica, baño compartido o sin servicio higiénico; en área rural, ausencia de servicio higiénico, baño compartido, pozo negro, letrinas sin tratamiento o evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar.
- Energía: cocina con combustible tóxico (leña, carbón, desechos o parafina) o falta de electricidad en la vivienda.

En lugar de analizar las carencias por separado, y a los efectos de resumir y dar mayor robustez a la medición, se construyó un índice compuesto de privación crítica en la materialidad y servicios de la vivienda, en el que se agregaron las distintas privaciones. El índice está equiponderado, siguiendo la práctica habitual en este tipo de mediciones. Los niños y adolescentes en hogares con al menos una de las carencias mencionadas se encuentran en situación de privación crítica.

Para determinar la contribución de las distintas carencias a la privación total en la materialidad y servicios de la vivienda, se aplicó el método de descomposición propuesto por Alkire y Foster (2011). Se calculó la medida de privación total M_o , que resulta de la multiplicación de la incidencia (H) de la privación crítica total (H es igual a q/n , donde q es el número de niños y adolescentes con al menos una privación crítica) por la intensidad (A) de la privación total, donde A es igual a $\sum_{i=1}^n c_i(k)/q$, o el puntaje medio (ponderado) de privación total entre los menores de 18 años en hogares con al menos una carencia. La medida M_o puede descomponerse por indicador, ya que el M_o total se expresa como la suma ponderada de la proporción de la población identificada en situación de privación crítica total y privada en cada indicador. La contribución porcentual de cada indicador a la privación crítica total se estima como la tasa de recuento multiplicada por su peso relativo, dividida por el M_o total.

Tradicionalmente, en América Latina el hacinamiento se ha medido a partir de la relación entre la cantidad de miembros del hogar y el número de habitaciones (cuartos) disponibles o efectivamente utilizadas para dormir en la vivienda, sin considerar la composición demográfica del hogar (Villatoro, 2017; Santos, 2019). En este ejercicio, se construyó un indicador basado en la medición de la Unión Europea^a, que define umbrales de privación vinculados a la composición demográfica

del hogar (edad y género). Los umbrales de privación utilizados fueron los siguientes: jefe o jefa con pareja o cónyuge: más de dos personas por cuarto; si tiene 18 años o más y no tiene pareja: más de una persona por cuarto; niños del mismo sexo entre 12 y 17 años: más de dos personas por cuarto; niños de 12 a 17 años de distinto sexo: más de una persona por cuarto, y menores de 12 años: más de dos personas por cuarto. Para el cálculo del indicador se estimó, para cada hogar, la cantidad de cuartos mínimos requeridos de acuerdo con su composición demográfica, y después se contrastó esa cifra con el número total de cuartos efectivamente disponibles para el hogar. En los países donde se pregunta por los cuartos en la vivienda (Costa Rica, Honduras, México, Paraguay y Perú) y no por los cuartos disponibles para el hogar, se calculó el hacinamiento sobre la base de la información de personas y cuartos para toda la vivienda.

Por último, en la región, la medición habitual del bajo logro educativo se ha efectuado con umbrales diferenciados por grupos de edad, atendiendo a los cambios en el desempeño del sistema educativo a lo largo de las distintas generaciones (CEPAL, 2014; Santos, 2019). Siguiendo este enfoque, en este caso se utilizan los siguientes umbrales de logro educativo diferenciados por la edad: i) 18 a 29 años: secundaria completa; ii) 30 a 59 años: primer ciclo de secundaria completo, y iii) 60 años y más: conclusión de al menos cuatro años de educación primaria. Los años de educación correspondientes a los ciclos de la educación primaria y secundaria se definieron en cada país en virtud de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)^b.

En esta medición, se consideró como adultos responsables del hogar al jefe o la jefa de hogar y su cónyuge. Existe bajo logro educativo cuando el jefe o la jefa de hogar y su cónyuge no alcanzan los umbrales de logro educativo definidos según su grupo de edad. Si no hay cónyuge, se utilizó la información del jefe o la jefa de hogar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago, 2010; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago, 2013, y *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014; Santos, M. E., "Indicadores no monetarios para el seguimiento de las metas 1.2 y 1.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: estándares, disponibilidad, comparabilidad y calidad" *serie Estudios Estadísticos*, N° 99 (LC/TS.2019/4), Santiago, CEPAL, 2019; E. Espíndola y otros, "Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/31), Santiago, CEPAL, 2017; S. Alkire y J. Foster, "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7-8, agosto de 2011; y P. Villatoro, "Indicadores no monetarios de carencias en las encuestas de los países de América Latina: disponibilidad, comparabilidad y pertinencia", *serie Estudios Estadísticos*, N° 93 (LC/TS.2017/130), Santiago, CEPAL, 2017.

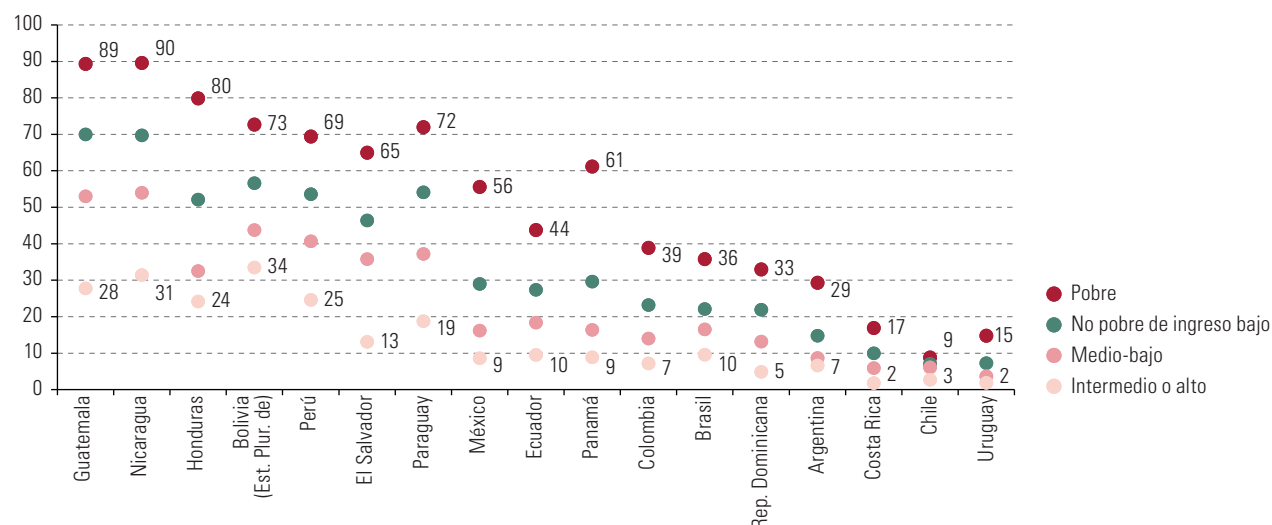
^a Véase [en línea] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate.

^b Véase [en línea] <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf>.

Gráfico I.20

América Latina (17 países): privación crítica en la materialidad y los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021

(En porcentajes de menores de 18 años que presentan al menos una privación crítica)



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

Nota: Los países están ordenados según la incidencia de la privación crítica en toda la población menor de 18 años. La incidencia total de la privación crítica en cada país es igual a la suma ponderada de las incidencias por estratos de ingreso. Se incluyen las privaciones críticas en materialidad de la vivienda, agua, saneamiento y energía. Se considera en situación de privación crítica a los niños y adolescentes que viven en hogares con al menos una de las carencias mencionadas. Los datos corresponden a 2014 en los casos de Guatemala y Nicaragua, a 2019 en los del Brasil y Honduras, y a 2020 en los de El Salvador y México.

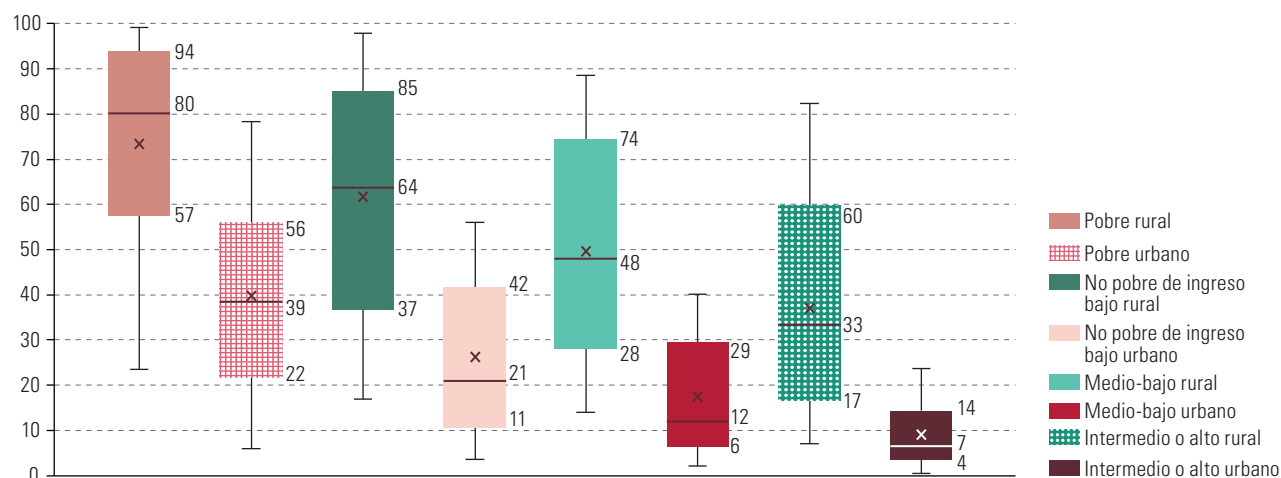
En algunos países, las privaciones críticas en el acceso a servicios básicos y la materialidad de la vivienda también afectan mucho a los niños y adolescentes de los estratos no pobre de ingreso bajo y medio-bajo. En el estrato no pobre de ingreso bajo, la incidencia de las privaciones críticas en los niños y adolescentes fue igual o mayor al 50% en seis países. Por su parte, las privaciones críticas afectaron a los menores de 18 años del estrato medio-bajo en una proporción igual o mayor al 40% en cuatro países (Nicaragua, Guatemala, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú). A su vez, las privaciones críticas también existen en el estrato intermedio o alto: en cinco países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua, Guatemala, Perú y Honduras), la incidencia de la privación crítica supera el 20% entre los menores de 18 años.

Costa Rica, el Uruguay y Panamá presentan la mayor disparidad en la incidencia de las privaciones críticas entre los estratos extremos de la distribución; las razones entre el estrato pobre y el estrato intermedio o alto llegan a 9,4, 7,8 y 6,9 veces, respectivamente. En los dos primeros países, la amplitud de las diferencias entre estratos se explica por la baja incidencia de las privaciones críticas en el estrato de mayores ingresos. Las menores disparidades se aprecian en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2,2 veces), el Perú (2,8 veces) y Nicaragua (2,9 veces). En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, la poca distancia entre los estratos extremos se debe a que ambos países presentan las más altas incidencias de privaciones críticas en el estrato de ingresos intermedio o alto en la región (un 34% y un 31%, respectivamente).

Las privaciones críticas son mucho más prevalentes en las áreas rurales que en las urbanas, situación que se verifica en todos los estratos de ingreso y en los 16 países con datos. En el agregado regional, las mayores incidencias de las privaciones críticas tienen lugar entre niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales y pertenecen a los estratos pobre y no pobre de ingreso bajo (medianas regionales del 80% y el 64%, respectivamente). A su vez, los menores de 18 años que viven en zonas urbanas y pertenecen al estrato pobre presentan una mediana regional de privación crítica del 39%, más baja que la experimentada por sus pares de zonas rurales del estrato medio-bajo (mediana del 48%) y solo 5 puntos porcentuales mayor que la tasa de privación crítica entre los menores de 18 años de ingreso intermedio o alto de zonas rurales. Los menores niveles de privación crítica se verifican en niñas, niños y adolescentes del estrato intermedio o alto (véase el gráfico I.21).

Gráfico I.21

América Latina (16 países)^a: privación crítica en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda, por estratos de ingreso y zona de residencia, menores de 18 años, alrededor de 2021
(En porcentajes de menores de 18 años con privación crítica, medianas y desviaciones regionales)



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

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

^a Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, los del Brasil y Honduras a 2019, y los de El Salvador y México a 2020.

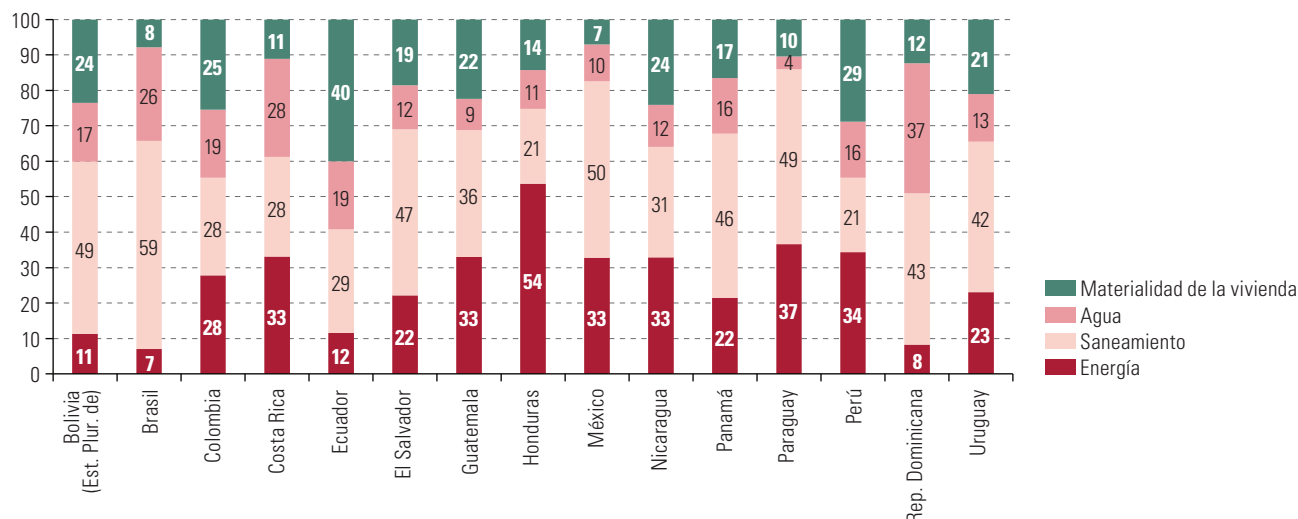
Los países donde niñas, niños y adolescentes de zonas rurales pertenecientes al estrato medio-bajo se ven afectados por una incidencia sustancialmente mayor de privación crítica en la materialidad y los servicios de la vivienda que sus pares de zonas urbanas en situación de pobreza por ingresos son el Brasil, el Perú, Colombia y Chile (diferencias de 35, 33, 23 y 21 puntos porcentuales, respectivamente). A su vez, las diferencias entre ambos grupos se sitúan entre 10 y 20 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá, El Salvador y Honduras. Ahora bien, esto no significa que entre las niñas, niños y adolescentes de zonas urbanas que no están en situación de pobreza no existan las carencias críticas; la mediana regional de incidencia de privaciones críticas entre los menores de 18 años que viven en zonas urbanas y son no pobres de ingreso bajo alcanza al 21%, y las tasas más altas se verifican en Guatemala, Nicaragua y Bolivia (Estado Plurinacional de) (un 56%, un 52% y un 47%, respectivamente). De modo que identificar a las personas en situación de pobreza solamente en virtud del ingreso invisibiliza carencias, especialmente en zonas rurales.

Una de las posibilidades que provee la utilización de un índice compuesto es la determinación del aporte de cada uno de los indicadores a la privación crítica total experimentada por niñas, niños y adolescentes (véase el recuadro I.4). Alrededor de 2021, el saneamiento es la carencia que más contribuye a la privación crítica total en la materialidad y los servicios de la vivienda entre las personas menores de 18 años en América Latina (mediana regional del 39%). A esta le siguen las privaciones en energía (mediana regional del 26%), en la materialidad de la vivienda (19%) y en el agua (17%). Este ordenamiento tiende a replicarse entre los distintos estratos de ingreso, pero con la particularidad de que el aporte de la materialidad precaria de la vivienda a la privación crítica total es mayor en el estrato pobre (mediana regional del 22%) que en los estratos no pobre de ingreso bajo (16%) y de ingreso medio-bajo (9%). A nivel del agregado regional, en el resto de las privaciones no se aprecian mayores diferencias entre los estratos de ingreso.

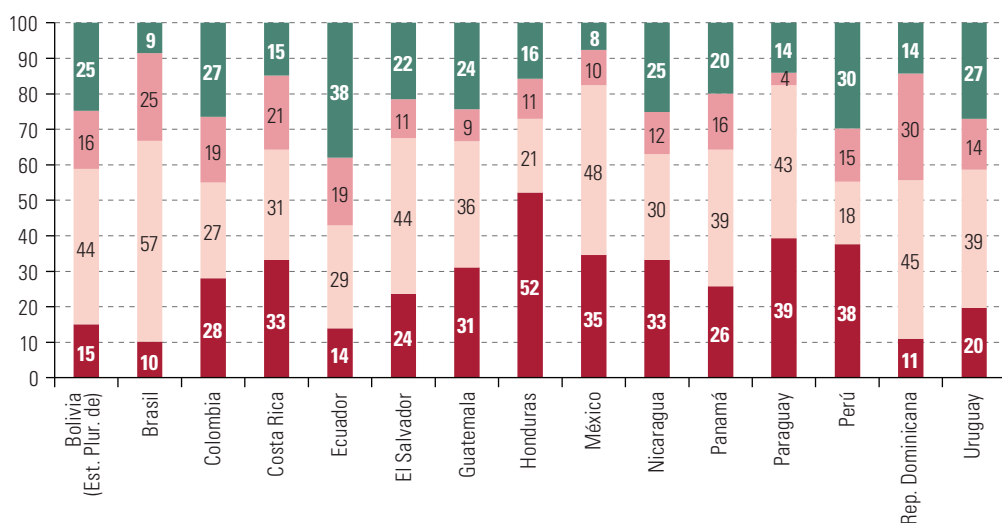
Gráfico I.22

América Latina (15 países): contribución de las distintas carencias a la privación crítica total en la materialidad o los servicios básicos de la vivienda, total y por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021
(En porcentajes de contribución de cada indicador a la privación total)

A. Total



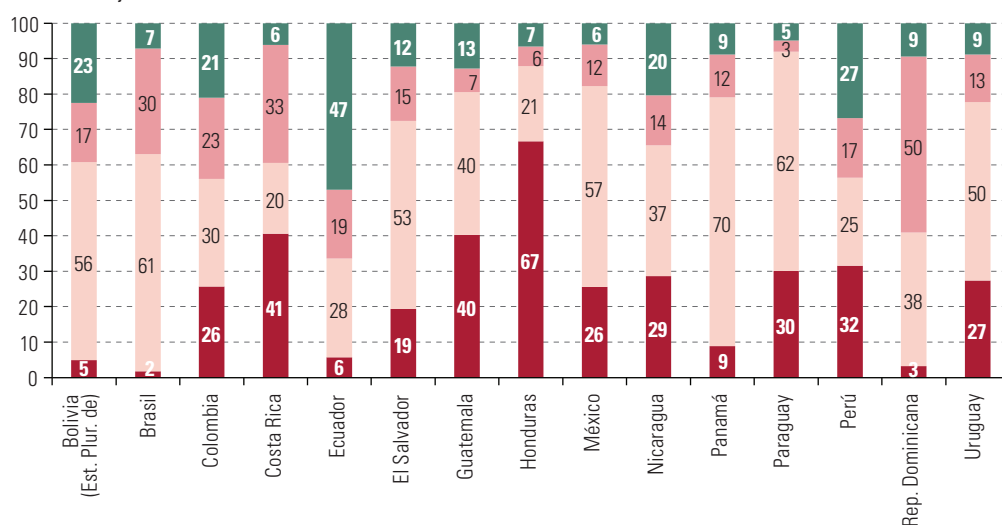
B. Pobre



C. No pobre de ingreso bajo



D. Medio-bajo



Materialidad de la Vivienda
Agua
Saneamiento
Energía

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

Nota: Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, los del Brasil y Honduras a 2019, y los de El Salvador y México a 2020.

2. Hacinamiento

El hacinamiento significa espacio insuficiente para quienes habitan una vivienda, lo que afecta su privacidad y autonomía. Los mecanismos a través de los cuales el hacinamiento puede influir en los resultados escolares son variados. En primer lugar, la insuficiencia de espacio en la vivienda hace más difícil que niñas, niños y adolescentes puedan hacer las tareas escolares y limita las oportunidades para que puedan reflexionar, elaborar sus propias ideas y desarrollar destrezas cognitivas. En segundo término, cuando hay hacinamiento, los espacios públicos se convierten en los principales lugares de encuentro con los pares, con lo que se incrementan los riesgos de consumo de drogas y alcohol, así como de conductas antisociales. Como tercer punto, la falta de intimidad y privacidad tiene efectos disruptivos en la convivencia familiar y puede traducirse en problemas de salud mental, abuso y violencia (Kaztman, 2011). Este último punto debe tenerse especialmente en cuenta en el contexto de la pandemia de COVID-19, puesto que el hacinamiento, las restricciones a la movilidad y el confinamiento pudieron haber incrementado sustancialmente los niveles de ansiedad y estrés en niñas, niños y adolescentes, así como en sus cuidadores (CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN, 2020). El cierre prolongado de las escuelas durante la pandemia trasladó el proceso educativo al espacio del hogar, lo que agudizó brechas de oportunidad de continuidad en los procesos de aprendizaje.

Hay bastante evidencia empírica sobre la relación entre el hacinamiento y distintos indicadores educativos. El hacinamiento genera una contaminación acústica que dificulta la concentración y afecta los resultados de aprendizaje (Zhang y Navejar, 2018). Lopoo y London (2016), a partir de los datos del estudio de panel de la dinámica del ingreso realizado en los Estados Unidos, observan que el hacinamiento influye en la conclusión de la secundaria a los 19 años y en el logro educativo total a los 25 años. En la Argentina, Echart y otros (2006) encuentran que el hacinamiento incide en el desempeño escolar. Contreras, Delgadillo y Riveros (2019), usando datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2006 (SERCE 2006), concluyen que el hacinamiento reduce el rendimiento escolar entre los estudiantes de sexto grado de 15 países de América Latina. Kaztman (2011), en un estudio sobre 17 países latinoamericanos, señala que el hacinamiento se correlaciona con el rezago escolar y sugiere que la incidencia del hacinamiento en los resultados educativos podría ser mayor que la del ingreso y la del logro educativo de la madre.

Lamentablemente, la región está lejos de lograr que niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos que pertenecen a los estratos de menores ingresos, cuenten con espacio suficiente en sus viviendas (véanse más detalles sobre la medición del hacinamiento en el recuadro I.4). Alrededor de 2021, en 13 de 17 países, el hacinamiento llegó al 45% o más entre los menores de 18 años del estrato pobre, verificándose las mayores incidencias en Guatemala (91%), Nicaragua (75%), México (68%) y Panamá (68%). Entre los adolescentes y niños no pobres de ingreso bajo, la incidencia del hacinamiento superó el 40% en diez países, mientras que en el estrato medio-bajo las tasas de hacinamiento superaron el 30% en nueve países. En el estrato de ingreso intermedio o superior, el hacinamiento sobrepasó el 15% en seis países (véase el gráfico I.23).

Los países que presentan mayor disparidad en la incidencia del hacinamiento entre los estratos pobre e intermedio o alto fueron Costa Rica, el Uruguay, Chile y la Argentina (las razones entre estratos son de 24,1, 19,2, 11,3 y 10,5 veces, respectivamente). En estos países, la distancia se explica porque en el estrato más acomodado, la incidencia del hacinamiento es bastante inferior a la mediana regional. Por su parte, en el Perú, Guatemala y Bolivia (Estado Plurinacional de) se verificó la menor disparidad en el hacinamiento entre los estratos extremos (las razones son de 2,8, 2,8 y 3,3 veces, respectivamente).

Gráfico I.23

América Latina (17 países): hacinamiento por estratos de ingreso, menores de 18 años, alrededor de 2021
(En porcentajes de menores de 18 años en hogares con hacinamiento)



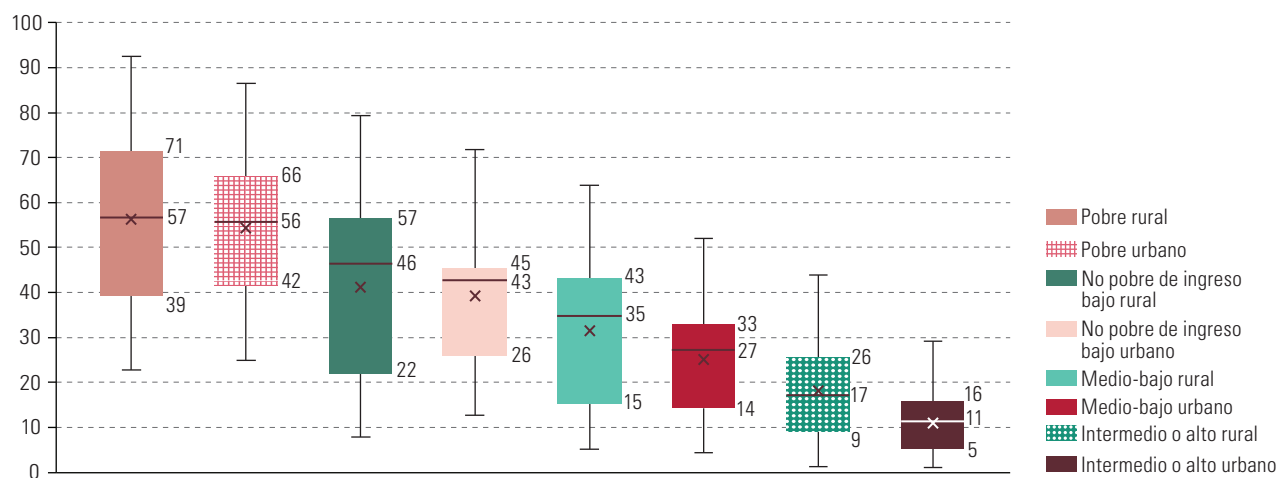
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Los países están ordenados según la incidencia del hacinamiento en la población menor de 18 años. Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, los del Brasil y Honduras a 2019, y los de El Salvador y México a 2020.

En general, en América Latina, las diferencias en el hacinamiento por área de residencia son mucho menores que las apreciadas para las privaciones críticas en la materialidad y los servicios en la vivienda. Por ejemplo, entre las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza no se verifican diferencias sustanciales por zona de residencia (mediana rural del 57% frente a mediana urbana del 56%). Las diferencias por zona de residencia son más importantes en los estratos de ingreso medio-bajo (la mediana de hacinamiento rural es 8 puntos porcentuales más alta que la urbana) e intermedio o alto (diferencia de 6 puntos porcentuales). Por su parte, en el estrato no pobre de ingreso bajo, la incidencia del hacinamiento es 4 puntos porcentuales mayor en las zonas rurales que en las urbanas (véase el gráfico I.24).

Gráfico I.24

América Latina (16 países)^a: hacinamiento por estratos de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2021
(En porcentajes de menores de 18 años con una o más privaciones críticas, medianas y desviaciones regionales)



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

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

^a Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, los del Brasil y Honduras a 2019, y los de Chile, El Salvador y México a 2020.

En el Paraguay, el Brasil, Nicaragua y la República Dominicana, el hacinamiento urbano supera al rural en las niñas, niños y adolescentes del estrato más pobre de ingresos. La mayor diferencia se aprecia en el Paraguay, donde la tasa de hacinamiento en el estrato más pobre del área urbana llega al 66%, lo que representa una cifra 11 puntos porcentuales mayor que el hacinamiento entre los menores de 18 años del mismo estrato que viven en zonas rurales. Por su parte, no se verifica una diferencia relevante en el hacinamiento por área de residencia entre los niños y adolescentes del estrato pobre en el Perú, el Uruguay y Honduras. En cuanto al estrato no pobre de ingreso bajo, el hacinamiento también afecta relativamente más a los niños de zonas urbanas que a los de zonas rurales en el Uruguay, Costa Rica y la República Dominicana.

3. Baja escolarización de los adultos cuidadores

Es sabido que uno de los principales predictores del desempeño educativo de niñas, niños y adolescentes es el nivel de escolarización de los adultos responsables del hogar. La CEPAL (2011) plantea que la educación formal alcanzada por las jefas y los jefes de hogar es uno de los principales factores a los que se pueden atribuir las diferencias en la progresión educativa y en los resultados de aprendizaje. Kaztman (2011) señala que el logro educativo de los adultos que cuidan a las personas menores de 18 años en el hogar es la característica que representa mejor las capacidades de las familias para traspassar destrezas, conocimientos y motivaciones a los integrantes de menor edad.

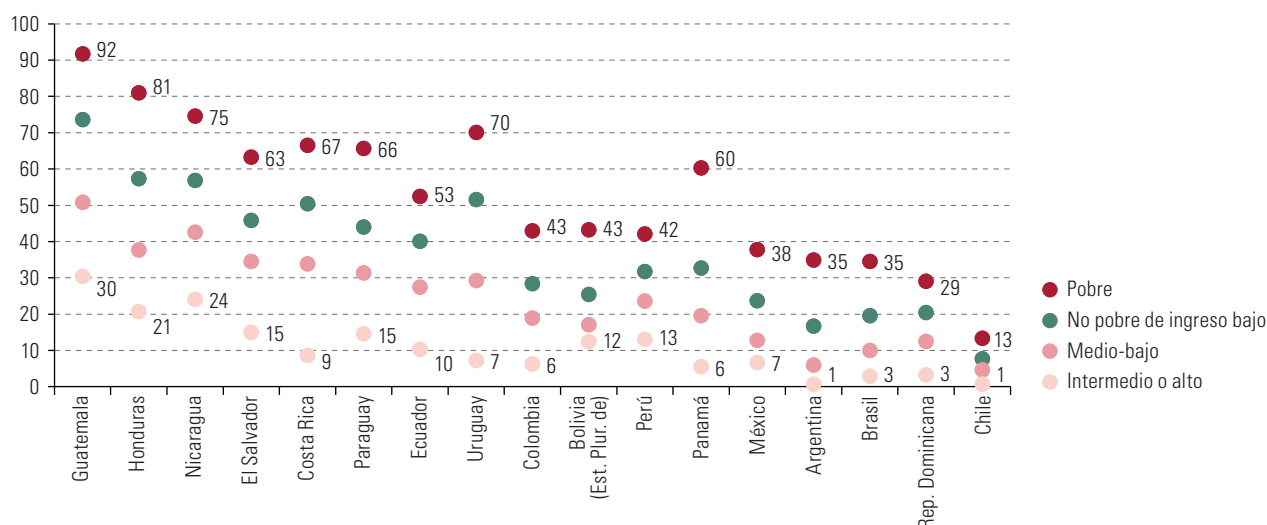
La incidencia del logro educativo de los padres o cuidadores en el desempeño escolar de los niños ha sido ampliamente investigada. Se ha observado que los padres más escolarizados suelen buscar escuelas de mejor calidad, y que mejores oportunidades educativas conducen a un mejor rendimiento. En línea con lo anterior, se ha dicho que las expectativas educativas de los padres o cuidadores y su participación en el aprendizaje del estudiante inciden en los resultados escolares (Thomson, 2018; Evans y otros, 2010; Davis-Kean, Tighe y Waters, 2021; Li y Qiu, 2018; Reardon, 2011). En efecto, algunos estudios han demostrado que contar con una organización familiar o extraescolar que facilite el desarrollo de actitudes positivas y hábitos independientes de estudio se traduce en mayores logros de aprendizaje y fomenta el desarrollo académico y personal. Asimismo, los estudiantes cuyos padres participan con más frecuencia en las actividades de aprendizaje obtienen mayores logros educativos (UNESCO, 2021).

En 8 de 17 países de la región, el bajo logro educativo de los adultos responsables del hogar del estrato pobre supera el 60%. Las mayores tasas de privación se aprecian en Guatemala (92%), Honduras (81%), Nicaragua (75%) y el Uruguay (70%). Se debe notar que en este grupo de países también se encuentran Costa Rica (67%) y Panamá (60%). Entre las niñas, niños y adolescentes del estrato no pobre de ingreso bajo, en cinco países (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Uruguay) las incidencias superan el 50%, mientras que en otros tres países las tasas de privación se ubican entre el 40% y el 50% (El Salvador, Paraguay y Ecuador). Los menores niveles de bajo logro educativo de los adultos se verifican en el estrato de ingresos intermedio o alto, especialmente en Chile, la Argentina, el Brasil y la República Dominicana (véase el gráfico I.25).

Los niveles más altos de disparidad en el logro educativo de los adultos responsables entre los estratos extremos se observan en la Argentina, Chile, el Brasil y Panamá, mientras que las distancias más estrechas se aprecian en Guatemala, Nicaragua y el Perú. Nuevamente, mientras más generalizada es la extensión de la privación, menor es la desigualdad entre los estratos. En los países más dispares, la carencia educativa en los adultos del estrato medio o superior está muy por debajo de la mediana regional, mientras que, en los países con menos disparidad, la privación educativa en los adultos del estrato de ingresos más aventajado es bastante mayor que la mediana regional.

Gráfico I.25

América Latina (17 países): proporción de bajo logro educativo de los adultos responsables del hogar en que viven menores de 18 años, por estratos de ingreso, alrededor de 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).

Nota: Los países están ordenados según la incidencia del bajo logro educativo de los adultos responsables del hogar en que vive la población menor de 18 años. Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, los de Honduras a 2019, y los de Chile, El Salvador y México a 2020.

4. Falta de acceso a las TIC

El acceso a las TIC se ha convertido en un medio fundamental para garantizar el derecho a la educación (UNESCO, 2015). Aunque tradicionalmente la carencia de acceso a las tecnologías digitales (conexión a Internet, disponibilidad de computadoras) no ha sido vista como una privación crítica en sí misma¹¹, la suspensión de las actividades educativas, laborales y de otro tipo debido al confinamiento para enfrentar la pandemia de COVID-19 (véanse más detalles en el capítulo II) puso de manifiesto la relevancia que han adquirido estas herramientas tecnológicas para la vida diaria de las personas y, muy especialmente, para los procesos educativos de niñas, niños y adolescentes.

Alrededor de 2021, la falta de conexión a Internet en el hogar afectó mucho más a niñas, niños y adolescentes del estrato pobre, puesto que en 8 de 12 países de la región la falta de Internet en el hogar fue mayor que el 60% en dicho grupo. Los países donde la población infantil del estrato pobre afrontó las peores condiciones fueron El Salvador, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana. Las personas no pobres de ingreso bajo también se vieron muy afectadas y en cinco países, más del 50% de este grupo de personas no tuvo acceso a Internet en su hogar. En cuatro países, el 40% o más de los menores de 18 años del grupo de ingreso medio-bajo no contó con Internet en su hogar (véase el gráfico I.26).

¹¹ Por ejemplo, solo una minoría de países de la región incluye el acceso a Internet en el índice de pobreza multidimensional oficial.

Gráfico I.26

América Latina (12 países): falta de conexión a Internet en el hogar por estratos de ingreso, población menor de 18 años, alrededor de 2021

(En porcentajes de menores de 18 años en hogares sin conexión a Internet)



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

Nota: Los países están ordenados según la incidencia total de la falta de conexión a Internet en el hogar de la población menor de 18 años. La falta de acceso a Internet en el hogar se refiere a que a ninguno de sus integrantes cuenta con conexión a Internet a través de computadoras personales, computadoras portátiles o teléfonos móviles. Los datos del Brasil, El Salvador y Honduras corresponden a 2019, y los de México a 2020.

Las mayores brechas de acceso a Internet en el hogar entre los estratos extremos de la distribución (estrato pobre y estrato intermedio o alto) se observaron en el Brasil, Panamá y el Uruguay. En estos países, el estrato de ingreso medio o superior presentó niveles bajos o muy bajos de carencia de acceso a Internet en el hogar. Por su parte, las distancias entre los grupos extremos de la distribución fueron menores en El Salvador, Honduras y Bolivia (Estado Plurinacional de), lo que se explica, especialmente en los dos primeros países, porque la falta de conexión a Internet en el hogar también afectó de manera significativa a las niñas, niños y adolescentes del estrato de ingreso medio o superior.

En casi todos los países y estratos de ingreso, la falta de conexión a Internet en el hogar afecta mucho más a las niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales (véase el gráfico I.27). En el agregado regional de 12 países, las mayores incidencias de la carencia de Internet en el hogar se aprecian entre los menores de 18 años que viven en zonas rurales y pertenecen a los estratos pobre y no pobre de ingreso bajo (medianas regionales del 84% y el 71%, respectivamente). Después vienen los de sectores urbanos del estrato pobre y los sectores rurales del estrato medio-bajo (en ambos casos, con medianas regionales del 60%). Las personas menores de 18 años del estrato intermedio o alto de zonas urbanas son las menos afectadas por la carencia de Internet en el hogar (mediana regional del 6%)¹².

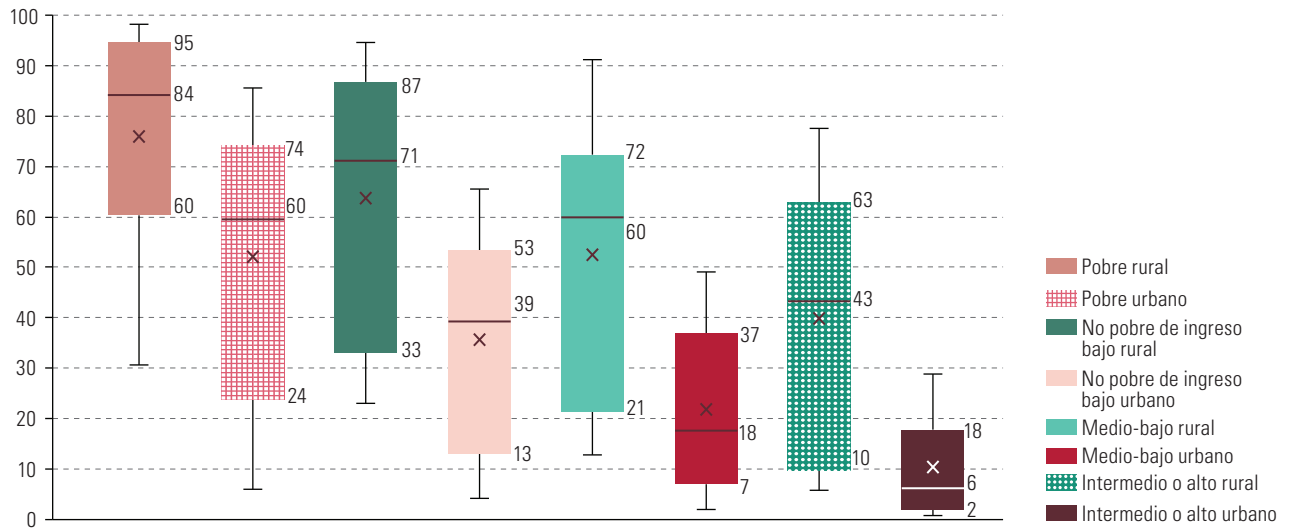
El acceso a una computadora es fundamental para que niñas, niños y adolescentes puedan hacer las tareas escolares. Para los estudiantes más pobres de zonas aisladas, la disponibilidad de computadoras en las escuelas suele constituir la única vía de acceso a este recurso. Lamentablemente, alrededor de 2021, para esta población de los estratos pobre, no pobre de ingreso bajo e incluso medio-bajo, la falta de computadora en el hogar fue la situación dominante en la mayoría de los países de la región. En el estrato pobre, la falta de computadora en el hogar superó al 50% en 12 de 13 países (el Uruguay fue la excepción), y lo mismo ocurrió para el estrato no pobre de ingreso bajo. Entre niñas, niños y adolescentes del estrato medio-bajo, esa situación se observó en siete países (véase el gráfico I.28).

¹² En cuanto a las brechas de género, alrededor de 2019, en el 55% de 20 países de América Latina las mujeres usaron menos los servicios de Internet y telefonía móvil que los hombres (Vaca Trigo y Valenzuela, 2022).

Gráfico I.27

América Latina (12 países)^a: falta de conexión a Internet en el hogar por estratos de ingreso y zona de residencia, población menor de 18 años, alrededor de 2021

(En porcentajes de menores de 18 años en hogares sin conexión a Internet, medianas y desviaciones regionales)



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

Nota: La línea horizontal dentro del diagrama de cada caja representa la mediana de los datos y el marcador X la media. Los límites superior e inferior de cada caja representan los valores de carencia de conexión a Internet que corresponden al primer 25% y al último 25% de los países ordenados según este indicador.

^a Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los datos del Brasil, El Salvador y Honduras corresponden a 2019 y los de México a 2020.

Gráfico I.28

América Latina (13 países): carencia de computadora en el hogar por estratos de ingreso, población menor de 18 años, alrededor de 2021

(En porcentajes de menores de 18 años que carecen de acceso a computadora en su hogar)



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

Nota: Los países están ordenados según la incidencia de la carencia de computadora en el hogar de la población menor de 18 años. Los datos se refieren a la carencia de una computadora personal o portátil. Los datos del Brasil y Honduras corresponden a 2019, y los de Costa Rica, el Ecuador, El Salvador y México a 2020.

Las mayores brechas en el acceso a una computadora entre los estratos extremos de la distribución del ingreso tuvieron lugar en Costa Rica, el Brasil y Panamá (razones de privación de 5,4, 4,6 y 4,5 veces, respectivamente), mientras que los niveles más bajos de desigualdad se apreciaron en Bolivia (Estado Plurinacional de), la República Dominicana y El Salvador. Las distancias entre los estratos tienden a ser mayores en los países donde el grupo de mayores ingresos tiene tasas de privación más bajas, excepto el Uruguay, donde la brecha se acorta por el bajo nivel de carencia de computadoras entre los niños del estrato pobre.

En América Latina, las posibilidades de acceso a bienes y servicios que inciden en las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes son muy dispares entre los hogares de distintos niveles de ingreso. Los de hogares pobres son los más afectados por privaciones críticas, seguidos por los de hogares no pobres de ingreso bajo. No obstante, la pertenencia a estratos socioeconómicos medios no garantiza que las personas cuenten con un acceso suficiente. Por ejemplo, en la región, un 26% de niñas, niños y adolescentes del estrato medio-bajo vive en condiciones de hacinamiento (promedio simple de 17 países) y un 29% no tiene acceso a Internet (promedio simple de 12 países). Estas circunstancias afectan considerablemente las posibilidades de la región para ofrecer a las nuevas generaciones una formación adecuada que las habilite para una vida adulta productiva y con oportunidades para su desarrollo y bienestar.

Bibliografía

- ACUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los *Derechos Humanos*) (2009), *“El derecho a una vivienda adecuada,” Folleto Informativo, N° 21 (Rev.1)*, Ginebra.
- Alkire, S. y J. Foster (2011), “Counting and multidimensional poverty measurement,” *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7-8, agosto.
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (2022a), “Refuerzo de Ingresos. Decreto 216/2022,” 28 de abril [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-216-2022-363966/texto>.
- (2022b), “Seguridad social: Decreto 2015/222,” 26 de abril [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-215-2022-363925/texto>.
- Brasil, Presidencia de la República (2022), “Emenda constitucional N° 123, de 14 de julho de 2022” [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2022), “Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos,” *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 26 (LC/TS.2022/71), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago.
- 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*, noviembre.
- Colombia, Congreso de la República (2021), “Ley 2155 de 2021” [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902#:~:text=Cr%C3%A9ase%20para%20el%20a%C3%B1o%202022,activos%20omitidos%20o%20pasivos%20inexistentes>.
- Contreras, D., J. Delgadillo y G. Riveros (2019), “Is home overcrowding a significant factor in children’s academic performance? Evidence from Latin America,” *International Journal of Educational Development*, vol. 67, marzo.

- Cunningham, M. y G. MacDonald (2012), "Housing as a platform for improving education outcomes among low-income children," What Works Collaborative [en línea] <https://www.urban.org/research/publication/housing-platform-improving-education-outcomes-among-low-income-children#:~:text=Many%20experts%20believe%20that%20housing,performing%20schools%20and%20succeed%20academically.>
- Davis-Kean, P. E., L. A. Tighe y N. E. Waters (2021), "The role of parent educational attainment in parenting and children's development," *Current Directions in Psychological Science*, vol. 30, N° 2, abril.
- De Neubourg, C. y otros (2012), "Step-by-Step guidelines to the Multiple Overlapping Deprivation Analysis (MODA)," *Working Paper*, N° 2012-10, Florencia, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, diciembre.
- DICONSA (2019), *Programa Institucional 2020-2024: DICONSA S.A. de C.V.*, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural/Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX)/DICONSA, S.A. de C.V. [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616126/Programa_Institucional_2020-2024_DICONSA_S.A._de_CV_.pdf.
- Echart, M. y otros (2006), "¿Las políticas compensatorias mejoran la equidad? Argentina: Plan Social Educativo Educación Primaria," *Educación y Brechas de Equidad en América Latina*, tomo I, S. Cueto (ed.), Santiago, Fondo de Investigaciones Educativas/Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL).
- Espíndola, E. y otros (2017), "Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos," *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/31)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evans, M. D. y otros (2010), "Family scholarly culture and educational success: books and schooling in 27 nations," *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 28, N° 2, junio.
- Iannelli, C., E. Smyth y M. Klein (2016), "Curriculum differentiation and social inequality in higher education entry in Scotland and Ireland," *British Educational Research Journal*, vol. 42, N° 4, agosto.
- Kaztman, R. (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano," *Documentos de Proyectos (LC/W.431)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavy, V., O. Silva y F. Weinhardt (2012), "The good, the bad, and the average: evidence on ability peer effects in schools," *Journal of Labor Economics*, vol. 30, N° 2, abril.
- Li, Z. y Qiu, Z. (2018), "How does family background affect children's educational achievement? Evidence from contemporary China," *The Journal of Chinese Sociology*, vol. 5, N° 13.
- Lopoo, L. y A. London (2016), "Household crowding during childhood and long-term education outcomes," *Demography*, vol. 53, N° 3, abril.
- Marcel, M. (2022), "Plan de Recuperación Inclusiva Chile Apoya," Ministerio de Hacienda, 10 de mayo [en línea] http://bibliotecadigital.dipres.cl/bitstream/handle/11626/18710/03_120422_PRI%20Comisin%20Hacienda%20Cmara.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Mendolia, S., A. Paloyo e I. Walker (2018), "Heterogeneous effects of high school peers on educational outcomes," *Oxford Economic Papers*, vol. 70, N° 3, julio.
- México, Gobierno de (2022a), "Llega Canasta Básica SEGALMEX-DICONSA hasta el último rincón de México," 12 de julio [en línea] <https://www.gob.mx/diconsa/articulos/llega-canasta-basica-segalmex-diconsa-hasta-el-ultimo-rincon-de-mexico?idiom=es>.
- (2022b), "Más de 22 millones de personas con acceso a la canasta básica a través de Diconsa," 12 de mayo [en línea] <https://www.gob.mx/diconsa/articulos/mas-de-22-millones-de-personas-con-acceso-a-la-canasta-basica-a-traves-de-diconsa?idiom=es>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2022a), "Decreto 307 de 2022," 3 de marzo [en línea] <https://www.mincit.gov.co/getattachment/95c8e2b3-242e-4e19-b2e6-e11c26f9ac9f/Decreto-307-del-3-de-marzo-de-2022.aspx>.
- (2022b), "Decreto 504 de 2022," 4 de abril [en línea] <https://www.mincit.gov.co/getattachment/f9eebd45-f32d-486d-902c-ea3b89fe516d/Decreto-504-del-4-de-abril-de-2022.aspx>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2022a), "Se presentó al Congreso de la República proyecto de ley que permitirá rebaja de alimentos de mayor incidencia en la canasta básica familiar," 7 de abril [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/598299-se-presento-al-congreso-de-la-republica-proyecto-de-ley-que-permitira-rebaja-de-alimentos-de-mayor-incidencia-en-la-canasta-basica-familiar>.
- (2022b), "Exoneración del ISC e inclusión al FEPC del diésel y gasolinas de 84 y 90 octanos permitió atenuar el alza en el precio de estos productos," 20 de mayo [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/608359-exoneracion-del-isc-e-inclusion-al-fepec-del-diesel-y-gasolinas-de-84-y-90-octanos-permitio-atenuar-el-alza-en-el-precio-de-estos-productos>.

- Momo, M., S. Cabus y W. Groot (2021), "Household deprivation and the intergenerational correlation of education: an analysis of developing countries", *International Journal of Educational Research* vol. 109.
- Njoh, A. J. y otros (2018), "Electricity supply, and access to water and improved sanitation as determinants of gender-based inequality in educational attainment in Africa", *Social Indicators Research*, vol. 135, N° 2, enero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, París, OECD Publishing [en línea] <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.
- (2019), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, París, OECD Publishing [en línea] <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.
- Ortiz-Correa, J., M. Resende Filho y A. Dinar (2016), "Impact of access to water and sanitation services on educational attainment", *Water Resources and Economics*, vol. 14, abril.
- Perú, Poder Ejecutivo (2022), "Decreto de Urgencia N° 007-2022", *El Peruano*, 28 de abril [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3055081/DU007_2022.pdf.pdf.
- Reardon, S. (2011), "The widening academic achievement gap between the rich and the poor: new evidence and possible explanations", Center for Education Policy Analysis (CEPA), julio [en línea] <https://cepa.stanford.edu/sites/default/files/reardon%20whither%20opportunity%20-%20chapter%205.pdf>.
- Santos, M. E. (2019), "Indicadores no monetarios para el seguimiento de las metas 1.2 y 1.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: estándares, disponibilidad, comparabilidad y calidad" *serie Estudios Estadísticos*, N° 99 (LC/TS.2019/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schleicher, A. (2019), *PISA 2018: Insights and Interpretations*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2021), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. de C.V. (DICONSA) para el ejercicio fiscal 2022", *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639067&fecha=22/12/2021#gsc.tab=0.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2022), "Paquete contra la inflación y la carestía (PACIC)", 4 de mayo [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/723331/CPM_SHCP_Pacic__04may22.pdf.
- Thomson, S. (2018), "Achievement at school and socioeconomic background—an educational perspective", *npj Science of Learning*, vol. 3, marzo.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, París/Santiago.
- (2015), *Declaración de Qingdao (2015): aprovechar las oportunidades digitales, liderar la transformación de la educación* [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233352>.
- Uruguay, Presidencia de la República (2022), "Gobierno anuncia beneficios sociales y medidas para mitigar impacto sobre precios", 17 de mayo [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/gobierno-anuncia-beneficios-sociales-medidas-para-mitigar-impacto-sobre>.
- Vaca Trigo, I. y M. E. Valenzuela (2022), "Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van de Werfhorst, H. y J. Mijs (2010), "Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: a comparative perspective", *Annual Review of Sociology*, vol. 36, N° 1, agosto.
- Villatoro, P. (2017), "Indicadores no monetarios de carencias en las encuestas de los países de América Latina: disponibilidad, comparabilidad y pertinencia", *serie Estudios Estadísticos*, N° 93 (LC/TS.2017/130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zhang, B. y R. Navejar (2018), "Effects of ambient noise on the measurement of mathematics achievement for urban high school students", *Urban Education*, vol. 53, N° 10.

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): encuestas de hogares utilizadas para la estimación de la desigualdad y la pobreza

Países	Encuesta	Cobertura geográfica	Años	Período de levantamiento
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Área urbana	2000-2021	Cuarto trimestre
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta de Hogares	Nacional	2002	Noviembre a diciembre
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2004 a 2021	Noviembre
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	Nacional	2001 a 2015	Septiembre
	Pesquisa por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)	Nacional	2016 a 2021	Anual
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional	2003 a 2020	Noviembre a enero
Colombia	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	2002 a 2008	Anual
	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Nacional	2008 a 2021	Anual
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2000 a 2009	Julio
	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	Nacional	2010 a 2021	Julio
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el área urbana y rural	Nacional	2001 a 2021	Diciembre
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2001 a 2020	Anual
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Nacional	2002, 2006 y 2014	Distintos períodos
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2001 a 2019	Mayo o junio
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional	2002 a 2006	Tercer trimestre
	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH)	Nacional	2008 a 2014	Agosto a noviembre
	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) Nueva serie	Nacional	2016 a 2020	Agosto a noviembre
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida	Nacional	2005, 2009 y 2014	Distintos períodos
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral	Nacional	2001 a 2013	Agosto
	Encuesta de Propósitos Múltiples	Nacional	2014 a 2019	Marzo
	Encuesta de Mercado Laboral	Nacional	2021	Octubre
Paraguay	Encuesta Integrada de Hogares	Nacional	2001 y 2002	Noviembre a diciembre
	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	2003 a 2016	Octubre a diciembre
	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	2017 a 2021	Anual
Perú	Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	2001 a 2003	Cuarto trimestre
	Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	2004 a 2021	Anual
República Dominicana	Encuesta de Fuerza de Trabajo (EFT)	Nacional	2001 a 2015	Octubre
	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	Nacional	2016 a 2021	Anual
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Área urbana	2001 a 2005	Anual
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2007 a 2020	Anual
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2021	Segundo semestre
Venezuela (República Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	2001 a 2014	Segundo semestre

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

Cuadro I.A1.2

América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2018-2021^a
(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Argentina ^b	3,6	4,2	6,0	3,7	24,4	27,2	34,2	27,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,8	12,0	13,5	9,9	33,1	30,9	32,3	29,0
Brasil ^c	5,6	5,8	5,1	8,3	20,4	20,2	18,4	24,3
Chile	...	...	4,5	...	...	...	14,2	...
Colombia	10,8	12,8	19,2	15,0	29,9	31,7	39,8	35,4
Costa Rica	4,0	3,4	4,0	3,7	16,1	16,5	19,4	17,3
Ecuador	6,5	7,6	10,8	7,6	24,2	25,7	30,6	28,5
El Salvador	7,6	5,6	8,3	...	34,5	30,4	30,7	...
Honduras	19,4	20,0	...	...	55,7	52,3	...	...
México	7,7	...	9,2	...	35,5	...	37,4	...
Panamá	6,8	6,6	...	5,7	14,6	14,6	...	15,6
Paraguay	6,5	6,2	6,0	6,0	19,5	19,4	22,3	20,9
Perú	3,7	3,0	8,6	4,2	16,8	15,4	28,4	19,3
República Dominicana	4,6	3,9	5,6	5,2	20,9	19,0	21,8	22,5
Uruguay	0,1	0,1	0,3	0,1	2,9	3,0	5,0	4,8
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Argentina ^b	6,7	8,0	10,5	8,2	32,0	35,5	42,0	37,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,3	12,9	13,7	11,1	39,9	37,2	39,0	36,4
Brasil ^c	6,8	6,8	5,7	...	26,4	25,9	24,1	...
Chile	...	...	4,3	...	...	...	10,8	...
Colombia	8,2	9,6	15,1	12,2	34,7	35,7	42,5	39,3
Costa Rica ^d	6,3	5,8	7,0	6,3	21,1	21,0	26,2	23,0
Ecuador	8,4	8,9	15,4	10,5	23,2	25,0	33,0	27,7
El Salvador ^d	5,7	4,5	8,6	...	26,3	22,8	26,2	...
Honduras ^d	24,3	25,2	...	32,5	50,4	48,0	...	59,2
México ^e	14,0	...	17,2	...	49,9	...	52,8	...
Panamá	9,9	10,0	...	...	21,4	21,5	...	...
Paraguay	4,8	4,0	3,9	3,9	24,2	23,5	26,9	26,9
Perú	2,8	2,9	5,1	4,1	20,5	20,2	30,1	25,9
República Dominicana	2,9	2,6	3,5	3,1	22,8	20,9	23,4	23,8
Uruguay	0,1	0,2	0,4	0,3	8,1	8,8	11,6	10,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y cifras oficiales; para el Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021", *Estudos e Pesquisas*, N° 44, Rio de Janeiro, 2021.

^a Países para los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2018 en adelante.

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

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

^d Medición oficial nacional informada en porcentajes de hogares.

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

Cuadro I.A1.3América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2000-2021^a

(En unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Pobreza ^b				Pobreza extrema			
		Incidencia (H)	Incidencia (P)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (P)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina ^c	2002	52,8	62,4	31,0	21,3	17,3	21,1	12,1	9,4
	2008	19,5	27,1	8,6	4,4	3,3	4,3	1,8	1,2
	2014	17,5	24,9	7,2	3,4	3,0	3,3	1,4	1,0
	2019	19,3	27,2	8,4	4,1	3,4	4,2	1,7	1,1
	2020	25,0	34,2	10,9	5,6	4,7	6,0	2,7	1,8
	2021	20,5	27,9	8,4	4,1	3,3	3,7	1,6	1,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	59,9	66,8	37,7	26,5	29,8	35,1	19,2	13,6
	2008	39,6	46,5	21,4	13,2	17,0	21,4	9,7	6,2
	2014	28,6	33,7	13,9	8,1	12,5	14,9	6,5	4,0
	2019	24,8	30,9	11,2	6,0	9,2	12,0	4,6	2,6
	2020	27,4	32,3	12,7	7,2	11,0	13,5	5,6	3,3
	2021	23,1	29,0	10,2	5,3	7,5	9,9	3,9	2,1
Brasil	2002	30,1	37,8	14,4	7,6	4,8	6,2	2,7	1,9
	2008	19,4	25,3	8,9	4,7	3,8	4,3	2,0	1,5
	2014 ^d	12,6	16,5	5,5	2,9	3,0	3,3	1,4	1,0
	2019 ^d	16,0	20,2	7,8	4,6	5,3	5,8	2,7	1,9
	2020 ^d	14,5	18,4	7,0	4,3	4,8	5,1	2,8	2,3
	2021 ^d	19,7	24,3	9,9	6,1	7,5	8,3	4,0	2,9
Chile	2003	33,4	40,0	15,3	8,1	4,6	5,6	2,2	1,4
	2009	23,7	29,0	9,6	4,9	3,6	3,8	1,8	1,3
	2013	12,8	16,2	4,8	2,3	1,9	2,0	0,9	0,6
	2015	10,7	13,7	3,9	1,8	1,6	1,8	0,8	0,5
	2017	8,4	10,7	3,0	1,5	1,5	1,4	0,7	0,6
	2020	12,4	14,2	5,8	3,8	4,9	4,5	2,8	2,2
Colombia	2002 ^e	46,3	53,8	25,2	15,4	19,8	23,8	10,1	6,0
	2008	37,3	44,6	20,3	12,5	16,8	20,7	9,1	5,7
	2014	25,4	31,1	12,4	6,9	9,9	12,0	4,7	2,7
	2019	25,7	31,7	12,7	7,1	10,6	12,8	5,0	2,9
	2020	34,0	39,8	18,3	11,7	16,9	19,2	9,1	6,2
	2021	28,8	35,4	14,2	8,0	12,2	15,0	5,8	3,3
Costa Rica	2002	25,2	28,0	10,3	5,9	4,9	5,4	2,8	2,2
	2008	17,7	20,1	6,6	3,4	3,5	3,6	1,7	1,2
	2014	14,4	17,5	6,4	3,6	3,7	4,1	1,9	1,2
	2019	13,0	16,5	5,6	2,9	2,8	3,4	1,3	0,8
	2020	15,4	19,4	6,8	3,7	3,3	4,0	1,8	1,3
	2021	13,5	17,3	5,9	3,1	3,0	3,7	1,5	0,9
Ecuador	2001	48,0	53,5	21,8	11,9	18,0	20,2	6,7	3,6
	2008	29,4	34,7	12,1	6,1	9,0	10,8	3,6	1,9
	2014	19,2	23,4	7,0	3,1	4,7	5,9	1,7	0,8
	2019	19,4	25,7	8,1	3,7	5,4	7,6	2,1	1,0
	2020	23,8	30,6	10,5	5,1	7,6	10,8	3,3	1,5
	2021	22,7	28,5	8,7	3,9	5,7	7,6	2,0	0,9
El Salvador	2001	44,2	50,6	23,2	14,1	15,8	19,1	8,0	4,9
	2009	43,0	50,1	20,8	11,4	13,5	17,1	5,5	2,6
	2014	38,0	44,5	16,4	8,1	9,1	11,7	3,3	1,3
	2019	25,3	30,4	9,6	4,3	4,4	5,6	1,4	0,6
	2020	27,2	30,7	11,3	6,2	7,8	8,3	3,4	2,1
	2021	27,2	30,7	11,3	6,2	7,8	8,3	3,4	2,1
Guatemala	2000	46,9	53,6	28,9	19,8	14,4	16,9	8,8	5,9
	2006	34,9	42,7	19,5	11,6	7,7	10,4	3,4	1,7
	2014	43,1	50,5	22,4	13,0	11,8	15,4	5,3	2,7

País	Año	Pobreza ^b				Pobreza extrema			
		Incidencia (H)	Incidencia (P)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (P)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Honduras	2001	51,3	57,4	26,3	15,3	23,6	27,3	9,5	4,8
	2009	44,8	51,0	21,0	11,2	16,1	19,6	5,7	2,4
	2014	50,0	55,3	22,9	12,3	17,1	19,2	5,5	2,5
	2018	51,1	55,7	23,6	13,2	17,3	19,4	6,4	3,3
	2019	48,0	52,3	23,7	13,9	18,9	20,0	7,0	4,0
México	2002	38,2	46,4	18,1	9,4	7,3	10,4	2,8	1,2
	2008	36,1	43,1	17,2	9,4	9,2	11,8	4,0	2,0
	2014	38,1	45,2	17,6	9,3	10,2	13,0	4,2	2,0
	2016 ^f	30,5	37,6	12,9	6,2	6,3	8,5	2,4	1,1
	2018 ^f	28,6	35,5	11,8	5,6	5,8	7,7	2,2	1,0
	2020 ^f	29,9	37,4	12,9	6,3	6,9	9,2	2,7	1,3
Nicaragua	2001	57,4	65,1	33,0	21,0	29,3	35,8	15,2	9,1
	2009	51,0	58,3	24,8	13,9	18,6	23,1	8,1	4,1
	2014	40,9	46,3	18,7	10,2	16,1	18,3	6,6	3,5
Panamá	2002	27,7	34,0	15,7	9,5	12,2	16,2	6,7	3,8
	2008	20,5	26,8	11,5	6,6	8,8	12,8	5,0	2,6
	2014	13,5	18,5	7,1	3,8	5,2	8,0	2,9	1,5
	2019	10,4	14,6	5,6	3,0	4,4	6,6	2,3	1,2
	2021	11,3	15,6	5,4	2,7	3,8	5,7	1,9	0,9
Paraguay	2002	39,9	47,9	22,3	13,6	13,2	17,6	7,2	4,2
	2008	28,1	35,0	13,2	6,9	9,2	12,1	3,8	1,9
	2014	18,5	22,3	8,2	4,2	6,3	7,7	2,4	1,2
	2019	16,2	19,4	6,4	3,0	5,0	6,2	1,5	0,6
	2020	18,5	22,3	7,1	3,2	5,0	6,0	1,6	0,7
	2021	17,0	20,9	6,5	2,9	4,9	6,0	1,5	0,7
Perú	2002	37,4	43,3	18,2	10,2	12,1	14,9	5,6	3,0
	2008	27,5	31,8	12,4	6,6	9,1	10,8	3,6	1,7
	2014	16,7	19,5	6,4	3,1	4,2	5,1	1,5	0,6
	2019	13,1	15,4	4,6	2,0	2,4	3,0	0,8	0,4
	2020	23,9	28,4	10,8	5,9	7,0	8,6	3,3	1,9
	2021	16,4	19,3	5,9	2,8	3,4	4,2	1,3	0,6
República Dominicana	2002	28,0	33,6	13,2	7,3	9,2	11,5	4,1	2,4
	2008	34,2	41,6	16,0	8,2	11,5	15,0	4,4	1,9
	2014	27,0	32,9	11,5	5,6	7,4	9,7	2,8	1,3
	2019 ^g	14,0	19,0	5,4	2,3	2,7	3,9	1,0	0,5
	2020 ^g	16,1	21,8	6,5	2,9	4,0	5,6	1,6	0,8
	2021 ^g	16,8	22,5	6,4	2,7	3,7	5,2	1,4	0,6
Uruguay	2002	13,9	20,7	8,2	4,8	3,3	4,3	2,4	1,8
	2008	8,6	14,2	3,9	1,5	0,7	1,1	0,2	0,1
	2014	2,6	4,5	1,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
	2019	1,8	3,0	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
	2020	3,1	5,0	1,0	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1
	2021	3,1	4,8	0,9	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	45,3	51,7	19,9	10,6	6,8	7,2	3,5	2,6
	2008	20,8	24,7	7,6	3,6	4,5	4,7	1,6	1,0
	2014	24,0	28,3	9,3	4,6	10,3	12,0	3,7	2,0

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

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

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

^c Total urbano.

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

^e Datos no comparables con los de años posteriores.

^f Datos no comparables con los de años anteriores; corresponden a una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

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

Cuadro I.A1.4

América Latina (18 países): líneas de pobreza extrema y pobreza, 2000-2021
(En moneda nacional y dólares corrientes)

País	Año	Moneda nacional				Tipo de cambio ^a	Dólares			
		Área urbana		Área rural			Área urbana		Área rural	
		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Argentina	2002	89,2	263,3	...	...	3,1	29,2	86,0	...	...
	2008	206,5	519,5	...	...	3,1	65,8	165,5	...	...
	2014	900,0	2 061,1	...	...	8,1	111,4	255,1	...	...
	2019	4 018,0	9 714,0	...	...	48,2	83,5	201,7	...	...
	2020	5 552,8	13 288,3	...	...	70,5	78,7	188,4	...	...
	2021	8 526,4	20 322,4	...	...	95,0	89,8	213,9	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	148,7	381,9	135,5	259,4	7,2	20,8	53,3	18,9	36,2
	2008	253,6	542,9	230,9	384,8	7,2	35,0	75,0	31,9	53,1
	2014	375,0	746,6	341,5	539,1	6,9	54,3	108,1	49,4	78,0
	2019	468,0	878,0	426,0	644,0	6,9	67,7	127,1	61,7	93,2
	2020	443,0	859,0	403,0	625,0	6,9	64,1	124,3	58,3	90,5
	2021	446,0	866,0	406,0	629,0	6,9	64,5	125,3	58,8	91,0
Brasil	2002	59,8	155,9	49,1	110,9	2,9	20,5	53,4	16,8	38,0
	2008	94,3	233,7	77,5	167,1	1,8	51,6	127,7	42,4	91,3
	2014	147,3	333,8	121,0	240,9	2,4	62,7	142,0	51,5	102,5
	2019	192,6	437,7	158,2	315,8	3,9	48,9	111,1	40,2	80,2
	2020	210,0	459,1	172,6	332,7	5,2	40,7	89,0	33,4	64,5
	2021	235,9	503,2	193,8	365,6	5,4	43,8	93,4	36,0	67,8
Chile	2003	23 532	72 249	21 421	50 840	691	34,0	104,5	31,0	73,5
	2009	32 853	87 327	29 904	62 801	561	58,6	155,7	53,3	112,0
	2013	42 049	97 665	38 275	71 862	495	84,9	197,2	77,3	145,1
	2015	48 246	108 305	43 917	80 186	654	73,8	165,6	67,1	122,6
	2017	51 309	113 958	46 705	84 538	649	79,1	175,6	72,0	130,3
	2020	57 572	124 593	52 406	92 879	793	72,6	157,2	66,1	117,2
Colombia	2002	62 812	142 057	54 352	93 220	2 504	25,1	56,7	21,7	37,2
	2008	96 929	201 745	83 873	135 283	1 968	49,3	102,5	42,6	68,8
	2014	117 571	242 075	101 735	162 802	2 002	58,7	120,9	50,8	81,3
	2018	147 169	296 845	127 346	200 760	2 956	49,8	100,4	43,1	67,9
	2019	154 229	308 841	133 455	209 290	3 281	47,0	94,1	40,7	63,8
	2020	162 634	320 565	140 728	218 191	3 695	44,0	86,8	38,1	59,1
	2021	175 838	337 100	152 154	231 250	3 744	47,0	90,1	40,6	61,8
Costa Rica	2002	11 053	30 018	9 981	24 552	359,8	30,7	83,4	27,7	68,2
	2008	25 676	58 642	23 186	48 514	526,2	48,8	111,4	44,1	92,2
	2014	35 085	80 709	31 682	66 736	538,3	65,2	149,9	58,9	124,0
	2019	37 357	85 794	33 734	70 949	587,3	63,6	146,1	57,4	120,8
	2020	37 119	85 562	33 519	70 738	584,9	63,5	146,3	57,3	120,9
		2021	37 886	87 318	34 211	72 191	620,8	61,0	140,7	55,1
Ecuador	2001	26,9	55,4	23,6	43,5	1,0	26,9	55,4	23,6	43,5
	2008	40,6	77,8	35,6	61,6	1,0	40,6	77,8	35,6	61,6
	2014	54,6	100,2	47,9	79,7	1,0	54,6	100,2	47,9	79,7
	2019	57,9	106,5	50,8	84,7	1,0	57,9	106,5	50,8	84,7
	2020	58,3	106,6	51,2	84,9	1,0	58,3	106,6	51,2	84,9
		2021	57,8	106,1	50,7	84,5	1,0	57,8	106,1	50,7
El Salvador	2001	32,4	74,1	28,8	62,7	1,0	32,4	74,1	28,8	62,7
	2009	44,7	98,1	39,8	83,2	1,0	44,7	98,1	39,8	83,2
	2014	50,5	108,8	44,9	92,4	1,0	50,5	108,8	44,9	92,4
	2018	51,4	110,7	45,8	93,9	1,0	51,4	110,7	45,8	93,9
	2019	52,0	111,0	46,3	94,3	1,0	52,0	111,0	46,3	94,3
		2020	52,9	111,2	47,1	94,5	1,0	52,9	111,2	47,1
Guatemala	2000	92,0	326,3	79,2	284,0	7,8	11,9	42,1	10,2	36,6
	2006	164,4	491,2	141,5	427,2	7,6	21,6	64,6	18,6	56,2
	2014	295,3	725,7	254,1	630,4	7,7	38,2	93,9	32,9	81,6

País	Año	Moneda nacional				Tipo de cambio ^a	Dólares			
		Área urbana		Área rural			Área urbana		Área rural	
		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Honduras	2001	485,1	975,0	388,0	759,5	15,5	31,3	63,0	25,1	49,1
	2009	872,0	1 775,2	697,5	1 382,3	18,9	46,1	93,9	36,9	73,1
	2014	1 075,0	2 301,9	859,9	1 790,1	21,0	51,2	109,7	41,0	85,3
	2018	1 183,9	2 615,9	947,0	2 032,8	23,9	49,5	109,5	39,6	85,1
	2019	1 214,0	2 734,1	971,1	2 123,7	24,5	49,5	111,6	39,6	86,7
México	2002	498,6	1 282,2	409,1	948,3	9,7	51,6	132,7	42,4	98,2
	2008	699,9	1 665,0	574,3	1 238,3	11,1	62,9	149,6	51,6	111,3
	2014	986,2	2 177,9	809,1	1 629,1	13,3	74,2	163,9	60,9	122,6
	2016	1 067,0	2 314,0	875,2	1 733,0	18,7	57,2	124,0	46,9	92,9
	2018	1 194,0	2 578,0	979,7	1 932,0	19,2	62,1	134,0	50,9	100,4
	2020	1 342,0	2 787,0	1 101,0	2 095,0	21,5	62,5	129,7	51,2	97,5
Nicaragua	2001	357,0	736,4	295,7	536,5	13,4	26,7	55,1	22,1	40,1
	2009	777,7	1 670,2	644,2	1 210,5	20,3	38,2	82,1	31,7	59,5
	2014	1 183,1	2 371,0	979,9	1 733,8	26,0	45,6	91,3	37,8	66,8
Panamá	2002	32,6	74,1	31,0	55,5	1,0	32,6	74,1	31,0	55,5
	2008	44,0	93,6	41,8	71,1	1,0	44,0	93,6	41,8	71,1
	2014	59,0	117,9	56,0	90,9	1,0	59,0	117,9	56,0	90,9
	2019	62,0	121,3	58,9	93,9	1,0	62,0	121,3	58,9	93,9
	2021	62,9	122,5	59,7	94,9	1,0	62,9	122,5	59,7	94,9
Paraguay	2002	80 444	213 012	76 903	170 186	5 716,3	14,1	37,3	13,5	29,8
	2008	165 287	349 528	158 010	287 654	4 363,3	37,9	80,1	36,2	65,9
	2014	221 069	452 135	211 337	373 930	4 462,2	49,5	101,3	47,4	83,8
	2019	268 709	536 487	256 880	445 306	6 240,7	43,1	86,0	41,2	71,4
	2020	274 254	546 425	262 180	453 697	6 771,1	40,5	80,7	38,7	67,0
	2021	308 838	594 043	295 243	495 931	6 774,2	45,6	87,7	43,6	73,2
Perú	2002	83,1	203,9	69,1	132,7	3,5	23,6	57,9	19,6	37,7
	2008	101,6	237,6	84,5	156,1	2,9	34,8	81,4	29,0	53,5
	2014	128,8	283,4	107,2	188,6	2,8	45,4	99,8	37,7	66,4
	2019	147,1	323,4	122,4	215,2	3,3	44,0	96,8	36,6	64,4
	2020	149,9	329,3	124,7	219,2	3,5	42,9	94,4	35,7	62,8
	2021	156,9	342,7	130,5	228,4	3,9	40,4	88,3	33,6	58,9
República Dominicana	2002	651,8	1 400,6	631,6	1 183,4	17,6	37,1	79,6	35,9	67,3
	2008	1 779,2	3 582,1	1 724,0	3 052,6	34,5	51,5	103,7	49,9	88,4
	2014	2 354,1	4 611,7	2 281,2	3 944,7	43,6	54,1	105,9	52,4	90,6
	2019	2 791,0	5 096,8	2 703,8	4 403,3	51,3	54,4	99,4	52,7	85,9
	2020	2 967,1	5 327,0	2 874,3	4 613,1	56,5	52,5	94,3	50,9	81,6
	2021	3 255,6	5 788,3	3 153,8	5 019,7	57,2	56,9	101,2	55,1	87,7
Uruguay	2002	557,4	1 444,1	...	...	21,3	26,2	67,9	...	...
	2008	1 109,6	2 534,5	1 162,1	2 474,5	21,0	53,0	121,0	55,5	118,1
	2014	1 808,4	4 016,6	1 893,9	3 927,9	23,3	77,8	172,8	81,5	168,9
	2019	2 722,9	5 912,6	2 851,7	5 789,7	35,3	77,2	167,7	80,9	164,2
	2020	3 064,6	6 503,5	3 209,4	6 377,1	42,0	73,0	154,8	76,4	151,8
	2021	3 338,6	7 142,7	3 496,4	7 000,4	43,6	76,7	164,0	80,3	160,7
Venezuela (República Bolivariana de) ^b	2002	33,3	93,8	...	...	1,2	28,7	80,9	...	...
	2008	156,1	309,4	...	...	2,2	72,6	143,9	...	...
	2014	1 309,0	2 014,0	...	...	6,3	208,4	320,7	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Tipo de cambio promedio anual.

^b Las líneas de pobreza extrema y de pobreza se aplican a nivel nacional.

Cuadro I.A1.5

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2021^a
 (En unidades correspondientes a cada índice)

País	Año	Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (En porcentajes)
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Argentina ^d	2002	0,498	0,405	0,178	0,321	0,444	25,8
	2008	0,413	0,292	0,134	0,250	0,357	13,8
	2014	0,391	0,264	0,121	0,224	0,317	12,8
	2018	0,396	0,286	0,127	0,233	0,329	13,3
	2019	0,400	0,284	0,128	0,236	0,333	13,2
	2020	0,396	0,279	0,126	0,234	0,334	11,3
	2021	0,392	0,256	0,117	0,217	0,312	12,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,612	0,734	0,314	0,552	0,740	29,2
	2008	0,513	0,492	0,219	0,402	0,567	24,2
	2014	0,471	0,403	0,185	0,350	0,507	22,7
	2018	0,438	0,334	0,159	0,309	0,458	21,5
	2019	0,430	0,326	0,152	0,288	0,421	18,3
	2020	0,449	0,349	0,165	0,314	0,457	20,5
	2021	0,418	0,305	0,143	0,274	0,400	18,6
Brasil	2002	0,570	0,650	0,262	0,432	0,548	21,7
	2008	0,536	0,574	0,234	0,394	0,510	21,1
	2014	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486	21,6
	2018 ^e	0,540	0,575	0,237	0,404	0,530	22,8
	2019 ^e	0,538	0,574	0,236	0,403	0,529	23,4
	2020 ^e	0,519	0,535	0,219	0,371	0,489	20,8
	2021 ^e	0,537	0,555	0,231	0,396	0,521	22,8
Chile	2003	0,507	0,514	0,211	0,359	0,478	18,7
	2009	0,478	0,453	0,188	0,323	0,434	15,8
	2013	0,466	0,424	0,178	0,306	0,408	14,2
	2015	0,453	0,408	0,170	0,293	0,392	14,1
	2017	0,454	0,417	0,172	0,295	0,394	14,1
	2020	0,475	0,427	0,182	0,324	0,461	16,5
Colombia	2002	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586	23,5
	2008	0,572	0,652	0,268	0,456	0,600	25,1
	2014	0,540	0,577	0,240	0,412	0,547	23,0
	2018	0,520	0,537	0,224	0,386	0,516	21,8
	2019	0,529	0,549	0,230	0,398	0,530	22,6
	2020	0,552	0,588	0,245	0,424	0,569	23,9
Costa Rica	2021	0,528	0,547	0,229	0,395	0,526	21,5
	2002 ^f	0,497	0,462	0,198	0,349	0,475	20,0
	2008 ^f	0,491	0,461	0,195	0,339	0,451	18,7
	2014	0,498	0,440	0,197	0,356	0,488	21,1
	2018	0,493	0,430	0,193	0,348	0,478	20,5
	2019	0,495	0,443	0,196	0,350	0,475	20,4
Ecuador	2020	0,490	0,424	0,190	0,342	0,468	20,0
	2021	0,501	0,437	0,196	0,352	0,479	20,7
	2001	0,538	0,643	0,244	0,395	0,502	18,1
	2008	0,496	0,461	0,196	0,340	0,452	18,9
	2014	0,449	0,391	0,165	0,288	0,387	16,5
	2018	0,454	0,386	0,167	0,296	0,401	17,8
El Salvador	2019	0,456	0,382	0,167	0,297	0,404	18,1
	2020	0,466	0,434	0,181	0,313	0,418	16,8
	2021	0,466	0,443	0,180	0,307	0,407	15,7
	2001	0,514	0,481	0,209	0,371	0,503	23,3
	2009	0,478	0,428	0,186	0,327	0,440	19,9
	2014	0,434	0,340	0,151	0,273	0,373	17,6
Guatemala	2018	0,405	0,289	0,132	0,244	0,340	16,9
	2019	0,406	0,298	0,134	0,245	0,338	16,1
	2020	0,421	0,305	0,141	0,267	0,391	17,5
	2000	0,636	0,883	0,341	0,558	0,714	27,0
	2006	0,558	0,608	0,253	0,432	0,567	25,5
	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533	22,2

País	Año	Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (En porcentajes)
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Honduras	2001	0,532	0,526	0,226	0,392	0,519	23,2
	2009	0,502	0,480	0,204	0,353	0,467	21,3
	2014	0,481	0,428	0,185	0,325	0,435	19,0
	2016	0,480	0,424	0,187	0,336	0,462	20,9
	2018	0,481	0,427	0,187	0,334	0,457	21,0
	2019	0,494	0,406	0,185	0,339	0,471	23,2
México	2002	0,506	0,489	0,209	0,362	0,476	20,7
	2008	0,513	0,535	0,219	0,376	0,498	20,8
	2014	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475	19,1
	2016 ^g	0,491	0,448	0,186	0,320	0,425	16,8
	2018 ^g	0,464	0,444	0,182	0,312	0,415	16,5
	2020 ^g	0,452	0,401	0,169	0,297	0,401	16,6
Nicaragua	2001	0,568	0,536	0,231	0,408	0,561	22,5
	2009	0,463	0,400	0,175	0,314	0,440	19,9
	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476	19,9
Panamá	2002	0,572	0,622	0,270	0,472	0,623	27,3
	2008	0,528	0,518	0,229	0,410	0,553	24,9
	2014	0,502	0,465	0,206	0,372	0,511	24,2
	2018	0,501	0,457	0,206	0,377	0,522	23,7
	2019	0,506	0,459	0,206	0,374	0,516	23,8
	2021	0,519	0,498	0,217	0,382	0,510	23,4
Paraguay	2002	0,584	0,648	0,259	0,439	0,584	24,7
	2008	0,516	0,564	0,224	0,377	0,494	21,1
	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493	21,5
	2018	0,474	0,421	0,183	0,324	0,437	20,1
	2019	0,473	0,412	0,180	0,320	0,432	20,3
	2020	0,452	0,371	0,165	0,298	0,411	19,6
	2021	0,447	0,372	0,163	0,291	0,397	18,6
Perú	2002	0,544	0,610	0,248	0,422	0,560	24,4
	2008	0,495	0,450	0,201	0,364	0,500	24,7
	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424	21,5
	2018	0,439	0,345	0,157	0,290	0,406	20,0
	2019	0,429	0,332	0,151	0,278	0,390	19,6
	2020	0,464	0,396	0,178	0,329	0,469	21,2
	2021	0,426	0,329	0,149	0,274	0,386	17,6
República Dominicana	2002	0,498	0,461	0,197	0,342	0,453	20,5
	2008	0,489	0,452	0,193	0,335	0,445	20,0
	2014	0,449	0,351	0,160	0,293	0,404	18,3
	2018 ^h	0,442	0,351	0,150	0,262	0,353	15,1
	2019 ^h	0,432	0,346	0,149	0,263	0,355	15,4
	2020 ^h	0,405	0,297	0,133	0,240	0,331	14,4
	2021 ^h	0,395	0,286	0,127	0,230	0,318	13,9
Uruguay	2002	0,474	0,393	0,177	0,322	0,448	21,1
	2008	0,453	0,382	0,166	0,295	0,397	18,7
	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319	16,3
	2018	0,391	0,269	0,123	0,225	0,311	15,6
	2019	0,392	0,270	0,123	0,226	0,314	16,2
	2020	0,397	0,277	0,127	0,233	0,323	16,9
	2021	0,402	0,286	0,129	0,235	0,323	16,4
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,418	0,317	0,140	0,253	0,355	13,7
	2008	0,379	0,248	0,114	0,212	0,298	13,9
	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300	14,8

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

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

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

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

^d Total urbano.

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

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

^g Datos no comparables con los de años anteriores; corresponden a una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

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

La crisis silenciosa de la educación: una oportunidad de transformación para promover un desarrollo sostenible con mayor igualdad

Introducción

- A. La crisis silenciosa en la educación y su impacto en la generación actual de estudiantes
- B. La pandemia llegó después de décadas de avances sostenidos en educación, pero en que se arrastraban deudas de desigualdad y calidad
- C. La importancia de garantizar una presencialidad segura sin dejar a nadie atrás: recomendaciones para la recuperación de la educación
- D. La oportunidad para transformar la educación en América Latina y el Caribe: objetivos superiores y líneas de acción

Bibliografía

Introducción

La educación se reconoció como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 (artículo 26) y ha sido ratificada como tal a partir de entonces en distintos tratados internacionales. En 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar en 2030 un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se incluye el Objetivo 4, que consiste en “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. La educación es clave para el desarrollo económico y social inclusivo de los países, y cumple además un papel propulsor del logro del resto de los ODS acordados para 2030.

Los resultados de estudios realizados a nivel internacional han mostrado que uno de los medios más claros para promover un desarrollo con crecimiento económico e igualdad es la educación (CEPAL, 2018a). La existencia de brechas en el acceso y la calidad de la educación constituye una barrera para la acumulación de competencias entre la población activa, lo que es una restricción importante para el desarrollo de los países, porque tiene consecuencias en la productividad y la inclusión social y laboral de la población. La educación está estrechamente asociada con las oportunidades para acceder a mejores condiciones sociales, económicas, laborales y culturales, en la medida en que los avances en materia educativa se vinculan con la reducción de la pobreza y la desigualdad, y con las posibilidades de acceder a un trabajo decente, de mejorar los indicadores de salud y de permitir la movilidad social ascendente y el pleno ejercicio de la ciudadanía. En la perspectiva del desarrollo sostenible que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha hecho suya y que fue acordada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, centrada en la igualdad, la educación constituye una palanca fundamental.

El acceso a la educación en América Latina y el Caribe ha experimentado importantes avances durante las últimas décadas. Sin embargo, las tasas de cobertura ya mostraban signos de desaceleración y estancamiento antes de la pandemia, lo que señalaba la presencia de núcleos duros de exclusión situados en la intersección de los distintos ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social de la región, entre los que se destacan el nivel socioeconómico del hogar de origen, la condición étnico-racial, el territorio de residencia y el género (CEPAL, 2016). Además, aún persisten importantes desafíos en relación con la calidad de la educación impartida y con el acceso equitativo a alternativas de desarrollo de la primera infancia y educación preprimaria, así como a la educación técnica, profesional y superior.

Tras la irrupción de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el cierre de los centros educativos como medida para controlar la propagación del virus redundó en que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) asumieran un rol protagónico en el intento de sostener la continuidad de los aprendizajes. El aprendizaje remoto fue facilitado principalmente por el uso de tecnologías digitales, tanto en modalidades sincrónicas como asincrónicas, en combinación con otras tecnologías de naturaleza analógica, como mensajes de texto y programas radiales y de televisión, y medidas complementarias, como la distribución de material impreso. En ese contexto, se revelaron y profundizaron desigualdades educacionales de larga data, que se reflejaron en brechas de acceso a alternativas de calidad para la continuación de los estudios, así como de recursos para el aprendizaje no presencial. Asimismo, se profundizaron las desigualdades de género, debido al aumento del trabajo doméstico y de cuidados en los hogares como consecuencia del cierre de las instituciones educativas, lo que provocó una masiva salida de mujeres del mercado laboral.

A pesar de 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 costos importantes en materia de educación que impactarán en las trayectorias educacionales y laborales de las generaciones afectadas (lo que se ha denominado “efecto cicatriz”), mermando sus ingresos y condiciones de bienestar general en el corto, mediano y largo plazo.

Es necesario convertir esta crisis silenciosa en la educación en una oportunidad para invertir en la transformación de los sistemas educativos. De manera simultánea a la mantención segura de la apertura de las escuelas, es imperativo invertir en estrategias que permitan identificar las pérdidas derivadas de la falta de presencialidad, tanto en términos de aprendizajes como de bienestar socioemocional, y diseñar e implementar 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 situación de mayor vulnerabilidad y prevenir aumentos de las tasas de abandono escolar. La educación no puede esperar, por cuanto es un derecho humano fundamental que será clave en el proceso de recuperación social y económica de los impactos generados por la pandemia de COVID-19.

En 2022, se convocó a una Cumbre sobre la Transformación de la Educación, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el propósito de movilizar la acción, el compromiso político, la solidaridad y las soluciones con miras a transformar la educación de aquí a 2030 (véase el recuadro II.1). La convocatoria de la Cumbre se basó en la mirada que se propuso en el documento *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021d). En este documento, se hace un llamado a repensar con urgencia el futuro de la educación ante un mundo cambiante y un devenir incierto (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

En sintonía con este llamado internacional a poner de relieve el papel de la educación en el debate de políticas para la recuperación, en este capítulo se revisan los aspectos centrales que es necesario abordar en las políticas educativas en América Latina y el Caribe. En la sección A se trata el impacto que ha tenido esta crisis silenciosa en toda una generación de estudiantes, poniendo en riesgo sus trayectorias educativas, oportunidades de aprendizaje y oportunidades futuras. En la sección B se describen las desigualdades que el sistema educativo enfrentaba antes de la pandemia y el estancamiento en relación con los avances que se habían alcanzado en las primeras décadas de este siglo, alertando sobre la urgencia de implementar acciones que permitan continuar en la senda hacia el logro de las metas establecidas en el Objetivo 4. En la sección C se plantea que es fundamental mantener y asegurar el retorno seguro a la escuela y la recuperación de aprendizajes sin dejar a nadie atrás, y se describen aquellas medidas requeridas para una presencialidad segura, para la prevención del abandono escolar y para la recuperación de aprendizajes y del bienestar socioemocional. El capítulo concluye en la sección D con una propuesta de ejes centrales en que la región debería avanzar para convertir esta crisis en una oportunidad de transformación de la educación.

Recuadro II.1**Cumbre sobre la Transformación de la Educación**

Como respuesta a la crisis mundial de la educación en términos de igualdad, inclusión, calidad y relevancia, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, convocó una Cumbre sobre la Transformación de la Educación, que se llevó a cabo en septiembre de 2022. Esta instancia reunió a Jefes de Estado y de Gobierno, y tuvo como objetivo posicionar a la educación en lo más alto de la agenda política mundial para movilizar la acción, la solidaridad y la búsqueda de soluciones. Reconociendo las consecuencias devastadoras de la pandemia y el papel clave de la educación para la promoción del desarrollo sostenible, la Cumbre puso de relieve la necesidad de implementar acciones urgentes para recuperar el terreno perdido en los últimos años y transformar la educación con el fin de responder a los desafíos de un mundo en constante evolución.

Para lograr la recuperación y la transformación educativa, se destacó en la Cumbre la necesidad de apoyar a los estudiantes en cuatro áreas clave:

- i) Aprender a aprender: esto implica, por un lado, desarrollar las competencias cognitivas de lectura y escritura, así como las competencias numéricas, científicas y digitales, pero también, por otro lado, dotar a los estudiantes de las competencias socioemocionales claves para el siglo XXI, entre las cuales se encuentran el pensamiento crítico, la curiosidad, la empatía y la amabilidad. En este contexto, es clave una mayor inversión para expandir el acceso a la educación durante la primera infancia, por cuanto la información disponible es clara en señalar su importancia no solo para la disminución de las desigualdades educativas, sino también para maximizar el potencial de estos aprendizajes.
- ii) Aprender a vivir juntos: en un mundo caracterizado por el debilitamiento de la cohesión social y de las instituciones democráticas, aumentos de la violencia, ataques a la verdad y crisis medioambiental (cambio climático, contaminación y pérdida de biodiversidad), la educación cumple un papel fundamental en la preparación de los estudiantes para que se desenvuelvan como ciudadanos socialmente responsables y como agentes de cambio en sus comunidades y países, y en el mundo.
- iii) Aprender a hacer: los avances tecnológicos y la transición hacia una economía verde, digital y del cuidado afectan de manera importante el mundo del trabajo, demandando nuevas habilidades y creando nuevos empleos, y a la vez haciendo obsoletos otros empleos y competencias. En este contexto, la educación debe permitir a las personas de todas las edades aprender a hacer a lo largo de todo el ciclo de vida, con un foco en el entrenamiento, el reentrenamiento y el aprendizaje permanente. Esto requiere, entre otras medidas, el desarrollo de sistemas educativos que cuenten con senderos flexibles y múltiples que permitan certificar competencias adquiridas fuera de los entornos educativos formales y aprender nuevas competencias en distintos momentos de la vida, entre las que destacan las competencias digitales y financieras y las relacionadas con las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM).
- iv) Aprender a ser: además de los objetivos ya mencionados, la educación tiene un propósito más profundo. La educación debe inculcar en los estudiantes los valores, conocimientos y capacidades para disfrutar y vivir una vida significativa, digna y plena. Este objetivo no se alcanza por casualidad, sino que se requiere transformar los currículos educativos para situar a los estudiantes y sus necesidades en el centro de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y desarrollar el potencial de cada uno de ellos para la creatividad y la innovación, de modo que disfruten de las artes y se expresen a través de ellas, sean conscientes de la historia y la diversidad de las culturas y cuenten con la disposición para llevar una vida sana y practicar actividades físicas, juegos y deportes. Aprender a ser es parte esencial de la educación para el siglo XXI.

En concreto, se definieron en la Cumbre cinco vías de acción temáticas para, por un lado, abordar las desigualdades educativas y la crisis del aprendizaje que la pandemia amenaza con profundizar y, por otro, fomentar la transformación de la educación para fortalecer su rol en la construcción de futuros pacíficos, inclusivos y sostenibles para la humanidad y el planeta:

- i) Escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables: si bien la educación cumple un papel fundamental en la construcción de sociedades más inclusivas, en muchos casos también puede contribuir a la reproducción e incluso profundización de las distintas desigualdades existentes. En la actualidad, los altos índices de pobreza, exclusión y desigualdad siguen impidiendo el aprendizaje de millones de personas en el mundo, y la pandemia no solo develó, sino que también profundizó muchos de estos obstáculos. Una educación inclusiva y transformadora debe garantizar que todos los estudiantes participen sin inconvenientes en los procesos de enseñanza y aprendizaje, que estén seguros y sanos, libres de violencia y discriminación, y que reciban un apoyo integral dentro del entorno escolar.

- ii) Aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible: antes de la irrupción del COVID-19, el mundo ya enfrentaba una grave crisis de aprendizaje, que se profundizó tras el inicio de la pandemia. Hoy la educación no cumple con su propósito fundamental de preparar a los estudiantes para la vida. Es urgente transformar la educación con el fin de empoderar a los estudiantes con los conocimientos, competencias, valores y actitudes que les permitan estar preparados para desenvolverse plenamente en un futuro cambiante e incierto, y al mismo tiempo contribuir al bienestar de la humanidad y del planeta.
- iii) Docentes, enseñanza y profesión docente: los docentes son los principales agentes de cambio en la educación y se encuentran en el corazón de todos los sistemas que logran alcanzar buenos resultados. Por ello, cualquier esfuerzo de transformación debe asegurar un número adecuado de docentes para responder a las necesidades de los estudiantes, así como iniciativas de formación, apoyo, valoración y profesionalización de la carrera docente. En otras palabras, los docentes necesitan las condiciones, los salarios, los recursos, la autonomía y el respeto que merecen para poder transformar la educación.
- iv) Aprendizaje y transformación digital: aprovechadas adecuadamente, las tecnologías digitales pueden ser herramientas poderosas para transformar y democratizar la educación, es decir, para asegurar una educación de calidad para todos, y transformar los procesos educativos y de enseñanza. Esto hace necesario desbloquear las tres claves del aprendizaje digital: conectividad (acceso universal a Internet de banda ancha para docentes, estudiantes, escuelas y otros ambientes educativos), capacidades (alfabetización digital universal para la educación y para la vida, con especial foco en la formación de docentes para el uso efectivo de las tecnologías digitales) y contenido (recursos digitales de enseñanza y aprendizaje de libre acceso).
- v) Financiación de la educación: destinar recursos para una educación de calidad es la inversión más importante que cualquier país puede realizar para el futuro de sus habitantes y su sociedad; más aún, el costo de no invertir en educación es mucho mayor que el costo de hacerlo. Aunque, en general, el gasto mundial en educación ha aumentado, todavía persiste un importante déficit financiero que dificulta los avances en materia educativa. La pandemia profundizó este déficit y torna aún más imperativo reorientar recursos hacia la educación. Los países deben, por un lado, contar con un financiamiento significativamente mayor y sostenible para alcanzar el Objetivo 4, así como asignar y supervisar el uso estos recursos de manera equitativa y eficaz; por otro lado, deben mejorar la cantidad y la calidad de los datos disponibles sobre financiamiento educativo, con el fin de mejorar la comparabilidad, la evaluación y el monitoreo de los distintos esfuerzos financieros.

La Cumbre representó el primero de los momentos clave propuestos por el Secretario General en el informe Nuestra Agenda Común, la agenda de acción pensada para acelerar la implementación de los acuerdos existentes entre los Estados Miembros, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre los principales compromisos alcanzados en la Cumbre se encuentran siete nuevas iniciativas mundiales enfocadas en el desafío de transformar la educación: i) una educación ecológica que prepare a los estudiantes para los desafíos asociados al cambio climático; ii) conectar a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con soluciones digitales; iii) abordar la crisis de aprendizajes entre los estudiantes más jóvenes; iv) transformar los sistemas educativos para permitir que todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes afectados por la crisis puedan continuar sus procesos educativos y accedan a oportunidades de aprendizaje inclusivas, seguras y de calidad; v) promover la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y las mujeres; vi) invertir más y mejor en educación, es decir, de manera más equitativa, eficiente e innovadora, y vii) empoderar a los jóvenes para que lideren de manera efectiva esfuerzos para transformar la educación. Estos compromisos —que se espera estén asociados a metas nacionales para 2025 y 2030, cuyos avances sean examinados anualmente— fundamentarán la Cumbre sobre el Futuro que se realizará en 2024 (segundo momento clave en el marco de Nuestra Agenda Común), en la que se espera alcanzar un consenso global sobre cómo debería ser el futuro de la humanidad y qué se puede hacer para que ese ideal se convierta en realidad.

Fuente: Naciones Unidas, "Transforming education: an urgent political imperative for our collective future. Vision statement of the Secretary-General on transforming education", Nueva York, 2022; Cumbre sobre la Transformación de la Educación [en línea] <https://www.un.org/es/transforming-education-summit>.

A. La crisis silenciosa en la educación y su impacto en la generación actual de estudiantes

América Latina y el Caribe fue la región del mundo donde la interrupción de las clases presenciales fue más prolongada durante la pandemia de COVID-19. Esta crisis, que ha sido silenciosa, tendrá impactos en el corto, mediano y largo plazo, y dejará una cicatriz en toda una generación de estudiantes en términos de su bienestar socioemocional y sus oportunidades de aprendizaje, así como en las trayectorias y niveles de conclusión educativa. Los medios digitales cumplieron un papel central en dar continuidad a los procesos educativos y generaron, al mismo tiempo, desigualdades asociadas a las brechas de acceso a la conectividad y a las habilidades necesarias para facilitarla. Entre los efectos más inmediatos se observa una disminución de las tasas de asistencia escolar, especialmente en los niveles de enseñanza preprimaria. Asimismo, se espera una agudización de la crisis de aprendizajes que ya experimentaba la región en los años previos a la pandemia.

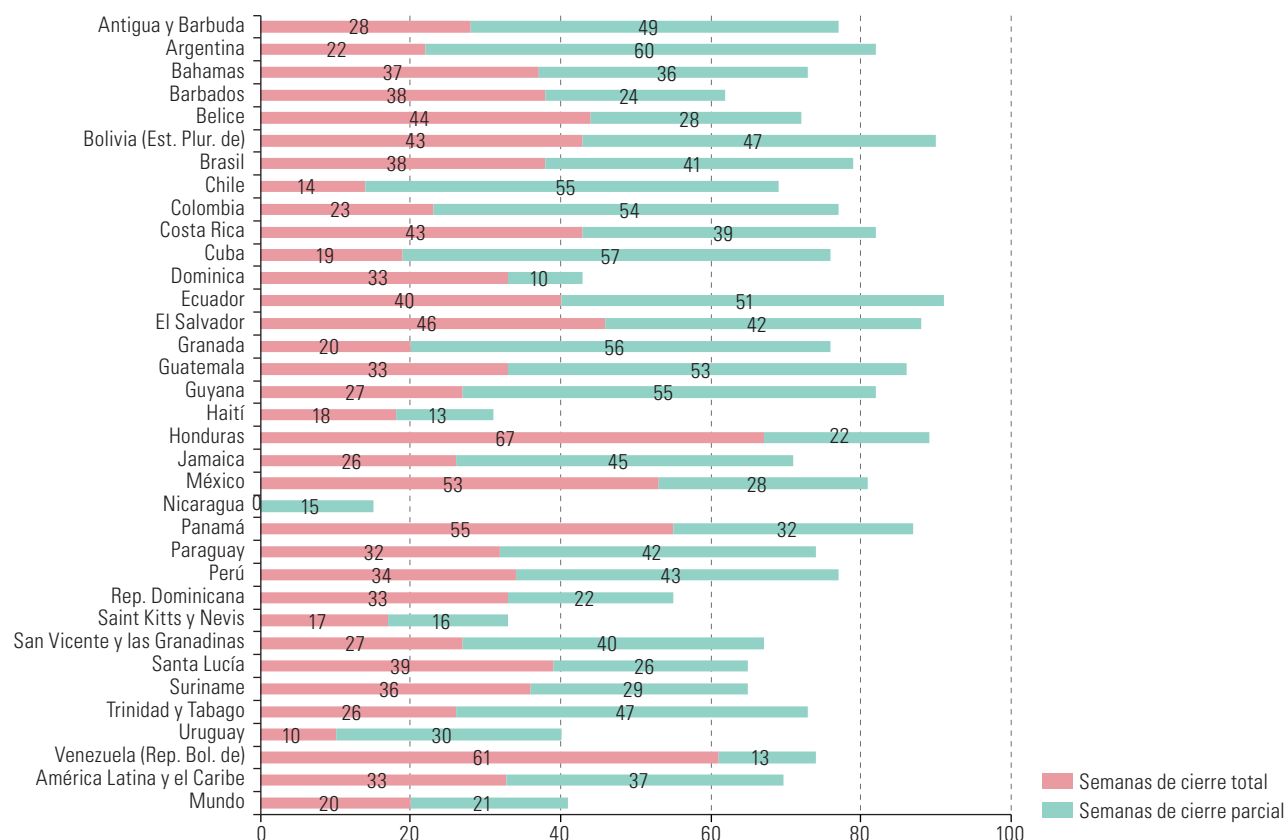
La pandemia de COVID-19 ocasionó una enorme crisis sanitaria, que tuvo impactos en la economía y el desarrollo social a nivel mundial. Una de las acciones más inmediatas que tomaron los países para controlar los contagios y la crisis sanitaria fue cerrar las escuelas y los centros educativos en general, lo que interrumpió la educación presencial por extensos períodos de tiempo. En América Latina y el Caribe esta situación fue especialmente prolongada e incluso llegó a dos años académicos completos en algunos países. Estas medidas sanitarias afectaron a aproximadamente 165 millones de estudiantes de la región en todos los niveles del sistema escolar (CEPAL y otros, 2020). A pesar de que todo indica que la pandemia está llegando a su fin, permanecen importantes desafíos relacionados con los impactos de la crisis sanitaria en la educación.

1. Prolongado cierre de las escuelas y medidas implementadas para asegurar la continuidad educativa

De acuerdo con los datos recopilados por el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), entre febrero de 2020 y marzo de 2022, los países de América Latina y el Caribe tuvieron interrumpidas, en promedio, las clases presenciales en forma total o parcial durante 70 semanas. Dichas interrupciones fueron menores en los países y territorios del Caribe (63 semanas en promedio, 30 de ellas con cierre total) y mayores en los países de América Latina (72 semanas en promedio, 35 de ellas con cierre total). Estas cifras superan con creces el promedio mundial, de 21 semanas de cierre total y 20 semanas con cierres parciales, con una alta heterogeneidad entre los países (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (33 países) y mundo: cierre total o parcial de establecimientos de educación primaria y secundaria, febrero de 2020 a marzo de 2022
(En número de semanas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Respuesta Educativa COVID-19 [base de datos en línea] <https://covid19.uis.unesco.org/data>; M Huepe, A. Palma y D. Trucco, "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Si bien en la mayoría de los países se implementaron estrategias de continuidad con educación a distancia, aprovechando los medios disponibles y generando innovaciones pedagógicas, el impacto de la interrupción prolongada de la educación presencial es devastador. Se producirán impactos a corto, mediano y largo plazo tanto en la salud mental y el bienestar socioemocional de las niñas, niños y adolescentes como, particularmente, en el desarrollo de habilidades y el logro de resultados de aprendizaje de todo el alumnado y en el aumento del riesgo de abandono escolar, que afectarán proporcionalmente más a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, con la consiguiente posibilidad de que se amplíen las brechas existentes en cuanto a los logros educativos (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

El cierre total o parcial de los centros educativos fue compensado en parte por modalidades de educación remota, lo que dio cierta continuidad formal al proceso educativo. Así, los medios digitales e Internet se convirtieron en un espacio privilegiado para la continuidad de las actividades educativas. Sin embargo, esta transición presentó desafíos importantes, como la falta o la desigualdad de acceso a equipos tecnológicos (computadores, tabletas y teléfonos móviles de diversa capacidad) y a Internet (puntos y velocidades de conexión variables). A ello se sumó la necesidad de

establecer conexiones concurrentes (simultáneas) dentro de los hogares en el caso de que hubiera dos o más estudiantes o bien adultos que necesitaran realizar teletrabajo, lo que generaba problemas de coordinación y escasez de recursos. Pero las barreras no solo se relacionaron con el acceso a los medios digitales, sino también con la falta de habilidades digitales (principalmente entre el personal directivo, docente y de apoyo educativo, así como entre los propios estudiantes) y con el apoyo familiar requerido en el proceso (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Adicionalmente, la educación remota también tuvo consecuencias en las oportunidades educativas de los estudiantes indígenas, al afectar los programas de educación intercultural bilingüe. En el Perú, por ejemplo, de los 47 idiomas indígenas, los programas de educación a distancia se ofrecieron solo en 9 idiomas. En el Paraguay, los programas educativos se transmitieron en las estaciones de radio comunitarias solo en 4 de los 19 idiomas indígenas. En México, el material de educación a distancia mediante la radio se tradujo a solo 15 de los 68 idiomas indígenas (o agrupaciones lingüísticas) reconocidos (UNICEF, 2021a).

En 2021, comenzó lentamente la reapertura de las escuelas y el regreso a la presencialidad, marcado por cierres temporales debido a rebrotes, nuevos protocolos de distanciamiento y cuidado, y campañas de vacunación. Este proceso de reapertura gradual de los establecimientos educativos obligó a los países a implementar una serie de medidas para abordar la gran cantidad de variables incluidas en la crisis, como la situación epidemiológica, los niveles de vacunación y las condiciones de infraestructura, entre otras (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

2. Los límites de la enseñanza remota

Internet permitió mantener muchas de las actividades habituales en el momento de mayor expansión de contagios de la pandemia, cuando la atención de salud, las compras, la socialización y la educación se trasladaron al mundo digital. No obstante, aun cuando el acceso al mundo digital se ha masificado en los últimos años en los países de la región, persisten desigualdades en el acceso a conectividad, equipamiento y habilidades que limitaron las posibilidades de aprendizaje remoto. Otra limitante para muchos estudiantes fue la falta de disponibilidad de un espacio físico en la vivienda para estudiar y conectarse a clases. El hacinamiento es un gran problema para muchos, especialmente para aquellos que enfrentan una situación de mayor vulnerabilidad.

En el gráfico II.2 se muestran las desigualdades existentes con relación al acceso a Internet en hogares con personas de entre 5 y 20 años, según quintil de ingresos del hogar. Se observan importantes diferencias entre los países, así como dentro de ellos, especialmente en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. Antes del inicio de la pandemia, en la región menos del 50% de los hogares del primer quintil de ingresos, en promedio, tenían acceso a Internet, en comparación con más del 80% de los hogares del quinto quintil. La necesidad de contar con conectividad en el contexto de la pandemia se tradujo en un aumento considerable del acceso a Internet en los hogares con población del grupo de edad de 5 a 20 años. Entre 2019 y 2020, en los países de los que se cuenta con información, más de 800.000 niñas, niños, adolescentes y jóvenes del primer quintil de ingresos pasaron a tener acceso a conexión a Internet en el hogar. En particular, se destaca el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde la variación entre ambos años fue de 37 puntos porcentuales: entre 2019 y 2020, el acceso se elevó del 6,7% al 44% de los hogares.

Gráfico II.2

América Latina (14 países): acceso a Internet en hogares con niñas, niños, adolescentes y jóvenes de entre 5 y 20 años, por quintil de ingresos, último año con datos disponibles
(En porcentajes)

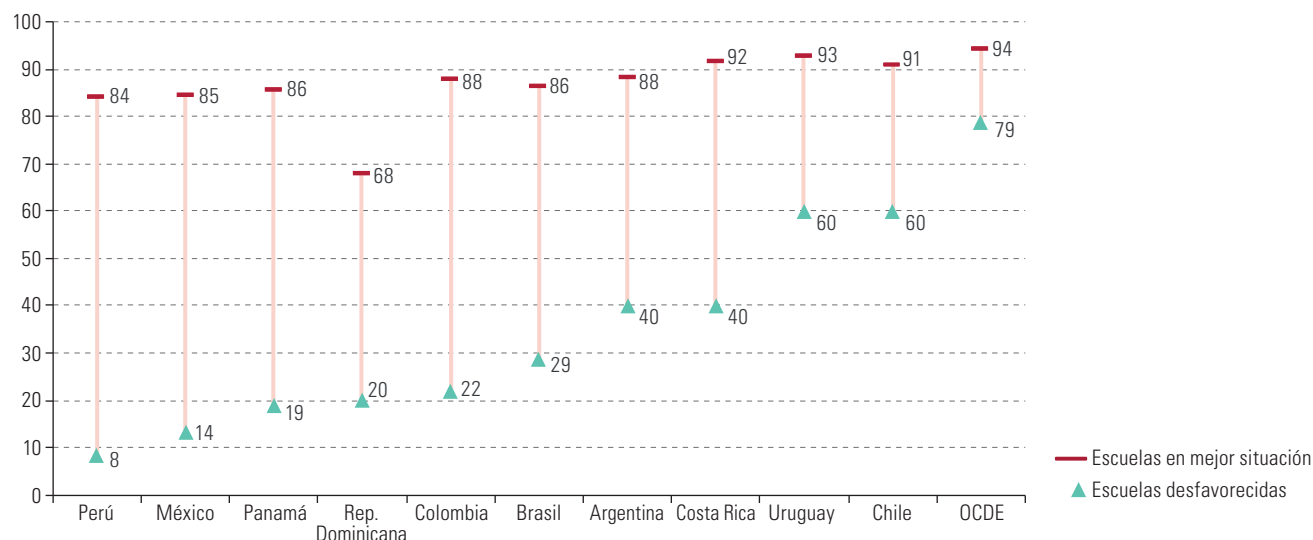


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA); Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El tipo de dispositivo de acceso también se vincula con las oportunidades con que cuentan los estudiantes. Existe información concluyente que indica que los resultados que se logran y el aprovechamiento de la tecnología digital son distintos dependiendo del dispositivo utilizado (Trucco y Palma, 2020). La mayor expansión del acceso en la región se venía dando principalmente sobre la base de la tecnología móvil y, en especial, de planes de prepago, que limitan bastante las posibilidades de realizar de forma continua actividades como las educativas. El tener un dispositivo con la capacidad de un computador de escritorio, computador portátil o tableta conlleva una mayor factibilidad de acceder a plataformas educativas y a las oportunidades de aprendizaje que estas ofrecen. En consecuencia, un nivel de acceso menor y desigual a este tipo de dispositivos probablemente implicó un rezago para la población de estudiantes de menor nivel socioeconómico o que residen en territorios remotos. De acuerdo con la información complementaria recogida por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), en 2018, para el caso de estudiantes de 15 años, antes de la pandemia existían importantes brechas en el acceso a Internet y a un computador para poder realizar trabajo escolar en el hogar, según el perfil socioeconómico del establecimiento educativo. En promedio, los estudiantes de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) presentaban una brecha menor a 16 puntos porcentuales entre los establecimientos educativos más y menos desfavorecidos, mientras que los países de la región presentaban diferencias entre ambos grupos que iban entre 30 y 75 puntos porcentuales (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3

América Latina (10 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)^a: estudiantes que declaran tener acceso a Internet y a una computadora para hacer tareas en el hogar, por situación socioeconómica de la escuela, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World*, París, 2021.

Nota: Información del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Una escuela socioeconómicamente desfavorecida es aquella cuyo perfil socioeconómico (definido como el nivel socioeconómico promedio de los estudiantes de la escuela) se encuentra en el cuartil inferior del índice PISA de estatus económico, social y cultural, mientras que una en mejor situación es aquella que se ubica en el cuartil superior.

^a Promedio de los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Chile, Colombia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye.

Otra barrera para la educación remota fueron la distribución desigual y la insuficiencia de habilidades digitales entre estudiantes y comunidades educativas en general, que probablemente acrecentaron las brechas en términos de la posibilidad de mantener la continuidad educativa durante la pandemia. Estas hacen referencia a las habilidades físicas relacionadas con la destreza motora para usar los dispositivos digitales y las habilidades cognitivas relativas a la alfabetización digital —como las capacidades de colaborar en línea, resolver problemas técnicos, crear y publicar contenidos y analizar críticamente la información—, así como a habilidades socioemocionales relacionadas con la gestión del tiempo, técnicas de autocuidado y empatía, entre otras (CEPAL/OEI, 2020; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Con el fin de evaluar ciertas competencias necesarias para desempeñarse en un mundo altamente digitalizado, la evaluación PISA de 2018 incluyó dentro de la comprensión lectora un ítem que permitió evaluar habilidades digitales. La navegación se reconoce como un componente clave de la lectura en el entorno digital y el estudio PISA mostró correlación entre el tipo de navegación y el nivel de comprensión. Los lectores competentes en formato físico coordinan los diferentes procesos cognitivos necesarios para la comprensión; en consecuencia, una navegación para la lectura digital es buena en la medida en que acompaña este proceso cognitivo. En este proceso, la secuencia de páginas visitadas y el tiempo destinado a cada página son importantes. Una medida de la calidad de la estrategia de navegación es el tipo de navegación que se practique, más allá del seguimiento estricto de las instrucciones.

Sobre la base del comportamiento de navegación, se dividió a los estudiantes en cuatro categorías: i) sin navegación, ii) navegación limitada, iii) navegación estrictamente enfocada y iv) navegación exploratoria activa¹. El análisis reveló que tanto el grupo de navegación estrictamente enfocada como el de navegación exploratoria activa presentaron procesos de lectura eficientes y un mayor rendimiento de lectura en la pregunta asociada, en comparación con los grupos de navegación limitada y sin navegación (OCDE, 2021). Este resultado pone de relieve y confirma la necesidad de reducir las brechas de competencias en el mundo digital, ya que estas competencias no solo son útiles por sí mismas en un mundo crecientemente digitalizado, sino que también se asocian de forma positiva con el desarrollo de competencias cognitivas y conocimientos específicos.

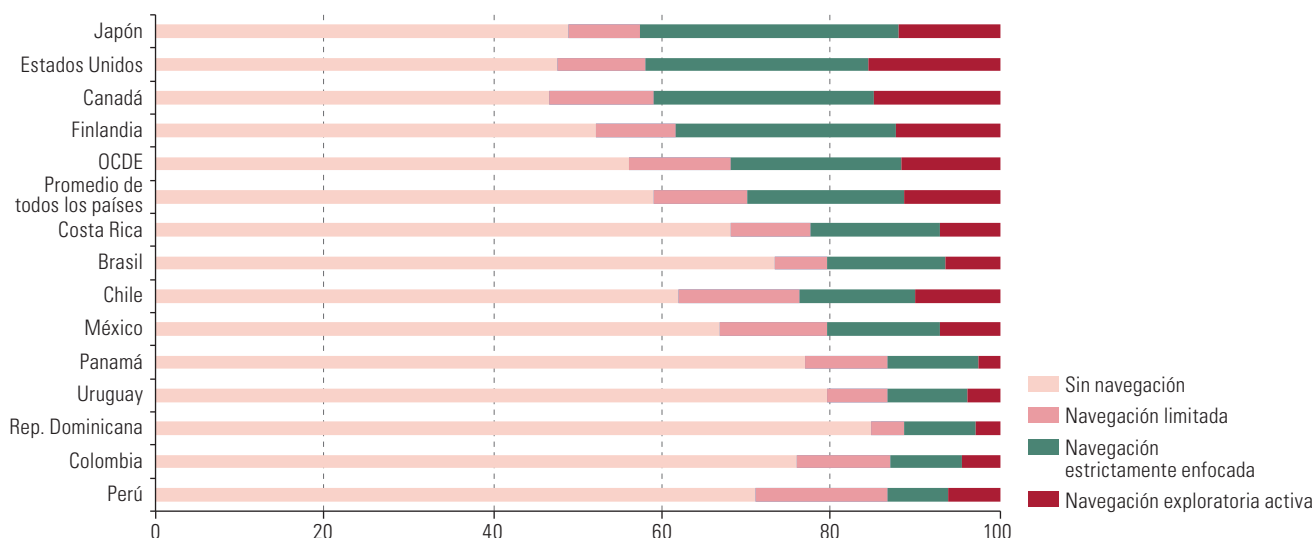
En el gráfico II.4 se muestran los resultados de este análisis para algunos países de la región y del mundo. En promedio, en los países de la OCDE cerca del 32% de los estudiantes aplican una estrategia de navegación estrictamente enfocada o de navegación exploratoria activa, en tanto que en los nueve países de la región que participaron en la evaluación este porcentaje es en promedio menos del 17%. Por otra parte, mientras que un 56% y un 59% de los estudiantes de los países de la OCDE y del total de países evaluados, respectivamente, se clasifican en el grupo “sin navegación”, este porcentaje es superior al 73% en los países de América Latina. En otras palabras, aun cuando existe cierta heterogeneidad entre los resultados de los distintos países de la región, en general los estudiantes que participaron en la evaluación PISA 2018 muestran a nivel nacional rendimientos promedio menores que el rendimiento promedio de los estudiantes de la OCDE y del total de países evaluados.

Más allá de las habilidades propiamente digitales, el proceso de transición de una educación presencial a una educación remota exigió otro conjunto de habilidades y de apoyos para facilitar la continuidad educativa y la mantención del vínculo con la escuela. Sobre la base de una serie de estudios cualitativos realizados durante la pandemia, en 2020, incluido el diálogo con estudiantes de educación secundaria, fue posible recoger parte de los desafíos que conllevó ese proceso (CEPAL/UNICEF, 2021). En esa transición se hizo evidente la necesidad de contar con competencias socioemocionales para sobrellevar los cambios y adaptarse a la nueva modalidad. Muchos estudiantes no contaban con la habilidad de gestionar los propios tiempos, ni con la disciplina, la autonomía y la motivación, entre otras habilidades, requeridas para mantener la continuidad del proceso educativo. Por último, en muchos casos hubo una adaptación insuficiente de los métodos pedagógicos al aula virtual y se evidenció que para llevar adelante procesos de enseñanza a distancia exitosos no se pueden simplemente replicar los modos de enseñanza presenciales (CEPAL/UNICEF, 2021; Huepe, Palma y Trucco, 2022). En ese sentido, una deuda anterior a la pandemia es la falta de preparación de los docentes para enseñar aprovechando los medios tecnológicos.

¹ La definición de estas categorías de clasificación se hizo a partir de una pregunta específica incluida en la evaluación PISA de 2018. La pregunta “Rapa Nui” es una unidad de múltiples fuentes con tres textos: una página web del blog del profesor, una reseña de un libro y un artículo informativo de una revista científica en línea. El blog se clasifica como un texto de múltiples fuentes, dinámico (la página web contiene enlaces activos a los otros textos de la unidad). Tanto la reseña del libro como el artículo informativo se clasifican como texto único y estático. Este enfoque se eligió porque permite al estudiante demostrar, por un parte, su competencia en preguntas que están relacionadas con un texto y, por otra parte, su capacidad de manejar información de múltiples textos. El blog permitía abrir nuevos vínculos disponibles en la página y hacer una exploración más activa. Las categorías de la clasificación se definen de la siguiente forma, según el comportamiento de los estudiantes: i) Sin navegación: estudiantes que no realizaron actividades de navegación ni en elementos de fuente única ni en elementos de fuentes múltiples; ii) Navegación limitada: estudiantes que navegaron simplemente en elementos de fuente única pero no de fuentes múltiples; iii) Navegación estrictamente enfocada: estudiantes que siguieron estrictamente las instrucciones de la pregunta para navegar activamente solo en elementos de múltiples fuentes y de forma limitada en elementos de una sola fuente, y iv) Navegación exploratoria activa: estudiantes que navegaron activamente tanto en elementos de fuente única como de fuentes múltiples.

Gráfico II.4

América Latina (9 países), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)^a y países seleccionados: tipo de navegación en Internet realizada por estudiantes de 15 años, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World*, París, 2021.

Nota: Información del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), sobre la base de un ítem de comprensión lectora aplicado en 2018 con el que se buscaba medir habilidades digitales. El comportamiento de los estudiantes se clasificó en cuatro categorías, desde aquellos que no realizaron actividades de navegación hasta aquellos que navegaron activamente en elementos de fuente única y de fuentes múltiples (navegación exploratoria activa).

^a Promedio de los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Chile, Colombia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye.

La experiencia que se ha tenido durante la pandemia muestra que la educación a distancia tiene sus límites y ha agudizado las brechas educativas estructurales que existían con anterioridad en la región, poniendo en riesgo los resultados de toda una generación, en relación con su trayectoria y sus resultados de aprendizaje. Se ha observado, además, el carácter fundamental de la presencialidad y de la interacción entre pares en los procesos de educación y socialización de los estudiantes. Incluso aquellos grupos poblacionales más aventajados, que han tenido la posibilidad de mantener la conexión con el sistema educativo de forma remota, resienten la ausencia de la interacción presencial con sus profesores y pares, que ha tenido consecuencias multidimensionales en su bienestar (CEPAL, 2022).

3. Los primeros impactos en la asistencia escolar y el vínculo educativo

Aún es muy pronto para contar con mediciones que permitan analizar los impactos de la crisis provocada por la pandemia en la progresión y el abandono de la educación, por lo que en esta sección se abordará exclusivamente el análisis de la asistencia escolar a los distintos niveles educativos en el período 2019-2020². Los efectos más notorios registrados tienen relación con las tasas de asistencia a la educación preprimaria.

² Al examinar la situación sobre la base de la información de 2020, conviene tener presente que los períodos lectivos difieren en los distintos países de la región, de forma que mientras en los países del hemisferio sur —donde predomina un período lectivo que coincide con el año calendario— el inicio de las medidas restrictivas ante la pandemia tuvo lugar al comienzo del año lectivo 2020, en los que se ubican en el hemisferio norte estas medidas tendieron a coincidir con el segundo semestre de estudios.

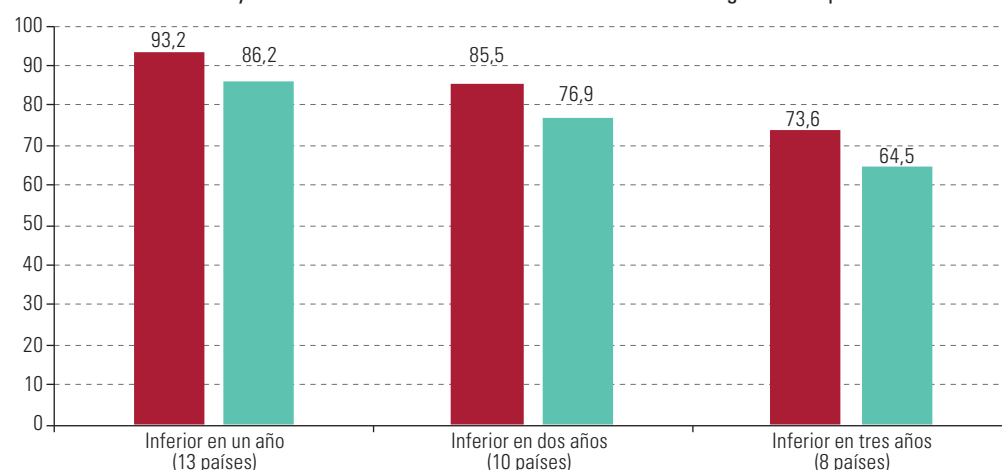
Las tasas de asistencia al nivel preprimario presentaron una reducción de 7 puntos porcentuales en el caso de las niñas y niños con un año menos que la edad para ingresar a educación primaria³: el porcentaje que asistía a un establecimiento educativo era del 93,2% en 2019 y cayó al 86,2% en 2020. Esta reducción se hace más pronunciada si se amplía el grupo de edad a aquellos con dos años menos que la edad oficial para ingresar a la educación primaria, cuya tasa de asistencia disminuyó 8,6 puntos porcentuales (y llegó al 76,9% en 2020); si el rango de edad se amplía a aquellos con tres años menos que dicha edad oficial, la reducción es de 9,1 puntos porcentuales (la tasa de asistencia fue del 64,5% en 2020) (véase el gráfico II.5A).

Gráfico II.5

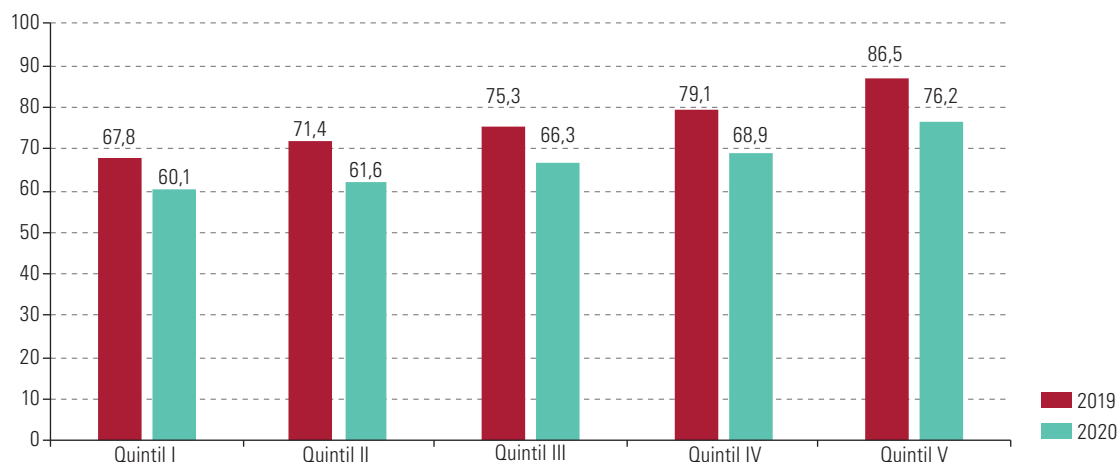
América Latina (13 países)^a: tasas de asistencia a la educación preprimaria, 2019 y 2020

(En porcentajes)

A. Asistencia de niñas y niños de edades inferiores a la edad oficial de ingreso a la primaria



B. Asistencia de niñas y niños de edades hasta tres años inferiores a la edad oficial de ingreso a la primaria, por quintiles de ingreso per cápita (8 países)



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

^a En el gráfico A, los datos son promedios simples, según corresponda, de los siguientes 13 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; de los siguientes 10 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, y de los siguientes 8 países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay. En el gráfico B, los datos corresponden a un promedio simple de los siguientes 8 países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

³ En la mayoría de los países la educación primaria comienza a los 6 años, pero en algunos comienza a los 5 o a los 7 años.

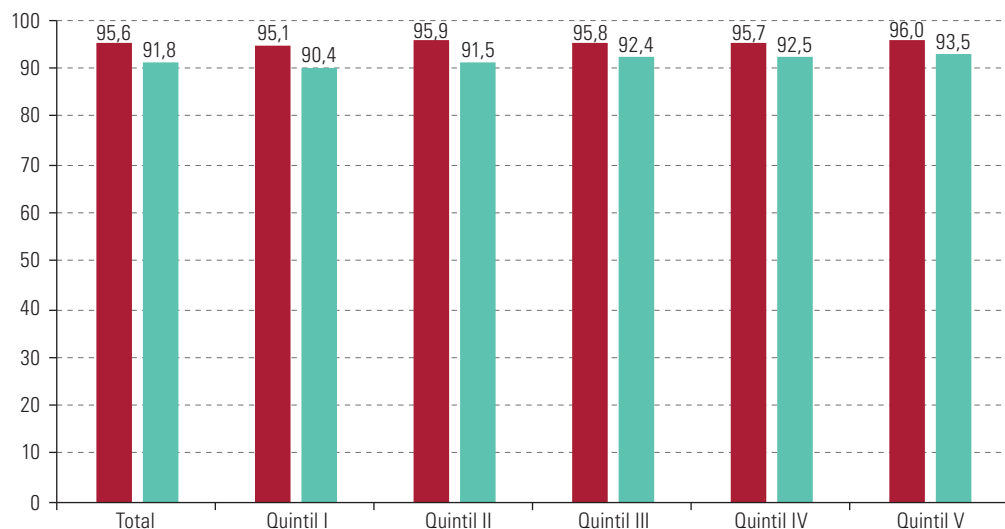
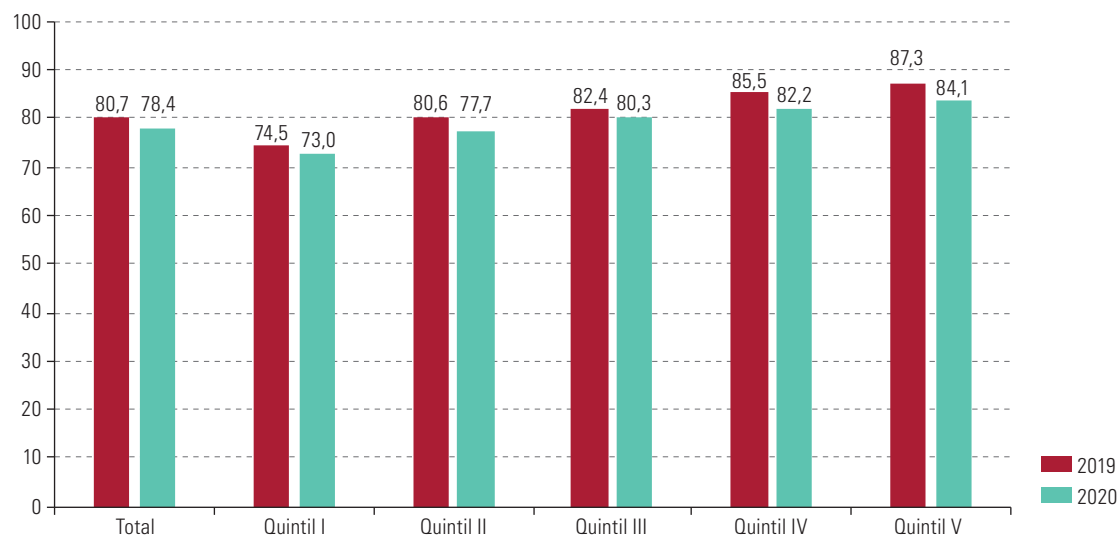
En el caso de la asistencia a la educación preprimaria de las niñas y niños con un año menos que la edad oficial de entrada a la primaria, la disminución es relativamente similar entre niñas y niños de distintos niveles socioeconómicos. Sin embargo, al analizar a grupos de estudiantes de menor edad, se observa que la disminución de la asistencia fue más pronunciada en el caso de los hogares de mayores ingresos (véase el gráfico II.5B). Esto podría deberse, en parte, a que los hogares de los quintiles de ingreso superiores cuentan con mayor capacidad económica, así como mayores oportunidades de teletrabajo, lo que favorece que algún miembro del hogar o trabajador contratado se haga cargo del cuidado durante los períodos de inasistencia a clases. Asimismo, la inasistencia puede haber estado asociada al miedo al contagio y la falta de confianza en la institucionalidad y en la capacidad de aplicar protocolos de seguridad en los centros educativos. Por otra parte, los países no priorizaron la continuidad de las actividades educativas en este nivel de enseñanza por medios remotos ni tampoco la reapertura de estos establecimientos; en Banco Mundial/UNICEF/UNESCO (2022) se estima que solo el 60% de los países de la región tuvieron disponible el aprendizaje digital para las escuelas preprimarias. Información parcial sobre 9 países, correspondiente a 2021, sugiere que entre las niñas y niños con un año menos que la edad oficial de entrada a la primaria la disminución de la asistencia registrada en 2020 habría persistido, aunque hubo mejoras en varios casos; se produjo un deterioro principalmente en el Brasil, donde la tasa de asistencia de este grupo de edad fue del 95% en 2019, del 86,3% en 2020 y del 79,7% en 2021 y las reducciones más acentuadas se observaron en los quintiles de menores ingresos.

Al avanzar hacia los niveles de educación primaria y secundaria, si bien se observa una disminución de la tasa de asistencia escolar entre 2019 y 2020, dicha reducción es bastante menor. En el caso de las tasas de asistencia a la educación primaria, la disminución en 2020 fue en promedio de 3,8 puntos porcentuales. Si bien en 2019 no se registraban mayores diferencias de acceso a este ciclo educativo según el nivel socioeconómico del hogar, la disminución en el acceso fue mayor en los quintiles de menores ingresos: la caída de la asistencia en el quintil más pobre fue de 4,7 puntos porcentuales, mientras que en el quintil de ingresos superiores fue de solo 2,5 puntos porcentuales (véase el gráfico II.6A). Por otra parte, en la enseñanza secundaria la disminución general de las tasas de asistencia fue menor y llegó a 2,3 puntos porcentuales. En este caso, aunque las brechas de acceso entre quintiles de ingreso son notorias (en 2019, la asistencia neta en el primer quintil era del 74,5%, frente al 87,3% en el quintil más rico), es notable que las tasas de asistencia disminuyeran más entre los adolescentes de segmentos de ingreso per cápita superiores (la disminución fue de 1,5 puntos porcentuales en el primer quintil, frente a 3,2 puntos porcentuales en el quintil de mayores ingresos) (véase el gráfico II.6B).

Las tendencias descritas reflejan los límites de la educación a distancia, en particular en términos de la dificultad de mantener la motivación de los estudiantes en relación con el proceso de enseñanza. El desganado y la desmotivación fueron un aspecto transversal en la experiencia de los adolescentes y jóvenes durante los períodos de confinamiento (Acosta, 2022). Esto puede haber sido potenciado por un nivel de exigencia mayor de continuidad educativa en los sectores de mayor nivel socioeconómico, que podría haber generado problemas para mantener el ritmo y la vinculación con el aprendizaje (CEPAL/UNICEF, 2021). Al mismo tiempo, cabe considerar que durante los períodos de confinamiento el impacto sobre el mercado del trabajo fue muy significativo, lo que redujo las oportunidades laborales especialmente para los jóvenes. Es posible que en el corto plazo este factor no haya jugado un papel importante como obstáculo para la asistencia escolar de los estudiantes de sectores menos favorecidos. No obstante, el empobrecimiento de los hogares de la región como consecuencia de la pandemia podría afectar en el mediano plazo la trayectoria educativa de estudiantes de menor nivel socioeconómico, que se verán obligados a interrumpir su escolaridad para cooperar económicamente en sus hogares e ingresar en el mercado laboral de manera prematura (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Gráfico II.6

América Latina (13 países)^a: tasas netas de asistencia de niñas, niños y adolescentes en edad oficial de asistir a la educación primaria o secundaria, según quintiles de ingreso per cápita, 2019 y 2020
(En porcentajes)

A. Educación primaria (6 a 11 años)**B. Educación secundaria (12 a 17 años)**

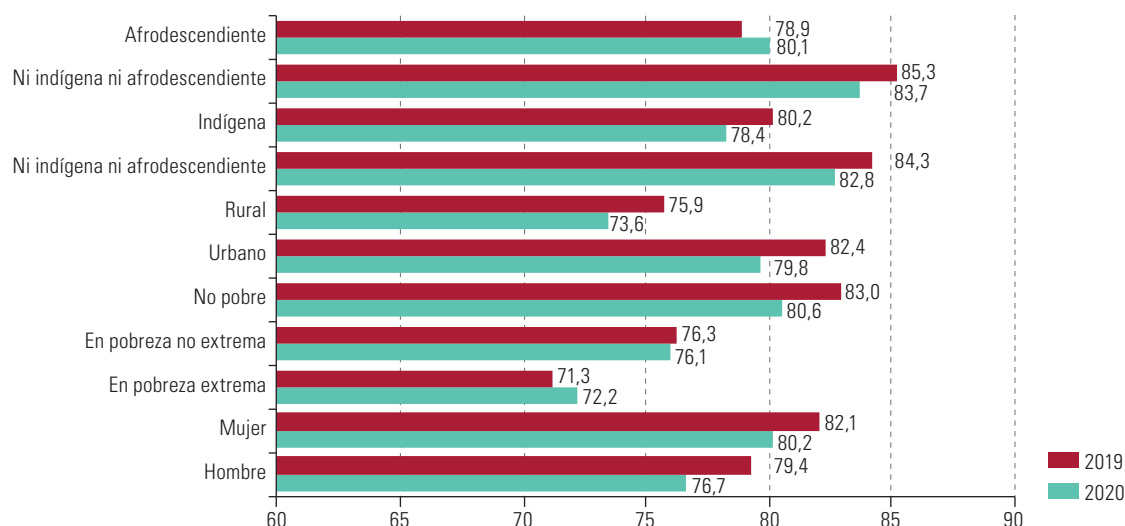
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

Si se analiza la asistencia escolar de las niñas, niños y adolescentes de 12 a 17 años de edad según la situación de pobreza de los hogares, se observa una disminución en el caso de aquellos que no están en situación de pobreza (véase el gráfico II.7). En el caso de aquellos en situación de pobreza extrema la asistencia escolar al ciclo secundario incluso se habría incrementado levemente (casi 1 punto porcentual), lo que podría deberse al incentivo a permanecer en la escuela que representa el posible acceso a los programas de alimentación escolar, más aún en el contexto de empobrecimiento y de aumento de la inseguridad alimentaria que ha supuesto la restricción de la actividad productiva para enfrentar la pandemia.

Gráfico II.7

América Latina (13 países)^a: tasas netas de asistencia de niñas, niños y adolescentes en edad oficial de asistir a la educación secundaria, según condición étnico-racial, área geográfica, situación de pobreza y género, 2019 y 2020 (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 simple de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los promedios urbano y rural corresponden a 12 países (no se incluye a la Argentina). La comparación entre estudiantes indígenas y no indígenas (ni afrodescendientes) corresponde a 7 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay. La comparación entre estudiantes afrodescendientes y no afrodescendientes (ni indígenas) corresponde a 5 países: Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Sin embargo, no se observan diferencias de género significativas en la reducción de la asistencia escolar, sino que más bien se mantiene una mayor asistencia promedio de las mujeres en los niveles generales de asistencia a la educación secundaria. En el caso de las mujeres, la asistencia a la educación secundaria fue 3,5 puntos porcentuales mayor que la de los hombres en 2020 (véase el gráfico II.7). Tampoco se observan mayores diferencias geográficas (entre zonas urbanas y rurales) en la reducción de las tasas de asistencia, aun cuando el nivel de asistencia a la educación secundaria en las zonas rurales es alrededor de 6 puntos porcentuales menor que en las zonas urbanas.

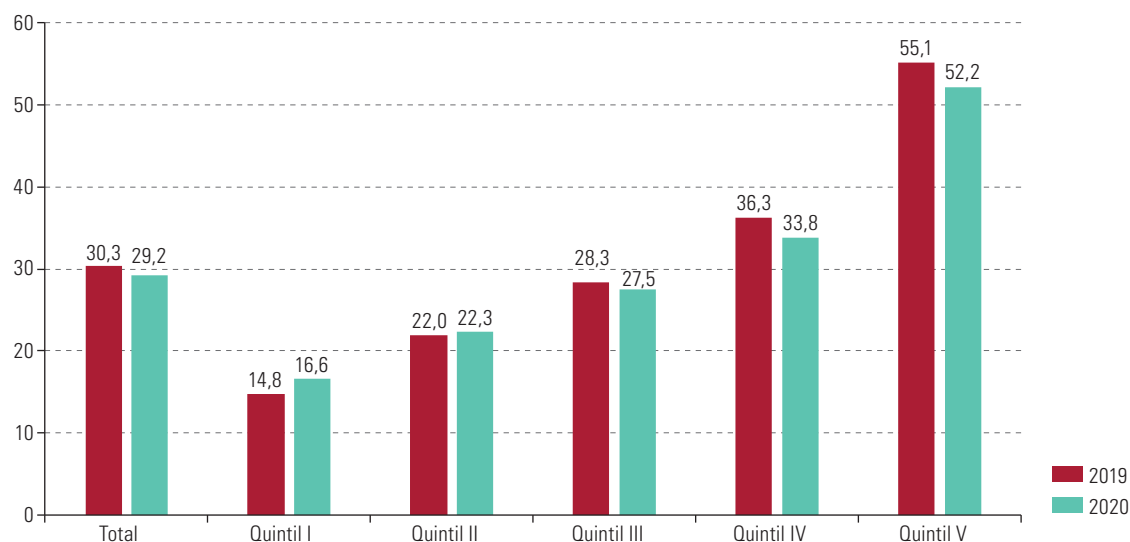
Por otro lado, en los países donde es posible desagregar la información correspondiente a la población perteneciente a pueblos indígenas, se observa que en 2020 las tasas de asistencia a la educación secundaria de esa población fueron menores que las de la población no indígena ni afrodescendiente en 4,4 puntos porcentuales; sin embargo, la disminución de las tasas netas de asistencia escolar en el nivel secundario de la población indígena entre 2019 y 2020 (casi 2 puntos porcentuales) no fue significativamente mayor que la correspondiente a las niñas, niños y adolescentes no indígenas ni afrodescendientes. En los cinco países que cuentan con información sobre la población afrodescendiente, esta población de estudiantes en promedio habría mantenido (o aumentado levemente) su nivel de asistencia entre 2019 y 2020, frente a una reducción en el caso de la población no indígena ni afrodescendiente, con lo que habría disminuido levemente la brecha de asistencia escolar en el nivel secundario entre ambos grupos. Cabe señalar que la información parcial sobre 2021 muestra una recuperación de las tasas de asistencia a la educación primaria y secundaria, en este último caso mayor entre los quintiles de mayores ingresos.

Al examinar las tasas de asistencia a la educación postsecundaria (universitaria y no universitaria), se observa una tendencia relativamente similar a la que presenta la asistencia al nivel secundario. Las diferencias de acceso por nivel socioeconómico

son muy significativas: en 2020, un joven perteneciente al quintil de mayores ingresos tenía dos veces más probabilidades de estar asistiendo a algún tipo de enseñanza postsecundaria que un joven del quintil de menores ingresos (un 52% de los jóvenes asistían en el quinto quintil, frente a un 16,6% en el primer quintil). Con todo, es notable que no se haya observado una reducción de la asistencia en el nivel postsecundario entre los jóvenes de menores recursos (primer quintil), mientras que en la medida en que aumenta el nivel socioeconómico la reducción se va haciendo más significativa, hasta llegar a 3 puntos porcentuales en el quintil de mayores ingresos. En promedio, las tasas de asistencia a la educación postsecundaria disminuyeron 1,1 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (véase el gráfico II.8). Al observar estas tendencias, hay que tener en cuenta que durante 2020 se sumaron al primer quintil jóvenes pertenecientes a familias que hasta antes de la pandemia eran de estratos medios y que sufrieron la repentina caída de sus ingresos. La información disponible para 2021 sugiere que se produjo una recuperación parcial de las tasas de asistencia a la educación postsecundaria, pero concentrada principalmente en los quintiles de mayores ingresos.

Gráfico II.8

América Latina (13 países)^a: tasas netas de asistencia de jóvenes de entre 18 y 24 años a la educación postsecundaria, según quintiles de ingreso per cápita, 2019 y 2020
(En porcentajes)



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

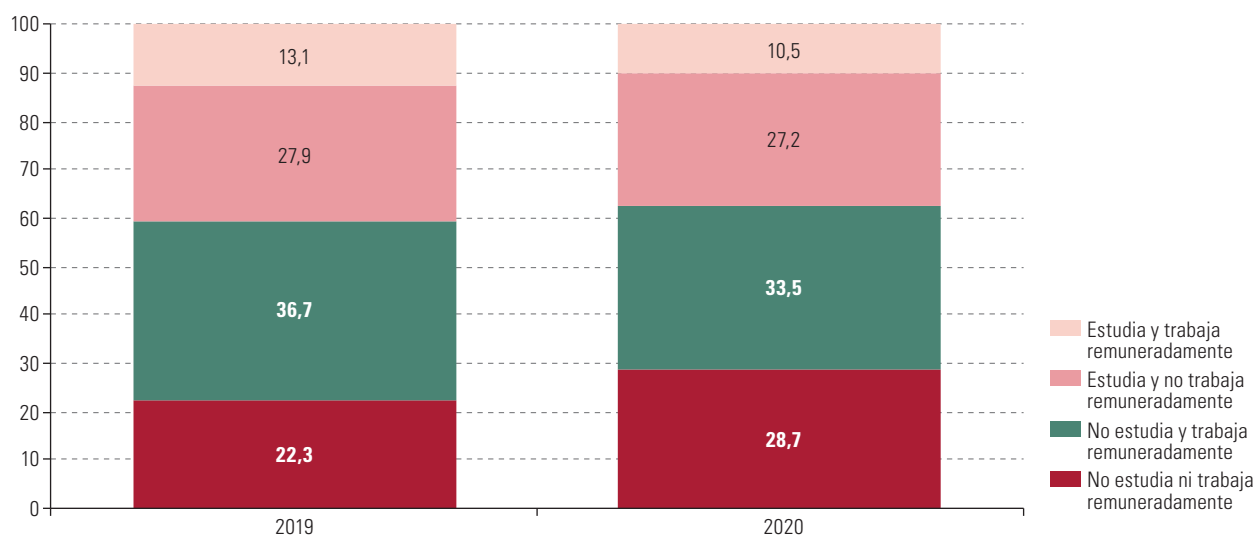
^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El efecto en la asistencia escolar de las medidas de restricción que se adoptaron para contener la pandemia ha sido, como se ha señalado, mayor en la educación preprimaria. En el caso de los jóvenes, el impacto de las medidas se asoció a una reducción importante del porcentaje de jóvenes que se insertan en el mercado de trabajo ya sea en forma exclusiva o combinando esa actividad con los estudios. Como puede observarse en el gráfico II.9, el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que no asistían a un centro educativo (independientemente del ciclo educativo) pasó del 59% en 2019 al 62,2% en 2020; de la misma forma, mientras que en 2019 el 49,8% de los jóvenes estaban ocupados en el mercado del trabajo (combinando o no el trabajo con

estudios), en 2020 esta cifra disminuyó al 44%. El impacto que tuvo la pandemia sobre el mercado laboral afectó en mayor medida a los jóvenes y a las mujeres que al resto de la población (CEPAL, 2021a). Lo anterior también se refleja en el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que no estudian ni trabajan remuneradamente, que aumentó del 22,3% en 2019 al 28,7% en 2020; dicha situación alcanza una mayor proporción entre las mujeres jóvenes (un 36% de ellas se encontraban en ese caso, en comparación con un 22% de los hombres) y se asocia a las restricciones mencionadas tanto en el ámbito educativo como en el laboral y al incremento de las tareas de cuidado y de los quehaceres domésticos, derivado precisamente de la suspensión de actividades laborales, pero sobre todo educativas. La información disponible sobre 2021 sugiere que se habría producido una recuperación de la actividad laboral de los jóvenes, pero no de la actividad educativa.

Gráfico II.9

América Latina (13 países)^a: situación escolar y laboral de los jóvenes de entre 18 y 24 años, 2019 y 2020
(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 simple de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En síntesis, en las mediciones realizadas mediante encuestas de hogares durante el primer año de la pandemia (2020) se registró una disminución relativamente significativa de las tasas de asistencia escolar, sobre todo en la educación preprimaria, etapa escolar particularmente compleja de cursar a través de medios remotos, debido al tipo de cuidados y estimulación que se provee. Esto hace prever —como cabría suponer— posibles déficits en los procesos de aprendizaje que, de no mediar acciones oportunas y persistentes en el tiempo, pueden generar efectos negativos de largo plazo en las actuales generaciones de estudiantes, que se podrían manifestar, en los próximos años, en un empeoramiento de los indicadores más clásicos de proceso y de resultados educativos: aumento del retraso escolar y del abandono y, por consiguiente, de los avances que tanto costó conseguir en la región en las décadas pasadas.

4. El “efecto cicatriz” de la pandemia: un deterioro en los procesos de aprendizaje

La región ya venía experimentando antes de la pandemia una profunda crisis de aprendizajes, que con bastante probabilidad se verá agudizada como efecto de la interrupción prolongada de la educación presencial. Esto tendrá un impacto significativo y dejará una cicatriz en la actual generación de estudiantes en el largo plazo, si no se toman medidas relevantes para la recuperación. Con anterioridad a la pandemia, la crisis de aprendizajes se reflejaba en los resultados tanto de niñas, niños, adolescentes y jóvenes como de adultos en pruebas internacionales estandarizadas que miden competencias cognitivas básicas. En particular, para el nivel escolar (primaria y secundaria), los resultados muestran que los sistemas educativos de la región arrastraban importantes deudas de calidad. El reciente Estudio Regional Comparativo y Explicativo de 2019 (ERCE 2019) mostró que solo poco más de la mitad de los estudiantes de tercer grado lograban alcanzar niveles mínimos de competencias en las pruebas tanto de matemáticas como de lectura (un 52,3% y un 55,7%, respectivamente) y que esta proporción era aún más baja entre los estudiantes de sexto grado, nivel en que la caída era especialmente abrupta en la asignatura de matemáticas (los porcentajes bajaban al 17,4% y el 31,2%, respectivamente) (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

Los resultados del ERCE 2019: un imperativo ético de la agenda regional de recuperación y transformación educativa

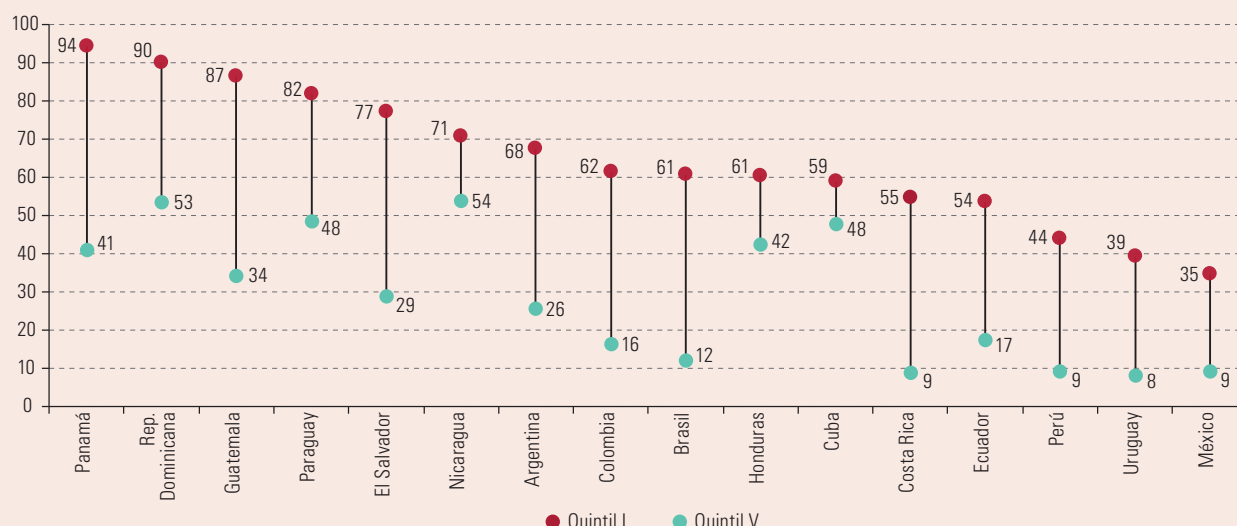
El Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2019 (ERCE 2019), el principal mecanismo de monitoreo y evaluación en materia educativa con que cuenta la región, es desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el que participan 18 países de América Latina. El ERCE tiene su foco en la educación primaria, con mediciones que se aplican en tercer y sexto grado desde hace más de 25 años. El marco de evaluación del ERCE se fundamenta en los currículos de la región y se enfoca en la evaluación de habilidades fundamentales como lectura y matemáticas, y se complementa con otras áreas como ciencias y escritura.

En la mayoría de los países que participaron en el ERCE 2019 más de la mitad de los estudiantes se sitúan en el nivel de más bajo desempeño, lo que genera una urgencia máxima para la región. En promedio, casi la mitad de los estudiantes de sexto grado se ubican en el nivel de más bajo desempeño en matemáticas. En 13 de los 16 países que participaron en el ERCE 2019, los estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos (primer quintil) que se ubican en el nivel de más bajo desempeño superan el 50% y en muchos casos alcanzan porcentajes muy superiores a ese (véase el gráfico 1). La proporción de estudiantes de menores ingresos en el nivel de más bajo desempeño puede llegar a ser hasta seis veces más elevada que el porcentaje correspondiente a los estudiantes de mayores ingresos. En términos generales, el hecho de que una gran proporción de los estudiantes del nivel socioeconómico más bajo se agrupen en el menor nivel de desempeño evidencia la desigualdad que persiste en la región y que se reproduce en los sistemas educativos.

Un análisis comparativo entre el ERCE 2019 y la medición anterior, el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), de 2013, muestra que antes de la pandemia la región no presentaba mejoras en los aprendizajes. Al analizar la proporción de estudiantes que se encontraban en el nivel de más bajo desempeño en 2013 y 2019, se observan solo algunos avances en matemáticas en sexto grado. Sin embargo, la reducción de este porcentaje no supera los 10 puntos porcentuales en la mayoría de los países (véase el gráfico 2). El Perú es el país que logró la mayor disminución del porcentaje de estudiantes agrupados en el nivel de más bajo desempeño, que pasó del 38% al 25%. Esto también es reflejo del buen desempeño del país entre las mediciones. Uno de los desafíos que presenta la región es no solo reducir el porcentaje de estudiantes en el nivel de más bajo desempeño, sino también sostener esos cambios o mejoras en el tiempo. En la Argentina, Guatemala y Panamá el porcentaje de estudiantes agrupados en el nivel de más bajo desempeño en 2019 superó el registrado en la medición de 2013.

Gráfico 1

América Latina (16 países): proporción de estudiantes de sexto grado en el nivel de más bajo desempeño en matemáticas, por nivel de ingresos (primer y quinto quintiles), según el ERCE 2019
(En porcentajes)

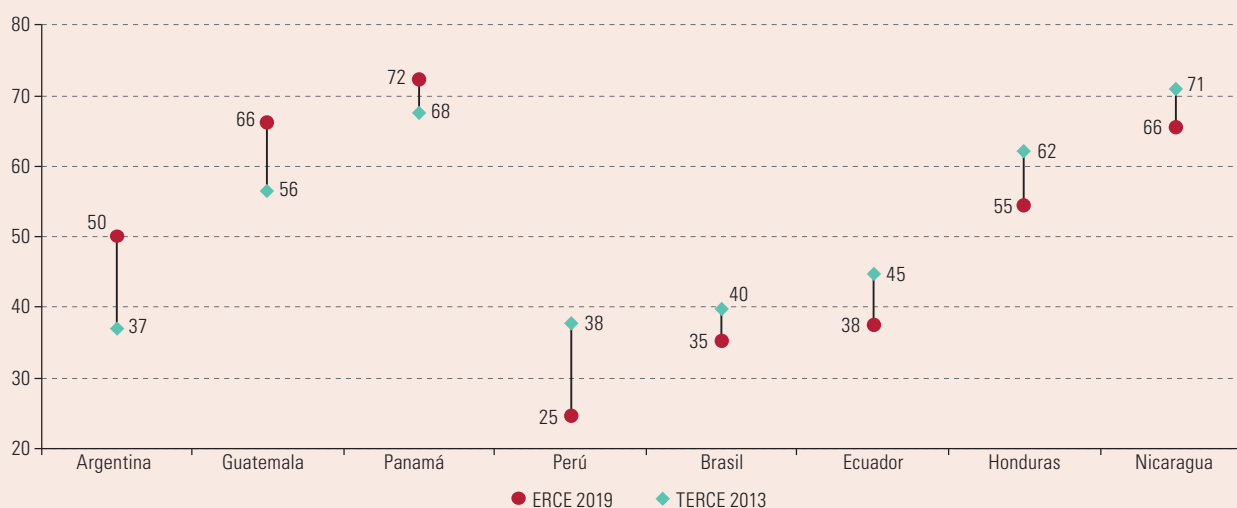


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe, evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*, París, 2021.

Nota: Los países se encuentran ordenados, de mayor a menor, según el porcentaje de estudiantes del primer quintil que se sitúan en el nivel de más bajo desempeño. El nivel mínimo de desempeño se refiere al nivel básico de conocimiento en un dominio. De acuerdo con lo establecido por UNESCO (2021) en el marco del seguimiento del ODS 4 para América Latina y el Caribe, este nivel se considera desde el nivel II en las pruebas de lectura y matemática en tercer grado, y desde nivel III en las pruebas de lectura y matemática en sexto grado.

Gráfico 2

América Latina (8 países): proporción de estudiantes de sexto grado en el nivel de más bajo desempeño en matemáticas, según el TERCE 2013 y el ERCE 2019
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe, evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*, París, 2021; "Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013)", París [en línea] <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/lece/TERCE2013>.

Nota: En el gráfico se incluyen únicamente los países que presentan una brecha del porcentaje de estudiantes en el nivel de más bajo desempeño superior a los 4 puntos porcentuales.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe, evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*, París, 2021; "Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013)", París [en línea] <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/lece/TERCE2013>.

Lamentablemente, el panorama en la educación secundaria era bastante similar. En la evaluación de lectura PISA (2018), en la que se evalúan las habilidades cognitivas básicas de estudiantes de 15 años, los resultados muestran que en los países de América Latina que participaron en la medición 1 de cada 2 estudiantes (49,1 %) no puede identificar la idea principal de un texto, conectar piezas de información provenientes de distintas fuentes o reflexionar acerca del propósito y la forma de los textos leídos; en la evaluación de matemáticas, los resultados son aún más preocupantes: en promedio, en los diez países de América Latina que participaron en la evaluación, 3 de cada 4 estudiantes de 15 años (75,3%) no alcanzaban los niveles mínimos de competencias esperados para esa edad, es decir, no podían, por ejemplo, representar matemáticamente una situación simple de la vida real.

En particular, al comparar los resultados promedio de los países de América Latina con los de los países de la OCDE, se hace evidente el profundo déficit de calidad de los sistemas educativos de la región. El porcentaje de estudiantes que no logran niveles mínimos de competencias es, en promedio, un 65% más alto en los países de América Latina que en los de la OCDE en la prueba de matemáticas y equivale a más del doble cuando se comparan los resultados en la prueba de lectura. Además, tanto los resultados del ERCE 2019 como los de PISA de 2018 (en comparación con los resultados de rondas anteriores) muestran que los logros de aprendizaje de los estudiantes de la región parecían haberse estancado en niveles muy inferiores a las metas educativas establecidas en el Objetivo 4 de los ODS para 2030 (Huepe, Palma y Trucco, 2022; UNESCO, 2021b).

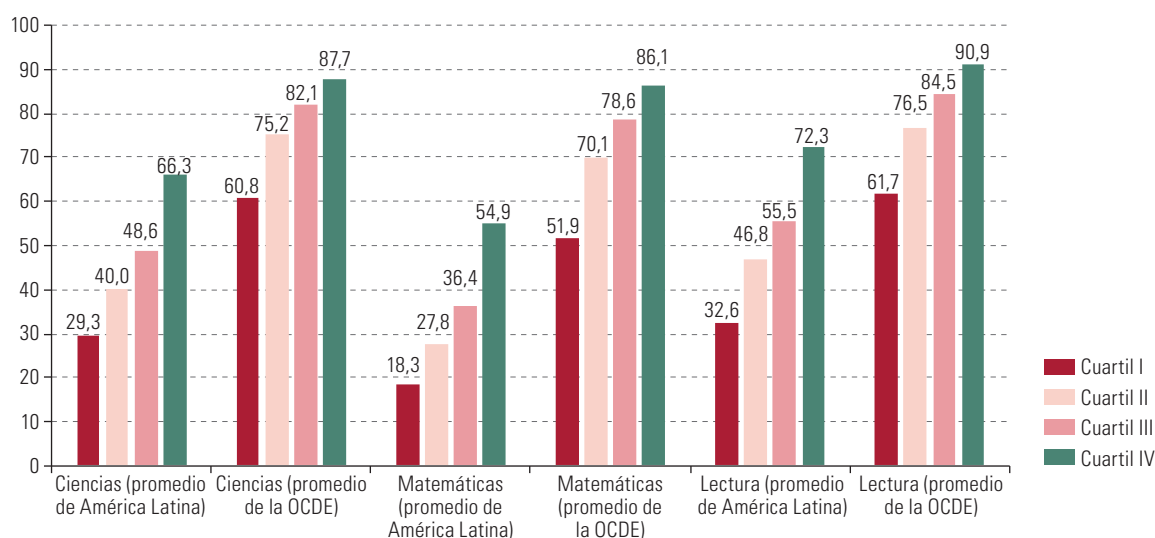
Es importante destacar que el promedio de los resultados de los estudiantes de América Latina oculta una gran heterogeneidad tanto entre los países como dentro de estos. Por ejemplo, los datos del ERCE 2019 posicionan al Brasil, Costa Rica, Cuba y el Perú como los países con mayor nivel de logro, mientras que Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana presentan de manera persistente los porcentajes más altos de estudiantes que solo alcanzan los niveles mínimos de competencias. Además, entre los países que participaron en la evaluación PISA de 2018, Chile, el Uruguay y Costa Rica exhiben los menores porcentajes de estudiantes con bajo desempeño, mientras que Panamá y la República Dominicana presentan los más altos. Además, dentro de cada uno de los países existen grandes brechas entre los resultados de los estudiantes provenientes de hogares de entornos más o menos favorecidos. Por ejemplo, no todos los estudiantes cuentan con una organización familiar o extraescolar que facilite los hábitos independientes de estudio, lo que se refleja, por ejemplo, como se mencionó en el capítulo I, en significativas diferencias respecto al acceso de los estudiantes a espacios adecuados para el estudio en el hogar y a las expectativas educativas de los padres o cuidadores, así como a su interés y sus capacidades para comprometerse de manera efectiva en el aprendizaje de los estudiantes. Todos esos factores sin duda repercuten en las desigualdades en los logros de aprendizaje (UNESCO, 2021b).

En el gráfico II.10 se presenta el porcentaje promedio de estudiantes de países de América Latina y de la OCDE que alcanzan el nivel mínimo de rendimiento en las pruebas de ciencias, matemáticas y lectura, según cuartil del índice PISA de estatus económico, social y cultural de sus hogares. En él se observa que, en promedio, tanto en los países de América Latina como en los de la OCDE los estudiantes que viven en entornos más desfavorecidos tienden a alcanzar un menor rendimiento que sus pares más privilegiados. Sin embargo, el porcentaje de estudiantes de entornos más desfavorecidos que logran el nivel mínimo en la OCDE es similar al que se observa para el cuartil más favorecido en América Latina. Este resultado muestra que la deuda de calidad de los sistemas educativos es un problema transversal en la región, que se profundiza en aquellos grupos de la población caracterizados por el cruce de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social. Esto significa, además, que la mayoría de los estudiantes que ingresan a la educación superior llegan con grandes

déficits de formación desde el ciclo escolar, lo que afecta no solo sus posibilidades de entrada a las instituciones de su elección, sino también sus posibilidades de progresar y finalizar el programa de estudios elegido.

Gráfico II.10

América Latina (10 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (37 países)^a: estudiantes que alcanzan al menos el nivel 2 de rendimiento en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), por cuartil de estatus económico, social y cultural, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *PISA 2018 Results (Volume III): Where All Students Can Succeed*, París, 2019.

^a En el caso de América Latina, promedios simples de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso de la OCDE, promedios simples de los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Chile, Colombia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye.

Además del papel que cumple el nivel socioeconómico y cultural de los hogares para explicar la heterogeneidad de los logros de aprendizaje dentro de los países (que se materializa, por ejemplo, a través del impacto positivo que tienen el nivel educativo de la madre, las expectativas y el involucramiento parental en el aprendizaje, así como la cantidad de libros en el hogar), las investigaciones también han mostrado que las desigualdades de las escuelas son claves para explicar la variabilidad de aprendizajes entre los distintos estudiantes de la región (Castro, Giménez y Pérez, 2018; OCDE, 2019; UNESCO, 2021a). En efecto, al estudiar los factores que condicionan los aprendizajes en América Latina, Castro, Giménez y Pérez (2018) concluyen que las características de las escuelas explican en un 60% la varianza de resultados de los estudiantes de educación secundaria y la UNESCO (2021a) muestra que este porcentaje varía entre un 40% y un 50% en el caso de la educación primaria. En relación con los factores escolares, las investigaciones muestran que la asistencia a un colegio privado, un menor número de estudiantes por aula y el tamaño y la autonomía en la gestión de los centros educativos son factores que impactan positivamente en el rendimiento académico. Las escuelas que enfrentan mayores restricciones presupuestarias, entre las que se encuentran en general las escuelas rurales, presentan mayores dificultades para atraer a docentes más calificados y con mayor experiencia, así como mayores obstáculos en sus procesos de enseñanza por la falta o la insuficiencia de material educativo e infraestructura física. En relación con los factores individuales y familiares —además del impacto negativo que tienen la repitencia de curso y el ausentismo escolar, y del impacto positivo que tienen la asistencia a la educación preescolar y la dedicación de tiempo al estudio en horario

extraescolar—, las distintas investigaciones encuentran importantes brechas por sexo que se encuentran presentes a lo largo de toda la trayectoria educativa y favorecen a las mujeres en el caso de la lectura y a los hombres en matemáticas y ciencias (véase el capítulo III) (Castro, Giménez y Pérez, 2018; UNESCO, 2021a).

El período prolongado de interrupción de las clases presenciales como consecuencia de la pandemia, sumado a la crisis social y el impacto severo en el bienestar de la población, dejará consecuencias significativas en los procesos de aprendizaje de la población estudiantil. En el caso de América Latina, se han realizado una serie de estudios para estimar la pérdida de oportunidades de aprendizaje en lo referente a habilidades cognitivas básicas como la lectura y las matemáticas (véase el recuadro II.3), pero lamentablemente aún no se cuenta con datos comparables que permitan conocer con mayor exactitud la magnitud efectiva de ese impacto tras la pandemia (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Recuadro II.3

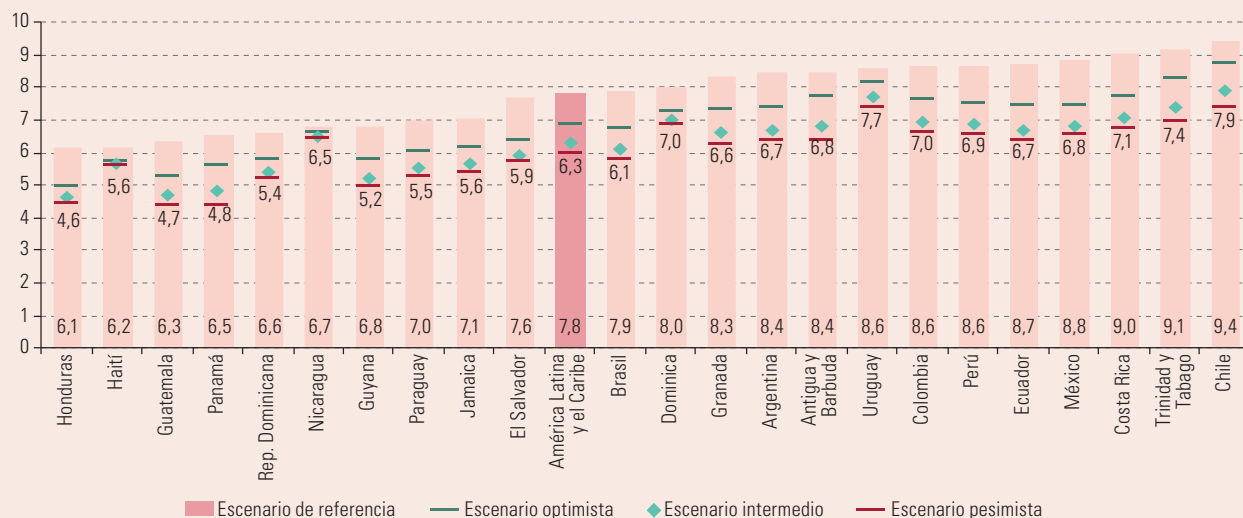
Estimaciones sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en las pérdidas de aprendizaje

La disrupción generada por la pandemia ocasionó una crisis dentro de otra crisis en el sector educativo de la región. Las pérdidas de aprendizaje proyectadas y reales son muy altas, y más graves en los primeros grados, entre los estudiantes de menor edad y la población en condición socioeconómica más vulnerable. Una estimación realizada con una herramienta de simulación creada por el Grupo Banco Mundial, los datos reales sobre cierre (total y parcial) de escuelas recolectados de manera sistemática durante la pandemia por la UNESCO y diferentes supuestos sobre la efectividad de la educación a distancia indica que un estudiante promedio de América Latina y el Caribe perdió entre 1 y 1,8 años de escolaridad ajustados por aprendizaje. Se trata de una medición del tiempo de escolarización perdido que incorpora el efecto de lo efectivamente aprendido durante ese periodo (véase el gráfico 1). Estas pérdidas de aprendizaje se traducirían en una disminución significativa de los ingresos y de la productividad, equivalentes a aproximadamente un 12% de los ingresos a lo largo de la vida para un estudiante actual, en un escenario intermedio.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (23 países): pérdidas simuladas de años de escolaridad ajustados por aprendizaje como consecuencia de la pandemia de COVID-19

(En número de años)



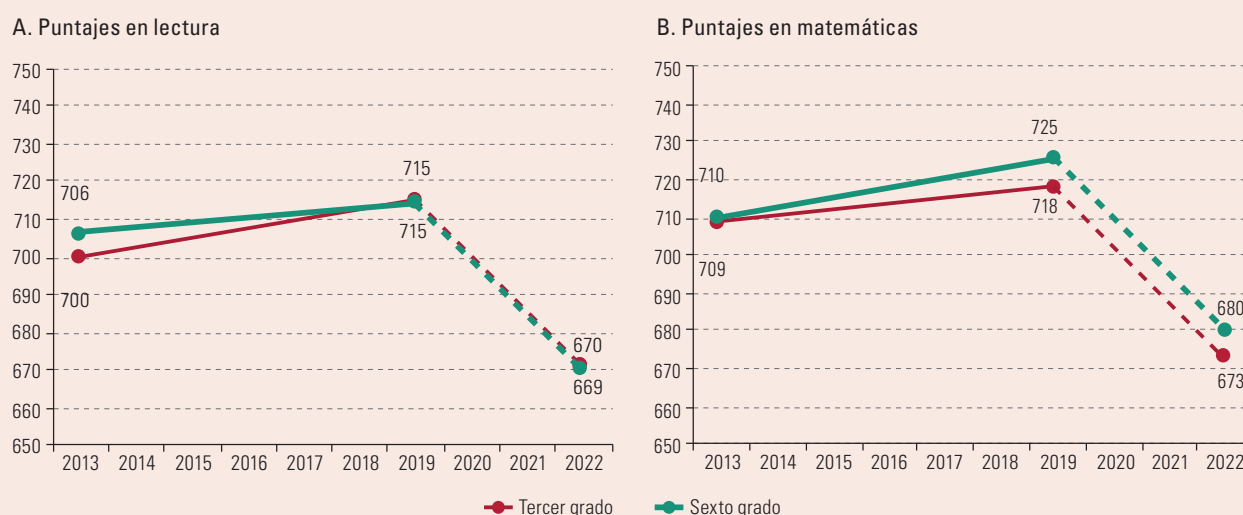
Fuente: Banco Mundial, sobre la base de J. Azevedo y otros, "COVID-19 Learning Loss Simulations: Global Update", Washington, D.C., Banco Mundial, 2022, inédito.

Nota: Los parámetros usados coinciden con simulaciones globales basadas en el grupo de nivel de ingresos al que pertenece el país (valor de referencia). Las simulaciones presentadas están basadas en el calendario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) hasta febrero de 2022. Los escenarios optimista, intermedio y pesimista varían de acuerdo con los supuestos de cierres reales de escuelas durante la reapertura parcial (un 50%, un 25% y un 15% de escuelas abiertas, respectivamente) y la eficacia de las estrategias de mitigación (alta, media y baja, respectivamente).

Las simulaciones revelan que los resultados de aprendizaje medidos según el promedio de los puntajes en el ERCE 2019 disminuirían significativamente tanto para matemáticas como para lectura en tercer y sexto grados hacia el final de 2022. En un escenario intermedio, los puntajes promedio en el ERCE descenderían alrededor de un 6,3% (45 puntos) en ambos grados y materias. Los resultados de las simulaciones para tercer y sexto grado implican que en cada país se alcanzarían peores puntajes promedio que en 2013, es decir, se produciría un retroceso de más de diez años (véase el gráfico 2). En términos ponderados, se prevé que la proporción de estudiantes de tercer y sexto grado que no pueden comprender e interpretar adecuadamente un texto de longitud moderada (lo que se denomina "pobreza de aprendizaje") habrá aumentado, en promedio, del 37% al 50% y del 62% al 82%, respectivamente.

Gráfico 2

América Latina (16 países)^a: resultados de aprendizaje de los estudiantes de tercer y sexto grado, de acuerdo con las mediciones del TERCE 2013 y el ERCE 2019 y simulaciones para 2022



Fuente: Banco Mundial, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); J. Azevedo y otros, "COVID-19 Learning Loss Simulations: Global Update", Washington, D.C., Banco Mundial, 2022, inédito.

Nota: Los datos de 2013 corresponden al Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) y los de 2019 al Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE). Los puntajes promedio por país de los resultados oficiales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) difieren ligeramente de los valores de referencia del ERCE 2019 usados en la simulación, debido a que en la simulación se estimaron los valores de referencia utilizando datos agrupados.

^a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Asimismo, el aumento de la pobreza de aprendizaje de América Latina y el Caribe sería el más alto del mundo. Según las estimaciones más recientes, en la región la proporción de estudiantes pobres de aprendizaje crecería del 52% en 2019 al 79% en 2022 como resultado de la pandemia. Esto significa que 4 de cada 5 estudiantes de sexto grado no serían capaces de entender e interpretar adecuadamente un texto de longitud moderada. Los estudios de América Latina y el Caribe sobre las pérdidas de aprendizaje reales aún son escasos y no todos tienen el mismo rigor estadístico; sin embargo, los datos disponibles indican pérdidas de aprendizaje significativas. Además, los estudiantes de grados más bajos y aquellos en condiciones socioeconómicas más vulnerables se verán mucho más afectados por estas pérdidas de aprendizaje, lo que sienta las bases para una crisis generacional y una mayor desigualdad estructural en el futuro. Los resultados de mediciones realizadas en São Paulo (Brasil) muestran descensos mucho más marcados para quinto grado que para noveno y duodécimo grados, y los datos de México también muestran caídas más pronunciadas en educación primaria que en secundaria. La información aún muy limitada referente a la educación preprimaria también apunta a pérdidas importantes. Los datos de México muestran asimismo declives más pronunciados en el caso de los estudiantes de ingresos bajos, que presentan pérdidas del 32% en los puntajes en matemáticas, en comparación con el 25% en el caso de los estudiantes de ingresos más altos. Información empírica adicional tanto de la región como de fuera de ella también apunta a descensos más marcados en los grupos que viven en contextos más vulnerables.

Fuente: Banco Mundial/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Banco Mundial/UNICEF/UNESCO), *Dos años después: salvando a una generación*, Washington, D.C., 2022; J. Azevedo y otros, "COVID-19 Learning Loss Simulations: Global Update", Washington, D.C., Banco Mundial, 2022, inédito.

La mayoría de los países de la región pospusieron o suspendieron sus evaluaciones de aprendizajes en 2020 y, aunque algunos las retomaron en 2021, pocos resultados se encuentran disponibles (Banco Mundial/UNICEF/UNESCO, 2022). Entre los resultados disponibles se incluyen los de las pruebas Aprender 2021, que se aplicaron a alumnos de sexto grado del nivel primario en la Argentina, en las disciplinas de lengua y matemáticas. Los resultados muestran un deterioro del rendimiento de los estudiantes en ambas disciplinas, pero de manera mucho más pronunciada en lengua: mientras que en 2018 un 7,1% de los estudiantes presentaban un rendimiento en esta disciplina por debajo del nivel básico (es decir, no podían responder contenidos mínimos), este porcentaje aumentó a un 22,3% en 2021. Por otra parte, en la evaluación de matemáticas, estos porcentajes fueron del 19,6% en 2018 y el 23,1% en 2021. Más aún, los resultados de Aprender 2021 muestran una ampliación de las brechas de rendimiento según nivel socioeconómico en las dos disciplinas evaluadas (Vallejos, 2022). El preocupante impacto de la pandemia en las competencias de lecto-escritura de los estudiantes del nivel primario también se observa en otros países que cuentan con evaluaciones. Por ejemplo, un reciente estudio del Centro de Investigación e Innovación en Lectura de la Universidad de los Andes, en Chile, también muestra una caída de los aprendizajes de los estudiantes de educación primaria tras la pandemia. Sus resultados indican que 9 de cada 10 estudiantes de primer año en 2022 no conocían las letras del alfabeto (Catalán, 2022).

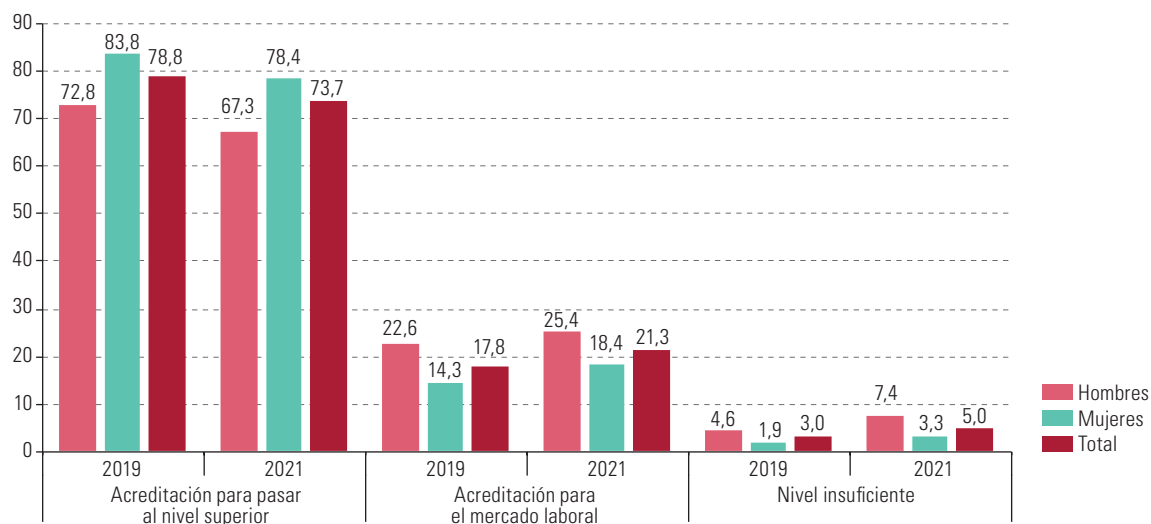
En el caso de los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), existe información comparable para este período⁴. El Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC) evalúa múltiples asignaturas en el caso de estudiantes de entre 15 y 17 años, y entrega resultados que permiten a las instituciones de educación superior y Ministerios de Educación de los países y territorios participantes fijar criterios para los procesos de matrícula. Al comparar el rendimiento en algunas de las 33 asignaturas que se evalúan en los ciclos de 2019 y de 2021 —es decir antes y después del inicio de la pandemia—, se observa que se produjo una disminución del rendimiento promedio de los estudiantes de educación secundaria del Caribe. En la evaluación de lenguaje (inglés A), se registró una disminución de 5 puntos porcentuales en el total de estudiantes que alcanzan la acreditación para pasar al nivel superior, diferencia que se distribuyó entre quienes solo alcanzan acreditación para el mercado laboral y quienes demuestran un nivel insuficiente (véase el gráfico II.11).

En lo que respecta a las matemáticas, los estudiantes del Caribe alcanzan en bastante menor proporción que en el caso del inglés los niveles de competencia requeridos para la educación superior. En promedio, en 2019, menos de la mitad de los estudiantes obtuvieron la calificación suficiente para conseguir la acreditación para pasar al nivel superior (un 46%), mientras que 1 de cada 4 no alcanzó siquiera la acreditación mínima para el mercado laboral (véase el gráfico II.12). Las cifras de obtención de la acreditación para pasar al nivel superior en 2021 son todavía más bajas, pues solo un 41% del total alcanzó la calificación necesaria, mientras que se observa una mejora de los niveles de acreditación para el acceso al mercado laboral (35,3%) y una disminución del 1,3% de los estudiantes que se sitúan en los niveles inferiores (23,5%).

⁴ Estos países participan en su mayoría en tres exámenes estandarizados de calidad de la educación de responsabilidad del Caribbean Examination Council (CXC). Uno de ellos es el Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC) (CXC, 2022), un examen anual que se aplica en los meses de mayo y junio a los estudiantes de escuelas públicas y privadas al momento de finalizar su educación obligatoria. Debido a su alcance y a la disponibilidad de datos, puede representar una medida de los resultados de aprendizaje y habilidades cognitivas alcanzadas en el nivel secundario en los países del Caribe.

Gráfico II.11

El Caribe (20 países y territorios)^a: rendimiento de los estudiantes de secundaria en el examen de inglés A del Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC), sobre la base del nivel de acreditación alcanzado, según sexo, 2019 y 2021

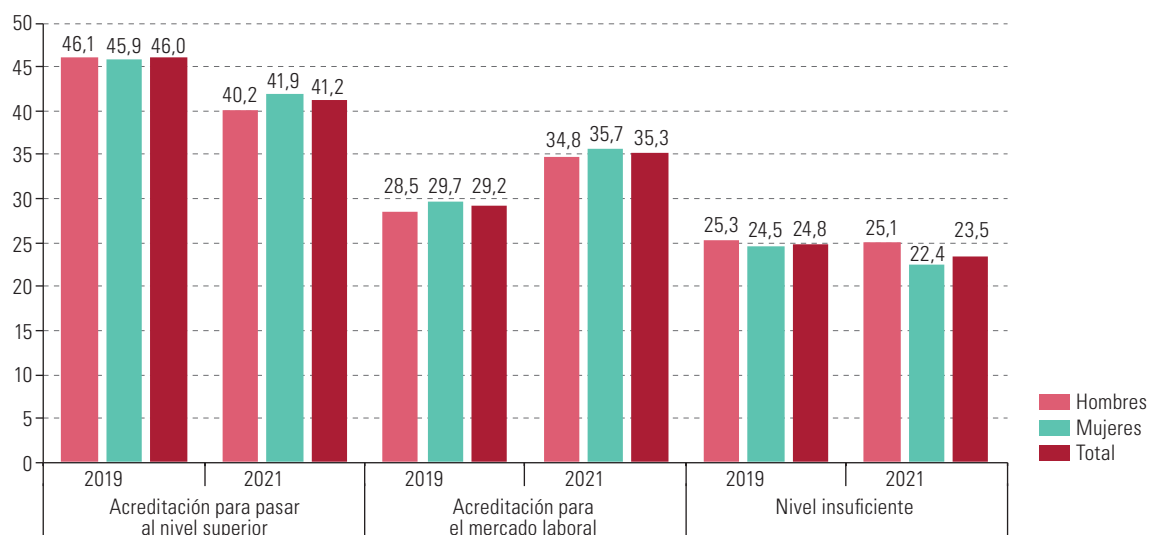


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Caribbean Examinations Council (CXC), *Annual Report 2021*, Bridgetown, 2021; *Annual Report 2019*, Bridgetown, 2019.

^a Anguila, Antigua y Barbuda, Belice, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Isla de Saba (solo 2019), Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Eustaquio, San Martín, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Gráfico II.12

El Caribe (20 países y territorios)^a: rendimiento de los estudiantes de secundaria en el examen de matemáticas del Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC), sobre la base del nivel de acreditación alcanzado, según sexo, 2019 y 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Caribbean Examinations Council (CXC), *Annual Report 2021*, Bridgetown, 2021; *Annual Report 2019*, Bridgetown, 2019.

^a Anguila, Antigua y Barbuda, Belice, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Isla de Saba (solo 2019), Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Eustaquio, San Martín, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Diversos estudios demuestran la importancia que tiene la incorporación de prácticas de enseñanza que apunten al desarrollo de habilidades como la empatía, la cooperación o el manejo y la expresión de las emociones para el desarrollo integral de los estudiantes, así como para su futura inserción en el mercado laboral. La interrupción de la presencialidad en la educación no solo ha tenido un impacto sobre el proceso de

formación cognitiva, sino también, y especialmente, en los procesos de socialización y en las instancias de interacción con otros, lo que ha afectado profundamente el bienestar socioemocional de la comunidad educativa. Esta situación ha limitado el proceso de formación de habilidades socioemocionales desde las edades más tempranas. Los estudios exploratorios realizados por el Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, a partir de encuestas en línea a jóvenes de entre 15 y 29 años durante la pandemia (en 2020 y 2021), ponen de manifiesto también los importantes efectos que esta crisis prolongada tuvo sobre su salud mental (Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, 2022 y 2021). Este cambio abrupto de la educación en la escuela a la educación remota en el hogar afectó igualmente el trabajo de las y los docentes, en su mayoría mujeres (estas representan el 65,2% de las personas empleadas en dicho sector) (CEPAL, 2022). Para ellas, la pandemia conllevó un alto costo en términos de bienestar socioemocional, ya que, además del incremento de la carga de trabajo en el ambiente laboral, debieron asumir una mayor carga de trabajo de cuidados.

Esta crisis representa entonces una oportunidad para revalorizar el bienestar socioemocional y el desarrollo de las habilidades socioemocionales en los procesos educativos, al mismo tiempo que se refuerzan los aprendizajes del ámbito cognitivo. Ello requiere una mayor inversión en las escuelas menos favorecidas y un trabajo conjunto en el que se haga partícipe y se apoye a todos los actores de la comunidad educativa; en especial, a los docentes y a los padres y cuidadores, con el fin de construir sistemas más resilientes y emprender la urgente recuperación de los procesos educativos de toda una generación (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

B. La pandemia llegó después de décadas de avances sostenidos en educación, pero en que se arrastraban deudas de desigualdad y calidad

América Latina y el Caribe había registrado importantes avances en materia educativa en las últimas décadas, al ampliarse la obligatoriedad de la educación a los niveles de preprimaria y secundaria e implementarse políticas activas para su expansión y para la inclusión de grupos históricamente excluidos. No obstante, el ritmo de estos avances venía decreciendo durante los últimos años. Antes de la crisis provocada por la pandemia, la región acarreaba una deuda importante de desigualdad, que suponía la exclusión de ciertos grupos de la población del sistema educativo, así como desventajas en lo que respecta a su trayectoria educativa, y favorecía la reproducción de la desigualdad en los ámbitos que conforman los ejes de la matriz de la desigualdad social de la región (género, territorio, condición étnica y racial, entre otros). La expansión del acceso a la educación superior, del 23% al 52% entre 2000 y 2020, también fue muy relevante. Sin embargo, esta ampliación favoreció sobre todo a los estratos medios y altos y a los territorios urbanos, lo que amplió las brechas y aumentó la desigualdad.

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 4), se definió la importancia de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y se estableció un conjunto de metas que expresan esta visión. Siete años después de la adopción de

estos compromisos mundiales, su cumplimiento en América Latina y el Caribe es todavía incierto. El logro de las metas educativas previstas para 2030 no estaba garantizado antes de la pandemia de COVID-19 y mucho menos lo está en la compleja situación que atraviesan la región y el mundo en la actualidad (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022).

1. A pesar de los avances, la cobertura de educación en la primera infancia es aún insuficiente y desigual

Hay bastante consenso en la investigación a nivel internacional sobre el hecho de que las bases del aprendizaje se sientan en las etapas tempranas de la niñez, y de que es también en ese período cuando actúan los principales impulsores de la desigualdad. Según el UNICEF (2019), la educación en la primera infancia (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011))⁵ aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos y desempeña un papel central en la promoción del crecimiento económico. Asimismo, la CEPAL argumenta que la inversión en los primeros años de vida es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, y puede tener efectos tanto a corto como a largo plazo en el desarrollo de las capacidades de las niñas y niños, en las tasas de finalización de la educación formal, en las trayectorias laborales y en los niveles de ingreso y autonomía. Esta inversión también repercute indirectamente sobre el bienestar de la población, ya que permite que las mujeres, adolescentes y niñas que asumen una carga desproporcionada de cuidados en el ámbito familiar dispongan de tiempo libre para estudiar, ingresar o permanecer en el mercado laboral, participar en la vida política o comunitaria, o realizar actividades de su elección.

La inversión en educación en la primera infancia tiene importantes efectos sobre el desarrollo cognitivo y neuronal, y arroja un retorno neto muy alto en comparación con la inversión en otras fases de la educación, dado que la tasa de retorno aumenta exponencialmente cuanto más joven es la persona (Esping-Andersen, 2008; Heckman, 2013). Esping-Andersen también argumenta que la asistencia universal a la preprimaria está asociada con una nivelación significativa del rendimiento escolar y con una homogeneización de los resultados de pruebas como las de PISA. Del mismo modo, los resultados del ERCE de 2019, realizado por la UNESCO en América Latina, indican que los estudiantes que asistieron a la educación preescolar alcanzaron mayores logros de aprendizaje en todos los grados (tercero y sexto de primaria) y disciplinas evaluadas (lectura, matemática y ciencias). En promedio, los estudiantes que participaron en la educación preescolar obtuvieron 28 puntos más que aquellos que no lo hicieron (UNESCO, 2021b).

La incorporación de una meta específicamente relacionada con la educación en la primera infancia en el Objetivo 4 es un indicador importante del reconocimiento de su importancia y de la priorización del tema a nivel mundial y regional. En la meta 4.2 de los ODS se acuerda “de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”. Los Gobiernos de la región se han tomado en serio este compromiso, y han realizado grandes inversiones para cumplirlo: antes de la pandemia, según el UNICEF (2019), el 8,1 % de los recursos educativos de los países de América Latina y el Caribe estaban

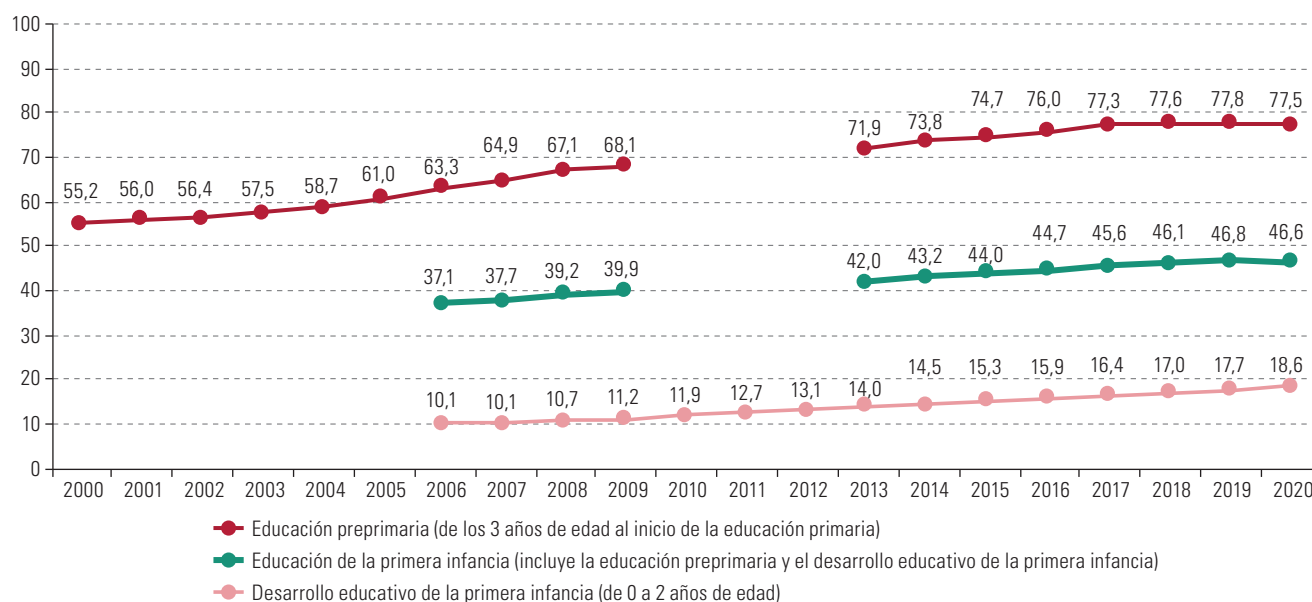
⁵ Los programas del nivel CINE 0 están dirigidos a niñas y niños de edades inferiores a la edad oficial de ingreso al nivel CINE 1 (educación primaria). En este nivel, existen dos categorías de programas: desarrollo educacional de la primera infancia y educación preprimaria. En la primera categoría, el contenido está destinado a niños de entre 0 y 2 años, en tanto que, en la segunda, se orienta a los niños desde los 3 años de edad hasta el inicio de la educación primaria (UNESCO, 2011). La edad de ingreso a la educación primaria se define en el ámbito nacional, siendo en la mayoría de los países de la región a los 6 años. El Salvador y Guatemala son excepciones, ya que allí la educación primaria comienza a los 7 años de edad.

dirigidos a la educación en la primera infancia, cifra cercana al 10% recomendado por esta entidad. Dicho nivel de inversión puede estar relacionado con la significativa expansión de la cobertura de la educación preprimaria y la ampliación del acceso a programas de desarrollo educativo en la primera infancia durante las últimas décadas.

De acuerdo con el *Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030* (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022), más de la mitad de las niñas y niños, desde su nacimiento hasta los 5 años, no accedían a programas de desarrollo educativo o a la educación preprimaria. Sin embargo, esta cobertura era muy diferente en los distintos ciclos que componen el nivel educativo: la cobertura de los programas de desarrollo educativo en la primera infancia (0 a 2 años) alcanzaba apenas el 18,6%, mientras que, en la educación preprimaria (3 a 5 años), la tasa bruta era del 77,5% (véase el gráfico II.13). Si se considera la asistencia escolar solo un año antes de la edad oficial de entrada a la educación primaria, las cifras resultan considerablemente más elevadas (casi universales): un 94,5% en el caso de las niñas y un 94% en el de los niños.

Gráfico II.13

América Latina y el Caribe: tasa bruta de matrícula (cobertura) en la educación de la primera infancia, la educación preprimaria y los programas de desarrollo educativo de la primera infancia, 2000-2020 (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; Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), "Sustainable Development Goal 4 (SDG 4) data" [en línea] <http://sdg4-data.uis.unesco.org>; "UIS Developer Portal" [en línea] <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds>.

Si se analizan las cifras por país, existe una gran heterogeneidad en la región. Mientras que las cifras anteriores a la pandemia indicaban que la asistencia era prácticamente universal en países como Costa Rica y el Uruguay⁶, en otros países la asistencia a este nivel educativo no alcanzaba el 85%. Asimismo, si bien se observa que casi existe paridad de género desde 2010, y que el acceso promedio es incluso un poco superior en el caso de las niñas, todavía llama la atención la disparidad en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, donde los niños han tenido más oportunidades que las niñas para acceder a este nivel.

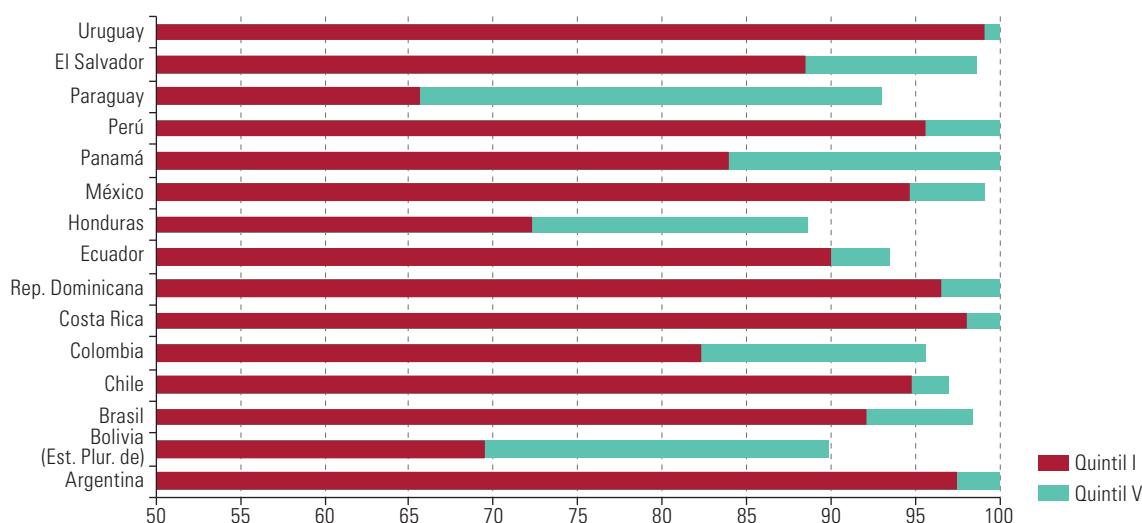
⁶ Sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), las cifras de asistencia eran del 99,8% en el caso de las niñas y del 99% en el de los niños en el Uruguay, y del 99,3% en el caso de las niñas y del 98,7% en el de los niños en Costa Rica.

Al considerar el territorio, un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016), se observa que la brecha en el acceso a la educación preprimaria entre la población rural y la urbana se ha reducido de forma notoria: si, en 2010, el 22,7% de las niñas y niños que vivían en zonas rurales no accedía a la escuela un año antes de ingresar a la primaria, en 2019, menos de un 10% de ellos estaba excluido del sistema preescolar. En el Brasil, el Ecuador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, las cifras eran prácticamente paritarias, ya que las brechas eran inferiores a los 2 puntos porcentuales. Sin embargo, las oportunidades de acceso a la educación preprimaria en las zonas rurales continúan siendo menores que en las zonas urbanas, particularmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y el Paraguay, donde la diferencia supera los 10 puntos porcentuales.

Las brechas asociadas a niveles socioeconómicos también son fundamentales. Al excluir a las niñas y niños de las familias con los ingresos más bajos de esta importante etapa formativa, disminuye el potencial de la educación en la primera infancia para posibilitar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades socioeconómicas. En 2019, mientras que el 97,7% de la población infantil del quintil de mayores ingresos tenía acceso a por lo menos un año de educación preprimaria, en el caso del quintil de menores ingresos, este acceso alcanzaba el 91%. Se observa una mejora entre 2010 y 2019, cuando muchos países lograron alcanzar una cobertura superior al 95% para toda la población, independientemente de sus ingresos. Sin embargo, en algunos países persisten brechas significativas entre los distintos niveles socioeconómicos de los hogares (véase el gráfico II.14).

Gráfico II.14

América Latina (15 países): tasa de asistencia a la enseñanza preprimaria un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria^a, según quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2019
(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 En el caso de El Salvador y Guatemala, niñas y niños de 5 y 6 años.

Si bien un 5% de la población de la región con un año menos que la edad oficial de ingreso a la educación primaria está excluida de los programas educativos, esta cifra casi se duplica si se considera solo la población rural (9,6%) o el quintil de menores ingresos (9%). Los avances observados están vinculados con la inversión y el crecimiento de la oferta educativa en la primera infancia. No obstante, al acercarse el nivel de cobertura a la universalidad, se percibe también una desaceleración o estancamiento en los últimos diez años, lo que parece indicar que, a pesar de los esfuerzos realizados,

habría que buscar formas innovadoras de alcanzar a las niñas y niños que no cuentan con acceso a la educación en la primera infancia y de garantizar que nadie se quede atrás. A este desafío se suma la dificultad general para obtener datos de cobertura y acceso a la educación en la primera infancia más allá de un año antes de la educación primaria, o sea, a lo largo del ciclo de 3 a 5 años de la educación preprimaria (nivel CINE 020) y en actividades de desarrollo temprano (0 a 2 años, nivel CINE 010).

2. La matriz de la desigualdad social se manifiesta en los resultados de la educación escolar

En los últimos 20 años, en América Latina y el Caribe se ha registrado un notable avance en materia educativa, y se ha logrado que niñas, niños, adolescentes y jóvenes hayan alcanzado niveles de educación significativamente mayores a los de las generaciones precedentes. Los países de la región se han esforzado por expandir la cobertura del sistema educativo, aumentando el gasto público en educación, así como los años de escolaridad obligatoria (incluida la educación preprimaria y secundaria). Sin embargo, antes de la pandemia aún existían importantes brechas de exclusión, especialmente a partir de la secundaria. Desde hace por lo menos una década, la CEPAL (2011) advierte que la región se enfrenta a un doble desafío: mejorar la calidad de la educación impartida e incluir a los grupos poblacionales que suelen estar excluidos del sistema educativo, como consecuencia de alguno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región, es decir, porque pertenecen a hogares de nivel socioeconómico bajo, tienen alguna discapacidad (véase el recuadro II.4), son migrantes (véase el recuadro II.5), poseen un determinado origen étnico-racial o residen en áreas rurales, entre otros factores (CEPAL, 2016). Además, los avances más importantes se produjeron en la primera década de este siglo, pero ya desde 2015, este proceso se enlenteció, poniendo en riesgo el cumplimiento del Objetivo 4.

Recuadro II.4

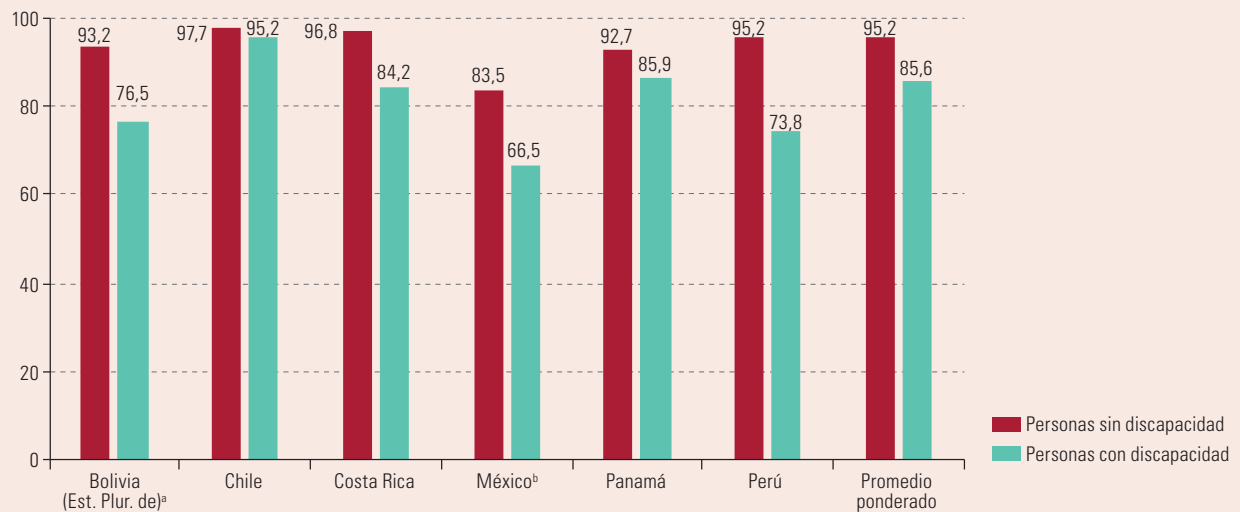
La exclusión del sistema educativo de las personas con discapacidad: urge superar las barreras para el ejercicio del derecho a la educación

De los 1.000 millones de personas con discapacidad que viven en el mundo, más de 70 millones se encuentran en América Latina y el Caribe, lo que equivale a aproximadamente un 12,5% de la población de la región (CEPAL, 2014). Se trata de una población muy heterogénea, cuyas realidades son muy diferentes, pero que, lamentablemente, experimentan cotidianamente situaciones de exclusión y vulneración de sus derechos. Las personas con discapacidad han pertenecido históricamente a los grupos más desfavorecidos de la sociedad, han sido excluidas del acceso a recursos de todo tipo y se les ha negado el reconocimiento en diversas áreas de la vida económica, social, política y cultural.

El acceso a la educación no es una excepción. A pesar de los diversos avances que se han dado en los países de América Latina y el Caribe en términos de inclusión de las personas con discapacidad, aún existen grandes desafíos relacionados con el acceso a una educación de calidad en todos los niveles (UNESCO, 2020). Los datos de las encuestas de hogares anteriores a la pandemia de COVID-19 que se presentan en el gráfico 1 muestran marcadas brechas entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad en lo que respecta a la proporción de adolescentes que asisten a la educación secundaria, escenario que se repite en el caso de la educación primaria. La situación es heterogénea en los distintos países: mientras que, en Chile, más del 95% de las personas con discapacidad asisten a la educación secundaria, en México esta cifra asciende a apenas un 66,5%. Asimismo, la brecha más acentuada en este nivel educativo se observa en el Perú, que presenta una diferencia de 21,4 puntos porcentuales entre ambos grupos de la población. La desigualdad es mayor entre las personas con discapacidad que viven en zonas rurales que entre sus pares que residen en áreas urbanas (CEPAL, 2022).

Gráfico 1

América Latina (6 países): tasa neta total de asistencia a la educación secundaria, según situación de discapacidad, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

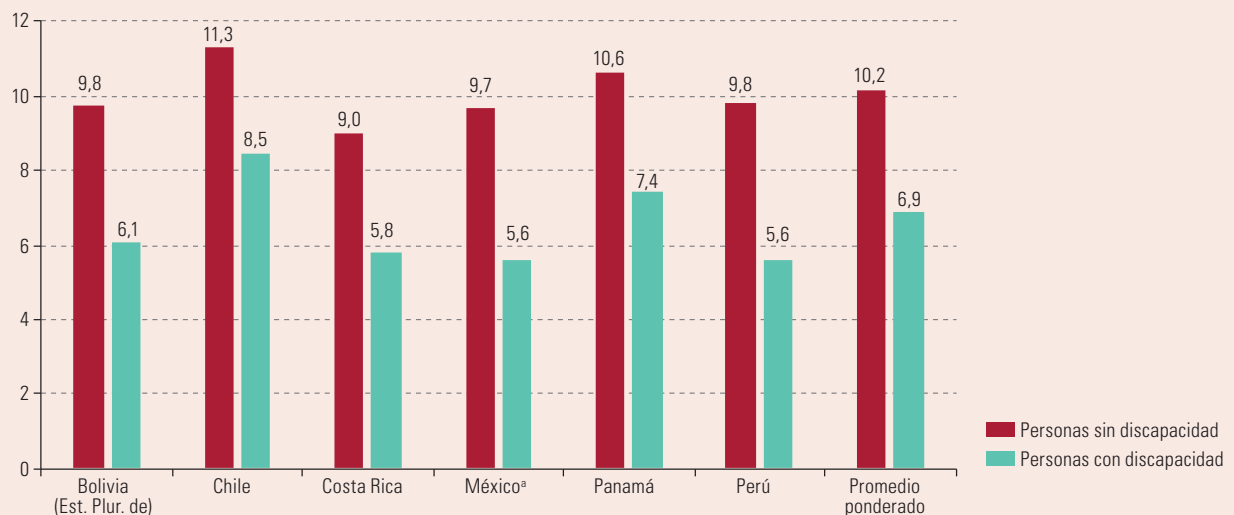
^a Los datos para las estimaciones de la categoría de personas con discapacidad son referenciales en todos los años debido a que la muestra es de menos de 150 casos.

^b Los datos corresponden a 2020.

Esta exclusión de la educación redunda en un promedio de años de escolaridad más bajo entre las personas con discapacidad de 25 años o más que el de sus pares sin discapacidad. Como se observa en el gráfico 2, en todos los países analizados existe una profunda desigualdad en la cantidad de años cursados según si se tiene o no una discapacidad. Las cifras se sitúan entre los 2,8 años de diferencia en Chile y los cerca de 4 años de diferencia en México y el Perú. Esta realidad de exclusión de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad del ámbito educativo en todos los niveles constituye una grave vulneración de sus derechos, así como una limitación de sus posibilidades futuras de inclusión en el ámbito laboral y en otras esferas de la sociedad en igualdad de condiciones.

Gráfico 2

América Latina (6 países): promedio de años de escolaridad de las personas de 25 años y más, según situación de discapacidad, 2019
(En años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de México corresponden a 2020.

Estas desigualdades, producto de las barreras de accesibilidad, contexto y actitud creadas por el entorno, se han acentuado durante la pandemia de COVID-19. De acuerdo con la información recopilada de organizaciones sociales y redes de personas con discapacidad, la continuidad de la educación y el aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad se vio fuertemente afectada por la suspensión de clases durante la crisis sanitaria, principalmente por la ausencia o escasez de condiciones y recursos adecuados para implementar la educación en línea, teniendo en cuenta las necesidades y los ajustes necesarios para esta población (Meresman y Ullmann, 2020). Algunas de las principales barreras señaladas fueron la falta de acceso a Internet y a equipos de computación en sus hogares, lo que se vincula a la pobreza que predomina en los hogares de personas con discapacidad; la falta de una perspectiva inclusiva en las propuestas de educación a distancia (incluso antes de la pandemia); la escasez de materiales educativos accesibles y la ausencia de adaptaciones curriculares para responder a las necesidades educativas de los y las estudiantes con discapacidad.

De este modo, es fundamental que la transformación educativa que hace falta en América Latina y el Caribe incorpore un enfoque de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2016); es decir, que, además de cumplir el principio de universalidad, se implementen medidas para superar las desigualdades y brechas vigentes que impiden la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema educativo. Para ello, será esencial incorporar los aprendizajes obtenidos durante la pandemia sobre las barreras que siguen obstaculizando el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago, 2022; *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016; *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (LC/L.3860(CE.13/3)), Santiago, 2014; S. Meresman y H. Ullmann, "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", *serie Políticas Sociales*, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; 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.

Recuadro II.5

Niñas, niños y adolescentes migrantes: exclusión escolar en países seleccionados de la región

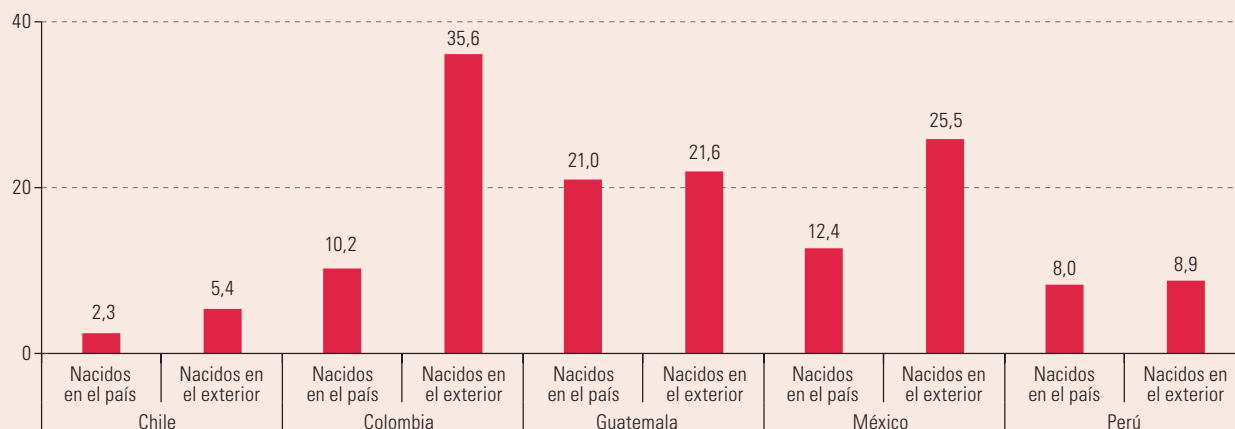
Las niñas, niños y adolescentes siempre han migrado, acompañando o siguiendo a sus familias, que buscan oportunidades o mayor seguridad fuera de su comunidad de origen. En la actualidad, se observa un crecimiento de su participación en los flujos migratorios mundiales y regionales. Según la información disponible a nivel mundial, entre 1990 y 2019, el número estimado de migrantes internacionales menores de 20 años aumentó de 28,4 millones a 37,9 millones, con lo que llegó a representar el 14% de la población migrante a escala global, mientras que, en la región, el aumento estimado fue de cerca de 2 millones a 3 millones, y este grupo representó un porcentaje inferior al 8% del total (OIM, 2019).

En la región, la migración en la infancia y adolescencia es insegura; en especial, cuando acontece de modo irregular y, sobre todo, cuando los menores no están acompañados de sus progenitores o cuidadores, lo que los expone de manera desproporcionada a toda clase de adversidades. Se observan situaciones de maltrato y trabajo infantil en múltiples formas, como violaciones, abandono, abusos, explotación, detenciones, deportaciones y secuestros. Los niños, niñas y adolescentes son también objeto de trata y tráfico, y a menudo son separados de sus familias (Martínez, 2021). Si bien los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en su *Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional*, realizada en mayo de 2022 en seguimiento a la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, han acordado defender y respetar el interés superior de las niñas y niños (Naciones Unidas, 2022), en la región muchos de ellos no reciben la protección a la que tienen derecho.

La interrupción de la escolaridad es uno de los problemas más urgentes que afectan a niñas, niños y adolescentes en las travesías, las fronteras y la llegada a los países de destino. Sus consecuencias se prolongan en el tiempo, ya que pueden derivar en rezago escolar y en la exclusión del sistema educativo, reforzando los estigmas y provocando situaciones de discriminación y xenofobia. En el reciente Foro Regional de la UNESCO, "Educación más allá de las fronteras: solidaridad regional para la garantía del derecho a la educación", celebrado en mayo de 2022, se reconoció el imperativo de asegurar la permanencia y la culminación de los estudios e incorporar a las personas desplazadas por el cambio climático, a aquellas que retornan a sus países de origen y a las poblaciones de acogida. Se afirmó, también, que, en este escenario, no invertir en una educación que sea inclusiva y responda a las necesidades de los estudiantes en situación de movilidad no solo afectará el derecho a la educación de este grupo prioritario, sino que también afectará el derecho a la educación de las comunidades de acogida (UNESCO, 2022).

El análisis de la información censal de cinco países de fechas anteriores a la pandemia o muy cercanas a su inicio permite apreciar el mayor nivel de inasistencia escolar de los migrantes con relación a las poblaciones nativas (no migrantes). La inasistencia a un establecimiento escolar en Chile (2017), Colombia (2018), Guatemala (2018), México (2020) y el Perú (2017) afecta a niñas, niños y adolescentes nativos y migrantes (véase el gráfico), pero las brechas operan en detrimento de los migrantes. En el tramo de 6 a 17 años, la tasa de inasistencia escolar de la población migrante tiende a ser mayor u holgadamente superior en tres países (Colombia, México y Chile), mientras que, en Guatemala y el Perú, la diferencia entre nativos y migrantes es menor. En el promedio de los cinco países, la inasistencia escolar de niños, niñas y adolescentes migrantes duplica la de las poblaciones nacidas en el país: casi 1 migrante de cada 4 declara no asistir a un establecimiento escolar.

América Latina (5 países): inasistencia a establecimientos escolares de la población de 6 a 17 años, según situación migratoria, 2017 y 2020
(En porcentajes)



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

Esta situación de mayor vulnerabilidad se ve acrecentada por la crisis social provocada por la pandemia, que ha tenido efectos perjudiciales en la educación de los niños y niñas migrantes, pues los ha forzado a abandonar los estudios para colaborar con la economía de sus hogares, según un estudio de Escobar (2022). En otro estudio realizado en el norte de Chile, destino habitual de migración o de tránsito, se afirma que apenas un 25% de los entrevistados había asistido a clases, ya sea en modalidad virtual o presencial, durante la semana previa a la entrevista (Stefoni y otros, 2022).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Escobar, "¿Cómo ha afectado la pandemia el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes?", Grand-Saconnex, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 23 de enero de 2022 [en línea] <https://rosan jose.iom.int/es/blogs/como-ha-afectado-la-pandemia-el-acceso-la-educacion-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes>; OIM, *Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones*, Grand-Saconnex, 2021; OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, 2019; J. Martínez, "Infancia amenazada también en la migración", documento presentado en el seminario "La infancia migrante: una crisis humanitaria en la frontera norte", Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 28 de abril de 2021; Naciones Unidas, *Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional (A/RES/76/266)*, Nueva York, 2022; C. Stefoni y otros, *Informe Estudio "Necesidades humanitarias personas venezolanas con ingreso reciente a Chile"*, Arica, Universidad de Tarapacá, 2022; G. Mousalli-Kayat, *Reflexiones sobre el reconocimiento de aprendizajes previos (RVA) de niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes*, Bogotá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2021; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Perfiles de países receptores de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados*, Ciudad de Panamá, 2019; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Foro Regional 'Educación más allá de las fronteras: solidaridad regional para la garantía del derecho a la educación'", 2022 [en línea] <https://www.emacunesco.org/foro-regional/>.

a) Un sistema escolar que mejora y se consolida, pero que todavía tiene deudas en materia de igualdad

Como se mencionó anteriormente, los niveles de conclusión de cada nivel educativo han aumentado significativamente en los últimos años (véase el gráfico II.14). En particular, la educación primaria ha alcanzado niveles cercanos a la universalidad en la mayoría de los países de América Latina, en un período marcado por la inclusión de los grupos poblacionales de menores ingresos, lo que ha reducido la brecha de conclusión

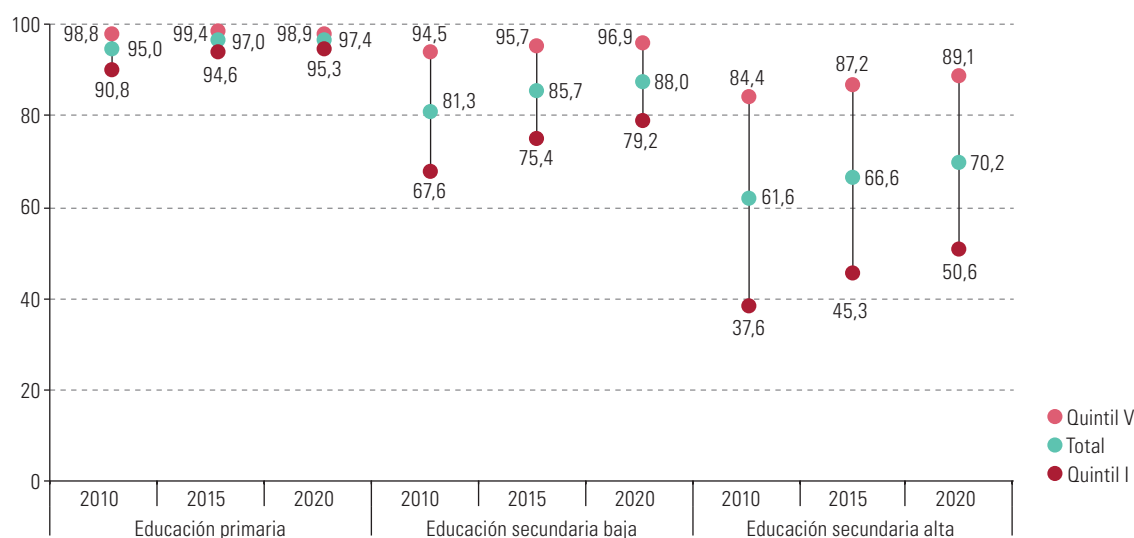
entre la población del quintil de ingresos más rico y el más pobre. Sin embargo, a pesar de los progresos y de la reducción de estas brechas, los avances relacionados con la conclusión de la educación secundaria baja han sido dispares entre los países y las brechas de conclusión según nivel socioeconómico persisten. Como puede observarse en el gráfico II.14, hasta 2015 se produjo una importante reducción de la brecha entre quintiles en lo que respecta a los adolescentes que culminan la enseñanza secundaria baja, pero, a partir de esa fecha, se constata una desaceleración, y en 2020 se registra una diferencia de 18 puntos porcentuales entre los quintiles extremos.

Finalmente, si bien la proporción de adolescentes y jóvenes que concluye la educación secundaria alta ha aumentado en los últimos años, este nivel educativo sigue estando reservado para una proporción reducida de la población de América Latina y el Caribe, y las brechas socioeconómicas son significativas: mientras que el 89% de los estudiantes del quintil de mayores ingresos concluía la educación secundaria alta en 2020, solo la mitad de los estudiantes del quintil de menores ingresos lo hacía (véase el gráfico II.15).

Gráfico II.15

América Latina (15 países)^a: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta, según quintiles de ingreso extremos, 2010, 2015 y 2020

(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, Honduras (2019), México, Panamá (2019), Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El acceso universal a la secundaria, considerada un piso mínimo para lograr niveles de bienestar básicos y una participación plena en las sociedades complejas a las que se enfrentan las nuevas generaciones, supone todavía un desafío importante para la mayoría de los países de la región (CEPAL/OEI, 2020). Se han producido grandes avances en lo que respecta a su expansión, pero a un ritmo más lento del que resulta necesario para hacer frente a la dinámica de los cambios en el contexto actual. De hecho, en las últimas décadas, todos los países de América Latina (con la excepción de Haití y Nicaragua) ampliaron la obligatoriedad de la educación al menos a la secundaria baja, y 13 de los 20 países la ampliaron a la secundaria alta (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). En el caso del Caribe, entre finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, la mayoría de los países (10 de 13) extendieron la obligatoriedad de la educación a la secundaria baja

(Antigua y Barbuda, Guyana y Santa Lucía) o alta (Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas), mientras que, en Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, la educación secundaria continúa siendo no obligatoria.

La ampliación de la normativa es una condición necesaria para promover la universalización de la secundaria, pero no es suficiente por sí sola. La región ha experimentado un proceso de expansión continua pero incompleta en lo que se refiere a acceso, progresión y, especialmente, conclusión de este ciclo educativo. Como explica Acosta (2022, pág. 69):

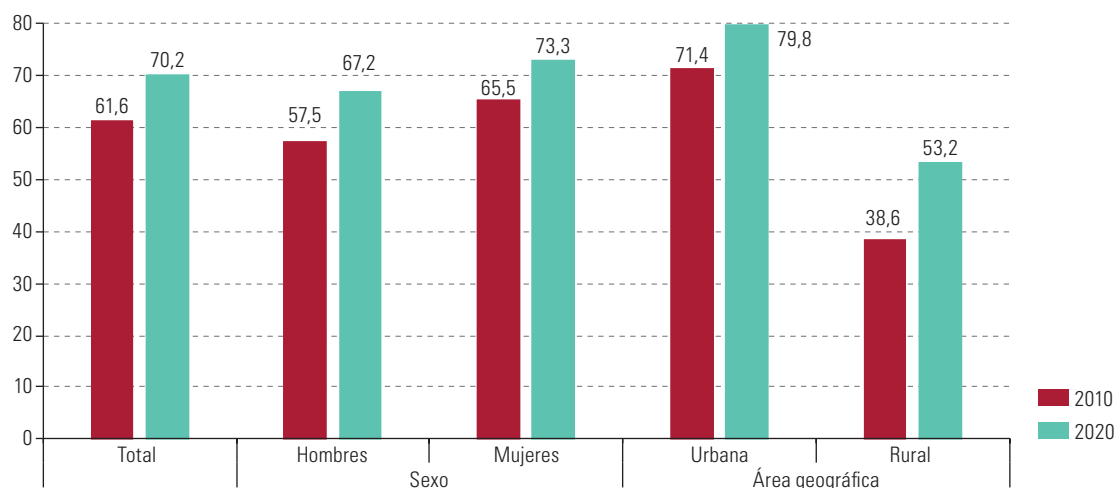
En el caso de la educación primaria llevó casi 40 años lograr la promoción completa en los países que primero alcanzaron el acceso total. La educación secundaria pareciera seguir un recorrido similar, situación que no podría sostenerse dado el ritmo en los cambios económicos, productivos, tecnológicos y sociales del mundo contemporáneo. El impacto de dichos cambios en la devaluación de las credenciales educativas se produce de manera mucho más rápida que en el siglo pasado acentuando el desfase entre la oferta educativa y los saberes y capacidades necesarios para desenvolverse en la realidad social.

Las brechas en los niveles de conclusión de la secundaria alta revelan y reproducen las desigualdades relacionadas con el sexo, el área geográfica donde viven los estudiantes y su origen étnico y racial, todos ellos ejes de la matriz de la desigualdad de la región, cuyas dimensiones se combinan y entrecruzan para generar nudos críticos que obstaculizan el progreso de la inclusión social y laboral, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2019 y 2016). Al analizar las diferencias por sexo (véase el gráfico II.16), se observa que las niñas y las adolescentes aventajan a los hombres en este sentido. De acuerdo con los últimos datos disponibles de cada país, el promedio de mujeres que logra finalizar este nivel es 6,1 puntos porcentuales superior al de los hombres. Esto se debe, en parte, a que la población masculina experimenta más dificultades en su trayectoria escolar; principalmente, mayores niveles de repitencia y abandono (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Sin embargo, las mayores credenciales educativas de las mujeres no redundan en mejores empleos y salarios una vez que ingresan al mercado laboral, lo que refleja los patrones culturales patriarcales y la discriminación estructural a los que se enfrentan a lo largo de su trayectoria formativa (véase el capítulo III).

Gráfico II.16

América Latina (15 países)^a: tasa de conclusión de la educación secundaria alta, según sexo y área geográfica, 2010 y 2020

(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, Honduras (2019), México, Panamá (2019), Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En relación con el territorio de origen, en todos los países que cuentan con información disponible, se observa una tasa de conclusión de este nivel más elevada en las zonas urbanas que en las rurales. En 2020, casi la mitad de las personas pertenecientes a áreas rurales no había finalizado este ciclo educativo. A pesar de los grandes avances realizados en términos de expansión de la oferta educativa en los ámbitos rurales, la población estudiantil todavía se enfrenta a obstáculos en su trayectoria, asociados en primer término a las distancias y los problemas de transporte, pero también a diferencias socioculturales con las formas de trato y las conductas de carácter urbano que prevalecen en la escuela, que no resultan familiares para los estudiantes rurales (Acosta, 2022) (véase el apartado b de esta sección 2, en que se abordan los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas, particularmente en los sectores rurales).

La mayor expansión en el acceso, que se ha sostenido a partir de una diversificación institucional de la oferta educativa, también ha provocado una mayor segmentación en lo que respecta a los logros y la calidad de la oferta. Esta segmentación se refleja en diferentes dimensiones, algunas clásicas y otras más nuevas, pero todas atravesadas por los ejes de la matriz de la desigualdad social de la región, como el nivel socioeconómico del estudiante y el ámbito territorial (urbano o rural) (CEPAL, 2016). Un estudio sobre los procesos de expansión de la enseñanza secundaria en la región llevado a cabo por la CEPAL, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) y el UNICEF (Acosta, 2022), con la cooperación del Gobierno de Noruega, revela diferencias que se han producido a causa de los distintos mecanismos que utilizaron los países de América Latina para ampliar la oferta, los cuales generaron procesos de segmentación de la enseñanza y de sus resultados. La segmentación educativa se relaciona principalmente con dimensiones clásicas de la desigualdad educativa como el nivel socioeconómico, la territorialidad (residencia en áreas urbanas o rurales), la modalidad de la secundaria (orientación general o técnica), la autonomía económica de la escuela o los exámenes de admisión o de culminación del nivel. Pero también surgen nuevos mecanismos de segmentación justamente a raíz de los esfuerzos por generar procesos más inclusivos, por ejemplo, a partir de la creación de modalidades alternativas o de segunda oportunidad destinadas a grupos específicos de la población históricamente excluidos de la secundaria, o la adecuación curricular a través de planes de estudio en función de la población que queda fuera de la oferta normal (Acosta, 2022).

b) El derecho a la educación de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes: progresos y brechas persistentes

En las últimas décadas los países de América Latina y el Caribe han realizado avances significativos para extender la garantía del derecho a la educación a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, en especial en lo que se refiere a la ampliación de la cobertura del nivel primario (CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL/UNFPA, 2020a; Corbetta y otros, 2018; Del Popolo, 2018). En el promedio de los países para los que se dispone de información de las encuestas de hogares de la ronda de 2020, se observa que culminaron la educación primaria un 97,6% de los jóvenes indígenas de entre 15 y 19 años y un 98,3% de los jóvenes afrodescendientes del mismo grupo etario, así como un 98,5% de sus pares no indígenas ni afrodescendientes⁷.

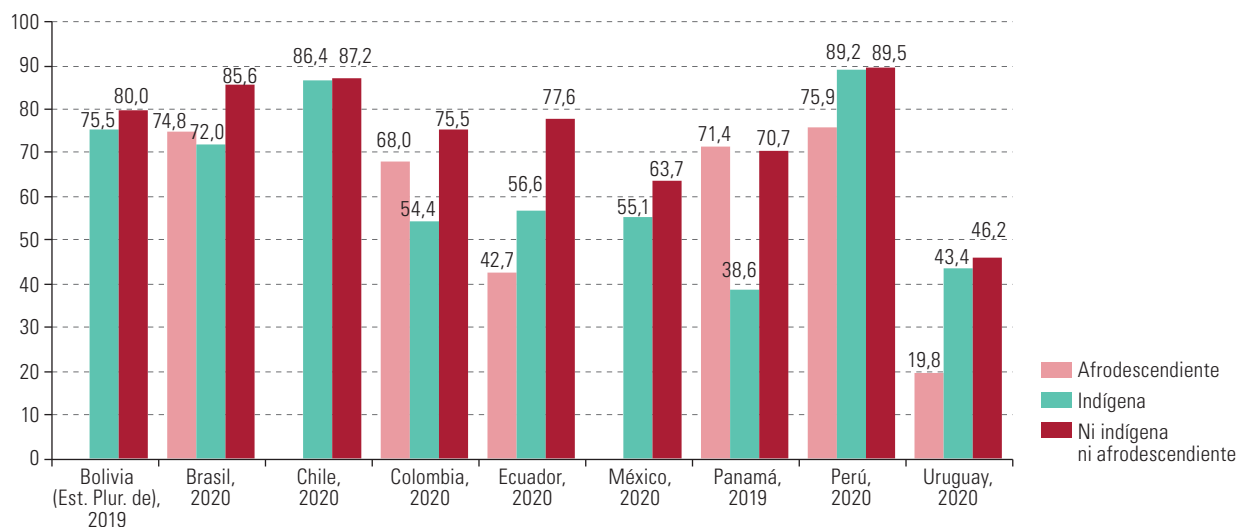
⁷ En el caso de la población indígena, el promedio incluye información de las encuestas de hogares de 2020 del Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay; en el caso de la población afrodescendiente, el promedio incluye información del Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

En los últimos 20 años también se observan progresos en el acceso a la educación secundaria; sin embargo, ya en este nivel comienzan a percibirse de manera más sistemática las brechas étnico-raciales en desmedro de indígenas y afrodescendientes (CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL/UNFPA, 2020a; Corbetta y otros, 2018; Del Popolo, 2018). Por una parte, las tasas de asistencia a la educación secundaria de los niños y adolescentes con edad oficial de estar en ese nivel (en general de 12 a 17 años de edad) alcanzan, en el promedio de los países con datos disponibles para 2020, un 78,6% en el caso de los indígenas y un 80,4% en el de los afrodescendientes, en comparación con un 81,8% en el caso de los no indígenas ni afrodescendientes. En 5 de los 7 países las tasas de asistencia de los indígenas son menores que las de los no indígenas ni afrodescendientes, y las mayores brechas relativas se aprecian en Colombia, con una tasa neta de asistencia a la secundaria de un 63,7% en el caso de los indígenas y un 79,5% en el de los no indígenas ni afrodescendientes. Este menor acceso a la educación secundaria también se observa en los cinco países que tienen información disponible sobre los niños y adolescentes afrodescendientes, entre los cuales el Ecuador es el país que presenta las mayores desigualdades, ya que la tasa neta de asistencia a la secundaria alcanza a un 82,6% de los niños y adolescentes afrodescendientes, en comparación con un 90,3% en el caso de los no indígenas ni afrodescendientes.

La asistencia a un centro educativo de los jóvenes de entre 18 y 24 años se reduce de manera considerable, independientemente del grupo étnico-racial, pero las desigualdades se profundizan (CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL/UNFPA, 2020a; Corbetta y otros, 2018; Del Popolo, 2018). En 2020, en promedio, alrededor de un 30% de los jóvenes indígenas y afrodescendientes de entre 18 y 24 años asistían a un establecimiento educativo, mientras que entre los no indígenas ni afrodescendientes la asistencia era del 37,7%. Las brechas étnico-raciales se extienden a los indicadores de permanencia y culminación de los niveles secundario y superior. En el gráfico II.17 se muestra la tasa de conclusión de la educación secundaria alta; puede observarse que existen grandes desafíos para el Ecuador y el Uruguay, países que muestran las mayores desigualdades en desmedro de los jóvenes afrodescendientes, y para Panamá, en el caso de los jóvenes indígenas.

Gráfico II.17

América Latina (9 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria alta según condición étnico-racial, alrededor de 2020
(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 las desigualdades de acceso y finalización de los ciclos educativos secundario y superior se suman las brechas de aprendizaje en desventaja de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, que se relacionan con la falta de pertinencia cultural de los contenidos y las metodologías educativas, los déficits en la formación de maestros, el déficit de un enfoque intercultural en los sistemas educativos (Corbetta y otros, 2018), la insuficiente dotación de insumos y de infraestructura, incluidos los servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad, y la falta de conectividad digital y de equipamiento. Todas estas deficiencias repercuten en la calidad de la educación, minimizando las posibilidades de reducir las desigualdades étnico-raciales que afectan estructuralmente y desde hace mucho tiempo a los países de la región. A ello se suma, como señala la UNESCO (2020), el hecho de que el racismo y la discriminación de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes se materializan en los planes de estudio de forma abierta y oculta como un legado común de colonialismo y violencia simbólica, que reproduce los estigmas y desvaloriza los conocimientos y las culturas de estos pueblos y socava los esfuerzos por integrar la interculturalidad.

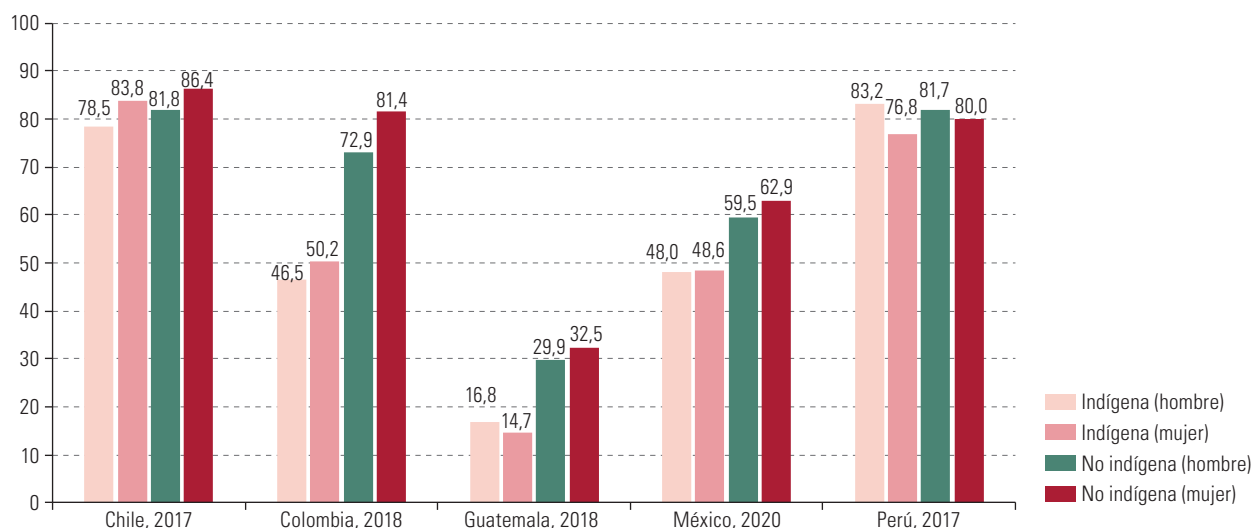
La pandemia de COVID-19 puso de relieve estas desigualdades profundas y preexistentes, incrementando las vulneraciones del derecho a la educación. Una proporción extremadamente elevada de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas y afrodescendientes no cuentan con acceso a Internet en el hogar, en especial aquellos que residen en los territorios tradicionales, ubicados usualmente en zonas rurales. De acuerdo con las últimas cifras censales de Colombia (2018), Guatemala (2018) y el Perú (2017), un 95,5%, un 94,3% y un 81% de la población indígena de entre 6 y 24 años, respectivamente, no tenía acceso a Internet en el hogar (CEPAL y otros, 2020).

Desde la perspectiva de la matriz de la desigualdad social en la región, en que los ejes de la desigualdad se entrecruzan y combinan para generar núcleos duros de exclusión (CEPAL, 2016), estudios recientes muestran que la situación de las mujeres en materia educativa también ha ido mejorando para aquellas de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, e incluso en varios países de la región las niñas y jóvenes indígenas y afrodescendientes tienen mayores tasas de acceso y culminación de los niveles educativos que sus pares hombres (CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL/UNFPA, 2020a). Las cifras provenientes de los censos de población y vivienda de la ronda de 2020 respaldan esta tendencia y, como se muestra en el gráfico II.18, en Chile, Colombia y México las jóvenes indígenas de entre 20 y 24 años lograron culminar la educación secundaria en mayor proporción que los jóvenes indígenas; no obstante, se advierte que en Guatemala y el Perú persisten las desigualdades de género en desmedro de las mujeres indígenas. Con todo, en Colombia, Guatemala y México las brechas étnicas son más acuciantes que las que se presentan entre mujeres y hombres jóvenes no indígenas ni afrodescendientes.

Finalmente, las asimetrías territoriales se potencian de manera más significativa con las étnico-raciales, ya que las oportunidades de acceso a la educación aumentan notoriamente para los jóvenes indígenas y no indígenas que residen en las zonas urbanas en comparación con aquellos de las áreas rurales; no obstante, las brechas por condición étnico-racial se mantienen en ambas áreas de residencia y en algunos países se agudizan en las ciudades (CEPAL/FILAC, 2020; Del Popolo, 2018).

Gráfico II.18

América Latina (5 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria, según condición étnica y sexo, censos de la ronda de 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda mediante REDATAM.

c) La reproducción y las uniones tempranas siguen siendo un factor expulsor del sistema educativo que afecta principalmente a las mujeres

A pesar de los avances educativos en beneficio de las mujeres en América Latina y el Caribe, las desigualdades de género persisten y afectan las trayectorias y las oportunidades educativas de las mujeres. Entre los obstáculos importantes que persisten para las mujeres se encuentran la reproducción temprana, el matrimonio infantil y las uniones tempranas. Aunque en la década de 2010 se verificó una sólida tendencia al descenso de estos fenómenos, estos siguen siendo frecuentes en América Latina, afectan desproporcionadamente a las niñas y las adolescentes y representan un obstáculo para la inclusión escolar y la conclusión de los diferentes niveles educativos⁸. Ello se debe a que conllevan tareas domésticas y de crianza que limitan la asistencia regular a la escuela, así como el cumplimiento de los deberes asociados al aprendizaje y las actividades extracurriculares y comunitarias que suelen formar parte del quehacer de los estudiantes. Adicionalmente, la unión y la reproducción tempranas modifican el estatus social de las y los adolescentes, que muchas veces se ven presionados u obligados a asumir roles propios de adultos, como la inserción laboral y la generación de ingresos, que tienden a dificultar la permanencia en el sistema educativo.

Medir con precisión cuánto de la exclusión del sistema educativo se debe a la reproducción y a la unión tempranas es complejo, pues existen también otros determinantes de esta exclusión y se produce interacción entre ellos. Por eso, se han desarrollado diversas aproximaciones para realizar esta estimación. El procedimiento más intuitivo y directo consiste en consultar directamente a adolescentes que no asisten al sistema educativo por las causas de tal exclusión. En este sentido, varios estudios recientes han puesto de manifiesto que una fracción importante de las niñas,

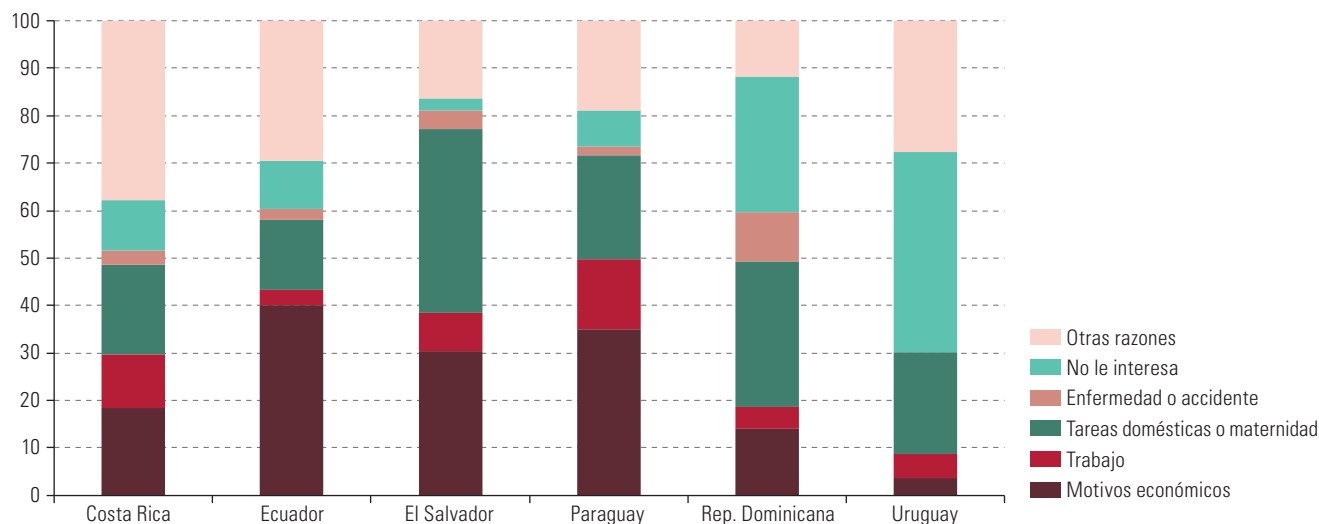
⁸ El porcentaje de adolescentes que abandonan el sistema educativo por embarazo, crianza o unión es el indicador adoptado para dar seguimiento a la medida prioritaria 13 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, "poner en práctica o fortalecer políticas y programas para evitar la deserción escolar de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes" (CEPAL, 2018b).

adolescentes y jóvenes que no asisten a la escuela declaran que la maternidad y las tareas domésticas (típicamente asociadas a la unión) son la causa del abandono escolar. Otros estudios muestran esta relación con modelos estadísticos y encuentran que una proporción importante del abandono escolar se asocia con la unión, la maternidad o ambas. No obstante estos resultados, cabe reiterar que no siempre es posible precisar el efecto de la reproducción y la unión tempranas en el abandono escolar.

Las declaraciones de las propias adolescentes recogidas en encuestas de hogares recientes de seis países de la región permiten observar que entre las mujeres del grupo de 14 a 19 años la respuesta “quehaceres domésticos o maternidad” es la más frecuente como razón para no asistir al sistema educativo en varios países (véase el gráfico II.19). Este hallazgo refuerza la necesidad de aplicar un enfoque amplio para entender las relaciones entre la reproducción temprana y el abandono del sistema educacional, así como para diseñar las políticas dirigidas a su abordaje, ya que dicho abandono no ocurre solamente por la maternidad, sino también por las uniones tempranas y las tareas domésticas asociadas a la crianza. Los resultados difieren en el caso de los adolescentes hombres, para quienes esta causal es menos importante como factor de abandono escolar, lo que en buena medida refleja la división sexual del trabajo y la persistente concentración de las tareas domésticas y de cuidado en las mujeres.

Gráfico II.19

América Latina (6 países): mujeres de entre 14 y 19 años que no participan en el sistema educativo, según causa principal de no participación, 2020
(En porcentajes)



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

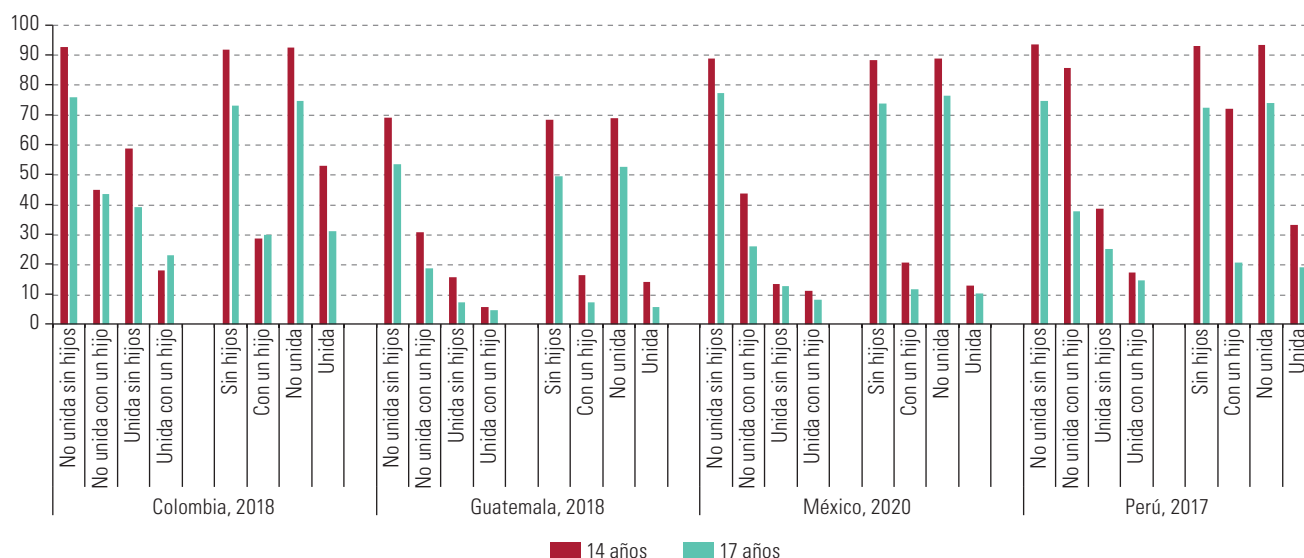
Por otro lado, en el gráfico II.20 se muestra, sobre la base de datos de los censos realizados en la región desde 2017, la asociación entre asistencia a la escuela y maternidad y unión, tanto por separado como de manera conjunta, para dos edades: 14 y 17 años. Las adolescentes con mayores porcentajes de asistencia a la escuela son aquellas que no tienen hijos y que no están unidas⁹, que presentan valores del orden del 90% a la edad de 14 años (salvo en el caso de Guatemala, donde solo alcanzan al 70%) y del orden del 75% o más a la edad de 17 años (nuevamente con la excepción de Guatemala, donde la cifra bordea el 55%). Como contrapartida, las adolescentes que son madres y están unidas presentan porcentajes de asistencia escolar considerablemente menores

⁹ La categoría “unida” incluye todas las categorías que implican unión actual (en unión consensual o convivencia, casada, unida por matrimonio religioso o civil) o anterior (separada, divorciada o viuda). La categoría “no unida” corresponde a solteras o a “nunca unidas”, cuando existe esa opción de respuesta.

(del 10% o menos y menores en el caso de las adolescentes de 17 años que en el de las de 14 años). Entre estos dos polos, las combinaciones de madres no unidas, por un lado, y de adolescentes que no son madres y están unidas, por otro, son sugerentes de las relaciones específicas y netas de una y otra condición.

Gráfico II.20

América Latina (4 países): mujeres de 14 y 17 años que asisten a un establecimiento educativo, según condición de maternidad y de unión, censos de 2017, 2018 y 2020 (En porcentajes)



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

En general, las asociaciones más frecuentes se verifican entre la unión y la no asistencia al sistema educativo. Esto puede deberse a que la unión significa una responsabilidad doméstica intensiva y difícilmente compatible con la asistencia a la escuela. También puede ocurrir que la unión sin hijos o hijas sea concomitante con un embarazo y, en tal caso, operen simultáneamente los dos eventos (nupcialidad y fecundidad). Adicionalmente, la unión temprana es más prevalente en el caso de las personas de pueblos indígenas que residen en sus territorios ancestrales. En estos casos, la unión temprana suele marcar el inicio de la adultez de las adolescentes y con ello implicar el fin de su trayectoria educativa. Por otro lado, la unión temprana también tiende a ser más frecuente entre adolescentes en situación de alta vulnerabilidad, que muchas veces tienen limitadas opciones de otros proyectos de vida y que están en una situación de mayor vulnerabilidad a ser sometidas a uniones de manera abusiva. En estos casos la permanencia en la escuela suele ser insostenible incluso antes de la unión. Cualquiera sea la situación, la interrupción temprana de los estudios supone una vulneración del derecho a la educación y genera desventajas para las niñas y las adolescentes, lo que, en interacción con la unión y la maternidad tempranas, puede contribuir a la reproducción intergeneracional de la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

3. Más allá del acceso, el desafío de la conclusión de la educación superior

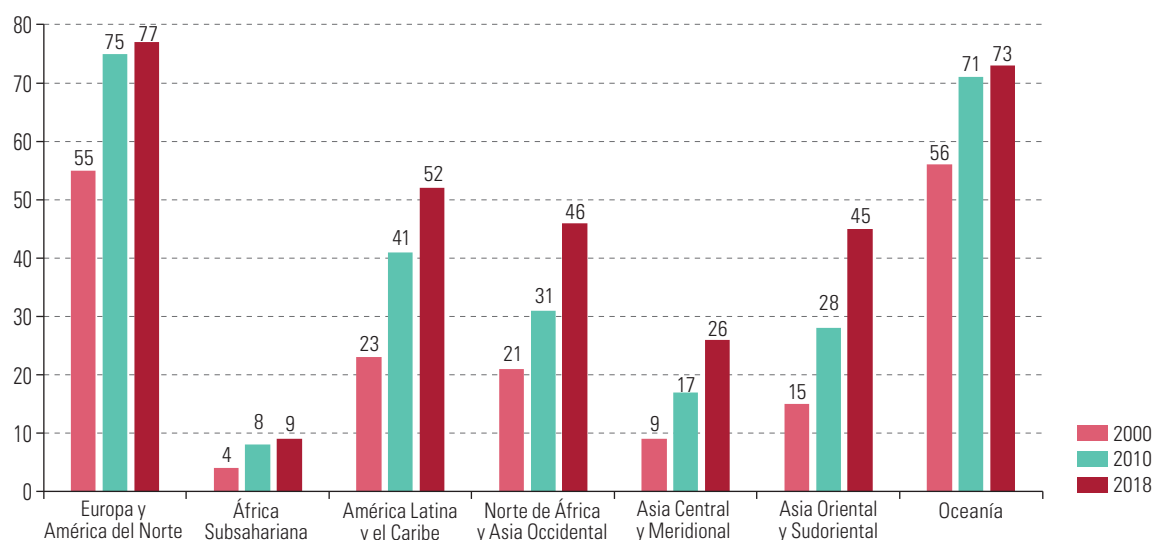
La educación superior incluye el conjunto de la oferta educativa postsecundaria, tanto aquella que se ofrece en las universidades como aquella impartida en otros centros de educación orientados a la formación técnica o profesional. El acceso a este nivel educativo había aumentado bastante en el mundo antes del inicio de la pandemia y

las tasas de crecimiento fueron especialmente altas en América Latina y el Caribe (véase el gráfico II.21). En la región, la tasa bruta de cobertura casi se duplicó entre 2000 y 2010, al pasar del 23% al 41% en solo diez años, mientras que entre 2010 y 2018 el crecimiento se mantuvo, pero a un ritmo menor, de tal modo que la tasa de cobertura alcanzó un 52% en 2018 (Valenzuela y Yáñez, 2022). De acuerdo con el análisis de tendencias presentado en el informe regional de monitoreo del avance en el cumplimiento del Objetivo 4 de los ODS (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022), la tasa bruta de matrícula en este nivel educativo habría tenido un ciclo de expansión que logró en 20 años incorporar a cerca de 17 millones de estudiantes en la educación superior.

Gráfico II.21

Regiones del mundo seleccionadas: evolución de la tasa de cobertura bruta de la matrícula en la educación superior, 2000-2018

(En porcentajes)



Fuente: J. Valenzuela y N. Yáñez, "Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/UNESCO), 2022; Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

Las tendencias analizadas en el informe regional de monitoreo de los avances en relación con el Objetivo 4 (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022) indican que estos avances han sido bastante desiguales entre los países de la región y dentro de estos, y que persisten desafíos importantes en términos de progresión y conclusión. Mientras que en los cinco países con mayor tasa de matrícula en la educación superior el acceso a ese nivel educativo se incrementó 8 puntos porcentuales, en promedio, entre 2015 y 2020, en los cinco países con los indicadores más bajos las tasas de acceso crecieron, en promedio, 1 punto porcentual. También ha aumentado la brecha de acceso en función del nivel socioeconómico de la población, ya que la ampliación del acceso a la educación superior en los últimos años ha favorecido en particular a los sectores medios y altos. En contraste, en los sectores más desfavorecidos de la población el crecimiento ha sido muy leve. Por ejemplo, mientras que en el promedio de los países el acceso a la educación superior en el sector rural y en el quintil de menores ingresos aumentó sostenida y levemente entre 2015 y 2020, el aumento fue mucho más pronunciado en el sector urbano y en el quintil de mayores ingresos (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022).

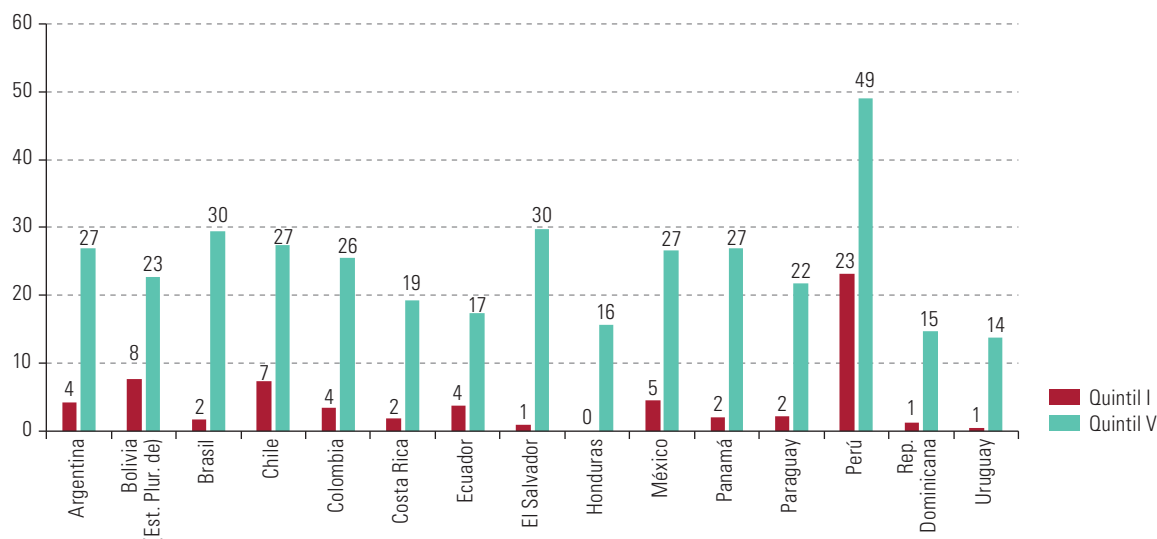
De manera coherente con la evolución de los promedios regionales de los indicadores de acceso y cobertura del nivel escolar, las mujeres están alcanzando mayores niveles de acceso a la educación superior que los hombres y esta brecha ha ido aumentando

con los años. Sin embargo, esta situación esconde importantes desigualdades en desventaja de las mujeres, quienes presentan una menor cobertura en las carreras de las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), menores salarios y una menor participación en los puestos directivos, de liderazgo y académicos (IESALC, 2021; CEPAL, 2019; Valenzuela y Yáñez, 2022) (véase el capítulo III).

El gran desafío es que los jóvenes que consiguen acceder a programas de educación superior en la región logren concluir ese nivel educativo. De acuerdo con los estudios revisados por Valenzuela y Yáñez (2022), en la región cerca del 40% de quienes acceden a la educación superior no se gradúan, de modo que pierden gran parte de los beneficios de ese nivel educativo. Además, los estudiantes de la región demoran, en promedio, un 36% de tiempo adicional al esperado en cursar el programa de estudio para graduarse, lo que incrementa el costo previsto de la formación. Los niveles de desigualdad en las trayectorias educativas son asimismo muy altos. Entre los países que cuentan con información (véase el gráfico II.22), el Perú presenta la mayor proporción de jóvenes de entre 20 y 25 años que culminan un programa de al menos cuatro años de educación superior, pero el porcentaje de jóvenes del quinto quintil de ingresos que lo logran duplica con creces el del primer quintil de ingresos. En el resto de los países de América Latina, las cifras de jóvenes del primer quintil que alcanzan ese nivel educativo son todas inferiores al 10% y en algunos casos son casi nulas.

Gráfico II.22

América Latina (15 países): población de entre 20 y 25 años que finalizó un programa de cuatro años o más de educación superior, por quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2020
(En porcentajes)



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

Algunos estudios muestran que graduarse de la educación superior en la región podría implicar en promedio hasta un 104% de retorno adicional en los ingresos, pero existe una alta heterogeneidad según el tipo de institución y el área de formación (Ferreira y otros, 2017). Las carreras del área CTIM (en las siguen estudios una menor proporción de mujeres) son las más rentables (Urzúa, 2017). Los programas e instituciones de educación superior más prestigiosos tienen una menor proporción de estudiantes de sectores desfavorecidos. Asimismo, el rápido crecimiento y la expansión de este nivel educativo se ha traducido en que la calidad de las instituciones sea muy heterogénea y en muchas ocasiones los programas de estudio no generen las competencias necesarias para el mercado del trabajo (muchos graduados no consiguen empleo o están sobrecalificados para las funciones que cumplen) (Valenzuela y Yáñez, 2022).

En síntesis, a pesar de los avances de las últimas décadas en cuanto a acceso e inclusión educativa en todos los niveles, desde la primera infancia hasta la educación superior, los países de la región arrastraban grandes deudas en lo referente a igualdad y calidad de la educación antes de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, que ya hacían difícil alcanzar las metas comprometidas en el Objetivo 4 para 2030 (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Debido a la importancia que tiene la educación como eje para el desarrollo sostenible y a la agudización de la crisis educativa derivada del cierre tan prolongado de establecimientos de enseñanza, es urgente tomar acciones para convertir esta crisis en una oportunidad de transformación.

C. La importancia de garantizar una presencialidad segura sin dejar a nadie atrás: recomendaciones para la recuperación de la educación

Las escuelas son espacios de protección que facilitan el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y, en este sentido, es importante aprender de la experiencia reciente, y desarrollar protocolos e implementar medidas sanitarias que permitan mantener las escuelas abiertas en el presente y en eventuales crisis futuras. En el actual proceso de retorno a la educación presencial, se requiere implementar acciones concretas y urgentes para abordar el impacto de la pandemia en el bienestar socioemocional y la salud mental de estudiantes y docentes, remediar las pérdidas de aprendizaje y disminuir el riesgo de abandono escolar. Esto implica, entre otras medidas, una mayor articulación de la educación con otros sectores de la política pública, como salud y protección social, y un mayor financiamiento para la educación orientado, entre otros propósitos, a cumplir con las condiciones mínimas de infraestructura de los establecimientos, implementar evaluaciones diagnósticas y formativas, perfeccionar los sistemas de alerta temprana para prevenir el abandono escolar y fortalecer los procesos de formación de los docentes de modo que cuenten con las herramientas necesarias para abordar los desafíos de la reapertura.

La pandemia puso de relieve el papel fundamental que cumple la presencialidad educativa no solo para garantizar el ejercicio del derecho a la educación sin dejar a nadie atrás, sino también para contribuir al desarrollo integral y a la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Si bien las distintas modalidades de educación remota representaron soluciones clave frente al repentino cierre de los centros educativos, también enfrentaron diversas dificultades que en muchos casos obstaculizaron o disminuyeron la continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, contribuyendo a profundizar brechas preexistentes. Como se ha señalado en este capítulo, no todos los estudiantes contaron con espacios apropiados para el estudio en sus hogares, con acceso a Internet y dispositivos adecuados para la conectividad efectiva, con padres o cuidadores que tuvieran las herramientas necesarias para apoyarlos convenientemente en sus procesos de aprendizaje ni con las habilidades requeridas para el aprendizaje autónomo por medios digitales. A esto se suman las propias problemáticas que tuvieron que enfrentar las distintas escuelas y docentes para adaptar su enseñanza a la no presencialidad.

Por otra parte, incluso en las situaciones en que los estudiantes contaron con las condiciones para mantener su vinculación educativa, la enseñanza remota no constituyó un sustituto perfecto de la educación presencial. Algunas funciones de la escuela son difíciles de llevar a cabo en la no presencialidad, en la medida en que la educación no se limita solo a la transmisión de contenidos, sino que incorpora un conjunto más amplio de funciones relacionadas con el desarrollo integral de los estudiantes. Las escuelas son un espacio socializador que permite la interacción entre pares y con adultos fuera de los círculos más cercanos, y contribuye a la recreación y a la actividad física, así como al desarrollo de habilidades socioemocionales y a la construcción de la identidad personal y social de los estudiantes (Acción Educar, 2020; Durkheim, 1922; Piaget, 1985, UNESCO/UNICEF, 2022). Además, las escuelas también representan espacios donde los Estados pueden facilitar el acceso a servicios básicos, como la alimentación escolar, y detectar e impedir vulneraciones de derechos fundamentales como el derecho a vivir una vida libre de distintas formas de explotación, violencia y abusos (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Aunque es muy pronto para contar con datos sobre abandono escolar tras la reapertura de las escuelas, sí se han observado impactos importantes en las tasas de asistencia durante 2022. Por ejemplo, en Chile, la Encuesta Nacional de Monitoreo de Establecimientos Escolares en Pandemia permitió estimar que en promedio solo un 68% de los estudiantes matriculados asistieron a su establecimiento educacional en junio de 2022 (Canales y otros, 2022b). Si bien en julio el promedio de asistencia repuntó a un 74% (Canales y otros, 2022c), la situación de ausentismo generalizado continúa y se mantiene una brecha respecto de los niveles anteriores a la pandemia, cuando la asistencia promedio bordaba el 90% (MINEDUC, 2022). *A priori*, una de las principales razones identificadas tras la inasistencia es la salud de los estudiantes, especialmente en los meses de invierno, cuando las enfermedades respiratorias en la población infantil afectan la regularidad con que van al centro educativo (Canales y otros, 2022a y 2022b; Gálvez, 2022). Sin embargo, el ausentismo también es atribuible a factores como la relativización de la importancia de la asistencia por parte de las familias, la flexibilización de las exigencias de asistencia por parte de los establecimientos educativos, una mayor precarización y vulnerabilidad de los hogares y más casos de niñas, niños y adolescentes que han tenido que asumir tareas de cuidado (Gálvez, 2022).

Por todo lo anterior, considerando los aprendizajes que ha dejado la pandemia para enfrentar futuras emergencias, en esta sección se proponen un conjunto de medidas para, primero, asegurar que el cierre de escuelas sea la última herramienta utilizada entre un conjunto amplio de acciones orientadas a minimizar el riesgo sanitario entre la población estudiantil; segundo, facilitar que todas las escuelas y los centros educativos puedan llevar adelante procesos de enseñanza al nivel adecuado para sus estudiantes y remediar las pérdidas de aprendizaje, haciéndose cargo del impacto de la pandemia en la salud mental de la comunidad educativa; y tercero, disminuir el riesgo de que los estudiantes abandonen sus estudios, dada la mayor desvinculación que se produjo durante la pandemia, los rezagos de aprendizaje y la profundización de la pobreza y la vulnerabilidad como consecuencia de la crisis económica. Tras la reapertura de los centros educativos, se debe evitar a toda costa que estos casi tres años de pandemia dejen una huella permanente en las actuales generaciones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y afecten su bienestar individual presente y futuro, así como la prosperidad de las distintas sociedades y economías de la región.

1. Asegurar una presencialidad segura: medidas para mantener las escuelas abiertas

a) Priorizar la vacunación de los miembros de la comunidad educativa e implementar protocolos de monitoreo y contención de los contagios

Considerando el impacto de la pandemia en la educación, diversos actores, incluidos organizaciones internacionales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, promovieron que se otorgara prioridad a la comunidad docente en los planes nacionales de vacunación contra el COVID-19, de modo de crear un entorno favorable para reanudar y mantener la enseñanza presencial, además de garantizar la salud y la seguridad de toda la comunidad educativa y reforzar el argumento de que la enseñanza es un trabajo esencial (UNESCO, 2022a; UNICEF, 2020a; Equipo Especial Internacional sobre Docentes para Educación 2030, 2020). En concordancia con este llamado, en 26 de los 33 países de la región la priorización de la vacunación del cuerpo docente estuvo entre las medidas clave para el regreso seguro a la presencialidad escolar. A fines de 2021, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana informaron que tenían a más del 80% de los profesores vacunados (UNESCO, 2022a). Asimismo, 2022 ha estado marcado por la aprobación y la expansión de la vacunación pediátrica en los países de la región, lo que ha permitido avanzar en el proceso de asegurar las clases presenciales sin interrupciones y hacer posible la participación con más seguridad en actividades en grupo.

La vacunación contra el COVID-19 ha sido, de manera comprobada, la herramienta más eficaz para proteger a las personas de enfermar de forma moderada o grave y, potencialmente, para reducir el número de infecciones. En consecuencia, vacunar a la mayor cantidad posible de actores dentro de la comunidad educativa —docentes, estudiantes y funcionarios— ha sido una acción primordial para controlar la crisis sanitaria y mantener abiertas las escuelas. Sin embargo, el avance de la vacunación en América Latina y el Caribe, como en 2021 (CEPAL, 2022), sigue siendo muy desigual. A finales de 2021 solamente 5 de los 33 países de la región habían cumplido con la meta establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de llegar al 70% de la población general con la pauta de vacunación completa y nueve meses después (15 de septiembre de 2022) este número aumentó a 11 de los 33 países. Otros 7 no habían alcanzado al 40% de la población total (Cid y Marinho, 2022; Ritchie y otros, 2022).

A lo largo de los últimos dos años y medio de crisis sanitaria, la implementación de protocolos de monitoreo y contención de los contagios también ha sido de suma importancia para asegurar que los riesgos de contraer o propagar el virus entre niñas, niños, adolescentes y la comunidad docente sean mitigados y que padres y madres se sientan seguros y tengan confianza al enviar a sus hijas e hijos a las escuelas, así como disminuir la probabilidad de nuevas olas de contagios que tendrían como resultado un potencial nuevo ciclo de cierre de escuelas con todas las consecuencias ya mencionadas. Entre estas medidas se incluyen también campañas y estrategias de comunicación sobre los protocolos, escalonamiento de las llegadas para evitar hacinamientos, uso de mascarillas, clases de tamaño reducido en espacios ventilados, mantenimiento de distancia física, mayor número de estaciones de lavado de manos, chequeo de la temperatura corporal, limitación de materiales de uso colectivo y desinfección frecuente de los espacios comunes. Las cifras informadas por los Ministerios de Educación de la región incluyeron la adopción de medidas de aislamiento en casos positivos o sospechosos en un 92% de los países, además de la implementación de chequeos de temperatura y la realización de pruebas para detectar el COVID-19 dentro de las instalaciones escolares en un 83% y un 13% de los países, respectivamente (UNESCO/UNICEF, 2022).

b) Garantizar infraestructura sanitaria y acceso a elementos de autocuidado en todos los establecimientos educativos

En la actualidad, existen considerables desigualdades y brechas de acceso a condiciones mínimas de infraestructura en las escuelas de la región. En 2020, aproximadamente un 30% de los estudiantes en América Latina no contaban con agua potable en sus escuelas ni con espacios adecuadamente habilitados para asegurar un retorno seguro a la educación presencial (Berlanga y otros, 2020) y muchas escuelas carecían de acceso a insumos básicos de higiene para la reapertura (como jabón, desinfectante y otros elementos de limpieza) (Banco Mundial/UNICEF/UNESCO, 2022). Con todo, es importante que los países implementen acciones a fin de garantizar las condiciones materiales necesarias para asegurar un acceso seguro a la educación presencial a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y que se construya sobre los avances e innovaciones logrados durante estos años para aumentar la resiliencia de los sistemas educativos.

Es importante que los esfuerzos de recuperación educativa posicionen a la infraestructura como un componente integral de las pedagogías del siglo XXI, necesario para asegurar una educación de calidad inclusiva y resiliente. Sobre la base de la experiencia reciente, las escuelas deben ser diseñadas para albergar un sistema de aprendizaje flexible que permita la integración de la educación presencial y virtual (Alasino, Atoche y Fuentealba, 2022). Es urgente invertir no solo en el reacondicionamiento de las escuelas para que todas cumplan con los requisitos sanitarios mínimos que garanticen la presencialidad segura, sino también en las condiciones materiales que permitan garantizar el acceso a Internet y a las TIC a todos los estudiantes y docentes de la región (Huepe, Palma y Trucco, 2022; UNESCO/UNICEF, 2022). Indudablemente, todas estas medidas subrayan la necesidad de proteger y fortalecer la inversión en educación, así como asegurar su sostenibilidad de la mano de instituciones fortalecidas y de un nuevo y amplio pacto social que posicione a la educación en el centro del desarrollo social inclusivo y sostenible.

2. Abordar el impacto de la pandemia en el bienestar socioemocional y los aprendizajes

La pérdida de aprendizajes es uno de los efectos potenciales más preocupantes de la interrupción de la educación presencial, ya que afectó a todos los estudiantes (incluso a los que no afrontaron obstáculos para continuar con sus procesos educativos) y, en particular, a aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad, contribuyendo a profundizar brechas preexistentes. Además, como lo demuestran diversos estudios y encuestas, la pandemia tuvo un impacto significativo en el bienestar socioemocional y en la salud mental de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (UNICEF, 2020b). Los estudios exploratorios realizados por el Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021) señalan que durante la pandemia las principales preocupaciones de los jóvenes han estado relacionadas con la situación financiera familiar o personal, la posibilidad de perder amigos o familiares a causa del virus y el retraso en los aprendizajes como consecuencia de los confinamientos (Huepe, Palma y Trucco, 2022). El impacto de la pandemia en el bienestar y la salud mental es aún más complejo al considerar la situación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que quedaron huérfanos a causa del COVID-19 y el hecho de que el cierre de escuelas, en cuanto espacios de protección, incrementó el riesgo de trabajo infantil, violencia y maltrato intrafamiliar y de género, y de la reproducción y las uniones tempranas.

Si bien el final de la pandemia parece estar cerca, la crisis social y económica continúa, por lo que muchas de estas situaciones y preocupaciones pueden seguir afectando la vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Más aún, incluso en una situación más favorable como la actual, aquellos que no cuentan con la capacidad de regulación y

adaptación para sentirse mejor pueden continuar enfrentando dificultades para dejar atrás sentimientos de miedo, incertidumbre y ansiedad, entre otros (Rich, 2022). Además del impacto de la pandemia en el bienestar socioemocional y la salud mental, el cierre de escuelas y los períodos de confinamiento también afectaron el desarrollo de las competencias socioemocionales de los estudiantes. Durante los últimos años, los estudiantes de la región no pudieron desarrollarse de manera habitual, ya que enfrentaron limitaciones para compartir con sus amigos y pares, así como con adultos fuera de sus círculos familiares más íntimos, y perdieron la costumbre de practicar sus habilidades sociales (UNESCO/UNICEF, 2022). En algunos casos, los efectos de la prolongada ausencia de socialización se han reflejado en problemas de convivencia y violencia escolar, que, si bien son expresiones de problemáticas sociales más profundas (en particular, en el caso de la violencia), se han exacerbado como consecuencia de la interrupción de las actividades escolares presenciales (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Por todo lo anterior, en el proceso de recuperación de los aprendizajes es importante considerar que la educación no ocurre en el vacío y es imposible que una niña, un niño, un adolescente o un joven pueda retomar adecuadamente su trayectoria educativa si sus necesidades básicas no se encuentran satisfechas o si se encuentra afectado por estrés, ansiedad, depresión u otro problema relacionado con su bienestar y su salud mental. La salud mental y el bienestar socioemocional se conjugan para favorecer o no el proceso de aprendizaje, por lo que se deben implementar acciones para abordar su recuperación de manera integral.

a) Promover la salud mental y el bienestar socioemocional de la comunidad educativa

Las escuelas son espacios de protección que deben garantizar seguridad y confianza a la comunidad educativa, y abordar las necesidades integrales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, especialmente las de aquellos provenientes de contextos más vulnerables. En una primera instancia, es importante que en el reencuentro presencial de la comunidad educativa se privilegien iniciativas de (re)construcción de vínculos y se generen espacios de expresión y diálogo en los que participen todos los actores (centros de apoderados, centros de estudiantes, consejos de profesores, equipos directivos y otros), con el fin de identificar las principales preocupaciones y acordar conjuntamente formas de abordarlas.

Al mismo tiempo, considerando su papel central en los procesos de enseñanza y aprendizaje, es indispensable apoyar a los docentes para garantizar su propio bienestar y para que cuenten con las herramientas para brindar apoyo a los estudiantes, con afecto y comprensión, y construir una cultura de confianza y respeto en el aula (Huepe, Palma y Trucco, 2022). Durante la pandemia, muchos docentes lograron continuar con los procesos de enseñanza a expensas de su propia salud mental y de su bienestar socioemocional, debido al agotamiento y estrés relacionados con la sobrecarga de tareas laborales y de cuidado, y a la ansiedad, miedos y preocupaciones por la salud propia, así como la de sus familiares y estudiantes. Además, en el contexto de reapertura, algunos docentes han debido enfrentar desafíos complejos relacionados con la pérdida de hábitos de estudio y con el incumplimiento de normas básicas de convivencia en los establecimientos. Para avanzar en una educación integral es importante, por una parte, brindar espacios de formación y desarrollo de las habilidades socioemocionales de los propios docentes (no se puede enseñar aquello de lo que se carece), además de entregarles herramientas concretas para que puedan apoyar el desarrollo de estas habilidades en sus estudiantes (como ejercicios de respiración consciente, escucha activa y empática, y escritura de emociones). Por otra parte, es necesario fortalecer la articulación del sistema educativo con el sistema de salud para abordar oportunamente las necesidades de atención especializada en salud mental.

Una mayor articulación del sistema educativo con el sistema de salud permitiría, además, fortalecer los planteles profesionales de los establecimientos educativos con orientadores o tutores capacitados para abordar las necesidades socioemocionales y psicosociales de los estudiantes en riesgo, y orientar las derivaciones profesionales que se necesiten en situaciones más complejas, lo que disminuiría la presión sobre el trabajo docente y educativo. Asimismo, considerando que la desigualdad social es una condición estructural de la región que, en muchos casos, impide a los estudiantes contar con las condiciones mínimas para acceder y permanecer en el sistema educativo y facilita la manifestación de reacciones violentas, es importante fortalecer la articulación del sector educativo con los sistemas de protección social. Esto permitirá asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los estudiantes en el retorno a la educación presencial, lo que tendrá un impacto directo en su bienestar socioemocional y en las condiciones de convivencia en el aula.

b) Evaluar y disminuir los rezagos de aprendizaje que afectan a los estudiantes de la región

Con el fin de determinar el impacto de la pandemia en el bienestar y en los aprendizajes de los estudiantes, y poder retroalimentar las prácticas pedagógicas y de apoyo, es fundamental implementar evaluaciones diagnósticas que, en lo posible, permitan realizar comparaciones temporales, incluso con resultados previos a la pandemia. Estas evaluaciones deben ir acompañadas de estrategias de fortalecimiento de la labor docente, para que quienes ejercen dicha labor puedan hacer un uso efectivo de la información levantada en el proceso de recuperación (Herrero y otros, 2022). Además de la implementación de evaluaciones diagnósticas a gran escala, la recuperación de los aprendizajes también podría verse beneficiada con un uso más efectivo de evaluaciones formativas, que permitan incorporar ajustes en el proceso de enseñanza de conformidad con las necesidades específicas de los estudiantes y sus contextos (Perusia, 2021).

Para reducir las brechas de aprendizaje pueden aplicarse medidas de remediación y apoyo, como tutorías presenciales o en línea, sesiones individuales de orientación e intervenciones pedagógicas para apoyar el desarrollo de competencias que fomenten la aceleración de los aprendizajes (como la metacognición o el aprendizaje colaborativo). El tipo de apoyo depende de las necesidades identificadas de los estudiantes y de sus contextos específicos. En este sentido, es crucial brindar apoyo a los docentes para que cuenten con la flexibilidad, los recursos y los conocimientos que se necesiten. Este esfuerzo probablemente implique una mayor inversión, en particular para reorganizar el tiempo de los docentes o realizar nuevas contrataciones que permitan asegurar acciones sostenidas en el tiempo.

El uso de medios digitales y, en particular, la implementación de la educación digital puede ser un gran facilitador de los procesos de recuperación de aprendizajes, ya que permite (y requiere) poner en marcha acciones centradas en los estudiantes, adaptando los procesos de enseñanza a sus necesidades, circunstancias y contextos. Además, al facilitar la retroalimentación entre docentes y estudiantes, el uso de tecnologías facilita el diseño de materiales educativos más personalizados y de trayectos curriculares más diversos y pertinentes, lo que puede aumentar la motivación de los estudiantes para participar en las actividades de aprendizaje (UNICEF, 2021a).

Algunas medidas que pueden facilitar el trabajo de recuperación de aprendizajes son: la priorización de contenidos en los planes de estudios, la revisión del calendario académico para compensar los períodos de educación remota y la suspensión de exámenes finales (Banco Mundial, 2021). Sin embargo, es importante comprender que el desafío de la región no radica solo en lograr que las nuevas generaciones tengan más años de educación, sino también en avanzar en la calidad educativa (Huepe, Palma y

Trucco, 2022). Las habilidades que se están formando, y los logros y brechas que se han identificado en las distintas evaluaciones estandarizadas a nivel nacional e internacional, evidencian una deuda educativa muy importante en la región, que se ha arrastrado por muchos años, y destacan la imposibilidad de que el objetivo de la recuperación sea volver a la situación previa a la pandemia (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022).

En este sentido, los esfuerzos de recuperación de aprendizajes tras la pandemia pueden concebirse como una oportunidad para revisar los currículos y los contenidos que se enseñan, con el fin de incorporar en los procesos de enseñanza el desarrollo de competencias que respondan a los desafíos que enfrentan y enfrentarán las nuevas generaciones (UNESCO, 2021b). Estas competencias van más allá de las habilidades cognitivas básicas de lectoescritura, aritmética o ciencias, pues incluyen otras más complejas, como la creatividad y el desarrollo del pensamiento crítico. A estas se suman las competencias digitales y socioemocionales, que resultan clave y necesarias tanto para ser un ciudadano activo, con la capacidad de enfrentar la incertidumbre y la inestabilidad del mundo contemporáneo, como para fortalecer la convivencia democrática y el cuidado del medio ambiente en la búsqueda de la sostenibilidad del planeta (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

3. Prevenir el abandono escolar

Las medidas para prevenir el abandono escolar exigen una mirada integral que supone entender que la escolarización necesita de condiciones adecuadas que van más allá de lo que ocurre en los centros educativos, factores que, por cierto, también son muy relevantes para incentivar la permanencia o expulsión educativa. Las estrategias efectivas de prevención del abandono escolar necesitan de una mayor articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas, como las políticas de protección social y prestaciones monetarias a los hogares, las políticas enfocadas en el cuidado de la salud física y mental de los estudiantes y sus familias, las políticas de transporte e infraestructura, las políticas de vivienda e incluso políticas transversales, como las orientadas a la prevención y eliminación de las uniones tempranas, una práctica nociva y persistente en la región (véase la sección D.1.c). En este sentido, en los países donde existen, los sistemas integrales de protección a la infancia son mecanismos que podrían resultar muy relevantes.

De manera complementaria a las acciones articuladas de remediación y apoyo, las estrategias para abordar el posible aumento del abandono escolar tras la pandemia se beneficiarían del fortalecimiento de los sistemas diseñados para identificar a los estudiantes en mayor riesgo. Los sistemas de alerta temprana han sido destacados como una herramienta valiosa de prevención y funcionan a través del monitoreo continuo de ciertas variables o factores asociados a un mayor riesgo de abandono, facilitando la identificación de estudiantes en riesgo y la puesta en marcha de acciones específicas y ajustadas al tipo de riesgo identificado (Perusia, Paparella y Bucciarelli, 2022; UNESCO, 2021b y 2022b). Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, los países que cuentan con sistemas de alerta temprana suelen identificar un conjunto amplio de variables de riesgo: i) variables individuales, como un bajo desempeño académico, bajas tasas de asistencia y problemas de conducta; ii) variables familiares, como el nivel socioeconómico y la reproducción temprana; iii) variables institucionales, como el clima escolar (por ejemplo, la presencia de acoso escolar) y las condiciones de hacinamiento en la escuela, y iv) variables de contexto, como la condición de migrante y las manifestaciones de violencia en la comunidad del estudiante (por ejemplo, niveles de delincuencia y drogadicción) (Perusia y Cardini, 2021).

Si bien antes de la pandemia ya existían en América Latina y el Caribe algunas experiencias de sistemas de alerta temprana para monitorear los riesgos de abandono, el cierre prolongado de los centros educativos ha destacado su importancia y, en este sentido, la pandemia ha funcionado como un catalizador y una oportunidad para su desarrollo e implementación en distintos países de la región. Un factor que facilita el desarrollo de estos sistemas es que el país ya cuente con un sistema de información educativa que reúna distintas fuentes de datos actualizados. De esta manera, la implementación y el desarrollo de los sistemas de alerta temprana van de la mano de los avances en el desarrollo de los sistemas de información para la gestión educativa, en particular, en lo que se refiere a la recolección de datos educativos nominalizados a través de la interoperabilidad e integración de distintas fuentes (UNESCO, 2021c y 2022b).

Es indispensable que el desarrollo del sistema de alerta temprana esté integrado en la gestión educativa. En otras palabras, es imprescindible que los usuarios finales encargados de implementar las acciones de remediación y apoyo valoren y utilicen la recopilación de la información, es decir, que los sistemas sean útiles para las autoridades y los funcionarios educativos del nivel central, así como para los directivos, equipos de gestión escolar y docentes. En esta línea, resulta importante que al momento de diseñar este tipo de sistemas se integren las necesidades y los objetivos de los distintos tipos de usuarios, que se identifique “qué datos del sistema pueden ser útiles para el nivel central y cuáles para el nivel local, [así como] distinguir periodicidades y niveles de desagregación de la información según usuario” (UNESCO, 2022b, pág. 11). Por último, pero no por eso menos importante, es crucial que el diseño del sistema de alerta temprana se complemente con acciones concretas enfocadas en la protección de los datos personales de los estudiantes, en tanto la información requerida tendrá un carácter sensible y su utilización debe estar mediada por protocolos de acceso y de uso de información, diferenciados para los distintos niveles de usuarios (UNESCO, 2022b).

D. La oportunidad para transformar la educación en América Latina y el Caribe: objetivos superiores y líneas de acción

Antes de la pandemia, la región ya venía experimentando una desaceleración de los logros educativos alcanzados en décadas previas y enfrentaba una crisis de aprendizajes de larga data y núcleos duros de exclusión que obstaculizaban el cumplimiento de las metas del Objetivo 4 acordadas para 2030. Los impactos de la pandemia profundizaron estos desafíos educativos, a la vez que generaron una oportunidad para innovar y transformar la educación en la región. La educación cumple un papel esencial para el desarrollo sostenible, inclusivo y con igualdad, y puede tener asimismo un papel central en la estrategia de recuperación transformadora, por cuanto invertir en educación es invertir en el activo más importante que tienen los países, sus ciudadanas y ciudadanos, y en la prosperidad de la sociedad en su conjunto. La transformación educativa exige un nuevo pacto social, político y fiscal, amplio y a largo plazo, fortalecer el rol de las tecnologías digitales en los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como en los sistemas de gestión, abordar desafíos específicos de cada nivel educativo, promover la articulación intersectorial y asegurar la sostenibilidad financiera de la mano de instituciones educativas fortalecidas para una mayor equidad y eficiencia del gasto.

El mundo en general, y América Latina y el Caribe en particular, están viviendo importantes procesos de transformación y enfrentando nuevos y urgentes desafíos relacionados, principalmente, con los altos niveles de desigualdad social y económica, y, en particular, con la manera en que los distintos ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad en la región (como el género, la condición étnico-racial, el territorio y el nivel socioeconómico) se combinan para formar núcleos duros de exclusión. Los desafíos también se relacionan con las altas tasas de exposición a la violencia y la inestabilidad social y política; la crisis climática, la pérdida de la biodiversidad y la sobreexplotación de los recursos naturales, y el cambio tecnológico acelerado, que aumenta la incertidumbre y puede aumentar la exclusión del sistema económico y del mercado de trabajo. En el documento *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*, que resume los principales lineamientos planteados en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, se destaca el rol fundacional que cumple la educación —o la manera en que se organizan los procesos de enseñanza y aprendizaje a través del ciclo vital— en la transformación de las sociedades, ya que no solo desarrolla conocimientos y competencias, sino que también nos conecta con el mundo y con otros seres humanos, al tiempo que abre nuevas posibilidades, moldeando las capacidades de diálogo y de acción (UNESCO, 2021d). Por estas razones, la transformación educativa se ubica en el centro del cambio estructural que los países de América Latina y el Caribe necesitan para enfrentar los desafíos contemporáneos en la senda de un desarrollo sostenible con igualdad.

Durante la pandemia, los sistemas educativos mostraron una importante capacidad para innovar con el fin de mantener los procesos de enseñanza y aprendizaje. Es importante aprender y construir sobre esta experiencia, y continuar incentivando estos espacios de flexibilidad y creatividad para fomentar la innovación orientada hacia una mayor calidad, inclusividad y pertinencia educativa. Las diversas instancias colaborativas que surgieron durante estos últimos años entre Gobiernos, escuelas y docentes, y entre ellos y otros actores educativos estatales o no estatales, son espacios que pueden potenciarse para construir una cultura de innovación y colaboración que se mantenga en el tiempo como legado de la crisis. Para enfrentar los grandes desafíos de calidad y equidad educativa de América Latina y el Caribe es preciso contar con la colaboración constructiva de los distintos actores.

Para reimaginar las sociedades y economías del presente, es crucial transformar la educación. En concreto, la educación necesita incentivar el conocimiento, las competencias y los valores necesarios para que las nuevas generaciones no solo puedan alcanzar la prosperidad individual, sino que también puedan contar con las herramientas para convertirse en ciudadanos productivos y responsables, que contribuyan a la construcción de sociedades más pacíficas, justas y sostenibles (UNESCO, 2019). El Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado a transformar la educación para orientarla hacia la consecución de objetivos superiores en el contexto del siglo XXI, los que se pueden agrupar en cuatro áreas: aprender a aprender, aprender a vivir juntos, aprender a hacer y aprender a ser (véase el recuadro II.1). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y, en general, sus sistemas educativos no han logrado funcionar como un mecanismo efectivo que contribuya a la movilidad social y a la igualación de oportunidades en la sociedad. Se necesita, por tanto, implementar acciones urgentes orientadas a disminuir las desigualdades, recuperar los procesos de aprendizaje y retomar el rumbo hacia las metas establecidas en la Agenda 2030. Para esta región del mundo, se proponen, en el marco de las vías pactadas en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación (descritas en el recuadro II.1) las líneas de acción que se describen a continuación.

1. Vía de acción 1: Escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables

a) Invertir más en la primera infancia

El UNICEF destaca dos opciones para los países que buscan alcanzar el acceso universal a la educación en la primera infancia: i) establecer metas ambiciosas para la educación preprimaria, de tres años o más, con una variedad de servicios, lo que inicialmente se limitaría a un subgrupo pequeño y privilegiado de destinatarios, que se expandiría gradualmente, o ii) proporcionar, de manera universal, un paquete mínimo de un año de educación preprimaria de calidad a todas las niñas y niños, y aumentar gradualmente el número de años incluidos. En línea con el enfoque de universalismo progresivo, la segunda opción sería la más idónea, ya que, desde el comienzo, las niñas y niños que viven en contextos de mayor vulnerabilidad social y económica tendrían acceso a servicios similares a los recibidos por sus pares en contextos más privilegiados (UNICEF, 2019).

Pese a que en la región ha habido un esfuerzo general por ampliar el acceso y la cobertura de la educación en la primera infancia, en las últimas décadas, aun antes de la pandemia, los avances resultaban insuficientes en términos de calidad de la atención brindada. Llama la atención, por ejemplo, que en la mayoría de los países aún no se han establecido estándares de calidad ni herramientas de evaluación y monitoreo. Esto incluye aspectos estructurales, como contar con la infraestructura y las características grupales adecuadas (por ejemplo, ratio adultos/niños), así como con docentes debidamente preparados, y aspectos de procesos, como el establecimiento de un marco curricular y propuestas pedagógicas construidas de forma inclusiva bajo el liderazgo del Estado. En términos de la calidad de la educación impartida, resulta especialmente importante la profesionalización de los docentes que trabajan en el área de la primera infancia, en un contexto en que persiste un bajo nivel, tanto en materia de formación como de remuneración, y un escaso reconocimiento social de su labor (UNICEF, 2019 y 2020c; López, Moyá y Presno, 2019).

En el contexto de la pandemia de COVID-19, el consenso sobre la importancia de la educación en la primera infancia para el desarrollo de niñas y niños no se tradujo en acciones efectivas para garantizar la continuidad educativa. Un estudio de la UNESCO y el UNICEF (2022) indica que este fue el nivel educativo en que se implementaron menos estrategias dirigidas a la reapertura y la adaptación al nuevo escenario. También fue el nivel con menos evaluaciones, menos medidas orientadas a reducir las brechas de aprendizaje y menos medidas de recuperación y adaptación para quienes no accedieron a la educación a distancia (UNESCO/UNICEF, 2022).

Se reconocen así desafíos y especificidades para este tramo etario. Además de haber perdido el acceso a entornos estimulantes que promueven su desarrollo integral, a una alimentación de calidad o al cuidado y protección que necesitan y solo se ofrecen en los ambientes educativos, muchas veces, niñas y niños tampoco tuvieron la opción de acceder al aprendizaje en forma remota. Además, aun cuando esta alternativa estuvo presente en entornos favorables, niñas y niños enfrentaron desafíos relacionados con la capacidad de mantenerse atentos e interesados durante los procesos de enseñanza a distancia. Acompañados —o no— del material o las plataformas ofrecidas por el sistema educativo, las madres, padres y cuidadores fueron los responsables de la continuidad del aprendizaje de niñas y niños, lo que, a su vez, tuvo un impacto desproporcional y desbalanceado en la distribución de las tareas de cuidado entre los distintos miembros del hogar (Herrero, Saez y Roche, 2020). A nivel mundial, se estima que 10,75 millones de niñas y niños sufrieron retrasos en su desarrollo temprano como resultado de la

interrupción de los servicios de educación en la primera infancia, con pérdidas proyectadas de desarrollo especialmente cuantiosas en países de ingresos bajos y medio-bajos, con lo que se corre el riesgo de que las desigualdades preexistentes se vean aún más exacerbadas (McCoy y otros, 2021).

En virtud del contexto desalentador, se recomienda avanzar en los esfuerzos focalizados para medir el impacto del cierre de las escuelas en las trayectorias de las niñas y niños en la educación inicial, además de preparar a los sistemas de educación de la primera infancia y a las familias para apoyar el desarrollo de las niñas y niños que ingresarán a la escuela primaria sin haber tenido acceso a la educación preprimaria. En este último caso, se sugiere considerar programas acelerados de recuperación y transición antes o durante el primer año de la escuela primaria. Además de atender los impactos inmediatos de la pandemia, se precisan más esfuerzos para expandir la cobertura y mejorar la calidad de este nivel educativo, no solo por sus implicancias desde una perspectiva de derechos, sino también por sus sinergias virtuosas con el desarrollo de sistemas integrales de cuidado, la necesidad de apoyar la participación laboral femenina en el contexto de reactivación económica y el impacto positivo a largo plazo que el fortalecimiento de la educación de la primera infancia tendría para el desarrollo sostenible con igualdad en la región.

Persiste, por tanto, la necesidad de seguir invirtiendo en el desarrollo temprano y la educación preprimaria, al menos el 10% del presupuesto de educación, como sugiere el UNICEF. La reapertura de los centros educativos y las escuelas preprimarias debe verse como una oportunidad para repensar y fortalecer los sistemas de educación inicial, enfocándose especialmente en asegurar la inclusividad y la calidad, desarrollando e implementando un marco curricular alineado con el nuevo contexto, en que también se preste especial atención al fortalecimiento de las competencias socioemocionales que servirán en etapas posteriores de la vida (Banco Mundial/UNICEF/UNESCO, 2022). Por último, como aprendizaje del período en que los centros educativos estuvieron cerrados, es importante responder a la necesidad de capacitar a los progenitores y prestadores de cuidados en materia de protección y desarrollo temprano.

b) Universalizar el acceso a la educación secundaria y su conclusión, con una mirada de inclusión

Es urgente continuar con los avances hacia la universalización de la enseñanza secundaria y acelerarlos. Como la CEPAL ha venido planteando desde hace más de una década, la enseñanza secundaria es el piso mínimo para favorecer las trayectorias de las personas y permitirles un mayor bienestar, fuera de la pobreza y con oportunidades de trabajo decente. La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha destacado la importancia de la igualdad y la inclusión en el acceso a la formación y la educación, y, por tanto, se necesitan estrategias que se centren en los grupos de población expuestos a mayor vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas, los afrodescendientes, refugiados y migrantes, las poblaciones en mayor desventaja socioeconómica, las personas con discapacidad y las personas con una orientación sexual diferente a la heterosexual o con una identidad de género diferente a la cisgénero (CEPAL/UNESCO, 2020). En este período de recuperación educativa y retorno a la presencialidad, los países deberán implementar mecanismos activos para llegar a los estudiantes en mayor riesgo de desvinculación y abandono escolar, así como establecer estrategias de remediación para la recuperación de aprendizajes básicos y favorecer la continuidad educativa.

Los procesos de expansión de la educación secundaria en la región se han dado a partir de la diversificación de la oferta, generando canales más inclusivos que han permitido llegar a poblaciones históricamente excluidas, pero, al mismo tiempo, potenciando la segmentación educativa. Esta segmentación ha forjado carriles educativos de distinta

calidad, muchos de los cuales no alcanzan los niveles mínimos necesarios para formar a los estudiantes en las competencias que el mundo de hoy exige para participar plenamente en la sociedad. Se precisa, entonces, aprender e integrar los aprendizajes de inclusión de estas nuevas alternativas educativas, velando por garantizar la calidad de formación para todas y todos.

El estudio de Acosta (2022) plantea una serie de recomendaciones para fortalecer los arreglos institucionales de la oferta educativa a nivel secundario y facilitar la inclusión y trayectoria de los estudiantes. Por una parte, hay que reconocer la transición entre niveles (de primaria al primer ciclo de secundaria y de allí al segundo ciclo de secundaria) como un punto de inflexión en la trayectoria educativa de muchos estudiantes y como un momento en que existe una mayor probabilidad de abandono. Por ende, es fundamental facilitar esos procesos de transición desde las instituciones educativas mediante la eliminación de barreras de acceso (exámenes, costos financieros para las familias en uniformes o materiales, transporte y demás), mejorando la comunicación entre las distintas instituciones para facilitar el cambio y la implementación de sistemas de información que permitan un monitoreo de las trayectorias a nivel del estudiante. Por otra parte, los datos indican que la especialización temprana también se transforma en un obstáculo para las trayectorias y se recomienda posponer esas decisiones de orientación para los últimos años de la secundaria. Por último, es vital contar con figuras de apoyo, como tutores, orientadores vocacionales o docentes enfocados en el refuerzo académico, ya que los datos muestran que estos cumplen un rol importante en la continuidad escolar.

c) Articular la educación con otros sectores de la política pública

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, pese a los avances de las últimas décadas en materia de acceso, cobertura y reducción de brechas de inclusión educativa, el sistema educativo por sí solo no es capaz de derribar por completo los núcleos de desigualdad estructurados por la matriz de la desigualdad social de la región (CEPAL, 2016), lo que revela la importancia de contar con sistemas integrados de protección social que protejan los derechos y trayectorias de todas las personas. Por lo mismo, se precisa una mayor articulación de las políticas educativas con políticas en otros ámbitos del bienestar, como la nutrición y el estado de salud físico y socioemocional de los estudiantes, el bienestar económico de los hogares y la protección de los estudiantes frente a la violencia, así como con políticas laborales, de transporte y de cuidado, entre otras (López, 2021; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Los programas de transferencia de ingresos y sus componentes educativos han sido una estrategia central de apoyo a las familias con niñas, niños y adolescentes que estudian, y constituyen mecanismos que se han transformado en un elemento clave para ayudar a prevenir el abandono escolar. Por ejemplo, las becas educativas y los servicios de alimentación han resultado ser herramientas importantes para facilitar y apoyar la permanencia en el sistema educativo, en tanto contribuyen a fortalecer el vínculo de los estudiantes con la escuela y a aliviar las necesidades de ingresos de los hogares, mitigando los incentivos que enfrentan los adolescentes y jóvenes para privilegiar la participación laboral en detrimento de la asistencia a los centros educativos (Rossel y otros, 2022). Los programas de alimentación escolar han readquirido centralidad ante la crisis alimentaria que enfrentan varios países de la región, producto de la crisis e incertidumbre del contexto global actual. Asociado al apoyo durante los momentos de transición entre un nivel y otro, resulta clave la vinculación de la escuela con servicios vocacionales y de orientación. Además, especialmente considerando el impacto de la pandemia en el bienestar y la salud sexual de los estudiantes, también se necesita

una mayor articulación del sistema educativo con las políticas de salud con el fin de fortalecer las planillas profesionales de los centros de educación con especialistas, ofrecer apoyo especializado en temas de salud sexual y reproductiva, y abordar el aumento del embarazo en la adolescencia que pueda haberse registrado durante la pandemia (CEPAL/UNFPA, 2020b; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Asimismo, una mayor articulación del sector educativo con políticas de igualdad de género contribuiría a prevenir y eliminar prácticas nocivas como las uniones tempranas (véase el recuadro II.6) y, en general, la violencia por razones de género, así como a superar la división sexual del trabajo que se instala desde edades muy tempranas en la región. Por otra parte, la educación, especialmente secundaria y terciaria, debe tener una mayor articulación con los sectores productivos locales y nacionales. El alto dinamismo de la economía contemporánea exige que tanto jóvenes como adultos tengan oportunidades para adquirir nuevas habilidades a lo largo del ciclo de vida a fin de complementar y actualizar las que ya tienen y adaptarse a las nuevas demandas laborales (CEPAL/OEI, 2020). En este contexto, hay que resaltar el rol estratégico tanto de una mayor comunicación entre las autoridades educativas, laborales y económicas, como de los programas cortos de orientación técnica y profesional (Valenzuela y Yáñez, 2022). Por último, una mayor articulación entre las carteras de educación y transporte podría contribuir a fortalecer los procesos de permanencia en el sistema educativo, en tanto los problemas de movilidad representan un gran obstáculo para la escolarización tanto en sectores rurales, por las distancias y los tiempos, como en sectores urbanos, por temas vinculados a la seguridad en el trayecto (problema que incide de manera particular en la escolaridad de las mujeres) (Acosta, 2022).

Recuadro II.6

Medidas para prevenir y mitigar el impacto disruptivo de la unión y la reproducción tempranas en las trayectorias educativas

En la sección B.2.c de este capítulo se analiza el impacto disruptivo de la unión y la reproducción tempranas en las trayectorias educativas y de vida de adolescentes y jóvenes, destacando sus efectos nocivos en la igualdad de género, la reproducción intergeneracional de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Para evitar este efecto disruptivo sobre las trayectorias educativas se debe actuar con un enfoque multinivel (es decir, a nivel individual, familiar, comunitario, nacional, regional e incluso global), multisectorial (es muy importante la articulación de las políticas educativas con las de género, salud y protección de la infancia) y multistitucional (por tratarse de vulneraciones interactivas y complejas que responden a distintos factores y vulneran distintos derechos humanos de niñas y adolescentes) (CEPAL y otros, 2022).

En primer lugar, es importante prevenir mediante la reducción de la fecundidad y la unión tempranas, en línea con lo planteado en las metas 3.7 y 5.6 de los ODS (y en los indicadores 3.7.2 y 5.3.1). Respecto de la prevención de la reproducción temprana, es alentadora la significativa caída reciente de la tasa de fecundidad adolescente (15 a 19 años) en la región, de 73 por cada 1.000 adolescentes en 2010 a 53 por cada 1.000 adolescentes en 2022 (Naciones Unidas, 2022). En este sentido, cabe aprender de la experiencia, especialmente de los países más exitosos en la materia. En todos ellos han sido decisivas las políticas y los programas orientados a ofrecer acceso oportuno e informado a medios anticonceptivos a los y las adolescentes que lo necesiten (incluso a anticonceptivos de alta efectividad y excelentes resultados entre adolescentes, como los implantes y dispositivos intrauterinos, que son medios anticonceptivos de larga duración y reversibles). Este descenso de la fecundidad adolescente en la región, no obstante, no debe ocultar que 53 por cada 1.000 adolescentes es la segunda mayor tasa de fecundidad del mundo después de la que presenta África (90,7 por cada 1.000 adolescentes en 2022) y es bastante superior a la media mundial (41,8 por cada 1.000 adolescentes en 2022), lo que refuerza la necesidad de perseverar en el plano de la prevención, sobre todo considerando que durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) se registraron interrupciones y limitaciones en el acceso a medios anticonceptivos. La recuperación de este servicio y su aseguramiento para el futuro resultan esenciales.

Respecto de la prevención de la unión temprana, en varios países de la región se avanzó mediante la implementación de cambios legales que eliminan el matrimonio infantil y establecen la edad mínima para contraer matrimonio en 18 años, sin excepciones (CEPAL y otros, 2022). Sin embargo, la prevalencia de esta vulneración de derechos en la región indica que los cambios normativos no resultan suficientes por sí mismos. Los determinantes de la unión temprana suelen estar relacionados con raíces culturales poderosas o estar anclados en condiciones de exclusión y vulnerabilidad, así como en desigualdades de género estructurales, que a menudo son difíciles de modificar. No obstante, ninguno de estos determinantes debe ser naturalizado, pues eso significaría dejar en la indefensión y sin opciones a las niñas y adolescentes. Algunas de las acciones que se mencionan más adelante pueden ser decisivas para reducir la unión temprana.

En segundo término, es importante contar con programas de retención escolar orientados a niñas, niños y adolescentes unidos o con hijas e hijos. Hay casos, como el de Chile, donde el 67% de las madres adolescentes de 17 años formaba parte del sistema escolar en 2017, que revelan que es posible promover la escolaridad de estos niños, niñas y adolescentes mediante estos programas. La consolidación de sistemas integrales de cuidado y políticas de protección social específicamente diseñadas para esta población en encadenamiento con el sector educativo, así como la transversalización de un enfoque de género en la educación desde la primera infancia, son elementos fundamentales para avanzar hacia la inclusión educativa de esta población. En tercer lugar, es útil reforzar la educación sexual integral, que sigue siendo una asignatura pendiente en muchos países de la región y que no solo contribuye a prevenir el embarazo en la adolescencia y a que la población más joven tenga comportamientos sexuales menos riesgosos y más cuidadosos, sino que también aporta al empoderamiento y la autonomía de las niñas y adolescentes, así como a la igualdad de género, y, por esa vía, a cuestionar las uniones tempranas. Dado que la educación sexual se vio afectada por la pandemia, urge su recuperación en términos de la entrega de información, el refuerzo mediante canales no necesariamente educativos (como las consejerías de salud, la difusión de contenidos y las campañas de promoción masivas en formatos amigables para los adolescentes, como la mensajería y las redes sociales) y su garantía ante posibles pandemias u otros acontecimientos equivalentes que puedan ocurrir en el futuro.

En cuarto término, los esfuerzos por mejorar el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación también aportan en este camino, pues con esto se logran dos objetivos en forma simultánea: i) aumentar la cobertura, retención y valoración de la educación, y ii) reducir la fecundidad y las uniones tempranas. Respecto del segundo punto, está ampliamente documentado que la educación desincentiva ambas cosas mediante diversas vías, en particular, porque la escuela representa un espacio en donde niños, niñas y adolescentes se exponen a mensajes, contenidos e ideas que pueden influir en su comportamiento. Cabe tener presente, sin embargo, que, como lo demuestra el hecho de que la gran mayoría de las madres adolescentes actuales han completado la educación primaria y muchas de ellas han cursado la educación secundaria, solo con la escuela no basta (Rodríguez y San Juan, 2020). La misma escuela puede generar riesgos, que se acentúan si en ella se reproducen patrones de desesperanza aprendida y de desigualdad de género, si se desconoce o niega la realidad de los estudiantes, y si no se cumple con el objetivo de ofrecer una educación integral para la sexualidad. De esta manera, se precisan acciones más allá de la escuela, sobre todo considerando que no toda la población llega a ella o finaliza todos sus ciclos. Para llegar a quienes no asisten a la escuela es más necesario aún operar con mensajes, información e incentivos relativos a la prevención de la fecundidad y la unión tempranas en canales alternativos.

En suma, para prevenir y disminuir el impacto disruptivo de la reproducción y la unión tempranas en la educación se necesita la concurrencia de varias acciones, entre ellas, el aumento de la cobertura del sistema escolar y la conservación de la escuela como espacio de protección y desarrollo, el acceso a la educación integral para la sexualidad, tanto en la escuela como fuera de ella, el acceso a la salud sexual y reproductiva, incluido el uso adecuado y oportuno de anticoncepción, la existencia de actividades que den sentido y proyecten a los y las adolescentes como personas que están formándose y aún no están preparadas para la crianza, y la generación de oportunidades a más largo plazo para que niñas, niños y adolescentes puedan tener proyectos de vida y de realización personal que naturalmente sean incompatibles con la reproducción y unión tempranas. Por último, es importante romper el silencio estadístico que limita la visibilidad de estos fenómenos y otros relacionados, como el trabajo doméstico no remunerado y la violencia sexual contra niñas y adolescentes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, “Matrimonios y uniones infantiles tempranos y forzados profundizan las desigualdades de género”, Santiago, 2022; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022; J. Rodríguez y V. San Juan, “Maternidad, fecundidad y paridez en la adolescencia y la juventud: continuidad y cambio en América Latina”, *serie Población y Desarrollo*, N° 131 (LC/TS.2020/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

2. Vía de acción 2: Aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible

a) Desarrollar competencias cognitivas y socioemocionales

La irrupción de la pandemia de COVID-19 y el cierre prolongado de los centros educativos dejó en evidencia las deudas de igualdad y de calidad que caracterizan a los sistemas educativos en la región. El concepto de calidad educativa no se refiere solo al aprendizaje de conocimientos y competencias cognitivas, que, por cierto, son muy importantes para llevar una vida plena. Como se destaca en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, también hace alusión a la necesidad de promover la creatividad y otras habilidades analíticas, interpersonales y sociales de alto nivel: “la educación de calidad propicia el desarrollo de las competencias, los valores y las actitudes que permiten a los ciudadanos llevar vidas saludables y plenas, tomar decisiones con conocimiento de causa y responder a los desafíos locales y mundiales mediante la educación para el desarrollo sostenible (ESD) y la educación para la ciudadanía mundial (ECM)” (UNESCO y otros, 2016, pág. 8).

El concepto de competencias, relacionado con la integración de conocimientos, habilidades y valores para la ejecución de determinadas tareas, adquiere un rol central en el mundo global actual, sumamente inestable e incierto. Las actuales generaciones de estudiantes deben contar con habilidades cognitivas, digitales y socioemocionales para desarrollar su potencial y desenvolverse plenamente en el mundo contemporáneo, tanto en el ámbito personal como profesional. En particular, en el contexto de la cuarta revolución tecnológica —caracterizada por la automatización y el uso de la inteligencia artificial para la realización de tareas rutinarias (tanto simples como complejas)—, las habilidades socioemocionales, entendidas como el conjunto de habilidades intrapersonales e interpersonales que permiten una relación sana con uno mismo y con los demás, se relacionan con la capacidad para poder adaptarse a distintos contextos y situaciones, y son cada vez más valoradas en los mercados laborales. En este sentido, es imperativo que los sistemas educativos incorporen el desarrollo de dichas habilidades en los procesos de enseñanza.

El futuro es incierto y traerá consigo nuevos problemas y oportunidades. La educación debe, entonces, preparar a los estudiantes para que aprendan a pensar por sí mismos y cuenten con las capacidades para reconocer y resolver problemas de manera creativa. En este sentido, la Cumbre sobre la Transformación de la Educación planteó que la educación debe reconocer a los estudiantes como agentes activos de cambio y, por tanto, debe entregarles herramientas para que puedan descubrir su propósito y definir su camino. Para que la humanidad encuentre nuevas soluciones y caminos necesita formar a las nuevas generaciones para que puedan pensar de manera creativa. Una educación para el futuro debe proporcionar espacios seguros, que promuevan la libertad intelectual y permitan ejercer el derecho a cometer errores y aprender de ellos, yendo más allá de la instrucción en torno a qué y cómo pensar (UNESCO, 2021d). En particular, el llamado es a incorporar en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la elaboración de proyectos, iniciativas y actividades educativas de indagación y descubrimiento que requieran la colaboración e interdisciplinariedad en las aulas, entre estudiantes y docentes, para crear soluciones viables y creativas a problemas concretos. “Para elaborar juntos un nuevo contrato social para la educación, tenemos que pensar en los planes de estudio como algo que va más allá que una lista de asignaturas escolares. Las cuestiones curriculares deben concebirse en relación con la construcción de capacidades” (UNESCO, 2021d, pág. 66).

b) La educación superior como eje de una política de inclusión y desarrollo sostenible

La educación superior, que incluye los programas de formación técnico-profesional y universitarios, representa importantes beneficios tanto a nivel individual, para quienes alcanzan este nivel educativo, como para el conjunto de la sociedad. Aumenta las oportunidades de acceder a empleos de mayor calidad y mejores remuneraciones, al tiempo que permite contar con mejores condiciones de salud y participar más activamente en los desafíos y estrategias de desarrollo sostenible. Asimismo, este nivel educativo se asocia con la posibilidad de construir un proyecto personal de desarrollo, facilita la participación en la sociedad del conocimiento y en los procesos de educación continua a lo largo del ciclo de vida, y permite contar con mejores habilidades de adaptación para enfrentar los cambios cada vez más acelerados a nivel global. Para la sociedad en su conjunto, la educación superior favorece un mayor desarrollo (económico y social) y bienestar, al ser una de las principales fuentes de producción de conocimiento y fomentar el progreso y la innovación. Más aún, la educación superior facilita la transmisión intergeneracional de este desarrollo y bienestar. A nivel mundial, en los últimos años se ha puesto un mayor énfasis en la promoción del acceso a la educación superior por su estrecha vinculación con la innovación y la sociedad del conocimiento, dos elementos indispensables para un desarrollo sostenible (Valenzuela y Yáñez, 2022).

Los estudios efectuados para la región dan cuenta de que la mejora de las tasas de conclusión del nivel de educación secundaria ha sido el factor más importante para mejorar el acceso de todos los grupos de estudiantes a la educación superior. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente. La calidad de las habilidades, aprendizajes y conocimientos adquiridos durante la enseñanza primaria y secundaria incide directamente en la posibilidad de asegurar el derecho a la educación superior en igualdad de oportunidades, así como de permanecer en ese nivel educativo y concluirlo. Los países de mayor cobertura general en la educación superior también son los que han podido avanzar a más velocidad en la cobertura de los grupos que enfrentan mayor vulnerabilidad. Por ello, se debe avanzar al mismo tiempo en estrategias de amplio acceso, con mecanismos que busquen superar activamente las brechas y desigualdades vigentes, con el fin de no dejar a nadie atrás. Es decir que hay que avanzar con una perspectiva de universalismo sensible a las diferencias, implementando acciones afirmativas dirigidas a romper las barreras de acceso que enfrentan las personas y grupos que experimentan diversos tipos de desigualdad, discriminación y exclusión. Al mismo tiempo, es indispensable modificar los estereotipos culturales que se imponen en las familias, en los centros educativos y en la sociedad en su conjunto, donde se construyen patrones patriarcales que operan segregando y reforzando una menor participación de los hombres en carreras y trabajos de las áreas sociales, como educación y salud, y una menor participación de las mujeres en las carreras de mayor demanda futura y de mejores remuneraciones, como las vinculadas al área de la CTIM.

La masificación de la educación superior debe ir acompañada de mayores esfuerzos para asegurar estándares crecientes de calidad de las instituciones respectivas y de sus programas profesionales y técnicos. Estos esfuerzos deben centrarse sobre todo en los programas en que se insertan principalmente los estudiantes en condiciones de mayor vulnerabilidad, pues, de lo contrario, la educación superior no cumplirá con sus expectativas de movilidad social, ni con el objetivo de ser un mecanismo efectivo para una mayor igualdad de las oportunidades y una mayor productividad para el conjunto de la sociedad. 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, se torna imprescindible dados los cambios y la incertidumbre que se enfrentan a nivel

mundial. El alto dinamismo del contexto actual exige que tanto jóvenes como adultos tengan oportunidades de adquirir nuevas habilidades para complementar las que ya tienen, y el sector de educación superior es fundamental para la oferta de este tipo de formación.

Por último, hay que resaltar el rol estratégico de los programas cortos de orientación técnica y profesional, que deben fortalecerse en la región. En general, estos programas tienen múltiples atributos positivos: son de menor duración, tienen un costo más bajo, pueden articularse con otros programas consecutivos de mayor complejidad para una formación continua o con programas de formación secundaria vocacional, y poseen una estrecha vinculación con el mercado de trabajo. Además, los estudiantes que participan en ellos pueden acceder con más facilidad a experiencias auténticas en su proceso de formación, como las prácticas profesionales (Valenzuela y Yáñez, 2022).

3. Vía de acción 3: Docentes, enseñanza y profesión docente

a) Permitir a los docentes que se transformen a sí mismos y se conviertan en agentes de cambio

La transformación educativa necesaria para el mundo contemporáneo exige revalorizar el rol de los docentes, que cumplen una función vital en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Es importante que cuenten con las herramientas para convertirse en agentes del cambio educativo, diseñando e implementando innovaciones en respuesta a las necesidades de los estudiantes, así como con autonomía para poner en práctica su criterio profesional y participar en el diálogo público sobre el futuro de la educación. Todo esto va de la mano de la necesidad de asegurar las condiciones laborales adecuadas para que la docencia sea una profesión de excelencia, fortalecer los procesos de formación profesional docente, inicial y continua, fomentar canales de colaboración entre docentes y escuelas para compartir y perfeccionar ideas, e implementar estrategias para identificar, difundir y escalar las prácticas que resulten exitosas.

Entre las recomendaciones de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación se encuentra la puesta en marcha de iniciativas pedagógicas de cooperación y solidaridad entre estudiantes y docentes, y la incorporación de distintos tipos de conocimientos a los planes de estudio. La educación debe reflejar e incentivar la construcción de las sociedades deseadas y, en ese sentido, es importante que los espacios educativos inviten a los estudiantes a desaprender sesgos, prejuicios y divisiones, y contribuyan a sanar injusticias históricas, generando oportunidades para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes aprendan unos de otros y se valoren mutuamente, sin importar las diferencias de género, religión, raza, etnia, identidad sexual, clase social, situación de discapacidad, nacionalidad y demás. En términos más generales, y considerando los desafíos tanto sociales como medioambientales del mundo contemporáneo, la educación debe sustentarse sobre una ética de reciprocidad y una lógica de cuidado, reconociendo la interdependencia entre las distintas personas, grupos y especies que habitan el planeta (UNESCO, 2021d).

Por otra parte, es importante que los planes de estudio reconozcan el conocimiento como el resultado de un proceso histórico, social y cultural que pertenece a todos, que nunca se termina y que se caracteriza por exclusiones y apropiaciones que hay que corregir. En este sentido, los docentes deben incentivar a los estudiantes a tener una

mirada crítica del conocimiento dominante, enseñándoles a ponerlo en un contexto histórico y sociopolítico, y a valorar las distintas formas de ver y entender el mundo, desde una perspectiva intercultural (véase el recuadro II.7). Los estudiantes, por su parte, deben sentirse invitados a participar de los procesos de cocreación del conocimiento, reconociendo el valor de los diferentes puntos de vista en las aulas y las comunidades donde viven. Un nuevo enfoque educativo debe, entonces, contribuir a la integración de los distintos saberes, revalorizando el saber común, producto de la interdisciplinariedad y la interculturalidad. El currículo debe contribuir a la construcción de una ciudadanía activa, participativa y democrática, que ponga en el centro el respeto por los derechos humanos, la diversidad y el cuidado del medioambiente para la sostenibilidad del planeta (UNESCO, 2021d).

Recuadro II.7

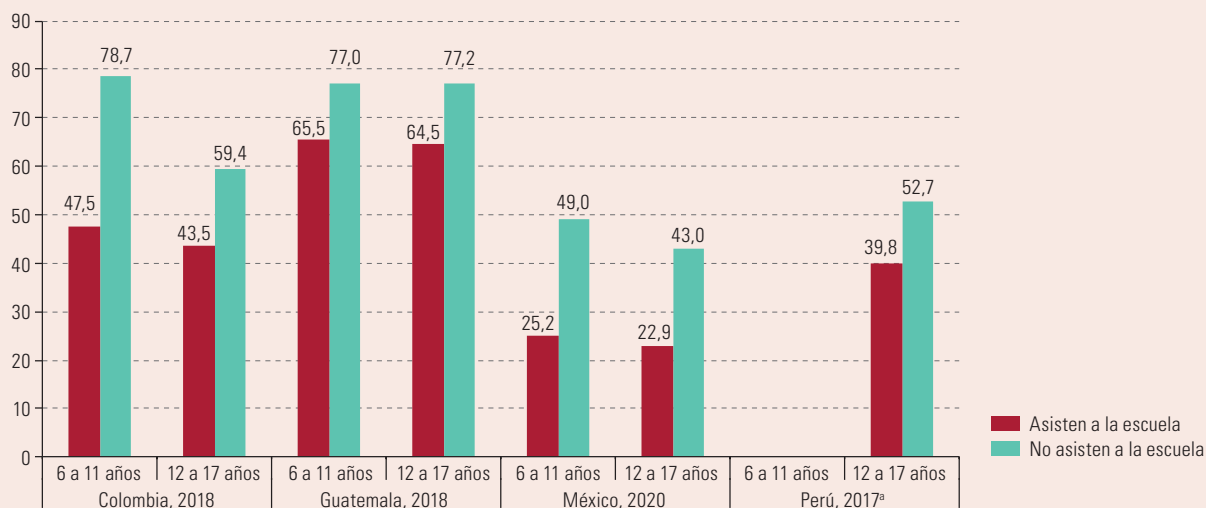
Lenguas indígenas y desafíos impostergables para el sistema educativo

La lengua es esencial en el desarrollo y la identidad del ser humano, en tanto se relaciona con la transmisión intergeneracional de conocimientos, cosmovisiones, creencias y tradiciones de siglos de antigüedad, y contribuye a la autodeterminación, la activa participación en la vida pública y la construcción de nuevos futuros (UNESCO, 2020). Para los pueblos indígenas, en particular, sus lenguas además constituyen un vínculo indiscutible con su forma de vida y su conexión con la tierra, y, en este sentido, los conocimientos tradicionales transmitidos por medio de las lenguas indígenas son de suma importancia para la humanidad al aportar al combate y la mitigación del cambio climático y la pérdida de la biodiversidad (UNESCO, 2020). Sin embargo, según un informe del Banco Mundial, en América Latina y el Caribe, uno de cada cinco pueblos indígenas ha perdido su lengua materna en las últimas décadas y más de un cuarto de las lenguas indígenas existentes corren el riesgo de desaparecer (en la región se hablan aproximadamente 560 lenguas indígenas) (Banco Mundial, 2019). Reconociendo la grave pérdida de lenguas indígenas, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado el período 2022-2032 como el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas, con el fin de llamar la atención sobre la necesidad apremiante de conservarlas, revitalizarlas y promoverlas mediante la adopción de medidas urgentes a nivel nacional e internacional (Naciones Unidas, 2020).

Además de la necesidad de disponer de información censal acerca del estado y el número de variantes lingüísticas en los distintos países y territorios con el fin de orientar y evaluar políticas y acciones para su preservación y desarrollo, la región enfrenta el desafío de brindar una educación de calidad, que considere los derechos lingüísticos y de integridad cultural de los pueblos indígenas. En la actualidad, los programas de educación intercultural bilingüe tienen un alcance muy limitado y los logros educativos parecen alcanzarse a expensas de la propia cultura, lo que se expresa en una sostenida disminución de los hablantes de lenguas indígenas a medida que se accede a mayores niveles de escolarización, como se muestra en el gráfico. Como contracara, las niñas, niños y adolescentes indígenas que están fuera del sistema educativo conservan en mayor proporción su lengua, pero, al mismo tiempo, se advierte la incapacidad del sistema educativo de acoger a estas personas, que claramente ven vulnerados sus derechos. Los programas de continuidad educativa promovidos por vía remota también limitaron la cantidad de lenguas en que se impartió la educación durante la pandemia de COVID-19.

La revitalización de las lenguas indígenas es un requisito fundamental para la transmisión del pensamiento, los sistemas de conocimiento, las tecnologías, la historia y la identidad indígenas. En general, es un elemento esencial para la materialización de una educación eficaz, inclusiva y de calidad en contextos multiétnicos y multilingües, así como para los propios proyectos educativos de los pueblos indígenas, en línea con las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para los pueblos indígenas, en línea con el Objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conlleva la necesidad de considerar los derechos lingüísticos y de integridad cultural, así como la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño y la implementación de políticas. Además de avanzar en una educación intercultural bilingüe, que da cuenta de cómo el Estado garantiza la educación en la lengua y en la cultura de los pueblos indígenas, es importante avanzar en la transversalización de un enfoque intercultural en la educación, para que exista una nueva forma de relación entre personas que pertenecen y no pertenecen a pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes (Corbetta y otros, 2018).

América Latina (4 países): población indígena de entre 6 y 17 años hablante de algún idioma indígena, según grupos de edades y condición de asistencia escolar, censos de la ronda de 2020 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de censos de población y vivienda mediante REDATAM.
^a En el caso del Perú, la pregunta censal sobre autoidentificación étnica se hizo a partir de los 12 años.

Fuente: Banco Mundial, "Lenguas indígenas, un legado en extinción", Washington, D.C., 2019 [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2019/02/22/lenguas-indigenas-legado-en-extincion>; Naciones Unidas, *Derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/74/135), Nueva York, 2020; 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; S. Corbetta y otros, "Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), 2018.

4. Vía de acción 4: Aprendizaje y transformación digital

a) Maximizar el aprovechamiento de la revolución digital para la transformación educativa

La inclusión de las tecnologías digitales en la educación no es nueva, y desde hace 40 años se considera una prioridad en la región para acompañar el proceso de aprendizaje. La pandemia y sus impactos mostraron la necesidad de avanzar en la inclusión digital de toda la población y, en el caso de la educación, destacaron el potencial de las tecnologías digitales para aportar a mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión, así como para alcanzar metas de equidad y cobertura (Sunkel, Trucco y Espejo, 2013). Esta es una oportunidad para que los países recojan las lecciones y los desafíos que está dejando la pandemia para consolidar el desarrollo de la educación digital en la región (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Sin duda, un primer paso es sentar las bases para la implementación de la educación digital e identificar las áreas a fortalecer para su efectivo desarrollo. Huepe, Palma y Trucco (2022) definen cuatro áreas fundamentales que deben estar coordinadas intersectorialmente con los actores relevantes: i) infraestructura y equipamiento; ii) transformación digital del aprendizaje; iii) plataformas y contenidos, y iv) financiamiento. La articulación con las estrategias digitales de cada país es fundamental para garantizar las condiciones estructurales que permitan transitar fluidamente entre el espacio

presencial y el espacio digital, sin dejar a nadie atrás. En otras palabras, los países necesitan avanzar en el acceso universal de la comunidad educativa al equipamiento digital y a la conectividad de calidad, con especial énfasis en los estudiantes y docentes (Cardini y otros, 2021). Al respecto, la CEPAL ha propuesto invertir en una canasta digital básica para reducir las brechas de acceso a la conectividad efectiva, que, como quedó de manifiesto durante la pandemia, son especialmente relevantes en las zonas rurales y de difícil acceso. En este sentido, los medios tecnológicos de primera generación, como la televisión y la radio, pueden ser herramientas útiles para avanzar en la implementación de sistemas mixtos (es decir, presenciales y no presenciales), mientras se logran los avances tecnológicos necesarios.

Además de asegurar la conectividad efectiva, la transformación digital de la educación requiere invertir en el desarrollo de las capacidades digitales y socioemocionales de la comunidad educativa. Por una parte, es necesario fortalecer la formación de los docentes, no solo para que puedan adaptar sus procesos de enseñanza al uso de estas tecnologías, sino también para que se sientan empoderados y tengan la flexibilidad para editar, enriquecer y adecuar los recursos digitales y los trayectos curriculares a las necesidades de sus estudiantes (Cardini y otros, 2021). Por otra parte, también se debe invertir en el desarrollo de habilidades digitales de padres y cuidadores, ya que la experiencia muestra que la mediación activa en el ambiente digital es importante para que niñas, niños y adolescentes puedan aprovechar mejor las oportunidades que brindan los espacios digitales (Trucco y Palma, 2020; Arias, Hincapié y Paredes, 2020; Trucco, Claro y Cabello, 2022). Además, de manera simultánea al desarrollo de habilidades digitales de los estudiantes, es preciso fortalecer las competencias socioemocionales asociadas al aprendizaje autónomo (como la motivación, la gestión del tiempo y el autocuidado).

Con relación a las mejoras en la gestión educativa, los sistemas de información para la gestión educativa pueden fortalecerse mediante la inclusión de herramientas tecnológicas. La pandemia ha revelado que es necesario contar con un sistema integrado de información para estar al tanto del estado integral de las comunidades educativas frente a cualquier crisis. Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en lo referido al equipamiento tecnológico de las escuelas y la consolidación de materiales digitales en línea. No obstante, persisten desafíos en la inclusión efectiva de la información recolectada por medios digitales en la gestión educativa, como los relacionados con la falta de interoperabilidad de los sistemas de información, que, en general, se han creado con el fin de responder a necesidades y demandas puntuales, y no cuentan con una visión estratégica e integrada. Los sistemas de información para la gestión educativa pueden facilitar la operación y gestión de los establecimientos, proporcionando, entre otras cosas, datos de los funcionarios educativos y listados de recursos disponibles, además de automatizar procesos de gestión de recursos humanos y presupuestarios (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Por último, la transformación digital de la educación exige que se desarrollen recursos educativos de calidad y que estos estén disponibles en forma gratuita, sean de fácil acceso, presenten una adaptación lingüística e intercultural, y estén alineados con los planes de estudio. La promoción y el uso de recursos educativos abiertos puede ser una alternativa especialmente útil para la región (Naciones Unidas, 2022). Es necesario abrir el debate en torno a la transformación tecnológica de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe y facilitar una mayor colaboración entre los distintos países, territorios, escuelas, docentes y actores educativos (públicos y privados) para incentivar una mayor innovación y creatividad en la creación de recursos que complementen el aprendizaje presencial a través del desarrollo de plataformas y contenidos digitales.

5. Vía de acción 5: Financiación de la educación

a) Asegurar la sostenibilidad financiera de la educación con instituciones educativas fortalecidas

Una educación de calidad es la inversión más importante que un país puede hacer para su futuro y el de su población. El costo de no financiar la educación es mucho mayor que el costo de financiarla. Aun cuando la región ha realizado esfuerzos por expandir el gasto en educación durante las últimas décadas, la tendencia positiva del gasto público ya mostraba signos de estancamiento (e incluso de reversión en algunos países) durante los años previos a la pandemia, y su magnitud resultaba insuficiente para alcanzar las metas planteadas en el Objetivo 4 (véase el capítulo IV) (Gajardo, 2020; Huepe, Palma y Trucco, 2022; UNESCO, 2017; UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Los impactos de la pandemia profundizan las necesidades financieras en educación y hacen aún más urgente la tarea de aumentar los presupuestos educativos para poder cumplir con las metas acordadas para 2030.

Tras el retorno a la presencialidad en la educación, se necesita una mayor inversión en este ámbito para, entre otras cosas, financiar las medidas de recuperación de aprendizajes, mitigar el aumento de las tasas de abandono escolar, ofrecer alternativas educativas a los estudiantes que definitivamente no volverán a la escuela y solventar nuevos gastos enfocados en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas para cumplir con los protocolos sanitarios (UNESCO, 2020). Además, con el fin de construir sobre los avances e innovaciones de estos últimos años y fortalecer la resiliencia de los sistemas educativos frente a nuevas emergencias que puedan surgir, es importante avanzar en el financiamiento de la transformación digital de la educación (Huepe, Palma y Trucco, 2022). Al tiempo que aumentan las necesidades en materia educativa, sin embargo, la desaceleración económica tras la crisis sanitaria impone nuevos obstáculos al financiamiento del sector, dadas las contracciones fiscales y los nuevos requerimientos y demandas en otros sectores de la política pública.

No obstante, y a pesar de los obstáculos mencionados, es importante que los países prioricen el financiamiento educativo como un elemento central de los esfuerzos de recuperación de la región (véase el capítulo IV). No solo es urgente afrontar las deudas históricas en relación con el cumplimiento del derecho a la educación de calidad y responder a los nuevos requerimientos asociados a la profundización de las desigualdades educativas tras la pandemia, sino que también es imperativo priorizar la inversión educativa, ya que la región enfrenta un momento con potencial transformador en el camino hacia el desarrollo sostenible con igualdad. América Latina y el Caribe necesita preparar a las distintas generaciones para que cuenten con las herramientas para enfrentar los complejos desafíos locales y globales que enfrenta la humanidad, entre los que se encuentran el cambio tecnológico acelerado, la crisis climática, las presiones demográficas y los altos niveles de desigualdad social y económica. Invertir en educación es invertir en la prosperidad de todas y todos, y, frente a los importantes desafíos del mundo contemporáneo, esta es una tarea que la región no puede permitirse seguir posponiendo.

Además de buscar una mayor disponibilidad de recursos, es necesario que las acciones de los distintos países se orienten hacia una mayor eficiencia y equidad en el uso de estos recursos. Es clave que los Estados cuenten con capacidades de planificación y gestión de los sistemas educativos, lo que implica conocimientos y competencias para establecer y mantener prioridades, innovar cuando los datos muestren que las acciones o estrategias han fallado, coordinar objetivos contradictorios de manera coherente y asegurar la estabilidad de las políticas en el tiempo para que logren generar resultados (Huepe, Palma y Trucco, 2022; Rivas, 2021; UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). En otras

palabras, no basta solo con expandir los presupuestos educativos, sino que también es preciso implementar acciones para promover el uso eficiente, transparente y equitativo de los recursos asignados a la educación. Como acordaron las autoridades educativas de la región en la Declaración de Buenos Aires (2017), además de “mantener, optimizar y progresivamente incrementar el financiamiento para la educación” (UNESCO y otros, 2017, pág. 13), los países deben implementar esfuerzos para fortalecer y modernizar la institucionalidad y gobernabilidad de sus sistemas educativos.

Por una parte, el uso eficiente de los recursos educativos implica desarrollar las capacidades técnicas y políticas (de gobierno) de las autoridades educativas, lo que, a su vez, generaría la confianza y la legitimidad que se necesitan para lograr pactos educativos amplios (construidos sobre intereses y motivaciones comunes a mediano y largo plazo) y asegurar la sostenibilidad financiera de las estrategias educativas (Tedesco, 2005). Por otra parte, supone una mayor cantidad de instancias de diálogo y participación entre estudiantes, docentes y otros miembros de las comunidades educativas para definir objetivos claros y medibles que retroalimenten la toma de decisiones, mecanismos de rendición de cuentas y el fortalecimiento de la formación continua y la meritocracia en la selección de docentes y agentes estatales (Ehren y Baxter, 2021; Rivas y Scasso, 2020; UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022).

De manera simultánea, es importante atender las desigualdades en el uso de los recursos educativos. La educación es un derecho humano que debe garantizarse a todos y todas, en condiciones de igualdad de oportunidades (UNESCO/UNICEF, 2007). América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo y entre las causas estructurales de su desigualdad se encuentra el acceso inequitativo a las oportunidades educativas de calidad. La crisis sanitaria, social y económica generada por la pandemia mostró y profundizó las asimetrías y desigualdades existentes, por lo que se necesitan con urgencia políticas que promuevan una distribución más equitativa de los recursos educativos, de modo que se beneficie a los estudiantes que se encuentran en situación más vulnerable. En este sentido, es preciso que el financiamiento educativo siga criterios de equidad horizontal y vertical, es decir, que asegure un mismo trato a estudiantes en condiciones similares y dirija más recursos hacia los estudiantes pertenecientes a contextos más vulnerables, que tienen más necesidades y necesitan más apoyo. Además, la información recabada muestra que la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos educativos van de la mano, en tanto los sistemas escolares con un gasto más equitativo también tienden a hacer un gasto más eficiente de los recursos (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

En suma, para cumplir las metas acordadas en el Objetivo 4 para 2030, los países deben expandir el financiamiento público de sus sistemas educativos y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades gubernamentales e institucionales para traducir esos recursos en acciones sistémicas y duraderas, orientadas a mejorar la calidad y la inclusión en la educación. La pandemia constituye una oportunidad para que los países fortalezcan el rol de la educación como mecanismo central para la disminución de las desigualdades sociales y económicas, y reconozcan su importancia estratégica para recuperar la senda tanto hacia un desarrollo social inclusivo como hacia un desarrollo sostenible.

b) Avanzar en un nuevo pacto social, político y fiscal que reconozca y fortalezca el rol central de la educación para el desarrollo sostenible con igualdad

El *Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030* señala que la mayoría de los avances educativos registrados durante las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe tuvieron lugar entre 2000 y 2010, y que en la década siguiente la región presentó un estancamiento en diversos indicadores de progreso económico, social y

educativo (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). No se puede pensar que la recuperación educativa tendrá lugar en las mismas condiciones en que se estaba trabajando antes de la pandemia, puesto que la región ya enfrentaba una importante crisis de aprendizaje, presentaba núcleos duros de exclusión y registraba una velocidad de avance que no resultaba suficiente para alcanzar los compromisos del Objetivo 4 para 2030. De esta manera, los desafíos educativos que enfrenta la región deben superar el ciclo económico para retomar la senda hacia el desarrollo sostenible. La educación es una palanca para el desarrollo con igualdad. Es fundamental que el sector educativo retome ese papel, salga de la crisis en la que se encuentra y se haga cargo de la profundización de la desigualdad que la pandemia ha provocado en toda una generación, potenciando la construcción progresiva de verdaderos Estados de bienestar.

La transformación educativa exige un nuevo pacto social que posicione a la educación como un derecho humano y un bien común central para el desarrollo sostenible. Este acuerdo social y político, amplio y a largo plazo, debe ir acompañado de nuevos contratos fiscales que permitan otorgar sostenibilidad financiera a la reestructuración de los sistemas educativos para transformarlos en sistemas más inclusivos y resilientes, que garanticen el acceso a procesos de formación pertinentes y relevantes a lo largo de todo el ciclo de vida. La investigación y la innovación han de estar al servicio de este nuevo contrato social y fiscal, sustentándose en una agenda que incluya no solo la producción de conocimiento relevante, sino también el desarrollo de las competencias necesarias para abordar los desafíos presentes y venideros del mundo contemporáneo, reconociendo las distintas formas de crear conocimiento y acceder a él, y haciendo hincapié en la reducción de las desigualdades existentes.

Bibliografía

- Acción Educar (2020), “La importancia de las clases presenciales”, Santiago [en línea] <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2020/04/Importancia-de-las-clases-presenciales-1.pdf>.
- Acosta, F. (2022), “Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acosta, F. y otros (2021), “Las políticas para la escuela secundaria en términos de una nueva cuestión social: análisis comparado de casos recientes en Europa y América Latina (Cono Sur)”, *Políticas educativas: una mirada internacional y comparada*, M. Navarro, Z. Navarrete y J. Rivera (coords.), Monterrey, Escuela Normal Miguel F. Martínez/Sociedad Mexicana de Educación Comparada (ENMFM/SOME).
- Alasino, E., J. Atoche y J. Fuentealba (2022), “Una mejor infraestructura educativa puede apoyar la recuperación de aprendizajes en América Latina”, Washington, D.C., Banco Mundial, 2 de junio [en línea] <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/una-mejor-infraestructura-educativa-puede-apoyar-la-recuperacion-de-aprendizajes-en>.
- Arias, E., D. Hincapié y D. Paredes (2020), “Educar para la vida: el desarrollo de las habilidades socioemocionales y el rol de los docentes”, *Nota Técnica*, N° 1908, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Azevedo, J. y otros (2012), *Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe: sobre maternidad temprana, pobreza y logros económicos*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (2021), *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/UNICEF/UNESCO (Banco Mundial/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022), *Dos años después: salvando a una generación*, Washington, D.C.
- Berlanga, C. y otros (2020), “Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe: claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales”, *Nota Técnica*, N° 02075, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Bodnar, Y. (2014), “Estudio comparativo de la vitalidad lingüística de 14 pueblos de Colombia realizado mediante una encuesta (autodiagnóstico sociolingüístico)”, *Notas de Población*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Canales, A. y otros (2022a), “Análisis de Resultados de Encuesta Nacional de Monitoreo de Establecimientos Escolares en Pandemia: aprendiendo desde la realidad nacional. Reporte 3”, Santiago, Ministerio de Educación/Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad de Chile.
- (2022b), “Análisis de Resultados de Encuesta Nacional de Monitoreo de Establecimientos Escolares en Pandemia: aprendiendo desde la realidad nacional. Reporte 4”, Santiago, Ministerio de Educación/Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad de Chile.
- (2022c), “Análisis de Resultados de Encuesta Nacional de Monitoreo de Establecimientos Escolares en Pandemia: aprendiendo desde la realidad nacional. Reporte 5”, Santiago, Ministerio de Educación/Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad de Chile.
- Cardini, A. y otros (2021), “Educar en tiempos de pandemia: un nuevo impulso para la transformación digital del sistema educativo en la Argentina”, *Documento para Discusión*, N° 00864, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Castro, G., G. Giménez y D. Pérez (2018), “Estimación de los factores condicionantes de la adquisición de competencias académicas en América Latina en presencia de endogeneidad”, *Revista CEPAL*, N° 124 (LC/PUB.2018/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Catalán, M. (2022), “Preocupante: estudio determinó que 9 de cada 10 estudiantes de primero básico no conocen las letras del alfabeto”, ADN Radio, 28 de octubre [en línea] <https://www.adnradio.cl/cultura-y-educacion/2022/10/28/crisis-en-educacion-estudio-plantea-que-9-de-10-ninos-no-saben-alfabeto.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2021a), “Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018b), “Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (LC/CRPD.3/DDR/1), Santiago.
- (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), “Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020) “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), 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*, Santiago.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2021), “Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina: revisión 2020”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/150), Santiago.
- (2020a), “Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión”, *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14), Santiago.
- (2020b), *Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres*, Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021), “Pandemia de COVID-19: el derecho a estudiar de las niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe”, *Desafíos*, N° 24, Santiago.
- CEPAL y otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros) (2020), “El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/171), Santiago.

- Cid, C. y M. Marinho (2022), "Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corbetta, S. y otros (2018), "Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF).
- CXC (Caribbean Examinations Council) (2022), "Qualifications, awards & assessments", Bridgetown [en línea] <https://www.cxc.org/examinations/cape/>.
- (2021), *Annual Report 2021*, Bridgetown.
- (2019), *Annual Report 2019*, Bridgetown.
- Del Popolo, F. (ed.) (2018), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Duarte, J., C. Gargiulo y M. Moreno (2011), "Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: un análisis a partir del SERCE", *Nota Técnica*, N° 277, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Duarte, J., F. Jaureguiberry y M. Racimo (2017), *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Durkheim, E. (1922), *Educación y sociología*, Barcelona, Ediciones Península.
- Ehren, M. y J. Baxter (eds.) (2021), *Trust, Accountability and Capacity in Education System Reform: Global Perspectives in Comparative Education*, Routledge, Nueva York.
- Embriz, A. y Ó. Zamora (coords.) (2012), *México: lenguas indígenas nacionales en riesgo de desaparición*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).
- Equipo Especial Internacional sobre Docentes para Educación 2030 (2020), "Respuesta frente al brote del COVID-19: llamado a la atención respecto a los y las docentes", París, 27 de marzo [en línea] <https://teachertaskforce.org/es/centro-de-conocimientos/respuesta-frente-al-brote-del-covid-19-llamado-la-accion-respecto-los-y-las>.
- Esping-Andersen, G. (2008), "Childhood investments and skill formation", *International Tax and Public Finance*, vol. 15, N° 1, Berlín, Springer.
- Ferreira, M. y otros (2017), *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gajardo, M. (2020), "Desarrollo educativo en América Latina: tendencias globales, desafíos regionales", *Documento de Trabajo*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Gálvez, R. (2022), "Problemas de salud, clima y falta de comprensión de padres: las razones detrás del grave aumento del ausentismo escolar", *La Tercera*, 27 de julio [en línea] <https://www.latercera.com/nacional/noticia/problemas-de-salud-clima-y-falta-de-comprension-de-padres-las-razones-detras-del-grave-aumento-del-ausentismo-escolar/3E3JMZA6VVAPNPYOAPPQBA5WVE/>.
- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2022), "Segunda Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19", Santiago, Naciones Unidas, en prensa.
- (2021), *Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19* (LC/TS.2021/68), Santiago, Naciones Unidas.
- Heckman, J. (2013), *Giving Kids a Fair Chance (A Strategy That Works)*, Cambridge, MIT Press.
- Herrero, A. y otros (2022), "Evaluación en pandemia: ¿cómo diagnosticamos las pérdidas de aprendizajes para informar los esfuerzos de recuperación?", *Diálogo Interamericano*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Herrero, A., D. Saez y V. Roche (2020), "El desarrollo infantil durante la crisis del COVID-19: recursos para las familias y los profesionales que trabajan con ellas", Washington, D.C., Diálogo Interamericano, 21 de agosto [en línea] <https://www.thedialogue.org/analysis/recursos-infantiles-covid-19/>.
- 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 Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe) (2021), *Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?*, Caracas.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Josephson, K., R. Francis y S. Jayaram (2018), *Políticas para promover la culminación de la educación media en América Latina y el Caribe: lecciones desde México y Chile*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- López, N. (2021), "Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (comp.) (2019), *Desafíos de la educación secundaria en América Latina: ponencias del Foro Regional de Políticas Educativas 2018*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- López, C., G. Moyá y M. Presno (2019), *Políticas públicas de atención y educación de la primera infancia en América Latina: una aproximación al estado del arte de las investigaciones y estudios 2013-2019*, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- McCoy, D. y otros (2021), "Global estimates of the implications of COVID-19-related preprimary school closures for children's instructional access, development, learning, and economic wellbeing", *Child Development*, vol. 92, N° 5, Hoboken, Wiley.
- MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile) (2022), "Asistencia declarada mensual por año: 2019", Santiago [en línea] <https://datosabiertos.mineduc.cl/asistencia-declarada-mensual-2/>.
- Naciones Unidas (2022), "Vía de acción 4: aprendizaje y transformación digital", Nueva York [en línea] <https://www.un.org/es/transforming-education-summit/action-tracks>.
- Näslund-Hadley, E. y G. Binstock (2011), "El fracaso educativo: embarazos para no ir a la clase", *Nota Técnica*, N° 281, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), *21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World*, París.
- (2020), *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, París.
- (2019), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, París.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: transformación digital para una mejor reconstrucción*, París.
- Perusia, J. (2021), "Evaluaciones educativas, una de las respuestas a la 'segunda ola' de la crisis de los aprendizajes provocada por el COVID-19", Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) [en línea] <https://www.cippec.org/textual/evaluaciones-educativas-una-de-las-respuestas-a-la-segunda-ola-de-la-crisis/>.
- Perusia, J. y A. Cardini (2021), "Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria: prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19", *Documento de Políticas Públicas*, N° 233, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Perusia, J., C. Paparella y M. Bucciarelli (2022), "¿Cómo implementar un sistema de alerta temprana (SAT) para prevenir el abandono escolar?", Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) [en línea] <https://www.cippec.org/textual/sistema-de-alerta-temprana-para-prevenir-el-abandono-escolar/>.
- Piaget, J. (1985), *La toma de conciencia*, Madrid, Ediciones Morata.
- Razeto-Pavez, A. y M. García-Gracia (2020), "Hacia un plan local de prevención y atención del absentismo escolar en América Latina", *Revista Electrónica Educare*, vol. 24, N° 3, Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).
- Rich, M. (2022), "Gestionar los efectos de largo plazo de la pandemia sobre la salud mental de tu hijo: consejos de una psicóloga para que puedas apoyar a tu hijo", Ciudad de Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) [en línea] <https://www.unicef.org/es/crianza/gestionar-efectos-largo-plazo-pandemia-sobre-salud-mental-hijo>.
- Rico, M. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ritchie, H. y otros (2022), "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", Oxford, Universidad de Oxford [en línea] <http://ourworldindata.org/coronavirus>.

- Rivas, F. (2021), "El financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019", *Estados del Arte*, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Rivas, A. y M. Scasso (2020), *Las llaves de la educación: estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*, Madrid, Fundación Santillana.
- Rodríguez, J. y A. Roberts (2020), "El descenso de la fecundidad adolescente en Chile: antecedentes, magnitud, determinantes y desigualdades", *Serie de Estudios INJUV*, vol. 12, Santiago, Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).
- Rossel, C. y otros (2022), "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salinas V. y V. Jorquera-Samter (2021), "Gender differences in high-school dropout: vulnerability and adolescent fertility in Chile", *Advances in Life Course Research*, vol. 49, Ámsterdam, Elsevier.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2021), "Iberoamérica promueve y preserva las lenguas indígenas en América Latina y el Caribe", Madrid, 18 de noviembre [en línea] <https://www.segib.org/iberoamerica-promueve-y-preserva-las-lenguas-indigenas-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Serebrisky, T. y otros (2017), *Aumentando la eficiencia en la provisión de infraestructura pública: evidencia de potenciales aumentos de eficiencia en el Gasto en Infraestructura Pública en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sunkel, G., D. Trucco y A. Espejo (2013), *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional* (LC/L.3601), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tedesco, J. (comp.) (2005), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Trucco, D. y A. Palma (eds.) (2020), "Infancia y adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/18/REV.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D., M. Claro y P. Cabello (2022), "Desigualdades y participación en la sociedad digital: experiencias en línea de niñas, niños y adolescentes en el Brasil y Chile", *Revista CEPAL*, N° 137 (LC/PUB.2022/8-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022a), "Seguimiento de la vacunación contra la COVID-19 entre los docentes", Buenos Aires, 1 de febrero [en línea] <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse/teacher-vaccination>.
- (2022b), "Sistemas de Alerta Temprana (SAT) basados en los Sistemas de Información para la Gestión Educativa (SIGED)", Buenos Aires.
- (2021a), *Plan de acción mundial para el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (IDIL 2022-2032)*, París.
- (2021b), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe, evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*, París.
- (2021c), "Los sistemas de alerta temprana para prevenir el abandono escolar en América Latina y el Caribe", *Monitoreo de la Educación en América Latina y el Caribe*, N° 2, Buenos Aires.
- (2021d), *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*, París.
- (2020), "Medidas urgentes: cómo atenuar el impacto de la COVID-19 en el gasto necesario para lograr el ODS 4", *Documento de Política*, N° 42, París.
- (2019), *Educational Content Up Close: Examining the Learning Dimensions of Education for Sustainable Development and Global Citizenship Education*, París.
- (2017), *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017/8*, París.
- (2011), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*, París.
- UNESCO/UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022), *Educación en América Latina y el Caribe en el segundo año de la COVID-19*, París.
- (2007), *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos: marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*, París.

- UNESCO/UNICEF/CEPAL (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) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2017), *Declaración de Buenos Aires*, Buenos Aires.
- _____(2016), *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, París.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina y el Caribe: implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad en adolescentes (Milena) en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay*, Ciudad de Panamá.
- UNFPA/Plan Internacional (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Plan Internacional) (2019), *Una realidad oculta para niñas y adolescentes: matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021a), “Llamado a la acción de UNICEF: las comunidades indígenas y el derecho a la educación en tiempos del COVID-19”, Nueva York.
- _____(2021b), “Effectiveness of digital learning solutions to improve educational outcomes: a review of the evidence”, Nueva York.
- _____(2020a), “Los maestros deben tener prioridad en la vacunación contra la COVID-19: declaración de la Directora Ejecutiva de UNICEF Henrietta Fore”, Nueva York, 15 de diciembre [en línea] <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/maestros-deben-tener-prioridad-vacunacion-contra-covid19>.
- _____(2020b), “El impacto del COVID-19 en la salud mental de adolescentes y jóvenes”, Nueva York [en línea] <https://www.unicef.org/lac/el-impacto-del-covid-19-en-la-salud-mental-de-adolescentes-y-j%C3%B3venes>.
- _____(2020c), *Orientaciones programáticas sobre la importancia de la calidad de la educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá.
- _____(2019), *Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*, Nueva York.
- Urzúa, S. (2017), “The economic impact of higher education”, *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*, M. Ferreyra y otros, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Valenzuela, J. y N. Yáñez (2022), “Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/UNESCO).
- Vallejos, S. (2022), “Pruebas Aprender 2021: los alumnos mostraron un deterioro significativo en la comprensión de textos”, *La Nación*, 21 de junio [en línea] <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/los-resultados-de-las-pruebas-aprender-muestran-un-deterioro-significativo-en-la-comprension-de-nid21062022/>.
- Velázquez, C. (2019), “Fecundidad adolescente y educación: ¿causa o consecuencia? Evidencia para Argentina y Uruguay”, tesis de doctorado en economía, La Plata, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Desigualdades de género en las trayectorias educativas y laborales: desafíos y oportunidades en una crisis social prolongada

Introducción

- A. Tendencias en el ámbito educativo desde una perspectiva de género: un análisis para contribuir a erosionar los nudos estructurales de la desigualdad de género
- B. Brechas de género marcadas y persistentes en la educación superior: análisis en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas
- C. La educación técnica y profesional y la proyección de las mujeres en el mercado laboral: foco en los sectores de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas
- D. Inserción y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo: los avances en el acceso a la educación no se traducen en condiciones de igualdad laboral
- E. Respuestas en los ámbitos educativos y laborales para avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres
- F. Hacia la igualdad de género: un enfoque integral para garantizar oportunidades y derechos en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas

Bibliografía

Introducción

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones del mundo más afectadas por la pandemia de COVID-19 y, a casi tres años del inicio de esta, sus efectos todavía repercuten en las sociedades y economías de la región. La pandemia irrumpió en un escenario complejo y profundizó las desigualdades que han caracterizado históricamente a la región, donde hay altos niveles de informalidad y desprotección social. Además, dejó al descubierto los persistentes nudos estructurales de las desigualdades, en particular de la desigualdad de género, que condicionan la participación equitativa de las mujeres y los hombres en las sociedades y economías de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, en la región se enfrenta una crisis social prolongada que se ha agravado como consecuencia de las crisis internacionales en los sectores de la energía, la alimentación y las finanzas, así como de los crecientes desafíos provocados por el cambio climático. A eso se suma la crisis de los cuidados y la denominada “pandemia en la sombra” de la violencia contra las mujeres y las niñas que se intensificó durante la pandemia de COVID-19. Esto implica graves obstáculos a la hora de alcanzar la igualdad de género, garantizar los derechos de las mujeres, lograr que estas ejerzan su autonomía y promover el desarrollo sostenible con igualdad en los países de la región.

La crisis social y económica provocada por la pandemia ha significado un retroceso histórico para la autonomía económica de las mujeres de América Latina y el Caribe. Este escenario desencadenó notorias caídas de la ocupación y la participación laboral, que incidieron en mayor medida en las mujeres, las personas jóvenes, y las que trabajan en el sector informal y perciben ingresos bajos (CEPAL, 2021a). En lo que atañe a las mujeres, la crisis conllevó una salida contundente del mercado laboral, que en 2020 representó un retroceso de 18 años en el nivel de participación de estas en la fuerza laboral (CEPAL, 2022c). Al mismo tiempo, las mujeres absorbieron la mayor parte de la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados producto de las medidas sanitarias, en un contexto en que la carga de trabajo ya era desigual y representaba el triple de la de los hombres de la región antes de la pandemia (CEPAL, 2022c).

El escenario de movilidad limitada y contacto social restringido que prevaleció durante la crisis sanitaria derivó en un nuevo impulso al proceso de transformación digital y a la economía digital de la región (Bidegain, Scuro y Vaca-Trigo, 2020; Bércovich y Muñoz, 2022). Durante el primer semestre de 2020, el uso de soluciones de teletrabajo aumentó un 324%, y la educación a distancia, más del 60%. Se aceleraron la prestación remota de servicios, como los de salud, y el uso de plataformas gubernamentales digitales para otorgar transferencias económicas (CEPAL, 2020b; Bércovich y Muñoz, 2022). En relación con el desarrollo de las industrias digitales, la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe en los últimos años ha sido similar a la observada en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), aunque sigue habiendo un importante rezago respecto de esa región (CEPAL, 2021c).

Esa rápida expansión de la economía digital está teniendo un impacto masivo en el empleo, pero también en el tipo de habilidades necesarias para participar en las actividades económicas y sociales en general. La necesidad de adquirir habilidades en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) y de formar a profesionales en esas áreas, particularmente en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), está creciendo en todos los sectores y abre nuevas posibilidades de acceder a empleos calificados con un buen nivel de remuneración, que son menos rutinarios y repetitivos, y que con frecuencia ofrecen horarios flexibles y la opción de teletrabajar. Además de que se necesitan profesionales de las TIC, se requieren nuevas habilidades digitales en todas las actividades que están siendo digitalizadas. Lo más

probable es que gran parte de los empleos, las carreras y las profesiones del futuro exijan cada vez más habilidades digitales, y habilidades vinculadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

Si no se toman medidas afirmativas destinadas a fomentar la igualdad de género en esas áreas, y si no se abordan los nudos estructurales de la desigualdad de género, como la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, se corre el riesgo de mantener e incluso profundizar esa desigualdad en el mercado laboral, donde las mujeres tienden a insertarse en sectores económicos y ocupaciones tradicionalmente subvalorados, con menores salarios y condiciones laborales menos favorables. Así también, las mujeres suelen estar subrepresentadas en los campos relacionados con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas y, en particular, con las TIC, donde, a pesar de la creciente demanda laboral, hay una escasez significativa de mujeres capacitadas en destrezas digitales avanzadas. En comparación con los hombres, la participación actual de las mujeres en las actividades, las carreras y los sectores tecnológicos que hoy en día están en auge es escasa (Bércovich y Muñoz, 2022).

Como se señaló en el capítulo II, en América Latina y el Caribe ha habido avances significativos en las últimas décadas y se ha observado un incremento en el acceso, la permanencia y la conclusión de las mujeres en todos los niveles del sistema educativo. A pesar de ese panorama, persisten desafíos vinculados a los ejes que estructuran la matriz de desigualdad social de la región (CEPAL, 2016), así como en relación con la calidad de la educación impartida, en particular en algunos niveles y modalidades de los sistemas educativos. En concreto, hay brechas de género importantes en cuanto a la participación de las niñas y las jóvenes en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Esas disparidades se profundizan a medida que se avanza en la escolaridad y se agudizan en la educación superior, donde las brechas de género en ese campo se vuelven evidentes.

Resulta necesario impulsar la participación igualitaria de las mujeres en distintas esferas, en especial en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, no solo para incidir en las desigualdades presentes en el mercado laboral, sino también para garantizar a todas las personas el derecho a la igualdad de oportunidades, entre ellas, de estudiar y trabajar en el campo que elijan. Eso implica no solo asegurar el acceso igualitario a las distintas áreas de estudio, sino también propiciar condiciones y medidas afirmativas que promuevan el acceso y la permanencia en todas las áreas, incluida la formación técnica, profesional y superior de calidad en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

La crisis social prolongada ha reafirmado la necesidad de avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad, y ha impuesto nuevos desafíos en los países a la hora de garantizar el cumplimiento de los Objetivos 4 y 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UNESCO, 2015; UNESCO/CEPAL/UNICEF, 2022) y de sostener los logros de las últimas décadas. Para que en América Latina y el Caribe se avance hacia la recuperación transformadora con igualdad es preciso aplicar distintas políticas, entre ellas las dirigidas a asegurar la inclusión de las mujeres en los procesos de transformación digital, a fortalecer trayectorias educativas y laborales diversas, y a construir un mercado laboral más equitativo e inclusivo que permita avanzar decididamente hacia la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en la región. Eso también implica atender las desigualdades en los distintos ámbitos de la vida de los hombres y las mujeres, y de las mujeres de diferentes territorios, estratos socioeconómicos, lugares de origen y condiciones étnico-raciales, entre otras (Bércovich y Muñoz, 2022).

A. Tendencias en el ámbito educativo desde una perspectiva de género: un análisis para contribuir a erosionar los nudos estructurales de la desigualdad de género

En América Latina y el Caribe se observan avances importantes a escala nacional en cuanto al acceso de las mujeres a la educación en todos los niveles del sistema educativo. Sin embargo, aún persisten desafíos, como garantizar el acceso pleno en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Como se ha señalado, en lo que atañe a la educación en esa área, el sesgo de género en detrimento de las niñas se expresa desde temprano y se profundiza a medida que se avanza en las trayectorias educativas. La desigualdad de género alcanza su mayor expresión en la educación superior, donde a nivel mundial las mujeres representan el 35% de quienes se matriculan en las áreas relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Ese desgranamiento continúa durante los estudios superiores, la transición al mundo del trabajo e incluso durante la trayectoria profesional. Los factores que explican la exclusión progresiva de las niñas y las adolescentes de las asignaturas de ese campo, y la consiguiente representación escasa de las mujeres en el nivel superior de educación en esa área, son múltiples y responden a distintas dimensiones.

El mayor acceso de las niñas, las jóvenes y las mujeres a la educación es considerado uno de los grandes avances de América Latina y el Caribe en materia educativa en las últimas décadas. Tanto se ha avanzado que hoy en día la tasa de conclusión de las mujeres en la educación secundaria y superior es mayor que la de los hombres.

En 2019, la tasa neta de matrícula de las niñas en la educación primaria de la región alcanzó el 97,5%, frente al 96,9% de los niños (UNESCO, 2022; CEPAL, 2022d), cifras que dan cuenta de un alto nivel de acceso de ambos sexos a ese nivel educativo en la región. En la educación secundaria y, en particular, en la secundaria alta, la tasa neta de matrícula tiende a bajar en comparación con la que se observa en el nivel primario, pero ha habido avances importantes en las últimas décadas.

Se observa que, en 2018, la tasa neta de matrícula de las niñas en la secundaria baja superaba los 80 puntos porcentuales en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), y que hubo incrementos significativos de alrededor de 20 puntos porcentuales en algunos países donde la tasa neta de matrícula era muy baja a inicios de la década de 2000 (Estado Plurinacional de Bolivia y Costa Rica) (véase el gráfico III.1). En la secundaria alta, la tasa de matrícula de las mujeres también supera la de los hombres, y se registra una tendencia clara de incremento y participación.

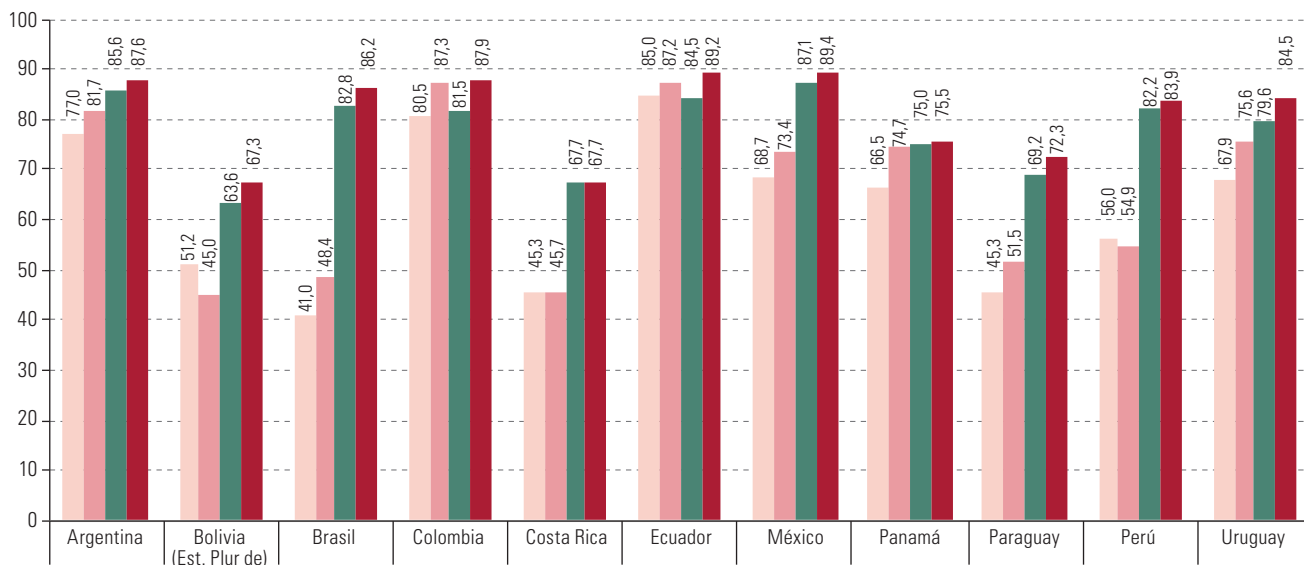
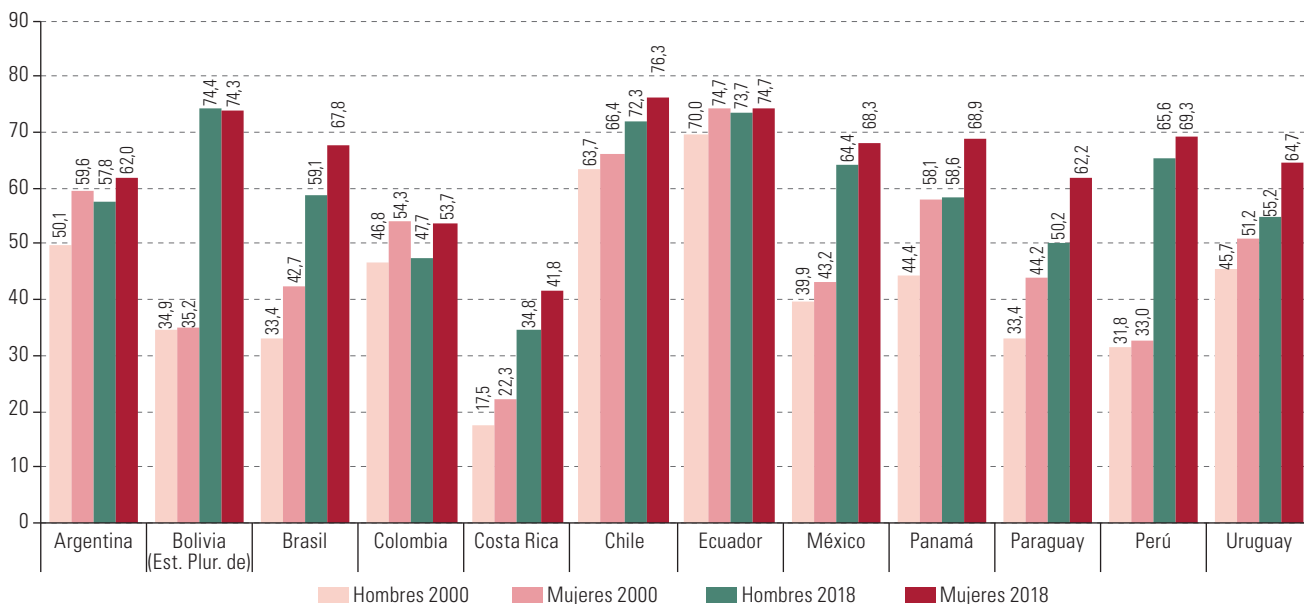
En cuanto a la culminación de los estudios secundarios, las mujeres presentan indicadores más favorables que los hombres y tienen más probabilidades de alcanzarla. En 2020, en promedio, el 67,4% de las mujeres de entre 20 y 24 años de la región contaban con estudios secundarios completos, frente al 60,9% de los hombres de la misma edad¹. Sin embargo, a pesar de que la tasa de culminación de la escuela secundaria haya aumentado, aún persiste una fuerte segmentación entre las áreas urbanas y las rurales, lo que da cuenta de que el territorio constituye un eje estructurante de las desigualdades sociales y educativas, en un ámbito en que las desigualdades se ponen de manifiesto (CEPAL, 2016) (véase el gráfico III.2).

¹ Sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

Gráfico III.1

América Latina (12 países): tasa neta de matrícula en la enseñanza secundaria, por sexo, 2000 y 2018

(En porcentajes)

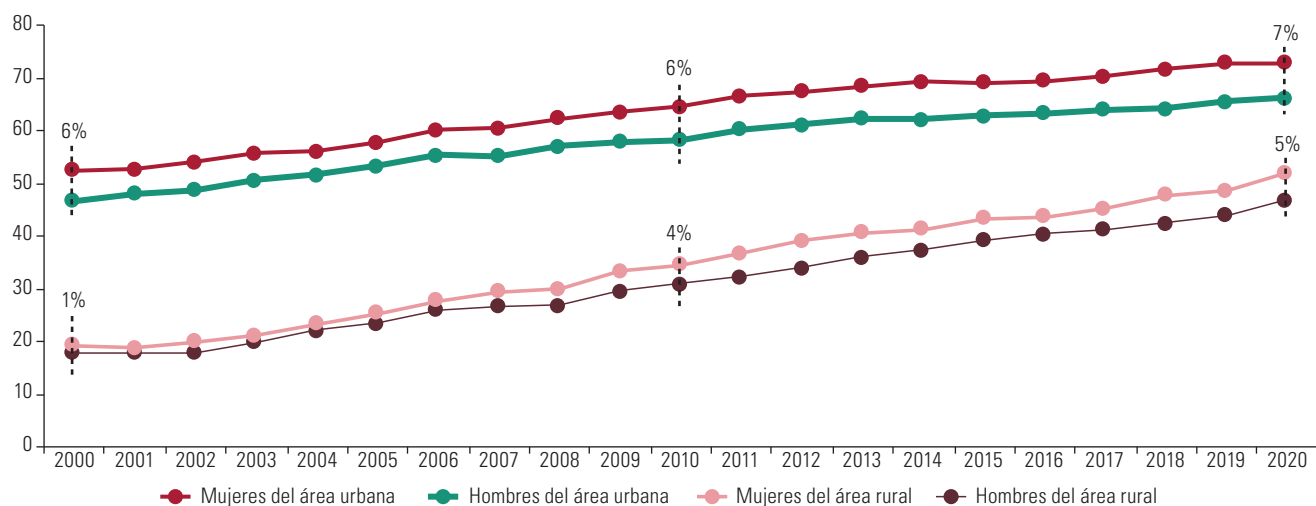
A. Secundaria baja (11 países)**B. Secundaria alta (12 países)**

Fuente: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH); Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Encuesta de Hogares; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Continua de Hogares (ECH); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH); Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Encuesta de Propósitos Múltiples; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGSEC), Encuesta Permanente de Hogares; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG); Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Nota: Los datos del Brasil corresponden a 2001 y 2018, los de Colombia, a 2016 y 2018, los de Chile, a 2000 y 2017, los del Ecuador, a 2016 y 2018, y los de México, a 2000 y 2016.

Gráfico III.2

América Latina y el Caribe (18 países)^a: porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, por sexo y área geográfica, 2000-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

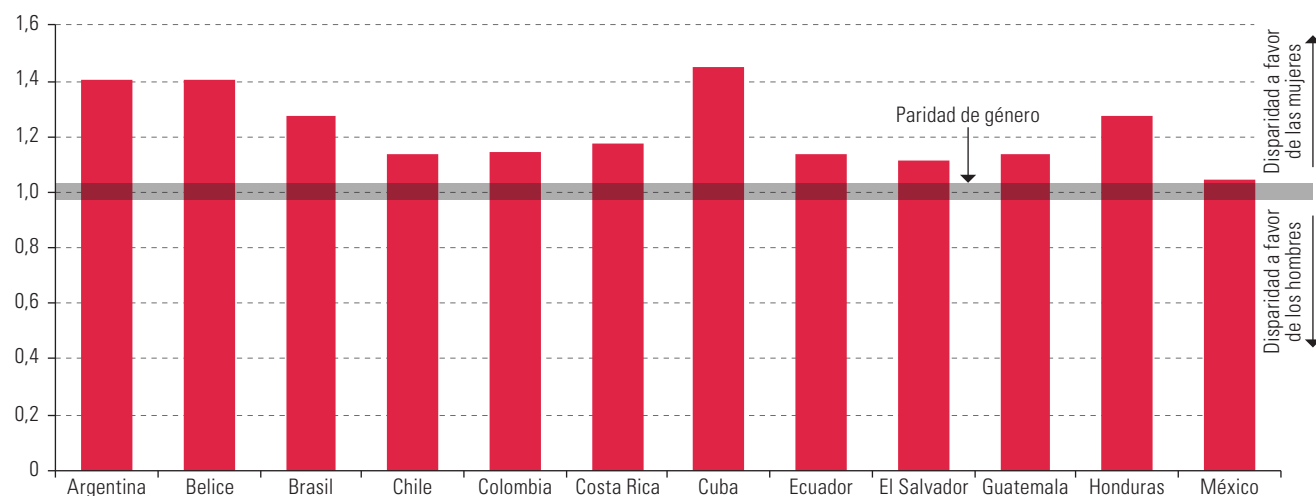
Nota: Las líneas punteadas representan la diferencia entre las mujeres y los hombres del área urbana y el área rural.

^a Promedios simples 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, Venezuela (República Bolivariana de).

En términos generales, la participación de las mujeres en la educación superior de América Latina y el Caribe supera la de los hombres en todos los países. En ese nivel, el índice de paridad de género muestra una evolución positiva a favor de las mujeres (véase el gráfico III.3)².

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe (12 países): tasa bruta de matrícula en la enseñanza superior, índice de paridad de género ajustado, 2019



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

Nota: Los datos corresponden a 2019, excepto en el caso de Belice, Colombia y Cuba, en que corresponden a 2020.

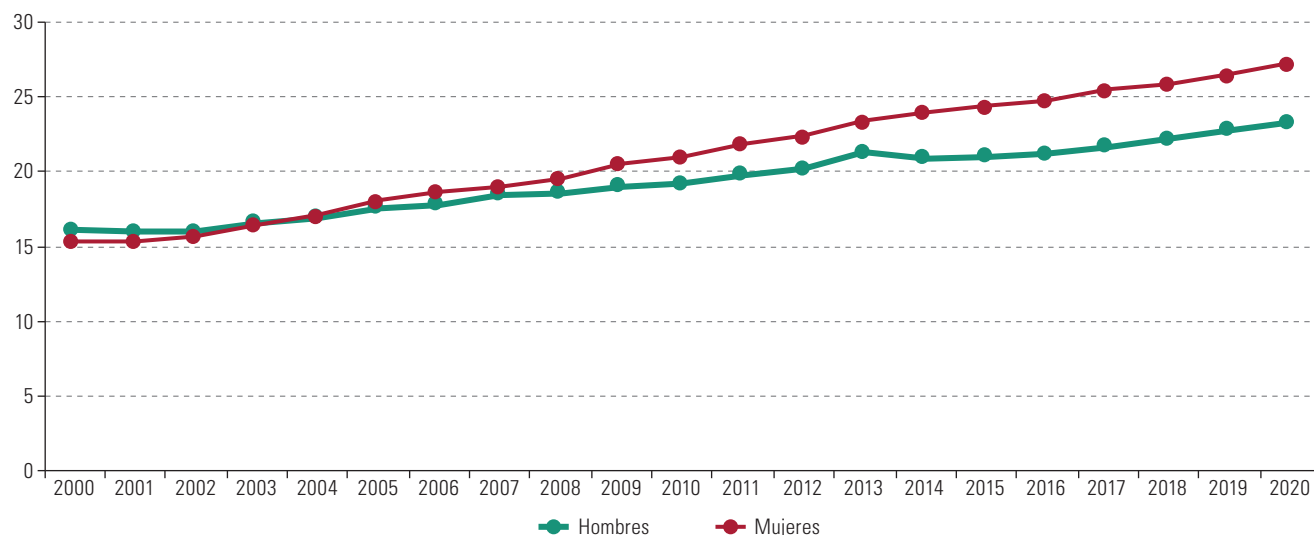
² El índice de paridad de género (IPG) es la razón entre el valor correspondiente a las mujeres y el correspondiente a los hombres de un indicador dado. Un IPG de entre 0,97 y 1,03 indica paridad de género. Cuando el IPG es inferior a 0,97, existe una disparidad a favor de los hombres, y cuando este índice es superior a 1,03, la disparidad favorece a las mujeres. Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Gender parity index (GPI)" [en línea] <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/node/5395>.

Otros indicadores educativos, como la tasa de analfabetismo y los años promedio de estudio, exhiben tendencias positivas para las mujeres. Se estima que, en 2020, un 27,3% de las mujeres de 25 a 59 años de la región contaban con 13 o más años de instrucción, frente al 23,3% de los hombres del mismo tramo etario. Estas cifras representan un incremento de 11,9 puntos porcentuales entre 2000 y 2020 en el caso de las mujeres, y de 7,2 puntos porcentuales en el caso de los hombres, lo que da lugar a una diferencia significativa a favor de las mujeres (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4

América Latina y el Caribe (18 países)^a: proporción de mujeres y hombres de entre 25 y 59 años con 13 años de instrucción o más, 2000-2020

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

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

Si bien se observa una elevada participación de las mujeres en los distintos niveles educativos —que es más notable en la secundaria alta y, sobre todo, en la educación superior—, persisten brechas de género en relación con el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. La participación de las niñas y las jóvenes, las disciplinas que eligen, y su progreso en la educación en ese campo constituyen aspectos de análisis en tanto expresan desigualdades entre las mujeres y los hombres en todos los niveles de educación.

Uno de los factores que supuestamente condicionan la elección de carreras en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas es el rendimiento desigual de los hombres y las mujeres en las distintas áreas disciplinares. Las evaluaciones educacionales estandarizadas regionales e internacionales permiten analizar el rendimiento en el aprendizaje de esas materias, con foco en las ciencias y las matemáticas, a nivel de la educación primaria y secundaria. De manera general, los resultados de esas evaluaciones ponen de manifiesto brechas de género entre las mujeres y los hombres en relación con esas áreas.

En el nivel primario, las evaluaciones realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) ofrecen información relevante acerca del desempeño diferencial de las niñas y los niños en la educación primaria. En 1997, el LLECE aplicó el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) a estudiantes de tercer y cuarto grado de educación primaria en las áreas de lectura y matemáticas.

En 2006, se realizó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y se amplió la cobertura a 16 países, así como a otros grados y áreas. Al igual que en el primer estudio, en el SERCE se evaluaron las áreas de lectura y matemáticas en estudiantes de tercer y sexto grado, y se incorporó una tercera disciplina, ciencias, que se evaluó en estudiantes de sexto grado de ocho países. El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) se llevó a cabo en 2013 y, al igual que en el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) que se realizó en 2019, se midieron los logros de aprendizaje en matemáticas y lenguaje en tercer y sexto grado, y los logros de aprendizaje en ciencias naturales solo en sexto.

Los resultados de esos estudios ponen de relieve brechas de género en el desempeño de las niñas y los niños en las competencias de las áreas evaluadas (lectura, matemáticas y ciencias) (UNESCO, 2016a, 2016b y 2021). Si bien los resultados muestran diferencias en cuanto a la magnitud y la continuidad de las brechas de género dentro de cada país, y entre una evaluación y otra, hay ciertas tendencias generales que se mantienen estables: en general, las niñas aventajan significativamente a los niños en lectura y escritura, mientras que estos últimos aventajan a las primeras en matemáticas. En lo que respecta a las ciencias, mientras que en el SERCE se observaron resultados favorables a los niños, en los resultados del TERCE y el ERCE, o bien no se observaron diferencias importantes entre ambos grupos, o bien se observaron diferencias en favor de las niñas.

En las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, que miden el rendimiento académico de los alumnos de 15 años independientemente del año académico que cursen, también se observan disparidades de género en el desempeño en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas³. Excepto en la República Dominicana, en los otros nueve países de América Latina y el Caribe que participaron en las pruebas de 2018, el desempeño promedio en matemáticas de los varones fue entre 7 y 20 puntos superior al de las mujeres (OCDE, 2020) (véase el cuadro III.1). En lo que respecta a las ciencias, en promedio los niños superaron a las niñas en 8 de los 10 países de la región que participaron, excepto en el Brasil y la República Dominicana, aunque las diferencias son menores que en matemáticas.

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe (10 países): diferencia entre los puntajes promedio obtenidos por las mujeres y los hombres en matemáticas y ciencias en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2018

	Matemáticas			Ciencias		
	Puntaje promedio		Diferencia de puntaje Mujeres-hombres	Puntaje promedio		Diferencia de puntaje Mujeres-hombres
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres	
Argentina	387	372	-15	409	399	-10
Brasil	388	379	-9	403	404	1
Chile	421	414	-7	445	442	-3
Colombia	401	381	-20	420	407	-13
Costa Rica	411	394	-17	420	411	-9
México	415	403	-12	424	415	-9
Panamá	357	349	-8	365	364	-1
Perú	408	392	-16	411	397	-14
República Dominicana	324	327	3	331	340	9
Uruguay	422	414	-8	428	424	-4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Girls' and boys' performance in PISA", *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, París, 2020.

³ En las pruebas PISA no hay un puntaje mínimo o máximo: los resultados se ajustan a escala para adaptarlos a distribuciones aproximadamente normales, con medias de alrededor de 500 puntos y desviaciones estándar de alrededor de 100 puntos.

Las disparidades de género en cuanto al desempeño se profundizan en los cuartiles de ingresos más bajos. De acuerdo con el indicador PISA de estatus socioeconómico y cultural, los resultados educativos parecen estar estrechamente correlacionados con el estatus social, económico y cultural de quienes estudian⁴. En matemáticas, por ejemplo, se observa que en el cuartil inferior, la proporción de mujeres que obtuvieron un logro inferior al nivel 2, considerado el umbral de desempeño satisfactorio, es mayor que la de hombres. En el cuartil superior las diferencias de desempeño favorables a los hombres en general se reducen (excepto en Panamá, el Perú y la República Dominicana, donde se amplían), pero la tendencia se mantiene. En la prueba de ciencias, mientras que en el cuartil inferior la proporción de mujeres que no alcanzan el umbral mínimo para desenvolverse supera a la de los hombres, en el cuartil superior la tendencia se invierte y los hombres son los que quedan debajo del nivel 2 en mayor proporción.

Según los datos de los 40 países que participaron en las pruebas PISA, se observa una correlación positiva entre las mujeres que se desempeñaron mejor en dichas evaluaciones y la existencia de indicadores favorables de acceso a la educación, al mercado laboral y a la participación o representación política, y de un puntaje alto en el índice global de brecha de género (González de San Román y De la Rica, 2010; Guiso y otros, 2008, en UNESCO, 2016a)⁵. No obstante, otros estudios señalan que, aún en contextos en que hay un nivel elevado de igualdad de género, se detectan brechas en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. La noción de la paradoja de la igualdad de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (Stoet y Geary, 2018; Muñoz, 2021) ilustra la existencia de esta disparidad en la educación secundaria y terciaria de países en que el nivel de igualdad de género es elevado, mientras que en países donde ese nivel es bajo se constatan las proporciones más altas de mujeres que obtienen títulos en tecnología avanzada. Los autores sugieren que, en el primer grupo de países, el costo financiero de renunciar a una trayectoria profesional en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas es menor, y que tanto la diferencia entre las fortalezas académicas de las mujeres y los hombres como su actitud hacia la ciencia representan factores significativos que conducen a que el foco académico de ambos se bifurque durante la educación secundaria y luego en la universidad. Asimismo, los autores proponen que en los países donde la igualdad de género en el ámbito laboral es menor y hay más dificultades para asegurar la calidad de vida, las profesiones de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas se perciben como buenas oportunidades laborales. De igual modo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha señalado una paradoja de la igualdad de género en las TIC (UNESCO, 2019; Muñoz, 2021), que se refiere a la ausencia de una relación directa entre el nivel de igualdad de género de un país y la proporción de mujeres que cursan estudios de nivel avanzado en habilidades digitales o de las TIC. El estudio de la UNESCO (2019) demostró que la paradoja de la igualdad de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (Stoet y Geary, 2018) se replica en el subcampo de las TIC, por lo que se concluye que el gran atractivo laboral de ese ámbito no es suficiente para cambiar la paradoja y los indicadores por país que observaron Stoet y Geary (2018).

⁴ El estatus socioeconómico y cultural se utiliza para estimar la condición socioeconómica de los estudiantes. Se calcula a partir de los recursos financieros, sociales y culturales que estos tienen a disposición. Las variables vinculadas se relacionan con los antecedentes familiares de los estudiantes: el nivel educativo y la ocupación de la madre y el padre, y un índice relacionado con los recursos del hogar, que puede tomarse como referencia de la disponibilidad material o del capital cultural (tener un automóvil, disponer de un ambiente tranquilo para realizar las tareas y tener acceso a Internet, así como la cantidad de libros y otros recursos educativos disponibles en el hogar) (OCDE, 2020).

⁵ El índice global de brecha de género está basado en el documento *Global Gender Gap Report 2009* del Foro Económico Mundial, y en él se considera lo siguiente: el nivel educativo, aspectos relacionados con la salud, oportunidades económicas, aspectos relacionados con el bienestar, y participación económica. Un puntaje alto en el índice significa que la brecha de género es menor.

Las disparidades observadas en los resultados de las evaluaciones mencionadas anteriormente en matemáticas y ciencias se detectan desde temprano en detrimento de las niñas y se hacen más evidentes a medida que estas avanzan en la trayectoria escolar. Esto se observa sobre todo entre los primeros y los últimos años de la adolescencia, de manera que las disparidades se profundizan a medida que se avanza en la educación superior, en donde las brechas de género en la educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas se hacen patentes. A pesar de que en la educación superior las mujeres son mayoría, ellas representan solo el 35% de los estudiantes matriculados en las áreas relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas a nivel mundial; la menor proporción de mujeres se encuentra entre los estudiantes inscritos en las áreas relacionadas con la informática, las telecomunicaciones y la ingeniería. La proporción de mujeres que abandonan las disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas durante sus estudios, durante la transición al mundo del trabajo o incluso durante su trayectoria profesional es alta a nivel mundial (UNESCO, 2019).

En la literatura se han abordado ampliamente los factores que explican la exclusión progresiva de las niñas y las adolescentes de las asignaturas relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y la consiguiente escasa representación de las mujeres en el nivel superior de educación en ese ámbito. La escasa participación de las mujeres en esas áreas y sus desventajas en cuanto a la progresión y el rendimiento no se pueden atribuir a una sola causa: son varios los motivos que contribuyen a explicarlas. En el informe de la UNESCO (2019) se consideran diversos estudios para dar cuenta de un marco ecológico complejo que explica esta problemática desde distintas dimensiones. En primer lugar, se mencionan estudios en que se concluye que el sesgo de autoselección es la razón principal por la que las niñas no optan por una educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y que en esa decisión inciden procesos de socialización e ideas estereotipadas acerca de los roles de género y, en particular, de que las carreras en esos ámbitos son de dominio masculino. Esos estereotipos se adquieren precozmente en la vida y pueden afectar de forma negativa el interés, la dedicación y el rendimiento de las niñas en esos campos, así como su aspiración a seguir ese tipo de carreras. También se ha observado que a las mujeres les resulta más difícil que a los hombres sentirse identificadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y que la eficacia personal, vinculada a la asimilación de los estereotipos de género o al reconocimiento de esas creencias en otros, así como la ausencia de soportes y modelos por seguir, afecta los resultados que las mujeres obtienen en la educación en esos ámbitos (Blackburn, 2017; Sevilla y Farías, 2020).

El interés y la motivación de las niñas respecto a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas están estrechamente vinculados con su percepción de eficacia personal y rendimiento, y están influenciados por el contexto social, que abarca el nivel educativo y la profesión del padre y la madre, el nivel socioeconómico de la familia, las expectativas de los progenitores que tienen creencias tradicionales, y la influencia de las pares femeninas y los medios de comunicación.

En el marco escolar, la participación, el rendimiento y la progresión de las mujeres en las materias relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas se vincula también con las habilidades y estrategias de los docentes, así como con las creencias y las actitudes de estos hacia sus estudiantes (UNESCO, 2019). Según un estudio realizado en los Estados Unidos, el mayor rendimiento de los estudiantes en ciencias y matemáticas estaba relacionado con factores vinculados a los docentes, a saber, con profesores más experimentados que tenían más confianza en la docencia en dichas asignaturas y un nivel más alto de satisfacción profesional (Mullis y otros, 2012).

Las percepciones de los profesores respecto de las aptitudes basadas en el género pueden crear un ambiente desigual en el aula y disuadir a las niñas de seguir estudios en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Por otro lado, las prácticas de enseñanza eficaces pueden cultivar un ambiente de aprendizaje constructivo que motive y atraiga a las niñas. Una de las hipótesis que se han planteado es que, durante la progresión escolar, algunos de esos factores podrían funcionar como mecanismos que refuerzan los estereotipos y moldear de manera diferente las oportunidades de aprendizaje para los niños y las niñas en relación con las áreas del conocimiento (UNESCO, 2016a). Los libros de texto y los materiales educativos constituyen otro aspecto fundamental, ya que la forma en que los personajes masculinos y femeninos se representan en los textos escolares transmite mensajes explícitos e implícitos acerca de los roles y las habilidades de los niños y las niñas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Asimismo, la disponibilidad de equipos, materiales y recursos es un aspecto fundamental para fomentar el interés de las niñas y favorecer el aprendizaje en las asignaturas de esos campos.

Por último, la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que recae mayoritariamente en las estudiantes mujeres, sobre todo en el caso de las que pertenecen a estratos de ingresos bajos, constituye un obstáculo a lo largo de la vida de las mujeres, tanto en la trayectoria educativa como en la laboral. También es una barrera para las mujeres en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y puede incidir en el desarrollo de vocaciones científicas y tecnológicas, sobre todo en la adolescencia, cuando los roles de género se afianzan y la discriminación de género es más pronunciada. De manera específica, esa carga también limita el tiempo que las niñas pueden dedicar a actividades de aprendizaje continuo, a explorar el ciberespacio y a adquirir nuevas habilidades digitales (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022).

En la región, la pandemia de COVID-19 llevó a que las escuelas cerraran durante períodos prolongados, situación que afectó a más de 160 millones de jóvenes en 2020 y tuvo un impacto negativo en las oportunidades de aprendizaje y la continuidad pedagógica (CEPAL/UNESCO, 2020; CEPAL, 2021b). En estudios recientes sobre encuestas de hogares que se llevaron a cabo en 11 países de América Latina se constata que el número de horas dedicadas al estudio durante la pandemia se redujo de forma considerable, lo que perjudicó tanto el aprendizaje como las probabilidades de terminar con éxito las trayectorias educativas (Acevedo y otros, 2021). En el caso de las estudiantes mujeres, esa reducción fue más pronunciada debido al incremento de la cantidad de horas que estas dedicaban a las tareas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como producto de las medidas de confinamiento y cierre de establecimientos. En México, el estudio indicó que la cantidad de horas dedicadas a las actividades domésticas se había incrementado un 18% en el caso de las mujeres y solo un 2% en el de los hombres. El escenario de pandemia agravó una situación que ya era dispar: antes de la pandemia, el tiempo que las niñas destinaban a las tareas de cuidado en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Nicaragua era de entre 3 y 4 horas diarias, mientras que en el caso de los niños no superaba las 2,8 horas diarias. En el Ecuador, las niñas dedicaban 3,8 horas semanales más que los niños a las tareas domésticas (CEPAL/UNICEF, 2016; CEPAL y otros, 2020). Si bien en la región aún no hay datos concluyentes sobre los efectos concretos del COVID-19 en la educación, será importante analizar el impacto diferenciado en los procesos de aprendizaje y continuidad académica de las mujeres.

B. Brechas de género marcadas y persistentes en la educación superior: análisis en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas

Los nudos estructurales de la desigualdad de género se manifiestan en la educación superior mediante la reproducción de la segregación horizontal en los campos del conocimiento y mediante la segregación vertical en lo que concierne a las carreras académicas. Esto último repercute en la elección de esos campos disciplinares por parte de las mujeres, o impone limitaciones a su crecimiento profesional. Los sesgos androcéntricos en la generación y apropiación del conocimiento reproducen la desigualdad en los productos de este y crean barreras en cuanto al acceso, la permanencia y la promoción de las mujeres en las carreras científico-tecnológicas y, por lo tanto, en la investigación, el desarrollo y la innovación. La escasa proporción de mujeres graduadas en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas tiene efectos en el desarrollo científico-tecnológico. Asegurar la participación de las mujeres en las profesiones de ese campo constituye una forma de garantizar que los estereotipos de género no se trasladen a la producción del conocimiento y al diseño de tecnologías y, al mismo tiempo, de potenciar la igualdad en esos campos para fomentar el desarrollo sostenible.

El campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas alude a ámbitos disciplinares y de formación relacionados con esas materias e incluye ámbitos emergentes como las TIC, la biotecnología, la nanotecnología y las ciencias interdisciplinarias (Muñoz, 2021). Se ha mencionado asimismo que las habilidades que se requieren en ese campo son la capacidad de investigación, el pensamiento crítico, la capacidad para resolver problemas, la creatividad, la comunicación y la colaboración, y que esas habilidades se proyectan desde ese campo hacia otros ámbitos educativos de manera transversal (Muñoz, 2021, pág. 13).

Se ha señalado que América Latina y el Caribe debe avanzar hacia un cambio estructural progresivo basado en el desarrollo de sectores más intensivos en conocimientos, en particular aquellos en que se emplean los conocimientos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CEPAL, 2020a). Se considera que los avances en esos campos y, en particular, la revolución digital, son instrumentos para fomentar el desarrollo sostenible y ofrecen la posibilidad de crear empleos más productivos y mejor remunerados, siempre que el nuevo modelo de gobernanza digital promueva la transformación digital incluyente. De allí la relevancia de asegurar la participación de las mujeres en las profesiones relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, para superar la brecha de acceso a empleos en las áreas más dinámicas de la economía y como medio para alcanzar el desarrollo sostenible de conformidad con la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019b) prevé nuevos puestos de trabajo a partir de los avances tecnológicos, y el Foro Económico Mundial (2021) sostiene que cabe esperar que se creen nuevas ocupaciones que tengan un mayor

nivel de especialización para responder a la mayor integración tecnológica. La pandemia de COVID-19 ha ampliado significativamente la economía digital mediante el uso de la computación en la nube, el comercio electrónico, la banca y los mecanismos de financiamiento electrónicos, la transformación digital de los sistemas educativos, la inteligencia artificial, la automatización y el uso de macrodatos⁶. Las tareas que se llevan a cabo en esas esferas exigen nuevas competencias o habilidades (CEPAL/OEI, 2020; Martínez, Palma y Velásquez, 2020; Mateo y otros, 2019; Mateo y Rucci, 2019; Mateo y Rhys, 2022; Bello, 2020), y puede ocurrir que quienes estén menos preparados para aprovechar las nuevas oportunidades se queden sin trabajo. Los puestos de trabajo que se pueden perder son los que corresponden a áreas de menor valor agregado, que desempeñan sobre todo las mujeres, como las tareas de atención al público, el cumplimiento de tareas administrativas y contables, el ingreso de datos y los procesos de producción en línea (CEPAL, 2021b; Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022).

Por otro lado, la participación elevada de las mujeres en la matrícula de la educación terciaria, si bien representa una superación de las barreras de acceso, no presenta un correlato en la matrícula de las carreras en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (Muñoz, 2021; OEI, 2018; UNESCO, 2020b; Bello, 2020). Por ende, resulta fundamental entender las causas de la escasa participación de las mujeres en esas profesiones y, en particular, en el campo de la ciencia y la tecnología, ya que ella no puede atribuirse a condiciones biológicas diferenciales entre los hombres y las mujeres, sino que ocurre como consecuencia de múltiples factores sociales, culturales y económicos. Según las investigaciones, no existen diferencias cognitivas entre los hombres y las mujeres a la hora de adquirir distintas habilidades, y tampoco hay ningún elemento físico, biológico o genético que justifique la diferencia: la subrepresentación de las mujeres se explica por una compleja red de causas de orden social y cultural, más que cognitivas (Cifuentes y Guerra, 2020; Donoso-Vázquez, Estradé y Vergés, 2022).

La subrepresentación de las mujeres en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas responde, en gran medida, a los nudos estructurales de la desigualdad de género, que históricamente han sido un rasgo estructural de la región, que inciden en la incorporación e integración desigual de las mujeres en esas áreas, y que impiden que las mujeres participen en ellas de forma plena (véase el diagrama III.1).

Hay múltiples factores que inciden en la elección del campo de estudio y en la trayectoria laboral de las mujeres de la región. Además del desempeño diferencial de las mujeres y los hombres en el nivel secundario de educación, se pueden señalar otros factores que se vinculan de forma específica con el nivel superior, a saber: ambientes educacionales hostiles a la inclusión de las mujeres; estereotipos de género; imagen transmitida por el profesorado y en los materiales de estudio, los laboratorios y las prácticas educativas; influencia del entorno familiar y de los pares; barreras de ingreso al trabajo para las que egresan del nivel secundario; escasa ejecución de proyectos que fortalezcan las vocaciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones en secundaria; autopercepción de baja eficacia, y brecha digital de género, tanto en cuanto a las habilidades digitales como en lo que atañe a las dificultades para acceder a dispositivos y a conectividad significativa (Bércovich y Muñoz, 2022; Muñoz, 2021; Sevilla y Farías, 2020) (véase el recuadro III.1).

⁶ La computación en la nube es un modelo de uso de la tecnología informática que permite acceder a demanda a una red conformada por un conjunto de servicios informáticos, como las aplicaciones, y el almacenamiento y el procesamiento de datos.

Diagrama III.1

Nudos estructurales de la desigualdad de género y sus manifestaciones, que condicionan la participación de las mujeres en la educación superior y en la técnica y profesional en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas

Nudos estructurales de la desigualdad de género	Manifestaciones en el sistema educativo y el entorno	Manifestaciones en la educación superior en el campo de la ciencia y la tecnología	Manifestaciones en la educación técnico-profesional
División sexual del trabajo y organización social injusta del cuidado	Sobrecarga de tareas domésticas y de cuidado como barrera en la formación e inserción laboral Socialización de género: de la familia a los actores del sistema educativo	Condicionamiento del tiempo que se dedica al aprendizaje de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a estudios en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas Menor presencia en carreras relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas	Segregación de carreras y oficios
Patrones culturales patriarcales y discriminatorios, y predominio de la cultura del privilegio	Socialización de género Experiencias del modelo pedagógico del nivel secundario con sesgos de género Discriminación de las mujeres egresadas en la inserción y transición laboral	Estereotipos de género en las comunidades académicas y científicas Estereotipos respecto a la falta de capacidades de las mujeres para la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas Autopercepción de baja eficacia y mal desempeño académico en materias relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en el nivel secundario	Estereotipos de género en la elección vocacional y en la oferta educativa Entornos de formación hostiles para las mujeres en ámbitos masculinizados
Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público	Escasa promoción de las carreras del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas dirigida hacia las mujeres Falta de apoyo familiar, de la escuela y los docentes Escasa participación de las mujeres en los puestos directivos de las carreras y facultades de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas Ausencia de soportes y modelos para seguir	Estructura de poder en la ciencia Construcción androcéntrica en la producción de conocimientos y en los desarrollos tecnocientíficos Políticas públicas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en que no se aplica un enfoque integral y sistemático respecto de la igualdad de género	Roles docentes y directivos con predominio masculino Valoración desigual de las capacidades técnicas de las mujeres y los hombres: a igual formación, el trato y las oportunidades son desiguales
Desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza	Ingreso temprano al mercado de trabajo (remunerado y no remunerado) Brecha digital de género Poca disponibilidad de bienes y apoyos del hogar	Dificultades en hogares pobres para acceder a estudios en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, que demandan más tiempo y recursos	Reproducción de las brechas laborales en la inserción laboral (participación, ocupación, desocupación y salarios, entre otros); perpetúan la desigualdad y la pobreza de las mujeres egresadas de la educación técnica y profesional

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017; C. Muñoz, "Políticas públicas para la igualdad de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM): desafíos para la autonomía económica de las mujeres y la recuperación transformadora en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 161 (LC/TS.2021/158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021; A. Bello, *Las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2020; M. Sevilla y M. Farías, "Brechas de género en trayectorias STEM y educación media técnico profesional", *serie Investigación en Educación*, N° 002/220, Santiago, Universidad Alberto Hurtado, 2020; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Una nueva generación: 25 años de esfuerzos en favor de la igualdad de género en la educación", *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, París, 2020.

Recuadro III.1

Conectividad significativa y brechas de acceso en América Latina y el Caribe

El concepto de conectividad significativa acuñado por la Alianza para una Internet Asequible (A4AI) se basa en cuatro dimensiones: el uso habitual de Internet; la disponibilidad de un dispositivo adecuado; el acceso a datos suficientes y permanentes, y la velocidad de conexión adecuada para la demanda.

En la región se observan disparidades en todas estas dimensiones. En relación con la brecha digital vinculada al acceso a la tecnología, se observa desigualdad en el acceso a banda ancha de alta velocidad y a dispositivos adecuados. En cuanto a la conectividad, entre 2017 y 2018 la proporción de hombres que tenían acceso a Internet en la región era del 63% y, en el caso de las mujeres, del 57% (Agüero, Bustelo y Viollaz, 2020). Sin embargo, el promedio de la región esconde importantes diferencias entre los países. En general, esas brechas favorecen a los hombres, con magnitudes que varían desde 1 punto porcentual (en el Uruguay) hasta 15 puntos porcentuales (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022). Además, esa brecha se acentúa entre las mujeres que tienen un nivel educativo bajo y viven en áreas rurales, que constituyen el grupo menos conectado (IICA/BID/Microsoft, 2020). En cuanto a la disponibilidad de dispositivos, si bien en términos generales el acceso en la región es más alto que en África, los Estados árabes y Asia y el Pacífico, los resultados de la Encuesta Mundial de Gallup (IICA y otros, 2020) muestran que hay diferencias de un país a otro, y que en los 23 países analizados de América Latina y el Caribe existe una brecha a favor de los hombres en cuanto a la propiedad de teléfonos móviles. Si bien en el periodo transcurrido entre 2017 y 2018 un 83% de los hombres y un 80% de las mujeres tenían acceso a un teléfono móvil y lo usaban (Agüero, Bustelo y Viollaz, 2020), se observó que el acceso a Internet por medio de ese tipo de dispositivos tenía limitaciones en cuanto a las posibilidades de uso y la experiencia de conectividad en comparación con las tabletas o las computadoras. En lo que concierne a las computadoras, los microdatos de la encuesta AfterAccess realizada en 2017 y 2018 en seis países de la región indican que el acceso está más extendido entre los hombres (54%) que entre las mujeres (45%). Por consiguiente, la brecha de género se vincula también con la calidad de los equipos a los que acceden muchas mujeres.

A las brechas de acceso básico a Internet y a dispositivos móviles se agrega la baja calidad del servicio de Internet que afecta a toda la región. Los datos relevados por CEPAL/CAF (2020) evidencian que la región está rezagada en cuanto a la velocidad de conexión de banda ancha respecto al promedio mundial y a los países más avanzados. Según CEPAL (2020a), el 67% de los países de la región no disponía de velocidades de descarga que permitieran realizar de forma simultánea actividades de alto consumo de datos. A su vez, la brecha se manifestaba en el tipo de abono que tenían los usuarios, a saber, planes prepagos o abonos postpagos, que daba cuenta de la existencia de un segmento de población minoritario que gozaba de regularidad en cuanto a la disponibilidad de los servicios, y de otro mayoritario con acceso más inestable y una experiencia de conectividad móvil degradada (Becerra, 2021). Un estudio que la A4AI realizó en Colombia, Ghana e Indonesia puso de manifiesto que la mayoría de las mujeres, cuando acceden a Internet, lo hacen en condiciones subóptimas de conexión, ya que no cuentan con umbrales mínimos de conectividad efectiva (A4AI, 2020; Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022).

En este contexto, durante la Sexagésima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la CEPAL en coordinación con ONU-Mujeres, las altas autoridades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la región acordaron impulsar una Alianza Regional para la Digitalización de las Mujeres de América Latina y el Caribe, bajo el liderazgo de Chile en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional, y con el acompañamiento de la CEPAL en coordinación con ONU-Mujeres y otros organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas. Esa alianza tiene por objeto promover la plena participación de las mujeres en la economía digital y reducir las brechas de género en cuanto al acceso de las mujeres y las niñas a las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como en lo que atañe al uso de esas tecnologías y la adquisición de competencias en ese campo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Agüero, M. Bustelo y M. Viollaz, “¿Desigualdades en el mundo digital?: brechas de género en el uso de las TIC”, *Nota Técnica*, N° 01879, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020; I. Vaca-Trigo y M. Valenzuela, “Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; Alianza para una Internet Asequible (A4AI), “Meaningful connectivity: a new target to raise the bar for Internet access”, Washington, D.C., 2020; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Banco Interamericano de Desarrollo/Microsoft (IICA/BID/Microsoft), *Conectividad rural en América Latina y el Caribe: un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*, San José, 2020; *Habilidades digitales en la ruralidad: un imperativo para reducir brechas en América Latina y el Caribe*, San José, 2021; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otros, *Desigualdad digital de género en América Latina y el Caribe*, San José, 2020; AfterAccess [en línea] <https://afteraccess.net/about-afteraccess>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina (CEPAL/CAF), *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19*, Santiago, 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, 2020; M. Becerra, “Accesos TIC 2000-2020 en Argentina: ¿20 años no es nada? Conectividad y brechas en telecomunicaciones, Internet y tv paga en el siglo XXI”, Buenos Aires, 2021 [en línea] <https://martinbecerra.wordpress.com/2021/06/16/accesos-tic-2000-2020-en-argentina-20-anos-no-es-nada/>.

En relación con el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, la perspectiva feminista de la ciencia brinda argumentos para analizar la escasa participación de las mujeres en este campo basándose en una fuerte crítica a la objetividad de la ciencia y al distanciamiento científico, en tanto producto situado o construcción social cargado de sesgos de género (Harding, 1996 y 2012; Haraway, 2014). La crítica desde la perspectiva feminista cuestiona un abordaje de la participación de las mujeres en el campo de las ciencias y las tecnologías centrado exclusivamente en la perspectiva de las mujeres, al considerar que la configuración propia de los campos científicos es constitutivamente excluyente de su integración. Los sesgos androcéntricos en la producción de conocimientos, así como también en los productos de conocimiento, justifican la exclusión de las mujeres y son productores de la desigualdad (Muñoz, 2021, pág. 15). En esta perspectiva se cuestionan los procesos de construcción de conocimientos y quiénes fijan las prioridades, quiénes participan y quiénes son los destinatarios de la producción científica.

Desde el punto de vista feminista, un aspecto particular de la producción, la circulación y el reconocimiento de saberes es el concepto de violencia epistémica (Fricker, 2017). En relación con los sesgos de género, ese tipo de violencia constituye una forma de ejercer el poder simbólico al invisibilizar a las mujeres, expropiándolas de la posibilidad de estar representadas en la producción científica y negando su capacidad de agencia o influencia en la definición de temas y problemas por investigar, como en el propio desarrollo científico. La objetivación y la descalificación epistémica, la división del trabajo intelectual, y la construcción de representaciones totalizantes y estereotipadas (Radi, 2019), como la construcción androcéntrica en que la producción de conocimiento por parte de las mujeres no se valora igual que la de los hombres, son reflejo de las jerarquías de poder en la ciencia y se constituyen como barreras que las mujeres enfrentan a la hora de ingresar en las carreras científicas, y de desarrollarse y permanecer en ellas (Bello, 2020; Muñoz, 2021; CEPAL, 2017).

Un ejemplo de los resultados de la investigación aplicada es el desarrollo de tecnologías. Las tecnologías pueden considerarse como productos sociotécnicos cuya construcción está impregnada de sesgos de género. La inteligencia artificial, la robótica y los procesos de gestión a partir de grandes cantidades de datos (macrodatos) son ejemplos paradigmáticos. La escasa representación de las mujeres en el diseño de aplicaciones de inteligencia artificial, y la persistencia de los sesgos de género en los conjuntos de datos, algoritmos y dispositivos de capacitación de ese tipo de inteligencia, refuerzan los estereotipos de género que estigmatizan a las mujeres y las relegan de estos ámbitos (UNESCO, 2019 y 2020a; Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022). Basados en una perspectiva de neutralidad de la ciencia y la tecnología, los sesgos de género se filtran en los algoritmos, los programas y los diseños robóticos, en tanto son creados por expertos que pueden presentar los prejuicios de la sociedad patriarcal.

En lo que atañe a la inteligencia artificial, se pueden señalar dos fuentes de sesgos: las características de los modelos y las características de los datos. Las de los modelos devienen de los prejuicios de los propios especialistas en diseño y programación. Un ejemplo generalizado es la asignación de roles de género en la robótica (los robots militares son por norma masculinos, y los relacionales o asistenciales, femeninos). Por otra parte, los datos que se usan para entrenar a los algoritmos están sujetos a sesgos de género propios de las sociedades, por lo que se ven condicionados a definiciones subyacentes y contextos de aplicación que los cargan de conceptos estereotipados. En consecuencia, las máquinas aprenden a observar datos sesgados, y perpetúan el sesgo (Colett, Neff y Gouvea, 2022; UNESCO, 2020b; UNESCO/EQUALS Skills Coalition, 2019). Desde una perspectiva científica, la participación de las mujeres en el desarrollo de la ciencia promueve la excelencia y la calidad de los resultados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, al incluir distintas perspectivas, reducir los sesgos y, por tanto, promover conocimientos y soluciones más robustos.

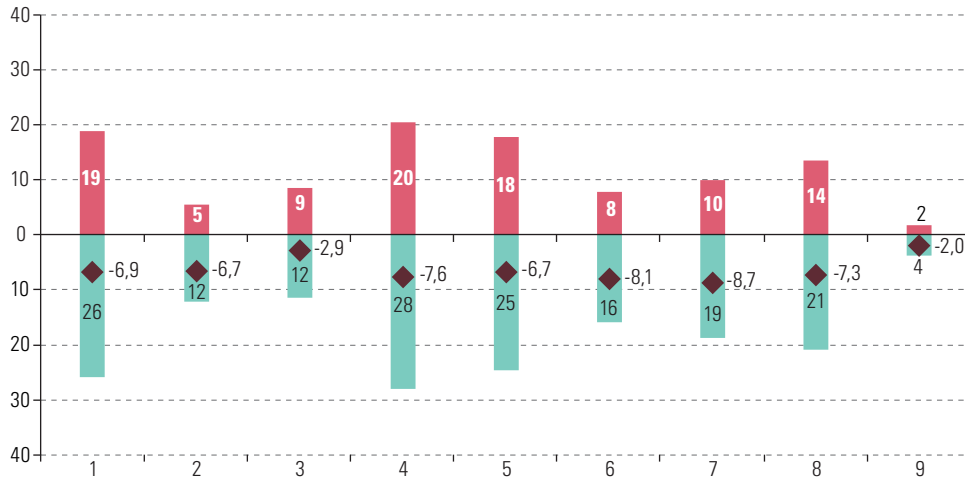
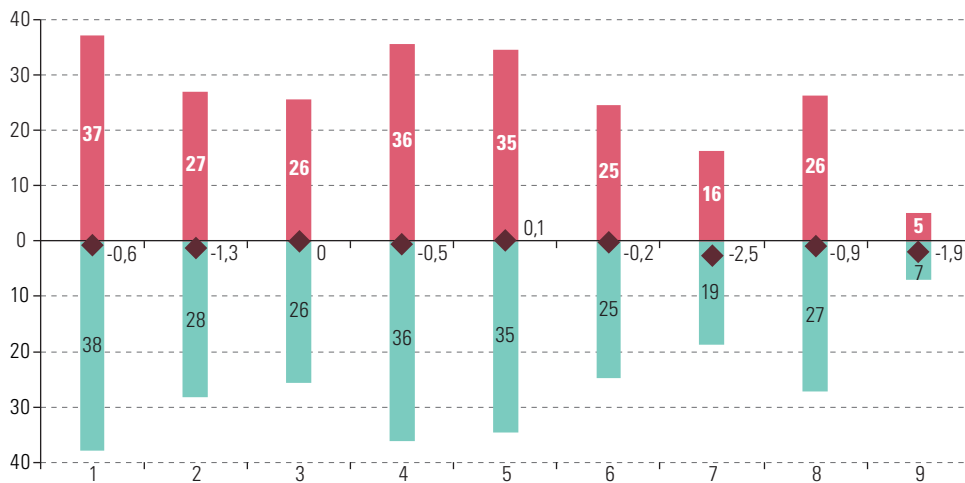
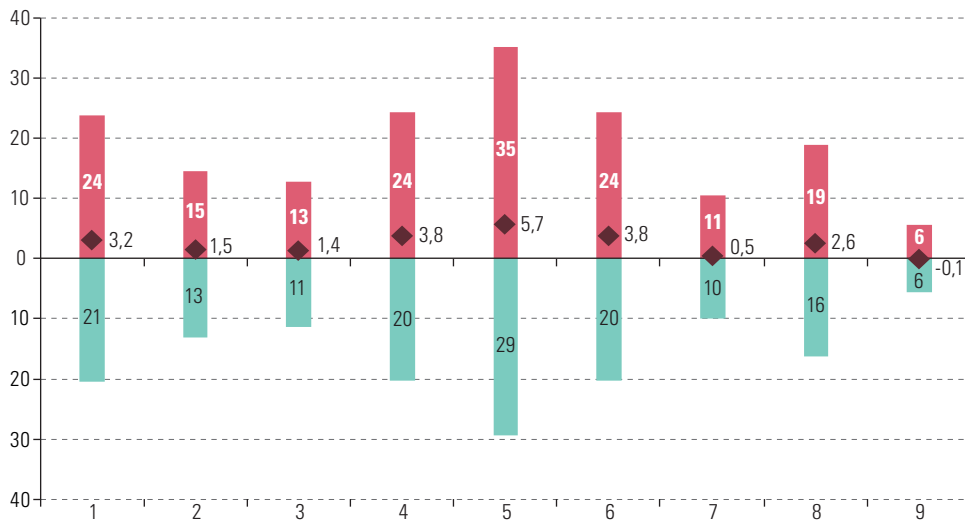
Por último, una barrera significativa que obstaculiza el acceso de las mujeres a los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas se vincula con las habilidades digitales. Es preciso observar atentamente y desde una perspectiva de género la adquisición de esas habilidades, entendidas como el conjunto de habilidades técnicas, cognitivas y sociales necesarias para desempeñar tareas en entornos digitales (Bércovich y Muñoz, 2022). En la región se observan varias brechas digitales de carácter y alcance diferentes (Bércovich y Muñoz, 2022; Castaño y otros, 2009), que constituyen un factor condicionante de las oportunidades de las mujeres (Bércovich y Muñoz, 2022; Castaño y otros, 2009; Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022). Se trata de brechas de acceso a la tecnología, brechas en cuanto a las habilidades para utilizarla, y brechas relacionadas con el uso especializado y el diseño de los servicios más avanzados en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, aspecto que se ha ido incrementando a medida que las tecnologías se vuelven más sofisticadas y costosas (UNESCO/EQUALS Skills Coalition, 2019; Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022). Los nudos estructurales de la desigualdad de género condicionan el acceso de las mujeres a las habilidades digitales, así como el uso y la apropiación de estas en todas sus dimensiones, e impactan en mayor medida en las mujeres de los quintiles más bajos, sobre todo en las zonas rurales.

De conformidad con el Objetivo 4 sobre educación inclusiva, equitativa y de calidad, y en particular con la meta 4.4 sobre la promoción de las competencias necesarias para acceder al trabajo decente, la UNESCO recoge datos sobre ocho competencias digitales (Bércovich y Muñoz, 2022). En los países en que se dispone de esos datos, menos de la mitad de la población cuenta con capacidades digitales y, cuando se trata de las actividades más complejas (como programar, configurar un *software* o dispositivos, o utilizar fórmulas en hojas de cálculo), la proporción de personas que declaran ser competentes es muy baja (menos del 9%), y se observa una mayor brecha de género que se encuentra reforzada por la escasa autopercepción de eficiencia académica de las mujeres en ciencias y matemáticas (Muñoz, 2019).

Esa situación perpetúa los patrones de discriminación y limita el desarrollo integral, en tanto que las habilidades tecnológicas son el medio para acceder a otros bienes. Entre esos bienes sociales se encuentra el acceso a las carreras relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, que permite incorporarse a los empleos vinculados con la economía digital y las tecnologías de frontera, así como también al desarrollo de las tecnologías exponenciales, en tanto que acelera y potencia la innovación y permite alcanzar niveles más elevados de desarrollo (CEPAL, 2020a, 2020b y 2021d). Garantizar el acceso igualitario de las niñas y las mujeres a las carreras del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas es un imperativo de los derechos humanos y una vía para avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres, a la vez que contribuye a las perspectivas científicas y de desarrollo sostenible de un país. No obstante, ese desarrollo debe plantearse en términos de que las tecnologías sean socialmente apropiadas, seguras y sostenibles, tanto desde el punto de vista ambiental como por su contribución a eliminar desigualdades de género, tal como se plantea en la Estrategia de Montevideo. De lo contrario, se seguirán manteniendo las brechas relacionadas con las habilidades digitales que hoy dejan peor posicionadas a las mujeres de América Latina y el Caribe respecto de sus pares hombres (véase el gráfico III.5).

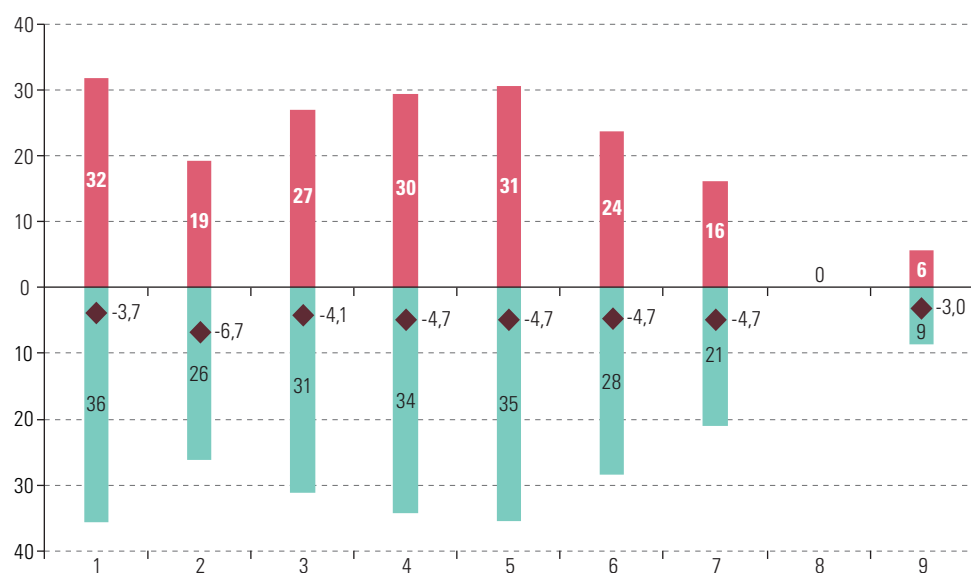
Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (5 países): proporción de personas con habilidades digitales, por tipo de habilidad y sexo, 2019
(En porcentajes)

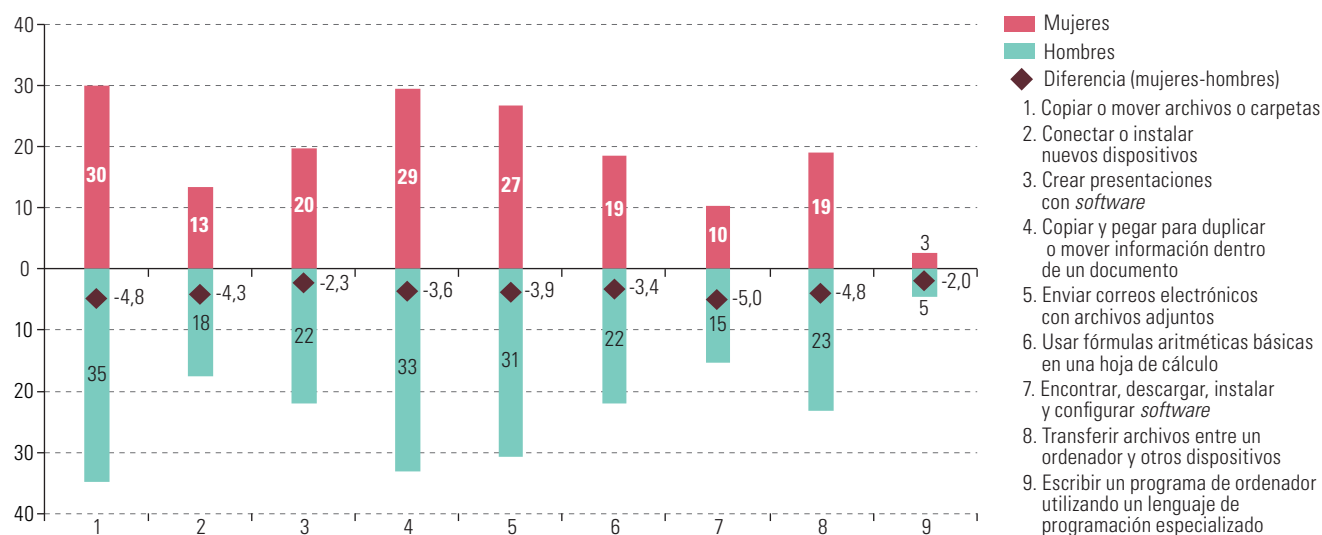
A. Brasil**B. Colombia****C. Cuba**

- Mujeres
■ Hombres
◆ Diferencia (mujeres-hombres)
1. Copiar o mover archivos o carpetas
 2. Conectar o instalar nuevos dispositivos
 3. Crear presentaciones con *software*
 4. Copiar y pegar para duplicar o mover información dentro de un documento
 5. Enviar correos electrónicos con archivos adjuntos
 6. Usar fórmulas aritméticas básicas en una hoja de cálculo
 7. Encontrar, descargar, instalar y configurar *software*
 8. Transferir archivos entre un ordenador y otros dispositivos
 9. Escribir un programa de ordenador utilizando un lenguaje de programación especializado

D. México



E. Perú



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

Nota: En la categoría 1, los datos de México y el Perú corresponden a 2018. En la categoría 9, los datos del Perú también corresponden a ese año.

En todos los países menos en Cuba, los datos muestran que el grado de habilidades declaradas por las mujeres es menor que el de los hombres. Esa brecha es particularmente destacable en el Brasil, aunque resulta significativa también en México y el Perú. Colombia muestra grados de equidad, mientras que, en Cuba, las mujeres están mejor posicionadas. En todos los casos, la proporción de personas que tienen competencias complejas, en particular escribir un programa de ordenador utilizando un lenguaje de programación especializado, es muy baja tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, y en ningún caso supera el 6%.

1. Segregación horizontal en el nivel superior en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas

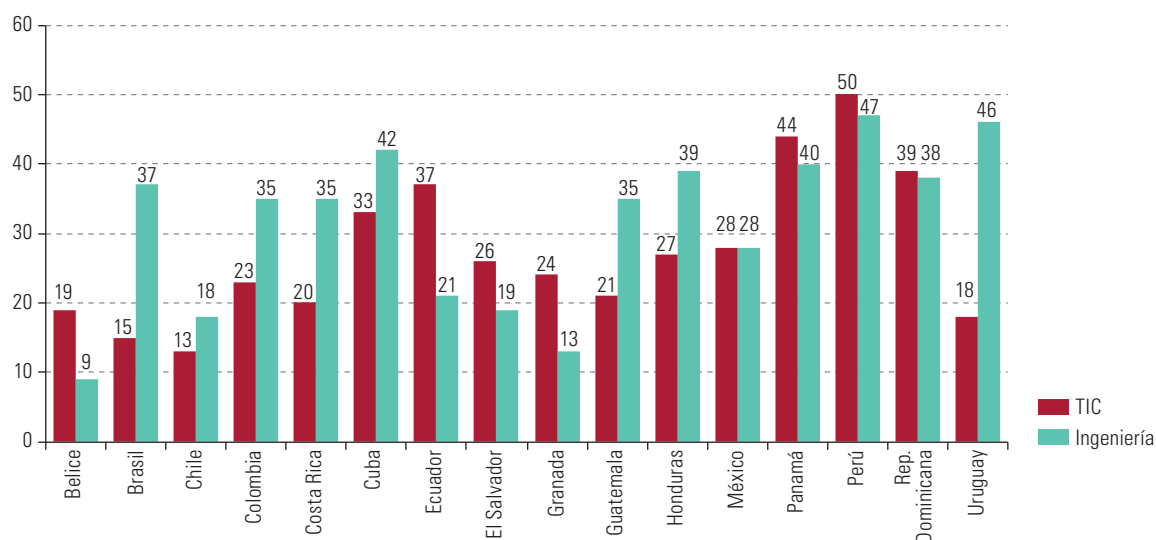
En el ámbito educativo, las brechas de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas empiezan a manifestarse en el nivel secundario y se profundizan en la elección de los campos de estudio en el nivel terciario. Si bien la mayor parte del estudiantado está constituido por mujeres, se observa un claro patrón de segregación de género por disciplina. En términos generales, las mujeres se concentran en las áreas de la educación, la salud, las ciencias sociales, las artes y las humanidades, y participan poco en las ingenierías y las tecnologías, lo que refuerza una marcada segregación horizontal.

En América Latina y el Caribe, menos del 30% de todas las personas que se gradúan de la educación terciaria lo hacen en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. En ese contexto, la subrepresentación de las mujeres en las carreras de estos campos es uno de los principales problemas y solo cuatro países de la región tienen una tasa de graduación femenina superior al 40% en estas carreras: Argentina, Belice, Panamá y Uruguay (CEPAL, 2019a).

Dentro de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, en el campo de las TIC y de las ingenierías, la industria y la construcción, que tradicionalmente se consideran como áreas masculinas, la participación de las mujeres es significativamente baja. De acuerdo con datos recopilados por la UNESCO, salvo algunas excepciones, como el Perú y Panamá, las mujeres constituyen menos del 40% de las personas graduadas en el sector de las TIC, y hay varios países en que esa proporción es menor, como Chile (12,7%), el Brasil (14,6%) y el Uruguay (17,7%) (UNESCO, 2022; Bello, 2020; Muñoz, 2021) (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (16 países): proporción de mujeres en el total de las personas graduadas de la educación terciaria en ingeniería y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Una nueva generación: 25 años de esfuerzos en favor de la igualdad de género en la educación", *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, París, 2020.

Nota: Última información disponible; porcentaje de mujeres graduadas en la educación terciaria según clasificaciones del Instituto de Estadísticas de la UNESCO: tecnologías de la información y las comunicaciones, e ingeniería, fabricación y construcción.

La iniciativa Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red INDICES) de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha recopilado datos acerca de los países de América Latina y estos dan cuenta de la misma tendencia. En los campos de la educación o la salud, la feminización de la matrícula excede el 70%, y en los de la educación y las artes, el 60%. En los campos de las TIC, y de las ingenierías, la industria y la construcción, por otra parte, la participación de las mujeres es muy escasa: menos del 18% en los primeros, y cerca del 31% en los segundos (Lugo e Ithurburu, 2019). Los promedios regionales ocultan diferencias significativas entre los países, toda vez que esos valores son más notorios en algunos de ellos, como en Chile, donde solo un 11,21% de quienes estudian en los campos de las tecnologías y las comunicaciones son mujeres, en el Brasil, donde esa proporción es de un 13,62%, en el Uruguay, donde el porcentaje asciende al 15,8%, y en la Argentina, donde las mujeres representan un 16,84%. Si bien en las ingenierías la participación es mayor, salvo algunas excepciones la proporción de mujeres no supera la tercera parte de la matrícula (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2

América Latina (10 países): participación de las mujeres en la matrícula de la educación superior, por campo de conocimiento, 2019
(En porcentajes)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Honduras	México	Panamá	Paraguay	Uruguay	América Latina
Educación	73,7	72,2	80,3	60,6	78,9	70,7	73,9	74,8	56,0	75,4	72,7
Salud y bienestar	75,2	71,1	75,8	67,7	67,3	73,8	67,7	76,4	--	76,3	71,6
Ciencias sociales, periodismo e información	86,4	66,8	62,8	70,9	69,9	70,7	66,7	68,4	--	67,3	66,5
Artes y humanidades	62,3	53,4	52,1	46,9	67,2	59,6	55,9	59,5	58,1	67,3	60,4
Administración de empresas y derecho	57,5	54,8	54,7	59,5	70,5	60,4	54,6	66,6	56,4	62,2	55,8
Servicios	53,0	60,7	49,0	50,3	39,3	48,1	49,2	54,9	--	38,1	53,4
Ciencias naturales, matemáticas y estadísticas	62,2	48,2	45,6	53,7	59,9	49,7	49,4	60,8	--	58,1	52,5
Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	50,1	50,3	53,1	46,7	51,9	29,0	41,4	43,7	56,4	50,5	47,7
Ingeniería, industria y construcción	33,8	33,5	20,2	32,2	41,1	35,9	29,3	38,4	44,5	40,8	30,8
Tecnologías de la información y las comunicaciones	16,8	13,6	11,2	20,8	31,9	28,4	23,7	29,5	38,6	15,8	18,0

Fuente: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Las brechas de género en la producción científica iberoamericana", *Papeles del Observatorio*, N° 09, Buenos Aires, 2018.

Nota: Los valores están coloreados según la participación de las mujeres en cada uno de los campos: el verde corresponde a una participación superior al 50%, el amarillo, a una participación de entre el 35% y el 50%, y el rojo, a una participación inferior al 35%.

Las respuestas a la pandemia han catalizado transformaciones en las formas de comunicación, educación, trabajo y consumo, y representan una gran oportunidad para potenciar los vínculos entre la educación y el trabajo en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, ya que este ha sido uno de los sectores que más se desarrolló a partir de la pandemia. Sin embargo, como se ha demostrado, ese es el campo en que las mujeres están más subrepresentadas, y los sesgos de género en el desarrollo tecnológico imponen límites a la innovación y a su apropiación (CEPAL, 2021a). Por ello, es preciso diseñar y aplicar políticas públicas destinadas a favorecer la transformación con perspectiva de género de las propias tecnologías, y a erosionar los nudos estructurales de la desigualdad.

2. Profesión académica y segregación vertical en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas

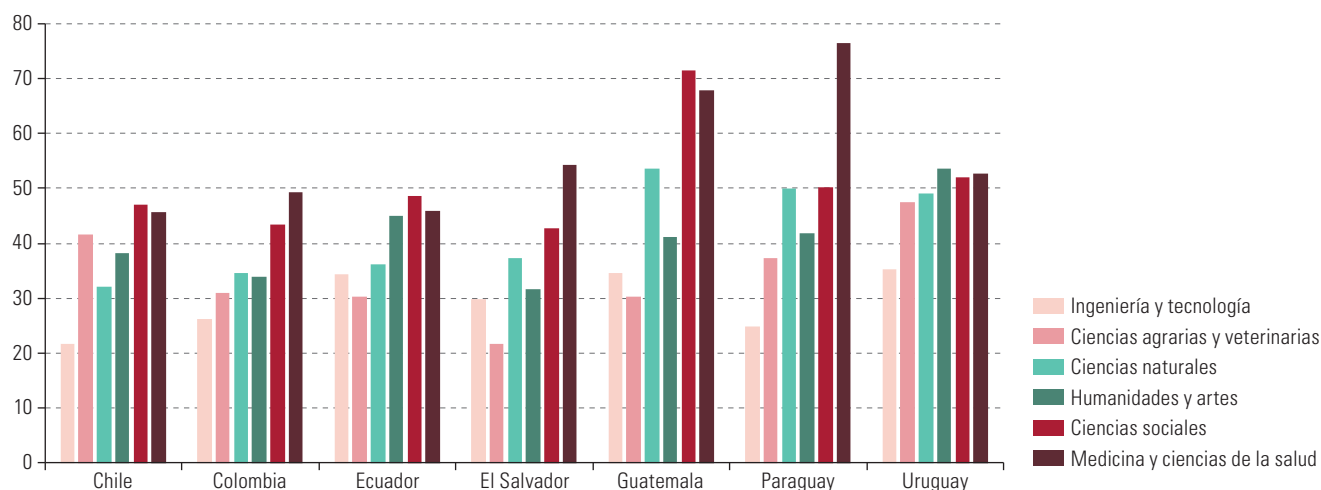
Las desigualdades de género observadas en el campo educativo se mantienen en las trayectorias académicas, donde existen brechas de género en varias dimensiones. Algunas pruebas de ello son la escasa participación de las mujeres en la investigación y el desarrollo (I+D), la presencia de sesgos de género en la cultura científica y en los propios contenidos científicos y tecnológicos, la menor producción científica de las mujeres (por ejemplo, la publicación de investigaciones académicas y la obtención de patentes), y su menor representación en puestos de liderazgo.

Si bien las mujeres son mayoría en los cuerpos académicos de docencia de la educación superior, ellas tienden a dedicar más tiempo a la enseñanza que a la investigación y tienen menos probabilidades de ocupar cargos de mayor jerarquía o puestos de liderazgo (rectoras y decanas de universidades). Asimismo, están subrepresentadas en las categorías más altas de la carrera de investigación (Bello, 2020). Esa diferenciación es aún mayor en las carreras del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. La representación de las mujeres disminuye a medida que se avanza en la profesión académica y, por tanto, la brecha de género se amplía cuanto mayor es el escalafón (Bello, 2020).

Para comprender la segmentación vertical y el panorama de las mujeres en la profesión académica, es necesario analizar la participación de estas en las actividades de I+D. En términos globales, se observa que en un tercio de los países de la región hay una cierta paridad de género, ya que la participación femenina en el conjunto de los investigadores es de entre el 48% y el 53% (UNESCO, 2022); el promedio de la región es de un 45,7% (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2021). No obstante, cuando se analizan las áreas del desarrollo investigativo, en el campo de la I+D la segregación se manifiesta profundamente. En promedio, las mujeres de América Latina están sobrerrepresentadas en los campos de la medicina y las ciencias de la salud, las ciencias sociales, las humanidades y las artes, pero solo constituyen algo más de un 25% de quienes investigan en el campo de la ingeniería y la tecnología (UNESCO, 2022) (véase el gráfico III.7). Si bien esa es la tendencia en la región, hay diferencias significativas por país.

Gráfico III.7

América Latina (7 países): participación de las mujeres en actividades de investigación y desarrollo (I+D), por campo de estudio
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), sobre la base de datos oficiales de los países.

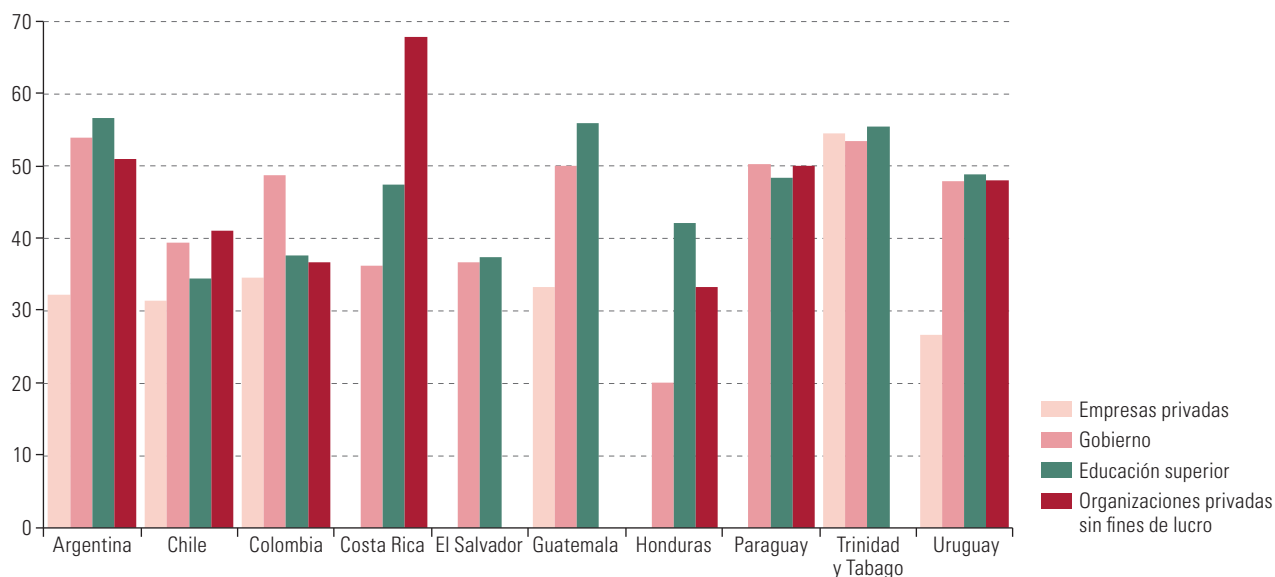
Nota: Los años considerados son: Chile, 2016; Colombia, 2017; Ecuador, 2014; El Salvador, 2018; Guatemala, 2018; Paraguay, 2018, y Uruguay, 2018.

Esta situación incluso se agudiza si se consideran únicamente a las personas que trabajan en I+D a tiempo completo (Bércovich y Muñoz, 2022). Los patrones culturales patriarcales están presentes en la ciencia a partir de jerarquías masculinas que reproducen los propios sesgos y contribuyen a la jerarquización de los procesos de producción y validación de los conocimientos científicos. Resulta imprescindible analizar cómo se crea el conocimiento, quiénes lo crean y para quiénes, y cómo se traducen esos sesgos en el empleo y la investigación en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Por ello no solo es pertinente analizar la participación cuantitativa de las mujeres en la ciencia, sino también examinar cómo impactan los sesgos de género en los mecanismos de acceso, selección y promoción en la carrera científica en los campos de la ciencia y la tecnología (Castaño y Webster, 2014; Bello, 2020), en los propios procesos de validación de los conocimientos a través de la comunidad de pares, y en la misma cultura científica.

Al profundizar el análisis desglosando por sector de ocupación, surgen otras brechas de género específicas. Se examina la segregación de género por sector de ocupación (educación superior, gobierno y empresas privadas), y se observa que las mujeres se encuentran muy subrepresentadas como investigadoras en los campos de la I+D de las empresas, sector donde los salarios suelen ser más elevados, en particular en el campo de las ingenierías y las TIC. También se detectan sesgos de género en los procesos de contratación, ascenso y compensación (Bello, 2020). En los centros públicos de I+D y en las universidades se registra la mayor paridad en todos los casos (Bello, 2020; Albornoz y otros, 2018) (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8

América Latina y el Caribe (10 países): participación (equivalente a tiempo completo) de las mujeres en actividades de investigación y desarrollo (I+D), por sector de contratación (En porcentajes)



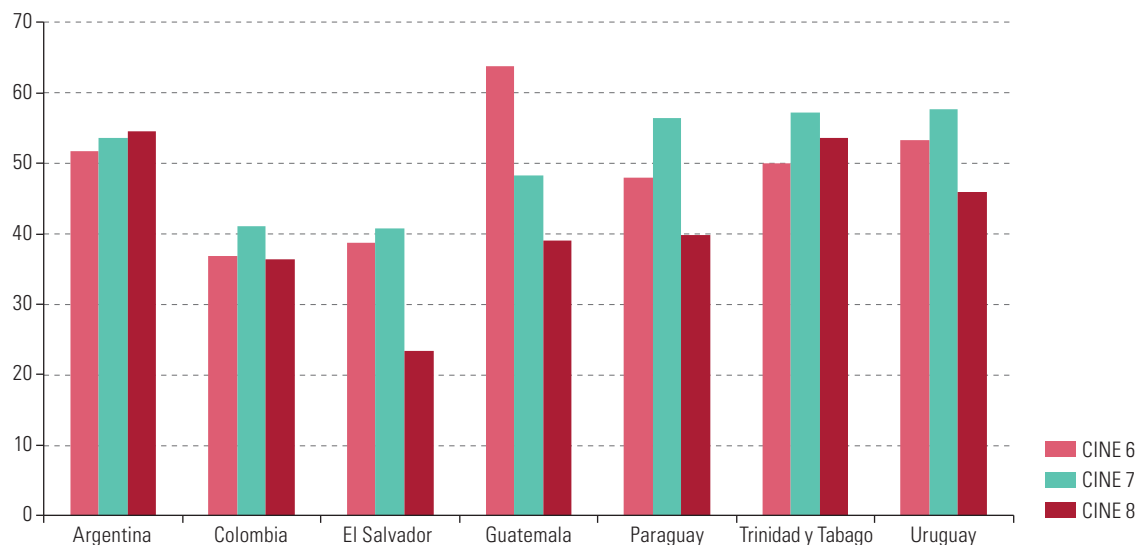
Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: Los años considerados son: Argentina, 2017; Chile, 2017; Colombia, 2017; Costa Rica, 2018; El Salvador, 2018; Guatemala, 2018; Honduras, 2017; Paraguay, 2018; Trinidad y Tabago, 2018; Uruguay, 2018.

Un indicador de progreso en la carrera académica es el título de doctorado (correspondiente al nivel CINE 8)⁷. Se observa una brecha importante entre los hombres y las mujeres a medida que avanzan en los niveles de posgrado. La proporción de mujeres investigadoras en relación con el total de investigadores (equivalente a tiempo completo) del nivel CINE 8 es baja en la mayoría de los países en que se informa sobre ese indicador: Colombia, 36,4%; El Salvador, 23,4%; Guatemala, 39,1%; Paraguay, 39,8%, y Uruguay 46%⁸. En la Argentina y Trinidad y Tabago, por otra parte, las mujeres son mayoría: 54,4% y 53,6%, respectivamente (UNESCO, 2022) (véase el gráfico III.9).

Gráfico III.9

América Latina y el Caribe (7 países): mujeres investigadoras en los niveles 6, 7 y 8 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), sobre la base de datos oficiales de los países

Nota: Los años considerados son: Argentina, 2018; Colombia, 2017; El Salvador, 2018; Guatemala, 2018; Paraguay, 2018; Trinidad y Tabago, 2018; Uruguay, 2018.

En algunos países, las brechas entre los hombres y las mujeres se profundizan en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Los casos más marcados son los de El Salvador y Colombia, donde la diferencia entre ambos grupos en el nivel de doctorado es de 20 y 14 puntos porcentuales, respectivamente. También son significativas las brechas en Chile y el Ecuador.

⁷ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) forma parte de la familia internacional de clasificaciones económicas y sociales de las Naciones Unidas, y permite acopiar y analizar datos comparables a nivel internacional de manera uniforme. Representa una clasificación de referencia que permite ordenar los programas educativos y sus respectivas certificaciones por niveles de educación y campos de estudio. El nivel CINE 6 corresponde a los programas de grado en educación terciaria o equivalente; el nivel CINE 7 corresponde a programas de nivel de maestría, especialización o equivalente, y el nivel CINE 8 corresponde al nivel de doctorado o equivalente.

⁸ El equivalente a tiempo completo (ETC) del personal de I+D es el cociente entre las horas trabajadas en I+D durante un año calendario y el total de horas que una persona suele trabajar en un año. Alguien que normalmente destina un 30% de su tiempo a I+D y el resto a otras actividades se considera como un 0,3 ETC. Para obtener más información sobre esta unidad de medida, véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Full-time equivalent (FTE) of R&D personnel" [en línea] <http://uis.unesco.org/en/glossary-term/full-time-equivalent-fte-rd-personnel>.

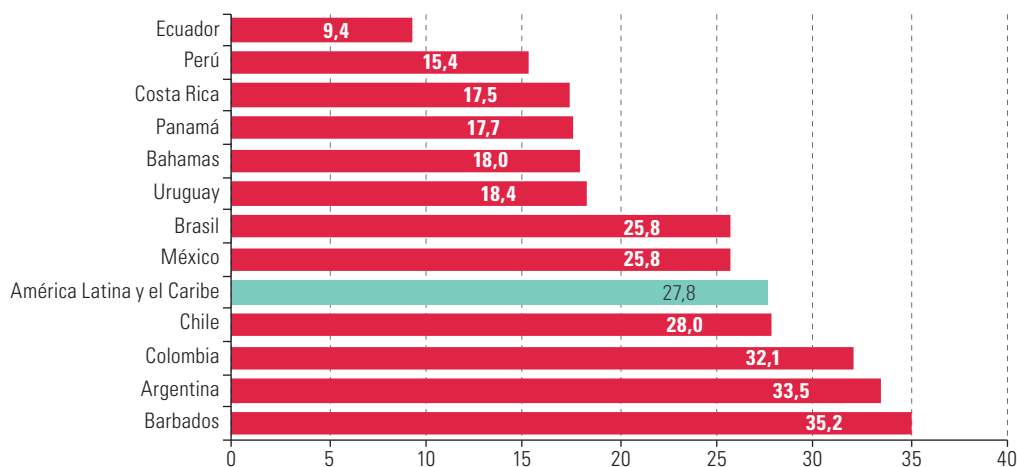
Otro indicador de progreso en la promoción de la carrera científica se basa en las producciones científicas. A nivel mundial, las mujeres publican menos trabajos que los hombres y es menos probable que sean las primeras o últimas autoras de un artículo⁹; además, las publicaciones escritas por mujeres son menos citadas (Bello, 2020). Si bien las mujeres de América Latina han avanzado hacia la paridad en cuanto a la autoría de las publicaciones científicas, el panorama esconde diferencias muy marcadas entre los países y las disciplinas (OEI, 2018). Las ciencias físicas y químicas, y las ingenierías, son los campos en que la participación de las mujeres entre quienes publican es inferior: su participación es del 38% y el 30% respectivamente. Entre 2011 y 2015, el porcentaje de mujeres en el total de autores de artículos científicos en Chile alcanzó el 38%; en Colombia, el 39%; y en México, el 38%; el Brasil, en tanto, fue el país en que el porcentaje de autoras fue mayor (49% del total) (López-Bassols y otros, 2018).

La pandemia de COVID-19 pudo haber tenido un impacto mayor en esta situación. Según el estudio realizado por la Universidad de Siena (Squazzoni y otros, 2021) a partir de un corpus de 2.329 revistas que publica la editorial académica Elsevier, la pandemia creó oportunidades no previstas de investigación como respuesta colectiva de la comunidad académica durante la primera ola. La producción de artículos académicos se incrementó notablemente, en especial en las áreas de la salud, impulsada por cambios en la gestión editorial de muchas revistas científicas, pero con un desbalance en favor de los hombres. En ese estudio se concluye que esa situación pudo haber creado desigualdades en la carrera académica, en particular para las mujeres jóvenes; un factor que podría explicar ese hecho es la mayor demanda de actividades de cuidado asumidas prioritariamente por las mujeres. Se prevé que esa situación pueda tener consecuencias en el desarrollo de sus carreras académicas. Eso también se ha constatado en una investigación sobre el impacto del COVID-19 en la educación superior en Iberoamérica (Marquina y otros, 2022).

Otra brecha que se detecta en cuanto a la participación de las mujeres en ciencia y tecnología —sobre todo en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas— surge como resultado de las barreras en la obtención de financiamientos significativos; también se evidencia en la subrepresentación de las mujeres en las universidades de prestigio. Las mujeres también se encuentran en desventaja en la composición de los cuerpos docentes en la categoría del profesorado universitario titular, lo que las sitúa en una posición desfavorable aún mayor en lo que respecta a las publicaciones científicas de alto impacto (CEPAL, 2019a). De igual manera, a nivel mundial las mujeres reciben becas más reducidas que los hombres y les resulta más difícil obtener capital de riesgo para crear empresas emergentes en ciencia y tecnología (Foro Económico Mundial, 2021; Bello, 2020).

La brecha de género también es significativa en cuanto a la transferencia tecnológica. Según datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre la participación de las mujeres en las actividades de patentamiento, las patentes de los países de América Latina y el Caribe en cuyo equipo inventor hay al menos una mujer representan menos de un 30% del total en promedio (López-Bassols y otros, 2018) (véase el gráfico III.10); a nivel internacional, la tasa de mujeres inventoras es de alrededor del 17% (Bello, 2020).

⁹ En los artículos de investigación del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, el nombre de los autores se ordena de acuerdo con su nivel de aporte. El primer autor es normalmente el que ha tenido la idea y ha participado en mayor medida en la investigación y en la redacción del documento, mientras que el último es quien coordina el proyecto o lo supervisa. Decir que una persona es el primer o el último autor denota la relevancia de su participación en la producción del conocimiento.

**Gráfico III.10**

América Latina y el Caribe (12 países): patentes en cuyo equipo inventor hay por lo menos una mujer, 2007-2016 (En porcentajes)

Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Nota: En el gráfico solo se incluyen los países que presentaron más de 40 patentes en el marco del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes durante el período 2007-2016.

Para reducir la segregación de las mujeres en la ciencia y la tecnología hay que aplicar políticas activas y marcos normativos que promuevan la igualdad de género en el ámbito científico y tecnológico. Ese esfuerzo implica incorporar la perspectiva de género en la investigación y fomentar la paridad de género en ámbitos relacionados con la distribución de cargos en los sistemas nacionales de ciencia y tecnología. Sin duda, la menor participación de las mujeres en las carreras de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas está vinculada con procesos educativos previos de los niveles básicos, donde se reproducen estereotipos de género y otros nudos estructurales de la desigualdad; por lo tanto, en las políticas que se apliquen se debe abordar la complejidad del tema en sus diversas dimensiones.

C. La educación técnica y profesional y la proyección de las mujeres en el mercado laboral: foco en los sectores de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas

Si bien se observa un incremento de la cantidad de estudiantes mujeres en la educación técnica superior y en la formación profesional, esto no se manifiesta en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas ni tampoco en el nivel secundario técnico. Las barreras de acceso a carreras tradicionalmente masculinizadas se relacionan con factores socioculturales que se remontan a los orígenes de la educación técnica profesional y a su vinculación con la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado en el contexto del desarrollo industrial. Los estereotipos de género que se reproducen en el diseño y el formato de las ofertas académicas, en el modelo pedagógico, en los contenidos curriculares, y en los métodos y recursos de enseñanza y aprendizaje en la educación técnica y profesional, en particular en las áreas vinculadas a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, profundizan la segregación. Las desigualdades vinculadas con las brechas en la inserción y promoción laboral de las mujeres graduadas de la educación técnica y profesional también son factores que inhiben el ámbito del mercado laboral en los sectores de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

La educación técnica y profesional es una modalidad de educación cuyos procesos de enseñanza y aprendizaje se encuentran estrechamente vinculados con el mundo del trabajo y la adquisición de capacidades profesionales relacionadas con el contexto socioproductivo. Los avances tecnológicos y la automatización de los procesos, impulsados por la pandemia, han incentivado la demanda de competencias en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. En los últimos tiempos, en los sistemas formativos en que se imparte la educación técnica y profesional, que están fuertemente ligados a contenidos prácticos y a problemas reales, se ha profundizado la formación por competencias, en particular por competencias relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, con el objeto de facilitar la inserción profesional, y dinamizar y potenciar el mundo del trabajo. El campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas suele asociarse con la educación académica tradicional, más que con la técnica y profesional, pero el diseño de programas de educación técnica y profesional vinculados con las tecnologías y las ingenierías se considera propicio para fomentar la inserción laboral y la continuidad hacia estudios superiores que permitan profundizar las capacidades y competencias y aumentar el grado de especialización de profesionales que aporten en esas áreas (Sevilla, 2021).

Según los datos de algunos estudios (Wolniak y Engberg, 2019, citado en Sevilla, 2021), las profesiones del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas ofrecen un mayor retorno en el mercado laboral, sin importar cuál sea el origen socioeconómico de los estudiantes. Por ello, la educación técnica y profesional en sus distintos niveles, pero sobre todo en esas áreas, tiene el potencial de impulsar la trayectoria laboral y educativa de las mujeres de la región, especialmente de las que pertenecen a los quintiles de ingresos más bajos. En ese sentido, la educación técnica y profesional es un aspecto relevante para el cambio estructural del estilo de desarrollo, pues se asocia con las capacidades de las personas y presenta un potencial transformador que también puede catalizar la autonomía económica de las mujeres por el nexo entre la educación y el trabajo. No obstante, los programas de educación técnica y profesional están muy segregados por género, y hay una serie de aspectos curriculares, organizacionales y culturales que impiden aprovechar el potencial de esa educación para proyectar a las niñas y las jóvenes en esas áreas (Sevilla, 2021).

Los estudios que se han realizado sobre la participación de las mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas han estado vinculados con la formación general o universitaria, y en ellos no se ha considerado de forma específica la educación técnica y profesional, donde las diferencias de género tienden a ser más evidentes debido a la acentuada feminización o masculinización de las áreas de estudio. En un informe publicado recientemente por la UNESCO, se advierte sobre la necesidad de profundizar en el estudio de los factores que obstaculizan y facilitan la participación y el desempeño de las mujeres en las áreas de la educación técnica y profesional relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (Sevilla, 2021).

En la región, la educación técnica y profesional por lo general se imparte en diferentes niveles que corresponden a las siguientes categorías CINE de la UNESCO: educación secundaria (según el país, CINE 2 y 3); educación postsecundaria no terciaria (CINE 4); educación terciaria (CINE 5, de ciclo corto, y CINE 6, programa de grado), y formación o capacitación profesional.

La participación de las mujeres en cada uno de esos niveles es dispar. En el nivel secundario, su participación es escasa, sobre todo en las carreras del sector industrial y en las vinculadas a las carreras de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. En el nivel técnico superior y la formación profesional, en cambio, esa tendencia se invierte en relación con la matrícula general, pero persisten las brechas de género en cuanto al tipo de carreras tradicionalmente masculinizadas.

Las amplias brechas de género en el nivel secundario de la educación técnica y profesional —que varían según la carrera, pero que en promedio significan que de cada 100 estudiantes solo 30 sean mujeres— pueden producirse por mecanismos individuales vinculados con la identidad social, la construcción de la propia identidad por parte de las y los adolescentes y la representación de género en esa etapa etaria, que influye en las elecciones vocacionales (CEPAL, 2021a). Eso responde también al origen mismo de la educación técnica y profesional, que a nivel social instaló estereotipos de género en la elección vocacional y la oferta educativa (Sepúlveda, 2017)¹⁰.

Si bien en algunos países se observa paridad de género en la matrícula de la educación técnica y profesional, las cifras esconden una gran heterogeneidad dentro de la oferta, ya que hay sectores que se consideran nichos profesionales feminizados que se vinculan principalmente con campos laborales en que la remuneración es baja o la proyección laboral es limitada en comparación con las ocupaciones de las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

En los últimos años, si bien se incrementaron las políticas e iniciativas gestadas desde los Ministerios de Educación u otros organismos públicos o privados para promover la inclusión de la perspectiva de género en la educación técnica y profesional como parte de las líneas de acción de los planes nacionales de igualdad de género y la política de transversalización, no se registran iniciativas específicas vinculadas con las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en la educación técnica y profesional. Las iniciativas vinculadas con esas áreas en ese tipo de educación más bien tienen por objeto fomentar las vocaciones científico-tecnológicas y promover el incremento progresivo de la participación de las mujeres en esos campos, principalmente en la educación terciaria.

A pesar de ello, la proporción de mujeres en la educación técnica y profesional de la región pone de manifiesto una fuerte segregación de género. Los hombres se concentran en programas vinculados a los sectores de la ingeniería, la manufactura y la construcción, mientras que las mujeres lo hacen en programas relacionados con los negocios, la educación y el cuidado de la salud (Sevilla, 2021). La matrícula del nivel secundario de la educación técnica y profesional correspondiente a los sectores de la industria, la producción y la tecnología es un ejemplo de ello, ya que, como se puede observar en el gráfico III.11, la participación promedio de las mujeres en esas áreas no supera el 30%.

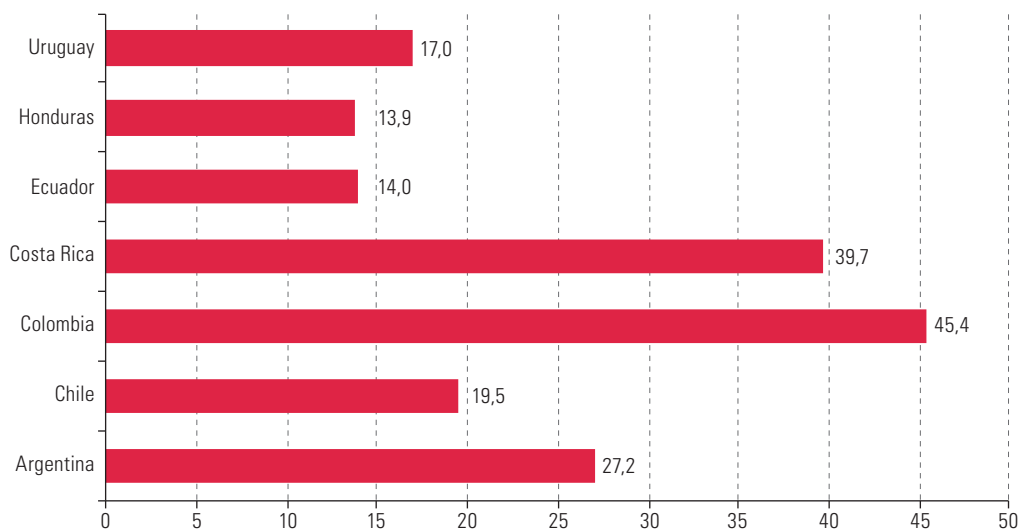
En el caso de Honduras, el Ecuador, el Uruguay, Chile y la Argentina, el nivel de participación de las mujeres en las ofertas del nivel secundario vinculadas con la industria, la producción y la tecnología es bajo; en el caso de Costa Rica y Colombia, por otro lado, se observan niveles más altos, considerando que la matrícula correspondiente al sector industrial solo representa alrededor del 20% de la matrícula total.

En lo que respecta a la participación de las mujeres en el total de la matrícula de algunos sectores seleccionados afines a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, se observa que en ningún caso esta supera el 30% en el sector de la metalmecánica y en el de la electricidad y la electrónica (véase el gráfico III.12). Según Sevilla (2021), el alto porcentaje de participación femenina en el sector de la construcción del Ecuador podría deberse a planes de estudio que están orientados hacia tareas menos masculinizadas, como el apoyo a la gestión administrativa de las obras y los proyectos de construcción.

¹⁰ Para obtener más detalles sobre el contexto histórico, la evolución de la educación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, y el origen de las desigualdades entre los hombres y las mujeres en esta modalidad de enseñanza, véase Sepúlveda (2017).

Gráfico III.11

América Latina
(7 países): proporción
de mujeres en el total
de la matrícula de la
educación técnica y
profesional de nivel
secundario en el
área de la industria,
la producción y la
tecnología, años
seleccionados
(En porcentajes)

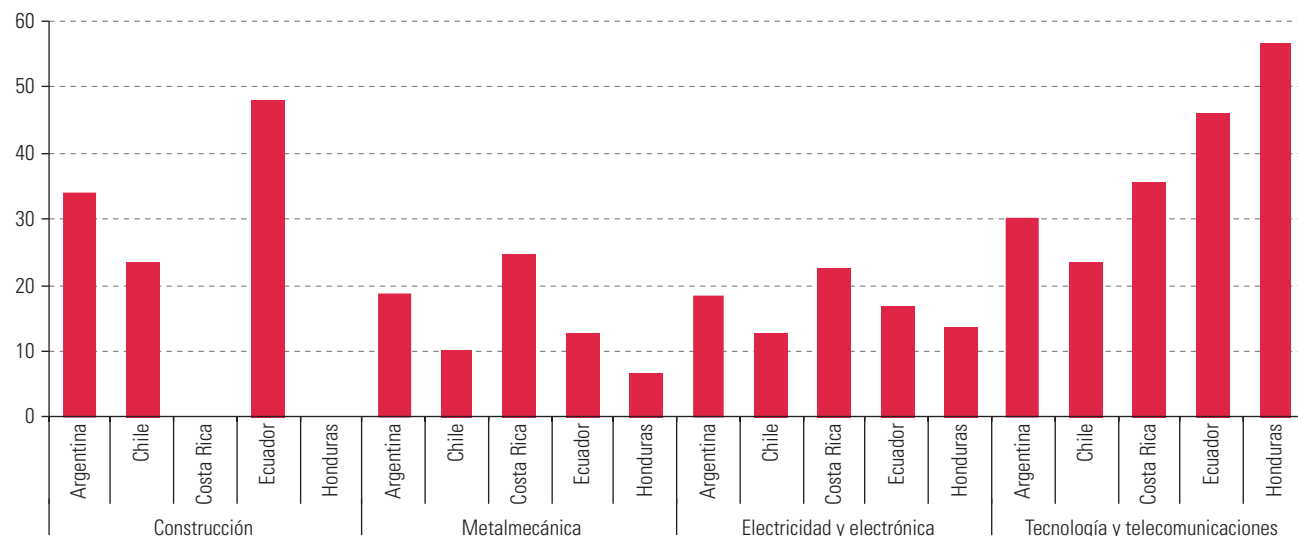


Fuente: M. Sevilla, "La educación técnico-profesional y su potencial para mejorar la trayectoria educativa y laboral de las mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas: una revisión regional", *serie Asuntos de Género*, N° 160 (LC/TS.2021/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021; Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET); Ministerio de Educación de Chile; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT); S. García, "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador", *serie Asuntos de Género*, N° 156 (LC/TS.2019/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019; L. Rivero, "Educación técnico profesional en Uruguay: aproximación de análisis de aspectos clave bajo una mirada con enfoque de género", *Informe de consultoría*, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de las Mujeres/Consejo de Educación Técnico Profesional (CEPAL/INMUJERES/Ceducación técnica y profesional), 2019, inédito.

Nota: Los años considerados son: Argentina, 2021; Chile, 2019; Colombia, 2019; Costa Rica, 2020; Ecuador, 2017; Honduras, 2017, y Uruguay, 2018.

Gráfico III.12

América Latina y el Caribe (5 países): proporción de mujeres en el total de la matrícula de algunos sectores seleccionados afines al campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas
(En porcentajes)



Fuente: M. Sevilla, "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), 2021; Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET); Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT); S. García, "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador", *serie Asuntos de Género*, N° 156 (LC/TS.2019/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Nota: Los años considerados son: Argentina, 2021; Chile, 2019; Costa Rica, 2020; Ecuador, 2017 y Honduras, 2017.

Dentro de los países también se registran disparidades de género en función de la distribución regional de la oferta de educación técnica y profesional en general, y de áreas vinculadas a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en particular. En el caso de la Argentina, por ejemplo, si bien se observa que casi un 20% del estudiantado del sector de la metalmecánica está integrado por mujeres, en algunas regiones del país esa participación no llega al 10% (INET, 2021). De ahí la necesidad de reforzar el compromiso de los Estados con la promoción de políticas públicas destinadas a incentivar el cierre de las brechas y a proyectar a las mujeres en diversos sectores del mercado laboral, como los de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, considerando las necesidades y disparidades subnacionales.

La oferta académica de la educación técnica y profesional centrada en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas está muy segregada por género tanto en los aspectos curriculares como en los organizacionales y culturales (Sevilla, 2021), aspectos que dan cuenta de obstáculos persistentes en tanto nudos estructurales vinculados a la desigualdad de oportunidades en detrimento de las mujeres (véase el diagrama III.1). Desde esa perspectiva se pueden analizar los factores que inciden en las barreras y los obstáculos que afectan la trayectoria educativa de las niñas y las mujeres en la educación técnica y profesional a nivel regional, en particular en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

Desde sus orígenes, las ofertas educativas de la educación técnica y profesional se segmentaron en función de la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado a partir del incipiente proceso de industrialización. Con ese objetivo, la educación técnica y profesional estuvo orientada hacia la formación de trabajadores hombres, y de mujeres capacitadas en artes y oficios vinculados con los trabajos manuales y las tareas del hogar (Sepúlveda, 2017). A partir de esa concepción, se identifican como nudos estructurales de la desigualdad de género en la educación técnica y profesional tanto la carga de trabajo doméstico y de cuidados como la socialización de género ejercida por la familia y los actores del sistema educativo, que actúan como barreras en la formación de las mujeres que estudian en la educación técnica y profesional, y en la trayectoria de las que egresan de ella.

Los patrones culturales patriarcales afectan la elección vocacional de las mujeres en cuanto a las carreras de la educación técnica y profesional, y llevan a que estas estén subrepresentadas en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Esto se debe, en gran medida, a los estereotipos vinculados con el cuerpo y las capacidades diferentes de los hombres y las mujeres con respecto a la fuerza física que demanda el desempeño profesional en los sectores afines a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (en particular, en los sectores industriales relacionados con la construcción y la metalmecánica). Los principales factores asociados con esta subrepresentación femenina son de índole sociocultural e individual: los primeros se deben al impacto de las representaciones socioculturales vinculadas a la probabilidad de éxito de las mujeres en su desempeño profesional frente a los estereotipos que relacionan lo femenino con la amabilidad y la sensibilidad, y sugieren que esas características son incompatibles con los campos ocupacionales tradicionalmente dominados por los hombres (como los de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas); los segundos se vinculan con aspectos biológicos, psicológicos, socioculturales y contextuales que influyen en la elección de las carreras de esos campos (Sevilla, 2021).

Las prácticas lingüísticas y extralingüísticas (en tanto códigos culturales) que usualmente se utilizan en el ámbito de la educación técnica y profesional también constituyen un obstáculo. Se destacan tres aspectos particulares de esa modalidad. En primer lugar, los términos “mujer” o “género” están prácticamente ausentes de

los contenidos curriculares de los planes y programas de estudio. En segundo lugar, en el lenguaje visual a través del cual se comunica y se promociona la oferta educativa de la educación técnica y profesional se asocian imágenes de hombres a las carreras que tradicionalmente se consideran masculinas (las vinculadas con la división sexual del trabajo del siglo pasado), y se emplea iconografía femenina para promocionar la oferta relacionada con elecciones que se consideran exclusivas de las mujeres (por ejemplo, el diseño de indumentaria). Finalmente, los nombres de las titulaciones de las carreras de educación técnica y profesional se expresan en masculino, a saber, “técnico en...” (Bloj, 2017).

Esa fuerte persistencia de los estereotipos de género en la elección vocacional y en la oferta educativa de la educación técnica y profesional reproduce la segregación. Las representaciones de género de las madres y los padres respecto a las actividades que las mujeres no pueden desempeñar o desempeñarían de manera deficiente (Buquet y Moreno, 2017) influyen en las vocaciones científico-tecnológicas de las estudiantes. En diversos estudios regionales se pone de manifiesto que esas representaciones y estereotipos de género en las estructuras familiares inciden en las decisiones individuales de las estudiantes a la hora de acceder a carreras de educación técnica y profesional del área de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y de permanecer en ellas. Asimismo, en los estudios se demuestra que en la matrícula de la educación técnica y profesional de nivel medio hay 2 mujeres cada 20 hombres en promedio, y que la brecha es aún mayor en el nivel superior no universitario (Sevilla, 2021).

Otros estudios permiten concluir que las estudiantes que, pese a todos los obstáculos, sí optaron por carreras técnico-profesionales, atribuyen su decisión a los siguientes factores: la motivación o los incentivos propiciados por familiares hombres (padres, tíos, hermanos o novios); el aliento o mandato familiar de incorporarse a la actividad productiva de la familia, o a continuarla o heredarla; la expectativa de incorporación temprana al mercado de trabajo; la trayectoria destacada de mujeres que son tomadas como modelos a seguir, o el buen desempeño en la temprana edad en materias vinculadas a las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (García, 2019).

Más allá de los avances regionales vinculados con el acceso de las mujeres a la educación técnica y profesional, y a su participación en ella, aún persisten fuertes patrones socioculturales discriminatorios que reproducen la desigualdad de género. Eso se manifiesta en los entornos de formación hostiles para las mujeres en ámbitos masculinizados, como la discriminación de las mujeres egresadas de la educación técnica y profesional en la inserción y la transición laborales.

Los modelos educativos en la educación técnica y profesional resultan reactivos a la diversidad de género, tanto en lo que atañe al formato escolar, la organización del tiempo, y los espacios y agrupamientos, como en su relación con las tareas de cuidado que llevan a cabo las mujeres. En la cultura institucional y en los recursos para la enseñanza y el aprendizaje (equipamiento e infraestructura escolar), se observan formas de discriminación vinculadas con estereotipos de género sobre la fuerza física de los hombres y la debilidad de las mujeres, así como ambientes hostiles o de acoso en las aulas (en particular en las carreras eminentemente masculinas donde el ratio de subrepresentación femenina es de 2 a 20) que promueven la deserción o ponen a las mujeres en situación de tener que hacerse respetar por sus compañeros hombres (Buquet y Moreno, 2017).

La modalidad de las prácticas profesionales, componente central del modelo educativo de la educación técnica y profesional, también se presenta como un obstáculo. La escasa presencia de mujeres en las prácticas parece estar relacionada con la escasa participación de estas en los puestos directivos o en los cargos científico-tecnológicos de los ámbitos donde se practica, donde se observan estereotipos de género y

segmentación de las tareas que se asignan a las practicantes mujeres, así como resistencia de las empresas a recibir practicantes del sexo femenino (García, 2019).

A la vez, esos ámbitos de formación refuerzan los nudos estructurales de desigualdad de género vinculados con la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público y privado con predominio masculino, y la valoración desigual de las capacidades técnicas de las mujeres y los hombres, ya que, a igual formación, el trato y las oportunidades son desiguales. Esto se reproduce en las instituciones de educación técnica y profesional a través de los roles docentes y directivos con predominio masculino. Los marcos regulatorios de cada uno de los niveles refuerzan ese nudo estructural, ya que la normativa vinculada al acceso a los cargos y a la promoción (tanto en la enseñanza como en los puestos directivos) exige que se cuente con el título técnico y, por tanto, produce una retroalimentación en las especialidades técnicas donde la mayoría de los estudiantes y los docentes son hombres, y eso impide reducir la brecha de género en esos puestos (Muñoz, 2019; Bloj, 2017).

Por último, la discriminación de las mujeres egresadas de la educación técnica y profesional en la inserción y la transición laborales, la reproducción de las brechas al insertarse en el mercado de trabajo (participación, ocupación, desocupación y salarios, entre otros), y la vinculación con el trabajo doméstico y las tareas de cuidado, que afecta tanto a quienes se encuentran dentro del mercado laboral como a quienes están fuera de él, constituyen otro nudo estructural de desigualdad de género en la educación técnica y profesional, ya que perpetúan la desigualdad y la pobreza de las mujeres egresadas (Muñoz, 2019).

Cabe destacar que desde los años noventa se comenzaron a poner en práctica programas regionales destinados a aumentar la participación de las mujeres en la educación técnica y profesional con el objetivo de generar autonomía económica e incrementar las oportunidades de empleo. Un ejemplo fueron los programas regionales promovidos por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), a saber: el Programa Regional de Promoción de la Participación de la Mujer en la Formación Técnica y Profesional, 1991, y el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina (FORMUJER), 1998, que incluía, entre otras acciones, un plan de becas para la formación profesional de mujeres en situación de pobreza. Como resultado de la evaluación de esas experiencias se formuló una recomendación en que se proponía que en la región se profundizara la perspectiva de género en la formación de los formadores e instructores de la modalidad. La expectativa que subyacía a esa recomendación apuntaba a incidir positivamente en los procesos de formación de las instituciones de educación técnica y profesional, tanto desde el punto de vista de los materiales didácticos como de las metodologías de enseñanza, respetando la diversidad.

Se destaca la iniciativa que hubo en varios países de la región, donde se comenzaron a aplicar políticas y programas de género en la modalidad de educación técnica y profesional, en general como parte de los planes nacionales de igualdad (véase el apartado E). En ese sentido, se han impulsado diversas iniciativas orientadas a reducir las brechas de género y a erradicar los estereotipos en la modalidad: el Ministerio de Educación del Ecuador elaboró una *Guía para la transversalización de la perspectiva de género en la gestión operativa de la educación técnica en el Ecuador*; el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) de la Argentina preparó una *Guía de orientación para el diseño de prácticas profesionalizantes con perspectiva de género*, y realiza estudios de seguimiento de las estudiantes y egresadas de la educación técnica y profesional, lo que incluye una Encuesta Nacional de Trayectoria de Estudiantes (ENTrE); en Chile también se han hecho estudios sobre las trayectorias educativas y laborales de las estudiantes de la educación media técnica y profesional.

Es necesario fortalecer y profundizar esas políticas, y disponer de sistemas de información de la trayectoria educativa y laboral de las estudiantes y egresadas, a fin de eliminar la segregación laboral de género y promover la inserción de las mujeres en sectores de alta productividad, fortaleciendo estrategias en la educación técnica y profesional, en particular mediante propuestas vinculadas a las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Dado que la educación técnica y profesional es un ámbito clave para proyectar a las mujeres en el mundo del trabajo en esos sectores, y dado que puede potenciar la autonomía económica, resulta fundamental transformar los sistemas formativos de esa modalidad de educación desde una perspectiva de género, de manera de impulsar las trayectorias educativas y laborales en áreas consideradas tradicionalmente masculinas, y de superar las brechas de acceso a empleos y de promoción en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y en los sectores dinamizadores de la economía.

D. Inserción y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo: los avances en el acceso a la educación no se traducen en condiciones de igualdad laboral

Las desigualdades de género que se originan en el nivel primario y secundario de la educación inciden en la elección de campos de estudio a nivel terciario, así como también en la posterior inserción y trayectoria de las mujeres en el mercado de trabajo. Ese proceso se manifiesta en la marcada segregación laboral de género, donde las mujeres tienden a concentrarse en sectores asociados a condiciones laborales más precarizadas, con salarios bajos, así como también en sectores relacionados a los cuidados, como la salud y la enseñanza. El impacto de la pandemia en el mercado laboral y la contundente salida de las mujeres del empleo remunerado puso en evidencia los nudos estructurales de la desigualdad de género y, en particular, la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, que recaen en forma desproporcionada sobre las mujeres. Para avanzar hacia una recuperación transformadora y con igualdad, las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y particularmente las tecnologías, son una gran oportunidad para alcanzar el desarrollo sostenible y la igualdad de género, como se plantea en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Sin embargo, es imperativo que en las respuestas de política pública se atiendan los nudos estructurales de la desigualdad de género.

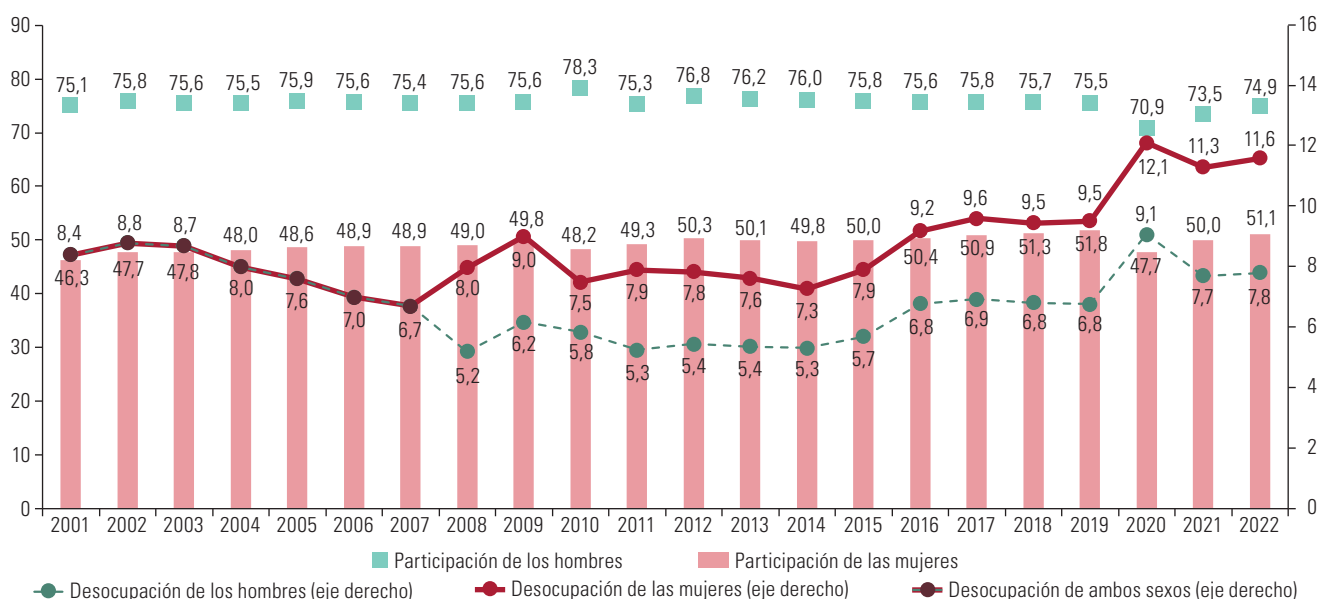
Las brechas de género que empiezan a aparecer en el nivel primario y secundario de la educación se manifiestan con claridad en la elección de campos de estudio en el nivel terciario y, más adelante, en la inserción y la trayectoria laboral de las mujeres. La persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género son un factor clave en el desarrollo de esas trayectorias, y sus efectos ya se expresaban antes de la pandemia en la sobrerrepresentación de las mujeres en los empleos informales y en los sectores de menor productividad, en las brechas salariales y, en general, en la menor participación femenina en el mercado laboral.

La pandemia y su impacto interrumpieron el lento avance que se había logrado en materia laboral en las últimas décadas. En 2019, la tasa de participación de las mujeres

en el mercado de trabajo de América Latina era del 51,8%, frente al 75,5% en el caso de los hombres, y la tasa de desocupación era del 9,5%, 2,7 puntos porcentuales más que la de los hombres (6,8%) (véase el gráfico III.13). La pandemia ocasionó una contundente salida de las mujeres del mercado laboral: en 2020, la tasa de participación de estas cayó al 47,7%, lo que supuso un retroceso de 18 años en la participación laboral femenina. Si bien se ha proyectado que esa cifra alcanzará el 51,1% en 2022, eso aún significa que una de cada dos mujeres no participa plenamente en el mercado laboral, lo que constituye un obstáculo fundamental en el avance hacia su autonomía económica (CEPAL, 2022c y 2022e).

Gráfico III.13

América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución de la participación laboral y la desocupación, por sexo, 2001-2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago, 2022; sobre la base de cifras oficiales de los países.

Nota: Se incluyen proyecciones de 2022 utilizando los datos del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022*.

^a 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). En las cifras de 2019 no se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

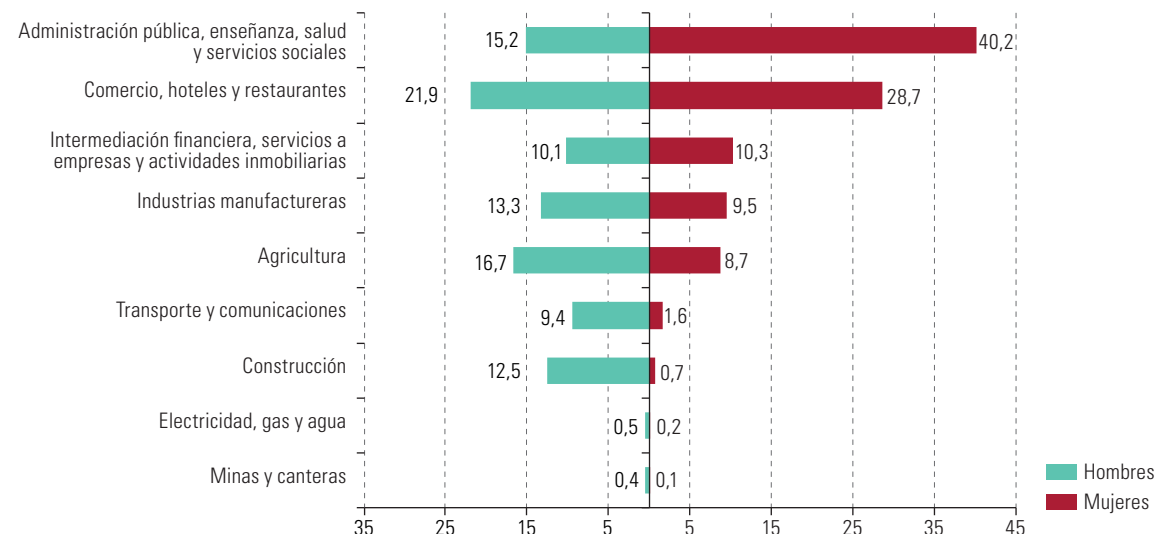
La contundente salida de las mujeres del mercado laboral se vincula en particular con dos situaciones: por un lado, la marcada segregación laboral de género, dado que varios de los sectores productivos más afectados por la pandemia han sido justamente aquellos en que hay una gran sobrerrepresentación femenina, y, por otro lado, la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que recae desproporcionadamente en las mujeres y que se vio incrementada por las medidas de confinamiento, el cierre de los establecimientos educativos y otras medidas destinadas a afrontar la crisis sanitaria.

La segregación laboral en la región da cuenta de una gran concentración de mujeres en los sectores del comercio, así como en los asociados al cuidado (enseñanza, salud, asistencia social y empleo doméstico) (Vaca-Trigo, 2019) (véase el gráfico III.14). Esos sectores están vinculados con una elevada incidencia de trabajo a tiempo parcial y salarios relativamente bajos (Vaca-Trigo, 2019).

Gráfico III.14

América Latina y el Caribe (10 países)^a: distribución de la población ocupada por sector de actividad económica, por sexo, alrededor de 2021

(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

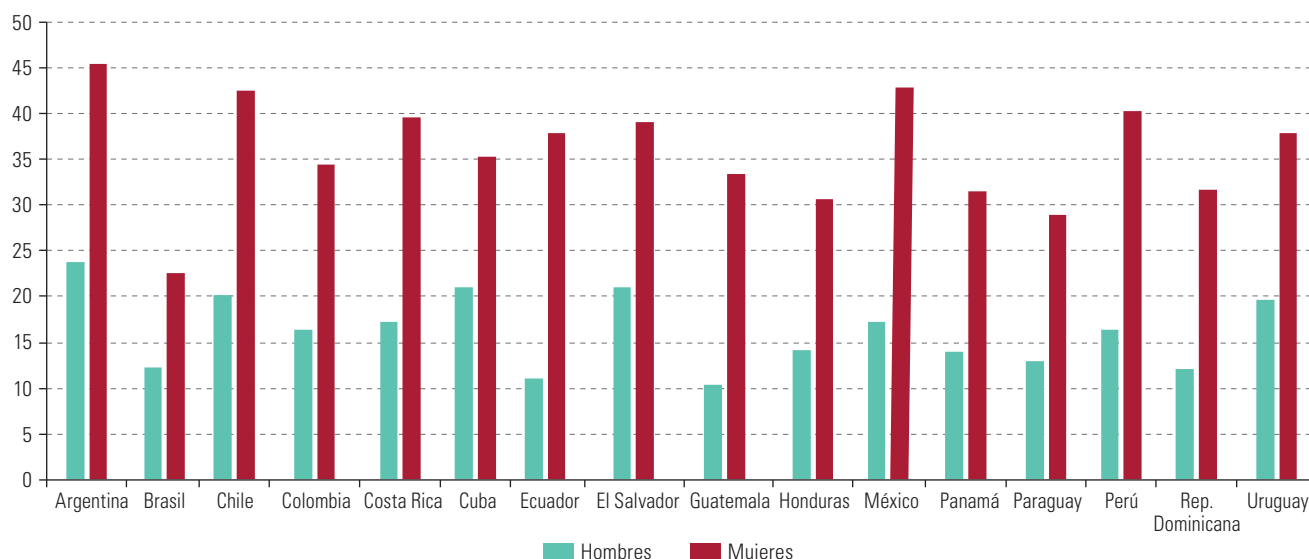
La pandemia tuvo un impacto significativo en el turismo, el comercio, la industria manufacturera y el servicio doméstico, ya que esos sectores sufrieron más pérdidas en cuanto al volumen de producción y al empleo (Bidegain, Scuro y Vaca Trigo, 2020). Además, en esos sectores se concentra alrededor de un 56,9% del empleo de las mujeres y un 40,6% del de los hombres de América Latina, y un 54,3% del empleo femenino y un 38,7% del empleo masculino en el Caribe (CEPAL, 2021b). En los sectores muy feminizados de la salud y la enseñanza, hubo que afrontar una intensificación de la jornada laboral, con nuevas demandas y una gran exposición al contagio.

Por otro lado, durante la pandemia las mujeres han enfrentado un incremento desbordante de sus labores, en desmedro de su salud física y mental, de sus proyectos laborales, de sus espacios personales y de su autonomía en general (CEPAL, 2021b). Esa situación está estrechamente vinculada con la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, que constituye uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género más persistentes en la región y que lleva a que las mujeres asuman una mayor carga de labores y responsabilidad en ese ámbito. El rol sistémico del trabajo de cuidado no remunerado no se visibiliza y tiene un fuerte impacto en la autonomía de las mujeres, sobre todo en la económica. La información de las encuestas de uso del tiempo en la región ofrece un panorama muy claro sobre esta situación. Cada semana, las mujeres de la región dedican entre el doble y el triple de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (véase el gráfico III.15).

Además de los patrones culturales patriarcales, la estratificación socioeconómica de la región y la falta de oferta de servicios públicos de calidad hacen que esta realidad afecte en mayor medida a los hogares de menores ingresos, ya que estos encuentran más dificultades para organizar los cuidados y no pueden comprar en el mercado bienes y servicios que contribuyan a disminuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados. En promedio, las mujeres del primer quintil dedican hasta cerca del 40% de sus horas de trabajo a las tareas domésticas, y la asignación temprana de esas tareas a las niñas profundiza las brechas al dificultar el acceso a la educación y a trabajos de mejor calidad (véase el gráfico III.16) (CEPAL, 2019a).

Gráfico III.15

América Latina (16 países): tiempo promedio que la población de 15 años de edad y más destina al trabajo no remunerado por semana, por sexo y país
(En número de horas)

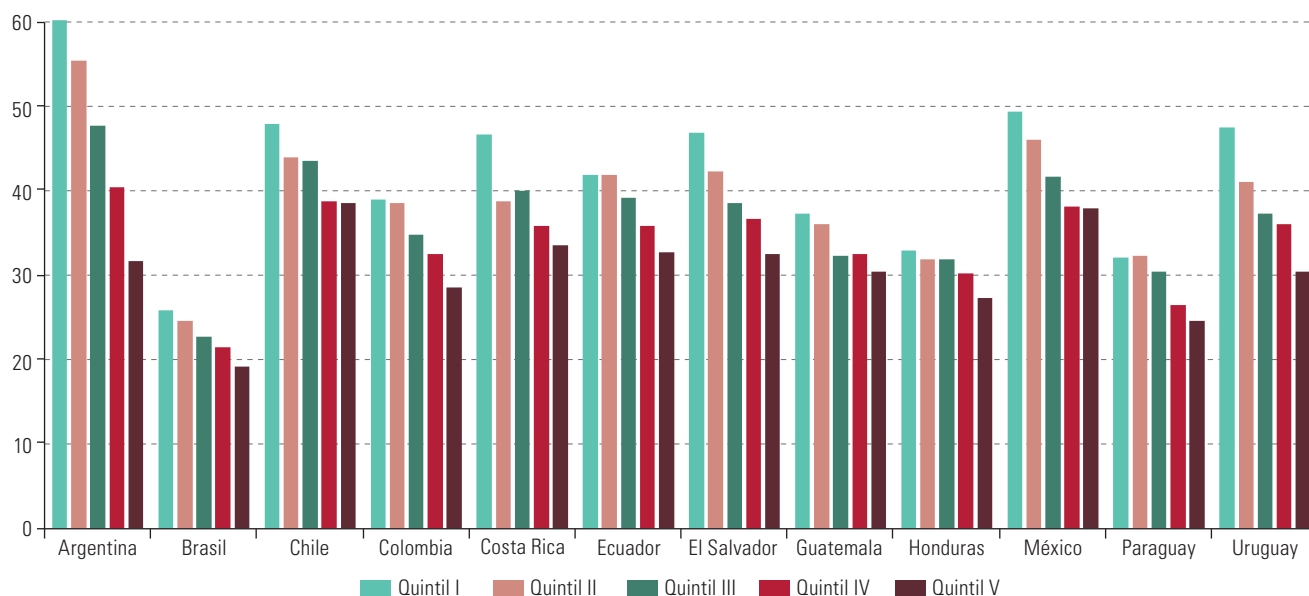


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

Nota: Los años considerados son: Argentina, 2013; Brasil, 2019; Chile, 2015; Colombia, 2017; Costa Rica, 2017; Cuba, 2016; Ecuador, 2012; El Salvador, 2017; Guatemala, 2019; Honduras, 2009; México, 2019; Panamá, 2011; Paraguay, 2016; Perú, 2010; República Dominicana, 2016, y Uruguay, 2013.

Gráfico III.16

América Latina y el Caribe (12 países): tiempo promedio semanal que las mujeres dedican al trabajo no remunerado, por quintil
(En número de horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

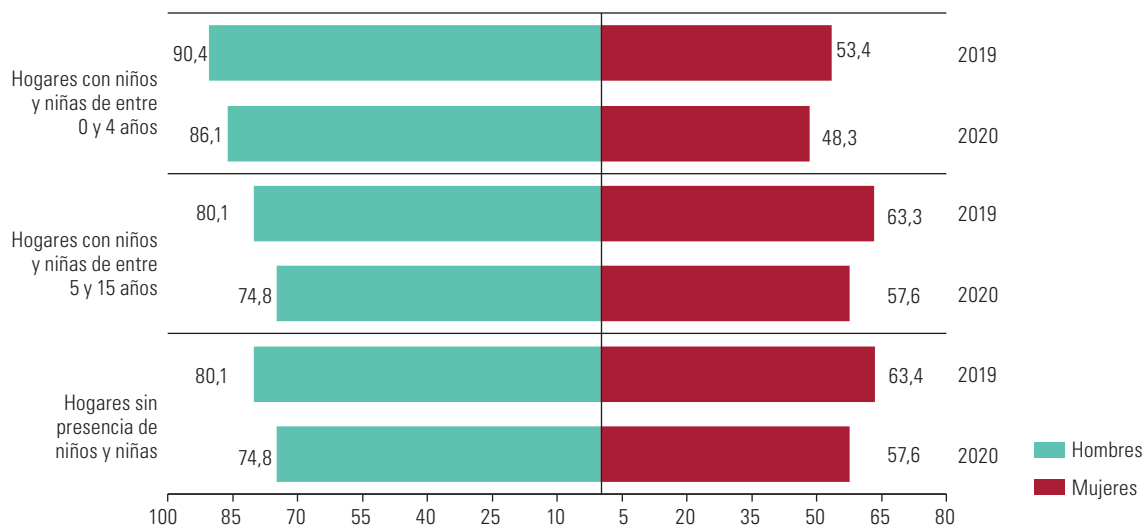
Nota: Los años considerados son: Argentina, 2013; Brasil, 2019; Chile, 2015; Colombia, 2017; Costa Rica, 2017; Ecuador, 2012; El Salvador, 2017; Guatemala, 2019; Honduras, 2009; México, 2019; Paraguay, 2016, y Uruguay, 2013.

En el marco de la pandemia de COVID-19 se puso de manifiesto la centralidad del trabajo doméstico y de cuidados, que se incrementó tanto para los hombres como para las mujeres. También quedó demostrada la insostenibilidad de la actual organización social de los cuidados, en tanto fueron las mujeres quienes asumieron la mayor carga de cuidados en los hogares. En un estudio que la Oficina Regional de las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres, 2021) realizó en Chile, Colombia y México durante el segundo semestre de 2020, se dio cuenta de que el porcentaje de mujeres que sobrellevaba un aumento de las tareas de enseñanza y capacitación dirigidas a las niñas y los niños era superior al de los hombres, y que la brecha promedio entre ambos sexos era de 12,3 puntos porcentuales en los tres países. Además, el tiempo dedicado a la alimentación, la limpieza y el juego con las niñas y niños se incrementó en mayor proporción entre las mujeres que entre los hombres, con una diferencia porcentual de 8,4 puntos porcentuales (ONU-Mujeres, 2021; CEPAL, 2022c).

El cierre de los centros educativos y de cuidado afectó en mayor medida a las mujeres y a los hogares con niñas y niños de entre 0 y 4 años, cuyo nivel de ocupación disminuyó un 11,8%. A su vez, las mujeres de entre 20 y 59 años pertenecientes a esos hogares eran las que presentaban menores tasas de ocupación antes de la pandemia (53,4%) (véase el gráfico III.17).

Gráfico III.17

América Latina (13 países)^a: tasa de ocupación y variación del nivel de ocupación de la población de 20 a 59 años perteneciente a hogares con y sin niños y niñas de 0 a 15 años, por sexo, 2019-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

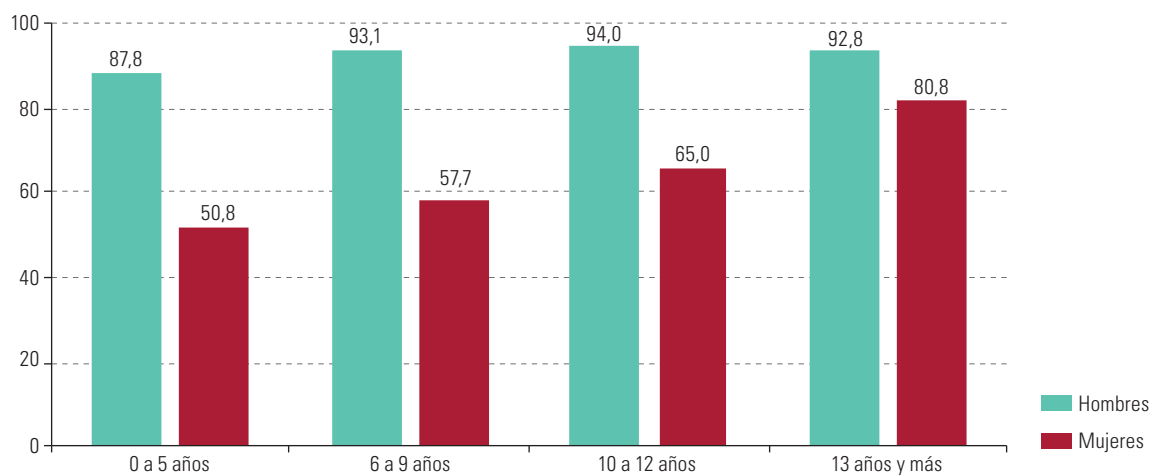
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En un escenario de fuerte segregación y segmentación laboral de género, la educación es un factor que incide en gran medida en el ingreso de las mujeres al mercado laboral. La diferencia entre la participación laboral de los hombres y las mujeres con 5 años de estudios o menos es de 37 puntos porcentuales, pero esa diferencia se reduce a 12 puntos en el caso de los hombres y las mujeres que tienen más de 13 años de educación (véase el gráfico III.18). Además, la brecha entre quienes tienen más años de estudios ha disminuido con el tiempo, ya que pasó de 15,3 puntos porcentuales en 2000 a un valor mínimo de 11,5 puntos porcentuales en 2019, lo que coincide con la mayor escolarización de las mujeres. Si bien el logro educativo garantiza la obtención de ingresos más altos, no es una condición suficiente para asegurar la igualdad. En todos los casos, y combinado con otros factores, el género resulta ser un factor

de desigualdad transversal que se profundiza en la interseccionalidad. En todos los grupos poblacionales, el nivel de ingreso de los hombres es sistemáticamente mayor que el de las mujeres y, al desagregar la distribución de ingresos por sexo y condición étnico-racial, se observa que las mujeres indígenas perciben casi un 40% menos que sus pares afrodescendientes cuando ambas tienen 13 años de educación o más, y más de un 50% menos de lo que percibe una mujer no indígena ni afrodescendiente que tenga el mismo nivel educacional (véase el gráfico III.19) (CEPAL, 2019a).

Gráfico III.18

América Latina y el Caribe (18 países)^a: tasa de participación laboral de la población de 25 a 59 años, por sexo y años de estudio, alrededor de 2020
(En porcentajes)

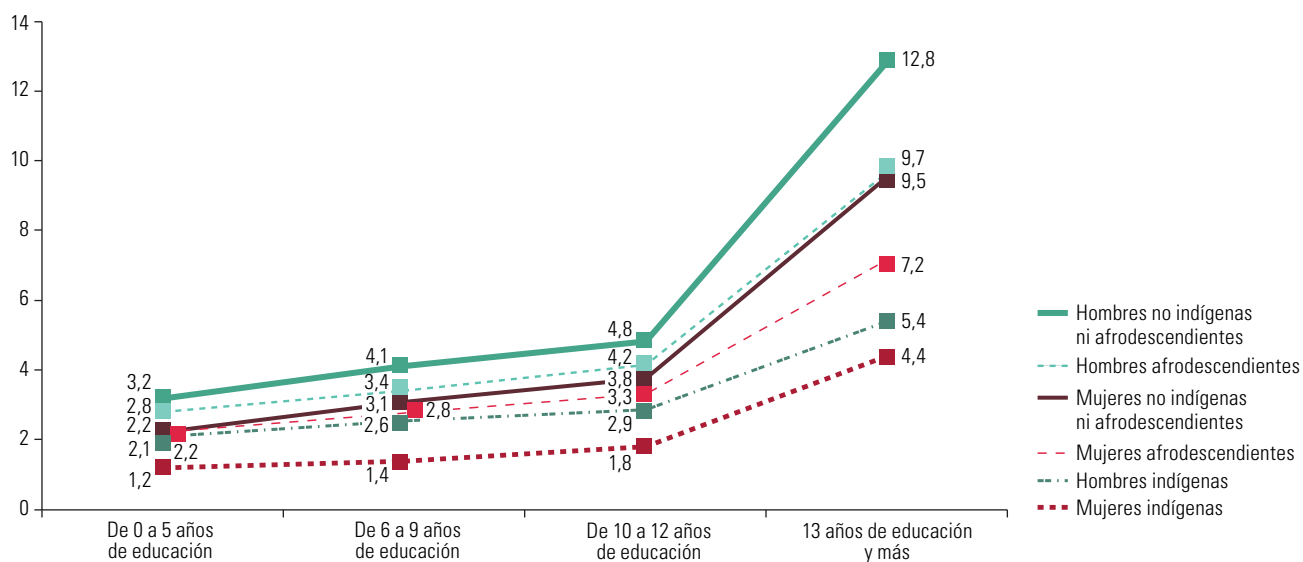


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

^a 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).

Gráfico III.19

América Latina y el Caribe (6 países)^a: ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más, por sexo, nivel educativo y condición étnico-racial, alrededor de 2020
(En dólares internacionales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Banco Mundial, "Factor de conversión de PPA, PIB (UMN por \$ a precios internacionales)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPP>.

Nota: Los cálculos se realizaron sobre la base del indicador del Banco Mundial, factor de conversión de PPA.

^a Promedios ponderados de los siguientes países: Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay. Los datos de Panamá corresponden a 2019.

En este contexto, las tecnologías digitales impactarán en el empleo y producirán transformaciones profundas en muchas actividades a partir de las crecientes capacidades cognitivas de los robots y las máquinas (CEPAL, 2018; CEPAL, 2019b). De esa manera, las nuevas tecnologías amenazan el empleo tanto en los sectores manufactureros como en las actividades de servicios, donde la mayoría de las mujeres están empleadas. Ese escenario podría llevar a que se profundizaran las brechas de género en la inserción laboral y las condiciones de trabajo en general (CEPAL, 2019b).

La transformación digital exige que las personas adquieran más habilidades y habilidades distintas para poder participar en las nuevas ocupaciones. En los diferentes sectores se necesitan profesionales con habilidades vinculadas al mundo de la ciencia, la tecnología, en particular las TIC, la ingeniería y las matemáticas. Esos campos están asociados a las ocupaciones o profesiones del futuro (CEPAL, 2022a), y la ausencia de personas con las habilidades necesarias es una de las principales limitaciones que obstaculizan la expansión (Bércovich y Muñoz, 2022). La escasa proporción de mujeres formadas en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, así como la falta de habilidades digitales, son los principales obstáculos a la hora de aprovechar el potencial de la economía digital y las posibilidades de ingresar a los sectores más dinámicos, que podrían significar el acceso a empleos nuevos y mejores resultantes de la transformación, la diversificación y la creación de nuevas actividades económicas (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022).

Actualmente son los hombres quienes ocupan la mayoría de los empleos de gestión y comunicación en el ámbito de las TIC y en el de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, en tanto que las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en ocupaciones rutinarias y susceptibles de automatización (Bustelo y otros, 2022; Bércovich y Muñoz, 2022). Cabe señalar que una persona que trabaja en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas gana dos tercios más que las personas empleadas en otros campos (Bello, 2020).

Los nudos estructurales de la desigualdad de género limitan la incorporación de las mujeres en las ocupaciones del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, así como su permanencia en ellas. Los estereotipos de género dan lugar a entornos formativos hostiles hacia las mujeres que se expresan tanto en las trayectorias educativas como en la transición hacia las primeras etapas de la carrera y durante toda la progresión profesional hacia puestos más altos (CEPAL, 2019a; López-Bassols y otros, 2018). En países como Chile y México, la participación de las mujeres en ocupaciones vinculadas a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas no supera el 40%, porcentaje que incluye las áreas de la salud, en que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas (López-Bassols y otros, 2018). Si se examina el empleo de las mujeres en industrias relacionadas con la ciencia y la tecnología (lo que incluye las industrias intensivas en I+D, así como el sector de las TIC), se observan con claridad ciertas brechas de género. En 2018, en Chile y Colombia las mujeres ocupaban menos de la tercera parte de los empleos en esas industrias (López-Bassols y otros, 2018). A nivel mundial, las mujeres ocupan menos del 25% de todos los trabajos del sector digital y, en los países en desarrollo, los hombres tienen 2,7 veces más probabilidades que las mujeres de trabajar en ese sector (Bércovich y Muñoz, 2022). Por otro lado, solo el 6% de los diseñadores de *software* y aplicaciones móviles son mujeres (UIT, 2016).

Las mujeres no solo se enfrentan a obstáculos a la hora de acceder a los puestos del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, sino que, cuando logran acceder a ellos, hay diferencias importantes respecto al nivel que ocupan en comparación con los hombres. En México se observa que, en las ocupaciones relacionadas con las TIC, la representación de las mujeres en los puestos de nivel alto y medio es parecida a la de los hombres (alrededor del 40% o el 45% del total), mientras que, en ciencias e ingeniería, solo ocupan el 17% de los puestos de nivel alto y el 6%

en los de nivel medio (López-Bassols y otros, 2018)¹¹. En el sector digital las mujeres tienen menos probabilidades de ocupar puestos de nivel alto y tienden a desempeñar roles generales que son de naturaleza administrativa y menos calificados (Bércovich y Muñoz, 2022). Cuando las mujeres logran participar en esos sectores, se observan brechas salariales importantes respecto de los hombres, que incluso son mayores que la brecha promedio del resto de los trabajadores (UNESCO, 2019; UNESCO/EQUALS Skills Coalition, 2019). En Chile, la brecha salarial es aún más pronunciada en las ocupaciones vinculadas a las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, ya que los sueldos promedio de los hombres son aproximadamente un 50% más altos que los de las mujeres; si se consideran todas las ocupaciones en su conjunto, la diferencia es del 46% (López-Bassols y otros, 2018).

Por otro lado, las mujeres están ausentes o subrepresentadas en los procesos de diseño de las tecnologías que están moldeando las formas en que se vivirá en el futuro, aspecto clave debido al efecto multiplicador de esos recursos. La ausencia o subrepresentación de las mujeres en el diseño de las tecnologías digitales, además de constituir una gran subutilización de talentos y de posibilidades de lograr una mayor diversidad (Bércovich y Muñoz, 2022), conlleva el riesgo de perpetuar los sesgos de género a medida que los procesos digitales (en particular la inteligencia artificial, como la utilización y la explotación de bases de datos) incidan en la vida cotidiana.

E. Respuestas en los ámbitos educacionales y laborales para avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres

Las respuestas de política pública en América Latina y el Caribe dan cuenta de un creciente reconocimiento sobre la necesidad de promover la participación de las mujeres en las trayectorias educativas y laborales relacionadas con el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Ese reconocimiento se ha visto plasmado en algunos ámbitos de la política pública, entre los que se destacan dos áreas que se complementan entre sí: por un lado, el impulso de ese campo en los planes de igualdad de género en varios países de la región y, por el otro, la creación de planes enfocados específicamente en la intersección entre el género y la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, como se ha hecho en Costa Rica, Chile y la Argentina. Esas políticas ponen de relieve algunas cuestiones clave, como la brecha digital de género y el papel fundamental del sector educativo a la hora de fomentar las vocaciones en el campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y constituyen un importante esfuerzo destinado a impulsar a nivel nacional las prioridades que hay en la materia y que se han señalado en los marcos normativos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Plataforma de Acción de Beijing.

Para avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres y promover su inserción laboral en los sectores dinamizadores de la economía, es imperativo abordar los obstáculos y los sesgos que existen en el ámbito educativo y en el del trabajo remunerado, considerando los nudos estructurales de la desigualdad de género que inciden en

¹¹ Mientras que las ocupaciones de nivel alto requieren conocimientos y habilidades que se adquieren a través de estudios de nivel terciario (CINE 6 en adelante), las ocupaciones de nivel medio corresponden a tareas de orden técnico que no necesariamente requieren estudios más allá de la educación terciaria de ciclo corto (CINE 5).

la trayectoria educativa y laboral de las mujeres¹². En ese sentido, el sector público desempeña un papel clave para regular las nuevas formas de trabajo que emergen en el contexto del cambio tecnológico y fomentar políticas multisectoriales que permitan abordar esas aristas de manera integrada desde una perspectiva de género.

En esa línea, tanto a nivel internacional como regional se pueden observar avances en la creación de acuerdos, marcos normativos y políticas de ciencia y tecnología que tienen por objeto disminuir las brechas de género y los sesgos en la producción de conocimiento científico y tecnológico.

A nivel internacional, los temas de género y su intersección con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas se han abordado en varias instancias, y algunos de los hitos iniciales más importantes tuvieron lugar en 1995 en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas. En esa instancia se creó un grupo de trabajo sobre género dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, el cual elaboró un informe sobre el tema y propuso recomendaciones que contribuyeron a la IV Conferencia y a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Es así que en esta última se estableció el objetivo estratégico B.3 dirigido a “[a]umentar el acceso de las mujeres a la formación profesional, la ciencia y la tecnología y la educación permanente”. De manera similar, entre las medidas e iniciativas destinadas a aplicar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se incluyó fomentar a nivel nacional la educación de las niñas en las ciencias, las matemáticas, las nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información, y las asignaturas técnicas, y promover la inserción de las mujeres en empleos de gran crecimiento y salarios altos (medida 82.i) (Naciones Unidas, 1995).

En el marco del seguimiento a los 25 años de la Plataforma de Acción de Beijing, y de acuerdo con un examen realizado por Naciones Unidas, el 60% de los Estados informaron de acciones destinadas a superar la subrepresentación de las niñas y las mujeres en el aprendizaje de disciplinas del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, por ejemplo, programas de capacitación digital e iniciativas dirigidas a fomentar el acceso a las propuestas de formación y a contrarrestar los estereotipos, entre otros (Naciones Unidas, 2019, citado en Muñoz, 2021).

Otro hito importante en esa materia tuvo lugar en 2015 cuando se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cuyo Objetivo 4 sobre educación inclusiva, equitativa y de calidad se proponen las metas 4.3 y 4.4 en que se establece, respectivamente, lo siguiente: “de aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”, y “de aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”. En la meta 4.5, además, se pone énfasis en eliminar las disparidades de género en la educación y en asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza y formación profesional. De manera complementaria, en las metas del Objetivo 5, destinado específicamente a lograr la igualdad de género, se señala la necesidad de reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados avanzando en la prestación de servicios públicos y en la corresponsabilidad (meta 5.4), y la necesidad de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los niveles de decisión de la vida política, económica y pública (Naciones Unidas, 2015). Posteriormente, en 2017, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer formuló la recomendación general núm. 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación. Es importante resaltar esa recomendación porque en ella se amplía el abordaje del Objetivo 4 y se hacen recomendaciones concretas pertinentes para el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, entre las que se encuentran las siguientes: aumentar la participación de las mujeres y las niñas en los

¹² La CEPAL ha señalado que hay ocho sectores dinamizadores de la economía en que es necesario invertir para avanzar en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la movilidad sostenible, la revolución digital, la industria manufacturera de la salud, la economía del cuidado, las energías renovables, la bioeconomía, la economía circular y el turismo sostenible (CEPAL, 2020b).

programas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, en todos los niveles de la enseñanza, ofreciéndoles becas u otros incentivos, por ejemplo, mediante la adopción de medidas afirmativas¹³; adaptar las opciones y los contenidos de la educación, en particular en los niveles superiores de la enseñanza, para aumentar la representación de las mujeres en las disciplinas científicas, técnicas y de gestión, y fomentar su acceso a profesiones y empleos dominados por los hombres¹⁴, y reconocer la importancia de fomentar la educación en las TIC y las ciencias como herramientas necesarias para que las personas puedan contribuir plenamente en todas las esferas de la vida pública, incluida la participación política y los procesos democráticos¹⁵ (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017; Muñoz, 2021).

A nivel regional, es importante recalcar cómo se aborda el género y la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en la Agenda Regional de Género, donde destacan el Consenso de Brasilia (2010) y el Consenso de Santo Domingo (2013), la Estrategia de Montevideo (2016) y, más recientemente, el Compromiso de Santiago (2020). Es en el Consenso de Santo Domingo donde el vínculo entre el género y la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas se aborda con más profundidad, aunque con más énfasis en el ámbito tecnológico (Muñoz, 2021). En ese conjunto de acuerdos se establece como prioritario que en las políticas públicas de los países de América Latina y el Caribe se incentive el interés vocacional de las niñas, las jóvenes y las mujeres en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, se adopten medidas afirmativas para promover el acceso y la permanencia de las mujeres en esos ámbitos, se propicie la participación paritaria y la eliminación del sexismo y los estereotipos de género en el sistema educativo y en la percepción de los docentes sobre el desempeño de las niñas y los niños en esos campos, se fomente la transversalización de género, y se aborde el empleo de las mujeres en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3

Recomendaciones sobre género y ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en la Agenda Regional de Género

Acceso: incentivar el interés vocacional	- Fomentar el acceso de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación, estimulando el interés de las niñas y las jóvenes (Consenso de Brasilia, 2010) - Construir una nueva cultura tecnológica, científica y digital orientada a las niñas y las mujeres, que las acerque a las nuevas tecnologías: promover y reforzar vocaciones científicas y tecnológicas (Consenso de Santo Domingo, 2013)
Acceso y permanencia: medidas afirmativas	- Adoptar políticas públicas en que se incluyan medidas afirmativas para promover la reducción de las barreras de acceso y la comprensión del manejo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Consenso de Santo Domingo, 2013) - Fomentar la inserción de las mujeres y las niñas de diversos contextos, orígenes y condiciones en la formación profesional en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (Consenso de Santo Domingo, 2013) - Fomentar la participación paritaria (Estrategia de Montevideo, 2016) - Promover políticas públicas que incluyan medidas de acción afirmativa para propiciar que las niñas y las adolescentes participen, permanezcan y culminen su educación en las áreas de la ciencia, la ingeniería, las matemáticas y la tecnología (Compromiso de Santiago, 2020)
Transversalización	Ciencia y tecnología - Incluir la perspectiva de género como eje transversal de las políticas públicas en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, asegurando el pleno acceso a esas tecnologías y su uso por parte de las mujeres y las niñas (Consenso de Santo Domingo, 2013) - Diseñar programas específicos para cerrar brechas de género en el acceso, el uso y las habilidades en materia de ciencia, tecnología e innovación (Estrategia de Montevideo, 2016) Educación - Brindar información oportuna desde el sistema educativo sobre formación en ciencia y tecnología (Consenso de Santo Domingo, 2013) - Adoptar medidas legislativas y educativas para erradicar los contenidos sexistas, estereotipados, discriminatorios y racistas de los medios de comunicación, el <i>software</i> y los juegos electrónicos (Consenso de Santo Domingo, 2013)
Empleo en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas	Fomentar la participación laboral de las mujeres en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, eliminando la segregación laboral y garantizando el trabajo decente y la igualdad salarial, en particular en sectores emergentes, entre ellos el de la economía digital (Compromiso de Santiago, 2020)

Fuente: C. Muñoz, "Políticas públicas para la igualdad de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM): desafíos para la autonomía económica de las mujeres y la recuperación transformadora en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 161 (LC/TS.2021/158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago, 2017; Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017; *Compromiso de Santiago*, Santiago, 2020.

¹³ Véase el párrafo 63.d de Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017).

¹⁴ Véase el párrafo 81.b de Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017).

¹⁵ Véanse los párrafos 81.d y 81.f de Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017).

1. Políticas públicas a nivel nacional: planes de igualdad y políticas específicas en la intersección entre el género y la ciencia y la tecnología

En la región ha habido un creciente reconocimiento sobre la necesidad de promover la participación de las mujeres en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Ese reconocimiento se ha visto plasmado en algunos ámbitos de la política pública, entre los que se destacan dos: la inclusión del tema de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en los planes de igualdad de género, y la formulación de políticas específicas en la intersección entre el género y la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, políticas que son relativamente recientes y se pueden observar en tres países de la región (Costa Rica, Chile y Argentina). En esta sección se ilustran algunos aspectos relevantes de cada uno de esos ámbitos.

a) Planes de igualdad

Los planes de igualdad son instrumentos que se utilizan en una gran mayoría de países de América Latina y el Caribe y que son fomentados por los mecanismos para el adelanto de la mujer, que tienen por objeto orientar el accionar del Estado, y planificar y llevar adelante un proceso de trabajo conjunto entre los distintos sectores, potenciando la institucionalización y la transversalización de género (CEPAL, 2017). De esa forma, los planes de igualdad constituyen instrumentos técnico-políticos que están destinados a crear vías para la institucionalidad de género identificando áreas prioritarias en ese campo, que expresan el compromiso del Estado con la igualdad de género y que proporcionan un eje en torno al cual deberían funcionar otras políticas (Muñoz, 2021).

En los últimos años, en varios países de América Latina y el Caribe se han renovado, aprobado y puesto en vigor planes de igualdad en los que se puede observar un mayor énfasis en la igualdad de género y en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Entre esos planes destacan los que se han impulsado en la Argentina, Chile, Costa Rica, México, el Perú y la República Dominicana. A continuación se detallan algunos aspectos claves relacionados con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en esos planes de igualdad:

- Argentina. En el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023 se señalan dos aspectos que se deben fortalecer en materia de ciencia, tecnología e innovación: la participación de las mujeres y las personas LGBTI+ en el sistema científico y tecnológico nacional, y la brecha digital de género, producto de las diferencias en cuanto al acceso a las TIC y al uso de estas en clave de género. Por lo tanto, se propone como objetivo estratégico contribuir a la reducción de esa brecha digital y tecnológica, de manera que haya igualdad de condiciones y oportunidades.
- Chile. En el Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030 se reconoce como avance en ciencia y tecnología la actualización de la política institucional de género de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), en la que se establecen tres ejes de trabajo: promover y potenciar la igualdad de género en el desarrollo de la actividad científica y tecnológica; visibilizar el desarrollo de la ciencia y la tecnología del país desde una perspectiva de igualdad de género, e instalar una cultura de equidad de género y diversidad en la gestión de los recursos humanos y financieros de la CONICYT.

- Costa Rica. En la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030 se reconoce el desarrollo del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación recientemente actualizado (2022-2027), en que se incluye la equidad y la igualdad de género como uno de los principios orientadores que enmarcan los parámetros de acción en los que se llevarán a cabo las acciones tendientes a cumplir sus objetivos. Esto se debe al reconocimiento de que las estadísticas muestran brechas importantes en la presencia de las mujeres en las carreras científico-tecnológicas, así como brechas laborales en cuanto a la contratación, la designación para puestos directivos y los salarios. En la Política se considera que la participación de las mujeres en los campos científico-tecnológicos y en la innovación es de vital importancia para propagar los beneficios derivados de esos campos, así como para alcanzar la masa crítica que se precisa en el país. Con ese fin, se establece que es necesario fomentar las vocaciones de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en el área aeroespacial, debiendo promoverse la actualización de los currículos de las universidades y debiendo fomentarse las vocaciones en las áreas de la ingeniería electrónica, eléctrica, mecánica y electromecánica, la ingeniería de los materiales, la ingeniería informática y de las ciencias de la computación, y la ingeniería civil y el diseño industrial, con miras a empatar la oferta y la demanda de las habilidades y competencias que se necesitan en el sector aeroespacial; también se dispone que es necesario cerrar las brechas de género en dichas áreas. Asimismo, se establece como resultado esperado que aumente el número de personas graduadas en carreras del campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas mediante la intervención pública destinada a cerrar la brecha de género en ese campo. Se espera además promover la participación femenina en los procesos de investigación, desarrollo e innovación, brindando incentivos para que se impulsen proyectos de I+D liderados por mujeres.
- México. En el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024 se señala como objetivo prioritario potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad. Con ese fin, se establecen estrategias prioritarias y acciones específicas, algunas de las cuales están relacionadas con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Entre ellas se menciona la necesidad de promover acciones que impulsen la permanencia y la promoción de las mujeres en los sectores de la energía, la tecnología, la ingeniería, las comunicaciones y el transporte, con el fin de favorecer la inserción laboral de las mujeres en un marco de igualdad, no discriminación, y trabajo digno y decente.
- Perú. En la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada en 2019 y a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se señala el problema de la desigualdad en el acceso, el control y el uso de las TIC, y se pone de relieve la existencia de una brecha digital en el uso de esas tecnologías, así como también la persistencia de desigualdades estructurales de género que obstaculizan el acceso a ellas y su utilización. A fin de hacer frente a ese problema, en la Política se establece el objetivo prioritario 4 en que se señala la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en las carreras dominadas por los hombres, y de avanzar hacia la garantía en el acceso, la permanencia y la conclusión de las mujeres y los hombres en igualdad de condiciones en diferentes ámbitos del sistema educativo (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2019; citado en Muñoz, 2021).

- República Dominicana. En el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2020-2030 (PLANEG III) se reconoce el problema de la subrepresentación de las mujeres en los ámbitos relacionados con las TIC, incluidas las carreras vinculadas a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, así como en la inserción en el mercado laboral como producto de la ausencia de políticas públicas del sistema educativo y de las universidades destinadas a impulsar acciones que promuevan la inclusión e integración de las mujeres dominicanas en esas carreras. El compromiso asumido en el Plan remite a la incorporación del enfoque de igualdad de género en la nueva política, para que más mujeres estudien las carreras del campo científico y tecnológico, y para incrementar su participación en la fuerza de trabajo en el área de la ciencia y la tecnología. Se establece como prioridad vinculada a la ciencia y la tecnología incorporar un enfoque de igualdad de género en el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes, los programas y los proyectos que forman parte de las políticas públicas destinadas a la transformación digital, la ciencia y la tecnología, para garantizar objetivos, acciones y metas concretas que contribuyan con tecnologías socialmente apropiadas y seguras a eliminar las desigualdades de género en el acceso a las TIC y en el uso de ellas.

b) Políticas específicas sobre el género, la ciencia y la tecnología: Costa Rica, Chile y Argentina

En los últimos años, en Costa Rica, Chile y la Argentina se han formulado políticas concretas sobre el género y la ciencia y la tecnología con una perspectiva intersectorial (Muñoz, 2021). En esos casos cabe resaltar la participación multiactoral e intersectorial de distintos ministerios y agencias, que contribuye a la construcción de esas políticas. Si bien se trata de una práctica reciente, su consolidación puede resultar promisorio.

En el caso de Costa Rica hay antecedentes institucionales —el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017— que permitieron sentar las bases para formular la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030, que está vigente en función de los acuerdos de la Estrategia de Montevideo¹⁶. En la Política se establece que se debe apuntar a que más mujeres cuenten con acceso a las TIC y con habilidades para utilizarlas y para manejar datos abiertos a los efectos de llevar a cabo sus actividades educativas, laborales, políticas y productivas, en todas las regiones y zonas. Por otra parte, se pone énfasis en lograr que más mujeres accedan a la educación técnica, tecnológica y científica, pública y privada, y a la investigación de punta para el desarrollo sostenible (Muñoz, 2021).

En ese marco, en 2018 se aprobó la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027. En esa iniciativa, impulsada por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), se señala como objetivo “promover la igualdad en la participación de las mujeres respecto de los hombres en la atracción, la permanencia, la formación, la capacitación, el empleo de calidad y la investigación, en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, para facilitar el disfrute de los avances científicos-tecnológicos” (MICITT, 2018, pág. 19).

¹⁶ Entre los problemas que se mencionan en esa Política se encuentra la segregación que se observa en las carreras de diferentes niveles educativos. En los colegios técnicos ingresan 94,2 mujeres por cada 100 hombres, y estas se concentran principalmente en las áreas de los servicios, donde hay 156 mujeres por cada 100 hombres. A nivel universitario, en 2015 la mayor parte de las mujeres que se graduaron lo hicieron en áreas como la educación, las ciencias de la salud y las ciencias sociales, mientras que en áreas como las ciencias básicas o la ingeniería el porcentaje de mujeres fue inferior al de los hombres. Además, del total de personas graduadas en carreras catalogadas como tradicionalmente masculinas, solo un 30,9% son mujeres.

Los ejes de intervención de dicha Política son los siguientes: atracción de las mujeres hacia las áreas de la ciencia, la tecnología y la innovación; formación y permanencia de las mujeres en carreras de ciencia, tecnología e innovación; fomento de la investigación y el empleo de las mujeres en ciencia, tecnología e innovación; apropiación social de la ciencia con perspectiva de género (mediante el apoyo a proyectos e investigaciones científico-tecnológicas que tengan esta perspectiva), y creación de un sistema de seguimiento y evaluación coordinado por los mecanismos establecidos para la ejecución de la Política.

En el caso de Chile hay varios antecedentes de institucionalización del tema del género y la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Por un lado, además del Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030 mencionado anteriormente, en el sector educativo hay dos planes específicos: el Plan Educación para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y el Plan de Acción para la Equidad e Igualdad de Género en la Formación Técnico Profesional y la Inclusión de Otros Grupos Socialmente Vulnerables. A través de la Unidad de Inclusión y Participación dependiente del Ministerio de Educación se ponen en práctica tres líneas de acción del plan de trabajo destinado a la educación con equidad de género:

- i) Calidad sin sesgo: consejo técnico asesor de género y educación; mesa de trabajo para la equidad de género en la enseñanza media técnica y profesional; formación docente para eliminar los sesgos y los estereotipos de género en las prácticas del aula, y sistema de indicadores de género para las instituciones de educación superior de Chile.
- ii) Más oportunidades: programa Mujeres STEM y beca Mujer con vocación científico-tecnológica; acompañamiento de estudiantes escolares por parte de estudiantes mujeres de carreras de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas para acercarlas a las áreas científico-tecnológicas; proyecto SAGA UNESCO para el relevamiento de indicadores de género y la articulación de redes que promuevan el ingreso de las niñas y las mujeres a las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en el sistema educativo.
- iii) No violencia: erradicación de la violencia de género en todas sus formas en la educación parvularia, escolar y superior; firma de un compromiso con la equidad de género en los órganos directivos de la educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica); plan de asistencia técnica dirigida a instituciones de educación superior, y estudios de estrategias para trabajar contra la discriminación, el acoso y el abuso sexual.

En ese marco, en 2021 se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y también se configuró el plan de acción “50/50 para el 2030” con el afán de que ese año fuera un punto de inflexión, y de crear una igualdad real entre los hombres y las mujeres en el sistema de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la innovación.

Según un informe publicado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2021), en 2020 se registró una menor participación de las mujeres a medida que se avanzaba en los niveles de titulación de la educación superior (desde el pregrado hasta el doctorado), sobre todo en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas; en las carreras vinculadas con las ciencias y la ingeniería, solo un 28% de quienes se habían matriculado eran mujeres. Según la Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información (ACTI), la participación femenina en las áreas relacionadas con las TIC asciende a solo un 5%.

Entre los objetivos de la Política mencionada se establecen estos cuatro: i) niñez inclusiva, protegida y con habilidades para el futuro; ii) sistemas de ciencia, tecnología,

conocimiento e innovación inclusivos, transformadores y responsables¹⁷; iii) un Estado comprometido con los datos, los instrumentos y las políticas para la igualdad de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación, y iv) ciencia, tecnología, conocimiento e innovación para resolver los impactos de la brecha de género. En el plan de acción se prevé la creación de un programa de investigación científica para niños y niñas de las primeras edades, un presupuesto destinado a elaborar planes en las universidades con el objeto de cerrar las brechas de género en investigación a través de un fondo concursable, y un programa de liderazgo dirigido a las mujeres en la academia.

Asimismo, se han puesto en práctica iniciativas como el Plan + Mujeres en Telecomunicaciones (con participación de empresas de telecomunicaciones del país) destinadas a promover la inserción laboral de las mujeres en el sector, y a avanzar en el cierre de la brecha digital entre las mujeres y los hombres (junto con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género). A nivel regional se ha lanzado la Alianza Regional para la Digitalización de las Mujeres de América Latina y el Caribe, liderada por Chile en el marco de la Sexagésima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Esa Alianza tiene por objeto reducir las brechas de género en cuanto al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, al uso de esas tecnologías y a la adquisición de competencias en ese campo para promover la plena participación de las mujeres en la economía digital.

En el caso de la Argentina, en 2019 se creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, que cuenta con un Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023 con el objetivo de “transformar las bases estructurales de la desigualdad para reducir las brechas de género.” En el ámbito educativo, el objetivo estratégico consiste en propiciar la reducción de las brechas y segregaciones por motivos de género en el acceso, la permanencia y la promoción de las mujeres y las personas LGBTI+ en su trayectoria educativa en condiciones de igualdad en la diversidad.

En 2020 se formuló el Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en Ciencia, Tecnología e Innovación en el marco del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, a través del área de Género y Diversidad (CONICET), el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y una comisión de expertas y expertos, y mesas de coordinación inter- e intrainstitucionales. Entre los objetivos del Programa se propone garantizar la participación igualitaria de las mujeres y la población LGBTI+ en todos los niveles y ámbitos del sistema científico-tecnológico, e impulsar la perspectiva de género en la investigación.

En el Programa se proponen las siguientes cinco acciones: i) incorporar la perspectiva de género en instrumentos de política (por ejemplo, elaborando recomendaciones para medir la política de género en organismos de ciencia y tecnología); ii) elaborar informes de capacidades en relación con la ciencia y la tecnología en temas de género; iii) crear conversatorios para abordar la ciencia con perspectiva de género y llevar a cabo actividades de sensibilización del personal de gestión de la ciencia para su incorporación en instrumentos de política de ciencia, tecnología e innovación; iv) promover acciones de prevención, atención y capacitación vinculadas a la violencia de género, por ejemplo, la capacitación obligatoria a partir de la sanción de la Ley Micaela en 2018, la elaboración de una guía para conformar equipos de trabajo, y el diseño de un relevamiento de acciones y estructuras organizacionales para abordarlas en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), y v) fomentar la articulación con políticas

¹⁷ Según Muñoz (2021), la participación de las mujeres en los proyectos y becas de los concursos de investigación (CONICYT) se ha ido incrementando y ha llegado a situarse en alrededor de un 40%; además, alrededor de un 45% de las becas nacionales de doctorado se adjudican a mujeres. En los proyectos que adjudica el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), no obstante, se observan brechas: según la cifra histórica acumulada entre 2001 y 2015, un 73% de los líderes de los proyectos eran hombres, y un 27% eran mujeres.

transversales, como la participación en el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (creado mediante el decreto núm. 680/2020), los compromisos de los planes nacionales contra la violencia y la igualdad en la diversidad, y la formulación de lineamientos para incorporar la perspectiva de género y la diversidad en los sistemas universitarios, entre otras.

En suma, los casos de Costa Rica, Chile y la Argentina representan avances significativos en cuanto a políticas específicas sobre género, ciencia y tecnología.

F. Hacia la igualdad de género: un enfoque integral para garantizar oportunidades y derechos en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas

Es necesario avanzar hacia una recuperación económica que fomente la participación de las mujeres en sectores dinamizadores de la economía, eliminando barreras de ingreso, garantizando derechos laborales, y asegurando que en la totalidad del sistema educativo se adquieran de forma igualitaria las habilidades necesarias para los trabajos del futuro. Con ese fin, se requieren políticas públicas integrales que tengan perspectiva de género, sean multidimensionales y aborden sinérgicamente los nudos estructurales de la desigualdad de género.

La pandemia de COVID-19 afectó las economías de América Latina y el Caribe y paralizó las actividades productivas internas. Como consecuencia, agudizó la creciente precarización y, en algunos casos, la destrucción de los puestos de trabajo. Los lentos avances en materia laboral que se habían logrado en las últimas décadas se vieron interrumpidos y, en el caso de las mujeres, hubo un retroceso en relación con la situación prepandémica. Ese escenario gatilló una crisis social y profundizó las brechas preexistentes respecto de la participación igualitaria de los hombres y las mujeres en el mercado laboral y en las tareas de cuidado no remunerado.

En ese contexto, en América Latina y el Caribe hay una necesidad imperiosa de avanzar hacia un cambio estructural progresivo basado en el desarrollo de sectores más intensivos en conocimientos, en particular los vinculados al campo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, cambio que, al mismo tiempo, permita reducir las brechas de desigualdad que han caracterizado a la región. El avance en esos campos y, en particular, la transformación digital, se ha identificado como un instrumento privilegiado para fomentar el desarrollo sostenible, ya que ofrece nuevas oportunidades de mitigar los efectos de la crisis actual y superar las consecuencias a largo plazo, porque permite crear empleos más productivos y mejor remunerados y desarrollar cadenas productivas de alto valor (CEPAL, 2020b).

Frente a ese desafío, la educación desempeña un papel primordial. Además de que el derecho a la educación es un elemento clave del desarrollo sostenible y una condición fundamental para la plena participación en la vida económica, política y social, en el contexto del cambio tecnológico, la educación es una de las principales estrategias para responder a los posibles efectos negativos de los procesos de digitalización, en particular de la automatización del empleo (CEPAL, 2018). Sin embargo, los avances en el acceso a la educación por parte de las mujeres no se traducen en el logro de la igualdad debido a la persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad que se

manifiestan en la segregación ocupacional, en la subrepresentación de las mujeres en sectores dinamizadores de las economías relacionados con las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, en las brechas salariales y, en general, en una menor participación en el mercado laboral.

En ese contexto, una de las brechas más significativas en el ámbito educativo, que repercute en la inserción laboral, es la escasa representación de las mujeres en las carreras de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, donde sus tasas de ingreso y permanencia son inferiores. De hecho, si bien a escala nacional se observan marcados logros en materia de acceso de las mujeres a todos los niveles de los sistemas educativos, aún persisten desafíos para garantizar su acceso pleno a las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, tanto en la educación universitaria como en la técnica y profesional. Esas brechas de género respecto de la participación y el progreso en esas áreas se manifiestan tempranamente en la trayectoria educativa de las mujeres, se amplían en el nivel secundario e inciden en la elección de la carrera y, por consiguiente, en la trayectoria laboral y en la autonomía económica. La subrepresentación de las mujeres en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas es más pronunciada en los campos vinculados con las TIC, en las ingenierías, y en la industria y la construcción. Las brechas de género también se manifiestan en la escasa participación de las mujeres en la I+D, en la producción científica, en la publicación de investigación académica, en la obtención de patentes y en la representación en puestos de liderazgo académico.

En consonancia con los compromisos acordados en la Agenda Regional de Género, es clave asegurar la participación de las mujeres en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas para superar la brecha de acceso a empleos en sectores dinamizadores de la economía, lo que contribuiría al desarrollo sostenible de la región y a la igualdad de género. Para ello es necesario erosionar los nudos estructurales de la desigualdad de género desde múltiples frentes, tomando en cuenta los cinco aspectos que se describen a continuación:

- i) Fomentar la igualdad de género en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas exige aplicar políticas públicas integrales en que se combinen diversas estrategias. Para abordar las desigualdades de género en la educación y en las trayectorias laborales vinculadas a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas es necesario promover políticas públicas integrales que tengan perspectiva de género, que sean multidimensionales y que no solo se enfoquen en intervenciones en el sector educativo, sino que permitan abordar sinérgicamente los nudos estructurales de la desigualdad de género. En esa línea, es necesario combinar acciones afirmativas con procesos de reforma legislativa y de igualdad de oportunidades, así como con procesos de transversalización de género en sectores vinculados con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Por otro lado, también es necesario fortalecer los vínculos de las políticas con el empleo en esos campos, y crear espacios de trabajo y coordinación intersectorial para impulsar procesos de transversalización de género tanto en las políticas de ciencia y tecnología como en lo que atañe al enfoque de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en las políticas de género. Así también, para promover desde las primeras etapas la vocación de las niñas y las jóvenes en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas hay que poner en práctica iniciativas sostenidas y políticas públicas que garanticen la inclusión desde la educación básica. La formación en habilidades es clave desde edad temprana y, por ello, es crucial que en las agendas de los gobiernos de la región los planes de igualdad de género se fortalezcan con acciones intersectoriales que abarquen medidas en que la perspectiva de género se articule en las políticas de educación, ciencia

y tecnología de acuerdo con lo establecido en el marco de los Objetivos 4 y 5. Esas acciones son relevantes para el logro de la igualdad y, como plantea la CEPAL, esas transformaciones deben ir acompañadas de un pacto fiscal destinado a la inclusión y la igualdad que sea sostenible y que asegure la autonomía de las mujeres (CEPAL, 2021e).

- ii) Incluir la educación técnica y profesional para promover la participación en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas tiene un gran potencial para ampliar las oportunidades en esas áreas, en especial para las mujeres de ingresos bajos. La educación técnica y profesional no suele estar visibilizada en la formación en los campos y las habilidades de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, ni en torno al abordaje de las desigualdades de género (Muñoz, 2021). Sin embargo, esa educación tiene un potencial elevado y representa una gran oportunidad para impulsar la trayectoria laboral y educativa de las mujeres más pobres de la región, en particular en las áreas relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Sin embargo, los patrones culturales patriarcales que se expresan en problemas como el embarazo adolescente, las uniones tempranas y la reproducción de la división sexual del trabajo son factores que obstaculizan las vocaciones científico-tecnológicas, el acceso a carreras de esta modalidad y la permanencia en ellas.
- iii) Es necesario eliminar los estereotipos de género en los distintos ámbitos del sector educativo para erosionar los patrones culturales patriarcales, sobre todo los que se relacionan con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Tanto en la cultura institucional como en los recursos destinados a la enseñanza y el aprendizaje —equipamiento, materiales de estudio e infraestructura escolar— se observan formas de discriminación vinculadas con estereotipos de género. Por ello es necesario revisar diversos aspectos del ámbito educativo, como las prácticas lingüísticas y extralingüísticas, ya que, en tanto códigos culturales que se usan de forma específica en el ámbito de la educación técnica y profesional, pero no solo en esa modalidad, refuerzan las barreras que obstaculizan el ingreso y la permanencia de las mujeres en las carreras relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Así también, es necesario diseñar estrategias para abordar las representaciones de género de las madres y los padres de familia respecto de las actividades que las mujeres pueden o no pueden desempeñar (Buquet y Moreno, 2017), ya que esas representaciones inciden en las vocaciones científico-tecnológicas de los hombres y las mujeres, y refuerzan los estereotipos. Por otro lado, la política comunicacional es un factor relevante para garantizar el acceso y la permanencia de las mujeres en las carreras de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Para ello es necesario atender el lenguaje visual que comunica y promociona las ofertas académicas en esas áreas, que, de forma habitual y muy marcada en el caso de la educación técnica y profesional, se asocia con la división sexual del trabajo del siglo pasado. Finalmente, es necesario detectar los ambientes hostiles o de acoso en las aulas, en particular en las carreras masculinizadas donde hay ratios de subrepresentación femenina, y diseñar políticas concretas a modo de respuesta para evitar que las mujeres deserten de las carreras de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.
- iv) Las nuevas modalidades de enseñanza representan una oportunidad para no dejar a nadie atrás, pero es necesario que en su diseño e implementación haya una perspectiva de género y que se preste especial atención a la brecha digital. La pandemia puso en evidencia la necesidad de revisar y transformar las prácticas educativas clásicas porque dio valor al potencial transformador que las nuevas

formas de enseñanza tienen para la educación en general, y para la educación superior y la técnica y profesional en particular. La implementación de formatos pedagógicos híbridos en que se combinan instancias presenciales y virtuales, las nuevas formas de enseñanza con inclusión de tecnologías digitales y los recursos educativos innovadores, entre otros, representan una oportunidad para no dejar a nadie atrás. Sin embargo, esa tendencia no se puede aprovechar al máximo si no se toman en cuenta los obstáculos estructurales que es necesario abordar desde una perspectiva de género. En ese esfuerzo, es crucial reducir la brecha de género en cuanto a las habilidades digitales, así como asegurar una conectividad efectiva, sobre todo en el caso de las mujeres de ingresos bajos de la región. En esa línea, la CEPAL ha propuesto que en los países de América Latina y el Caribe se ponga en práctica una canasta básica digital que incluya planes de conectividad mensuales, un computador portátil, un teléfono inteligente y una tableta (CEPAL, 2020a). Así, se propone avanzar hacia la universalización del acceso a los servicios y los bienes digitales, y priorizar a las mujeres que estén a cargo de hogares donde no haya conectividad y cuyos ingresos no les permitan costear el acceso a Internet y a los dispositivos necesarios. Además, dado que el acceso a la tecnología por sí solo no conduce directamente a más oportunidades económicas y sociales, es importante también que la canasta básica digital permita potenciar el uso y facilitar la adquisición de un nivel suficiente de habilidades digitales (CEPAL, 2020b). La canasta básica digital es una propuesta de conectividad efectiva en el avance de los acuerdos intergubernamentales.

- v) Avanzar hacia la corresponsabilidad social de los cuidados y hacia sistemas integrales en ese ámbito es fundamental para erosionar la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados. Como ya se ha analizado, la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados es una de las barreras que más afectan la trayectoria educativa y laboral de las mujeres en las áreas de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Para hacer frente a ese obstáculo es indispensable, por un lado, fomentar la corresponsabilidad social de los cuidados entre todas las personas y actores institucionales que deban aplicar políticas integrales en ese ámbito, así como reducir la carga de los hogares y avanzar hacia sistemas que garanticen los cuidados como un derecho. Por otro lado, también se debe invertir en potenciar la economía del cuidado como un elemento central hacia una recuperación transformadora con igualdad. En el abordaje de los cuidados se debe trascender la perspectiva en que este se concibe como un mero gasto y se debe adoptar una perspectiva que permita conceptualizarlo también como una inversión que fomenta las capacidades presentes y futuras, y que crea empleo, en particular para las mujeres.

Bibliografía

- A4AI (Alianza para una Internet Asequible) (2020), "Meaningful connectivity: a new target to raise the bar for Internet access", Washington, D.C.
- Acevedo, I. y otros (2021), "Estudiantes desvinculados: los costos reales de la pandemia", *Hablemos de Política Educativa*, N° 10, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Agüero, A., M. Bustelo y M. Viollaz (2020), "¿Desigualdades en el mundo digital?: brechas de género en el uso de las TIC", *Nota Técnica*, N° 01879, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aguerrevere, G. y otros (2021), *La gran oportunidad: de la crisis a la transformación del empleo femenino*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Albornoz, M. y otros (2018), "Las brechas de género en la producción científica iberoamericana", *El estado de la ciencia: principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos 2018*, Buenos Aires, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT).
- Barker, L. y W. Aspray (2006), "The state of research on girls and IT", *Women and Information Technology: Research on Underrepresentation*, J. Cohoon y W. Aspray (eds), Oxford, Oxford University Press.
- Becerra, M. (2021), "Accesos TIC 2000-2020 en Argentina: ¿20 años no es nada? Conectividad y brechas en telecomunicaciones, Internet y tv paga en el siglo XXI", Buenos Aires [en línea] <https://martinbecerra.wordpress.com/2021/06/16/accesos-tic-2000-2020-en-argentina-20-anos-no-es-nada/>.
- Bello, A. (2020), *Las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Bércovich N. y M. Muñoz (2022), "Rutas y desafíos para cerrar las brechas de género en materia de habilidades digitales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/73), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N., L. Scurio e I. Vaca-Trigo (2020), "La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19", *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blackburn, H. (2017). "The status of women in STEM in higher education: a review of the literature 2007–2017", *Science & Technology Libraries*, vol. 36, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Bloj, C. (2017), "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina", *serie Asuntos de Género*, N° 145 (LC/TS.2017/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bothwell, E. (ed.) (2022), *Gender Equality: How Global Universities Are Performing. Part 2*, Caracas, Times Higher Education/Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (THE/IESALC).
- Buquet, A. y H. Moreno (2017), "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México", *serie Asuntos de Género*, N° 146 (LC/TS.2017/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bustelo, M. y otros (2022), "Automation in Latin America: are women at higher risk of losing their jobs?", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 175, Ámsterdam, Elsevier.
- Castaño, C. y otros (2009), *La brecha digital de género: amantes y distantes*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Castaño, C. y J. Webster (coords.) (2014), *Género, ciencia y tecnologías de la información*, Madrid, Aresta.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- (2022b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022d), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.
- (2022e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- (2021a), "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.

- (2021b), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago.
- (2021c), “Datos y hechos sobre la transformación digital”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/20), Santiago.
- (2021d), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43), Santiago.
- (2021e), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2020a), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago.
- (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.38/4), Santiago.
- (2019a), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019c), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo”, *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Estudios*, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1), Santiago.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- CEPAL/CAF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2020), *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19*, Santiago.
- CEPAL y otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros) (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: transformación digital para una mejor reconstrucción*, París.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020) “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), 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*, Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), “El derecho al tiempo libre en la infancia y adolescencia”, *Desafíos*, N° 19, Santiago.
- Cifuentes, P. y P. Guerra (2020), “Brecha de género en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM): aspectos teóricos y experiencia extranjera”, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Colett, C., G. Neff y L. Gouvea (2022), *Los efectos de la IA en la vida laboral de las mujeres*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (UNESCO/BID/OCDE).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017), *Recomendación general núm. 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación* (CEDAW/C/GC/36), Nueva York.
- Consultora Telecom Advisory Services (2022a), “Hojas de ruta para la incorporación de la tecnología en los sistemas educativos”, *Informe*, N° 2, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- (2022b), “Herramienta de diagnóstico sobre la incorporación de la tecnología en los sistemas educativos”, *Informe*, N° 1, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Donoso-Vázquez, T., S. Estradé y N. Vergés (2022), “Brecha digital de género”, *Documentos de Trabajo*, N° 70, Madrid, Fundación Carolina.
- Comisión Europea (2017), *DigComp 2.1: The European Digital Competence Framework for Citizens with Eight Proficiency Levels and Examples of Use*, Luxemburgo.
- Foro Económico Mundial (2021), *Global Gender Gap Report 2021*, Ginebra.
- Fricker, M. (2017), *Injusticia epistémica: el poder y la ética del conocimiento*, Barcelona, Herder Editorial.
- García, S. (2019), “Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador”, *serie Asuntos de Género*, N° 156 (LC/TS.2019/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- González de San Román, A. y S. De la Rica (2010), "Gender gaps in PISA test scores: the impact of social norms and the mother's transmission of role attitudes", *Discussion Paper Series*, N° 6338, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA).
- Guiso, L. y otros (2008), "Culture, gender, and math", *Science*, vol. 320, N° 5880, Washington, D.C., Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia (AAAS).
- Haraway, D. (2014), *Testigo_Modesto@Segundo_Milenio. HombreHembra® Conoce_ Oncorotón®: feminismo y tecnociencia*, Barcelona, Editorial UOC.
- Harding, S. (2012), "¿Una filosofía de la ciencia socialmente relevante? Argumentos en torno a la controversia sobre el punto de vista feminista", *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales*, N. Bazquez, F. Flores y M. Ríos (coords.), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- (1996), *Ciencia y feminismo*, Madrid, Ediciones Morata.
- Helsper, E. (2008), "Digital inclusion: an analysis of social disadvantage and the information society", Londres, Department for Levelling Up, Housing and Communities.
- Hill, C., C. Corbett y A. St. Rose (2010), *Why So Few? Women in Science, Technology, Engineering and Mathematics*. Washington, D.C., Asociación Estadounidense de Mujeres Universitarias (AAUW).
- IICA/BID/Microsoft (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Banco Interamericano de Desarrollo/Microsoft) (2021), *Habilidades digitales en la ruralidad: un imperativo para reducir brechas en América Latina y el Caribe*, San José.
- (2020), *Conectividad rural en América Latina y el Caribe: un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*, San José.
- IICA y otros (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y otros) (2020), *Desigualdad digital de género en América Latina y el Caribe*, San José.
- INET (Instituto Nacional de Educación Tecnológica) (2022), *Estudiantes mujeres en la ETP: indicadores sobre la participación de las mujeres en la educación técnica de nivel secundario. Año 2021*, Buenos Aires.
- (2021), "La formación profesional en Argentina: situación actual", Buenos Aires, inédito.
- Katz, R. y otros (2021), "Análisis de la oferta académica existente para el desarrollo de habilidades en tecnologías 4.0 en Panamá", *Documento de Trabajo*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- López-Bassols, V. y otros (2018), "Las brechas de género en ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe: resultados de una recolección piloto y propuesta metodológica para la medición", *Nota Técnica*, N° 1408, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lugo, M. y V. Ithurburu (2019), "Políticas digitales en América Latina: tecnologías para fortalecer la educación de calidad", *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 79, N° 1, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Lugo, M. y L. Delgado (2020), "Hacia una nueva agenda educativa digital en América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 188, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Lugo, M. y F. Loíacono (2022), "De la desesperanza a la reparación: apuntes para pensar un futuro educativo postpandémico", *¿Qué escuela para la postpandemia?*, F. Avendaño y S. Copertari (coords.), Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- (2020), "Planificar la educación en la pospandemia: de la educación remota de emergencia a los modelos híbridos", *Las tecnologías en (y para) la educación*, J. García y S. García (comps.), Montevideo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lugo M. y otros (2021), *Soluciones Ed Tech en Argentina: perspectivas y desafíos en tiempos de pandemia*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marquina, M. y otros (2022) "Diagnóstico previo y efectos de la COVID-19 en la educación superior y la ciencia en Iberoamérica", *Informe diagnóstico sobre la educación superior y la ciencia post COVID-19 en Iberoamérica: perspectivas y desafíos de futuro*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Banco de Desarrollo de América Latina (OEI/CAF).
- Martin, M. y otros (2012), *TIMSS 2011 International Results in Science*, Chestnut Hill, Boston College.
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mateo, M. y otros (2019), *Habilidades del siglo 21: desarrollo de habilidades transversales en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Mateo, M. y J. Rhys (eds.) (2022), "El poder del currículo para transformar la educación: cómo los sistemas educativos incorporan las habilidades del siglo XXI para preparar a los estudiantes ante los desafíos actuales", *Nota Técnica*, N° 02516, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mateo, M. y G. Rucci (eds.) (2019), *El futuro ya está aquí: habilidades transversales de América Latina y el Caribe en el siglo XXI*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MICITT (Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones) (2018), *Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027*, San José.
- Milam, J. (2012), "Girls and STEM education: a literature review", Atlanta, Instituto de Tecnología de Georgia.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2021), *Científicas en cifras 2021*, Madrid.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2021), *Plan de Desarrollo de Talentos: ideas y acciones para el futuro*, Santiago.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019), "Política Nacional de Igualdad de Género: decreto supremo N° 008-2019-MIMP", *El Peruano*, Lima, 4 de abril.
- Mullis, I. y otros (2012), *TIMSS 2011 International Results in Mathematics*, Chestnut Hill, Boston College.
- Muñoz, C. (2021), "Políticas públicas para la igualdad de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM): desafíos para la autonomía económica de las mujeres y la recuperación transformadora en América Latina", serie *Asuntos de Género*, N° 161 (LC/TS.2021/158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2019), "Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe", serie *Asuntos de Género*, N° 155 (LC/TS.2019/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2019), *Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: informe del Secretario General* (E/CN.6/2020/3), Nueva York.
- (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- (1995), "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (A/CONF.177/20/Rev.1), Beijing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), "Girls' and boys' performance in PISA", *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, París.
- (2019), *PISA 2018 Assessment and Analytical Framework*, París.
- (2017), *Marco de Evaluación y de Análisis de PISA para el Desarrollo: Lectura, matemáticas y ciencias. Versión preliminar*, París.
- (2016a), "Skills for a digital world", *Policy Brief on the Future of Work*, París.
- (2016b), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, París.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2018), "Las brechas de género en la producción científica iberoamericana", *Papeles del Observatorio*, N° 09, Buenos Aires.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019a), "Mujeres en el mundo del trabajo: retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 5, Lima.
- (2019b), *Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2022), "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard" [en línea] <https://covid19.who.int/>.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2021), *Efectos diferenciados por género de COVID19 en el desarrollo sostenible: análisis comparativo de las encuestas de evaluación rápida de género en Chile, Colombia y México*, Ciudad de Panamá.
- Radi, B. (2019), "Políticas del conocimiento hacia una epistemología trans", *Los mil pequeños sexos: intervenciones críticas sobre políticas de género y sexualidades*, M. López y D. Link (eds.), Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (EDUNTREF).
- RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología) (2021), *El estado de la ciencia: principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos 2021*, Buenos Aires.

- Sepúlveda, L. (2017), “La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género”, *serie Asuntos de Género*, N° 144 (LC/TS.2017/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sevilla, M. (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).
- Sevilla, M. y M. Farías (2020), “Brechas de género en trayectorias STEM y educación media técnico profesional”, *serie Investigación en Educación*, N° 002/220, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- Squazzoni, F. y otros (2021), “Gender gap in journal submissions and peer review during the first wave of the COVID19 pandemic: a study on 2329 Elsevier journals”, *PLoS ONE*, vol. 16, N° 10, Ámsterdam, Elsevier.
- Stoet, G. y D. Geary (2018), “The gender-equality paradox in science, technology, engineering, and mathematics education”, *Psychological Science*, vol. 29, N° 4, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2016), “How can we close the digital gender gap?”, *ITU News Magazine*, Ginebra.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022), Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) [en línea] <https://uis.unesco.org/>.
- (2021), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, Santiago.
- (2020a), “Una nueva generación: 25 años de esfuerzos en favor de la igualdad de género en la educación”, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, París.
- (2020b), “Artificial intelligence and gender equality: key findings of UNESCO’s Global Dialogue”, París.
- (2019), *Descifrar el código: la educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)*, París.
- (2016a), *Inequidad de género en los logros de aprendizaje en educación primaria. ¿Qué nos puede decir TERCE?*, París.
- (2016b), “¿Qué hay tras la inequidad de género en los logros de aprendizajes?”, *TERCE en la mira*, N° 3 Santiago.
- (2015), *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial?*, París.
- UNESCO/Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible) (2017), *Working Group on Education: Digital Skills for Life and Work*, Ginebra.
- UNESCO/CEPAL/UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.
- UNESCO/EQUALS Skills Coalition (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/EQUALS Skills Coalition) (2019), *I’d Blush if I Could: Closing Gender Divides in Digital Skills through Education*, París.
- Vaca-Trigo, I. (2019), “Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo”, *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaca-Trigo, I. y M. Valenzuela (2022), “Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wolniak, G. y M. Engberg (2019), “Do ‘high-impact’ college experiences affect early career outcomes?”, *Review of Higher Education*, vol. 42, N° 3, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Institucionalidad y gasto social ante una crisis prolongada: la inversión en educación en el centro

Introducción

A. La institucionalidad social y el papel del gasto social

B. Evolución del gasto público social en el periodo 2000-2021

C. Educación: la inversión pública y el gasto de los hogares

Bibliografía

Anexo IV.A1

Introducción

Un financiamiento sostenible es requisito central para una institucionalidad social que esté a la altura de los desafíos que supone avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y orientar el camino hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea “promover sociedades pacíficas e inclusivas” (Objetivo 16) y propone “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” (meta 16.6). Por otra parte, respecto de los medios de implementación destacados en el Objetivo 17, se identifica como crucial “fortalecer la movilización de recursos internos” (meta 17.1).

En línea con estos Objetivos y metas, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo incluye a la institucionalidad social como uno de sus cuatro ejes de acción (CEPAL, 2020). Plantea la formulación de políticas sociales de calidad con la construcción paulatina de una institucionalidad social sólida, con suficientes recursos humanos, financieros y técnicos, y con la capacidad de rendir cuentas e incorporar la participación activa de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, por lo que dicha institucionalidad social constituye un eje estratégico para orientar la acción pública a largo plazo. Para esto, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo identifica varias líneas de acción, como afianzar una base jurídica acorde con los principales acuerdos internacionales en materia social y de derechos humanos; establecer modelos organizacionales adaptados a dichos mandatos, con capacidades técnicas y de información adecuadas, así como con modelos de articulación horizontal (entre sectores de política pública) y vertical (entre niveles de gobierno), y avanzar en la formulación de instrumentos adecuados de gestión de las políticas sociales (incluidos sistemas de información desagregados y pertinentes desde el punto de vista administrativo y estadístico), así como de procesos de gestión participativos y transparentes. A ello se suma la importancia de concebir la construcción de la institucionalidad social como parte de pactos sociales y fiscales amplios (CEPAL, 2020).

La dimensión financiera constituye un componente central de la institucionalidad social y debe articularse de manera armónica con las demás dimensiones para contar con la disponibilidad y ejecución eficiente, transparente y sostenible de los recursos financieros que exige la política pública.

Los impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) no han cesado y las múltiples y sucesivas crisis acumuladas en materia ambiental, económica y social han avivado viejas y nuevas urgencias en materia social, en especial desde el punto de vista de la inclusión, la desigualdad y los cuidados, imponiendo serios desafíos al financiamiento de la política pública. La compleja coyuntura económica actual, los crecientes desafíos vinculados al desarrollo sostenible y la persistencia de la pandemia de COVID-19 han impulsado el debate sobre los retos de la política fiscal y la han confirmado como una herramienta central de política pública (CEPAL, 2022c).

La evolución del gasto social ilustra la magnitud de los desafíos que enfrenta la región para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y con miras a un desarrollo sostenible. En este contexto, es necesario fortalecer los ingresos fiscales mediante políticas tributarias progresivas y promover la adopción de mecanismos que disminuyan la evasión y la elusión tributaria. Ello contribuiría a reducir las desigualdades de ingreso y a financiar el gasto público para alcanzar la sostenibilidad financiera de las políticas sociales en tiempos de una pandemia prolongada y lograr sociedades más inclusivas y resilientes (CEPAL, 2021c). La transformación educativa está en el centro del cambio

que los países de América Latina y el Caribe necesitan para enfrentar los desafíos contemporáneos, entre ellos, la desigualdad, la incertidumbre económica, la crisis social prolongada y el desarrollo sostenible. Es preciso, por lo tanto, asegurar el financiamiento educativo necesario para recuperar y transformar la educación.

Tras las históricas cifras registradas en 2020 en los niveles tanto de gasto público como de contracción de la actividad económica, 2021 se caracterizó, entre otros factores, por la reducción del déficit fiscal. Por una parte, aumentaron los ingresos públicos debido a la reactivación de la actividad económica al término de las medidas de alivio tributario y, en algunos países, por la favorable cotización internacional de las materias primas (el crecimiento promedio en América Latina y el Caribe fue del 6,5% del PIB) (CEPAL, 2022d). Por otra parte, disminuyó el gasto público, medido como proporción del PIB, entre otros factores, producto del término de las medidas de emergencia implementadas en 2020. Los niveles de gasto, no obstante, continuaron siendo superiores a los registrados antes de la crisis (CEPAL, 2022c).

El incremento de los ingresos públicos totales del gobierno central en 2021 fue de 11,5 puntos porcentuales del PIB en América Latina y del orden de 2,9 puntos porcentuales del PIB en el Caribe (CEPAL, 2022d). Por el lado del gasto, hubo una desaceleración que se tradujo en un descenso del gasto público total del gobierno central equivalente a 1,2 puntos porcentuales del PIB para América Latina y a 0,5 puntos porcentuales del PIB para el Caribe (CEPAL, 2022d).

El déficit global promedio de los gobiernos centrales de América Latina fue del 4,2% del PIB en 2021, inferior al 6,9% del PIB alcanzado en 2020. De igual forma, los déficits fiscales del Caribe mostraron una disminución significativa y se ubicaron en el orden del 3,5% del PIB en 2021, frente al 6,8% del año anterior. Mientras tanto, la deuda pública bruta del gobierno central en 2021 alcanzó, en promedio, un 53,4% del PIB en América Latina, una cifra que, si bien es menor que el promedio de 2020 (56,6%), mantiene un nivel históricamente alto. En el Caribe se observa una dinámica similar, aunque más estable y alta, ya que la deuda pública en 2021 alcanzó un 88,1% del PIB, en promedio, en comparación con un 89,3% del PIB en 2020 (CEPAL, 2022d).

Tras describir brevemente las dimensiones de la institucionalidad social y el papel central e interdependiente que tiene el financiamiento como parte integral de dicha institucionalidad, en el presente capítulo se analiza la cantidad y la distribución de los recursos públicos destinados a financiar políticas sociales en los países de América Latina y en cinco países del Caribe de habla inglesa. En la sección A se presenta el marco de análisis sobre la institucionalidad social y sus cuatro dimensiones (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera), además de las características que presenta la región de acuerdo con los desafíos destacados por los países en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. En la sección B se describe la evolución del gasto público social entre 2000 y 2021, tanto a nivel regional como subregional, según la clasificación de las funciones del gobierno. Por último, en la sección C se profundiza en el gasto público y privado en el sector de la educación mediante el empleo de fuentes complementarias provenientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

A. La institucionalidad social y el papel del gasto social

La institucionalidad social exige una articulación efectiva en torno a normas adaptadas a los desafíos de la región y a principios esenciales como el enfoque de derechos humanos e igualdad de género, así como un universalismo sensible a las diferencias que cierre las brechas de desigualdad, marcos organizacionales coherentes con mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical, y herramientas técnico-operativas que viabilicen el diseño, implementación y seguimiento de políticas sociales de calidad, todo ello de la mano de una sostenibilidad financiera suficiente, eficiente y transparente. Para una inversión social efectiva, que cumpla sus objetivos de manera sostenible, la calidad del gasto social es inseparable del volumen de recursos y de la capacidad de gestionarlos a través de políticas de calidad, generando confianza y certidumbre entre la ciudadanía. Si bien los países de la región han dado pasos positivos en este ámbito en los últimos años, día a día surgen nuevos desafíos para atender las crecientes necesidades derivadas de las sucesivas crisis que los aquejan, sin perder de vista las metas a mediano y largo plazo que aún deben alcanzarse para llegar al desarrollo sostenible.

La institucionalidad social es la base que posibilita el desarrollo de las políticas públicas en el ámbito social; es el conjunto de reglas y la estructura organizacional sobre (y con) las que se gestiona la política social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos, hasta la implementación y la evaluación de sus resultados (CEPAL, 2016; Martínez, 2019).

La institucionalidad social puede expresarse en cuatro dimensiones articuladas e interdependientes: i) jurídico-normativa, ii) organizacional, iii) técnico-operativa y iv) financiera (Martínez y Maldonado, 2019)¹. La dimensión jurídico-normativa corresponde al sustrato legal sobre el que se diseñan e implementan las políticas que rigen la participación de los diversos actores. Se compone de normas jerárquicamente ordenadas y complementarias, comenzando por la normativa internacional, es decir, el conjunto de tratados y acuerdos internacionales firmados o ratificados por los Estados, que tienen validez legal interna o sirven como referencia de los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional en el área social. Tales instrumentos van desde tratados amplios, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, hasta tratados y convenciones sobre materias sociales y grupos de población específicos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pasando por diversos acuerdos y compromisos regionales o subregionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador o la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), entre muchos otros. A nivel regional, destacan otros instrumentos emanados de los órganos

¹ Estas dimensiones interdependientes y su consolidación simultánea son necesarias para avanzar hacia una institucionalidad social fortalecida, pero no son suficientes en todos los contextos. Si bien constituyen la plataforma que viabiliza una adecuada implementación de la institucionalidad social, otros elementos (como prácticas y valores socioculturales, dinámicas relacionadas con la economía política y las inercias históricas de cada contexto) también pueden tener un peso considerable en la efectividad resultante de dicha institucionalidad.

subsidiarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y el Compromiso de Santiago en torno a la Agenda Regional de Género. Además de los compromisos a nivel político, la normativa internacional tiende a orientar la formulación de la normativa nacional, comenzando por los marcos constitucionales de los que derivan las leyes, reglamentos y protocolos de cada país relacionados con derechos y servicios sociales o con la protección, los derechos y el bienestar de determinados grupos de población. La normativa subnacional a nivel de estados, regiones y municipios termina de delinear la dimensión jurídico-normativa en cada localidad y territorio. Aunque indispensable, incluso una legislación adecuada, bien adaptada y coherente con principios y orientaciones deseables (enfoque de derechos y de género, universalismo sensible a las diferencias, pertinencia cultural), no es más que un componente cuya traducción en políticas depende del conjunto de dimensiones.

La dimensión organizacional atañe a la división del trabajo dentro del Estado para el cumplimiento de normas y leyes formales, y su interacción con otros actores. En buena medida, deriva de la dimensión jurídico-normativa y refleja la distribución de funciones en materia social (¿quién hace qué?), desde el nivel internacional y regional (organismos internacionales, regionales y subregionales), y sobre todo a nivel nacional (central, subnacional y local), en donde se define una estructura formal y modelos de toma de decisiones y de comunicación y coordinación para la implementación de las políticas por parte de diversos actores públicos y de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la propia ciudadanía. De este modo pueden identificarse los organismos que detentan la autoridad, es decir, que tienen a su cargo las funciones de coordinación y de gobierno en materia social dentro de la estructura gubernamental y con el alcance de mandatos de los distintos organismos definidos formalmente por el marco jurídico. La estructura organizacional define así la jerarquía de la autoridad social en general (ya sea individual o colectiva, como, por ejemplo, un gabinete social) y sectorial o temática (educación, desarrollo social, pobreza y protección social, entre otros), así como la referida a políticas orientadas a determinados grupos de población, según una lógica de ciclo de vida (infancia, adolescencia, juventud, personas mayores) o transversal (mujeres, migrantes, personas afrodescendientes, pueblos indígenas, personas con discapacidad). La dimensión organizacional también incluye la política de personal y, con ello, la planificación de los recursos humanos, por ejemplo, a través de los perfiles de cargos y el tamaño de los equipos de trabajo responsables de la implementación, que deben ser acordes con el volumen y la especificidad de la implementación de la política pública. A su vez, un elemento central a considerar en esta dimensión refiere a las modalidades de comunicación y coordinación horizontal (intersectorial) y vertical (entre niveles de gobierno), que más tarde posibilitan la articulación de la política pública.

La dimensión técnico-operativa se refiere al conjunto de instrumentos, herramientas y tecnologías necesarios para implementar las políticas sociales de manera eficaz, efectiva, eficiente y transparente. Considera los procedimientos, recursos físicos y capacidades técnicas disponibles para la implementación de las políticas públicas. En esta dimensión se destacan cuatro grandes elementos, el primero de los cuales corresponde a los sistemas de planificación y programación, es decir, los procedimientos formales para la planificación estratégica para la implementación, desde planes operativos que orienten la gestión en virtud de ciertos resultados, junto con la disponibilidad de herramientas, con metas, mapas de procesos, plazos y presupuestos claros, así como con los recursos técnicos requeridos, entre otros.

En segundo lugar se encuentran los sistemas de información, diagnóstico, monitoreo y evaluación, que permiten disponer de información útil para la toma de decisiones en las distintas etapas de la implementación y gestión (diagnóstico, formulación, monitoreo y evaluación de procesos e impactos). Al respecto, no solo interesa conocer si existen sistemas y cuáles son sus características, sino también qué grado de integración presentan entre sí y cuál es su alcance y calidad. En tercer término se destacan los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, es decir, el conjunto de mecanismos de auditoría y supervisión con procedimientos formales de difusión y rendición de cuentas horizontal, ante los organismos públicos, y vertical, de veeduría ciudadana o de la población destinataria. Sin una articulación virtuosa de estos elementos es difícil asegurar que las políticas sociales implementadas cumplan sus objetivos y contribuyan a generar bienestar y garantizar efectivamente los derechos de las personas. En cuarto lugar, destacan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que facilitan la eficiente y oportuna gestión e implementación de: i) los sistemas de planificación y programación; ii) los sistemas de información, monitoreo y evaluación, y iii) los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

La dimensión financiera, en la que se centra este capítulo, incluye al conjunto de recursos financieros disponibles para la inversión social y las políticas sociales. Además del volumen y la composición por funciones y niveles de gobierno, así como su evolución y sostenibilidad, incluye la identificación de las diversas fuentes de financiamiento (como, por ejemplo, ingresos permanentes del país definidos por una ley específica o un presupuesto nacional, la ayuda externa o el aporte de privados o de la población destinataria). El respaldo normativo facilita o limita la autonomía y discrecionalidad en el uso de los recursos para un financiamiento sostenible, mientras que la dependencia de recursos externos o de los aportes voluntarios de privados genera una mayor vulnerabilidad. Junto con el análisis de la disponibilidad, suficiencia y estabilidad de recursos en el tiempo (a través de indicadores como monto per cápita, tasa de crecimiento, proporción del gasto total, el PIB y la evolución histórica, que se presentan en la sección IV.B), también es importante asegurar la capacidad de ejecución de los organismos a cargo de la política social. La gestión de la dimensión financiera también permite a la autoridad social generar una relación directa con la autoridad financiera o económica y, por ejemplo, estar más cerca y, en algunos casos, participar de las decisiones presupuestarias y de asignación de recursos públicos.

1. Avances y desafíos de la institucionalidad social

Desde una mirada centrada en las cuatro dimensiones mencionadas pueden verse avances recientes en la región, pero con desafíos considerables². A nivel normativo, América Latina y el Caribe ha tendido a sumarse a los principales tratados e instrumentos internacionales en materia social (véase el gráfico IV.1). Algunos instrumentos han sido ratificados por todos los países de la región, o por la gran mayoría, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), en cambio, aún debe ser ratificado por varios países de la región. Otros instrumentos relevantes son la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013), firmada por siete países y ratificada por seis, y la

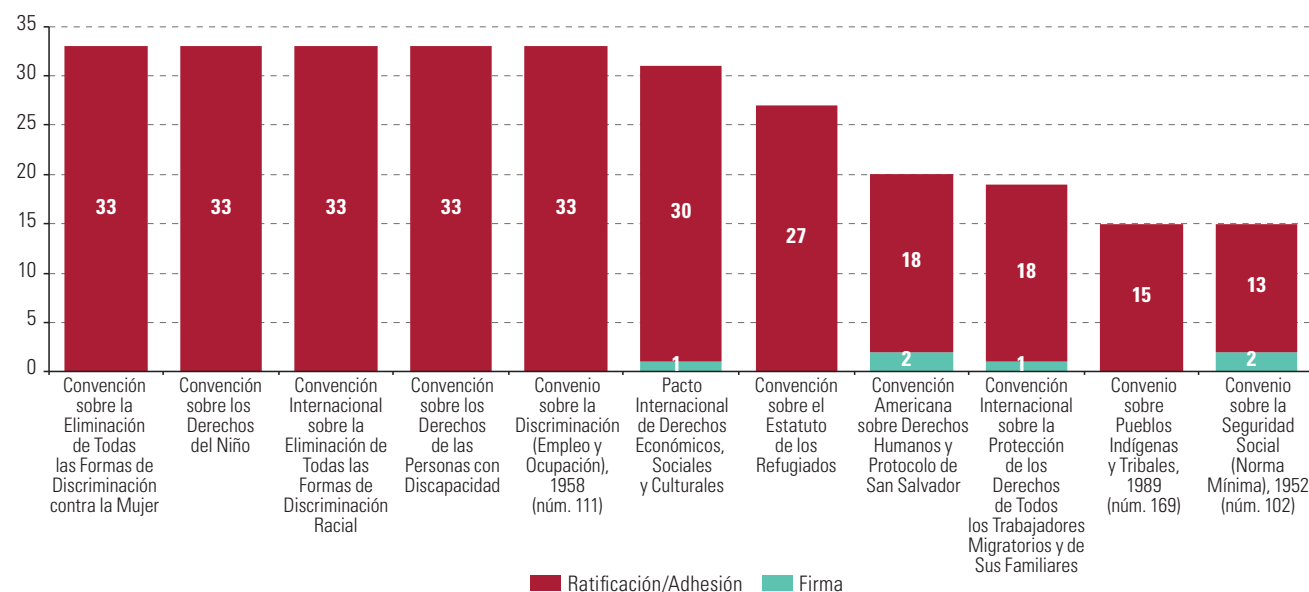
² Véase información detallada a nivel regional y de los países de América Latina y el Caribe en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de institucionalidad social para América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), firmada por un país y ratificada por otros ocho. Además, a partir de abril de 2021 entró en vigor el Acuerdo de Escazú, el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y también el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre acceso a la información y protección a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. En poco tiempo, este instrumento ha sido firmado por 12 países y ratificado por 13. Estos avances normativos han tendido a una mayor sofisticación y especialización de los marcos legales nacionales con miras a una armonización entre los países, al tiempo que han contribuido a una diversificación de la agenda social ante demandas cada vez más exigentes.

Gráfico IV.1

América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, 2022

(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de institucionalidad social para América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

Entre los numerosos desafíos institucionales de la política social se destaca la consolidación de las bases jurídico-normativas para avanzar hacia la incorporación de un enfoque de derechos y un universalismo sensible a las diferencias, que deje atrás un modelo centrado en la noción de beneficiarios para pasar a otro centrado en la noción de ciudadanos. Desde el punto de vista organizacional, la interlocución entre las entidades vinculadas al desarrollo social y otras áreas de las políticas públicas en general necesita mayor apoyo en lo que respecta a la articulación vertical, con fortalecimiento de la gestión desde los territorios y la participación, y horizontal, por ejemplo, entre los componentes contributivos y no contributivos de la protección social, así como entre las entidades sociales con mandatos temático-sectoriales y los referidos a segmentos de población transversales o por etapas del ciclo de vida.

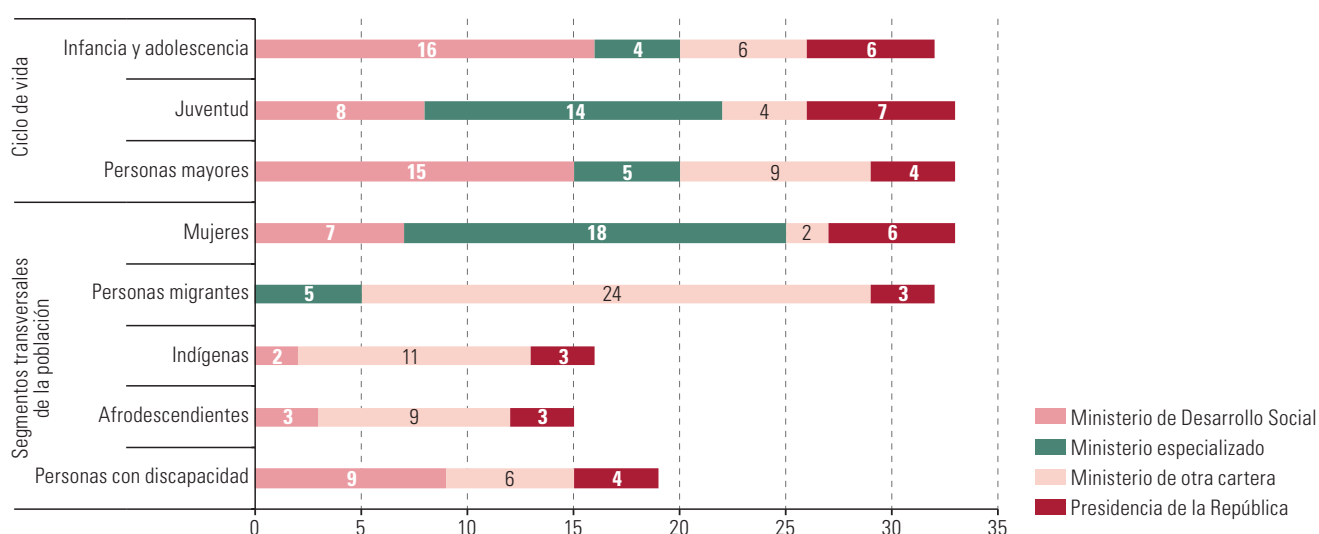
A nivel organizacional, los países han avanzado en la definición y afinación de los mandatos y áreas de competencia de los actores estatales con el fin de adecuarse a los avances normativos y mejorar los niveles de coordinación horizontal y vertical. La autoridad está muy presente en la política social de manera colectiva, con los consejos o gabinetes sociales, y en varios casos ha asignado la función de coordinación a los

ministerios o secretarías de desarrollo social, aunque no siempre con las capacidades o los recursos suficientes. A finales de 2021, en 15 de los países de América Latina y el Caribe en los que se contaba con información, estas instancias de coordinación del sector social estaban directamente a cargo de la Presidencia o Vicepresidencia, y en 6 países dicha coordinación se confiaba a los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social (o entidades equivalentes). Más allá de su existencia, y de la autoridad a cargo de coordinarla, es importante que estas instancias vayan construyendo, en cada contexto, mejores patrones de coordinación y división el trabajo con el fin de avanzar en lo que respecta a la coherencia de la acción pública en el ámbito social.

Como se presenta en el gráfico IV.2, la autoridad de las políticas de bienestar y derechos de los diversos grupos de población está a cargo de una diversidad de organismos. Más que abogar por un modelo específico, es esencial que en cada contexto los mecanismos de coordinación permitan una acción pública integral para atender sus necesidades.

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe (33 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a diversos segmentos de la población, 2021
(En número de instituciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de institucionalidad social para América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

La pandemia de COVID-19 y los nuevos desafíos, como la creciente ocurrencia de desastres naturales, han magnificado los desafíos de coordinación (CEPAL, 2021a). La pandemia exigió un esfuerzo notable en todos los componentes de la institucionalidad social, tanto a nivel sectorial, entre los sistemas de salud, protección social y educación, como para la canalización de acciones hacia el conjunto de la población a nivel local. Por su parte, los desastres y el incremento de la ocurrencia y los estragos de aquellos relacionados con el cambio climático han puesto en primera línea la necesidad de una mayor coordinación entre los actores vinculados a la protección social, la protección civil y la prevención y gestión del riesgo. Como se destacó en la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, se hace necesario ampliar capacidades y mejorar procesos que fortalezcan la resiliencia institucional, y así hacer frente a las demandas coyunturales que generan este tipo de eventos de manera armónica con las políticas de largo plazo (CEPAL, 2021a).

En materia técnico-operativa, los modelos desarrollados y su alcance son heterogéneos en los países, pero comparten objetivos, prioridades y herramientas de gestión, con avances y experiencias de referencia en materia de monitoreo y evaluación, sistemas de información y registros sociales, procesos que en las últimas dos décadas se han visto fortalecidos de la mano de la implementación de los programas de transferencias condicionadas. Por ejemplo, 30 países cuentan con planes sectoriales de desarrollo social y 26 tienen algún registro de participantes de programas sociales.

La capacidad de gestión también enfrenta límites para desarrollar políticas sociales de calidad, a veces debido a la inestabilidad en los instrumentos disponibles o la información programática o administrativa necesaria. A esto se suman nuevos retos relacionados con la digitalización y las brechas que puede generar la adopción desigual de nuevas tecnologías por parte de los diversos actores del sector social. En especial, la introducción y efectividad de mecanismos ciudadanos y de rendición de cuentas, transparencia y participación siguen siendo un desafío, aun cuando crece el reconocimiento de su importancia para asegurar la confianza y la legitimidad de las políticas públicas, y mejorar su desempeño.

Como se verá en detalle en este capítulo, el gasto social en la región ha tendido en general a consolidarse desde el punto de vista de su volumen y prioridad fiscal, aunque con heterogeneidad entre los países. En la sección IV.A.2 se relevan algunos de los desafíos de la dimensión financiera de la institucionalidad social.

2. Desafíos de la sostenibilidad financiera: suficiencia y calidad del gasto social

La interdependencia entre la dimensión financiera y las demás dimensiones de la institucionalidad social tiene implicancias cruciales para el impacto y la calidad del gasto social. La dimensión financiera es determinante para el alcance e impacto efectivo de las políticas y los programas sociales, y, en última instancia, para concretar los compromisos públicos y hacer realidad los derechos definidos en los marcos normativos. Sin suficiencia de recursos financieros, entre otros factores, no habrá acceso a derechos efectivos, ni instancias capaces de implementar los mandatos recibidos, ni instrumentos de gestión susceptibles de funcionar adecuadamente.

Un escenario de baja inversión social suele traducirse en una dispersión de los recursos en múltiples objetivos, territorios y grupos, sin efectos contundentes, y puede llevar a la concentración de los recursos en unos pocos objetivos en detrimento de las múltiples necesidades de la población y los compromisos públicos en materia social. Los niveles relativamente bajos de inversión social que caracterizan a nuestra región con frecuencia llevan a alguno de los dos escenarios mencionados.

Más allá de la suficiencia de recursos financieros, otros rasgos asociados al esfuerzo del financiamiento son esenciales para determinar la integralidad de la institucionalidad social y de las acciones de gobierno. El origen de los recursos, su destino, su carácter redistributivo, la continuidad, progresividad y previsibilidad de los montos, el nivel de prioridad ante presiones relacionadas con posibles ajustes o recortes por choques diversos y su sostenibilidad financiera son elementos centrales para que, a mediano plazo, la inversión social tenga efectos positivos y acumulativos sobre el bienestar de la población, el goce efectivo de derechos, la productividad y el crecimiento económico.

Al mismo tiempo, si la inversión social está desprovista de un marco institucional adecuado y de una coherencia con la política pública a la que está destinada, se corren

riesgos de baja efectividad, ineficiencia y discrecionalidad, con una posible canalización arbitraria hacia otros fines o un uso clientelar en función de ciclos electorales. Sin una normativa, organización y gestión adecuadas, los recursos disponibles pueden tener serias limitaciones para ser ejecutados en los montos y plazos fijados. Así, junto con un diseño sustantivo y un modelo organizacional y de gestión adecuados, el impacto de las políticas financiadas con el gasto público social estriba en la cantidad, pero también, y de manera concomitante, en la calidad de ejecución de ese gasto.

Los mecanismos de rendición de cuentas son esenciales para asegurar la calidad del gasto de acuerdo con los parámetros y objetivos formales definidos. Para avanzar en eficiencia y evitar el desvío o uso indebido de los recursos, resulta crucial contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se encuentren a disposición de la ciudadanía en general o de la población destinataria. Estos dispositivos técnico-operativos que enmarcan la ejecución y calidad del gasto social no solo deben estar vigentes a nivel central, sino que deben existir estándares y capacidades equivalentes en los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, el gasto en educación es un ejemplo notable de la interdependencia entre el financiamiento (montos, evolución, estabilidad, prioridad fiscal) y los elementos jurídico-normativos, organizacionales y técnico-operativos que contribuyen al adecuado ejercicio e impacto final de los recursos en términos de cobertura, calidad, redistribución y acceso efectivo a derechos, entre otros objetivos centrales de ese ámbito de política pública. Junto con la salud, la educación es uno de los sectores más antiguos de la política social y comenzó a llevar a cabo acciones específicas (y con ello a construir una institucionalidad) desde que los Estados de la región comenzaron a incorporar la instrucción pública como parte de sus prioridades y compromisos con la ciudadanía. Además, como se detalla más adelante, los recursos destinados al sector educativo son una parte importante de la inversión social de los países. La pandemia de COVID-19 y sus profundos impactos desigualadores en el acceso a la educación han renovado la necesidad de asegurar su financiamiento y contener el gasto de bolsillo de los hogares con miras a asegurar un acceso universal a la educación de calidad sin dejar a nadie atrás.

En general, como componente clave de la institucionalidad social, la dimensión financiera posee varios desafíos comunes en la región. La imprevisibilidad de las crisis y su impacto potencialmente generalizado hacen que las medidas de protección social de emergencia suelen requerir recursos adicionales, más allá de los que proporcionan las fuentes de financiamiento habituales de la protección social (CEPAL, 2021a, pág. 79). Al mismo tiempo, el impacto socioeconómico de la pandemia ha profundizado más la brecha entre necesidades y disponibilidad de recursos en los países, en especial en los del Caribe, donde la naturaleza sistémica del riesgo asociado a desastres y los altos niveles de endeudamiento de las economías hacen que el potencial para sostener niveles tan altos de protección social haya llegado al límite.

Más allá de las presiones asociadas a las crisis y emergencias actuales, el avance necesario en el tiempo para contar con sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, así como con políticas sociales de calidad, exige la sostenibilidad financiera de la protección social. Para ello, en cada contexto debe gestionarse una combinación de sus fuentes (ingresos tributarios y de otro tipo, contribuciones de empleados y empleadores, ahorro privado y asistencia para el desarrollo) (CEPAL, 2021a, pág. 81). En suma, es preciso consolidar la sostenibilidad financiera con consideraciones de suficiencia y transparencia, requisitos fundamentales para contar con una institucionalidad social sólida, que viabilice políticas públicas de calidad.

B. Evolución del gasto público social en el período 2000-2021

En 2021, segundo año en que el mundo ha debido hacer frente a los impactos sociales y económicos de la pandemia de COVID-19, en promedio, los países de América Latina registraron un gasto social del gobierno central equivalente al 13% del PIB, lo que indica un descenso en comparación con el nivel histórico alcanzado en 2020 (un 13,8% del PIB). Sin embargo, esta cifra de gasto en 2021 es bastante superior a la participación en el PIB que exhibía el gasto público social previo a la pandemia y revela un crecimiento promedio real del 1,3% (en dólares constantes de 2018). En el Caribe, en cambio, los cinco países estudiados mostraron un nivel de gasto público social del 14,1% del PIB en 2021, superior al observado en 2020 (un 13,7% del PIB), con un crecimiento promedio real del 10,3%. La distribución de los recursos entre las funciones mantiene el perfil observado en las últimas dos décadas, en el que destacan la protección social, la educación y la salud. Por su parte, la heterogeneidad del gasto público social del gobierno central se mantiene como una característica en la región, con tres países que superaron el 17% del PIB, mientras cinco se mantienen por debajo del 10,5% del PIB. Asimismo, mientras cuatro países gastan entre 2.730 dólares y 4.045 dólares per cápita al año, otros seis disponen de menos de 600 dólares anuales por persona.

Considerando su relevancia para la efectividad del conjunto de la institucionalidad social y las políticas y programas que implementa, en esta sección se presenta la información relativa al gasto público social de los países de la región por funciones de gobierno, según lo planteado en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2014). El análisis se hace comparando los datos del período comprendido entre 2000 y 2021 relativos a la cobertura del gobierno central. En casos particulares en que se dispone de la información necesaria, el análisis se complementa con coberturas institucionales mayores (gobierno general, sector público no financiero y sector público). Junto con la información de los 20 países de América Latina, se incluyen datos de 5 países del Caribe de habla inglesa (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

Información estadística sobre el gasto público social

Los datos utilizados para el análisis del gasto público social en América Latina y el Caribe corresponden a la información oficial sobre gasto público facilitada por cada uno de los países de la región, compilada anualmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y disponible en la base de datos CEPALSTAT y en la Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe de la CEPAL. Se presentan tres indicadores: en moneda nacional a precios corrientes, en porcentajes del PIB y en dólares a precios constantes de 2018 (estos últimos elaborados por la CEPAL, sobre la base de la información oficial de los países). En esta versión del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se ha actualizado el año de base de 2010 a 2018 y, por tanto, la serie utilizada del deflactor implícito del PIB. Como resultado, las estimaciones del gasto social per cápita en dólares a precios constantes varían respecto de las presentadas en versiones anteriores del *Panorama Social de América Latina*.

En el siguiente cuadro se presentan las series de datos disponibles sobre cada uno de los países según el nivel de cobertura institucional. El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional (independientemente de que algunas reparticiones tengan autoridad jurídica propia y autonomía); ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales), así como de las instituciones de seguridad social; iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero y las corporaciones públicas financieras. El análisis comparativo es más completo cuando se contrastan las coberturas del gobierno general, ya que hay países federales o con altos niveles de autonomía de recaudación y gestión por parte de los gobiernos intermedios, donde gran parte del gasto social también es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la información a nivel de esta cobertura institucional no está disponible en todos los países de la región, por lo que es adecuado analizar de manera comparativa los datos del gobierno central, que están ampliamente disponibles y están vinculados a los procesos presupuestarios nacionales.

América Latina y el Caribe (25 países): disponibilidad de información sobre gasto público social, según clasificador funcional, cobertura institucional y años disponibles

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
América Latina				
Argentina	1993-2021			1990-2020
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2020 ^a	1997-2018		
Brasil	1995-2021	2000-2021		
Chile	1990-2021			
Colombia	1990-2021	2009-2021		
Costa Rica	1993-2021	1990-2016 2019-2021		
Cuba	2002-2020	1996-2020		
Ecuador	2000-2021			
El Salvador	1990-2021			2002-2021 ^b
Guatemala	1995-2021	2014-2021		
Haití	2012-2014			
Honduras	2000-2021			
México	1999-2021		2013-2021 ^b	
Nicaragua	1998-2021			
Panamá	2000-2020			
Paraguay	2000-2021	2003-2021		
Perú		1999-2021		
República Dominicana	1990-2021	2017-2019		
Uruguay	1990-2021			
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014			
El Caribe				
Bahamas	1990-2021			
Barbados	2006-2021			
Guyana	2004-2021			
Jamaica	1992-2021			
Trinidad y Tabago	2008-2021			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.

^a Administración central.

^b No se consolidan los gobiernos subnacionales.

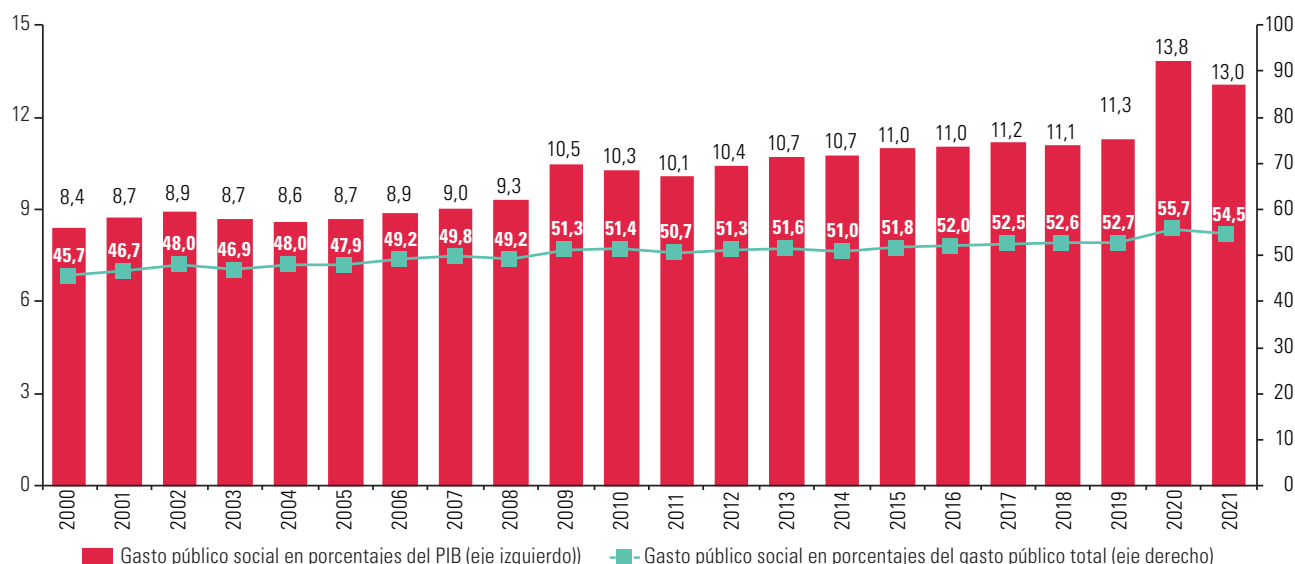
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región

Como se describió en el *Panorama Social de América Latina, 2021* (CEPAL, 2022a), durante las primeras dos décadas del presente siglo, el gasto público social promedio del gobierno central en 17 países latinoamericanos presentó una tendencia de crecimiento relativamente estable en relación con el PIB. Esta serie se caracteriza por dos hitos de alzas importantes ante crisis económicas, seguidas de trienios en que se revirtió parcialmente la tendencia. De esta manera, los datos actualizados de la serie muestran que el gasto público social del gobierno central respecto del PIB se incrementó 0,5 puntos porcentuales tras la crisis de las empresas “punto com” en 2000, para después caer 0,3 puntos porcentuales entre 2002 y 2004. Después de la crisis financiera mundial de 2008 el nivel de gasto social volvió a subir y creció, en promedio, 1,2 puntos porcentuales, con una disminución de 0,4 puntos en los dos años siguientes (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2021
(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.

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

Durante 2020, primer año de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se generó un nuevo hito en el gasto público social, que alcanzó el nivel más alto desde que se dispone de estadísticas en relación con el PIB. En promedio, subió 2,5 puntos porcentuales, para situarse en un 13,8% del PIB en 2020, producto tanto del crecimiento real del gasto social como de la pronunciada caída que mostró el PIB en los países de América Latina en 2020. En 2021, al igual que en las crisis previas, el nivel de gasto social disminuyó, pero se mantuvo en niveles muy superiores a los registrados en los años previos a la pandemia, alcanzando, en promedio, un 13% del PIB, esta vez en un año con tasas positivas de crecimiento económico y con comportamientos heterogéneos en la evolución registrada en los países³.

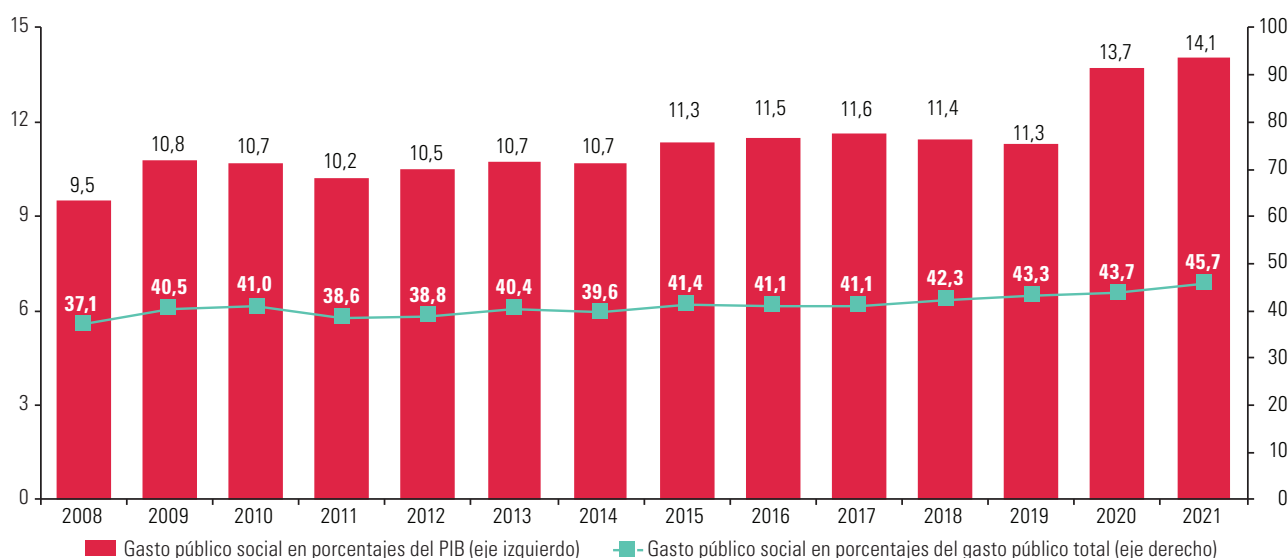
³ Según las cifras para 2021 publicadas en el *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022d), todos los países, a excepción de Haití, muestran tasas anuales de variación positivas, y en 19 países de América Latina el crecimiento promedio fue del 6,5%.

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

Entre los cinco países del Caribe de habla inglesa para los que se cuenta con datos comparables de gasto social del gobierno central entre 2008 y 2021 (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago), la tendencia histórica ha sido relativamente similar a la de los países latinoamericanos. La serie actualizada revela que hubo un alza significativa de 1,3 puntos porcentuales del PIB en 2009, seguida de un trienio con una baja de 0,6 puntos porcentuales del PIB. Después vinieron seis años de incremento, seguidos de una leve caída en los dos años posteriores. En 2020, durante el primer año de la pandemia de COVID-19, el nivel de gasto público social alcanzó un incremento también significativo, con un alza de 2,4 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2019. En 2021, a diferencia del promedio latinoamericano, la tendencia al alza continuó y se registró un nuevo aumento que llevó al gasto público social al 14,1% del PIB (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4

El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2021
(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.

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

La participación que muestra el gasto público social en el total del gasto público del gobierno central en los cinco países del Caribe también tuvo un marcado incremento de 2 puntos porcentuales entre 2020 y 2021, y llegó al 45,7%, valor que se acerca, aunque con cierta distancia, a la proporción promedio que registran los países latinoamericanos (la diferencia de la participación del gasto social en el gasto público total pasó de 12 a 8,8 puntos porcentuales entre estos cinco países del Caribe y América Latina)⁴. A la inversa, el promedio del gasto público social total como porcentaje del PIB es mayor en el caso de los países caribeños, en cuyo caso es 1,1 puntos porcentuales más elevado que el gasto promedio de los países latinoamericanos en 2021⁵.

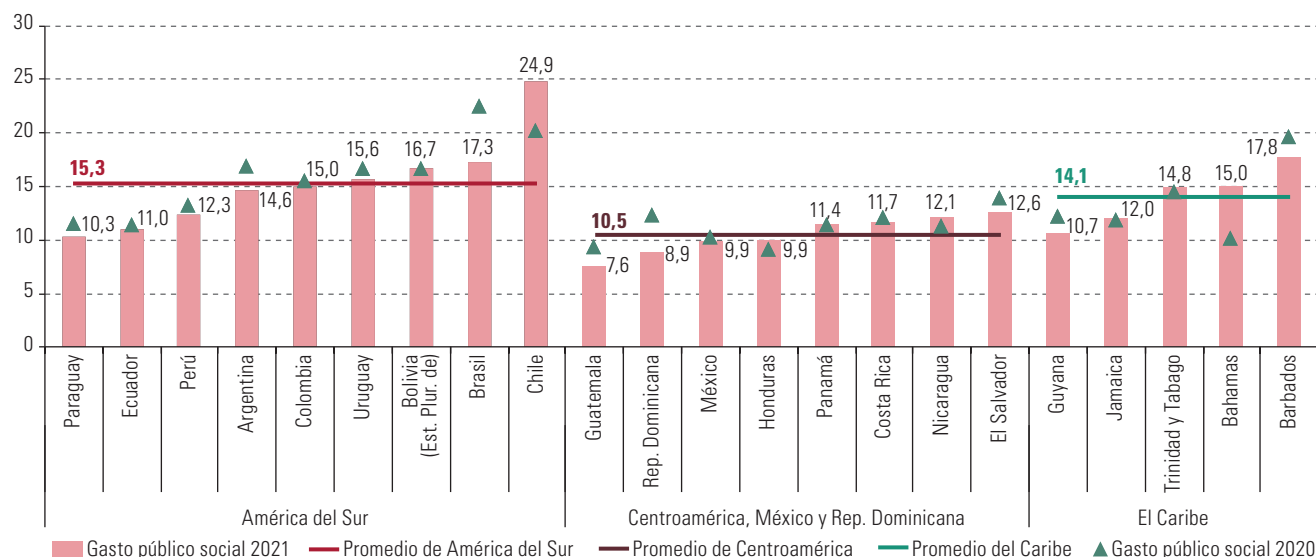
⁴ En algunos países, esta situación se explica por el gran peso que tienen los pagos de intereses. Esta situación resulta particularmente evidente en el caso de Jamaica.

⁵ Este dato refiere a cinco países del Caribe sobre los que se cuenta con información del gasto funcional. Por otra parte, en el gasto total del gobierno central publicado en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022c) se consideran 12 países caribeños.

En 2021, el análisis comparado del gasto público social del gobierno central respecto del PIB entre las subregiones de América Latina y el Caribe muestra una situación agregada relativamente similar a la del año anterior. El promedio entre los países de América del Sur alcanza un 15,3% del PIB, 0,8 puntos porcentuales menos que en 2020, y la subregión continúa siendo la que registra un mayor nivel de gasto social promedio. Además, muestra una alta heterogeneidad, con un rango de 14,6 puntos porcentuales entre los países de mayor y menor nivel de gasto social: mientras que el Paraguay tuvo un gasto público social equivalente al 10,3% del PIB, Chile alcanzó el 24,9% del PIB (véase el gráfico IV.5).

Gráfico IV.5

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2020 y 2021
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS). Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2020. A los efectos de la comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2020.

En el grupo formado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto público social del gobierno central en 2021 registró un promedio del 10,5% del PIB, 0,8 puntos porcentuales menos que en 2020. La mitad de los países alcanzaron un nivel inferior al 10% del PIB. La heterogeneidad en este caso es bastante menor, con un rango de 5 puntos porcentuales entre El Salvador, el país con mayor nivel de gasto (un 12,6% del PIB), y Guatemala, el país que registra el menor nivel de toda la región (un 7,6% del PIB).

En el caso de los cinco países del Caribe para los que se dispone de información comparable sobre el gasto del gobierno central, el promedio de gasto equivalente al 14,1% del PIB destinado al gasto público social en 2021 (0,4 puntos porcentuales más que en 2020) incluye una brecha de 7,1 puntos porcentuales entre los países que registran el mayor y el menor gasto social (1,2 puntos menos que en 2020 y similar a 2019), con extremos del 10,7% del PIB en Guyana y del 17,8% del PIB en Barbados.

Cuando se analizan en detalle los cambios que presentan los distintos países de la región, surge un panorama bastante heterogéneo⁶. Si bien la mayoría registra una contracción del gasto respecto del PIB, las tendencias son variadas. Así, ocho países muestran variaciones de hasta 1 punto porcentual, con una mitad que cae y otra que sube. Otros seis países bajan entre 1 y 2 puntos porcentuales, mientras cinco países presentan cambios significativamente mayores, con tres que caen entre 2,3 y 5,2 puntos porcentuales y dos que suben más de 4,6 puntos porcentuales.

En los países latinoamericanos, la disminución más importante se presentó en el Brasil, que tuvo una caída equivalente a 5,2 puntos porcentuales del PIB en el gasto público social del gobierno central entre 2020 y 2021. Entre los cambios observados en la política social de 2021 está la finalización del programa *Auxilio Emergencial* en octubre de ese año, con una reducción de los montos de pago entre 2020 y 2021⁷. En segundo lugar, la República Dominicana bajó el gasto social 3,5 puntos porcentuales del PIB, ya que entre enero y abril de 2021 concluyeron al menos tres programas de transferencias monetarias implementados como respuesta a los impactos de la pandemia: el programa “Quédate en casa”, el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleo (FASE I, FASE I Extendido y FASE II) y el Bono Estudio Contigo. Estos se sumaron al Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa’Ti) que terminó a fines de 2020. Por su parte, la Argentina presentó una baja de 2,3 puntos porcentuales del PIB en el nivel de gasto público social del gobierno central. El país concluyó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), un programa que representó cerca de un tercio de las transferencias anunciadas como parte de las respuestas al COVID-19 entre 2020 y 2021, pero solo se implementó durante 2020⁸.

Cabe destacar también la disminución del gasto público social del gobierno central observada en Guatemala, donde la caída de 1,8 puntos porcentuales del PIB, si bien no alcanzó los niveles absolutos de los países antes destacados, en términos relativos representa una disminución del 19% respecto del gasto social en relación con el PIB de 2020.

En contraposición, Chile tuvo un incremento de 4,6 puntos porcentuales del PIB, asociado a la implementación de una serie de medidas de protección social frente a la pandemia, entre las que se incluyen el Bono de Emergencia COVID-19 y la expansión del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). De acuerdo con información hasta noviembre de 2021, considerando 18 pagos del IFE, se estima que se transfirieron 25.644 millones de dólares, equivalentes a 28 veces el gasto de las prestaciones permanentes otorgadas en 2019⁹.

Tras un 2020 marcado por la pandemia de COVID-19, con contracciones económicas sin precedentes y un crecimiento promedio del gasto público social (en dólares constantes de 2018)¹⁰ que llegó al 14,9% en América Latina, muy por encima de las tasas de crecimiento de los años anteriores (en promedio, un 4,5% entre 2011 y 2019), en 2021 los países mantuvieron un crecimiento positivo del gasto social, pero a tasas significativamente menores. Como se muestra en el gráfico IV.6, el promedio de crecimiento del gasto social del gobierno central entre los países latinoamericanos fue del 1,3% en 2021

⁶ Tres países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Panamá) no se analizan en este caso, ya que no se cuenta con datos actualizados a 2021.

⁷ Entre abril y octubre de 2021 se hicieron nuevas entregas del programa. Respecto de 2020, en ese período el monto se redujo de 600 reales a 250 reales (47 dólares) por persona y la entrega se limitó a una persona por familia, manteniéndose el diferencial para las mujeres proveedoras en hogares monoparentales (375 reales mensuales) (CEPAL, 2022a).

⁸ Véase más información en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

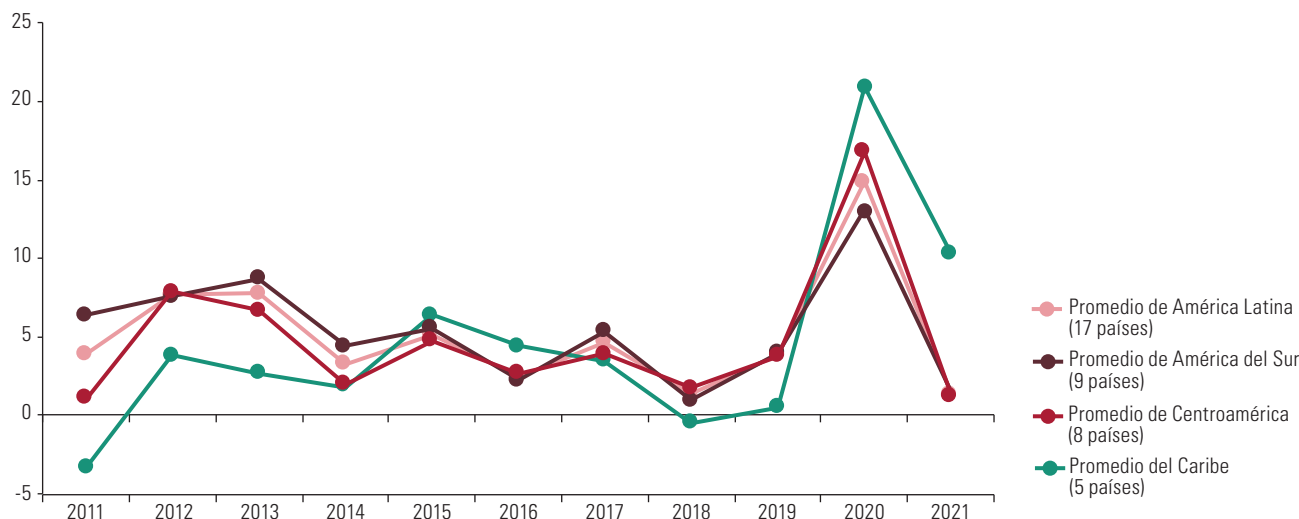
⁹ Se incluyen: Subsidio Único Familiar (SUF), Asignación Familiar, Subsidio de Discapacidad Mental, Aporte Familiar Permanente, Bono Bodas de Oro, Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).

¹⁰ Los datos aquí presentados utilizan el año 2018 para comparar el gasto en dólares constantes. Esto se diferencia de años anteriores en que se utilizó una serie con base en 2010, lo que puede significar ajustes en la serie.

(un 1,4% en América del Sur y un 1,3% en Centroamérica). Esta es la tasa más baja de la serie analizada y, al combinarse con un año de mayores niveles de crecimiento económico que el anterior (un 6,5%, en promedio), lleva a que se presente la caída del gasto público social respecto del PIB antes mencionada. En los cinco países del Caribe analizados la situación es similar, con tasas de crecimiento promedio del 2% entre 2010 y 2019, y del 10,3% en 2021.

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2010-2021
(En porcentajes)



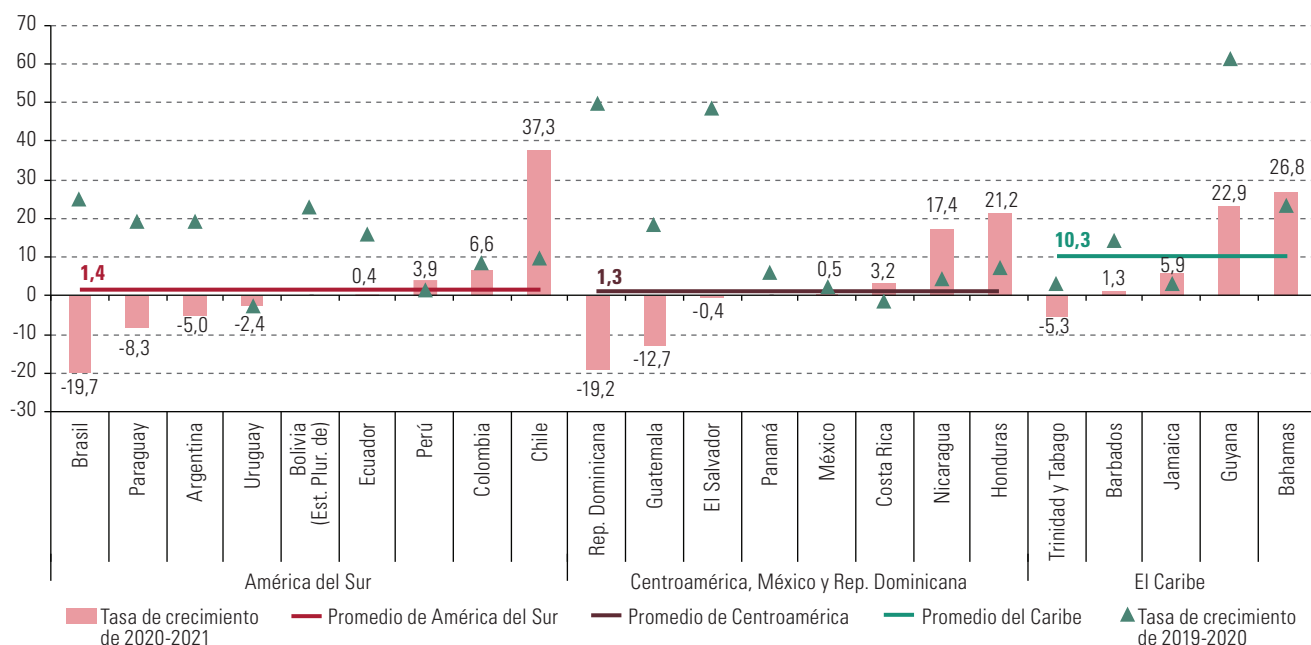
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general.

Al analizar la situación particular de los distintos países, las variaciones de crecimiento real del gasto en 2021 son coincidentes con lo observado respecto del PIB. En América del Sur, destaca el fuerte crecimiento observado en Chile (37,3%), que casi cuatuplica la tasa del año anterior, y los crecimientos negativos del Brasil (-19,7%), el Paraguay (-8,3%) y la Argentina (-5,0%). En el caso de los países de Centroamérica, la República Dominicana (-19,2%) y Guatemala (-12,7%) son los dos países con tasas negativas de crecimiento del gasto público social, mientras los mayores crecimientos se registran en Honduras (21,2%) y Nicaragua (17,4%), aun cuando ambos países se mantienen por debajo del promedio regional de gasto en relación con el PIB. Entre los cinco países del Caribe, en tanto, destacan las tasas de crecimiento registradas por las Bahamas (26,8%) y Guyana (22,9%), las más altas después de Chile en toda la región, al tiempo que Trinidad y Tabago es el único país caribeño que presenta una tasa de crecimiento negativo (-5,3%) (véase el gráfico IV.7).

Gráfico IV.7

América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2020 y 2021
(En porcentajes)



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

Nota: Las barras representan las tasas de crecimiento entre 2020 y 2021 calculadas como la variación del gasto en dólares constantes. Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS).

2. Evolución del gasto social por persona

Si se consideran valores constantes en dólares de 2018, el gasto público social del gobierno central por persona en 2021 registra un promedio simple de 1.383 dólares entre los 22 países de la región, 60 dólares más que en 2020. Esto representa, en promedio, un incremento del 4,5% respecto de 2020.

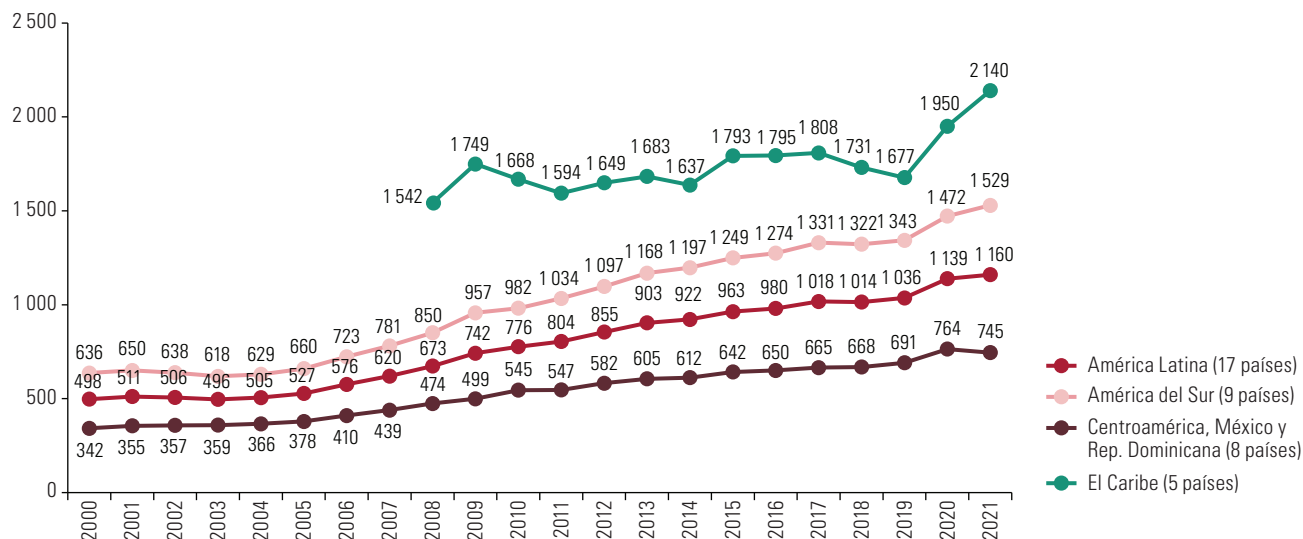
En el caso de los 17 países de América Latina, el valor promedio del gasto social del gobierno central en 2021 llegó a 1.160 dólares por persona, 21 dólares más que el año anterior, con lo que se amplía la dispersión entre las subregiones. Mientras la media de los países de América del Sur se incrementó 57 dólares, en el grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana esta disminuyó 19 dólares, en promedio (véase el gráfico IV.8).

Entre los cinco países del Caribe de habla inglesa se produjo la mayor alza per cápita del gasto público social del gobierno central, que, en promedio, subió 190 dólares (un 9,7% más que el año anterior). Comparado con el promedio de los países latinoamericanos, este monto se incrementó significativamente y llegó a ser un 85% superior al de años anteriores.

Gráfico IV.8

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2021

(En dólares de 2018 a precios constantes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.**Nota:** Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS).

El análisis por países muestra que, en los últimos dos años, Chile es el país cuyo gobierno central destinó más recursos per cápita al gasto social, con 4.044 dólares, seguido de las Bahamas, con 3.758 dólares. Ambos países alcanzaron niveles que nunca se habían registrado en la región. Un segundo grupo de países lo conformaron el Uruguay, Barbados y Trinidad y Tabago, con entre 2.227 y 2.848 dólares, seguidos, a su vez, por la Argentina, el Brasil, Costa Rica y Guyana (entre 1.375 y 1.651 dólares). Por su parte, un grupo de ocho países, conformado por Colombia, el Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, destinó montos per cápita de entre 522 y 1.035 dólares. Por último, tres países latinoamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) destinaron entre 246 y 338 dólares por persona (véase el anexo IV.A1).

Como complemento de lo señalado, cabe indicar las principales variaciones interanuales observadas en este indicador. En este aspecto destaca nuevamente Chile, con un aumento del 36,6%, seguido por las Bahamas (25,6%), Guyana (22,3%), Honduras (19,3%) y Nicaragua (16,1%). Si bien estos dos últimos países se mantienen al final de la lista en términos absolutos, lograron avances relativamente importantes durante este período. En contrapartida, las principales disminuciones en el promedio por persona se observaron en el Brasil (-20,3%), la República Dominicana (-20,0%) y Guatemala (-14,3%).

Como se ha indicado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, los datos aquí analizados muestran que los países latinoamericanos mantienen dos elementos característicos. Por una parte, los países que presentan mayores desafíos para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por

ejemplo, en relación con la pobreza, la salud, la educación, la protección social y el acceso a agua potable, electricidad y saneamiento, son los que asignan menos recursos al gasto social, tanto en términos absolutos como en relación con el tamaño de su población y en proporción del PIB. Por otra parte, la disponibilidad de recursos públicos para el gasto social en los países de la región se mantiene a una distancia considerable respecto de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea¹¹. Esto confirma, entre otras cosas, la necesidad de avanzar hacia un nuevo pacto fiscal en la región que permita fortalecer la sostenibilidad financiera de las políticas sociales a fin de consolidar la creación de Estados de bienestar que tengan como prioridad la igualdad y la sostenibilidad.

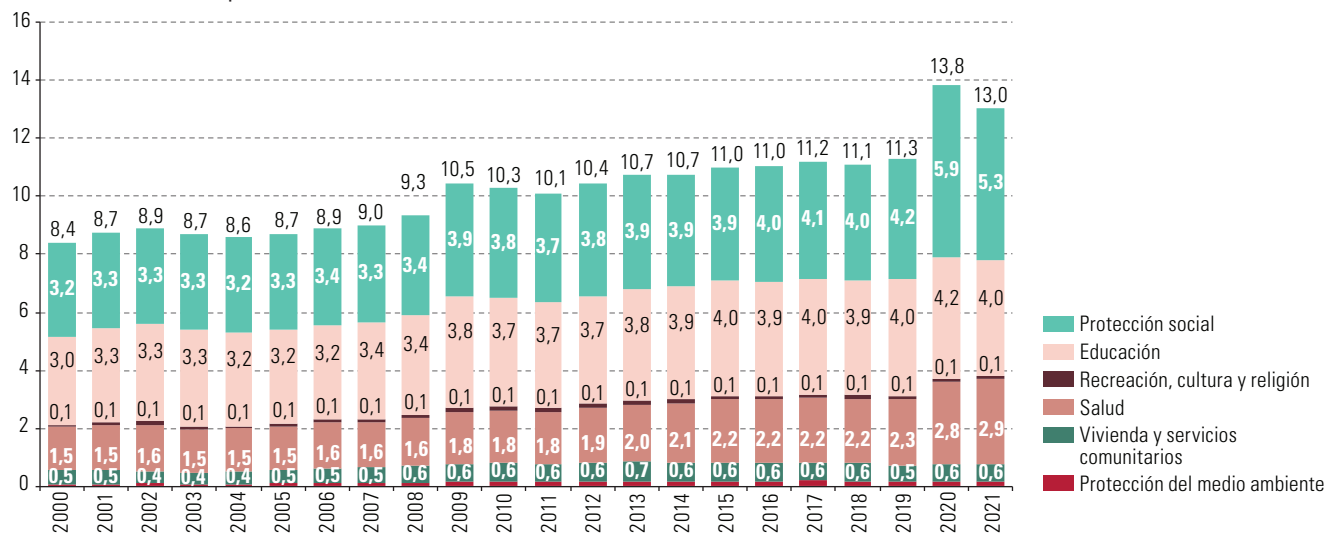
3. Gasto social según funciones de gobierno

El análisis de la composición del gasto social del gobierno central entre las seis funciones sociales de gobierno mantiene una distribución estable entre 2000 y 2021. En América Latina, como ha sido la tendencia, la protección social y la educación se mantienen como las funciones de mayor nivel de gasto social, tanto en sus montos en dólares como en porcentajes del PIB, con promedios equivalentes al 5,3% y el 4,0% del PIB, respectivamente (véase el gráfico IV.9). Estas dos funciones también presentaron una mayor contracción de recursos en 2021: -0,2 puntos del PIB en educación y -0,6 puntos porcentuales de PIB en protección social, que, sin embargo, se mantiene con un nivel muy superior a la tendencia histórica. En tanto, la salud, función que históricamente ha ocupado la tercera prioridad, mantuvo su tendencia de aumento en el marco de la pandemia de COVID-19, al pasar del 2,8% al 2,9% del PIB entre 2020 y 2021.

Gráfico IV.9

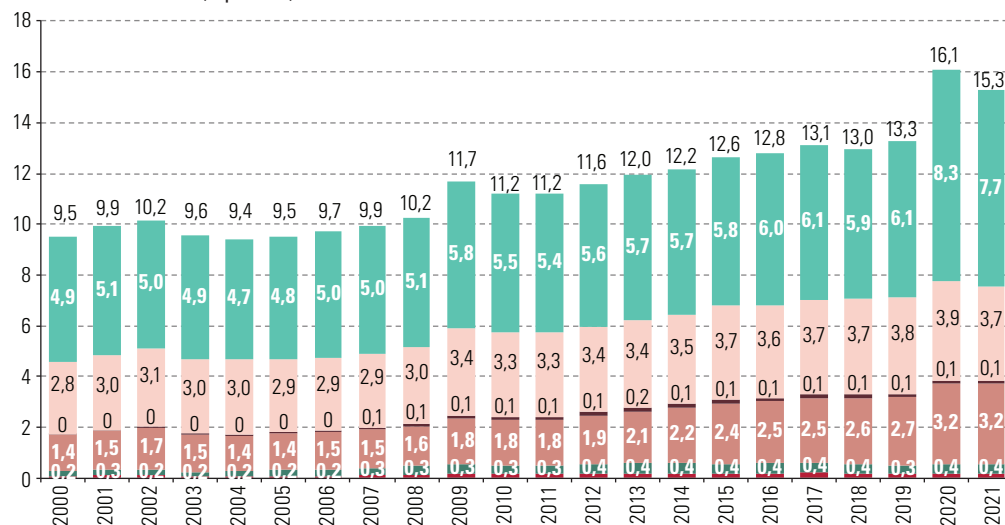
América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2021
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (17 países)

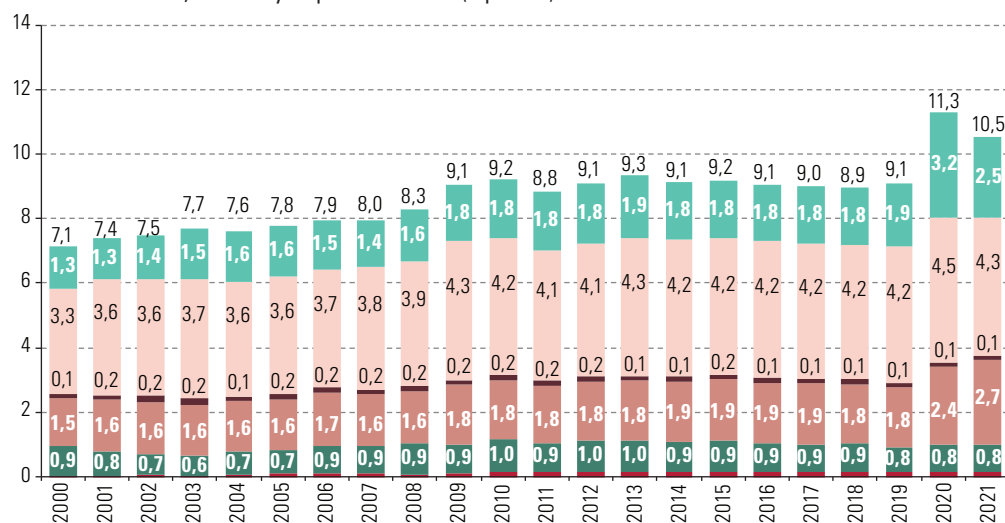


¹¹ En la sección IV.B.4 se hace referencia a la magnitud del gasto público social de los países de la OCDE. Véase más información en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.

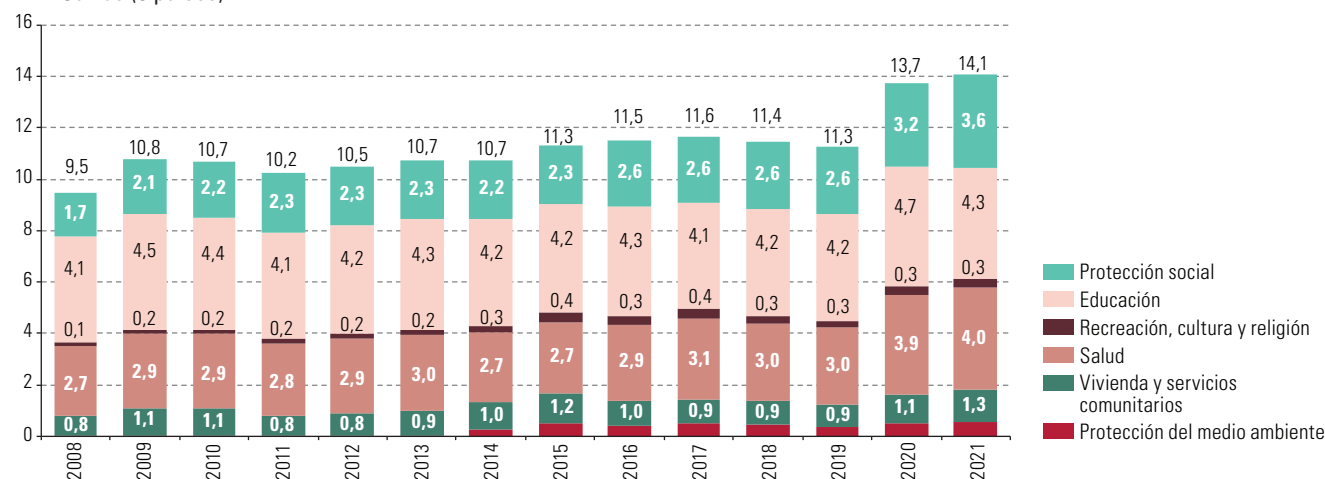
B. América del Sur (9 países)



C. Centroamérica, México y Rep. Dominicana (8 países)



D. El Caribe (5 países)



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

Nota: Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general.

Entre los países de América del Sur, la tendencia es equivalente a la indicada para América Latina, con similares niveles de contracción en las funciones de protección social y de educación, y con un nivel estable en salud. En general, se observa una situación parecida entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, pero con un incremento en la participación de la función de salud.

Como ha sido característico en los años anteriores, el peso de la función de protección social marca la diferencia entre ambas subregiones latinoamericanas. En 2021, el promedio de gasto del gobierno central en protección social respecto del PIB en los países de Centroamérica, México y la República Dominicana (2,5%) equivale a menos de un tercio del que se registra en los países de América del Sur (7,7%), con lo que la diferencia asciende a 5,2 puntos porcentuales. Esto se complementa con las funciones de educación y salud, donde los países sudamericanos tienen 0,6 puntos porcentuales menos en el primer caso y 0,5 puntos porcentuales más en el segundo.

La educación ocupa el segundo lugar en términos de proporción de gasto social del gobierno central entre los países de América Latina, pero históricamente ha ocupado el primero lugar en la subregión de Centroamérica, México y la República Dominicana, con un 4,3% del PIB en promedio en 2021, mientras que en América del Sur alcanzó el 3,7% del PIB en promedio.

La función de salud, como se indicó, se mantuvo estable en el promedio de América del Sur en 2021 (un 3,2% del PIB), en tanto se registró un incremento de 0,3 puntos porcentuales del PIB entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, que alcanzaron un nivel promedio del 2,7% del PIB.

Los niveles de gasto en vivienda y servicios comunitarios se mantuvieron estables en torno al 0,6% del PIB y, al igual que en años anteriores, los países de Centroamérica, México y la República Dominicana destinaron a esta función, en promedio, el doble que los de América del Sur (un 0,8% y un 0,4% del PIB, respectivamente).

La información correspondiente a los cinco países del Caribe de habla inglesa analizados muestra que en 2021 se presentaron algunos cambios en la participación de cada una de las funciones sociales, pero no se modificó su ordenamiento. El gasto social del gobierno central tuvo un incremento de 0,4 puntos porcentuales del PIB en protección social, en tanto cayó en igual magnitud en la función de educación, y creció 0,1 puntos porcentuales del PIB en salud y 0,2 puntos porcentuales del PIB en el caso de la función de vivienda y servicios comunitarios.

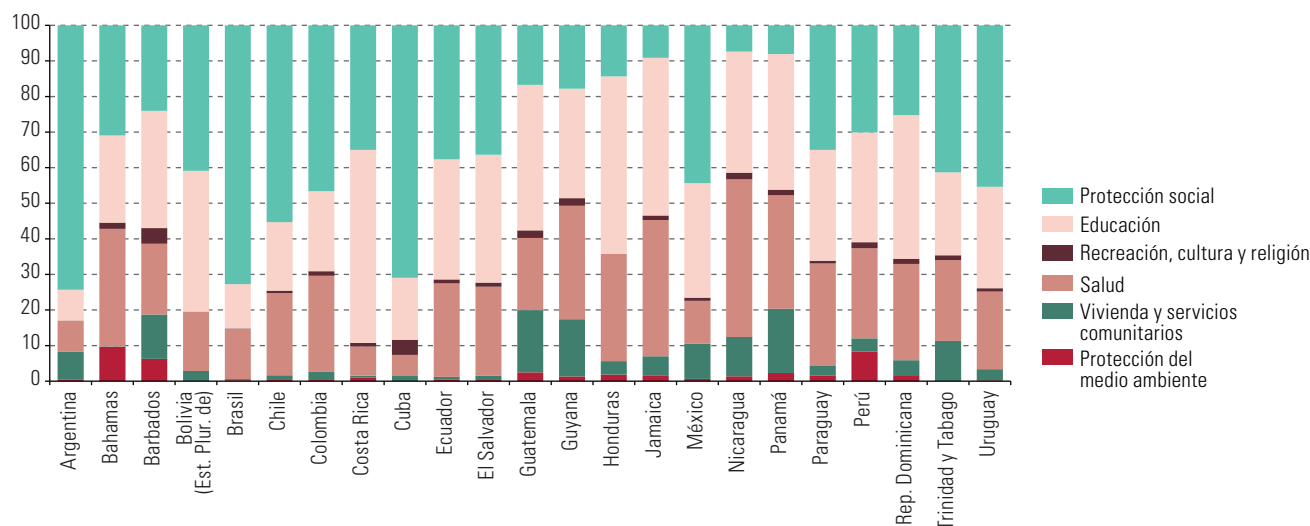
En promedio, en las distintas subregiones, las funciones de protección del medio ambiente y actividades recreativas, cultura y religión mantuvieron los niveles informados en 2021 como proporción del PIB, destacándose que en la primera función los países del Caribe destinan, en promedio, el triple en términos del PIB que los de América Latina (un 0,6% y un 0,2% del PIB, respectivamente).

El análisis de la distribución proporcional del gasto público social del gobierno central entre las diversas funciones sociales de gobierno permite complementar el análisis anterior al mostrar las prioridades en cada uno de los países, expresadas en la asignación de los recursos públicos. Como se mencionó en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2017, 2019a, 2019b, 2021b y 2022a), y como ocurre en los promedios regionales y subregionales, la distribución del gasto social por funciones revela que en la mayoría de los países la proporción más elevada de recursos erogados en 2021 se destinó a las funciones de protección social, educación y salud. No obstante, también se destaca la existencia de importantes diferencias en la distribución (véanse el gráfico IV.10 y el anexo IV.A1).

Gráfico IV.10

América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2021

(En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.**Nota:** La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba y Panamá corresponden a 2020.

A continuación, se presenta una breve descripción de la situación del gasto social del gobierno central en cada función social en los países de América Latina y el Caribe sobre los que se cuenta con información¹². Para su lectura, es importante recordar que el análisis aquí presentado se centra en datos oficiales correspondientes a la cobertura de gobierno central en 2021. Como se ha indicado en versiones previas del *Panorama Social de América Latina*, los niveles de erogación pueden cambiar de manera significativa en los países si se consideran coberturas más amplias, como las del gobierno general o el sector público no financiero. Esto puede ocurrir, en especial, en los países que tienen estructura federativa o gobiernos subnacionales con altos niveles de autonomía, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México, así como en aquellos países en que al menos parte de los recursos de la seguridad social, si no todos, se administran de manera independiente, como ocurre en Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, entre otros. Solo se cuenta con datos sobre gasto público social en coberturas más amplias para 12 países (véase el recuadro VI.1), 8 de los cuales cuentan con datos correspondientes a 2021 (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú), para los que se incluyen elementos complementarios en la sección IV.B.4.

a) Protección social

El análisis del gasto en las políticas de protección social incluye los desembolsos correspondientes a servicios y transferencias a personas y familias, relacionados con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites¹³, familia e hijos, desempleo,

¹² No se incluyen Haití ni Venezuela (República Bolivariana de) debido a la falta de información.

¹³ El gasto asociado a supérstites corresponde a la protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a los supérstites (es decir, sobrevivientes) de una persona fallecida (como el cónyuge, el excónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares).

vivienda¹⁴ y exclusión social, considerando el sector de la protección social tanto contributiva como no contributiva. En esta función se incluyen políticas y programas orientados a cubrir los riesgos de pérdida de ingresos o el incremento de gastos que pueden afectar a una parte o a la totalidad de la población (relacionados con enfermedad, edad avanzada, cuidados, desastres, crisis económicas y sociales¹⁵ y desempleo), así como aquellos orientados a facilitar la inclusión y proteger a la población de las consecuencias de la pobreza y la desigualdad (como los programas de transferencias de ingresos o en especie y las pensiones no contributivas).

En 2021, los países de la región que mayor proporción del PIB destinaron a la función de protección social en el gobierno central son Chile (13,8%), el Brasil (12,6%) y la Argentina (10,9%), seguidos de Cuba (9%), el Uruguay (7,1%) y Colombia (7,0%). En contrapartida, Nicaragua destinó menos del 1 % del PIB.

A diferencia de 2020, cuando todos los países presentaron acusados incrementos del gasto en protección social en relación con el PIB, en 2021 se produjeron variaciones mixtas. Entre los países que experimentaron un mayor aumento en 2021 se destaca Chile, con 5,6 puntos porcentuales del PIB más, seguido de las Bahamas (3 puntos porcentuales) y Cuba (2,8 puntos porcentuales). En tanto, las mayores disminuciones se presentaron en el Brasil (-4,9 puntos porcentuales), la Argentina (-3,2 puntos porcentuales) y la República Dominicana (-2,5 puntos porcentuales). Cabe tener presente que estas variaciones incluyen tanto incrementos reales del gasto como grandes cambios en el crecimiento del PIB de los distintos países entre ambos años.

Al comparar los recursos dirigidos a la protección social con el total del gasto público social del gobierno central, la cantidad de países que en 2021 asignó la mayor proporción de sus recursos a esta función subió de 12 a 13. Al igual que en 2020, la Argentina y el Brasil son los países que destinan una mayor proporción a esta función (un 74% y un 73%, respectivamente), seguidos de Cuba (71%)¹⁶ y Chile (55%). Otros cuatro países muestran participaciones de entre el 40% y el 48% para esta función: Colombia, Uruguay, México y Trinidad y Tabago. En contrapartida, Jamaica y Nicaragua destinaron menos del 10% del gasto social al financiamiento de la protección social.

El análisis de los montos per cápita destinados al financiamiento de la función de protección social permite ver que en cinco países estos montos superaron los 1.000 dólares en 2021. Chile registró montos por encima de los 2.200 dólares y estuvo seguido del Uruguay, la Argentina, las Bahamas y el Brasil (con cifras de entre 1.292 y 1.144 dólares). En contraposición, el gasto por persona para esta función en Jamaica, Guatemala, Honduras y Nicaragua fue inferior a 60 dólares. En términos relativos, las variaciones interanuales revelan aumentos significativos en las Bahamas, con un alza del 150%, seguido de Honduras y Chile, con incrementos de entre el 95% y el 88%. Por su parte, varios países presentaron disminuciones importantes: Guatemala (-54%) y la República Dominicana (-48%), seguidos del Paraguay, el Brasil y El Salvador (entre un -28% y un -23%) (véase el gráfico IV.11).

¹⁴ El gasto asociado a la vivienda correspondiente a esta función se refiere al apoyo con recursos para facilitar el acceso a la vivienda e incluye: "Prestación de protección social en forma de prestaciones en especie para ayudar a las familias a sufragar el costo de una vivienda (previa comprobación de los ingresos de los beneficiarios). Administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social; Prestaciones en especie, como los pagos a corto o a largo plazo para ayudar a los inquilinos a pagar sus alquileres, los pagos para ayudar a los dueños u ocupantes actuales de una vivienda a sufragar los costos de esta (es decir, para ayudar en el pago de hipotecas o intereses), la construcción de viviendas sociales o de costo reducido" (FMI, 2014, pág. 188).

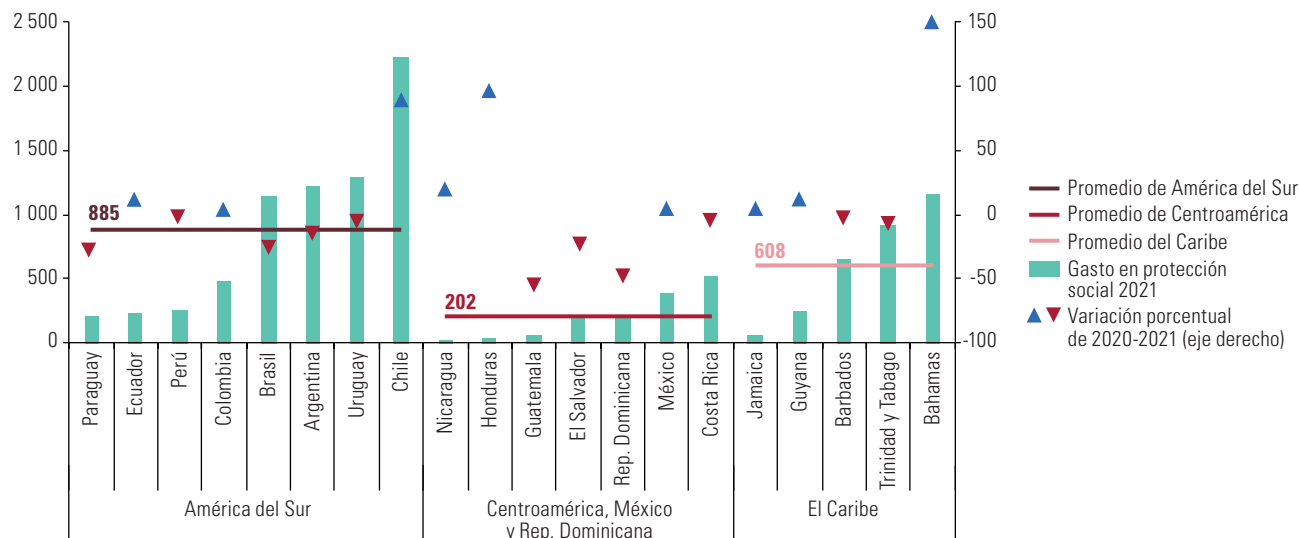
¹⁵ Como la crisis económica y social producto de la pandemia de COVID-19. Véase un análisis detallado en CEPAL (2022a), capítulo III, sección B.

¹⁶ Información correspondiente a 2020.

Gráfico IV.11

América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de protección social per cápita del gobierno central, por país y subregiones, 2021

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

Nota: Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se identifican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba en color azul y las variaciones negativas con triángulos hacia abajo en color rojo. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS).

Es importante considerar que en varios países los datos de los institutos de seguridad social pueden incrementar el gasto en protección social indicado y modificar, en algunos casos, las tendencias descritas. Ello responde a los diversos modelos institucionales y formas de administración de los recursos, pues algunos países cuentan con autonomía de gestión y contabilidad, mientras que otros favorecen la administración privada. Ejemplos de esta situación son Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Uruguay. Algunos de estos efectos pueden verse en el análisis sobre coberturas institucionales más amplias que se presenta en la sección IV.C. A modo de ejemplo, la cobertura del gobierno central de El Salvador muestra una caída real del 23,1% (dólares per cápita) en esta función, mientras que en el análisis con cobertura de sector público se refleja un aumento del 12,1%.

b) Educación

En el análisis del gasto en la función de educación se consideran todos los recursos destinados a financiar las políticas educativas en los distintos niveles de enseñanza (desde el preescolar hasta el terciario), los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo. Con esta finalidad, en el Marco de Acción Educación 2030 se insta a los Gobiernos a asignar a la educación como mínimo entre el 4% y el 6% del PIB o, por lo menos, entre el 15% y el 20% del gasto público (UNESCO y otros, 2016).

El país que en 2021 destinó más recursos del gobierno central a la educación, en relación con el PIB, fue Costa Rica (6,3%), seguido de Barbados (5,9%). Un segundo grupo lo conforman Jamaica, Honduras y Chile, con montos de entre el 4,8% y el 5,3% del PIB, y a ellos les siguen El Salvador, el Uruguay y Nicaragua, que asignan a este rubro entre el 4,1% y el 4,5% del PIB.

Cuatro países tuvieron incrementos como porcentaje del PIB en esta función: Cuba y El Salvador (ambos con alzas de 0,52 puntos porcentuales), las Bahamas (0,4 puntos porcentuales) y la Argentina (0,1 puntos porcentuales). Los demás 16 países, en cambio, mostraron disminuciones de hasta 1,04 puntos porcentuales del PIB. En términos relativos, estos valores revelan variaciones en 2021 de entre el 31% hasta el -22% respecto de 2020.

Aun cuando el volumen de recursos asignados en cada país no necesariamente cubre las necesidades en materia de educación, si se considera solo el gasto del gobierno central, 13 países de la región destinan una proporción igual o superior del PIB a la recomendación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Como se indica en la sección IV.C, la cantidad de países se incrementa al incluir coberturas institucionales mayores. A su vez, en nueve países esta es la función a la que se destina mayor cantidad de recursos del gasto social del gobierno central.

Los países que destinaron una mayor proporción del gasto social del gobierno central a esta función en 2021 fueron Costa Rica y Honduras, que asignaron un 54% y un 50%, respectivamente. Les siguen Jamaica (44%), Guatemala (41%) y la República Dominicana (40%).

En la sección IV.C se presenta un análisis detallado sobre el gasto en educación, complementando con coberturas más amplias de gobierno y distintas fuentes de datos.

c) Salud

El gasto relacionado con la función de salud considera todas las erogaciones en servicios prestados a particulares y a colectivos en los distintos niveles de atención, en programas tanto de tipo preventivo como curativo. Para avanzar hacia la salud universal, en la meta 4.1 de la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 se indica que se debe destinar un gasto público de por lo menos un 6% del PIB a esta función (OPS/OMS, 2017, pág. 35)¹⁷. Esta cantidad se considera una referencia mínima para el accionar de los países en materia de sostenibilidad financiera del sistema sanitario.

En 2021, cuando aún estaba vigente el impacto sanitario de la pandemia de COVID-19 y se registraban mayores niveles de demanda de servicios asociados a las restricciones del año anterior, en que se postergó la provisión de servicios en diversos ámbitos de la salud, el gasto a nivel del gobierno central no alcanzó para cubrir dicha meta en ninguno de los países. El país con mayor nivel de gasto en salud del gobierno central fue Chile, que destinó el 5,7% del PIB a esta función, seguido de Nicaragua (5,4%), las Bahamas (5,0%) y Jamaica (4,6%). Sin embargo, cuando se consideran coberturas institucionales más amplias para los países que cuentan con esta información, se observa que esta meta es alcanzada por la Argentina (un 7% del PIB)¹⁸, el Brasil (6,1%), Colombia (6,2%) y Cuba (12,2%)¹⁹. Por su parte, los países con mayores aumentos del gasto del gobierno central en salud como porcentaje del PIB en 2021 fueron las Bahamas (1,33 puntos porcentuales), Nicaragua (1,30 puntos porcentuales), el Paraguay (0,51 puntos porcentuales) y Trinidad y Tabago (0,47 puntos porcentuales).

Al analizar estos valores en relación con el conjunto de funciones sociales, se observa que cinco países destinaron un 30% o más del gasto social del gobierno central a la función de salud, con el liderazgo de Nicaragua (44%), seguido de Jamaica (38%), las Bahamas (33%), Guyana (32%) y Honduras (30%). Otros seis países destinaron un cuarto o más del gasto social a esta función: Paraguay (29%), República Dominicana

¹⁷ Véase el objetivo 4 de la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 (OPS/OMS, 2017).

¹⁸ Información correspondiente a 2020.

¹⁹ Información correspondiente a 2020.

y Colombia (ambos con un 27%), Ecuador (26%), Perú y El Salvador (un 25% cada uno). Al final de esta distribución se encuentran la Argentina, Costa Rica y Cuba, que destinaron menos del 10% del gasto social del gobierno central.

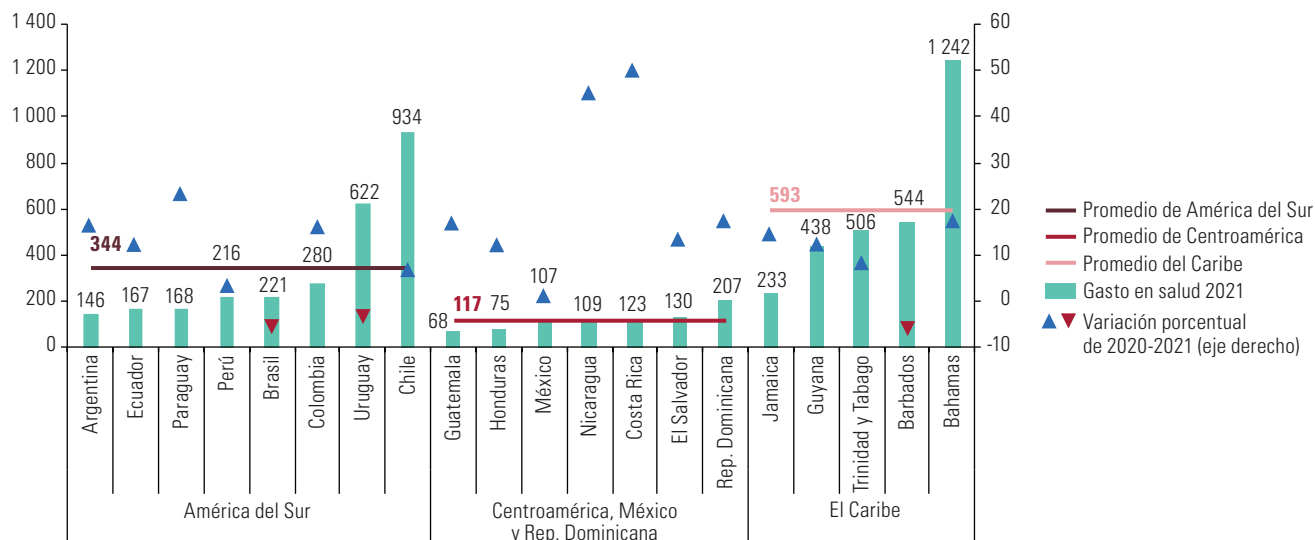
En cuanto a la cantidad per cápita de recursos del gobierno central destinados al financiamiento de la salud, el promedio entre los países de la región, a precios constantes en dólares de 2018, fue de 327 dólares en 2021. Este valor llegó a 344 dólares en América del Sur, a 117 dólares en Centroamérica, México y la República Dominicana, y a 593 dólares en el Caribe. Así, en 2021, el gasto en salud del gobierno central representó, en promedio, un 20% del gasto social por persona en América Latina (un 21% en América del Sur y un 16% en Centroamérica, México y la República Dominicana) y un 28% entre los cinco países del Caribe.

En la región, los países con mayores montos del gasto en la función de salud per cápita fueron las Bahamas (1.242 dólares), Chile (934 dólares), el Uruguay (622 dólares), Barbados (544 dólares), Trinidad y Tabago (506 dólares) y Guyana (438 dólares) (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12

América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de salud per cápita del gobierno central, por países y subregiones, 2021

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

Nota: Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se identifican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba en color azul y las variaciones negativas con triángulos hacia abajo en color rojo. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS).

Los valores antes indicados representan un crecimiento promedio del gasto social en salud per cápita del 13,1% respecto de 2020 en los 20 países analizados, muy por encima del aumento del gasto social total del gobierno central per cápita, lo que revela una continuidad en la prioridad asignada a este rubro durante el segundo año de la pandemia. Los países en que más creció el gasto del gobierno central per cápita en la función de salud en 2021 fueron Costa Rica (49%), Nicaragua (44%), el Paraguay (23%), las Bahamas (17%), la República Dominicana, Guatemala y la Argentina (los tres con un 16%).

Cabe recordar que estas estimaciones podrían variar al considerar coberturas institucionales más amplias e incluir, por ejemplo, las cajas e institutos de seguridad social y los bancos de previsión social, que en algunos países desempeñan un rol importante en el gasto en salud del sistema contributivo. Por ejemplo, mientras que el gasto per cápita en salud del gobierno central en el Brasil muestra una caída del 5,5%, a nivel del gobierno general presenta un crecimiento del 0,2%.

d) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto público en vivienda y servicios comunitarios incluye los recursos estatales destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la construcción y remodelación de viviendas, además de la adquisición de terrenos necesarios para dicha construcción), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.

En 2021, los países de la región que destinaron un mayor nivel de gasto social del gobierno central a la función de vivienda y servicios comunitarios fueron Barbados (un 2,2% del PIB), Guyana y Trinidad y Tabago (ambos con un 1,7% del PIB), y Nicaragua y Guatemala (ambos con un 1,3%). Guyana y la Argentina son los países con mayor incremento de gasto del gobierno central en esta función, con 0,78 y 0,72 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. En términos relativos, resalta Honduras que, si bien se mantiene en niveles por debajo del promedio regional, incrementó 2,6 veces su nivel de gasto.

Panamá continúa siendo el país que destina a esta función una mayor proporción del gasto social del gobierno central (18%)²⁰, seguido de Guatemala (17%) y Guyana (16%). Se mantiene lo observado en años anteriores, en el sentido de que 15 de los 23 países analizados destinan a vivienda y servicios comunitarios una proporción inferior al 5% del total del gasto social del gobierno central (CEPAL, 2022a y 2021b).

e) Actividades recreativas, cultura y religión

El gasto destinado a esta función incluye los recursos dirigidos a financiar actividades recreativas, culturales y religiosas, incluidas las actividades deportivas y culturales, de radio y televisión, y los servicios religiosos.

En la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, celebrada en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, los ministros y altas autoridades de cultura propusieron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (CEPAL/OEI, 2014, pág. 311).

En 2020, Barbados fue el país con mayor nivel de gasto asignado a esta función (un 0,8% del PIB), seguido de Cuba (0,5%) y las Bahamas (0,3%). A su vez, Barbados y Cuba destacan como los países que más recursos públicos destinan a esta función respecto del total del gasto público del gobierno central, con montos que sobrepasan la meta indicada (un 2,4% y un 1,4%, respectivamente). Guatemala, Guyana y Nicaragua, por su parte, destinaron un 1% o más del gasto público total del gobierno central (un 1% cada uno)²¹.

Al analizar la participación de las actividades recreativas, culturales y religiosas en el gasto público social del gobierno central, Barbados y Cuba destacan como los países que destinaron una mayor proporción a esta función (un 4,4% y un 4,3%, respectivamente), seguidos de Guatemala y Guyana (un 2,1% cada uno). Por su parte, al igual que en años previos, la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de) no informaron acerca del gasto público del gobierno central asignado a esta función.

²⁰ El dato de Panamá corresponde al último año disponible (2020).

²¹ Los países indicados cumplen la meta cuando se considera el gasto público social del gobierno central. Esto no excluye a otros países que puedan alcanzar la meta al considerar la distribución del gasto social del gobierno general.

f) Protección del medio ambiente

Como parte de las funciones sociales, el gasto destinado a la protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje, y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente.

Las Bahamas es el país que consigna un mayor nivel de gasto en esta función (un 1,4%, del PIB), seguido por Barbados y el Perú (un 1,1% y un 1,0% del PIB, respectivamente). Los demás países con datos correspondientes a 2021 no alcanzan el 0,3% del PIB.

Cabe tener presente que existen variaciones significativas al examinar coberturas institucionales mayores, incluidos los niveles de gobierno subnacionales (dado su rol en el manejo de desechos) y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales. Para contar con información más detallada en este ámbito, se sugiere analizar los trabajos de consolidación de datos contenidos en las cuentas satélite en esta área. Este tipo de cuentas, además de ofrecer una visión más completa de los recursos destinados, incluyen las acciones realizadas por distintos actores en el marco de las políticas de protección del medio ambiente en los distintos países²².

4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que gobierno central: países seleccionados

Como se ha indicado, los datos analizados se circunscriben al gobierno central, única cobertura institucional en la que la información disponible permite realizar comparaciones entre todos los países de la región. Sin embargo, algunos países también informan sobre los gastos que se ejecutan por fuera del gobierno central, ámbito de gestión y recursos que tienen efectos significativos en la implementación de las políticas públicas. Como se desprende de la información del recuadro IV.1, 12 países de América Latina generan informes agregados sobre gasto público social correspondiente a coberturas institucionales más amplias que el gobierno central (gobierno general, sector público no financiero o sector público). En esta sección se complementa el análisis con la información disponible para ocho países que cuentan con informes correspondientes a 2021 (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú) y dos que tienen informes actualizados a 2020 (Argentina y Cuba) (véase el anexo IV.A1)²³.

Como se muestra en el gráfico IV.13, en algunos países, el gasto público social es bastante mayor cuando se consideran coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central²⁴. En promedio, entre los nueve países que informaron datos para ambas coberturas en los últimos dos años, la diferencia llega a 9,3 puntos del PIB. En términos relativos, la diferencia alcanza a entre el 24% y el 260% del monto erogado en el gobierno central.

²² Véanse más detalles sobre este tema en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Red Regional de Estadísticas Ambientales” [en línea] <https://comunidades.cepal.org/estadisticas-ambientales/es>.

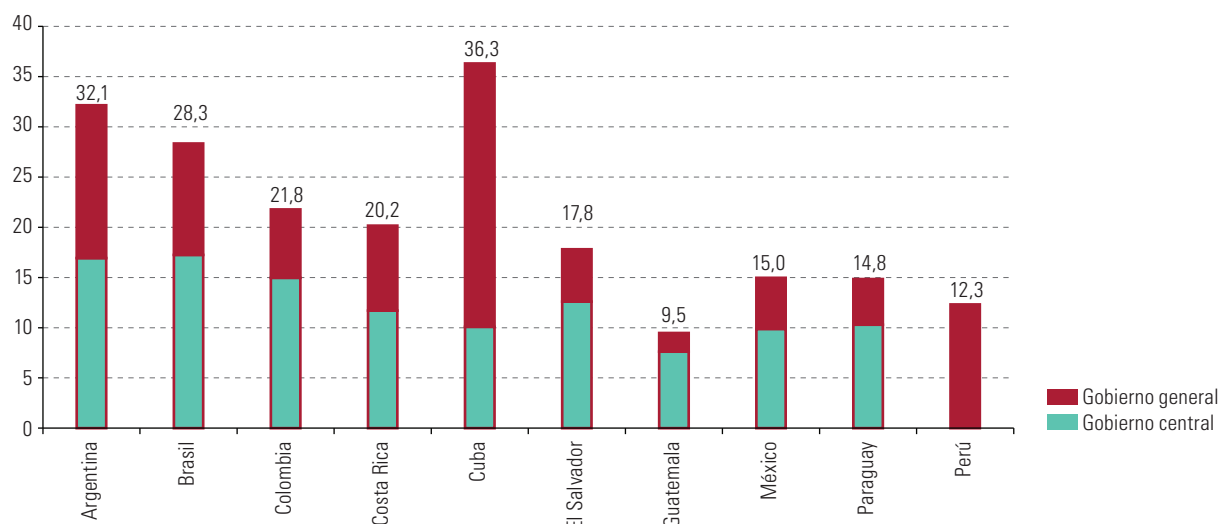
²³ Otros dos países (Bolivia (Estado Plurinacional de) y República Dominicana) publican información de coberturas institucionales más amplias, pero solo se dispone de datos hasta 2019. Para disponer de series de datos referentes a una cobertura mayor que la del gobierno central se necesita un gran esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas entre distintos niveles de gobierno. Por ello, no se cuenta con información de todos los países y, en algunos casos, difiere el año de análisis. En el caso del Perú, la serie es la misma que la mencionada anteriormente, pues solo se dispone de datos referentes a la cobertura del gobierno general.

²⁴ Los datos del gobierno central pueden incluir transferencias hacia entidades subnacionales que después estas ejecutan en políticas públicas, por lo que, al consolidar el total del gasto en las coberturas más amplias, estas partidas no implican un mayor gasto. Así, las diferencias de montos entre ambas coberturas no reflejan necesariamente todo el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, las empresas públicas u otras entidades, sino que solo indican el monto agregado.

Gráfico IV.13

América Latina (10 países): gasto público social según cobertura institucional, 2021

(En porcentajes del PIB)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.**Nota:** La cobertura ampliada de la Argentina y El Salvador corresponde al sector público, en tanto que la de México corresponde al sector público no financiero (federal). La cobertura institucional de México incluye al gobierno central, instituciones de seguridad social y empresas del Estado, pero no incluye gastos incrementales producidos en gobiernos subnacionales. Para Perú solo se dispone de datos referentes a la cobertura del gobierno general. Los datos de la Argentina y Cuba se refieren a 2020.

Cabe tener presente que en 2020 el promedio del gasto del gobierno general en funciones sociales entre los 30 países no latinoamericanos de la OCDE, alcanzó el 33,9% del PIB, con una participación del 68,2% en el gasto público total²⁵, lo que muestra grandes brechas en los niveles promedio de gasto entre los países de la región y las economías de mayor desarrollo.

Al considerar coberturas institucionales más amplias, la distribución del gasto público social por funciones cambia significativamente en algunos países en comparación con la referida al gobierno central²⁶.

- En la Argentina, si bien en este informe no se cuenta con datos para 2021, la información sobre el gasto en el sector público consolidado en 2020 permite ver que el gasto público social total corresponde a un 32,1% del PIB, 15,2 puntos porcentuales más que lo informado como gobierno central en dicho año. Así, el crecimiento real del gasto social en la Argentina en 2020 a nivel del gobierno central fue del 19,3%, en tanto representó un 6% en el sector público no financiero.

La diferencia indicada se conforma principalmente a partir de los mayores gastos registrados en las funciones de salud (5,8 puntos porcentuales del PIB), educación (4,1 puntos porcentuales) y protección social (3,4 puntos porcentuales) en la cobertura institucional más amplia.

Con estos datos, es posible ver que, en 2020, la Argentina se ubicó en el grupo de países con mayores niveles de gasto social en las tres funciones de mayor gasto en la región y alcanzó las metas regionales propuestas para educación y salud, con un 5,2% y un 7% del PIB, respectivamente.

²⁵ A los efectos comparativos no se consideraron los países de la región. Véanse más detalles en los datos de gasto según las distintas funciones en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.

²⁶ El Perú solo proporciona información a nivel del gobierno general, y dicha información ya ha sido considerada en los análisis previos, por lo que no se incluye una descripción nueva en esta sección.

- En el caso del Brasil, los datos de 2021 muestran que el gasto público social del gobierno general consolidado alcanzó un monto equivalente al 28,3% del PIB, lo que supone una disminución de 5,6 puntos respecto de 2020. Dicho monto implica que el país en su conjunto destinó 11,1 puntos porcentuales del PIB más que lo registrado en el informe del gobierno central.

Ambos niveles de cobertura institucional presentan una estructura similar del gasto, y las de protección social, salud y educación son las funciones que concentran la mayor cantidad de recursos. Sin embargo, las proporciones varían: en protección social, el gasto informado del gobierno general en dicho año fue proporcionalmente menor (55%) que el indicado en el informe de gobierno central (72,7%). Los gastos en educación y salud, en tanto, alcanzan proporciones en torno al 21% y el 18%, respectivamente, frente al 14% y el 12% informado en la cobertura de gobierno central.

Al igual que se indicó respecto de la Argentina, al considerar esta mayor cobertura institucional, la cantidad de recursos destinados al financiamiento de las funciones de educación y salud también ubica al Brasil entre los países que alcanzan las metas propuestas para la región, con un 6,1% y un 5,1% del PIB, respectivamente.

- En Colombia, el informe de gobierno general consolidado da cuenta de un nivel de gasto social total equivalente al 21,8% del PIB, un 46% del cual corresponde a financiamiento de la protección social, el 28% a salud, el 18% a educación y una cantidad similar, del 3% cada una, corresponde a vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas y protección del medio ambiente.

De manera similar a lo ocurrido en la mayoría de los países de la región, los datos indicados reflejan una caída agregada de 2 puntos porcentuales del PIB respecto del año anterior. De estos, 1,24 puntos porcentuales corresponden a menores recursos destinados a la protección social, 0,56 puntos porcentuales corresponden a menos recursos para la educación y 0,32 puntos porcentuales corresponden a menos recursos dirigidos a la salud. Sin embargo, estas disminuciones no impidieron que el país alcanzara las metas propuestas para estas dos últimas funciones, con un 4% y un 6,2% del PIB, respectivamente.

- En Costa Rica, el gasto social del gobierno general consolidado en 2021 alcanzó el 20,2% del PIB, lo que supone una disminución de 1,7 puntos porcentuales respecto de 2020 y representa 8,4 puntos porcentuales más que lo informado para el gobierno central en dicho año. La mayor parte de la caída indicada se presentó en las políticas de protección social, que disminuyeron 0,9 puntos porcentuales del PIB, seguidas de educación (0,45 puntos porcentuales) y salud (0,25 puntos porcentuales).

A nivel del gobierno general, la protección social y la salud tuvieron una mayor participación de recursos que lo informado en el gobierno central, al representar el 40% y el 27% del gasto social, frente al 35% y al 8%, respectivamente. En la cobertura ampliada, la función de salud es la que más crece en participación del gasto, mientras que la de educación cae, y ambas pasan a representar alrededor del 27% del total de gasto. Así, la participación de educación equivale a la mitad de lo que representa a nivel del gobierno central.

- Los datos de Cuba correspondientes a 2020 muestran que el gasto social del gobierno general consolidado alcanzó al 36,3% del PIB, 6,5 puntos porcentuales más que en 2019, y representó el nivel más alto de la región. La distribución de este gasto muestra una característica única entre los países de la región, con la salud como primera prioridad de gasto (un 12,2% del PIB), seguida de educación (11,5%) y de protección social (9%).

Los niveles de gasto indicados para salud y educación, más el 2,4% del PIB destinado a actividades recreativas, cultura y religión, permiten observar que en 2020 Cuba alcanzó las tres metas propuestas a nivel internacional sobre el gasto en estas funciones como proporción del PIB.

- En El Salvador, el gasto público social del sector público consolidado alcanzó un 17,8% del PIB en 2021, 5,2 puntos porcentuales más que a nivel del gobierno central. A diferencia de este nivel institucional, en que el gasto social disminuyó 1,3 puntos porcentuales del PIB, la información de la cobertura ampliada revela un incremento de 0,6 puntos porcentuales del PIB respecto del año anterior.

La composición del gasto muestra que la función de vivienda y servicios comunitarios se financia principalmente a través de instituciones distintas al nivel central. Esta presenta la mayor diferencia entre ambas coberturas: un 3,5% del PIB en el sector público consolidado y un 0,15% del PIB en el gobierno central. La segunda diferencia en importancia la presenta la protección social, que en la cobertura más amplia gastó 1,26 veces lo que en el gobierno central y alcanzó un total agregado del 4,8% del PIB, valor que al analizar montos per cápita en dólares indica un aumento del 12,1%, mientras a nivel de gobierno central muestra una caída del 23,1%.

La distribución del gasto social del sector público consolidado entre funciones muestra que el 33% del total se destinó a la protección social, el 26% a educación, el 21% a salud y el 20% a vivienda y servicios comunitarios.

- En 2021 Guatemala alcanzó, a nivel del gobierno general, un nivel de gasto social equivalente al 9,5% del PIB, 1,85 puntos porcentuales más que en la cobertura del gobierno central. Este valor muestra una disminución del 1,3% del PIB en relación con 2020, principalmente como resultado de una contracción de 1,55 puntos porcentuales del PIB en el gasto destinado a protección social y de 0,14 puntos porcentuales en educación, acompañadas de un alza de 0,23 puntos porcentuales en salud y 0,13 puntos porcentuales en vivienda y servicios comunitarios.

Del total de gasto en 2021, el 35% fue asignado a educación, seguido de un 26% a protección social y el mismo porcentaje a salud. Respecto de la distribución funcional en el gobierno central, estas proporciones muestran una diferencia del -6% en el primer caso y del 9% y el 6% en los dos siguientes.

- En el caso de México, en 2021, el gasto público social del sector público no financiero (federal)²⁷ alcanzó el equivalente al 15% del PIB, 5,1 puntos porcentuales más que en la cobertura del gobierno central.

La distribución de recursos por función es similar entre ambas coberturas institucionales. Así, el 53% del gasto del sector público no financiero se destinó a financiar la política de protección social, lo que llegó al 43% en el gobierno central. En la salud, las proporciones son del 18% en la cobertura más amplia y del 12% en el gobierno central. En contraste, en la función de educación, estos representan el 21% del total del gasto en la cobertura más amplia, en tanto alcanzan el 32% en el caso del gobierno central.

En comparación con 2020, el gasto social total agregado representa una disminución de 0,55 puntos porcentuales del PIB respecto de 2020, con caídas de 0,22 puntos porcentuales en educación, 0,16 puntos porcentuales en salud y 0,1 puntos porcentuales en vivienda y servicios comunitarios.

- En el Paraguay, el gasto público social del gobierno general consolidado alcanzó un 14,8% del PIB en 2021, 4,5 puntos porcentuales más que el gasto del gobierno central.

²⁷ La cobertura institucional de México incluye el gobierno central, instituciones de seguridad social y empresas del Estado. No incluye gastos incrementales producidos en gobiernos subnacionales.

La distribución entre funciones es similar en ambas coberturas institucionales, con algunas diferencias en las proporciones. La protección social tiene la mayor prioridad, con un 38% del total del gasto, dos puntos porcentuales más que en la cobertura del gobierno central. Le siguen las funciones de salud y educación, la primera con igual proporción (30%) y la segunda con cuatro puntos porcentuales menos (un 28% del gobierno general frente a un 32% a nivel del gobierno central).

De manera similar a lo informado para el gobierno central, el gasto social del gobierno general tuvo una disminución de 1,5 puntos porcentuales respecto de 2020. Esto resulta de una caída de 1,6 puntos porcentuales en los recursos destinados a protección social y de 0,4 puntos porcentuales en educación. En cambio, incluye una subida de 0,5 puntos porcentuales en salud, continuando con la tendencia iniciada el año anterior para hacer frente a la pandemia, y alzas menores en las demás funciones sociales.

C. Educación: la inversión pública y el gasto de los hogares

El gasto público 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 notoriamente en algunos de los países que publican datos para coberturas institucionales más amplias. La mayoría de los recursos se invierten en los niveles primario y secundario, aun cuando el nivel terciario es el que más recursos recibe por estudiante. La heterogeneidad del gasto en educación también es una de sus características, particularmente en la distribución en los niveles preprimario y terciario. Por otra parte, destaca la significativa brecha existente entre los países de la región y los países desarrollados miembros de la OCDE. En la región también sobresale el importante rol que juega el gasto de los hogares en el financiamiento de la educación, con alta heterogeneidad en los países y entre ellos, sobre todo respecto de los niveles educativos a los que destinan los recursos y los montos de los distintos estratos socioeconómicos, asociaciones que disminuyen al analizar el peso de estas erogaciones en el total del gasto del hogar.

En esta sección se analiza en detalle la información disponible sobre gasto en educación en los países de la región. Para ello se consideran las estadísticas de finanzas públicas compiladas en CEPALSTAT, junto con la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), donde se recoge el gasto público en educación para 12 países de América Latina a 2018. El análisis de la inversión pública a nivel del gobierno central y coberturas institucionales más amplias se complementa con una descripción de los perfiles de gasto de los hogares en educación contenidos en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, disponibles en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) para diez países de América Latina. Estas se analizan según el nivel educativo al que se destinan los gastos y el estrato socioeconómico de los hogares.

1. El gasto en educación en distintos niveles de cobertura institucional

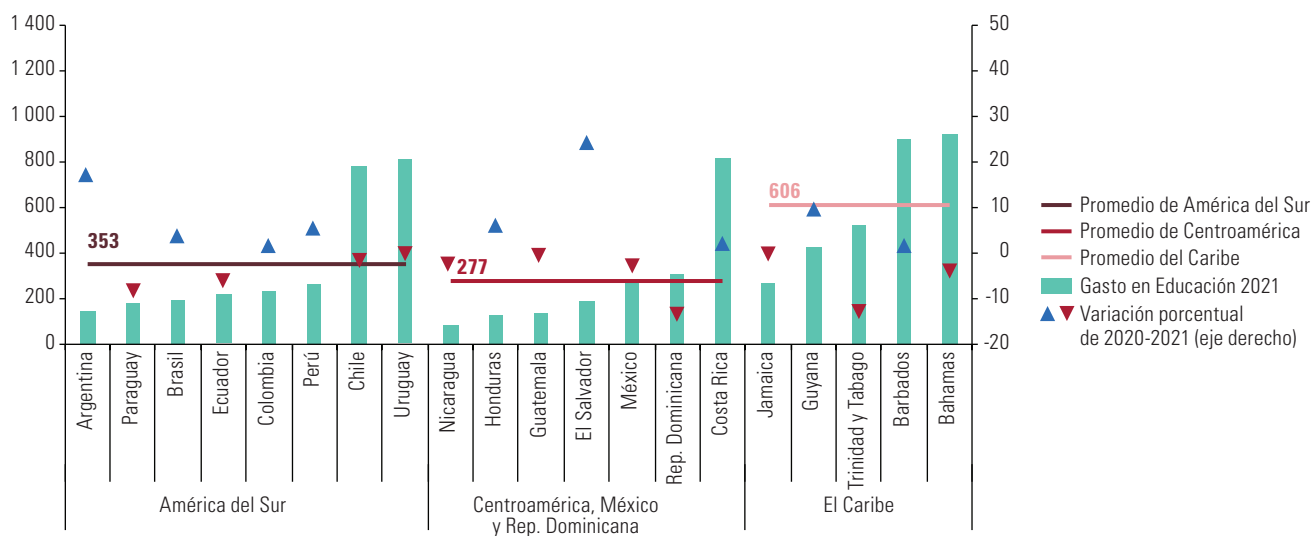
Como ya se indicó, el gasto público social en educación a nivel del gobierno central ha sido históricamente prioritario en la región, con valores promedio cercanos al 4% o el 4,5% del PIB en la última década. Así, la educación ha ocupado el primer lugar entre las funciones de gobierno en los países que conforman la subregión de Centroamérica, México y la República Dominicana, así como en los países del Caribe, y el segundo lugar en los de América del Sur.

En 2021, el volumen de recursos públicos destinados a financiar la educación alcanza un promedio de 318 dólares por persona en los países latinoamericanos (353 en los de América del Sur y 277 entre Centroamérica, México y la República Dominicana) y sube a 606 dólares en los cinco países del Caribe considerados. A nivel de países, Barbados y las Bahamas son los que registran un mayor nivel de gasto per cápita (entre 920 y 900 dólares), seguidos de Costa Rica, el Uruguay y Chile (en torno a 800 dólares). Se trata de cinco países que, a su vez, tienen una variación interanual relativamente baja (véase el gráfico IV.14). A ellos se suman el Brasil, la Argentina y Cuba, que, al considerar el gobierno general, también alcanzan altos niveles de gasto en educación por persona.

Gráfico IV.14

América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de educación per cápita del gobierno central, por países y subregiones, 2021

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



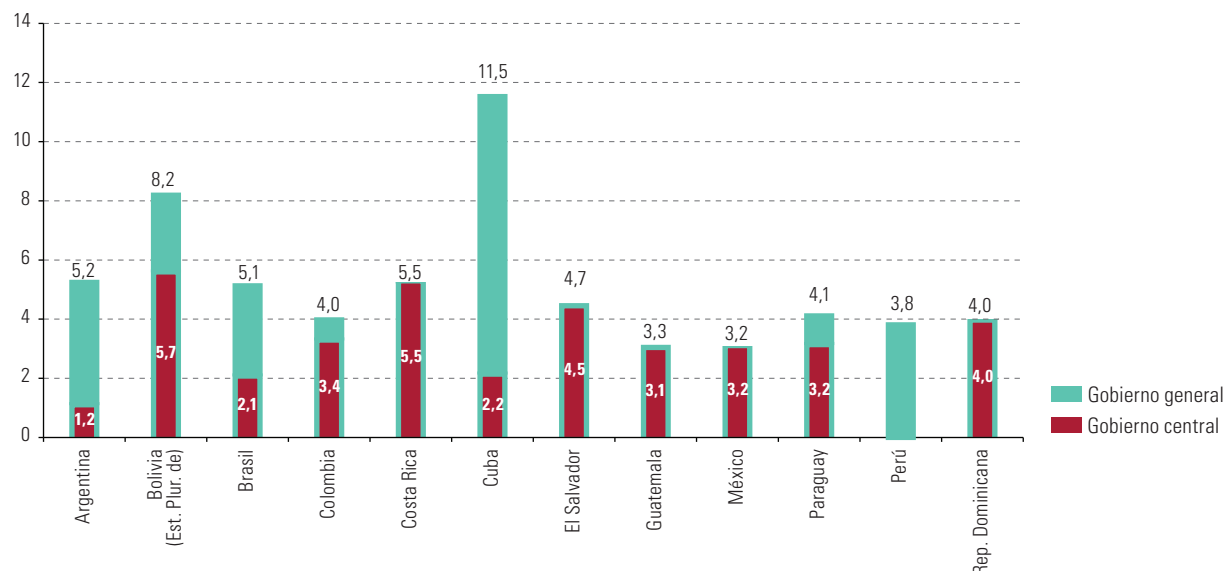
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se identifican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba en color azul y las variaciones negativas con triángulos hacia abajo en color rojo. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

Sumado a lo indicado, en algunos de los 12 países con información disponible para coberturas institucionales más amplias (gobierno general) en los últimos años, puede observarse que el gasto en educación alcanza niveles bastante más altos. En Cuba, el total equivale a 5,2 veces el monto informado para el gobierno central, relación que llega a 4,5 veces en la Argentina y a 2,4 veces en el Brasil. Por su parte, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, los datos muestran que los niveles de inversión en educación analizada en una cobertura más amplia fueron, respectivamente, un 44% y un 28% más que los informados como gobierno central (véase el gráfico IV.15).

Gráfico IV.15

América Latina (12 países): gasto en educación según cobertura institucional, 2021 o último año disponible
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Para gobierno central, la cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Para gobierno general, en la Argentina y El Salvador se toman en cuenta el sector público, mientras que en México se considera el sector público no financiero. Los datos de la Argentina y Cuba corresponden a 2020, los de la República Dominicana corresponden a 2019 y los de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2018. Para 2021, la cobertura del gobierno general de Costa Rica da cuenta de una menor erogación que el gobierno central, lo que puede deberse al cambio de estructura que consolida órganos descentralizados y fideicomisos, como el fondo nacional de becas y el consejo superior de educación.

Como complemento de los recursos destinados directamente a la función de educación, este sector ha sido parte de importantes medidas destinadas a mitigar los impactos directos de la pandemia de COVID-19 en la educación, así como a apoyar a los estudiantes y las familias en relación con la alimentación escolar. Como se muestra en el recuadro IV.2, las transferencias monetarias y en especie han sido instrumentos muy utilizados por los países en este ámbito: al menos 29 países las implementaron, con un total de 69 medidas entre marzo de 2020 y octubre de 2021. Entre estas, las 38 medidas para las que se cuenta con datos sumaron un total de 5.445 millones de dólares en recursos comprometidos en los primeros diez meses de pandemia y 6.598 millones de dólares en los diez meses siguientes. Estos montos equivalen a un 6,3% y un 14,6% del total del gasto de emergencia del período, respectivamente (CEPAL, 2022a y 2021b). En ambos casos, la mayoría de los recursos se destinaron a alimentación escolar (casi 4.000 millones de dólares cada año) y el resto se destinó a recursos educativos, capacitación y otros rubros. Estas acciones y recursos son un pequeño ejemplo de la interacción existente entre las distintas funciones de gobierno, en particular entre educación, protección social y salud, en situaciones de emergencia como la pandemia.

Recuadro IV.2

América Latina y el Caribe: transferencias monetarias y en especie en el ámbito de la educación durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Desde marzo de 2020, los países de América Latina y el Caribe desplegaron diversas medidas con el objetivo de hacer frente a la caída del ingreso en los hogares y la educación a distancia de niñas, niños y adolescentes durante los períodos de distanciamiento social en el contexto de la pandemia de COVID-19. Las medidas de protección social no contributiva, dirigidas específicamente a las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, se describieron en detalle en las versiones de 2020 y 2021 del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2021b y 2022a). De las 329 medidas de transferencias monetarias y en especie no contributivas anunciadas por los Gobiernos de la región entre marzo de 2020 y octubre de 2021, se encontró que 69, en 29 países, se implementaron en el entorno educativo. En particular, 35 medidas,

en 23 países, se aplicaron para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de niñas, niños y jóvenes. Tal es el caso de la distribución de comidas escolares en el Brasil o el Bono Familia de Bolivia (Estado Plurinacional de), entre otras. Las 34 medidas restantes, anunciadas en 17 países, se diseñaron con el objetivo de brindar apoyo a la entrega de útiles escolares y equipamiento para la educación en línea, capacitaciones y programas de inclusión laboral y productiva para jóvenes, así como transferencias monetarias a familias con niñas, niños y adolescentes en edad escolar. Algunas de estas medidas son: la entrega de computadores a estudiantes de escuelas públicas en El Salvador, el programa One Laptop or Tablet Per Child de Jamaica y los pagos extraordinarios de Familias en Acción y Jóvenes en Acción de Colombia.

Del total de 69 medidas, 38, en 20 países, cuentan con información oficial suficiente para la estimación del gasto regional. De esas 38 medidas, 21 se enfocan en la seguridad alimentaria y nutricional y 17 se centran en otros apoyos a la educación y al sostenimiento de las familias con estudiantes. La estimación del gasto en medidas de transferencias monetarias y en especie diseñadas en el entorno educativo pasó de más de 5.400 millones de dólares en 2020 a cerca de 6.600 millones de dólares en 2021. Este aumento en el gasto fue impulsado por el incremento de 1.446 millones de dólares a 2.640 millones de dólares entre 2020 y 2021 del gasto en medidas de apoyo a los estudiantes y sus familias a través de la entrega de materiales educativos, capacitaciones y transferencias directas, pues las medidas de apoyo nutricional mantuvieron un gasto cercano a los 4.000 millones de dólares en los dos años.

América Latina y el Caribe (29 países)^a: transferencias monetarias y en especie no contributivas de emergencia durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) implementadas en el entorno educativo, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021

	Número de países		Número de medidas		Gasto (En millones de dólares)	
	Total	Con información de gasto	Total	Con información de gasto	De marzo a diciembre de 2020	De enero a octubre de 2021
Total	29	20	69	38	5 444,6	6 598,3
Medidas de seguridad alimentaria y nutricional	23	15	35	21	3 998,8	3 958,4
Otras medidas	17	11	34	17	1 445,8	2 639,8

Fuente: 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>; “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021; *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022; Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Central de Venezuela e información oficial de los países.

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

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

2. Gasto público según nivel de enseñanza

La estructura del gasto público en educación según los distintos niveles de enseñanza permite conocer las prioridades de los países en la orientación de los recursos. Para estos fines, los datos oficiales recopilados por la UNESCO permiten saber cuál es el nivel de erogación de recursos públicos destinados al financiamiento de servicios educativos de los niveles de enseñanza preprimaria, primaria, secundaria y superior, tanto para fines de inversión en infraestructura y equipos como de operación²⁸.

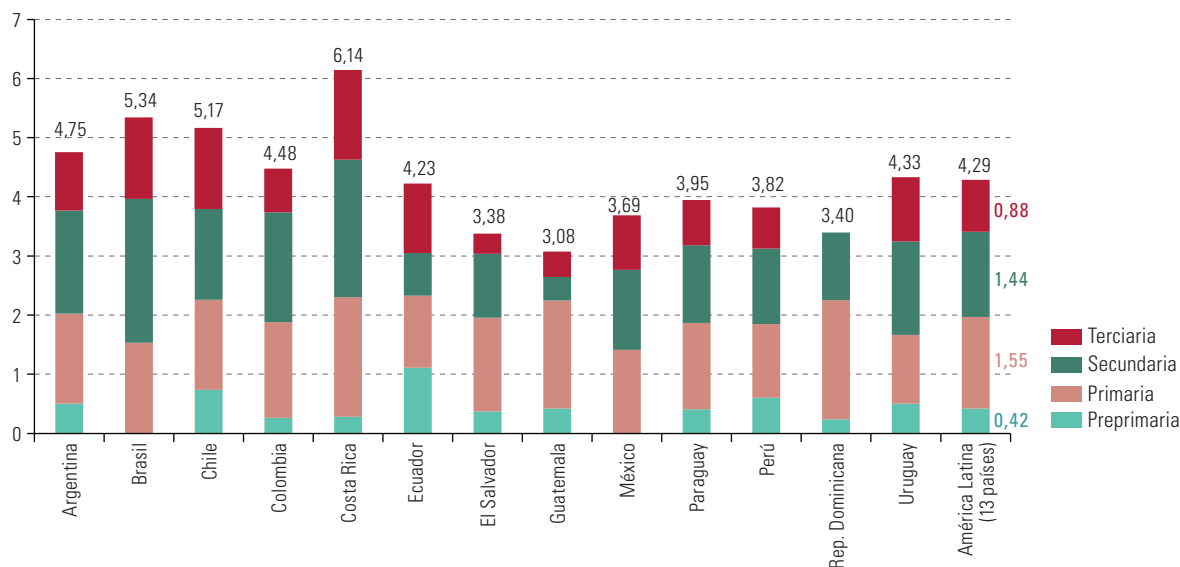
²⁸ Los datos del gasto público educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) corresponden a información oficial de los países que se recopila mediante el llenado de los cuestionarios del IEU, utilizando presupuestos e informes financieros preparados por el Ministerio de Finanzas o el Ministerio de Educación, así como informes financieros emitidos por establecimientos públicos de educación. La información de base refiere al gasto en bienes y servicios educativos básicos, como personal docente, edificios escolares o libros de texto y material didáctico, y bienes y servicios educativos periféricos, como servicios auxiliares, administración general y otras actividades, instituciones de enseñanza primaria y secundaria e instituciones de educación superior, y ciertos documentos administrativos (como las planillas de sueldos de los docentes) (UNESCO, 2009). Dadas las diferencias metodológicas, no es adecuado hacer comparaciones directas con los datos presentados en la sección IV.B

En línea con lo indicado en la sección IV.B, en torno a 2019, los 13 países de América Latina con datos disponibles informaron un gasto público promedio en educación equivalente al 4,3% del PIB, liderados por Costa Rica, el Brasil y Chile. En el caso de los siete países del Caribe, el promedio fue similar, siendo Belice, Jamaica y San Vicente y las Granadinas los que más recursos públicos asignaron a educación (véase el gráfico IV.16).

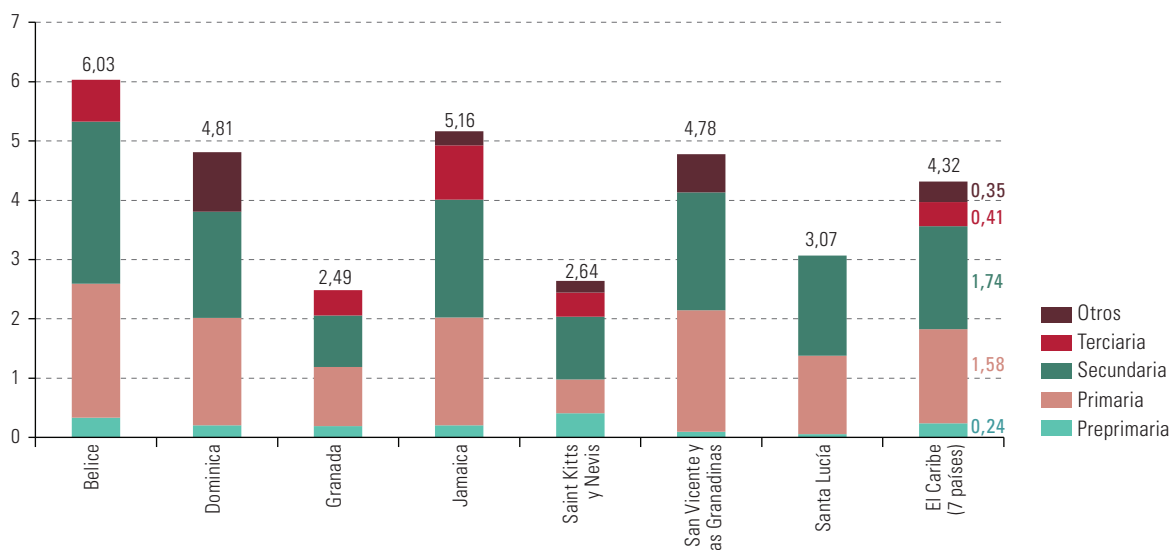
Gráfico IV.16

América Latina y el Caribe (20 países): gasto del gobierno general en educación, por nivel, 2019 o último año disponible (En porcentajes del PIB)

A. América Latina (13 países)



B. El Caribe (7 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

Nota: Los datos corresponden a 2020 en el caso del Paraguay; a 2018 en los casos del Brasil, Chile y México; 2017 en el caso de Granada, y a 2015 en los casos de Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. La categoría Otros se estima sobre la base de la disponibilidad de datos (es decir, restando al gasto educativo total, el gasto informado para los niveles preprimario a terciario) y, en general, representa los gastos en educación postsecundaria no terciaria (vocacional o no) y otros gastos no especificados por nivel. En el caso del Caribe, la categoría Otros podría incorporar el gasto en educación terciaria (ya que no existe informe de gasto en este nivel en los siete países incluidos en el gráfico).

Como se destaca en Huepe, Palma y Trucco (2022), la mayoría de los recursos que los países de la región destinan a educación se invierten en los niveles primario y secundario. En 2019, los 13 países latinoamericanos asignaron, en promedio, entre un 32% y un 34% del total de recursos destinados a educación a estos niveles educativos, y un 21% al nivel terciario. A su vez, en los siete países caribeños estos porcentajes alcanzan al 34%, el 38% y el 24%, respectivamente. Por su parte, el gasto en educación preprimaria representa la menor proporción del total, con proporciones promedio inferiores al 10% y al 6% en cada subregión, respectivamente.

Otro elemento que resalta en el análisis de los datos disponibles es la heterogeneidad que muestran los países. Por ejemplo, el Brasil y México no informan gasto²⁹ a nivel de educación preprimaria. A ellos se suman San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía con cantidades bajas de gasto, mientras que el Ecuador destina a ese nivel educativo más del 25% del total. Por su parte, la República Dominicana no incluyó gastos en educación terciaria, al tiempo que Dominica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía informaron niveles muy bajos. En cambio, Costa Rica, el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay asignaron más de 1 punto del PIB a este nivel educativo.

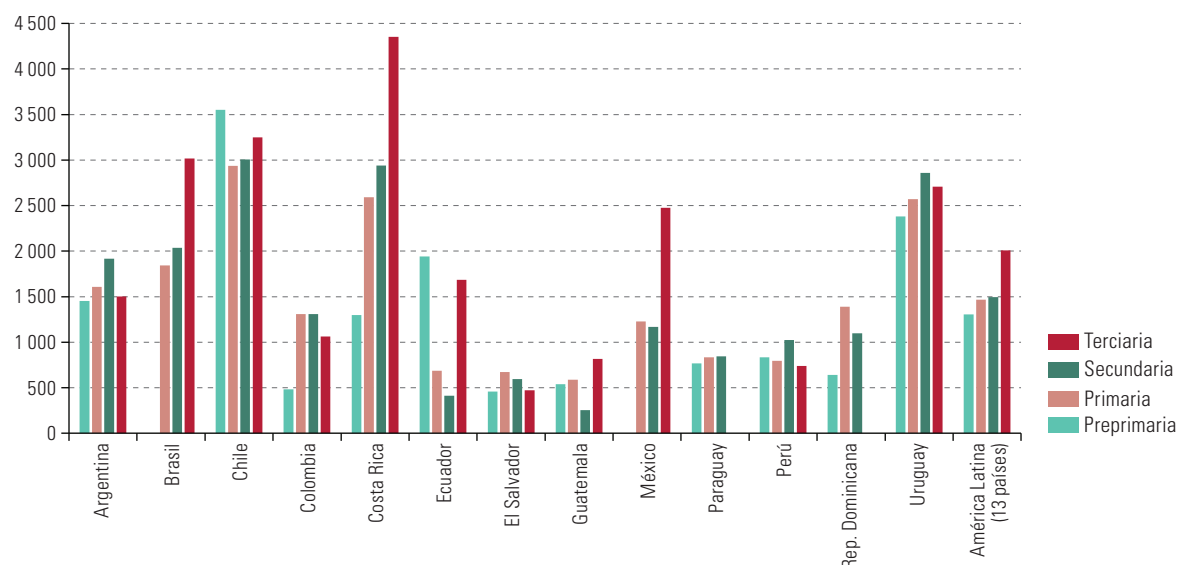
Al analizar el monto del gasto público promedio por estudiante en cada nivel educativo, se observa que en América Latina se asigna una mayor cantidad de recursos públicos al nivel terciario (2.008 dólares). Se destacan Costa Rica, el Brasil y México (con 4.354 dólares, 3.018 dólares y 2.477 dólares, respectivamente) por su mayor nivel de gasto en el nivel terciario respecto de los demás países y niveles educativos en 2019. Los países de la subregión asignaron, en general, un gasto por estudiante relativamente similar para educación primaria y secundaria (1.766 dólares y 1.497 dólares, respectivamente), aun cuando la mayoría destinó más al segundo nivel de enseñanza que al primero. En el Caribe, en cambio, todos los países informaron un mayor gasto por estudiante en educación secundaria (en promedio, un 50% más que en primaria) (véase el gráfico IV.17).

Gráfico IV.17

América Latina y el Caribe (20 países): gasto promedio del gobierno general por alumno en educación por nivel, por país, 2019

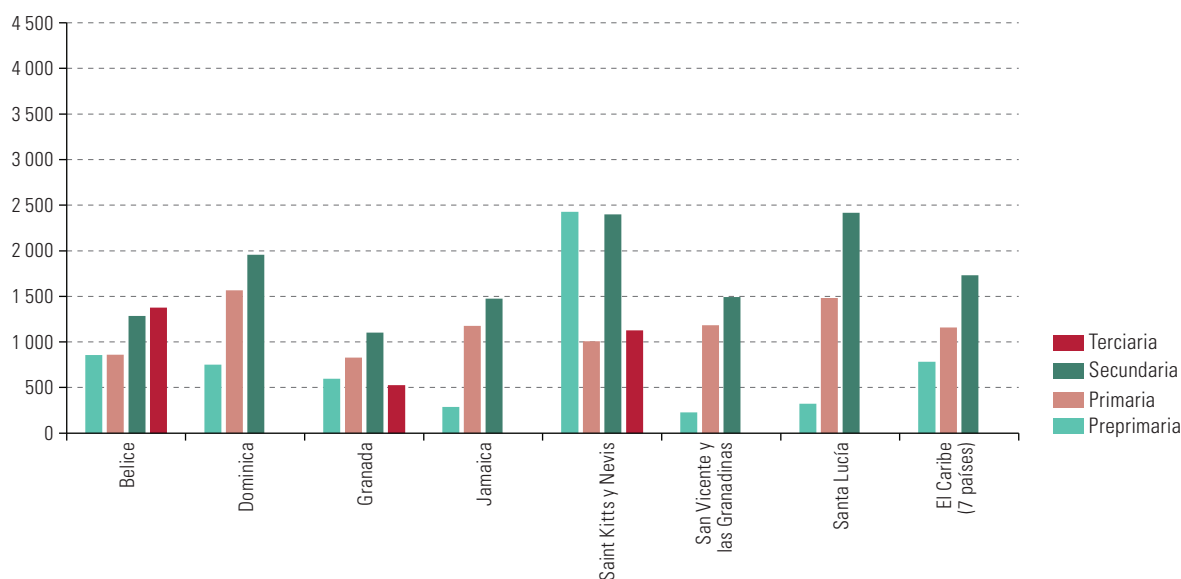
(En dólares constantes de 2018 por matrícula)

A. América Latina (13 países)



²⁹ El hecho de que no se consigne gasto en ciertas partidas de algunos países no significa necesariamente ausencia de gasto.

B. El Caribe (7 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

Nota: Los datos corresponden a 2020 en el caso del Paraguay; a 2018 en los casos del Brasil, Chile y México; a 2017 en los casos de Granada y el Perú, y a 2015 en los casos de Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

En educación preprimaria se encuentran marcadas diferencias entre los países en la asignación de recursos por estudiante. Entre los países que consignaron recursos en este nivel de enseñanza, Chile, con 3.550 dólares, seguido de Saint Kitts y Nevis (2.429 dólares), el Uruguay (2.380 dólares) y el Ecuador (1.943 dólares) destacaron como los países que destinaron una mayor cantidad en 2019. En contrapartida, Colombia, El Salvador, Jamaica Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas destinaron menos de 500 dólares por niña o niño matriculado.

Como indican Huepe, Palma y Trucco (2022), la heterogeneidad que presenta la estructura del gasto público en los distintos niveles educativos podría estar asociada con la participación de la matrícula privada y la cobertura de cada uno, variables que sin duda son más volátiles en los niveles preprimario y terciario (CEPAL, 2017; UNESCO/CEPAL/UNICEF, 2022). Al respecto, aunque no hay un consenso sobre cómo se deberían distribuir los recursos según nivel educativo, los datos indican que la inversión en edades tempranas puede tener una mejor relación costo-eficacia, ya que priorizar el financiamiento a temprana edad tiene efectos persistentes en la vida adulta y puede aumentar el retorno de las inversiones educativas realizadas con posterioridad (Berlinski y Schady, 2015; Cunha y Heckman, 2007). Al mismo tiempo, esta inversión aportaría para aliviar la sobrecarga de cuidados y trabajo doméstico de las mujeres, y, en consecuencia, incidiría en la distribución de tareas en los hogares y en el rol de la educación durante la pandemia (CEPAL, 2022a). No obstante, el retorno de estas inversiones podría verse disminuido si no se cuenta con sistemas educativos que brinden, a lo largo del ciclo de vida, una educación de calidad y pertinente para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes estén preparados para enfrentar adecuadamente las demandas y los desafíos del mundo contemporáneo. En este sentido, la inversión en el nivel preescolar resulta fundamental y complementaria a la inversión educativa en niveles más altos, y es particularmente importante en países con problemas y deudas estructurales en sus sistemas educacionales, como los de la región (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

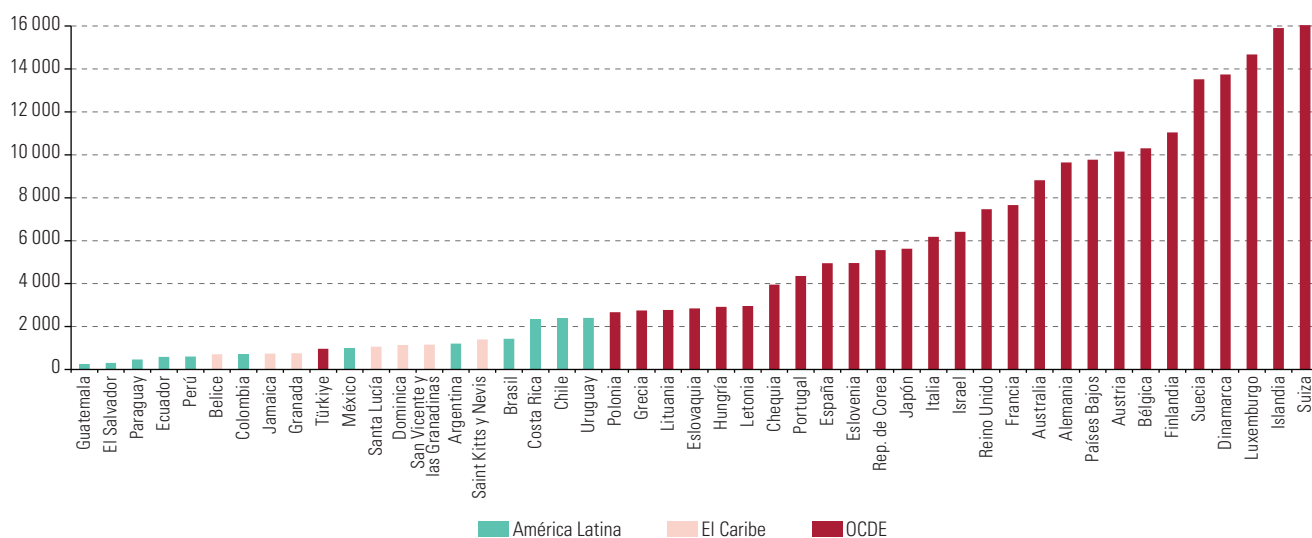
Como complemento de lo mencionado, al comparar los datos comentados con los países de la OCDE se observan importantes brechas en la inversión educativa. Mientras Costa Rica y Chile registran, junto con el Uruguay, los mayores niveles de

gasto público en la región, ambos se encuentran en la cota inferior entre los países pertenecientes a la OCDE. Si bien el promedio del gasto público en educación de los países de la OCDE en 2019 alcanzó el 4,9% del PIB, cifra similar a la de la región, el gasto en educación por nivel educativo es 6 veces el monto por estudiante de América Latina y el Caribe en preprimaria, 5,7 veces en primaria, 5,3 veces en secundaria y 6,1 veces en educación terciaria.

Al considerar el gasto público en educación relativo a la población de 0 a 24 años, principal destinataria de las políticas educativas de los cuatro niveles analizados, se obtiene un indicador que resume esta situación. Cuando se analiza este indicador se observa, coincidentemente, que dos de los tres países con mayor nivel de gasto en la región son miembros de la OCDE (Chile y Costa Rica), los que, sin embargo, se encuentran, junto con Colombia, México y Turquía, en los últimos lugares cuando los países se organizan por nivel de gasto en dicha organización (véase el gráfico IV.18).

Gráfico IV.18

América Latina (12 países), el Caribe (7 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (32 países): gasto del gobierno general en educación, por país, último año disponible
(En dólares constantes de 2018 por persona de 0 a 24 años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

Nota: Los datos corresponden a 2018 para los países de la OCDE, a 2019 para los países de América Latina y el Caribe, a 2020 para el Paraguay, a 2018 para el Brasil, Chile, México y San Vicente y las Granadinas, a 2017 para Granada y a 2015 para Saint Kitts y Nevis.

Al analizar los datos según tipo de gasto público en la región y entre los países de la OCDE, se observa que la distribución entre inversión de capital y gastos corrientes es similar. En 2019, tanto en los países de América Latina y el Caribe como en los de la OCDE el promedio de gastos corrientes destinados a personal docente y no docente³⁰ alcanza a entre el 69% y el 72% del total del gasto educativo, mientras otros gastos corrientes sumaron entre un 22% y un 23%. En gastos de capital, el promedio de la región representó en torno al 6,8% del gasto educativo total, mientras que en la OCDE fue del 8,2%. El gran peso que en promedio presenta el gasto en personal se relaciona directamente con las características propias de la función de educación, donde quienes educan tienen un rol central en la provisión del servicio. Sin embargo, como lo han mostrado los resultados de las pruebas PISA en los últimos años, la diversidad es alta

³⁰ Incluye salarios, contribuciones de los empleadores a los programas de jubilación del personal y otras prestaciones y beneficios (Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU)).

en términos de resultado educativo, lo que se vincula tanto con la cantidad de recursos destinados al financiamiento de la política educacional, como a diferencias de cobertura, de modelos de gestión e institucionalidad, y de inversión en tecnología y capacitación, entre otros factores.

Es necesario que la región invierta más recursos en el desarrollo de conocimientos y capacidades de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en tanto la educación de las nuevas generaciones está en el centro de las reformas que se necesitan para dar un verdadero impulso al desarrollo sostenible con igualdad.

3. El gasto en educación en los hogares de América Latina

Acorde con las características de los sistemas educacionales existentes en los países de la región, a la participación del sector privado en la provisión de servicios junto con el gasto público se suma el hecho de que el gasto de bolsillo juega un rol importante en el financiamiento de la educación. Sumada al análisis del gasto público previamente detallado, una mirada más exhaustiva exige considerar también el gasto en educación que realizan los hogares, tanto el destinado al pago de matrículas como el correspondiente a insumos educativos y alimentación de los estudiantes.

A la luz de la información contenida en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares³¹, disponibles para diez países de la región (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana, Perú y Uruguay), se observa que, en promedio, los hogares de zonas urbanas destinan un 4,9% del gasto de consumo que efectúan al financiamiento de servicios e insumos relacionados con la educación³². Esta incidencia del gasto del hogar varía entre un 3% y un 3,5% en los países con menor nivel de gasto de bolsillo para este fin, como la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de), y se ubica entre el 6,5% y el 7,1% en los países con mayor gasto proporcional (Chile, México y Perú). Al considerar solo a los hogares que tienen gasto en educación, la incidencia se incrementa hasta alcanzar un promedio del 9,9% en los diez países analizados, con un rango que va del 6,8% en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y un 7,4% en la República Dominicana, al 15,1% en México, seguido del 11,9% en el Uruguay. Por su parte, el monto anual promedio de este gasto de bolsillo en el total de hogares de los distintos países alcanza a 670 dólares³³, con un rango que va de 190 dólares en Bolivia (Estado Plurinacional de) a 1.372 dólares en Chile, promedio que se eleva a 1.823 dólares al considerar solo a los hogares que tienen este tipo de gasto, con un máximo de 2.836 dólares en el Uruguay (véase el gráfico IV.19)

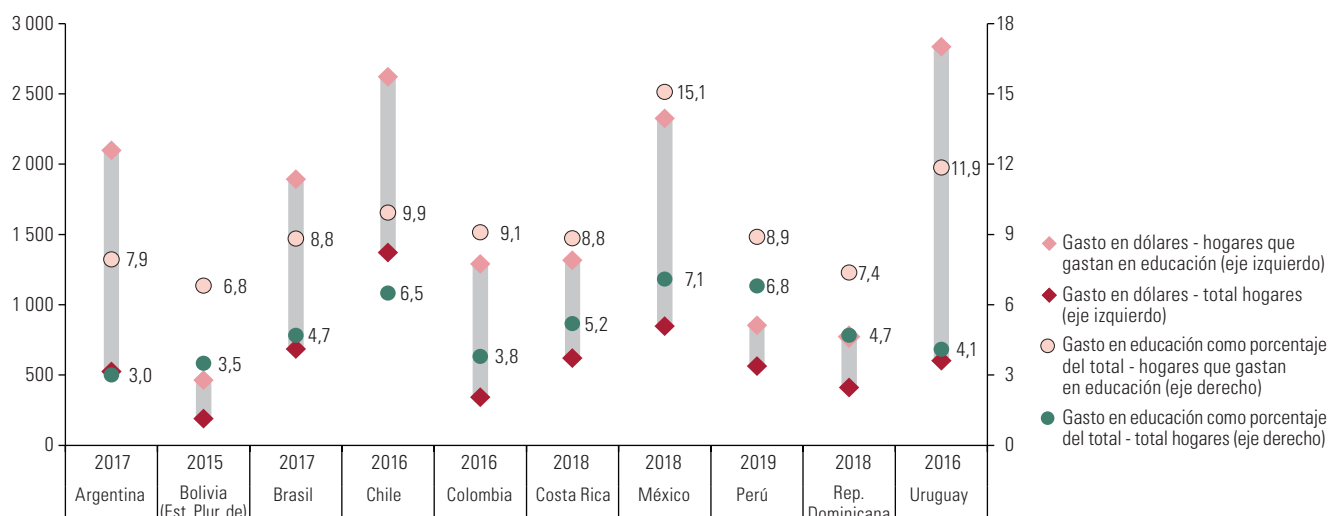
³¹ Las encuestas de ingresos y gastos de los hogares registran la forma en que los miembros de los hogares distribuyen sus ingresos monetarios y en especie para la adquisición de bienes y servicios. En la región, estas encuestas se aplican con una periodicidad aproximada de diez años y cubren diversos ámbitos o partidas de gasto, con lo que es posible identificar perfiles de gasto de los hogares según el monto y la proporción que destinan a los distintos consumos.

³² La Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (CCIF) permite clasificar las distintas partidas de gasto en 12 divisiones y organizar dichos perfiles según las características de los hogares que los componen. Véase más información sobre la metodología y el análisis en (Martínez y otros, 2022).

³³ A los efectos de la comparación entre países, la información de gasto de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares se indica en dólares constantes de 2010. Sin embargo, estos datos no son comparables con los niveles de gasto público antes descritos, que tienen como año de base 2018.

Gráfico IV.19

América Latina (10 países): gasto promedio en educación de los hogares de zonas urbanas, por país, último año disponible
(En porcentajes del total de gasto y en dólares constantes de 2010)



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

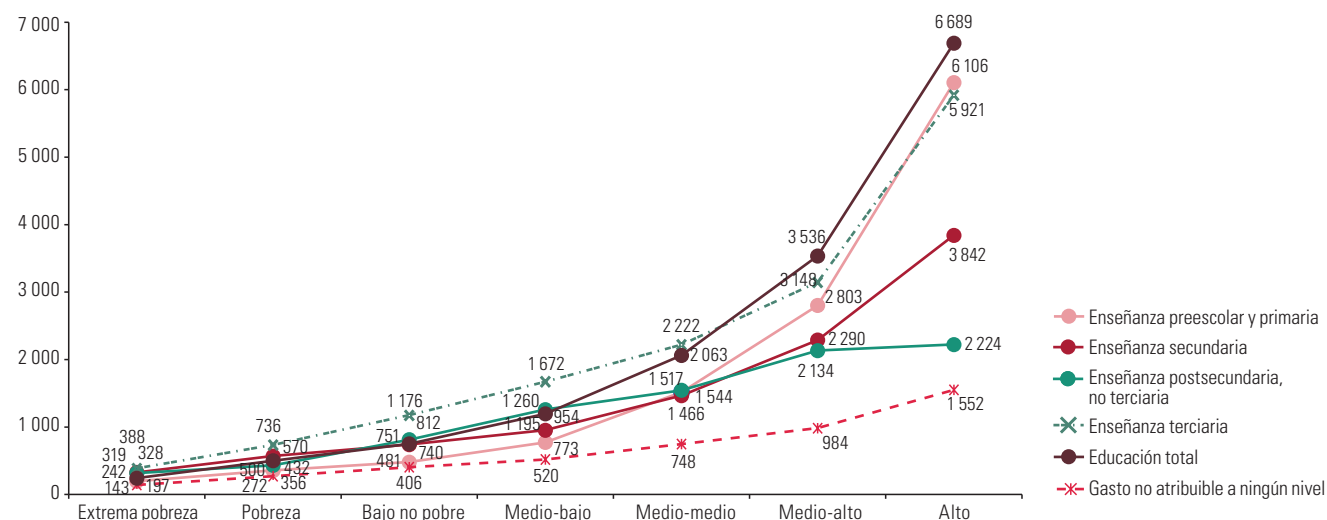
Nota: Estimación anual sobre la base del gasto promedio mensual de los hogares.

Al igual que los recursos del gasto público, el gasto de bolsillo presenta una distribución diferenciada según nivel educativo. Los hogares urbanos de los diez países analizados destinan, en promedio, 1.249 dólares anuales a educación preprimaria y primaria, 1.273 dólares a educación secundaria y 2.441 dólares a educación terciaria. Esto se complementa con la disponibilidad diferencial de gasto que tienen los hogares. Mientras los hogares urbanos de los estratos bajos³⁴ destinan, en promedio, entre 242 dólares (los que están en situación de pobreza extrema) y 751 dólares (los que se encuentran en el estrato bajo no pobre), el nivel de gasto sube progresivamente en los estratos medios y altos en todos los niveles educativos, hasta alcanzar máximos en torno a 6.000 dólares promedio por hogar en los niveles de educación preescolar, primaria y terciaria (véase el gráfico IV.20). Estas diferencias en los montos de recursos erogados en los distintos hogares reflejan tanto la disponibilidad de pago diferencial de los distintos estratos de ingresos como el volumen de recursos privados y públicos de que disponen las escuelas y los estudiantes, y, por tanto, la calidad de enseñanza, también diferencial, a la que pueden acceder. Al analizar el gasto total promedio en educación, los hogares de estratos medio-altos y altos presentan más gasto que en los promedios por nivel, lo que da cuenta de un importante número de hogares que destinan recursos a más de un nivel educativo. Así, una mayor proporción de hogares de estrato medio-alto y alto participa del gasto en más de un nivel educativo, lo que eleva el gasto promedio total por sobre el gasto promedio de cada nivel.

³⁴ Los estratos aquí considerados refieren al nivel de gasto, con proporciones equivalentes a la distribución de hogares según nivel de ingresos. Los estratos bajos corresponden a los hogares con menor nivel de gasto respecto del total de gasto de los hogares, con proporciones semejantes en cuanto a cantidad de hogares en situación de extrema pobreza, en situación de pobreza y pertenecientes al estrato bajo no pobre mencionado en el capítulo I.

Gráfico IV.20

América Latina (9 países)^a: gasto promedio en educación de los hogares de zonas urbanas, según estrato y nivel educativo, último año disponible
(En dólares constantes de 2010)



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

Nota: Estimación anual sobre la base de datos mensuales. La clasificación de las encuestas de ingresos y gastos no permite separar entre los niveles de enseñanza preescolar y primaria.

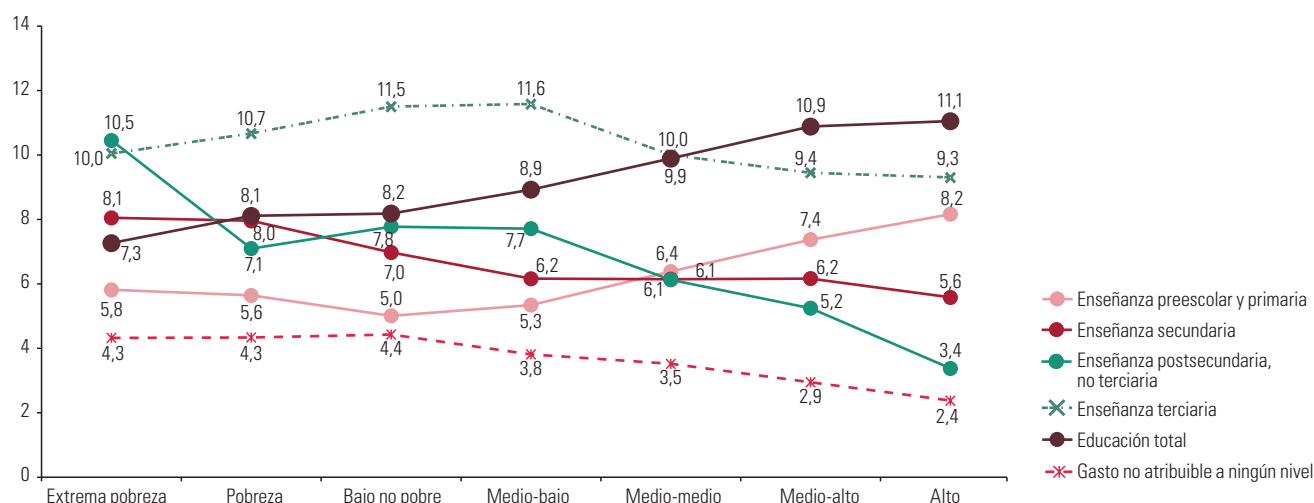
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay.

La tendencia ascendente en los montos del gasto en educación entre los distintos estratos se complementa con la incidencia de este en el total de gasto de los respectivos hogares. A medida que aumentan los recursos para gastar de los hogares de estratos superiores, sube también el volumen de gasto en educación. Si bien se mantiene cierta asociación en la incidencia del total del gasto en educación, este indicador revela una dispersión mucho menor, con un rango que va, en promedio, del 7,3% al 11,1% en el total del gasto, y su distribución varía según el nivel educacional. Como se muestra en el gráfico IV.21, la educación terciaria es el nivel con mayor incidencia independiente del estrato, con un promedio del 10%, salvo en los hogares del estrato en extrema pobreza, donde el gasto en educación postsecundaria no terciaria también presenta una alta incidencia, del 10,5%, proporción que disminuye paulatinamente en los otros estratos y alcanza un mínimo del 3,4% en el estrato alto. Aunque con menor intensidad, esta asociación negativa entre estrato e incidencia de gasto también se presenta en la educación secundaria y en el gasto no atribuible a ningún nivel. A la inversa, la educación preescolar y primaria tiene su valor mínimo en los estratos más bajos (un 5% en el estrato bajo no pobre) y llega al 8,2% en el estrato alto.

A la luz de lo presentado, el monto del gasto de los hogares en educación juega un rol importante y aunque aumenta en magnitud a medida que se avanza en los distintos niveles educativos y estratos, hay ciertos matices al analizar el gasto educativo como porcentaje del gasto total de los hogares. Mientras más alto es el estrato de los hogares, mayores son los montos, en especial en educación preescolar y terciaria. Esto no es así en el caso de la educación postsecundaria no terciaria, que se enfoca principalmente en programas vocacionales o certificaciones para avanzar a la educación terciaria (UNESCO, 2013) y se prioriza mucho más en los hogares de estratos más bajos. Como se indica en la sección IV.C.4, los aportes privados no son la principal fuente de financiamiento del sistema educativo, pero los montos que estos aportes suponen por estudiante marcan una diferencia importante en términos de oportunidades de contar con una educación de calidad y, en muchos casos, de acceder a carreras profesionales de educación superior.

Gráfico IV.21

América Latina (9 países)^a: participación promedio del gasto en educación en el total de gasto de los hogares de zonas urbanas, según estrato y nivel educativo, último año disponible (En porcentajes)



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

Nota: La clasificación de las encuestas de ingresos y gastos no permite separar entre los niveles de enseñanza preescolar y primaria.

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

4. Los desafíos del financiamiento

Como indican Huepe, Palma y Trucco (2022), la mayor parte del financiamiento de los sistemas educativos de la región es público. A nivel mundial, se estima que antes de la pandemia los Estados financiaban el 79% del gasto total en educación, mientras que los hogares aportaban el 20% y el 1% restante provenía de donantes, que llegaban a significar el 12% del total del gasto educativo en los países de ingresos bajos y el 2% en los países de ingresos medios bajos (UNESCO, 2018)³⁵.

Los países de la región han priorizado el gasto en educación durante las últimas décadas, orientado hacia el logro de los ODS. Sin embargo, ya antes de la pandemia enfrentaban dificultades para alcanzar las metas planteadas en el Objetivo 4 “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” para 2030 (Gajardo, 2020; UNESCO, 2017), que en los dos últimos años se han profundizado. Huepe, Palma y Trucco (2022) destacan tres elementos clave a tener presentes. Por una parte, ante los impactos de la pandemia de COVID-19 se necesita una mayor inversión educativa para financiar medidas de recuperación de aprendizajes, estrategias para mitigar el aumento del abandono escolar, con alternativas educativas para quienes dejaron definitivamente la escuela, y nuevos recursos para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas y otros centros educativos a fin de cumplir con los protocolos sanitarios (UNESCO, 2020).

En segundo lugar, al sumarse la crisis económica y la prolongada crisis social, una de cuyas consecuencias es la reducción de los ingresos de los hogares, es probable que se registre un aumento de la demanda en el sector público por la migración de

³⁵ En el período 2012-2014, Haití fue el único país de la región considerado de ingreso bajo, mientras que Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay fueron considerados de ingreso medio bajo. En el mismo período, en la clasificación de renta media alta se encuentran Belice, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), y en la de renta alta están la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay (Rivas, 2021).

estudiantes desde el sector privado, lo que generará una necesidad de mayor inversión en infraestructura y equipamiento³⁶. Esto se da en un contexto de menor crecimiento económico y, por tanto, mayores obstáculos al financiamiento, dadas las contracciones fiscales y las nuevas necesidades y demandas en otros sectores de la política pública.

Un tercer elemento del contexto actual es el impacto de la revolución tecnológica y la necesaria inversión de recursos para adaptar los sistemas educativos de manera de avanzar en efectividad e inclusión y disminuir brechas. Como ha sido señalado por los países en la Declaración Mundial Rewired sobre la Conectividad para la Educación (UNESCO, 2021), uno de los grandes desafíos de la región es avanzar en el financiamiento necesario para la transformación digital de los sistemas educativos. Este esfuerzo sobrepasa al sector educacional y necesita elementos habilitadores en los ecosistemas digitales de los países. En otras palabras, el financiamiento para la transformación digital de la educación exige una política intersectorial en la que participen diversos actores, tanto del Gobierno como del sector privado, orientada a garantizar la conectividad efectiva de toda la población. De manera simultánea a este esfuerzo intersectorial de financiamiento, otro elemento facilitador de la transformación digital de la educación es el fortalecimiento de la formación profesional docente y el desarrollo de las competencias digitales en toda la comunidad educativa, dos acciones necesarias para la implementación y el acompañamiento de este proceso de transformación (Schleicher, 2022; Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Durante la pandemia quedaron en evidencia las brechas existentes en relación con el acceso y uso de la tecnología digital. Consciente de estos desafíos, la CEPAL ha elaborado distintas propuestas para avanzar hacia una sociedad digital inclusiva y asegurar el acceso universal a las tecnologías digitales. La conectividad, que sin duda debe ser de calidad, debe ir de la mano del acceso a dispositivos adecuados y de las habilidades digitales necesarias para el desarrollo de diversas actividades en línea. Por otra parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a través de la iniciativa Reimagine Education, y la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible (2021) han ahondado en las necesidades de inversión para la educación digital e identificaron tres áreas principales en las que hay que invertir: i) infraestructura física, ii) recursos educativos y iii) desarrollo de habilidades digitales. La infraestructura física se refiere a todo aquello que implica inversión en materiales, obras públicas, equipamiento y equipos que permitan universalizar la conectividad efectiva, y aborda desde los requerimientos de electricidad en todos los territorios hasta la selección y entrega de equipos a estudiantes y profesores. Por otra parte, la educación digital también supone una adaptación de los sistemas educativos mediante la creación de nuevos recursos, el uso de plataformas y la generación de contenidos digitales. Una alternativa promovida por la UNESCO es el uso de los recursos educativos abiertos (REA), que permitirían reducir el costo de implementación y aprovechar economías de escala (Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, 2021)³⁷. Por último, la UNICEF y la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible (2021) también destacan que, para la transformación digital de la educación, es indispensable invertir en el desarrollo de habilidades digitales en toda la población y, en particular, en los docentes, administradores de escuelas y padres y cuidadores (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

³⁶ El potencial aumento de la matrícula de la educación pública es una hipótesis que se tendrá que comprobar a mediano plazo, considerando los distintos contextos nacionales y subnacionales. Existe una hipótesis opuesta que se refiere a un aumento de los procesos de privatización educativa debido a los efectos de la pandemia y plantea que se podrían estar generando nuevos procesos de privatización debido a que, en muchos países de América Latina y el Caribe, las escuelas de gestión privada contaron con mayor autonomía para retomar las clases presenciales (UNESCO/CEPAL/UNICEF, 2022).

³⁷ Los costos asociados al uso de recursos educativos digitales se relacionan, entre otras cosas, con la cantidad y la extensión del contenido digital, el número de profesionales especializados necesarios en las escuelas, las licencias y suscripciones, y los servidores.

5. Comentarios finales

Como se ha indicado en la presente sección, la educación se caracteriza por ser una de las funciones sociales a la que se destinan mayores recursos públicos, así como un derecho humano que debe ser protegido por los Estados. En este ámbito no solo son importantes los recursos del nivel central, sino también los de coberturas institucionales más amplias, que en algunos países implican un aporte significativo.

El análisis muestra que los recursos públicos se destinan en mayor proporción a los niveles primario y secundario, con una importante participación del nivel terciario en varios países. El nivel de educación preprimaria es el que tiene menor participación. Sin embargo, en términos de recursos por estudiante la situación muestra una imagen diferente, ya que adquieren una mayor relevancia los niveles preprimario y terciario. Esto refleja tanto las menores coberturas que estos niveles tienen en algunos países como las mayores necesidades de inversión que pueden tener.

En cuanto al financiamiento educativo proveniente de los hogares, si bien no es la principal fuente de recursos, su aporte es fundamental en la región, y juega un papel importante en la conformación de sistemas educacionales bastante segmentados en su provisión y resultados (Acosta, 2022). A la luz de los datos aquí analizados, la asociación entre recursos destinados y estrato social muestra dos aristas interesantes: por una parte, los volúmenes promedio altamente diferenciados entre los estratos, que revelan un crecimiento incremental, y, por la otra, un peso relativo respecto del total de gasto del hogar que es bastante más homogéneo. Esto daría cuenta de una prioridad bastante homogénea entre los estratos, donde las diferencias de gasto del hogar parecerían estar más asociadas a la restricción de recursos, lo que condiciona el tipo de educación a la que se accede, con resultados de financiamiento altamente diferenciados por la disponibilidad en cada hogar.

Cuando estos datos se comparan con la realidad de los países de la OCDE, las diferencias en montos de inversión y calidad de resultados marcan realidades muy diferentes que llevan a continuar buscando alternativas de gestión y financiamiento que permitan avanzar en sistemas educativos más inclusivos, efectivos y eficientes en la región.

En la presente década, los países de la región enfrentan grandes desafíos en materia de recursos para avanzar hacia la consecución del Objetivo 4. Ante un camino que ya se veía complicado antes de la pandemia, esta aportó mayores complejidades, tanto de impacto directo en los procesos educativos y sus resultados como en los nuevos requerimientos para adaptarse en la recuperación. A esto se suman las restricciones de la actual situación económica mundial, que imponen nuevas demandas e incertidumbres, así como una posible menor disponibilidad de recursos.

En este contexto, la inclusión de tecnologías en los procesos educativos aporta oportunidades, pero también desafíos. Si bien durante la pandemia permitió avanzar en nuevos modelos educativos y ha servido para mantener procesos de educación a distancia, también ha generado nuevas brechas, profundizando desigualdades sociales y de género. El desafío está en disponer de suficientes recursos para invertir en sistemas más inclusivos que mitiguen las brechas y favorezcan una educación de mayor calidad para todas y todos.

Bibliografía

- Acosta, F. (2022), "Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berlinski, S. y N. Schady (eds.) (2015), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021*, (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- (2022c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- (2022d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- (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), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, E. Espíndola (coord.), Madrid.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- (2020), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.
- (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible (2021), "Connecting learning spaces: possibilities for hybrid learning", *Working Group Report*, Ginebra.
- Cunha, F. y J. Heckman (2007), "The technology of skill formation", *American Economic Review*, vol. 97, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C.
- (2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*, Washington, D.C.
- Gajardo, M. (2020), "Desarrollo educativo en América Latina. Tendencias globales. Desafíos regionales", *Documento de Trabajo*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) [en línea] https://flacsochile.org/doc/2020/Desarrollo_Educativo_en_AL_Nov_2020.pdf.
- 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 Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. (2018), "Crecimiento, cambio estructural y formalización", *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), "El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta", *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Llisterri, J. y otros (2014), "Educación técnica y formación profesional en América Latina: el reto de la productividad", *serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 13, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Martínez, R. (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), "Informe Ingreso Familiar de Emergencia", noviembre [en línea] <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/informe-ingreso-familiar-de-emergencia/descargar-informes-de-ingreso-familiar-de-emergencia>.
- Naciones Unidas (2001), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos*, serie M, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2017), *Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*, Washington, D.C.
- Rivas, F. (2021), *El financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019*, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Schleicher, A. (2022), *Building on COVID-19's Innovation Momentum for Digital, Inclusive Education*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Rewired Global Declaration on Connectivity for Education*, París.
- (2020), "Medidas urgentes: cómo atenuar el impacto de la COVID-19 en el gasto necesario para lograr el ODS 4", *Documento de Política*, N° 42, París.
- (2018), "Migración, desplazamientos y educación: construyendo puentes, no muros", *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019*, París.
- (2017), "Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos", *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-2018*, París.
- (2013), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*, París.
- (2009), *Plan de datos educativos: manual de instrucción para el reporte internacional de datos*, París.
- UNESCO/CEPAL/UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2016), *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, París.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por funciones, 2020-2021

País	Gasto social				Distribución del gasto social por funciones, 2021						
	(En porcentajes del PIB)		(En dólares constantes de 2018 per cápita)		(En porcentajes)						
	2020	2021	2020	2021	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente ^a	Total
Argentina	16,9	14,6	1 753	1 651	74,3	8,6	8,9	7,8	0,0	0,4	100
Bahamas	10,2	15,0	2 992	3 758	30,9	24,5	33,1	0,1	1,8	9,6	100
Barbados	19,7	17,8	2 698	2 730	24,0	33,0	19,9	12,5	4,4	6,3	100
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	16,7	...	537	...	40,9	39,5	16,7	2,9	0,0	0,0	100
Brasil	22,5	17,3	1 973	1 573	72,7	12,5	14,1	0,3	0,2	0,3	100
Chile	20,2	24,9	2 960	4 044	55,3	19,3	23,1	1,3	0,7	0,4	100
Colombia	15,5	15,0	979	1 035	46,6	22,5	27,0	2,1	1,3	0,5	100
Costa Rica	12,2	11,7	1 468	1 501	35,0	54,3	8,2	0,5	1,0	1,1	100
Cuba	10,1	...	997	...	70,9	17,4	5,9	1,4	4,3	0,0	100
Ecuador	11,4	11,0	643	636	37,6	33,7	26,3	0,7	1,1	0,5	100
El Salvador	14,0	12,6	526	522	36,4	35,9	24,9	1,2	1,2	0,4	100
Guatemala	9,4	7,6	394	338	16,7	40,9	20,3	17,5	2,1	2,5	100
Guyana	12,2	10,7	1 124	1 375	17,8	30,8	31,9	16,1	2,1	1,3	100
Haití ^c	3,0	...	42	...	11,0	56,8	16,1	0,9	8,7	6,4	100
Honduras	9,2	9,9	209	250	14,4	49,9	30,1	3,8	0,0	1,8	100
Jamaica	11,9	12,0	578	609	9,1	44,3	38,3	5,5	1,3	1,5	100
México	10,3	9,9	894	889	44,3	32,2	12,1	9,9	0,9	0,6	100
Nicaragua	11,4	12,1	212	246	7,4	34,0	44,3	11,0	1,9	1,4	100
Panamá	11,4	...	1 454	...	8,1	38,1	31,9	18,0	1,6	2,3	100
Paraguay	11,5	10,3	643	582	35,0	31,2	28,8	2,7	0,8	1,6	100
Perú ^d	13,3	12,3	831	854	30,1	30,9	25,3	3,8	1,7	8,3	100
República Dominicana	12,3	8,9	953	762	25,2	40,4	27,1	4,4	1,4	1,5	100
Trinidad y Tabago	14,6	14,8	2 359	2 227	41,3	23,3	22,7	11,3	1,4	0,0	100
Uruguay ^e	16,7	15,6	2 929	2 848	45,4	28,5	21,8	3,1	0,9	0,2	100

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

^a Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.

^b La cobertura corresponde a la administración central.

^c Los datos corresponden a 2014.

^d La cobertura corresponde al gobierno general.

^e Los datos no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social (BPS).

Cuadro IV.A1.2

América Latina (12 países): gasto social según cobertura institucional, por funciones, 2021

País	Cobertura	Gasto público social		Distribución del gasto público social por funciones, 2021 (En porcentajes)						
		(En porcentajes del PIB)	(En dólares constantes de 2018 per cápita)	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente ^a	Total
Argentina ^b	Sector público	32,1	3 328	54,2	16,3	21,9	7,1	0,6	0,0	100
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	Gobierno general	19,6	697	22,8	41,7	25,7	3,9	1,8	4,1	100
Brasil	Gobierno general	28,3	2 583	54,5	18,1	21,4	3,8	0,6	1,6	100
Colombia	Gobierno general	21,8	1 507	45,5	18,2	28,3	2,6	2,8	2,5	100
Costa Rica	Gobierno general	20,2	2 588	39,8	27,1	27,3	1,9	0,8	3,1	100
Cuba ^b	Gobierno general	36,3	2 850	24,8	31,8	33,5	3,2	6,7	0,0	100
El Salvador	Sector público	17,8	738	32,5	26,1	20,5	19,7	0,9	0,3	100
Guatemala	Gobierno general	9,5	420	26,5	34,7	25,9	6,2	2,9	3,8	
México	Sector público no financiero (federal)	15,0	1 347	53,5	21,3	17,7	6,5	0,6	0,4	100
Paraguay	Gobierno general	14,8	839	38,2	27,7	30,4	1,9	0,6	1,3	100
Perú	Gobierno general	12,3	854	30,1	30,9	25,3	3,8	1,7	8,3	100
República Dominicana ^d	Gobierno general	7,8	654	20,8	51,7	19,4	2,8	2,3	3,0	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.^a Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.^b Los datos corresponden a 2020.^c Los datos corresponden a 2018.^d Los datos corresponden a 2019.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones



Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*



Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2022



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2021
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2021



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2021
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2021



Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022
Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2022



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2021
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2021

El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad

Towards transformation of the development model in Latin America and the Caribbean: Production, inclusion and sustainability

Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability

La ineficiencia de la desigualdad

The Inefficiency of Inequality



Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género

The care society: A horizon for sustainable recovery with gender equality

Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

A decade of action for a change of era. Fifth report on regional progress and challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean

Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe

Innovation for development: The key to a transformative recovery in Latin America and the Caribbean



Libros de la CEPAL/ECLAC Books

La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe

La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?

The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action?

Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina



Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2002-2020

Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2009-2020

Protección social universal en América Latina y el Caribe.

Textos seleccionados 2006-2019



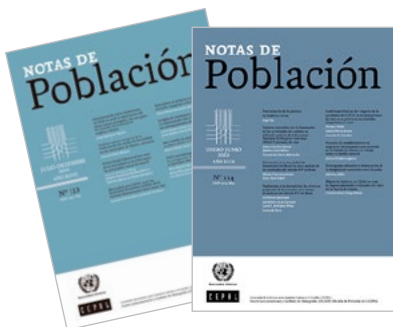
Revista CEPAL/CEPAL Review



Series de la CEPAL/ECLAC Series



Notas de Población



Observatorio Demográfico Demographic Observatory



Documentos de Proyectos Project Documents



Informes Especiales COVID-19 Special Reports COVID-19



Coediciones/Co-editions



Copublicaciones/Co-publications



**Suscríbase y reciba información oportuna
sobre las publicaciones de la CEPAL**

**Subscribe to receive up-to-the-minute
information on ECLAC publications**



www.cepal.org/es/suscripciones

www.cepal.org/en/suscripciones



NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS



www.cepal.org/publicaciones



facebook.com/publicacionesdelacepal

**Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
ECLAC publications also available at:**

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/**Contact:** publications@un.org
Pedidos/**Orders:** order@un.org

www.cepal.org



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

