

Relaciones Birregionales



Fundación EU-LAC

La Crisis del Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe

Serie de Conferencias Magistrales 2021



Fundación EU-LAC

La Crisis del Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe

Serie de Conferencias Magistrales 2021

La Fundación Internacional Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC) fue creada por los y las Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Sus miembros son los países de la UE y CELAC y la propia UE. La Fundación es una herramienta de la asociación UE-CELAC y sus actividades nutren el diálogo intergubernamental, en línea con el Plan de Acción birregional.

La Fundación EU-LAC tiene la misión de fortalecer y promover la asociación estratégica birregional, mejorando su visibilidad y fomentando la participación activa de las sociedades civiles respectivas.

Con base en esta misión, la Fundación organizó, en colaboración del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo, entre julio y septiembre de 2021, una Serie de Conferencias Magistrales sobre ámbitos económicos, políticos y sociales en los que la pandemia del Covid-19 ha tenido un profundo impacto en América Latina y el Caribe y Europa. El objetivo principal de la presente serie de Conferencias Magistrales fue contribuir a la generación de conocimiento y el intercambio entre científicos, actores de la sociedad civil, funcionarios de entidades públicas y tomadores de decisiones sobre conceptos, buenas prácticas y políticas públicas que se han desarrollado en los países latinoamericanos, caribeños y europeos para encaminar la recuperación mejor y sostenible de los sectores y ámbitos que han sido particularmente golpeados por la pandemia.

La publicación puede accederse a través del siguiente enlace:
<https://eulacfoundation.org/es/la-crisis-covid-19-y-caminos-hacia-la-recuperacion-sostenible-la-union-europea-america-latina-y-el>

FUNDACIÓN EU-LAC, 2022

Große Bleichen 35

20354 Hamburg, Germany

<https://eulacfoundation.org/es>

PUBLICADO POR:

Fundación EU-LAC

DISEÑO GRÁFICO: Virginia Scardino | <https://www.behance.net/virginiascardino>

IMPRESIÓN: Scharlau GmbH

ISBN: 978-3-949142-10-9

DOI: 10.12858/0122es

La presente edición fue producida por la Fundación EU-LAC. La Fundación es financiada por sus Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos vertidos en los artículos compilados en esta edición son responsabilidad únicamente de las y los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación, siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para contactar a la Fundación vía correo electrónico: info@eulacfoundation.org



Federal Foreign Office

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	IV
1. Sesión 1 (1 Julio 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	1
2. Sesión 2 (15 Julio 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DEL SECTOR ECONÓMICO	10
3. Sesión 3 (29 Julio 2021): RECUPERACIÓN HACIA UN MAYOR EQUILIBRIO DE RELACIONES DE GÉNERO	27
4. Sesión 4 (12 Agosto 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES	37
5. Sesión 5 (26 Agosto 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE A FAVOR DE GRUPOS SOCIALMENTE MINORIZADOS / POBLACIÓN MIGRANTE	49
6. Sesión 6 (9 Septiembre 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LOS SISTEMAS DE SALUD PÚBLICA	59
REFERENCIAS	65

PRESENTACIÓN

La Fundación EU-LAC se complace en presentar la publicación “La Crisis del Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe” que recoge las intervenciones presentadas a lo largo de una Serie de Conferencias Magistrales 2021 llevada a cabo de forma virtual a lo largo de los meses de julio a septiembre de 2021 en colaboración con el Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo.

Estas Conferencias fueron implementadas con el objetivo de aportar a la generación de conocimiento y el intercambio entre científicos/as, actores de la sociedad civil, funcionarios/as de entidades públicas y tomadores/as de decisiones sobre los impactos ocasionados por la pandemia del Covid-19 en ámbitos de la vida política, económica y social particularmente golpeados por la pandemia, así como sobre conceptos, buenas prácticas y políticas públicas que se han venido desarrollando en los países latinoamericanos, caribeños y europeos para encaminar una recuperación mejor y sostenible de estos sectores.

Con ello, la Serie de Conferencias Magistrales 2021 respondió a algunas de las prioridades comunes identificadas por las altas autoridades de ambas regiones. En diciembre de 2020, en la Reunión Ministerial Informal UE27-ALC, las y los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe expresaron su profunda preocupación por el impacto devastador del coronavirus y “reafirmaron su determinación de intensificar los esfuerzos conjuntos para superar los desafíos multidimensionales provocados por la pandemia del Covid-19, que corre el riesgo de agravar las brechas estructurales, las desigualdades y la exclusión social, económica y financiera existentes”.¹

Esta Serie de Conferencias Magistrales se ubicó en medio del “año no. 2 de la pandemia” en el que varios países enfrentaron nuevas “olas” de infecciones e implementaron nuevas medidas de confinamiento u otras restricciones, para salvar vidas y prevenir colapsos de sus sistemas de salud. A una velocidad sin precedentes, laboratorios en diferentes regiones del mundo han desarrollado vacunas contra el Covid-19, mientras que en varios países europeos, latinoamericanos y caribeños se logró llevar a cabo – en ritmos distintos – campañas de vacunación, iniciando por los sectores de la población más vulnerables y priorizando la producción masiva y la distribución rápida y equitativa de las mismas hacia la población mundial.

La pandemia provocó el aumento de la pobreza y agudizó las brechas sociales, económicas, y étnicas en América Latina y el Caribe. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) constató la peor contracción del producto interno bruto desde 1946 y una magnificación de problemas estructurales como la baja productividad, la alta informalidad laboral y la escasa cobertura de protección social, causando así un incremento considerable de la pobreza.² El limitado espacio fiscal, las insuficientes inversiones en el sector de salud, en la educación pública y en la vivienda digna, y también la baja presencia regional de institutos, laboratorios y empresas especializadas en materia de equipo médico, vacunas, medicinas y logística, hizo que los países se encontraran con capacidades limitadas para responder adecuadamente a los retos enormes de la pandemia.

1 Comunicado conjunto: UE27 – Reunión ministerial informal de América Latina y el Caribe, Berlín 14/12/2020: https://eeas.europa.eu/delegations/chile/90571/comunicado-conjunto-ue27-reunion-ministerial-informal-de-america-latina-y-el-caribe-traducción_es

2 Véase: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>

En el 2020, los países de la Unión Europea también registraron una contracción en varios sectores económicos, acompañados por un aumento en las tasas de desempleo y en la desigualdad en ingresos, lo cual, por lo menos parcialmente, pudo ser balanceado por los paquetes de apoyo financiero entablados al interior de los países y a nivel de la Unión Europea. La pandemia puso de relieve las consecuencias de la priorización de principios como la austeridad y eficacia en los hospitales y la insuficiente inversión en personal sanitario, así como la dependencia sensible de suministros médicos de productoras basadas en otras regiones del mundo.

Más allá de los retos sanitarios inminentes, la pandemia ha evidenciado el estado frágil en el que se encuentran nuestro planeta y nuestras sociedades. De forma inequívoca y brusca, el brote del coronavirus llamó la atención a lo que las ciencias nos han venido alertando desde hace algún tiempo atrás: que en la época del Antropoceno, es el actuar de los seres humanos – como por ejemplo la sobreexplotación de las tierras y los bienes naturales, la deforestación, la contaminación, y la expulsión de animales silvestres de sus hábitats – que conduce a desequilibrios en nuestros ecosistemas y pérdidas considerables en la biodiversidad y, no por último, a la propagación de virus zoonóticos como el coronavirus que, en el momento de escribir este texto (12 de diciembre de 2021), ha sido asociado con la muerte de 5,3 millones de personas a nivel global.³

En ambas regiones, el personal médico llegó al borde de sus capacidades. Millones de niños, niñas y adolescentes escolares perdieron tiempo valioso para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades necesarias para asumir tareas y funciones importantes en sus sociedades en el futuro. Desde la perspectiva de las relaciones de género, la pandemia provocó una agudización de las desigualdades entre hombres y mujeres, pues tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, muchas mujeres han salido de la fuerza laboral y/o se enfrentaron con una elevada carga de funciones como la educación y el cuidado en los hogares.⁴ No obstante, la pandemia ofrece al mismo tiempo una oportunidad para debatir y cuestionar abiertamente no solo las normas sociales y ordenes de género, pero también nuestras formas de vivir y convivir – por ejemplo en las ciudades, o en miras a poblaciones migrantes.

Ante la pregunta de ¿cómo responder a esta crisis que agudizó los problemas estructurales en nuestras sociedades y nuestra relación con el medio ambiente? – ¿volver a una “normalidad” o la situación anterior o apostar a nuevos caminos que fomenten el desarrollo humano sostenible y alivien las presiones planetarias? – los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe resaltaron su determinación de encaminar la segunda opción: “La crisis es una oportunidad para “reconstruir mejor” de acuerdo con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. ... (U)niendo fuerzas, incluso en asociaciones ecológicas y digitales sólidas, las dos regiones pueden garantizar un futuro común mejor para sus ciudadanos”.⁵

Siguiendo estas líneas, la Serie de Conferencias Magistrales se desarrolló en seis sesiones virtuales. Cada sesión se enfocó en un ámbito particular, como, por ejemplo, los sistemas de salud pública, las instituciones educativas, el sector económico, las relaciones de género, el desarrollo urbano, y un grupo en situación de vulnerabilidad particular – los y las migrantes. Para cada Conferencia Magistral, invitamos ponentes de la UE y ALC con una experticia destacada en la temática, para que analicen y comparen estrategias, soluciones y medidas transformadoras que

3 El día 12 de diciembre de 2021 – el momento de escribir esta presentación – el Johns Hopkins Coronavirus Resource Center registró 5.304.505 muertos asociados con la pandemia; véase: <https://coronavirus.jhu.edu>

4 Véase: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad>

5 Véase nota al pie no. 1.

han surgido en los meses pasados en uno o varios países de ambas regiones orientadas a una recuperación mejor. Las Conferencias fueron moderadas por un/a representante de la Fundación EU-LAC y un/a representante del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo. Las sesiones estuvieron abiertas para el público general interesado y sus grabaciones están disponibles en los enlaces indicados a inicios de cada capítulo de esta publicación.

Cabe mencionar que estas Conferencias Magistrales formaron parte de un conjunto de iniciativas promovidas por la Fundación EU-LAC a lo largo del año 2021, a propósito del Covid-19 y una recuperación sostenible, como, por ejemplo, las Sesiones de Dialogo EU-LAC sobre “Iniciativas para la financiación y distribución equitativa de las vacunas contra Covid-19 en los países de renta media en América Latina y el Caribe”, el XII Foro de Reflexión “Contribuciones de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde” y un estudio sobre “Políticas de participación laboral en la Unión Europea, América Latina y el Caribe en el contexto durante y post-pandemia Covid-19” encargado entre el Programa EuroSociAL+ y la Fundación EU-LAC.

La Fundación EU-LAC agradece de forma muy especial a los y las distinguidos/as conferencistas, quienes ofrecieron a esta serie aportes sustanciales y de altísima calidad: **Andreas Schleicher**, Director de Educación y Competencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); **Dulce Baptista**, Especialista en la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); **Georg Fischer**, Investigador Asociado Sénior en el Instituto para los Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW) y Asociado en el Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO); **Lidia Farré**, Profesora Asociada de Economía en la Universitat de Barcelona e Investigadora Asociada en el Instituto de Análisis Económico; **Bibiana Aído Almagro**, representante de ONU Mujeres en Colombia; **Jesús Marcos Gamero**, Profesor en “Retos Medioambientales Globales” y miembro del Grupo de Investigación “Sociología del Cambio Climático y Desarrollo Sostenible” de la Universidad Carlos III de Madrid; **Guillermo Santos**, Investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina; **Abdel Camargo**, Catedrático CONACYT comisionado a El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Unidad Tapachula, Chiapas, México, y Colaborador del Grupo de Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos; **Francisco Javier Moreno Fuentes**, Investigador Senior del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC); **Paula Caffarena Barcenilla**, Investigadora y Directora de CIDOC y Profesora de la Escuela de Historia de la Universidad Finis Terrae, Chile; **Sabrina Montante**, Asesora principal de políticas de la UE en el Instituto Superiore di Sanità (ISS), Italia, y Miembro del equipo de coordinación del proyecto de la UE “TO REACH”.

De igual forma, expresamos nuestra sincera gratitud a **Adela Toscano**, pasante en la Fundación EU-LAC, quien tradujo al inglés / español las conferencias, respectivamente, así como al pasante **Francisco López**, quien asistió en la revisión de la publicación.

Finalmente, la Fundación EU-LAC agradece a **Gilberto Rescher**, Coordinador del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo, y a **Inke Gunia**, Directora Ejecutiva Adjunta del Instituto de Estudios Románicos, por su colaboración.

¡Disfruten de su lectura!

Adrián Bonilla | Director Ejecutivo

Anna Barrera Vivero | Coordinadora de Programas Sénior

1. Sesión 1 (1 Julio 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Enlace para video grabado de sesión:
https://www.youtube.com/watch?v=tWkPR-F2nRSE&ab_channel=EU-LACFoundation

A. INTRODUCCIÓN

La pandemia del coronavirus provocó la mayor interrupción de la historia en los sistemas educativos. Miles de millones de niños, niñas y adolescentes en todo el mundo vieron comprometidas sus oportunidades de aprendizaje y de las habilidades que les permitirán desarrollarse como personas e insertarse en el mundo laboral en un futuro próximo. Las instituciones educativas se vieron obligadas a enfrentar, con mayor o menor éxito, la gestión de esta situación. Dado que la educación es un pilar esencial que alimenta las sociedades en las que vivimos, decidimos abrir el ciclo de conferencias magistrales con esta dimensión como punto de partida para el debate y reflexión birregional.

El ponente invitado a presentar las consecuencias de la pandemia en los sistemas educativos - Andreas Schleicher, Director de Educación y Competencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y supervisor del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) - fue la persona idónea para tomar consciencia de esta realidad. Acompañados por él, nos acercamos al agravamiento de las disparidades educativas que han sufrido las comunidades, así como a los resultados mas bajos en el aprendizaje y la alta deserción escolar. Pero también, el Sr. Schleicher mostró cómo este momento podría ser determinante para implementar innovaciones en los currículos y hacer de la educación en ambas regiones una herramienta para formar las competencias humanas y digitales que necesitará la generación en construcción. De tal modo, se abrió un espacio para repensar el sistema educativo y para empoderar y avanzar en el acceso a una educación de calidad y en igualdad de condiciones para los niños, niñas y jóvenes de la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

B. PONENTE



Andreas Schleicher es Director de Educación y Competencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Inició y supervisa el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y otros instrumentos internacionales que han creado una plataforma mundial para que los responsables políticos, los investigadores y los educadores de todas las naciones y culturas innoven y transformen las políticas y prácticas educativas. Ha trabajado durante más de 20 años con ministros y líderes educativos de todo el mundo para mejorar la calidad y la equidad en la educación.

El ex Secretario de Educación de Estados Unidos, Arne Duncan, dijo que Schleicher “entiende los problemas y desafíos globales tan bien o mejor que cualquiera que haya conocido, y me dice la verdad” (The Atlantic, Julio 2011). El ex Secretario de Estado del Reino Unido, Michael Gove, llamó a Schleicher “el hombre más importante de la educación inglesa”, aunque es alemán y vive en Francia. Antes de incorporarse a la OCDE, fue director de Análisis de la Asociación Internacional para el Rendimiento Educativo (IEA). Estudió Física en Alemania y se licenció en Matemáticas y Estadística en Australia. Ha recibido numerosos honores y premios, entre ellos el premio “Theodor Heuss”, concedido en nombre del primer presidente de la República Federal de Alemania por su “compromiso democrático ejemplar”. Es profesor honorario de la Universidad de Heidelberg.

C. PONENCIA

ANDREAS SCHLEICHER: EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN - DESPUÉS DE MÁS QUE UN AÑO DE LA PANDEMIA

Días de instrucción perdidos y cierres de escuelas en curso

Son tiempos difíciles para la educación en América Latina, el Caribe y Europa, y en cualquier parte del mundo. En el punto álgido de la crisis, se cerraron escuelas para 1.500 millones de jóvenes. Pocos países, como Dinamarca o Alemania, gestionaron bien la crisis en lo que se refiere a limitar el cierre de escuelas. Por el contrario, Costa Rica y otros países de América Latina y el Caribe muestran tasas muy elevadas de días lectivos en los que las escuelas secundarias superiores estuvieron totalmente cerradas en 2020, sumándole el cerca de año completo de cierre en Brasil.

Cuando observamos la pandemia en sí misma y la tasa de infección, no parece haber casi ninguna relación entre la proporción de personas infectadas por Covid-19 y el cierre de escuelas, aunque se podría suponer una relación directa entre las altas incidencias y la consecuente mayor pérdida de días de instrucción. A pesar de ello, algunos sistemas educativos muy afectados por la pandemia, como Francia, consiguieron mantener las escuelas abiertas en su mayor parte.

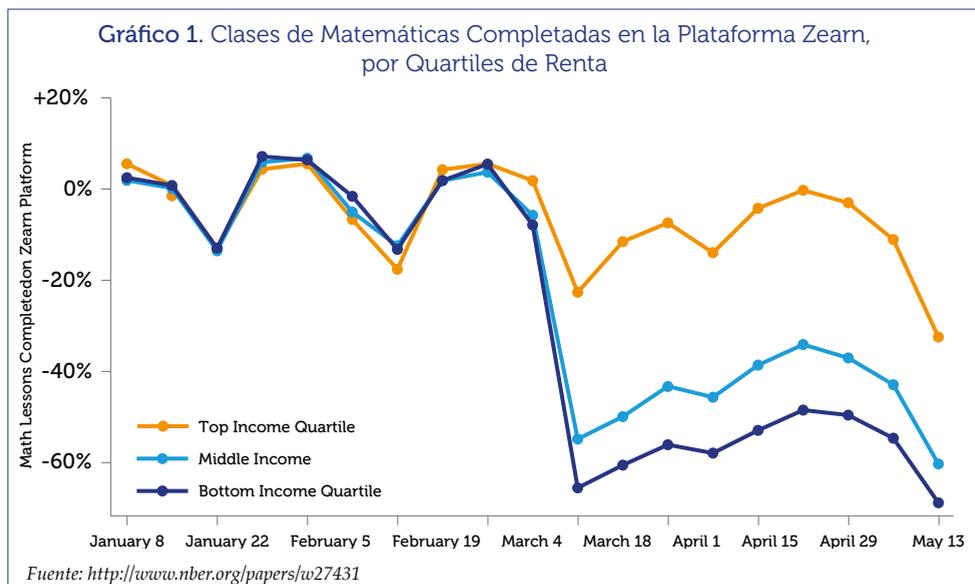
Para entender esta correlación, es necesario añadir otro aspecto: la calidad de los resultados del aprendizaje, referida al rendimiento de los jóvenes. Al añadir esta categoría, la relación se hace más visible. Especialmente en América del Sur, donde algunos países no

se vieron especialmente afectados por la pandemia, pero el rendimiento, la resiliencia y la capacidad de reacción de los sistemas educativos fueron bajos, las escuelas se cerraron con mayor frecuencia, mientras que los países con mayor rendimiento pudieron mantener las escuelas en funcionamiento. Esto pone de manifiesto que la pandemia no sólo representa una crisis sanitaria, sino también una crisis educativa.

Soluciones de aprendizaje a distancia y pérdida de aprendizaje en el modo de enseñanza y aprendizaje híbrido

El aprendizaje no es una experiencia transaccional, sino más bien un proceso principalmente social y emocional, por lo que el contexto social del aprendizaje es crucial, y así lo han tenido en cuenta la mayoría de los sistemas educativos. Pero durante la pandemia el aprendizaje se convirtió en digital, y la mayoría de los países adoptaron muchos enfoques innovadores con el objetivo de garantizar la educación de sus alumnos desde casa. En los casos en que los estudiantes no tenían acceso privado a dispositivos tecnológicos, se utilizaron ampliamente los paquetes para llevar a casa, como en el caso de Perú, Colombia y España. Más del 80% de los países idearon diferentes tipos de subvenciones dirigidas a las poblaciones en riesgo de exclusión de las plataformas de educación a distancia, incluyendo "dispositivos subvencionados para el acceso (PC o/y tabletas)".

Sin embargo, la mayoría de los sistemas educativos nacionales aún no estaban preparados ni suficientemente equipados con dispositivos digitales para la instrucción, excepto países como Eslovenia. En Brasil, sólo una pequeña minoría de escuelas disponía de dispositivos para la instrucción. Además, la disponibilidad de tecnología en las escuelas desfavorecidas (9%) y en las ricas (55%) difería drásticamente en este país. Así pues, el Covid-19 nos hizo ver que la tecnología amplificaba drásticamente las disparidades sociales, provocando también una mayor pérdida de aprendizaje en los métodos de enseñanza híbridos para los alumnos de familias desfavorecidas (ver Gráfico 1). Se suponía que la tecnología debía actuar como un igualador en nuestras sociedades, pero se ha convertido en un gran amplificador de la desigualdad, ya que nuestros sistemas no estaban preparados.



La prueba de PISA 2018 (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE) analizó la correlación entre el rendimiento en lectura de los estudiantes y el tipo de actividades escolares realizadas en dispositivos digitales y descubrió que una mayor intensidad de uso de la tecnología en las aulas se asocia mayoritariamente de forma negativa con los resultados de aprendizaje. Cuanto más dependían los estudiantes de los dispositivos técnicos para sus tareas escolares, peor era su rendimiento en alfabetización digital. En consecuencia, añadir tecnología puede ser beneficioso, pero sin el conocimiento sobre su correcto despliegue, el aprendizaje se vuelve más superficial, reactivo y limitado. En este sentido, **la tecnología es tan buena como la forma en la que se utiliza.**

Cuando los centros de enseñanza secundaria general superior volvieron a abrir sus puertas tras el primer cierre en 2020, más del 70% de los países pusieron en práctica estrategias adaptadas para hacer frente a estas nuevas deficiencias de aprendizaje. Las estrategias diferían mucho ya que no existe un enfoque universal correcto para la educación y la formación porque se necesitan sistemas de apoyo adaptados y matizados para los estudiantes.

Pero si se observan las competencias técnicas y pedagógicas necesarias del profesorado para integrar los dispositivos digitales en la enseñanza, se hace evidente otro escenario: Incluso en un país de alta tecnología como Japón, los profesores no estaban preparados para impartir las habilidades necesarias para su uso adecuado. En definitiva, **los países deben hacer un esfuerzo para instruir a su personal docente sobre cómo incorporar la tecnología de forma beneficiosa y adecuada.** Convertirse en un país tecnológicamente avanzado no es un hecho automático, y esta es una circunstancia que muchos países de América Latina y el Caribe y Europa no tuvieron en cuenta.

Medidas integradoras aceleradas durante la pandemia

Antes de la pandemia, los países del G20 rara vez equipaban a sus profesores y cuidadores con recomendaciones para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. La mayoría de las escuelas y jardines de infancia solían considerar a esas tareas como la **responsabilidad exclusiva de la familia y de los padres** de enseñar a sus hijos. La pandemia ha cambiado este enfoque y **muchas escuelas han asumido una mayor responsabilidad** para dar a los profesores, alumnos y padres una mejor orientación sobre el **uso eficaz y responsable de la tecnología** para ayudarles a desenvolverse en estos nuevos enfoques. Se han hecho grandes esfuerzos para aplicar medidas como la "Formación de los profesores para ayudar a los niños y a los padres/cuidadores a utilizar las tecnologías digitales de forma adecuada" o la "Información a los padres/cuidadores sobre la protección de la privacidad de los niños en línea", tanto en los jardines de infancia como en las escuelas primarias.

Esto pone de manifiesto una de las principales conclusiones de la pandemia: La educación es responsabilidad de toda la sociedad, en la que todos deben participar. Especialmente, **los profesores no deben limitar su papel a las clases, sino que deben implicarse activamente con la familia del alumno para crear el entorno de aprendizaje más favorable para cada individuo.** Si se observan las interacciones entre los/las profesores/as, sus alumnos/as y sus padres durante el cierre de las escuelas en 2020, cabe destacar que todos los centros de enseñanza secundaria básica adoptaron muchas formas creativas para implicar a los padres como parte de la solución para que el aprendizaje a distancia funcione a través de plataformas electrónicas, llamadas telefónicas, conversaciones periódicas sobre el progreso

de los alumnos y videoconferencias. Sin embargo, cabe preguntarse por qué fue necesaria la pandemia para poner en práctica estos beneficiosos cambios de comportamiento. Dado que este enfoque integrador es esencial para el éxito del aprendizaje, cabe esperar que esta lección aprendida permanezca en el sistema educativo para el futuro.

Mitigar los riesgos mediante la adaptación de los planes de estudio

Garantizar la divulgación y el apoyo a los estudiantes en riesgo para fomentar el regreso de estas poblaciones vulnerables a la escuela representa, sin duda, uno de los retos más difíciles de la pandemia. De ahí que muchos países, como Brasil, hayan puesto en marcha mecanismos en las escuelas para hacer un seguimiento de los que no regresan a ellas. Además, Costa Rica, Estonia, Polonia, Portugal, Hungría y España ofrecieron incentivos financieros, como dinero en efectivo, alimentos o transporte, o eximieron de las tasas escolares a los estudiantes desfavorecidos.

La pandemia también obligó a las escuelas a adaptar sus planes de estudios, ya que la ausencia física, la falta de acceso a los recursos y los retrasos en el aprendizaje hicieron imposibles los exámenes y las evaluaciones tradicionales. En algunos países, como España y Francia, el resultado fue una tasa de graduación de los estudiantes en el último año de la educación secundaria general superior (2019 y 2020) mucho más alta que antes de la pandemia, ya que los países se basaron exclusivamente en el criterio del profesor, que resultó ser más generoso en los exámenes. Lo que sirvió de ventaja para los estudiantes, tuvo implicaciones negativas para la confianza de los empleadores en las capacidades de los estudiantes, y nos hace conscientes de la **necesidad de encontrar formas fiables de controlar los resultados del aprendizaje de los y las estudiantes.**

A pesar de estas medidas, muchas personas han perdido la confianza en la enseñanza tras la pandemia, lo que ha llevado a muchos jóvenes a dejar de asistir a la escuela, un fenómeno especialmente extendido en América Latina y el Caribe. Para reabrir las escuelas, **la pandemia exige a los países la creación de entornos de aprendizaje seguros que puedan mitigar los riesgos para la salud y representar espacios seguros para sus comunidades.** Estas estrategias han sido diversas, y van desde la adaptación física y la reducción del tamaño de las clases hasta la supresión de los almuerzos o las comidas en las escuelas.

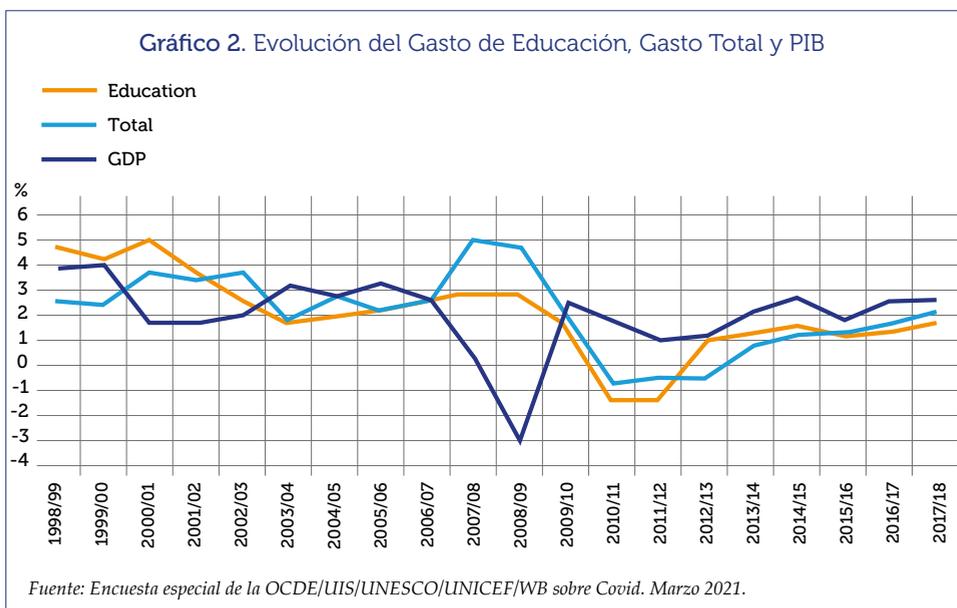
El análisis de la OCDE muestra que el **bienestar emocional de los alumnos y las alumnas es mucho más difícil de recuperar que las pérdidas de aprendizaje.** El capital social del proceso de aprendizaje es una combinación de relaciones sólidas, recursos personales y programas eficaces. Sólo los países que garantizaron un contacto diario entre los estudiantes y sus escuelas, y en los que los sistemas invirtieron en relaciones sanas con las familias y otros servicios, pudieron recuperar la confianza de los padres y los estudiantes para asistir a las escuelas tras el primer periodo de cierres.

En este sentido, algunos centros han puesto en marcha medidas para priorizar la vacunación de los profesores y las profesoras en los niveles de preescolar a secundaria superior. A partir del 12 de abril de 2021, 18 países decidieron adoptar medidas nacionales para dar prioridad a la vacunación de los profesores con el fin de proteger a estos trabajadores de primera línea y ayudar a crear confianza entre los/las profesores/as, los/las alumnos/as y los padres. Además, para apoyar a los profesores en estos tiempos difíciles, también se

realizaron diferentes cambios en las políticas de personal y en las prácticas de contratación. Muchos países hicieron esfuerzos adicionales de contratación mediante los que contrataron a jubilados para ayudar y apoyar al sistema.

Abordar los problemas mundiales con una mentalidad de crecimiento

En 2020 y 2021, la mayoría de los países de Europa pudieron **invertir recursos financieros adicionales y aumentar el gasto público en educación** (primaria y secundaria). No obstante, estas tendencias no aseguran un cambio duradero de las políticas, comparándolas con la gestión de la financiación de la educación durante la crisis financiera de 2007/2008, cuando los países volvieron a recortar los presupuestos de educación después de que las economías empezaran a recuperarse (ver Gráfico 2). Esto nos lleva a una de las principales cuestiones sobre cómo mantener una inversión suficiente en educación después de la pandemia, cuando los choques inmediatos de la misma estén menos presentes.



Y no se trata sólo de una pandemia que reconfigura la educación. La pandemia nos ha enseñado, ante todo, que el futuro siempre nos sorprenderá. El cambio climático puede tener un impacto mucho mayor en nuestras vidas. La inteligencia artificial puede empujarnos a pensar más en lo que nos hace humanos, y podría ser incluso más perturbador que una pandemia, al ir acompañado de muchas otras tendencias que dan forma al futuro de la educación.

Según los informes de los directores y las directoras, los temas de sostenibilidad, como el cambio climático y el calentamiento global, la igualdad entre hombres y mujeres en diferentes partes del mundo y los conflictos internacionales, se tratan en más de 9 de cada 10 currículos de escuelas y colegios de los países de la OCDE. Sin embargo, tras una encuesta de la OCDE en 2018, los estudiantes afirmaron que, aunque estos temas son importantes para ellos, no se dan cuenta de que pueden hacer algo al respecto. Esto nos hace conscientes de que **los sistemas educativos actuales son muy buenos para emitir y transmitir conocimientos, pero no para desarrollar la agencia de los estudiantes, que es la idea de que los estudiantes tienen la voluntad y la capacidad de influir positivamente en sus propias vidas y en el mundo que les rodea y la capacidad de establecer una meta, reflexionar y actuar responsablemente para lograr el cambio.** Especialmente en América Latina y el Caribe, los estudiantes son muy buenos reproduciendo el conocimiento de los contenidos factuales.

El futuro necesita que las jóvenes generaciones sean agentes más activos del cambio y que se apropien de él. **Para prosperar en un mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo, los estudiantes tienen que aprender a navegar por sí mismos hacia el mundo del bienestar de uno mismo, de los demás y del planeta.** Se trata de tomar sus propias decisiones en lugar de que otros decidan por ellos; de actuar en lugar de que se actúe sobre ellos; se trata de forjar su futuro. Esta cuestión de la autoeficacia y la voluntad de asumir responsabilidades será cada vez más importante.

Vivimos en un mundo en el que las cosas que son fáciles de aprender y probar también pueden ser fácilmente digitalizadas y automatizadas. El mundo ya no nos recompensa únicamente por lo que sabemos - Google ya lo sabe todo -, sino por lo que podemos hacer con lo que sabemos. **El futuro pasa por vincular la inteligencia artificial de los ordenadores con las habilidades cognitivas, sociales y emocionales y los valores de las personas.** Por supuesto, el conocimiento seguirá siendo de gran importancia. Pero en el futuro, las competencias en ciencias naturales ya no harán referencia únicamente al conocimiento en física o química, sino también la habilidad de pensar como un científico natural. **En lo que se concibe como conocimiento deben converger dimensiones disciplinarias, interdisciplinarias, epistémicas y procedimentales que son mucho más difíciles de enseñar. Las competencias no se limitan a las cognitivas, como la creatividad o el pensamiento crítico, sino que deben incluir también las sociales, emocionales, físicas y prácticas.**

Las competencias más transformadoras del mañana son nuestra capacidad de crear nuevos valores, de asumir responsabilidades y nuestra capacidad de conciliar tensiones y dilemas. En la prueba de PISA también se ha medido esta mentalidad de crecimiento. **Cuando los sistemas educativos consiguen dotar a los jóvenes de una mentalidad de crecimiento, es mucho más probable que también obtengan mejores resultados académicos,** algo de lo que, por ejemplo, se están beneficiando los estudiantes de Estonia, ya que se traduce en una mayor sensación de autoeficacia y en un menor miedo al fracaso.

Trayectorias de reformas exitosas y escenarios futuros

El coste social y económico del bajo rendimiento educativo ha aumentado considerablemente, y los países tienen un gran interés en que sus jóvenes terminen la escuela con unas sólidas competencias básicas. **Hoy en día, cuando se puede acceder a los contenidos en línea, cuando las habilidades cognitivas rutinarias se están digitalizando o externalizando, y cuando los puestos de trabajo cambian rápidamente, el enfoque de los sistemas educativos debería ser el de permitir a las personas convertirse en aprendices permanentes, para manejar formas complejas de pensamiento y formas complejas de trabajo que los ordenadores no pueden asumir fácilmente.**

Para ello, el reto es transformar la enseñanza en una profesión de trabajadores del conocimiento de alto nivel. Y para atraer a esos profesionales, los sistemas educativos de éxito deben implantar en sus centros una forma moderna de organización del trabajo en la que las normas profesionales de control complementen las formas burocráticas y administrativas de control. Nadie sabe cómo será el futuro, pero una forma de prepararnos mejor para el futuro es plantearnos diferentes escenarios posibles (ver Tabla 1).

Tabla 1. Escenarios de la OECD para el Futuro de la Educación

Escenarios de la OCDE para el futuro de la escolarización	Objetivos y funciones	Organización y estructuras	El personal docente	Gobernanza y geopolítica	Desafíos para las autoridades políticas
Escenario 1: Escolarización aumentada	Las escuelas son actores claves en la socialización, cualificación, cuidado, y acreditación.	Los monopolios de la educación toman todas las funciones tradicionales de los sistemas educativos.	Los/as maestros/as en los monopolios, con posibles nuevas economías de escala y división de tareas.	Fuerte papel de la administración tradicional y énfasis en la colaboración internacional.	Acomodar la diversidad y garantizar la calidad en un sistema común. Posible equilibrio entre consenso e innovación.
Escenario 2: Educación externalizada	Fragmentación de la demanda con clientes autosuficientes que buscan servicios flexibles.	Diversificación de las estructuras: múltiples formas de organización disponibles para los individuos.	Diversidad de roles y estatus que operan dentro y fuera de las escuelas.	Los sistemas de enseñanza como actores en un mercado educativo más amplio (local, nacional, global).	Apoyar el acceso y la calidad, solucionando los "fallos del mercado". Competir con otros proveedores y garantizar los flujos de información.
Escenario 3: Las escuelas como nodo de aprendizaje	Las modalidades flexibles de escolarización permiten una mayor personalización y participación de la comunidad.	Las escuelas como nodos de conexiones sirven para organizar múltiples configuraciones de recursos locales-globales.	Los/as maestros/as profesionales como nodos de redes más amplias de experiencia flexible.	Fuerte enfoque en las decisiones locales. Unidades autoorganizadas en diversas asociaciones.	Diversos intereses y dinámicas de poder; posible conflicto entre los objetivos locales y los sistémicos. Gran variación en la capacidad local.
Escenario 4: Aprendiendo sobre la marcha	Los objetivos y las funciones tradicionales de la escolarización se ven reemplazados por la tecnología.	El demantelamiento de la escolarización como una institución social.	Mercado abierto de "prosumidores" con un papel central para las comunidades de práctica (local, nacional, global).	La gobernanza (global) de los datos y las tecnologías digitales se convierte en algo fundamental.	El potencial de alto intervencionismo (estatal, empresarial) afecta al control democrático y a los derechos individuales. Riesgo de alta fragmentación social.

Fuente: OCDE

Hay una gama interminable de escenarios de este tipo, el futuro podría ser cualquier combinación de ellos, y es probable que el futuro tenga un aspecto muy diferente en distintos lugares del mundo. Pero este pensamiento innovador nos permite explorar las consecuencias para los objetivos y las funciones de la educación, la organización y las estructuras, la mano de obra educativa y las políticas públicas. Y, finalmente, imaginar el futuro de la educación.

Debemos reflexionar detenidamente sobre las funciones adecuadas de los educadores y las educadoras y la tecnología para garantizar que ésta siga estando centrada en el ser humano. La tecnología puede proporcionar información de apoyo a los profesores y las profesoras, puede avanzar para controlar tareas específicas o incluso asumirlas por completo. Pero, ¿en qué punto de este espectro queremos acabar? Para averiguarlo serán necesarios maestros y maestras inteligentes, tecnología inteligente, políticas inteligentes y, en última instancia, una mayor inversión en innovación.

En conclusión, se trata de encontrar el equilibrio adecuado entre la modernización y la disrupción; conciliar los nuevos objetivos con las viejas estructuras; apoyar a los y las estudiantes y los profesores y las profesoras con mentalidad global y arraigo local; fomentar la innovación al tiempo que se reconoce la naturaleza socialmente muy conservadora de la educación; aprovechar el potencial con la capacidad existente; y reconfigurar los espacios, las personas, el tiempo y las tecnologías para crear potentes entornos de aprendizaje.

2. Sesión 2 (15 Julio 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DEL SECTOR ECONÓMICO

Enlace para video grabado de sesión:
https://www.youtube.com/watch?v=u_sq-QO4MDr4&t=1s

A. INTRODUCCIÓN

Mientras que las aulas se vaciaban y cerraban sus puertas, diseñando caminos alternativos para continuar su labor, el mundo permaneció alerta del comportamiento del motor - por excelencia - de nuestro sistema: la economía. La crisis económica golpeó muy duramente a las regiones de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, evidenciándose, por ejemplo, en una contracción del crecimiento, en interrupciones de cadenas de valor mundiales, y una pérdida masiva de empleos. A la hora de resaltar los problemas estructurales y sistémicos en los sectores económicos, la crisis económica aceleró la experimentación con posibles soluciones que respondían a demandas tan históricas como esenciales: las herramientas digitales y el teletrabajo facilitaron una mayor flexibilidad y conciliación laboral para un número considerable de empleados/as en todo el mundo. Por lo tanto, de nuevo la crisis abrió el espacio para el debate sobre la sostenibilidad del sistema desde un punto económico, pero también desde el prisma social.

Para construir un diálogo birregional genuino a este respecto, invitamos a dos personas quienes son destacados/as expertos/as en esta temática: Dulce Baptista, especialista en la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), colocó los mercados laborales de América Latina y el Caribe en el centro de su análisis. En tanto, Georg Fischer, investigador asociado sénior en el Instituto para los Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW), complementó este análisis con una mirada a la situación y la respuesta de la UE.

B. PONENTES



Dulce Baptista es especialista en la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde trabaja desde 2010 principalmente en las áreas de intermediación y capacitación de la fuerza laboral, así como en evaluaciones de impacto. Dulce lideró la producción del libro 'El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo', un estudio que compara características institucionales y operacionales de los servicios públicos de empleo en 71 países del mundo, una co-publicación del BID, AMSPE y la OCDE. Además, Dulce es responsable del portafolio de la División de Mercados Laborales en Ecuador y Haití.

Dulce también coordina las actividades de la Red SEALC (Red de Apoyo Técnico de los Servicios Públicos de Empleo de América Latina y el Caribe). Antes de incorporarse al BID, Dulce trabajó como investigadora en la Universidad de Londres, en el Reino Unido, y en el Centro de Desarrollo y Planeación Regional (CEDEPLAR), en Brasil. Es economista y cuenta con un Doctorado de la Universidad de Londres.



Georg Fischer es investigador asociado senior en el Instituto para los Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW) y asociado en el Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO), centrándose en las políticas sociales y de empleo a nivel europeo. Se retiró de la Comisión Europea en julio de 2017, donde su último cargo fue el de Director de Asuntos Sociales en la DG EMPL. En la Comisión, fue responsable del desarrollo de iniciativas de política social relacionadas con el Pilar de Derechos Sociales. Al principio de su carrera en la Comisión, contribuyó

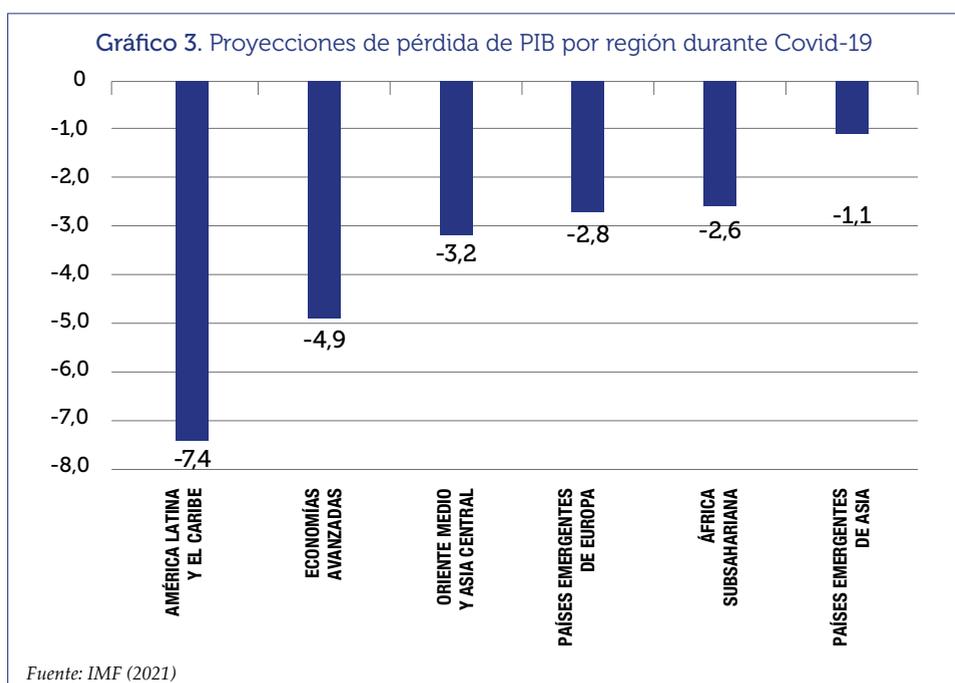
al establecimiento de la Estrategia Europea de Empleo, trabajó en los Libros Verde y Blanco sobre las Pensiones, en las políticas para facilitar las transiciones del mercado laboral y, más recientemente, en las políticas para abordar la convergencia y la divergencia social. Antes de trabajar en la Comisión Europea, trabajó en la OCDE y prestó sus servicios en los Ministerios de Hacienda y Trabajo de Austria y en la Fundación de Cooperación Económica de Tel Aviv. Fue becario de investigación en el WZB Centro de Ciencias Sociales de Berlín, en el Centro Macmillan de la Universidad de Yale (EU Studies Fellow 2015/2016) y en el Instituto Upjohn para Investigación sobre el Empleo, Michigan.

C. PONENCIAS

DULCE BAPTISTA: LA CRISIS DEL COVID-19 Y LAS VÍAS DE RECUPERACIÓN SOSTENIBLE E INCLUSIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La crisis del Covid-19 y las vías de recuperación sostenible en América Latina y el Caribe

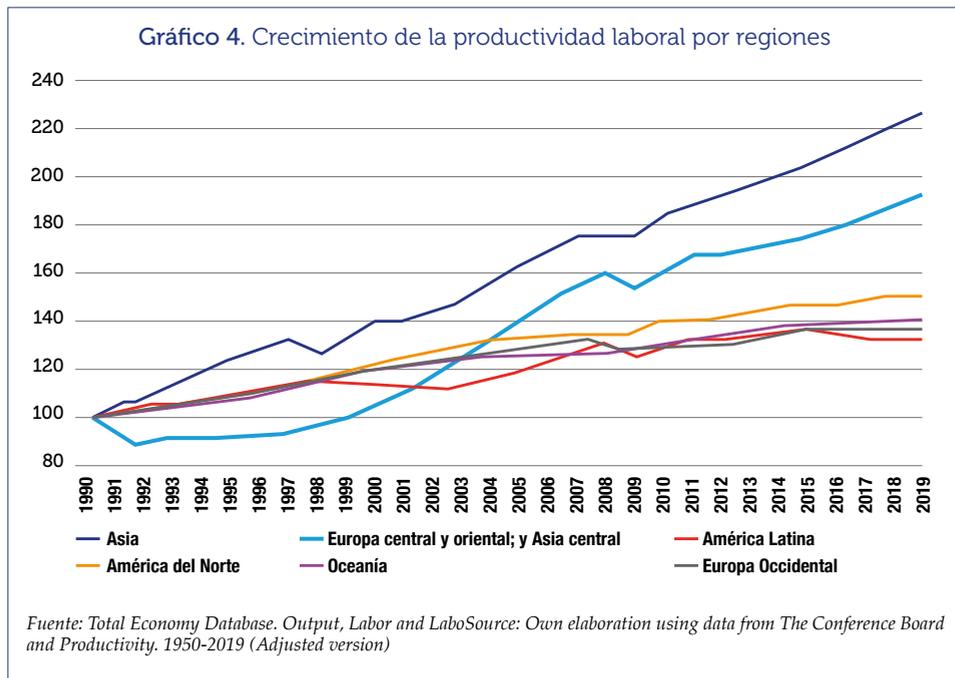
El Fondo Monetario Internacional (FMI) predijo que América Latina y el Caribe (ALC) sería la región con mayores pérdidas en 2020. Efectivamente, la caída del PIB fue la estimada por el FMI, un descenso del 7,4% (véase Gráfico 3) (FMI, 2020a; FMI, 2020b). Antes de la pandemia, la región ya perdía espacio como porcentaje del PIB mundial, y la pandemia ha reforzado esta tendencia, haciendo que la región esté más expuesta a una mayor desigualdad y pobreza que otras regiones.



La pandemia del Covid-19 está teniendo un profundo impacto en los mercados laborales de ALC. Y esto se traduce en graves pérdidas para el bienestar de millones de personas en nuestros países. Para hacer frente a la magnitud real del problema, el Grupo Interamericano de Desarrollo ha desarrollado su “Visión 2025 - Reinvertir en las Américas”, una hoja de ruta para lograr una recuperación sostenible e inclusiva en la región. Se basa en la reactivación del sector productivo y la inversión en capital humano para aumentar la productividad, el desarrollo de habilidades y la mejora de los sistemas de seguridad social, - componentes básicos para ayudar a nuestros países a enfrentar los graves desafíos estructurales que sus mercados laborales han estado experimentando incluso antes de la pandemia (BID, 2021a).

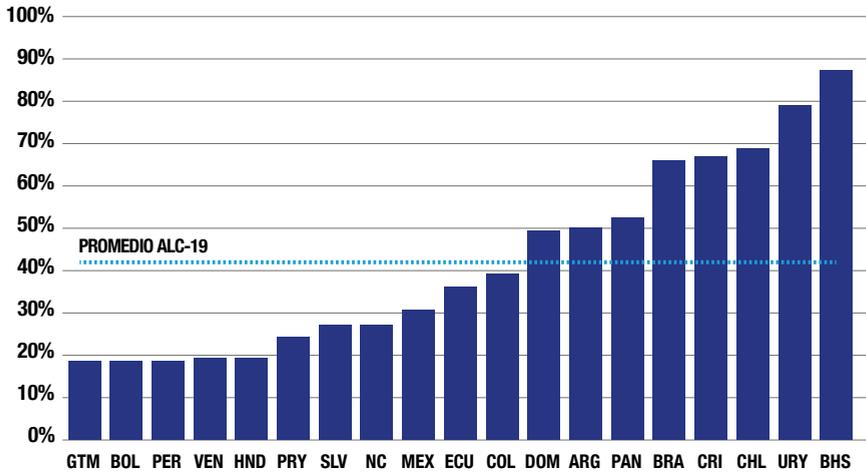
Un primer reto es que la región ha avanzado poco en la creación de buenas oportunidades de empleo. El progreso en la primera década del siglo XXI se detuvo mucho antes de la llegada del Covid-19. En 2018, sólo el 34% de los empleos de la región generaban un ingreso de clase media y estaban protegidos contra los riesgos, frente al 27% de 1998. A este ritmo, la región habría tardado 130 años en alcanzar el 80% de empleos protegidos de clase media (BID, 2021b).

Un segundo reto es que la productividad laboral ha crecido a un ritmo menor que en otras regiones del mundo. La productividad laboral creció una media del 1% cada año durante las tres últimas décadas. Incluso los países de alto rendimiento de la región están muy por debajo de la frontera de crecimiento de la productividad, con un crecimiento inferior al observado en Estados Unidos, Asia o Europa Occidental (ver Gráfico 4) (BID, 2021b).



Un tercer reto es que los mercados laborales son muy informales. Más de la mitad de los trabajadores de la región tienen empleos informales. De hecho, en algunas subregiones, como Centroamérica o los países andinos, apenas un tercio de las personas trabajan en empleos formales (véase Gráfico 6). Esto significa que una gran mayoría de los trabajadores no tiene acceso a sistemas de pensiones ni a prestaciones como el seguro de salud o el seguro de desempleo (BID, 2021b).

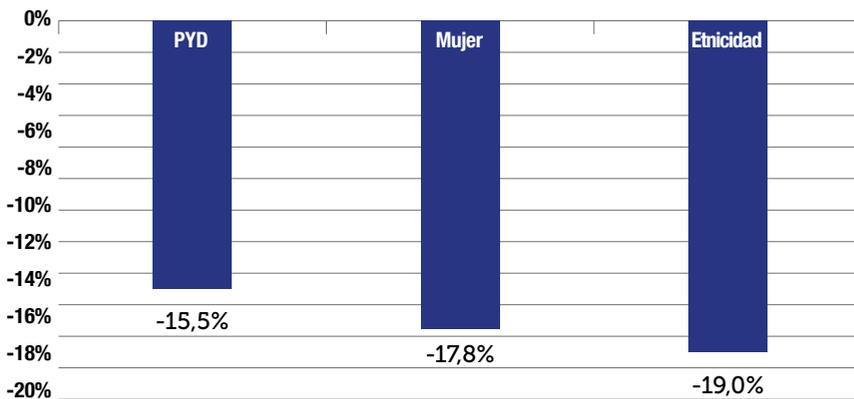
Gráfico 5. Formalidad laboral en la región de América Latina y el Caribe



Fuente: Labor Markets and Social Security Information System (IDB).

Un cuarto reto es que los mercados laborales son muy desiguales. Algunos grupos tienen dificultades especiales para acceder a buenas oportunidades de empleo. Incluso teniendo en cuenta las diferencias de educación y experiencia, existen grandes disparidades en la participación, el empleo, las tasas de formalidad y los salarios entre los distintos grupos. En promedio, las mujeres, las personas con discapacidad, los afrodescendientes y los pueblos indígenas tienen menores tasas de participación en la fuerza laboral y de formalidad que los hombres, las personas sin discapacidad y las personas blancas (ver Gráfico 6) (BID, 2021b).

Gráfico 6. Brecha salarial ajustada en la región de América Latina y el Caribe

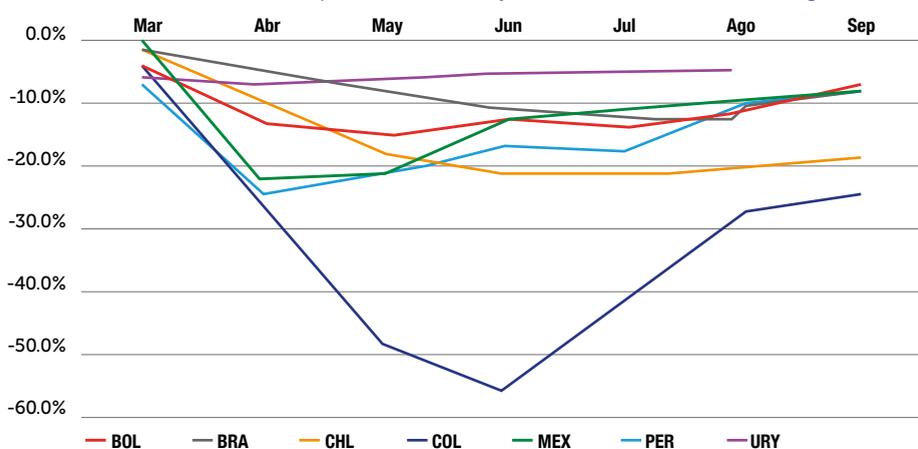


Fuente: Elaboración propia basada en Labor Markets and Social Security Information System (IDB)

¿Cuáles son los efectos de la pandemia en el mercado laboral?

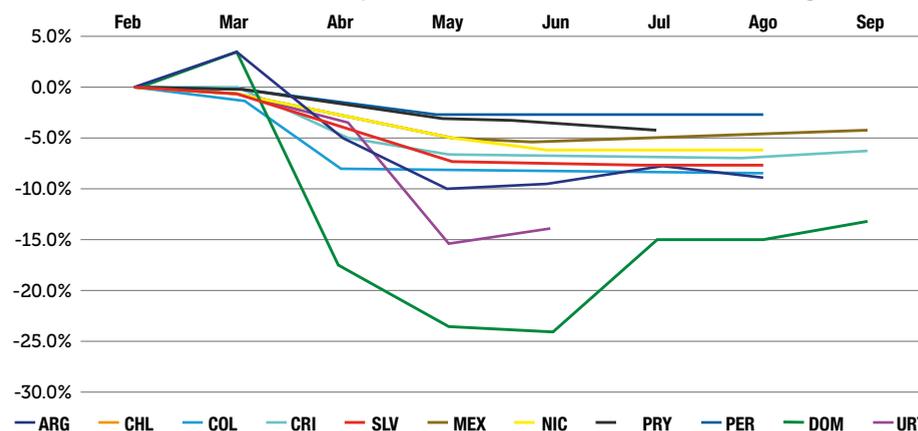
La pandemia amenaza con hacer retroceder a los países de ALC en todos estos ámbitos. Una de las mayores marcas del Covid-19 en el mercado laboral ha sido la destrucción de puestos de trabajo, que ha dejado sin empleo a más de 31 millones de personas en la región. De febrero a junio de 2020, el empleo total disminuyó un 14% (véase Gráfico 7). Se han destruido más puestos de trabajo durante la pandemia de Covid-19 que en cualquier otro momento de la historia reciente de la región. Desde entonces, sólo se ha recuperado la mitad de los empleos perdidos (BID, 2021c). En una región caracterizada por la informalidad en los mercados laborales, la muy mala noticia es que se han destruido casi 8 millones de empleos formales (véase Gráfico 8). El sector informal se ha visto muy afectado, lo que también es motivo de preocupación: en una región tan desigual como la nuestra, hay graves consecuencias cuando los más vulnerables se ven afectados.

Gráfico 7. La destrucción de puestos de trabajo durante Covid-19 en la región de ALC



Fuente: Covid-19 Labor Observatory (IDB). Para el caso del Perú, corresponde al Área Metropolitana de Lima. Los países presentados son sólo aquellos con datos de varios meses del 2020.

Gráfico 8. La destrucción de empleos formales durante Covid-19 en la región de ALC



Fuente: Covid-19 Labor Observatory (IDB). Para el caso del Perú, corresponde al Área Metropolitana de Lima.

En general, las mujeres se han visto más perjudicadas que los hombres. **Mientras que antes de la pandemia, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo había aumentado lentamente en ALC, la pandemia de Covid-19 desencadenó un fuerte retroceso.** El empleo femenino se ha visto gravemente afectado. Entre febrero y septiembre de 2020, el empleo femenino se redujo en un 17,7%, frente al 13,1% de los hombres (BID, 2021c). En Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú (Lima Metropolitana) y Paraguay, el empleo femenino muestra una disminución más aguda y una recuperación más lenta que el empleo masculino (ver Gráfico 9) (BID, 2021b). **La pandemia también ha profundizado las brechas de género para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) lideradas por mujeres.** Las PyMEs dirigidas por mujeres se concentran generalmente en los sectores más afectados por la crisis, en comparación con las PyMEs dirigidas por hombres (ver Gráfico 10). Según la Encuesta sobre el Futuro de los Negocios del Banco Mundial, la OCDE y Facebook, las PyMES dirigidas por mujeres en América Latina tienen un 11% más de probabilidades de cerrar ante la crisis Covid-19 en comparación con las dirigidas por hombres (BID, 2021c). Y esto no sólo se ve en los datos de pérdida de empleo y cierre de empresas. Las mujeres van por detrás de los hombres en el ritmo de recuperación del empleo. Es decir, no sólo han perdido sus puestos de trabajo y empresas en mayor porcentaje que los hombres, sino que además están tardando más en incorporarse a la incipiente recuperación (BID, 2021c).

Gráfico 9. Pérdidas de empleo en América Latina durante Covid-19 por género

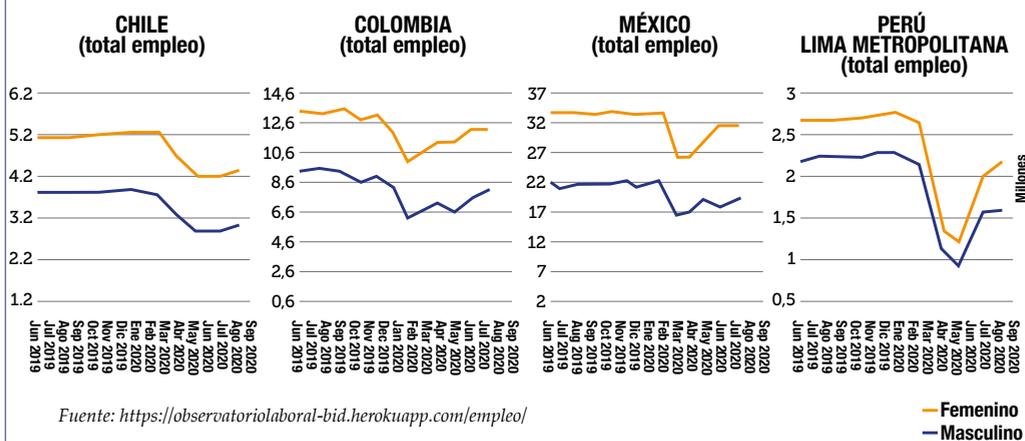
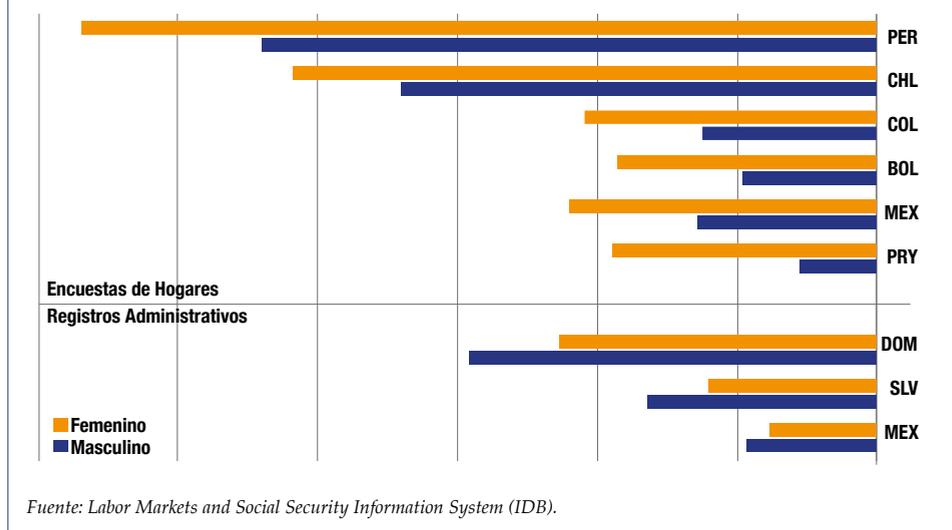


Gráfico 10. Disminución del empleo femenino y de las PyMEs dirigidas por mujeres durante Covid-19



¿Qué hay detrás de estas diferencias de género? Creemos que hay tres razones para esta realidad. En primer lugar, **las mujeres trabajan en los sectores más afectados por esta crisis, como la hostelería, los servicios de alimentación, el turismo, el comercio minorista, entre otros sectores de servicios** (Banco Mundial, 2020; FMI, 2020; BID, 2020c). En segundo lugar, **las mujeres están por detrás de los hombres tanto en el acceso como en el uso de las tecnologías de la información, por lo que sus opciones de teletrabajo son muy diferentes** (Bustelo et al., 2019). Tercero, **el aumento de la carga de actividades en el hogar, por el cierre de escuelas y guarderías, recae mayormente en las mujeres**. En ALC, las mujeres dedican el triple de tiempo que los hombres al cuidado y al trabajo doméstico no remunerado. Antes de la pandemia, las mujeres dedicaban entre 22 y 42 horas semanales a actividades de cuidado y trabajo doméstico, y los hombres sólo 15 (BID, 2021c).

Si algo tenemos claro es que nos enfrentamos a un reto histórico. Un panorama desolador, que la canciller Merkel comparó con la Segunda Guerra Mundial, al dirigirse a su nación hace unos meses. Entonces, si pensamos en la postpandemia, ¿qué características creemos que podría tener la recuperación para los países de ALC? **Si algo sabemos de aquella época, de la producción industrial, de la reconstrucción y de la recuperación económica, es que necesitamos un enfoque coordinado y simultáneo, en el que colaboren varios actores**. Por eso nuestra estrategia se basa en 3 pilares que trabajan juntos: Empresas; Talento; Normativa (BID, 2021c).

El primer pilar es el apoyo y la financiación de las empresas y los emprendedores. La generación de empleo, componente fundamental para crear valor y bienestar. **El apoyo a empresas y emprendedores comprometidos con la generación de los puestos de trabajo necesarios para recuperar el empleo formal perdido en la región, generar nuevas oportunidades de empleo, con especial énfasis en el aumento del empleo femenino, y transformar los mercados laborales, será clave en el proceso de recuperación** (BID, 2021c). Las

empresas con un alto componente tecnológico podrían jugar un papel crucial en la recuperación, tanto por la creación de nuevos empleos que conlleva su crecimiento acelerado, como por la provisión de productos y servicios que ayuden a mitigar los impactos de la pandemia en sectores como la salud, la educación a distancia, la logística, la movilidad, las tecnologías financieras y las soluciones digitales.

Desde una perspectiva de género, se ha producido una expansión de las Iniciativas de Paridad de Género, o IGP. Las IGP reúnen a los sectores público y privado para identificar prioridades y establecer objetivos que ayuden a cerrar las brechas que enfrentan las mujeres en los mercados laborales. Estas iniciativas ya están funcionando en seis países de la región, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Panamá (BID, 2021c). En Chile, por ejemplo, la IGP ha sido clave en la aprobación de la reforma de la Ley de Sala Cuna, que ofrece a las mujeres que trabajan apoyo para el cuidado de sus hijos. El cierre de este sector ha sido uno de los retos clave para ellas durante la pandemia: el cuidado de los niños y de los ancianos ha recaído en gran medida en las mujeres.

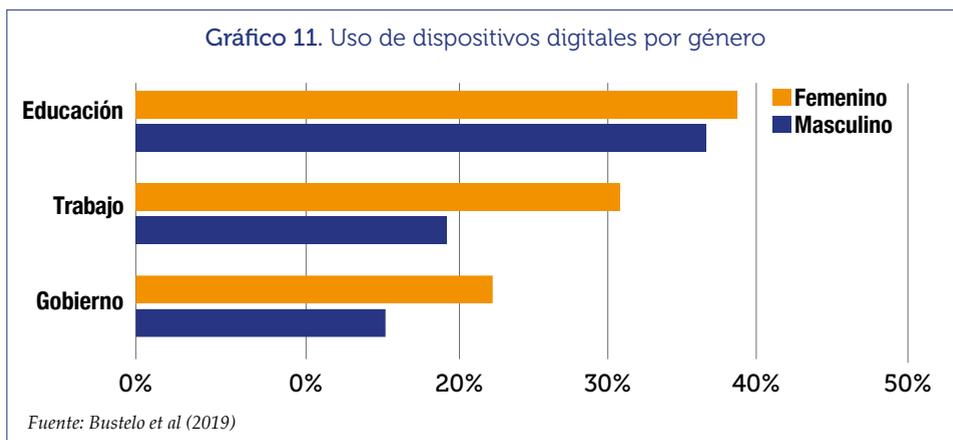
Otro fenómeno importante ha sido la reconversión de empresas y sectores. Empresas que de un día para otro pasaron a producir desinfectantes, alcohol en gel o equipos de protección personal. Y esperamos que sigamos viendo más transformaciones empresariales, por ejemplo, mucho más servicios y compras en línea. Aquí las empresas pueden ser apoyadas también con programas de apoyo público a la transformación productiva, con asistencia técnica, garantías, créditos y subsidios (BID, 2021c).

El segundo pilar es el apoyo al desarrollo del talento para que las personas tengan las habilidades necesarias para el éxito del aprendizaje y el empleo a lo largo de la vida. Hay sectores que están en expansión, sectores que van a salir reforzados tras la crisis de Covid-19. **Necesitamos que los trabajadores adquieran las competencias necesarias para pasar de los sectores en declive a los sectores en crecimiento.**

Un ejemplo es la economía digital. La digitalización, algo que a menudo se considera como un futuro lejano en ALC, ha despegado durante la pandemia. **La pandemia cambió el mundo del trabajo en la región: el teletrabajo, el trabajo en plataformas digitales y el aprendizaje en línea están en el día a día de muchas personas.** Lo que habíamos previsto sobre el futuro del trabajo dio un giro importante. Hemos visto un aumento de la digitalización, que puede traer oportunidades para impulsar el crecimiento en la región. Hubo una gran demanda de aplicaciones de teletrabajo: las descargas de estas aplicaciones se multiplicaron por 20 entre enero y marzo de 2020, pasando de 750.000 descargas mensuales a 15 millones. Hubo una mayor creación de oportunidades de generación de ingresos a través de plataformas digitales de trabajo a domicilio. Las descargas de aplicaciones de entrega a domicilio como Uber y Glovo aumentaron un 50% de media entre enero y marzo de 2020, mientras que las aplicaciones de trabajo autónomo como Workana y Upwork aumentaron un 30%. Hubo más desarrollo de habilidades a través del aprendizaje en línea. Las descargas de aplicaciones de formación a distancia como edX, Coursera y Udemy aumentaron un 183% en marzo de 2020 en comparación con el mismo mes de 2019 (Azuara et al, 2021).

Sin embargo, ciertos patrones observados en los mercados laborales tradicionales se están reproduciendo en los mercados laborales digitales: Hay una menor participación laboral femenina en la economía de plataformas digitales. Esto puede ser consecuencia, entre otras

cosas, de que las mujeres siguen estando rezagadas en el acceso a tecnologías básicas como internet y dispositivos digitales (ver Gráfico 11) y a las habilidades para utilizarlas. Las brechas de género en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación suelen favorecer a los hombres. En la región, las brechas van del 1 al 18%. Las mujeres hacen un uso más limitado de los dispositivos digitales y del internet, lo que limita su capacidad para beneficiarse de las oportunidades que ofrece el uso de las nuevas tecnologías (Bustello et al, 2019). Los países de la región son cada vez más conscientes de que es necesario actuar para garantizar una recuperación más inclusiva. En Guatemala, por ejemplo, el programa Ella Trabaja preparó a las mujeres para trabajar en plataformas digitales en un tiempo récord (seis semanas). Se las capacitó en habilidades de empleabilidad, habilidades blandas y trabajo a distancia. Hoy trabajan para empresas como Google, Facebook y Cisco Systems (Aguerre y Cruz, 2021).



Otro ejemplo es la economía verde. **Se estima que las transformaciones en la tecnología y los procesos productivos que hacen posible la descarbonización durante el proceso de transición hacia una economía de cero emisiones pueden crear 15 millones de empleos netos en ALC para el año 2030** (Saget et al, 2020). Sin embargo, maximizar los impactos positivos de la transición hacia una economía resiliente y de bajas emisiones requiere el desarrollo de un marco institucional que favorezca la promoción del empleo formal. Y los países de la región han ido avanzando hacia este objetivo. En Ecuador, por ejemplo, se desarrollaron estudios para identificar el potencial de generación de empleos verdes como resultado de los compromisos ambientales del país en los sectores de agricultura, energía, transporte y gestión de residuos. Ahora se está trabajando en adaptar los estándares de la oferta formativa en función de la demanda de competencias que contribuyan a la descarbonización que tienen estos sectores. El país también está desarrollando una estrategia para que su Servicio Público de Empleo apoye una recuperación verde a través de la reasignación de los/las trabajadores/as hacia los sectores verdes emergentes y de medidas que promuevan la inserción laboral de mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad, migrantes y otros grupos vulnerables que a menudo no tienen las habilidades necesarias para acceder a empleos verdes de buena calidad.

Es muy importante garantizar que estos grupos no se queden atrás (Alfonso et al, 2021). Por ejemplo, las cifras del sector del transporte en Ecuador indican que, si no se toman

medidas específicas, las mujeres pueden perder literalmente el tren de la recuperación. Si la demanda final del sector del transporte ferroviario de pasajeros aumenta en 1 millón de dólares, se crearían 176 puestos de trabajo. Como el sector está dominado por los hombres, si no se hace nada, sólo el 50 de los puestos de trabajo creados serán ocupados por mujeres (Iturriza, 2021). Las brechas de género en los sectores verdes ya existían antes de la crisis de Covid-19. En 2019, aproximadamente 78 millones de personas trabajaban en uno u otro de los sectores clave para una transición limpia y verde hacia la consecución de empleos verdes y un crecimiento sostenible. De este total, el 72% eran hombres y el 28% mujeres (Sánchez y Torres, 2020). Por lo tanto, será muy importante contar con medidas que garanticen una recuperación sensible al género. El Banco Interamericano de Desarrollo ha estado apoyando las iniciativas de varios países que buscan cerrar la brecha de género en este sector. Bogotá se ha fijado el objetivo de tener 195 autobuses eléctricos con un 100% de conductoras para 2022, un programa para vincular a las conductoras en todo el sistema de transporte público de la ciudad. Argentina está desarrollando pilotos con programas innovadores de especialización y reciclaje para mujeres en el sector ferroviario para promover el acceso a empleos de mejor calidad, fortalecer su liderazgo y desarrollar habilidades para responder a los cambios tecnológicos. Ecuador ha establecido un mínimo del 5% de mujeres como taxistas y/o accionistas de empresas de taxis en el proceso de regularización de su servicio de taxis.

El tercer pilar es la **promoción de leyes y regulaciones que revitalicen el empleo, cuyo objetivo específico es mejorar el funcionamiento del mercado laboral, la calidad de los puestos de trabajo y las condiciones de igualdad de acceso al empleo para hombres y mujeres**. Esta crisis nos ofrece la oportunidad de llevar a cabo transformaciones institucionales, reformas significativas que nos ayudarán a impulsar el empleo en la región (BID, 2021). Por ejemplo, Bolivia, Chile, Panamá y Paraguay han aprobado en tiempo récord leyes que regulan el teletrabajo para que sus empresas sean más resistentes a la pandemia (Azuara et al, 2021). Ecuador es un ejemplo de cómo los gobiernos han respondido a las exigencias de la nueva normalidad aprobando modalidades de contratación adaptadas a los sectores fuertemente impactados por la pandemia o a las poblaciones más afectadas como los jóvenes.

Pero las leyes de teletrabajo no son suficientes en sí mismas para cambiar el funcionamiento del mercado laboral; lo que se necesita es una revisión integral de los códigos laborales y pensar más allá del mundo del empleo. **Estamos en un momento único para reformar, por ejemplo, la normativa sobre permisos parentales y los sistemas de seguridad social para aumentar la protección de las personas frente a los riesgos y reducir la regresividad de estos sistemas**. Las políticas que promueven la responsabilidad compartida del cuidado entre los hombres, las mujeres, el sector privado y el Estado y que van acompañadas de incentivos para que las empresas adopten horarios de trabajo flexibles, el teletrabajo, la ampliación de la licencia de paternidad y la subvención del cuidado de los hijos son todavía limitadas (Alaimo et al, 2019). También es importante modernizar la legislación laboral para que refleje las nuevas modalidades que permite la tecnología asegurando una recuperación sensible al género. Esto incluye políticas para aumentar el acceso a la banda ancha asequible y cerrar la brecha digital de género, así como incentivos para que las empresas faciliten el trabajo a

distancia (BID, 2021c), y, por último, pero no menos importante, reformas de los sistemas de seguridad social para que reflejen mejor las necesidades de las mujeres y amplíen la cobertura de la seguridad social. La tecnología es un aliado para ello y el BID ha estado apoyando este tipo de transformación digital en países como Colombia, Paraguay y Perú.

Se prevé que, tras la pandemia, las buenas oportunidades de empleo serán más escasas y los grupos tradicionalmente excluidos sufrirán más. Sin una acción audaz, esta crisis amenaza con dejar cicatrices en una generación de ciudadanos/as de ALC y deshacer los avances en materia de pobreza y desigualdad conseguidos en décadas anteriores. En el BID creemos que la región debe aprovechar los impactos positivos de la crisis en cuanto a la expansión de la digitalización y el trabajo a distancia, avances que llegaron para quedarse, así como las oportunidades que traerá la ecologización de la economía, asegurando al mismo tiempo que nadie se quede atrás. Una recuperación sostenible e inclusiva requerirá que los países equilibren la necesidad crítica de acelerar la recuperación del empleo hoy en día, al tiempo que abordan los desafíos estructurales del mercado laboral que existían antes de la pandemia.

GEORG FISCHER: PANDEMIA DE COVID-19: ¿QUÉ HA PASADO EN EL MERCADO LABORAL? Y RESPUESTA DE LA UE⁶

Esta contribución describe el impacto en el mercado laboral de la pandemia de Covid-19 en la Unión Europea. La respuesta política se discute en comparación con las políticas de la UE en la Gran Recesión.

Convergencia y divergencia

Tras un largo periodo de convergencia entre los países miembros de la UE, las tasas de desempleo eran en 2007, el año anterior a la Gran Recesión, muy similares en toda la UE, incluidos España, Italia y Alemania. Esta tipo de convergencia llegó a un abrupto final con la Gran Recesión y la siguiente crisis del euro. En 2013, las tasas de desempleo en España triplicaban la media de la UE y en Italia la duplicaban. ¿Cómo hemos llegado allí? Inicialmente, la política económica fue expansiva en toda la UE, sobre todo por el apoyo a los bancos y las empresas. A medida que los niveles de deuda aumentaban, los mercados financieros cuestionaron la capacidad de algunos países para servir su deuda poniendo en duda la supervivencia del Euro.

La crisis del euro se logró gestionar, pero el endeudamiento de la crisis y ciertos aspectos de la forma en que se gestionó (a través de la dura condicionalidad impuesta a los países acreedores) contribuyeron a un largo periodo de alto desempleo y de importantes dificultades sociales en los países que se recuperaron con menos rapidez. La convergencia social y del mercado laboral se detuvo y el empleo y el bienestar social comenzaron a divergir. Los países del Sur de Europa tardaron años en ver cómo disminuía el desempleo, e incluso en 2019 la brecha entre el Norte y el Sur seguía siendo considerable. Así pues, **cuando la pandemia de Covid-19 llegó, el punto de partida en los países de la UE en términos de mercado laboral y condiciones sociales difería ampliamente.**

⁶ Cláusula de no responsabilidad: Georg Fischer presentó su conferencia y escribió este artículo exclusivamente a título personal.

La respuesta política a la pandemia

Ya en la segunda mitad de la pasada década se desarrolló un intenso debate sobre las lecciones de política económica que debían extraerse de la Gran Recesión. Y la divergencia social y el aumento de la desigualdad en los países de la UE se convirtieron en una preocupación política primordial que requería una respuesta política: **la UE adoptó el pilar de los derechos sociales en 2017**, una recopilación de los derechos laborales y sociales y el apoyo que las políticas nacionales y de la UE deben garantizar a los europeos.⁷

Esto podría explicar por qué la respuesta política a la crisis del Covid-19 difiere en muchos aspectos de la respuesta dada a la Gran Recesión, tanto en el nivel de apoyo como en la solidaridad en toda la UE. Se podría argumentar que simplemente el origen de la crisis explica la diferencia: la pandemia de Covid-19 es un acontecimiento exógeno compartido por todos los países de la UE, mientras que la Gran Recesión y, en particular, la crisis de la deuda del euro, se consideraron endógenas y al menos parcialmente autoinfligidas por los más afectados. Además, pronto se hizo evidente que el tipo de actividad económica fuertemente afectada era sustancial en todos los países de la UE, pero especialmente importante en los países del sur de Europa. Si bien esto es ciertamente parte de la historia, creo que la miseria social experimentada en muchos Estados miembros tras la crisis de la deuda del euro cuestionó la legitimidad de la Unión, a la que los responsables políticos de la UE tuvieron que reaccionar con un programa importante y visible dado el choque masivo que supuso la pandemia.

¿Cuáles fueron los principales elementos del programa?

El Banco Central Europeo (BCE) reaccionó rápidamente con un apoyo masivo de liquidez a la economía, en particular al sector financiero, y con un apoyo a los Estados de la zona del euro gravemente afectados por la pandemia que fue mucho más allá de lo que se promulgó en la Gran Recesión.⁸

Los gobiernos de la UE27 aplicaron una amplia gama de medidas de apoyo fiscal a la economía nacional y europea. El esfuerzo global es claramente mayor y representa una marcada diferencia respecto a los años de austeridad, en particular durante la crisis del euro. **Se calcula que estos esfuerzos ascendieron al 4-5% del PIB de la UE, además de las garantías y el apoyo directo a la liquidez para garantizar la viabilidad de muchas empresas (estimado en un 25% del PIB de la UE).** Estos esfuerzos nacionales fueron posibles gracias a la pronta activación de la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la UE, que permite a los Estados miembros evitar políticas fiscales procíclicas. Esto contribuyó a dejar que funcionaran los sistemas de protección social existentes. Estos sistemas ofrecen ayudas al empleo y a los ingresos, así como una asistencia

7 Para más detalles, consulte: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

8 Véase, por ejemplo, la evaluación de Jacob Funk Kirkegaard: "En total, las respuestas de política monetaria pandémica del BCE representan una versión muy rápidamente desplegada y significativamente ampliada de las estrategias de compra de activos y provisión de liquidez implementadas sólo gradualmente tras la Crisis Financiera Global (CFG) después de 2008. Por ello, los actuales dirigentes del BCE parecen haber aprendido importantes lecciones de la evolución económica de Europa tras la CFG y han aplicado hoy una respuesta de política monetaria mucho más agresiva y, hasta la fecha, ampliamente eficaz" en: The European Policy Response to the Covid-19 Pandemic, Peterson Institute for International Economics, 13 de junio de 2020.

sanitaria universal o casi universal. Las lagunas en el apoyo a los ingresos se solucionaron en cierta medida con la ampliación de las ayudas a los ingresos de los autónomos, los trabajadores temporales y las familias con hijos. Esto contribuyó y sigue contribuyendo de forma importante a mantener la demanda económica y la cohesión social durante este periodo de crisis.

Dada la estructura política de la UE, los esfuerzos nacionales proporcionan la mayor parte del apoyo económico, pero el tamaño por país difiere ampliamente, reflejando el espacio fiscal disponible y los diferentes puntos de partida discutidos anteriormente. **Por primera vez, la UE adoptó un paquete de medidas para apoyar directamente la actividad económica en la crisis y acelerar la recuperación.** Este incluye, entre otras cosas, un importante mecanismo de préstamo para los Estados miembros a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)⁹ y para las empresas por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) (representando €240 mil millones y €200 mil millones respectivamente¹⁰). El elemento más destacado e innovador¹⁰ es el plan de recuperación de la UE (€750 mil millones) adoptado junto con un presupuesto revisado de la UE para 7 años (€1,04 billones). Los Estados miembros han presentado planes para utilizar los fondos para la inversión y han tenido que demostrar que contribuirán a la ecologización de la economía, la transición digital y la cohesión social. Varios de estos planes señalan que estas inversiones ayudarán a los/las trabajadores/as a transitar hacia nuevos empleos.

Las ayudas nacionales y de la UE al mercado laboral centradas en el mantenimiento del empleo

Mientras que las medidas comentadas anteriormente podrían apoyar los puestos de trabajo existentes o nuevos de forma indirecta, un importante programa (a menudo denominado **trabajo de corta duración**) utilizado por la mayoría de los países de la UE tiene como objetivo mantener las relaciones laborales existentes de los/las trabajadores/as durante y después de los cierres. Los objetivos de este programa son tres:

En primer lugar, **proporcionar complementos de ingresos a los/as trabajadores/as subempleados/as** que, de otro modo, tendrían unos ingresos reducidos o nulos, lo que también sirve para estabilizar la demanda económica.

En segundo lugar, dado que la ausencia de trabajo suele ser temporal, es de interés común que **los/las trabajadores/as permanezcan conectados a sus empresas y que la producción plena pueda reanudarse inmediatamente cuando finalicen los cierres, las restricciones de la oferta o la demanda.** Esto ahorra a las empresas tiempo y costes de búsqueda de trabajadores/as y acelera la recuperación.

En tercer lugar, la experiencia indica que los periodos de desempleo, sobre todo los más largos, dificultan la búsqueda de empleo y conducen a la desmotivación y la descualificación. Por tanto, aunque no se puedan mantener todos los puestos de trabajo, **será más fácil encontrar un nuevo empleo para los trabajadores amenazados por el despido.**

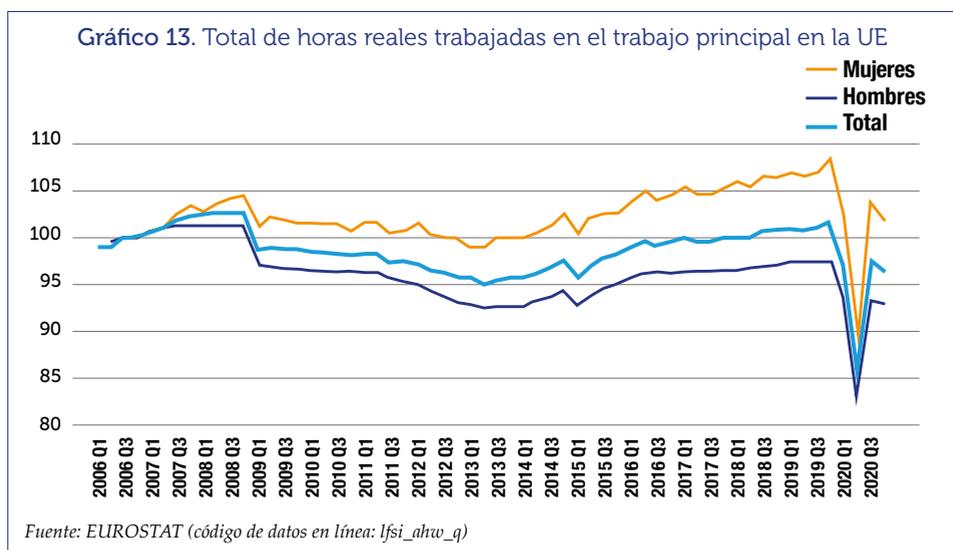
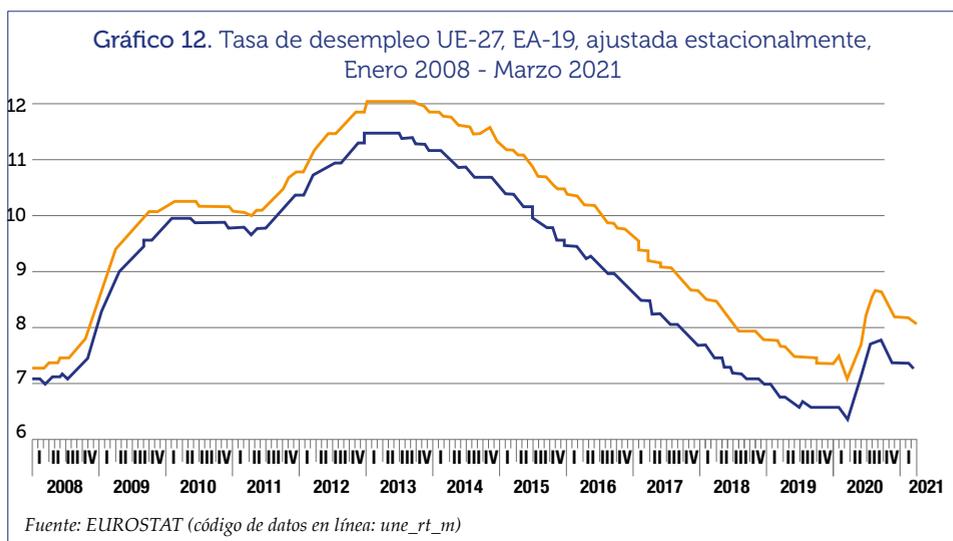
⁹ Hay que tener en cuenta que el mecanismo MEDE se utiliza poco debido al daño a la reputación del MEDE resultante de la experiencia pasada con la dura condicionalidad dictada por los acreedores.

¹⁰ La combinación de tres elementos justifica que se hable de innovación: el tamaño, el uso masivo de subvenciones en particular a los países con espacio fiscal limitado y la financiación a través de préstamos en los mercados.

También existen riesgos relacionados con el mantenimiento de los puestos de trabajo, de los que a menudo se habla bajo la denominación de preservar las empresas o los puestos de trabajo "zombi". En realidad, durante los cierres o las interrupciones del suministro es casi imposible juzgar hasta qué punto se reducirán las actividades y cómo se traduce esto en pérdidas de empleo en empresas concretas. Por otra parte, **la pandemia ha acelerado el cambio estructural y algunos puestos de trabajo podrían desaparecer. Esto no exige que se detenga el trabajo a corto plazo durante el periodo de interrupción de las actividades, sino que se sigan desarrollando esos programas a medida que la economía se recupera y se aclara la dirección del cambio estructural.** La escasez de mano de obra que está surgiendo también podría señalar oportunidades. Combinar las prestaciones de trabajo a tiempo parcial con el apoyo a la búsqueda de empleo, la educación y formación y las subvenciones a la contratación, podría ser el camino para seguir.

Estos y otros instrumentos están a disposición de las políticas públicas para acelerar el ajuste del mercado laboral y la creación de puestos de trabajo para aquellos que han sufrido fuertemente la pandemia, incluidos los jóvenes (véase más adelante) y los/las trabajadores/as que tendrán que cambiar de empleo. Sin embargo, su impacto depende en gran medida de cómo se utilicen estos instrumentos en la práctica. Hay que centrarse en ayudar a "todo el mundo... a gestionar con éxito la transición en el mercado laboral" (principio 1 del Pilar Europeo de Derechos Sociales), más que en sacar a alguien del registro o de cualquier puesto de trabajo. La transformación del gran número de planes de mantenimiento del empleo en programas más orientados al futuro podría entonces convertirse en un paso hacia un seguro de "empleo" o "vida laboral".

Los dos gráficos siguientes muestran el fuerte impacto de los programas de mantenimiento del empleo en comparación con la Gran Recesión. **En la crisis del Covid-19, el descenso de la actividad económica se plasmó en una disminución masiva de las horas de trabajo y el aumento del desempleo fue comparativamente moderado.** Se calcula que el 40% de los trabajadores se beneficiaron de estos programas. Una de las razones por las que el impacto de estas medidas fue tan masivo es que el mantenimiento del empleo se ha aplicado en casi todos los países de la UE. Esto se debe a un innovador programa específico de la UE "**Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia**" (SURE, por sus siglas en inglés), que proporciona préstamos a bajo interés a los países que aplican programas de trabajo de corta duración con un presupuesto de €100 mil millones de euros. El programa se financia mediante préstamos y se destina sobre todo a los países más afectados por la pandemia del Covid-19 y que tienen menos espacio fiscal (países del Sur y algunos de Europa Central y Oriental). Es el primer programa de la UE que ayuda directamente a los trabajadores/as a tal escala (los fondos disponibles corresponden aproximadamente al presupuesto de 7 años del Fondo Social Europeo+). El SURE es considerado como un cambio de política pronunciado a nivel de la UE, ya que es la primera vez que las medidas contra la crisis "apoyan a los trabajadores y no sólo a los bancos", como explicó en una entrevista la ministra española de Economía, Nadia Calvino.



¿Quién corre el riesgo de ser dejado atrás?

Los planes de trabajo a corto plazo a nivel nacional y de la UE fueron decisivos para moderar el impacto laboral y social de la Pandemia del Covid-19 y preparar una rápida recuperación. Pero hay grupos de bajos ingresos que no se benefician o se benefician menos de estos planes. Mientras que en algunos países el trabajo de corta duración se extendió a los/las trabajadores/as atípicos/as, esto no abarcó a todos; por ejemplo, en Alemania se perdieron 800.000 "miniempleos". La doble carga para muchas mujeres trabajadoras se acentuó debido al cierre de guarderías y escuelas. Los/as trabajadores/as "esenciales" en el sector de la salud, los cuidados y el comercio minorista experimen-

taron considerables riesgos para la salud y una sobrecarga masiva de trabajo, al igual que el trabajo de plataformas digitales.¹¹

Las experiencias de la pandemia han dado lugar a fuertes demandas de mejoras en las normas de salud y seguridad, en el tratamiento de los trabajadores atípicos en la legislación laboral y en la protección social, y de mayores salarios para los trabajadores "esenciales". Varios países han respondido con medidas a menudo temporales para el período de la crisis, pero las demandas son de cambios permanentes, ya que, si bien los problemas se hicieron muy visibles en la pandemia, ya estaban ahí antes. La UE ha adoptado recientemente directivas sobre el contrato de trabajo y los derechos de los trabajadores con responsabilidades asistenciales. Y la Comisión propuso una directiva sobre salarios mínimos y negociación colectiva y prepara iniciativas sobre los derechos de los/las trabajadores/as de plataformas digitales y sobre los regímenes de renta mínima.

Para mucha gente joven el modelo de trabajo a corto plazo no presenta una ayuda verdadera - aquellos que aún no han entrado en el mercado laboral y para la mayoría de aquellos que están en el mercado laboral, pero tienen contratos temporales de corta duración. El número de jóvenes NINIS (que no están en la educación, el empleo ni la formación) aumentó en 2020 por primera vez después de algunos años de disminución. Por ejemplo, España consiguió reducir la proporción de jóvenes NINIS entre todos los jóvenes de 2013 a 2019 del 22,5 al 14,9 %, pero aumentó de 2019 a 2020 al 17,3 %. Para la UE 27 la tendencia es similar: reducción 2013 a 2019 del 16,1 al 12,7% y aumento en 2020 al 13,7%. La investigación sugiere que un programa de la UE ("La Garantía Juvenil") ha contribuido al progreso de la integración de los jóvenes en el mercado laboral hasta 2019. Con "Garantía Juvenil"¹², los Estados miembros se comprometen a ofrecer a los jóvenes, dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de la educación o al desempleo, una educación, formación, aprendizaje o empleo de buena calidad. Dada la inversión de la tendencia favorable de la pandemia, los Estados miembros acordaron reforzar "Garantía Juvenil" centrándose sobre todo en la calidad de los programas y en los esfuerzos para incluir a los jóvenes vulnerables.

Para terminar, la "Garantía Juvenil" es quizás un ejemplo de hacia dónde ir desde aquí, en particular con el programa SURE. La "Garantía Juvenil" combina compromisos bastante estrictos de cada país miembro sobre cómo promover la integración de los jóvenes en el mercado laboral con la financiación de la UE. La UE tendrá que decidir si considera el SURE como una medida excepcional y puntual o como una necesidad a más largo plazo para promover la convergencia económica y social en vista de los grandes retos de transición a los que se enfrentan los Estados miembros y la Unión. **Dejando a un lado la cuestión más amplia de la reforma de la Unión Económica y Monetaria (UEM), creo que el fuerte impacto de la pandemia y el éxito de la respuesta de la UE proporcionan un fuerte argumento para los programas a nivel de la UE que promueven la cohesión social y los derechos laborales en toda la Unión.** Importantes actores, como Mario Draghi y Nadia Calvino, han pedido que se continúe con el programa SURE para ayudar a los planes nacionales de desempleo a proporcionar apoyo a los ingresos, subsidios de trabajo y formación en los países que se enfrentan a grandes reestructuraciones o profundas recesiones. Garantizar que estos países puedan responder adecuadamente a las pérdidas de empleo y a los retos del rápido cambio estructural redundaría en beneficio de todas las economías de la UE, ya que están profundamente interconectadas.

¹¹ EUROFOUND documenta en varios informes basados en encuestas detalladas la fuerte presión a la que se ven sometidas las mujeres trabajadoras con hijos, cómo los trabajadores atípicos sufren la pérdida de puestos de trabajo y la ausencia de ayudas a los ingresos y las ocupaciones que se enfrentan a enormes riesgos para la salud y los ingresos.

¹² Consulte información más detallada en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

3. Sesión 3 (29 Julio 2021): RECUPERACIÓN HACIA UN MAYOR EQUILIBRIO EN LAS RELACIONES DE GÉNERO

Enlace para video grabado de sesión:
<https://www.youtube.com/watch?v=-LSPo-HEh6MA&t=28s>

A. INTRODUCCIÓN

Las consecuencias del cierre de escuelas y de la recesión económica, pero también de los procesos de decisión política para hacer frente a la pandemia, han sido sufridas y experimentadas de forma diferente por mujeres y hombres. Por ello, decidimos dedicar una de las sesiones de conferencias magistrales al análisis de los impactos de la pandemia desde una perspectiva de género que tuviera en cuenta las desigualdades estructurales preexistentes. De hecho, la pandemia amenazaba no sólo con eclipsar las múltiples capas de discriminación por razón de género, sino también con socavar algunos importantes avances en materia de igualdad de género que se habían logrado en las últimas décadas en la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Es importante destacar que la pesada carga de las mujeres con las tareas educativas y de cuidado durante la pandemia, y la creciente difuminación de la frontera entre el hogar y el trabajo, ha amenazado su desarrollo profesional y ha profundizado las brechas de género en muchos lugares.

En su conferencia magistral, Lidia Farré, catedrática de Economía y vicepresidenta del Comité para la Situación de la Mujer en la Economía (COSME), analizó la situación de las mujeres en España respecto al trabajo remunerado y no remunerado y propuso políticas públicas enfocadas a un reparto más equitativo del trabajo no remunerado entre mujeres y hombres. Por otro lado, Bibiana Aído, representante de ONU Mujeres en Colombia, ofreció una perspectiva completa sobre la situación de las mujeres de América Latina y el Caribe y presentó la igualdad de género como una herramienta esencial para la recuperación genuina y sostenible y la transformación socioeconómica y ecológica en la región.

B. PONENTES



Lidia Farré es profesora asociada de Economía en la Universitat de Barcelona e investigadora asociada en el Instituto de Análisis Económico. Es doctora en economía por el Instituto Universitario Europeo. Su investigación se centra en la economía del trabajo, y más concretamente en el género, la migración, la educación y la salud. Actualmente, investiga el papel de las políticas públicas para promover la igualdad de género y el liderazgo femenino. Sus investigaciones se han publicado en el *Journal of Public Economics*, el *Journal of Development Economics* y *Labor Economics*, entre otros. Es

vicepresidenta del Comité para la Situación de la Mujer en la Economía (COSME) y coeditora del blog económico 5centims. Ha sido consultora para el Banco Mundial, la Comisión Europea y el Gobierno español. Su página web personal es <https://sites.google.com/site/lidiafarre78/home>



Bibiana Aído Almagro es Doctora por la Universidad de Cádiz (España) en el Programa de Innovación y Desarrollo de la empresa (2016). Es licenciada en Administración y Dirección de Empresas, por la misma Universidad (2005). Cuenta con numerosos reconocimientos por su trayectoria y compromiso con la igualdad de género, entre los que destacan el nombramiento de Doctora Honoris Causa en derechos civiles, por la Universidad de Northumbria en Newcastle (2011) y el Premio a la implicación social de la Universidad de Cádiz concedido en 2019. Antes de su incorporación a ONU Mujeres, ocupó

posiciones de alto nivel en el Gobierno de España como Secretaria de Estado de Igualdad (2010-2011) y Ministra de Igualdad (2008 - 2010), desde donde lideró la implementación de la Ley Orgánica contra la Violencia de Género, la Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, la Ley de salud sexual y reproductiva y el Plan Nacional contra la trata de personas con fines de explotación sexual, entre otras iniciativas en el ámbito de los derechos de las mujeres.

En ONU Mujeres, Bibiana Aído se ha desempeñado entre 2011 y 2013, como Asesora Especial para la primera Directora Ejecutiva de la organización, la señora Michelle Bachelet, desde 2013 a 2017, como Asesora de Programas para las Américas y el Caribe en la oficina sede, periodo durante el cual estuvo a cargo del diseño y desarrollo de programas para promover la igualdad de género en la región, así como de la coordinación de procesos intergubernamentales. Su último cargo fue como Representante de ONU Mujeres en Ecuador (2018-2021), desde donde lideró y promovió iniciativas en el ámbito normativo y programático para mejorar la vida de las mujeres en el país. A partir del 1er de marzo de 2021, asume funciones como Representante de País en Colombia.

C. PONENCIAS

LIDIA FARRÉ: COVID-19 E INEQUIDAD DE GÉNERO EN EL TRABAJO RENUMERADO Y NO RENUMERADO, EVIDENCIA DE ESPAÑA

En mi presentación se analizará el impacto de la pandemia de Covid-19 en la desigualdad de género en términos de trabajo remunerado y no remunerado utilizando evidencia para España. Los resultados se basan en dos estudios recientes de Farré et al. (2020) y Farré y González (2021). El objetivo principal de esta investigación es analizar el impacto de la crisis de Covid-19 en el mercado laboral y la distribución del trabajo remunerado y no remunerado dentro de los hogares. Para ello, se emplean novedosos datos de hogares en tiempo real recogidos en mayo de 2020 (Ola I) y en noviembre y diciembre de 2020 (Ola II) para una muestra de 5.000 (Ola I) y 2.500 (Ola II) adultos de 24 a 50 años residentes en España.

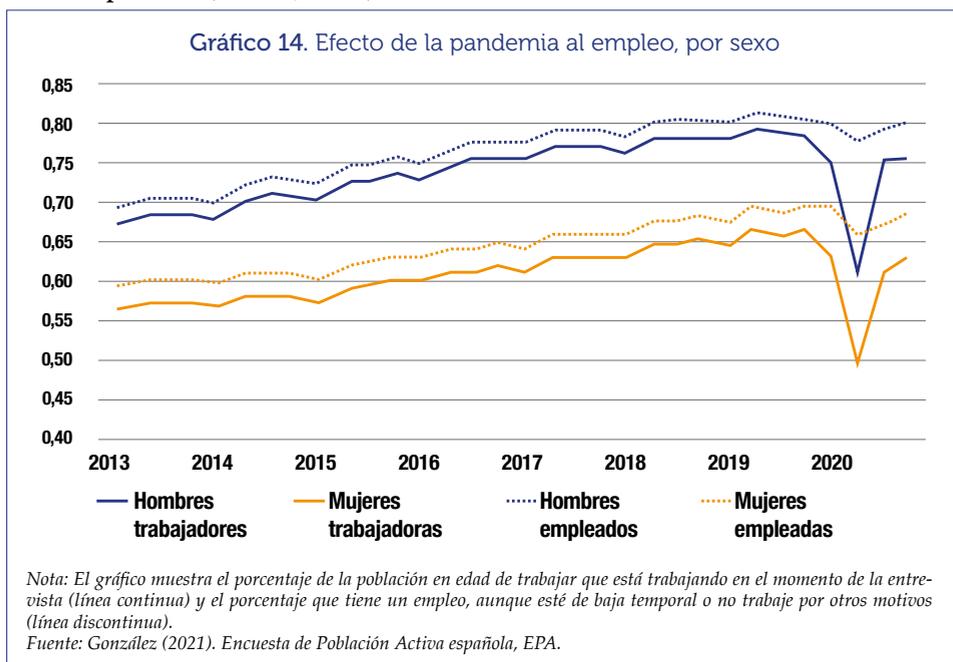
En la actualidad existe una fructífera literatura que documenta el impacto de la pandemia tanto en el mercado laboral como en la distribución del tiempo dentro de las familias en muchos países desarrollados. La mayoría de estos estudios concluyen que la pandemia ha afectado más a las mujeres que a los hombres por al menos dos razones. En primer lugar, las pérdidas de empleo han sido mayores entre las mujeres (Alon et al. 2020; Adams-Prassl et al. 2020). La razón de la "shecession" es que las mujeres están sobrerrepresentadas en sectores de servicios de alto contacto que se han visto más afectados por las medidas de contención (por ejemplo, restaurantes, hostelería y turismo). La segunda razón para entender el efecto asimétrico de género de la actual recesión es que las mujeres han estado desproporcionadamente a cargo del dramático aumento de las necesidades de cuidado dentro de la familia, que han surgido principalmente durante las horas de trabajo.

En España, aunque la pandemia parece haber afectado de forma similar al empleo de hombres y mujeres, ha tenido un efecto muy desigual en la asignación del trabajo doméstico. La mayor participación de las mujeres en el trabajo no remunerado puede haber dificultado el equilibrio trabajo-familia durante el bloqueo. Tras el primer cierre, los desequilibrios de género han persistido. La experiencia vivida por la pandemia urge a la implementación de políticas públicas que promuevan una distribución más igualitaria de las tareas en el ámbito privado y faciliten el avance de las mujeres en el público.

El primer resultado de mi investigación revela un gran impacto negativo de la pandemia en el mercado laboral. La tasa de empleo, tanto de hombres como de mujeres, se redujo significativamente (en más de 20 puntos porcentuales) al estallar la pandemia. Sin embargo, la mayor parte de las pérdidas de empleo fueron temporales y se cubrieron con fondos públicos en forma de permisos (Expediente de Regulación Temporal de Empleo - ERTE). También hay indicios de una recuperación parcial del nivel de empleo a finales de 2020.

El gráfico 14 muestra los efectos de la pandemia en el empleo. Las líneas continuas muestran el porcentaje de la población en edad de trabajar que está trabajando (en naranja para las mujeres y en azul para los hombres). Las líneas discontinuas se refieren al porcentaje que tiene un empleo, aunque no trabaje debido a bajas temporales u otros motivos (por ejemplo, ERTE).

Hay varias características en el gráfico que merecen atención. En primer lugar, a lo largo de la última década la tasa de empleo de las mujeres ha sido persistentemente inferior a la de los hombres (en unos 10 puntos porcentuales). En segundo lugar, la figura también muestra la crisis de empleo relacionada con la pandemia. Tras la imposición del estado de alarma el 13 de marzo de 2020 en España, la tasa de empleo descendió unos 20 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020. Curiosamente, la caída del empleo fue similar tanto para los hombres como para las mujeres. El gráfico también muestra el importante papel de las políticas públicas para mitigar los efectos de la pandemia sobre el empleo. En el gráfico podemos ver que **la mayoría de las pérdidas de empleo fueron temporales y en forma de permisos** (es decir, ERTE).

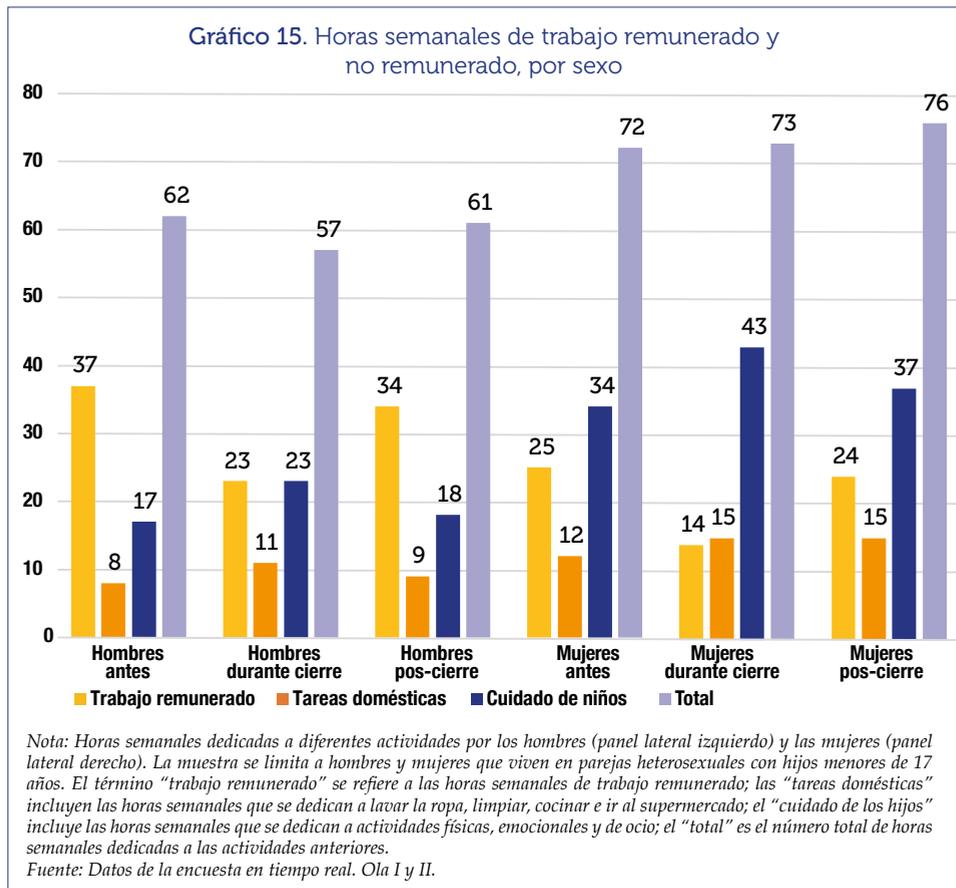


El segundo resultado relevante de mi investigación es el importante aumento de la brecha de género en el total de horas trabajadas, incluyendo tanto el trabajo remunerado como el no remunerado. Este aumento se debió a un menor descenso en la cantidad de tiempo dedicado al trabajo remunerado por parte de las mujeres en relación con los hombres y a un mayor aumento de su tiempo dedicado al trabajo no remunerado. Este resultado sugiere que la pandemia puede haber exacerbado el fenómeno del "doble turno" entre las mujeres trabajadoras.

Para las familias con hijos, la pandemia en España supuso un aumento sin precedentes de la carga de cuidado de los niños y de las tareas domésticas. Durante el estricto cierre que tuvo lugar entre mediados de marzo y finales de abril, las escuelas permanecieron cerradas y no hubo opción de externalizar los servicios domésticos. De hecho, las actividades académicas regulares no se reanudaron hasta mediados de septiembre. Tras el cierre, seguían existiendo importantes limitaciones en las actividades sociales y económicas. Por ejemplo, se restringió la capacidad de las actividades extraescolares y se desaconsejó encarecidamente el cuidado de los niños por parte de los abuelos. Muchos servicios no esenciales, como los restaurantes y la atención personal, permanecieron cerrados durante varias semanas a finales de 2020.

Los datos revelan que la pandemia ha provocado un aumento de la brecha de género en el total de horas trabajadas, incluyendo tanto el trabajo remunerado como el no remunerado. El gráfico 15 muestra el número de horas semanales dedicadas por los hombres (panel lateral izquierdo) y las mujeres (panel lateral derecho) a las diferentes actividades, incluyendo el trabajo remunerado (barras grises), las tareas domésticas (barras naranjas) y el cuidado de los niños (barras verdes) antes (marzo de 2020), durante (mayo de 2020) y después del cierre y el final de los confinamientos (noviembre-diciembre de 2020).

El gráfico 15 revela que, antes del cierre, los hombres dedicaban más horas semanales al trabajo remunerado que las mujeres (más de 10 horas), pero mucho menos al trabajo no remunerado (25 frente a 46). Como resultado de estos diferentes usos del tiempo, la brecha de género en el total de horas trabajadas antes del cierre era de 10 horas semanales. **Durante el cierre, tanto los hombres como las mujeres disminuyeron el número de horas de trabajo remunerado (los hombres más que las mujeres) y aumentaron su tiempo de trabajo no remunerado (las mujeres más que los hombres). Como resultado, la brecha de género en el total de horas trabajadas aumentó en 16 horas semanales.** Tras el cierre, tanto los hombres como las mujeres volvieron al nivel de horas de trabajo remunerado anterior al cierre. Sin embargo, las mujeres siguieron realizando más horas de trabajo no remunerado y el aumento de la brecha de género en el total de horas trabajadas persistió después del cierre.



Los resultados de mi investigación indican que **los efectos de la crisis de Covid-19 han sido neutrales desde el punto de vista del género en el mercado laboral, pero muy asimétricos desde el punto de vista de la distribución del trabajo no remunerado**. Las mujeres han soportado una mayor carga de las mayores exigencias en las necesidades de cuidados dentro de las familias. Como resultado, la pandemia puede haber exacerbado el fenómeno del "doble turno" entre las mujeres trabajadoras.

Hay al menos dos explicaciones posibles que elucidar el aumento de la desigualdad de género observado desde el brote del nuevo virus. La primera explicación está relacionada con la presencia de normas sociales tradicionales que atribuyen a las mujeres el papel de cuidadoras principales. La segunda explicación está relacionada con la mayor flexibilidad laboral de las mujeres.

En resumen, los resultados de esta investigación aportan evidencias de que la pandemia puede haber exacerbado la desigualdad de género en términos de trabajo no remunerado, lo que puede dar lugar a importantes desigualdades en el mercado laboral a largo plazo. Por lo tanto, es urgente implementar políticas para revertir la tendencia creciente de la especialización de las mujeres en la producción doméstica. En primer lugar, **la regulación del teletrabajo es crucial**. El teletrabajo debería limitarse a algunos días de la semana para preservar los beneficios de las interacciones y la creación de redes con los coautores y para evitar que las mujeres opten por trabajar desproporcionadamente desde casa y asuman indirectamente una mayor parte del trabajo doméstico. En segundo lugar, **hay que seguir trabajando en la redefinición de los horarios de trabajo para hacerlos compatibles con los horarios escolares y la vida familiar**. También sería deseable introducir **permisos de paternidad para cuidar a los niños cuando no puedan asistir a las escuelas**. Estos permisos deberían ser para ambos padres y tener la misma duración. Por último, **un sistema de guardería universal y de calidad** para los niños de 0 a 3 años permitiría a las mujeres invertir en su carrera profesional evitando las negociaciones domésticas sobre el cuidado de los niños.

BIBIANA AÍDO ALMAGRO: LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO ACELERADOR DE LA RECUPERACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El 2020 implicó un ejercicio de autoconsciencia, como dijo António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas: "Quizás, por primera vez en nuestras vidas, la pandemia tuvo el efecto de hacer que todas las personas en todo el mundo nos sintiéramos vulnerables al mismo tiempo, creando un fuerte sentido de interconexión¹³".

Durante este ejercicio de autoconsciencia de nuestras interconexiones con el resto del mundo, identificamos los retos que teníamos como sociedad, retos que ya estaban presentes en nuestras sociedades incluso antes del inicio de la pandemia. Estamos haciendo referencia a retos sociales como:

- El **cambio climático**, el cual se encuentra casi en un punto de no retorno donde la biodiversidad está retrocediendo a un ritmo alarmante y donde se registra un aumento histórico de la temperatura y se alcanzan niveles máximos de contaminación.

13 Véase: <https://www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/03/Letter-PGA-VS.pdf>

- **Estructuras de poder disfuncionales** que han venido anunciando su agotamiento y han producido una pérdida de la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Por ejemplo, en el caso de América Latina y el Caribe el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, señala que la región se encuentra en un círculo vicioso de desprotección social, desigualdad y concentración de poder que no le permite avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 y un desarrollo sostenible.
- **Mayor polarización política y social** en un marco de tensión continua que se ha visto representado en crisis internas complejas sin una resolución a la vista en el corto plazo.
- **El aumento de la magnitud de las crisis humanitarias y de derechos humanos** agudizadas por un aumento alarmante del número de personas refugiadas y desplazadas y un aumento exponencial del hambre: en América Latina el 9% de la población sufrió de hambruna en 2020.
- **Desigualdades desestabilizadoras y crecientes**, especialmente para las mujeres y niñas, las cuales han visto cómo en muchos lugares sus derechos se han visto paralizados e incluso han retrocedido.

De igual forma, durante el ejercicio de toma de conciencia hemos identificado la complejidad que nos rodea, el costo medioambiental y humano que están teniendo nuestros modelos y en definitiva la fragilidad de nuestro mundo, pero sobre todo hemos sido conscientes de que no estamos en una época de cambios, sino en un cambio de época. En esta nueva época nos encontramos en una encrucijada entre un modelo que genera colapso y crisis perpetua o un avance y perspectiva de futuro feminista, más verde, más seguro y mejor para todos y todas. **Existen cinco áreas en las que la igualdad de género puede actuar como un acelerador para la transformación positiva y sostenible:**

Nueva política de paz y seguridad feminista

Actualmente dos mil millones de personas viven en países afectados por conflictos y la seguridad física y virtual es una de las mayores preocupaciones de todos los gobiernos, incrementando las partidas presupuestarias para tal fin. Sin embargo, el 60% de las muertes maternas ocurren en países afectados por crisis humanitarias o conflictos armados, la violencia sexual ha sido utilizada habitualmente como táctica de guerra, y la misoginia ha estado y está presente en casi todos los grupos extremistas violentos. Actualmente, estamos viendo en la región una réplica de estos comportamientos en las diferentes rutas migratorias, unas rutas que en la región se estima que son usadas por más de 40 millones de personas. Las vulnerabilidades que enfrentan las mujeres migrantes son acentuadas, según lo evidencia un informe publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: “las mujeres y niñas migrantes son uno de los grupos más indefensos ante las violaciones y abusos sexuales. Las diferentes formas de violencia sexual, explotación sexual, violación o agresiones a mujeres son omnipresentes en todas las rutas migratorias¹⁴”.

La erradicación de la violencia contra las mujeres, la cual se ha visto agravada durante la pandemia, es un desafío de primer orden. Esta representa una violación del núcleo básico de derechos humanos y afecta al desarrollo humano, ya que tiene implicaciones profundas sobre la salud y las oportunidades económicas, educativas, sociales y culturales de las comunidades.

14 Véase: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2021/Aggravated_SOM_and_Gender.pdf

Los datos de violencia contra las mujeres y niñas en la región de América Latina son muy preocupantes. Una de cada tres mujeres ha sufrido casos de violencia en su vida. En la mayoría de los países para los que existen datos sobre esta cuestión se constata que entre las mujeres víctimas de violencia, la mayoría acude a familiares y amistades, y menos del 10% de las mujeres acuden a instituciones formales, como la policía o los servicios de salud.

Existe una relación directa entre la violencia contra las mujeres, la opresión civil y los conflictos armados. Las Naciones Unidas cree en un modelo donde la participación de las mujeres esté en el centro de los esfuerzos institucionales para la prevención de conflictos, establecimiento y consolidación de la paz desde un enfoque de seguridad humana. Colombia presenta un buen ejemplo al respecto: en 2016 la firma del acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno colombiano estableció el primer ejemplo en el mundo de un acuerdo de paz que introducía el enfoque de género de forma transversal con medidas e indicadores específicos.

Política climática y ambiental feminista

Nuestra biodiversidad está colapsando, nuestros ecosistemas están desapareciendo y la contaminación del aire y el agua están matando a 9 millones de personas cada año. Esta emergencia climática es el resultado de modelos de explotación de los recursos naturales y decisiones que fueron tomadas sin un enfoque de sostenibilidad, ni de género y que han tenido un impacto desproporcionado en las mujeres y niñas. La sequía y el hambre hacen que las mujeres trabajen más para encontrar comida y agua, mientras que las olas de calor, las tormentas y las inundaciones matan a más mujeres y niñas que hombres y niños.

Pese a ello, las mujeres y niñas se encuentran subrepresentadas¹⁵ en la promoción de la justicia climática en todos los niveles y sectores. Además, las intervenciones en dicha materia no reflejan adecuadamente sus realidades durante las crisis climáticas, como, por ejemplo: la violencia, las necesidades de atención sanitaria, la tensa resiliencia económica, y el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que recae sobre ellas.

Necesitamos capacitar y dar la oportunidad a las mujeres y niñas en toda su diversidad para liderar una transición justa hacia una economía verde inclusiva, circular y regenerativa, la cual incorpore sus necesidades y habilidades, sobre todo en el caso de las mujeres rurales, quienes en América Latina son alrededor de 58 millones y de las cuales 6 millones están en riesgo de caer en pobreza extrema actualmente.

Nuevo modelo económico de crecimiento sostenible feminista

En América Latina y el Caribe, antes de la pandemia, 3 de cada 10 mujeres no contaban con ingresos propios y de aquellas que podían acceder a alguna fuente de ingresos el 74% lo hacían a través de empleos informales, es decir: sin opciones de acceder a los sistemas de protección social vinculados al trabajo formal. A raíz del impacto de la pandemia se ha identificado un impacto desproporcionado sobre las mujeres, 118 millones de mujeres latinoamericanas se encontraban en situación de pobreza en 2020, 23 millones más que en 2019, lo que es inédito y alarmante. En América Latina se han perdido en promedio 10 años

¹⁵ Véase https://forum.generationequality.org/sites/default/files/2021-03/FACJ_FINAL_VISUAL_EN_0.pdf

de esfuerzos para la participación económica y la erradicación de pobreza femenina. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo sólo el 46,8% de las mujeres de la región tendrá un trabajo en 2021.

La pandemia ha tenido impactos contundentes en el nivel y la calidad del empleo de las mujeres de la región. Se ha registrado una fuerte salida de mujeres de la fuerza laboral con una tasa de participación laboral que se situó en 46% en 2020 en la región, contra el 52% en 2019.

Por último, muchos de los modelos de Producto Interno Bruto le dan un valor cero a todo lo que sucede en el hogar. Transformar la economía del cuidado es un elemento clave en la misión de garantizar la justicia y los derechos económicos en favor de las mujeres y niñas, y es la única forma de construir un modelo de economía sostenible que funcione para todas las personas.

Nueva política de tecnología e innovación feminista

Una de las principales características de los nuevos paradigmas que encontramos es la digitalización cada vez mayor de las diferentes áreas de nuestra vida, desde la relación con la familia hasta el desarrollo de nuestras carreras profesionales. El activismo en línea ha sido una herramienta cada vez más esencial para el feminismo, ya que las plataformas digitales se han convertido en espacios públicos en los que se amplía el espacio cívico y en los que se forjan nuevas estrategias para influir en la política.

Sin embargo, a nivel global solo el 45% de las mujeres están conectadas a internet, únicamente representan el 30% en las carreras STEM y solo ocupan el 26% de los puestos de trabajo relacionados con inteligencia artificial. Las mujeres están viendo cómo se les dificulta la entrada en las profesiones tecnológicas en las universidades, en las empresas emergentes y en las empresas que lideran el sector. Esto es preocupante porque estos centros tecnológicos y estas empresas se han convertido en nuevos actores geopolíticos y están dando forma a la economía y a las sociedades del futuro, siendo actores centrales de la cuarta revolución industrial.

La oportunidad para revertir dicha tendencia implica el desarrollo de un enfoque de tecnología e innovación para la igualdad de género; esto se refiere a construir una tecnología que tenga presente cómo las mujeres y las niñas acceden, utilizan, lideran y diseñan herramientas digitales que aborden aspectos clave como la brecha digital de género, la violencia y discriminación on-line contra las mujeres y la subrepresentación de estas en el sector de la innovación.

Nueva política de participación ciudadana y representación feminista

La participación de la mujer en los parlamentos de todo el mundo se ha duplicado en los últimos 25 años. Esto también se ha reflejado en América Latina donde el número de ministras en las últimas tres décadas se ha triplicado desde un 9% en 1990 hasta un 30% en 2019. Sin embargo, en la región aún los hombres ocupan el 70% de las carteras ministeriales.

Cuando el número de mujeres alcanza una masa crítica, es más probable que los gobiernos innoven, desafíen las ortodoxias establecidas y redistribuyan el poder. Como dijo la exdirectora ejecutiva de ONU Mujeres y actualmente Alta Comisionada para los Derechos Humanos Michelle Bachelet: “Cuando una mujer entra en la política cambia la mujer, pero cuando muchas mujeres entran en la política, la política cambia”. La participación de las mujeres mejora las instituciones.

Es necesario seguir involucrando a las mujeres para la adopción de alternativas estratégicas, innovadoras y efectivas para avanzar en la construcción de sociedades más justas, democráticas e igualitarias. Sin embargo, sin un mayor nivel de acciones para promover los movimientos y el liderazgo feminista estamos lejos de poder alcanzar la paridad de género en la vida política.

Para cambiar esta tendencia se debe incrementar la financiación en manos de las mujeres y sus organizaciones. La inversión en las mujeres es una apuesta contundente para mejorar y reconstruir mejor y establecer un camino directo hacia la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico inclusivo. Actualmente los fondos directos que van a las organizaciones de mujeres representan menos del 1 % de la asistencia oficial para el desarrollo a nivel global.

Conclusión

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 es la mejor brújula para un mundo más justo. La cooperación internacional y las organizaciones multilaterales somos más relevantes que nunca, pero debemos ser conscientes de que el tiempo no juega a nuestro favor. Las decisiones que tomemos ahora determinarán la solución de la encrucijada que planteábamos al inicio entre un colapso y crisis perpetua o un avance y perspectiva de un futuro sostenible.

Para terminar, quisiera hacer referencia a la reflexión del Secretario General de las Naciones Unidas: “Imaginemos un mundo en el que nos tomamos más en serio nuestra vulnerabilidad compartida y la necesidad de acción colectiva. Imaginemos un mundo en el cual los líderes y lideresas reconocen la necesidad de unirse a nivel local, nacional, regional y global para trazar un rumbo hacia un mejor futuro. Recordando el inmenso sufrimiento que hemos vivido tenemos una ventana de oportunidad única en nuestra vida y en la historia de la humanidad para cambiar. Pero seamos conscientes también de que esta ventana podría cerrarse rápidamente si no actuamos. Por tanto, estamos ante un importante punto de inflexión en nuestra historia, - un genuino momento de la verdad”.

4. Sesión 4 (12 Agosto 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES

Enlace para video grabado de sesión:
<https://www.youtube.com/watch?v=c1i5vG-q4Vyo>

A. INTRODUCCIÓN

La excepcionalidad de la pandemia nos llevó a cuestionar cómo nos educamos y trabajamos, pero también cómo vivimos y nos relacionamos con el entorno urbano y la tecnología. Especialmente porque las desigualdades educativas, económicas y sociales – como las de género – tuvieron como escenario estos núcleos dónde habita la mayor parte del planeta: las ciudades. Por ello, el objetivo de esta cuarta sesión era abrir el diálogo birregional sobre las grandes amenazas y oportunidades que han quedado al descubierto en la reconfiguración de los núcleos urbanos. De nuevo, el punto de inflexión en el que nos encontramos puede permitir hacer de los entornos en los que vivimos espacios sostenibles desde un punto social y, muy especialmente, medioambiental.

Los ponentes invitados para esta sesión ofrecieron perspectivas complementarias desde ambos lados del Atlántico y dieron espacio a una reflexión multidimensional sobre las ciudades del presente y el futuro. Jesús Gamero, Doctor en Análisis Social por la Universidad Carlos III de Madrid y miembro del Grupo de Investigación en “Sociología del Cambio Climático y Desarrollo Sostenible” de la Universidad Carlos III de Madrid (España), expuso sobre el doble desafío que enfrentan las ciudades europeas y latinoamericanas - la crisis sanitaria y la crisis climática. La capacidad para repensar las ciudades y salir de ambas configuraría, según el conferencista, ciudades más justas, solidarias y sostenibles.

Guillermo Santos, Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Luján de la República Argentina e investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la Universidad Nacional de Quilmes, complementó la ecuación con otra crisis: la crisis de la desigualdad social. En su ponencia puso el foco en la tecnología y la necesidad de generar soluciones sociotécnicas adecuadas y eficaces, viables y ambientalmente sostenibles para sectores como el transporte, vivienda, energía, salud, comunicación, alimentación y educación, para afrontar esta crisis.

B. PONENTES



Jesús Marcos Gamero es profesor en “Retos Medioambientales Globales” y miembro del Grupo de Investigación en “Sociología del Cambio Climático y Desarrollo Sostenible” de la Universidad Carlos III de Madrid. Además de su ámbito de especialización centrado en las migraciones climáticas, a partir de tesis doctoral centrada en esta cuestión, Jesús M. Gamero centra sus áreas de experiencia en los impactos socioeconómicos del cambio climático y las respuestas que deben articularse por parte de las estructuras sociales y políticas. Jesús Marcos Gamero es licenciado en Ciencias Políticas y de

la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Master of Law por el Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland y Doctor en Análisis Social por la Universidad Carlos III de Madrid.



Guillermo Santos es Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Luján de la República Argentina, Magister en Ciencias Sociales con mención en Historia Social, Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y Profesor de Historia del Instituto Superior del Profesorado, “Dr. Joaquín V. González” en la ciudad de Buenos Aires. Es Investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la Universidad Nacional de Quilmes y sus áreas de incumbencia en investigación y docencia incluyen Historia Social e Historia y

Sociología de la Tecnología y la Innovación.

Se desempeña actualmente como director de la Licenciatura en Ciencias Sociales y Humanidades (modalidad virtual) de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina) y es profesor adjunto ordinario en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ. Es profesor de Estudios Sociales de la Tecnología y de Historia Social de la Ciencia y la Tecnología en la Maestría de Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Dirige académicamente la carrera de posgrado en Especialización en Gestión de la Tecnología y la Innovación de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Ha publicado estudios de historia social y sociología de la tecnología en diversas revistas nacionales e internacionales y es coautor de varios libros sobre tecnología e innovación. Entre ellos destacan “Innovar en Argentina” y “Tecnologías para incluir”. Es desarrollador de contenidos de divulgación gráficos y lúdicos en el campo de las ciencias sociales para diversas instituciones públicas y privadas de la Argentina.

C. PONENCIAS

JESÚS MARCOS GAMERO: CIUDADES SOLIDARIAS Y SOSTENIBLES FRENTE AL COVID Y LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

Las grandes crisis y catástrofes tienen la capacidad de amplificar o sacar a la luz las desigualdades sociales previas. **Durante la pandemia del Covid-19, las ciudades han servido de ejemplo como espacios donde se han agudizado las debilidades estructurales y el descontento social.**¹⁶ Estos procesos también los podemos observar conforme aumenten los impactos del cambio climático. A tal respecto, los resultados del sexto informe de evaluación sobre bases físicas del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), plantean un escenario global donde el cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando.

Igualmente, es tarde ya para invertir algunos de esos efectos, siendo irreversibles durante cientos o miles de años (IPCC, 2021). Mientras tanto, las soluciones propuestas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, son altamente inefectivas dada la magnitud del problema. Como resultado, a esos impactos físicos les siguen unas consecuencias sociales que permiten evidenciar la capacidad del cambio climático de desestabilizar y poner al límite los sistemas sociales, políticos o económicos.¹⁷

Las ciudades y entornos urbanos

Las ciudades surgen en este contexto como un espacio fundamental:

- a) ya fuera en cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de nuestra civilización;
- b) como lugares de importancia donde se sienten esos impactos físicos y socioeconómicos;
- c) pero también como espacios desde donde articular respuestas transformadoras y que sean capaces de mantener la cohesión social necesaria para hacer frente al problema.

Con respecto al primer factor, hay que recordar que las ciudades albergan el 54,5% del total de la población mundial según datos de 2016 y se proyecta que sean más de un 70% para 2050. Estas poblaciones urbanas son las que hacen uso a nivel global de más de un 60% del consumo de energía, producen más de un 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero o también producen más del 70% de residuos globales.

Por su parte, y en relación con los impactos, el informe “The Future We Don’t Want” (Rosenzweig et al., 2018) explica como el cambio climático puede impactar en las grandes ciu-

16 Moloney, A. (2020). How Covid-19 is exposing 'hidden poverty' across unequal cities. World Economic Forum, 4 November. Consultado en <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/pandemic-exposes-hidden-poverty-unequal-cities/>

17 Ésta es una cuestión que he comentado a partir del caso de Siria, y que puede servir como referente para observar la evolución del descontento social ante los impactos del cambio climático y la capacidad del mismo para desestabilizar nuestros sistemas sociales, políticos o económicos (Gamero, 2018).

dades y en una población en crecimiento que va a la par del aumento de la vulnerabilidad y la desigualdad. Considerando seis condiciones clave de vulnerabilidad climática - calor extremo, pobreza y calor extremo, disponibilidad de agua, seguridad alimentaria, inundaciones costeras y aumento del nivel del mar, suministro de energía y aumento del nivel del mar - se proyectan las siguientes cifras para 2050:

- 1.600 millones de personas de más de 970 ciudades estarán expuestas regularmente a temperaturas extremadamente altas;
- más de 800 millones en 570 ciudades serán vulnerables al aumento del nivel del mar e inundaciones costeras;
- 650 millones en más de 500 ciudades enfrentarán el riesgo de escasez de agua por el cambio climático;
- 2.500 millones en más de 1.600 ciudades se esperan a enfrentarse con un suministro alimentario nacional amenazado por el cambio climático;
- el suministro de energía a 470 millones en más de 230 ciudades les hará vulnerable al aumento nivel del mar y;
- 215 millones de residentes urbanos pobres, que viven en barrios marginales en más de 490 ciudades, enfrentarán crecientes riesgos climáticos.

Estas cifras inmensas deberían llevar a que desde las ciudades se planifiquen e implementen soluciones en respuesta a una variedad de riesgos climáticos y a unos procesos de pobreza concentrada en aumento, que de forma entrelazada corren el riesgo de afectar la salud y el bienestar de los residentes, así como las economías urbanas y los sistemas de infraestructura.

La experiencia en la protección a los más vulnerables durante la pandemia

La protección para los colectivos más vulnerables forma parte del tercer aspecto relacionado con las respuestas que se pueden articular para hacer frente al cambio climático, y la importancia de transformar las sociedades urbanas y mantener la cohesión social ante los impactos del clima. De inicio, conviene observar como a partir de las experiencias surgidas durante la pandemia del Covid-19, se puede extraer un aprendizaje necesario para abordar con mayores garantías los impactos y desafíos sociales del cambio climático. En España, como en otros países, gran parte de las medidas implementadas durante la pandemia fueron reactivas y temporales, pero permitieron ampliar la población receptora de asistencia social entre las poblaciones urbanas.

En primer lugar, se considera la puesta en marcha de forma ya permanente del Ingreso Mínimo Vital¹⁸ por parte del Gobierno de España, y que surge como una medida capaz de dar apoyo a las personas necesitadas, así como de desarrollar un enfoque inclusivo para

18 La Moncloa (29 Mayo 2020). El Gobierno aprueba el Ingreso Mínimo Vital. Consultado en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/290520-cministros.aspx>

abordar la pobreza y la desigualdad. De carácter más específico, otras administraciones como Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos han puesto en marcha otras medidas como la transferencia de alimentos y vales de alimentación, garantizar un acceso asequible a la vivienda o asegurar el suministro eléctrico para satisfacer las necesidades energéticas de las familias y la lucha contra la pobreza energética, lo que ha permitido una asignación más justa del espacio y los recursos urbanos.¹⁹

Otras medidas de carácter laboral, económico y fiscal han sido el aumento de los subsidios por desempleo o la prohibición de despido, ayudas a los trabajadores autónomos o cambios en la fiscalidad, de forma que esta fuera más progresiva y sostenible y permitiera continuar con los avances sociales.²⁰

Por último, el acceso universal a la vacuna, teniendo España uno de los ritmos más altos de vacunación a nivel mundial²¹, es fundamental, dado que el Covid-19 va a seguir presente como enfermedad en nuestras sociedades durante los próximos años.

Otros aprendizajes sociales durante el Covid-19

Por otro lado, encontramos durante la pandemia en España una serie de dinámicas sociales, económicas u organizativas que también requieren nuestra atención a la hora de observar y plantear respuestas futuras ante la emergencia climática.²²

En primer lugar, surge la necesidad de incidir en la redistribución geográfica en la península Ibérica como forma de liberar presión poblacional de las ciudades ante la emergencia climática. El problema de la “España vaciada”, es decir, la despoblación de zonas rurales y de interior, ha ganado interés y conocimiento con el traslado de muchas familias y trabajadores de entornos urbanos a estas zonas, aunque fuera de forma temporal, para evitar el impacto de la pandemia en las ciudades.

Considerándolo un factor para trasladarse a los entornos rurales, la mejora en las telecomunicaciones junto con los avances en el teletrabajo, también han sido importantes durante la pandemia y permiten abrir todo un amplio margen de posibilidades para evitar los desplazamientos y la reducción de emisiones en desplazamientos dentro de las ciudades. Por otro lado, la pandemia ha permitido mejorar la capacidad de adaptación y respuesta de los sistemas sanitarios, pero también del resto de estructuras administrativas y de gobierno ante crisis sobrevenidas, lo que supone una experiencia positiva ante posibles impactos extraordinarios vinculados con el clima.

19 Se proponen algunos ejemplos de medidas llevadas a cabo por administraciones españolas a familias vulnerables durante la pandemia, como ayudas para el suministro alimentario por el Ayuntamiento de Huelva, la puesta en marcha de una Tarjeta Monedero de Impacto Social por la Diputación de Barcelona; ayudas al alquiler a familias en el Ayuntamiento de Málaga o el Ayuntamiento de Andraxt; o ayudas para asegurar los suministros del hogar como en el Ayuntamiento de Getafe o de Córdoba.

20 Otras medidas llevadas a cabo por administraciones españolas en el ámbito de ayudas por pérdida de empleo son las del Ayuntamiento de Gijón o Valencia; de ayuda a los trabajadores autónomos en el Ayuntamiento de Ponferrada o Daimiel; o aliviar la carga económica en el pago de tasas municipales a familias en situación de vulnerabilidad como en el Ayuntamiento de Estepona o Terrasa.

21 France 24 (12 Agosto 2021). How Spain took the lead on vaccinations against Covid-19. Consultado en <https://www.france24.com/en/live-news/20210812-how-spain-took-the-lead-on-vaccinations-against-covid-19>

22 Gamero, J. (2021). ¿Servirá la experiencia de la pandemia para afrontar el cambio climático? The Conversation, 25 Mayo 2021. <https://theconversation.com/servira-la-experiencia-de-la-pandemia-para-afrontar-el-cambio-climatico-161294>

Y por último, las sociedades han sido capaces de asumir la restricción en el ejercicio de sus derechos fundamentales, como la reclusión en los hogares, en aras del bien común, lo que permite plantear si estas medidas u otras similares que limiten los derechos será necesario aplicarlas ante la emergencia climática y la capacidad de la ciudadanía para asumirlas.

Mecanismos urbanos de protección social ante la emergencia climática

El informe “Ciudades y pandemias: hacia un futuro más justo, verde y equitativo” (UN-Habitat, 2021) aborda estas cuestiones y la transición que deben hacer las ciudades a partir de la experiencia del Covid-19 hacia un futuro más sostenible marcado por la incidencia del cambio climático.

En palabras del Secretario General de la ONU, António Guterres en el prólogo del Informe: “Las ciudades son motores de dinamismo e innovación y pueden ayudarnos a superar los déficits de desarrollo. Pueden encabezar reformas hacia un nuevo contrato social para abordar la pobreza, fortalecer la protección social, restaurar la confianza pública y llegar a las personas marginadas o discriminadas”.

Del mismo modo, estos objetivos se traducen en cuatro ideas fundamentales:

- la necesidad de repensar la forma y la función de la ciudad reconfigurando la morfología y los sistemas urbanos a diferentes escalas, no sólo mejorando su resiliencia ante los efectos de la pandemia;
- la importancia de abordar la pobreza sistémica y la desigualdad en las ciudades mediante intervenciones específicas para mitigar el impacto del Covid-19;
- la reconstrucción de una nueva economía urbana que debe incluir un conjunto de paquetes de ayuda y apoyo económico personalizado para ayudar a empresas y familias con el énfasis en “reconstruir mejor”, promocionando la transición a economías urbanas más ecológicas y equitativas;
- y por último, reconocer una legislación urbana y una gobernanza multinivel cooperativa más integrada y desarrollar marcos institucionales y financieros más flexibles e innovadores.

La importancia de dar forma a un **nuevo enfoque de la protección social en ciudades** es una cuestión que se contempla a lo largo del informe, y se evidencia si se tiene en cuenta la experiencia del Covid-19 y el cada vez mayor aumento de la pobreza de los colectivos más vulnerables ante incidencia climática. Es necesario que algunas de las medidas implementadas durante la pandemia, de carácter temporal y extraordinario, sean permanentes, incidiendo en su carácter transformador a largo plazo, y capaces de fomentar la resiliencia urbana ante el cambio climático. Esto implica continuar expandiendo las garantías sociales a un mayor número de la población urbana, teniendo en cuenta diferentes riesgos asociados como género, edad, etnia, situación migratoria, etc.

La alta concentración de población y pobreza en contextos urbanos ejercerá el rol de amplificador de riesgos al sufrir los impactos del cambio climático, ya fuera por cuestiones físicas o socioeconómicas, lo que exigirá la implementación de políticas públicas de protección social más efectivas. Se consideran a este respecto el desarrollo de pisos de protección social (Recomendación OIT núm. 202), considerados como un conjunto de derechos básicos de seguridad social y transferencias, destinados a ayudar a promover los derechos humanos y apoyar niveles de vida dignos (OIT, 2011). Estas medidas de expansión e implementación de políticas de protección social son fundamentales, en especial si consideramos su variante de pisos de protección socioambiental, definidos por primera vez en la Cumbre de Rio de 2012 (MDS, 2012), y que permitirían aumentar la resiliencia de las comunidades frente a los impactos del clima, además de la promoción del desarrollo sostenible. Es decir, un mecanismo que conectara la protección a las personas con la protección del planeta.²³

Desde esa experiencia podremos articular respuestas más justas, solidarias y sostenibles y que pasan entre otras cuestiones por tener un mejor acceso a las redes de seguridad, los servicios sociales, la vivienda, los suministros o las oportunidades laborales adaptadas a los entornos urbanos. Desde esta perspectiva, los medios de vida sostenibles y las medidas de protección social tienen un papel vital que desempeñar para garantizar la resiliencia y la recuperación urbana. De hecho, los entornos urbanos representan unas de las fronteras más críticas y estratégicas para la protección social en especial bajo el contexto de la emergencia climática.

El suministro eléctrico como derecho ante la emergencia climática

Las carencias de suministro eléctrico que tendrán los habitantes más pobres y vulnerables de las ciudades ante el cambio climático nos recuerdan que la pobreza energética es parte del problema de desigualdad que enfrentan esas poblaciones. El precio de la energía, influido también por el declive de los combustibles fósiles, está llevando a reforzar la lógica acaparadora del sistema económico capitalista imperante, lo que incide en la desigualdad en el acceso a esos suministros y el aumento de la vulnerabilidad de los grupos más desfavorecidos.

Sin embargo, es necesario recordar que para mantener la resiliencia y la salud pública ante el aumento de las situaciones de degradación social urbana vinculadas al cambio climático, el suministro de energía surge como factor crítico, ya que es fundamental en el proceso de suministrar agua potable, alimentos, transporte, saneamiento, comunicaciones o atención médica, entre otros. Esta cuestión implica que el derecho a la energía debería garantizarse de forma universal y estable ante crisis entrelazadas de salud, clima o energía y que aumentan en su intensidad. Se entiende, por tanto, la necesidad de integrar el derecho al suministro energético dentro de esas nuevas estructuras de protección social (Primc y Slabe-Erker, 2020), además de acompañar esos procesos con el desarrollo de energías verdes, renovables y la consecución de un mayor nivel de autosuficiencia por parte de las comunidades.

²³ El debate sobre la importancia de los mecanismos de protección social para hacer frente a los impactos del cambio climático tiene un largo recorrido en los últimos años. Me permito mencionar mi trabajo de tesis doctoral donde vinculaba estos mecanismos con las migraciones climáticas (Gameró, 2014), así como otros informes recientes al respecto (Aleksandrova, 2019 y Costella et al, 2021).

Mantener la cohesión social y fomentar la participación ante la emergencia climática

Es en las ciudades donde vive la mayor parte de la población mundial y en donde van a ir de la mano el aumento de la población y el aumento de la pobreza. La mayor incidencia del Covid-19 en barrios urbanos, es un ejemplo reciente sobre como los riesgos pueden llegar a aumentar en zonas con mayor densidad y pobreza, reflejándose en el aumento del malestar social, las protestas o la propagación de la violencia. Sin embargo, y frente a esa capacidad del cambio climático de debilitar y poner al límite nuestros sistemas sociales, políticos y económicos, esos entornos urbanos más desfavorecidos tienen la capacidad de generar redes de solidaridad, intercambiar bienes y ser fábricas de ideas ante la adversidad.

Pero para alcanzar estos objetivos surge la necesidad de establecer un nuevo contrato social centrado en mantener el bienestar y los derechos ante la crisis climática y reducir inequidades, prejuicios, discriminación y exclusión. La solidaridad debe ser un valor reconocido, pero también combatir la cultura del privilegio que cada vez tiene mayor arraigo en muchas sociedades y ciudades.²⁴ Si queremos, además, que las ciudades sean elementos fundamentales en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y en la lucha contra el cambio climático, debemos apostar por ampliar las capacidades y mejorar la educación, la salud y el acceso a las tecnologías en barrios e individuos vulnerables y desfavorecidos.

La respuesta ante la emergencia climática en las ciudades va a requerir que todos sus habitantes sean capaces de aplicar sus saberes y capacidades en la búsqueda de medidas innovadoras e imaginativas, pero también traumáticas y disruptivas, lo que implica capitalizar el conocimiento, redes e infraestructuras de todos los grupos que forman la ciudad (privilegiados y marginados). Esa participación debe aplicarse igualmente en el ámbito de las decisiones que deben abarcar a toda la ciudadanía. Las Asambleas Ciudadanas por el Clima son un ejemplo del desarrollo de conceptos como democracia deliberativa, entendidos como procedimientos de toma de decisiones colectivas, que incluyen el rediseño institucional y la participación activa de aquellos que están potencialmente afectados por esas decisiones.²⁵

Estas iniciativas ya existen en diversos países, regiones y ciudades, siendo mucho más que foros de participación. Las Asambleas son una forma de canalizar el interés y la necesidad por parte de la ciudadanía de entender, intervenir en el debate y generar respuestas ante los crecientes impactos del cambio climático. Pero también, es un vehículo para integrar y hacer partícipes de las decisiones a los grupos marginados y vulnerables que a priori deberían estar excluidos de una toma de decisiones que va a afectar a todos.

Algunas reflexiones finales

El futuro de la humanidad ante el cambio climático depende en parte de la capacidad de las ciudades para avanzar en reducir sus emisiones y hacer frente a sus impactos. Muchas ciudades han sido capaces de responder con medidas que han aumentado la protección y resiliencia ciudadana durante la pandemia, y es a partir de esa experiencia inicial desde

24 Bárcena, A. (13 Febrero 2018). Hay que terminar con la cultura del privilegio. Consultado en <https://news.un.org/es/story/2018/02/1426952>

25 Ajuriaguerra Escudero, M.A. (2021). Asambleas ciudadanas para el clima: ¿por qué son fundamentales? The Conversation, 7 de Julio 2021. Consultado en <https://theconversation.com/asambleas-ciudadanas-para-el-clima-por-que-son-fundamentales-161910>

donde podemos extraer aprendizajes, en especial a partir de una idea: la forma en que salgamos de esta crisis y protejamos a los más vulnerables por parte de los entornos urbanos, tendrá mucho que ver con la forma en que gestionemos la emergencia climática.

Porque de eso se trata si lo que queremos es mantener la cohesión social, equidad y solidaridad de nuestra sociedad ante la emergencia climática. No va lo uno sin lo otro. Solo podremos hacer frente a los impactos del cambio climático si respondemos de forma unida y solidaria como sociedad. En este sentido, y ante la incidencia del cambio climático sobre las ciudades y sus poblaciones más vulnerables, esas medidas deben ser permanentes y dirigidas a fomentar la resiliencia urbana tanto en lo social como en lo medioambiental. Evidentemente, todavía queda mucho por aprender sobre cómo poner en funcionamiento las redes de seguridad en los entornos urbanos. Sin embargo, el mantenimiento y mejora de medidas de acceso a alimentos, agua o suministros energéticos es fundamental. De forma general, estas medidas implican el desarrollo de sistemas de protección social avanzados y adaptados a la realidad de los entornos urbanos, capaces de asegurar unos niveles de vida dignos.

Esos derechos socioeconómicos deben ir acompañados de unos derechos civiles y políticos adaptados a la nueva realidad climática, donde las estructuras de democracia deliberativa (Dryzek y Nyemeyer, 2019) como las Asambleas Ciudadanas por el Clima permitan la participación y la optimización de las habilidades y saberes de todos los que forman parte de la ciudad. De fondo, surge el establecimiento de un nuevo contrato social que, adaptado a las realidades de las ciudades, permita implementar medidas que permitan reconocer y hacer frente a una realidad - incierta pero alarmante - como es el cambio climático.

GUILLERMO SANTOS - CIUDADANÍAS SOCIO-TÉCNICAS: APUNTES CONCEPTUALES Y EVIDENCIAS PARA UNA RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES EN EL MARCO DE LA CRISIS DE COVID-19

La crisis de Covid-19 como problema socio-técnico

La pandemia causada por la irrupción del Covid-19 a principios del año 2020 provocó una crisis sanitaria y social a nivel mundial sin precedentes. Desde su irrupción en diciembre de 2019 todos los niveles del funcionamiento de la vida social se vieron afectados: salud, educación y trabajo fueron algunos de los espacios de interacción social que se vieron afectados por la pandemia y que obligaron a las ciudadanías a nuevas y complejas adecuaciones. Como afirmaba el historiador George Mosse para referirse a las ruinas causadas por la Primera Guerra Mundial, “todas las certezas se disuelven”. Esta crisis de Covid-19 no es una excepción.

Y especialmente en la Argentina, donde la pandemia de Covid-19 afectó con especial dramatismo. A los efectos provocados por el coronavirus debemos agregar una situación de crisis económica y social que viene afectando a la población argentina desde hace ya varios años. Sólo a modo ilustrativo, durante el primer semestre del año 2020 la pobreza en Argentina había alcanzado al 40,9% de la población. Tan solo entre los años 2019 y 2020, 2,5

millones de argentinos y argentinas se convirtieron en nuevos pobres.²⁶ Son imprescindibles entonces, nuevos enfoques y nuevas perspectivas para pensar soluciones sostenibles e inclusivas. La perspectiva socio-técnica puede constituir un aporte en este sentido.²⁷

Todas las tecnologías son políticas

Contra lo que normalmente se afirma desde el sentido común, ninguna tecnología es neutral. Algunas participan activamente en dinámicas de concentración de poder, de apropiación de la riqueza, de sustento material de órdenes sociales verticales, de generación de riesgos y daños ambientales, de exclusión. Otras, en cambio, favorecen la democratización del poder, la distribución equitativa de la riqueza, el acceso comunitario a bienes y servicios, la apertura de los procesos decisorios, la minimización de los riesgos ambientales y la preservación del hábitat. Las tecnologías son construcciones sociales tanto como las sociedades son construcciones tecnológicas (Thomas, Fressoli, y Santos, 2012).

Así, la generación y resolución de las problemáticas de pobreza, exclusión social, riesgo ambiental y marginalidad en el marco de la crisis de Covid-19, no pueden ser analizadas sin tener en cuenta la dimensión tecnológica: producción de alimentos, vivienda, transporte, energía, acceso a conocimientos y bienes culturales, ambiente y organización social resultan incomprensibles en ausencia de dinámicas socio-técnicas que permitan la generación de nuevas formas de ciudadanía - más inclusivas, más democráticas.

Sin embargo, la reflexión sobre la relación entre tecnologías, derechos y necesidades en las estrategias de desarrollo inclusivo sustentable ha sido escasamente abordada en América Latina. Y esta crisis, aunque planteada en términos dramáticos, constituye una oportunidad para pensar en “ciudadanía socio-técnicas” como formas de superación de la crisis provocada por el Covid-19. Porque la democracia misma es impensable en ausencia de procesos de inclusión social: participación efectiva en los procesos de toma de decisiones, distribución equitativa de bienes y servicios, derechos de acceso igualitario a esos mismos bienes y servicios, pluralidad de posiciones, diversidad cultural. Todo esto implican las “ciudadanía socio-técnicas”.

Pero ¿cómo construir estrategias de desarrollo inclusivo y sostenibles sin conocer la base material de las relaciones sociales? ¿Cómo concebir un futuro deseable para el país, la región y el planeta – y prevenir los no-deseables – sin entender la relación entre tecnología, desarrollo y democracia? Tal vez dos ejemplos permitan ilustrar las características y alcances de la propuesta socio-técnica.

Dos casos de ciudadanía socio-técnicas en Buenos Aires

- **Programa “El barrio cuida al barrio”**

El programa “El barrio cuida al barrio” es un programa que comenzó a ser implementado en los barrios populares de Buenos Aires en el año 2020. Consiste en la instalación de postas comunitarias en los accesos de los barrios para la promoción de medidas de prevención

26 Véase: <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2020/10/197-DT-PS-Impacto-social-del-COVID-19-en-Argentina.-D%C3%ADaz-Langou-Kessler...-1.pdf>

27 Para una descripción más detallada de la perspectiva socio-técnica se recomienda consultar Thomas (2008).

ante el Covid-19 y para trabajar en medidas de cuidado, de autocuidado, de higienización de las manos, del uso del tapabocas, de desinfección, etc. Estas postas comunitarias se sostienen con promotoras y promotores, que forman parte de diversas organizaciones políticas y sociales y que son, a la vez, vecinos y vecinas de los diferentes barrios. Los y las promotores/as también recorren el barrio, acompañados/as de profesionales sanitarios/as y funcionarios/as de gobierno, con el objetivo de hacer relevamientos y alertas tempranas de situaciones de vulnerabilidad y marginalidad, como por ejemplo casos positivos de Covid-19, facilitar el acceso a vacunas, identificar casos de deserción escolar, falta de nutrición, violencia de género, consumos problemáticos, etc. A su vez colaboran con la atención a niños, niñas, ancianos y ancianas.

Como afirma la directora general del programa: "Todas las personas tenemos derecho a acceder a cuidados, en este caso en el nivel de la salud, y estos cuidados deben resolverse en comunidad".²⁸ La viabilidad de este programa se debe a la sencillez del sistema, la capacitación y evaluación continuada de la experiencia a lo largo de sus diferentes etapas (diseño, implementación en territorio, capacitación, evaluación) y al apoyo político recibido desde el gobierno nacional y desde los gobiernos municipales. Pero fundamentalmente, debido a que cada implementación es diseñada de acuerdo a las particulares condiciones de localización de cada barrio.

• Plan de Concientización Ambiental

Otro de los ejemplos que permiten entender mejor una dinámica problema-solución socio-técnica lo constituye el "Plan de concientización ambiental". Este plan es un proyecto llevado adelante por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y el sindicato de trabajadores y trabajadoras de edificios (SUTERH) a partir del año 2021. El objetivo es promover una cultura ambiental basada en prácticas sustentables, a través de la capacitación y trabajo conjunto de los/as docentes de la universidad y los/las encargados/as de edificios, para que puedan convertirse en nuevos/as dinamizadores/as de una cultura ambiental y sustentable. Específicamente, el plan prevé la capacitación conjunta de docentes y trabajadores/as de edificios en diversas temáticas ambientales, entre ellas el uso racional y eficiente de la energía eléctrica, el agua, la gestión ambiental de residuos sólidos y aquellos provenientes de aparatos eléctricos y electrónicos y en temas de economía circular.

El plan tiene como característica central que no se trata de una simple capacitación de sujetos sociales, sino que se propone el diseño e implementación de una metodología participativa que permite generar conocimientos y saberes co-construidos entre el mundo académico, el mundo del trabajo y la ciudadanía, - nuevamente, una ciudadanía socio-técnica. El carácter innovador y socio-técnico de este plan se vincula con la generación de capacidades de resolución de problemas sistémicos (antes que a la resolución de déficits puntuales).

Ambos ejemplos reseñados apuntan a la generación de dinámicas locales de intervención social y de construcción de conocimientos socio-técnicamente adecuados.

²⁸ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-barrio-cuida-al-barrio-frente-la-pandemia-del-covid-19>

Sistemas tecnológicos sociales como caminos hacia la recuperación sostenible

Sirva como aporte las siguientes derivaciones teórico-conceptuales directamente referidas a las formas de concebir e implementar soluciones socio-técnicas en términos de sistemas tecnológicos sociales:

- **Procesos de co-construcción de tecnologías, conocimientos y sociedades:** Las trayectorias de desarrollo e implementación de soluciones integrales y sostenibles para la crisis del Covid-19 implican, al mismo tiempo, cambios en los grupos sociales relevantes vinculados (trabajadores/as, usuarios/as, diseñadores/as, policy makers, etc.) así como en los contextos regulatorios y sus significados. Ninguna solución funciona fuera de una configuración socio-técnica, históricamente situada.
- **Todas las sociedades son tecnológicas:** Toda cultura es tecnológica al mismo tiempo que toda tecnología constituye una expresión cultural. La inclusión de las culturas locales de los usuarios finales, de las personas, es absolutamente relevante en la dinámica de construcción de “ciudadanías socio-técnicas”. Esto implica registrar el potencial aprovechamiento de los conocimientos locales (codificados y tácitos), en combinación con otros conocimientos (codificados y tácitos) generados en terceras culturas.

En definitiva, las tecnologías orientadas a la resolución de problemas sociales no funcionan simplemente porque resuelven un problema puntual, sino porque consiguen insertarse como causas eficientes en la generación de procesos de cambio tecnológico y social. Las tecnologías orientadas a la resolución de problemas sociales son concebidas para participar activamente en procesos de cambio socio-político, socio-económico y socio-cultural. Constituyen una base material de afirmaciones y sanciones destinada a promover el desarrollo socio-económico y sustentar procesos de democratización (Thomas, Fressoli, y Santos, 2012).

Al abordar las relaciones problema-solución en términos socio-técnicos como un complejo proceso de co-construcción, se configura, en la práctica, una visión sistémica, donde difícilmente exista una solución puntual para un problema puntual. Por el contrario, esta visión sistémica posibilita la aparición de una nueva forma de concebir soluciones socio-técnicas. Los ejemplos reseñados muestran que todo sistema tecnológico se afirma interactuando solidariamente con otros sistemas, desplegando ventajas de inclusión en los marcos tecnológicos, economías de escala, compatibilidad y retroalimentación. El desarrollo de Sistemas Tecnológicos Sociales en dinámicas socio-técnicas heterogéneas puede implicar obvias ventajas: inclusión, trabajo, mejor calidad de vida.

Al fin y al cabo, el destino de nuestras sociedades, la estabilización y profundización de nuestras democracias, la ampliación del espacio público, la producción de los bienes públicos, la sostenibilidad del ambiente, la superación de la crisis de Covid-19 y la construcción del futuro de la región dependen, probablemente, de la adecuada concepción de estrategias de desarrollo basadas en la aplicación de Sistemas Tecnológicos Sociales. No como una forma de minimizar los efectos de la exclusión de los pobres, sino como una forma de viabilizar la inclusión de todos en un futuro posible.

5. Sesión 5 (26 Agosto 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE A FAVOR DE GRUPOS SOCIALMENTE MINORIZADOS / POBLACIÓN MIGRANTE

Enlace para video grabado de sesión:
<https://www.youtube.com/watch?v=7YRDT-fVYo8w&t=59s>

A. INTRODUCCIÓN

Incorporar un enfoque de género para comprender las consecuencias económicas y sociales de la pandemia es crucial, pero también lo es reflexionar desde la óptica de otro grupo socialmente minorizado como son las personas migrantes. Una vez que se han abierto espacios para dialogar sobre la recuperación y reconfiguración educacional, económica y urbana, pasamos a incluir en nuestra serie de conferencias magistrales unas reflexiones sobre las particularidades de las poblaciones migrantes, especialmente porque en este periodo de pandemia, los flujos migratorios han estado marcados por la singularidad de unas fronteras que se han solidificado e instrumentalizado con fines políticos.

Los ponentes invitados para esta sesión dieron cuenta de estas realidades: Abbdel Camargo, Catedrático CONACYT comisionado a El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Unidad Tapachula, Chiapas, México, concentró su mirada en los sistemas de movilidad de América Latina y el Caribe. En concreto, indagó en la utilización de la crisis sanitaria como una oportunidad para revestir las fronteras, endureciendo la regulación migratoria y debilitando la protección de los derechos humanos.

Al igual que el primer experto, Francisco Javier Moreno Fuentes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) de Madrid, constató un aumento en la estigmatización de la población de origen inmigrante por asociación a la propagación de la enfermedad. Pero, además, el investigador indagó en cómo la población migrante en Europa ha sufrido de manera más directa las consecuencias económicas y las dificultades para acogerse a los programas de alivio. En esta línea, el diálogo birregional asentó la situación que viven poblaciones migrantes en la Unión Europea y América Latina y el Caribe para, desde ahí, enfatizar la necesidad de políticas de reconstrucción y recuperación que incorporen a estas poblaciones y detengan los discursos excluyentes.

B. PONENTES



Abbdel Camargo es Catedrático CONACYT comisionado a El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Unidad Tapachula, Chiapas, México. Colabora dentro del Grupo de Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos. Doctor en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF); cuenta con una especialidad en Políticas Públicas. Su formación como antropólogo la obtuvo en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Ha sido Investigador Asociado en el COLEF donde se especializó en los estudios sobre frontera. Ha sido consultor especializado en temas de migración en diversos organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros. Ha sido docente en universidades públicas y privadas. Fue coordinador del Área de Estudios e Investigación del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM). Es miembro del Colectivo Ustedes Somos Nosotros. Es miembro de redes internacionales sobre temas de migración y asilo. Productor del documento visual “Cipotes, patojos y bichos: migrantes y refugiados en México”; y colaborador de un documental que pertenece al acervo de cine indígena de la UNESCO. Es miembro del Consejo Asesor del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba en Tapachula, Chiapas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con un posdoctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus líneas de interés son los estudios sobre frontera, los procesos étnicos, la memoria de las migraciones y procesos corporales.



Francisco Javier Moreno Fuentes es Científico Titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC). Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense, Máster en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March, Máster en Política Social por la LSE y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Entre julio de 2018 y septiembre de 2019, fue subdirector del Alto Comisionado Español contra la pobreza infantil. Ha sido miembro de la Red Europea de Política Social (ESPN) de expertos independientes en protección e

inclusión social de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea entre 2014 y 2018, y nuevamente desde enero de 2020. Ha ocupado puestos de visitante en instituciones internacionales (Harvard, Sciences-Po Paris), y ha impartido clases de grado y de postgrado (Universitat de Barcelona, CEPEL-Université de Montpellier, Universitat Pompeu Fabra). Es autor o coautor de 9 libros, 14 artículos en revistas Scopus, 22 artículos en otras revistas revisadas por pares y 36 capítulos en libros editados relacionados con sus áreas de especialización. Sus principales áreas de interés son el análisis comparativo de políticas públicas, con especial atención a la inmigración, los regímenes de bienestar, la sanidad, el género y las políticas urbanas.

C. PONENCIAS

ABBDEL CAMARGO: GOBIERNO PANDÉMICO DE LAS FRONTERAS: ANÁLISIS Y PRONÓSTICOS DE LAS SECUELAS DEL TIEMPO DE PANDEMIA EN LAS MIGRACIONES E (IN)MOVILIDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El año 2020 ha implicado profundas transformaciones en los aspectos esenciales de la vida privada y social de las personas en todo el orbe por efecto de la pandemia del Covid-19. En términos de movilidad humana, es posible empezar a dimensionar los impactos en los diferentes campos de los procesos que viven estas personas en las diversas regiones en que se desarrollan los movimientos poblacionales. De manera general, se puede identificar que es este un tiempo donde se ha exacerbado el control social y de limitaciones impuestas a la movilidad humana, donde hay una reconfiguración del sentido de las fronteras y dónde se tiende a normalizar la virtualidad de las relaciones sociales.

En este contexto, **la frontera vuelve a tener un papel preponderante en tanto mecanismo de ordenación y jerarquización de las diferencias, pues posibilita la reafirmación de los campos de autoafirmación identitaria y la exacerbación de lo diferente.** La frontera posibilita la distribución jerarquizada y estigmatizada de la libertad del movimiento de las personas en el mundo, a partir de las identificaciones nacionales y el relato de soberanía de las naciones. Estamos en presencia de la emergencia de procesos, desarrollos tecnológicos, programas y acciones gubernamentales para la gestión de la movilidad en el mundo, donde la frontera se configura como un filtro regulador y a la vez selectivo de los flujos poblacionales a nivel global. Este proceso se basa en la clasificación y control de los flujos migratorios que permiten crear ordenamientos raciales, culturales y del orden biosocial. Este último recurso de lo biosocial, se ha recrudecido en este tiempo pandémico pues **a las personas migrantes se les ubica como amenaza y riesgo al ser posibles portadores del virus**, con cuerpos que ya vienen enfermos y contaminados desde los lugares de origen. Así, se asume que el mal proviene – siempre – del exterior. La noción de pureza – interna – se contrasta con el sentido contaminante proveniente de lo externo, lo que facilita el desarrollo de políticas de control, rechazo o expulsión de estas poblaciones. De ahí que haya que atender a la noción de riesgo y amenaza como un discurso y practica de la gobernanza global a través de la noción del riesgo sanitario.

En el contexto actual aparece un orden fronterizo que añade, a su relato dominante, las nociones de salud y enfermedad, contaminación y pureza que con motivo de la pandemia del SARS-COV2 (Covid-19) se ha implantado en el mundo. Ello jerarquiza las diferencias por cuestiones culturales, raciales, sanitarias, de fenotipo y de procedencia nacional. El mal viene del fuera, del exterior. Como decía Margulis: “El extranjero viene a iluminar nuestro lado más oscuro”.

Esta división y fragmentación del mundo desarrolla una ideología fragmentada respecto a las culturas y pueblos que se encuentran en movimiento: los sentimientos xenófobos respecto a que el emigrante representa la amenaza o el mito de que los países del norte global están siendo invadidos por hordas de migrantes, delincuentes y violadores, recruta las condiciones en que estas personas realizan su viaje. “Todo lo malo proviene de fuera y atenta contra el orden y la pureza que tenemos dentro”, señaló el Presidente Trump

en un mitin político. **Para frenar esta “amenaza” se establecieron varios mecanismos de excepción para el tratamiento de las poblaciones migrantes en los Estados Unidos: se crearon campos de detención de tipo formal como informal; se ampliaron las estancias provisionales y se incrementaron los procesos de revisión migratoria.** Al término del día, ello implica el establecimiento de esquemas de detención y control de las poblaciones, que degradan al otro basado en la implementación del miedo y de una gobernanza global a la movilidad que es a su vez “restringida” y selectiva.

La pandemia está exacerbando todo este cuerpo ideológico de la segregación y el rechazo, por lo que se ha establecido lo que podemos llamar como “un tiempo de frontera” porque **transitamos de los procesos de movilidad y tránsito de personas al de la (in)movilidad y control de las poblaciones.** Este tiempo se establece como un proceso de gestión del movimiento bajo el argumento de la defensa y el control. Son territorios amplios en la geografía de la región, a la que se puede llegar, pero de la que no se sale o se puede mover. Son procesos sustentados en el atrapamiento de las poblaciones.

Así transitamos de la concepción de frontera rígida, en tanto determinante de la soberanía de los Estados, hacia procesos de “fronterización”, donde los espacios aledaños a las líneas divisorias internacionales se están moviendo y replicando de diversas formas al interior de los países y de sus derivaciones regionales.

En este contexto, al referirnos a la persona “migrante” entramos a un campo que apunta a la extranjería, por tanto, de la delimitación de pertenencia sustentada en un nacionalismo y a la construcción del Estado. Es básicamente un ejercicio de re-presentación. Y es que representar al otro, a alguien, implica una relación de poder; implica un ordenamiento del mundo, pues representar implica ubicar al “otro” darle sentido, formarlo, hacerlo, crear su existencia. Para ello, se utiliza el uso retórico del migrante como invasor, la creación de narrativas de miedo y riesgo diseminadas a través de redes sociales, discursos políticos y medios de comunicación. En ese sentido, no es el migrante el que se ubica, sino el que es ubicado. No es el migrante el que tiene capacidad de habla, pues aún con esfuerzo no tendrá escucha. Por eso, en este contexto, el tema de la representación es el tema de la ostentación de poder.

Representaciones sobre el otro, el diferente, el ajeno, el exótico, el atrasado, el jornalero, el migrante, - todos seres reciclables y desechables. Representaciones de los migrantes diferenciados por contingentes: mujeres, familias, menores no acompañados, - todos/as ubicados/as como potencializadores/as de diversas crisis humanitarias.

Un argumento es que estas condicionantes que median las relaciones sociales entre los de dentro y los de afuera, los que son y los que no son, se basan también en la creación de una serie de mecanismos discursivos y prácticos que dan cuerpo a una narrativa y a un ordenamiento político que gira alrededor de un régimen que, en migración, ha fomentado una lógica basada en la noción de “expulsión” (Sassen, 2014). Expulsión subjetiva de campos concretos del ordenamiento del mundo, y expulsión práctica de los territorios y espacios donde se lleva a cabo la formulación de la vida. Expulsiones donde personas, pueblos, dinámicas y tradiciones son relegadas tanto de espacios concretos como del orden socioeconómico preestablecido por un sistema de acumulación cada vez más extremo basado en el extractivismo y en un sentido orientado al disciplinamiento, tanto de la naturaleza como de la mano de obra.

Se trata a fin de cuentas de un esquema de ordenamiento de los territorios donde la migración es inducida a través de la expropiación, la circularidad, la rotación, la racialización y el carácter irregular de la presencia de las personas en otros sitios; lo que permite entender la creación de un dispositivo discursivo y práctico que fomenta lo que podremos llamar la construcción cultural del rechazo como parte del funcionamiento de los núcleos de representación sobre la que se forja la mirada sobre el migrante.

La formación del corredor migratorio en la región compuesta entre Centro y Norteamérica, tuvo que establecer una diferenciación regional y entre países, primero en un sentido geográfico y a la vez económico, donde se ordenó a la región entre países del norte y del sur, entre desarrollados y subdesarrollados, pero también en un sentido ideológico, entre progreso y atraso, entre civilización y barbarie. Para “escalar” los países del sur han tenido que realizar reajustes locales en su economía interna (a partir de su reestructuración neoliberal), donde un peso sobresaliente ha tenido el impulso de tratados comerciales, la refinanciación de las deudas locales, la intensificación de mecanismos de integración regional, el fortalecimiento de las oligarquías locales, y el injerto de grupos que ejercen complejas formas de violencia sobre los territorios; dando como resultado dinámicas migratorias articuladas en forma de subsistemas que se vinculan a través de la oferta y demanda, los discursos desarrollistas y la integración regional.

Incluso organismos internacionales abonan a este discurso señalando la necesidad de incorporar a las comunidades periféricas mediante sistemas de subcontratación temporales (agricultura por contrato), empresas de participación conjunta, los vínculos empresariales entre las cadenas del agro-negocio, las cooperativas de pequeños productores, y los programas de trabajo temporal impulsados en la región. Son los viejos esquemas del desarrollismo industrial que se alinean a las necesidades de la reproducción del capital, bajo el argumento de ofrecer ventajas para la construcción de infraestructura, transferencia de tecnología, estímulos a la innovación, incremento de la productividad, generación de empleos, dinamismo del desarrollo local y estímulo al crecimiento. Todo eso se engrana con el relato de la representación del migrante que este tiempo nos muestra.

En este esquema, la mano de obra de los países ofertantes ha sido sometida a sistemas de movilidad forzada debido a la instalación de industrias extractivas en sus territorios, la falta de oportunidades productivas y a la presencia de grupos del crimen organizado, quedando engullida bajo esquemas de trabajo forzoso como la mita, el peonaje, la encomienda, la esclavitud moderna y un creciente sentido del desarraigo (Sassen, 1993). Expulsiones que no son espontáneas, sino producidas a través de una serie de instrumentos normativos, mecanismos institucionales imbricados y una narrativa que se enfoca en justificar dichos instrumentos a través de nociones desarrollistas enfocadas a “llevar” el progreso a los pueblos, la modernidad económica y los valores democráticos. En el fondo, lo que se esconde es el correlato de posiciones coloniales, fincadas en el racismo, el nativismo y la noción de ilegalidad.

Este tiempo nos invita a establecer un entramado ideológico que posibilita la instauración de una “fábrica de migraciones”, es decir, ese complejo del capital institucional, basado en políticas depredadoras de diversos recursos, - entre ellos los humanos -, que promueven la movilidad y el desarraigo y que, desde hace al menos dos décadas, ha generado un conjunto de prácticas y discursos que, al racializar a cierto tipo de perfiles específicos de

migrantes, han generado lógicas de expulsión a través de la deportación, la criminalización y el racismo. Esta “fábrica de migraciones” se ha dinamizado en los sistemas laborales de movilidad poblacional existentes, donde a través del esquema de racionalidad económica se expolian territorios, recursos y cuerpos.

Así, el racismo, y más concretamente su derivación práctica a través del racialismo, forma uno de los pilares de la geocultura del sistema mundial actual. Pues a la hora de racionalizar la depredación colonial y la desigualdad política, el grupo dominante, es decir, el grupo primordial, el nativo, “los que ya estaban”, inventan los mitos y estereotipos que camuflan ideológicamente la opresión y la explotación. Es así como los Estados liberales y multiculturales como EE.UU. y Canadá respectivamente, que son ilustrados y progresistas (más el segundo que el primero) tenían que justificar la fragosa contradicción de la institución de la esclavitud africana, el exterminio de las poblaciones nativoamericanas, o la explotación indiscriminada de tierras y culturas que el expansionismo, el imperialismo y la globalización han generado notablemente.

Así, más que el racismo, el prejuicio racial es inseparable de la trata de esclavos del siglo XVI y hasta el siglo XIX, pero también lo es de la implementación de los programas de trabajo temporal actuales, o los discursos violentos y descalificadores de los supremacistas que formulan leyes, dominan los medios tecnológicos o gobiernan países. Son ellos los que generan discursos, fijan ideas e instauran narrativas sobre el otro, basadas en la oscuridad del desprecio, el temor o el odio. Funcionan como emisores de juicios de valor, y estereotipos al señalar:

- Migrantes que no se integran,
- Migrantes que abusan de los bienes públicos,
- Migrantes violentos, que roban y matan,
- Migrantes indeseables...que describe la gran contradicción liberal en migración: Pedimos trabajadores y nos llegaron personas.

Por ello, el tema de la representación es un tema político.

Así, en este tiempo el gobierno pandémico de las fronteras exacerba el nacionalismo al considerar que el riesgo y la enfermedad provienen del exterior; también establece una ideología del control y el rechazo de ciertos perfiles poblacionales por razones sanitarias, lo que ha normalizado el confinamiento cuasi obligado en ciertos países con la implementación de toques de queda en varios países y ciudades; **se ha endurecido el control de las fronteras, con cierres inmediatos u parciales; o se han contenido u reprimido a aquellas poblaciones que han sido expulsadas de sus lugares de origen; se han cancelado o detenido los procesos iniciados de regulación migratoria, y del sistema de asilo y refugio internacional; se han incrementado los procesos de detención y deportación de las poblaciones; se han debilitado los sistemas de protección de los derechos humanos y de atención a personas en tránsito, como albergues u organizaciones solidarias.**

Este ejercicio pretende dar cuenta de esta nueva realidad en los sistemas de movilidad en la región a fin de realizar un primer balance y análisis sobre los efectos que los procesos y acciones gubernamentales han tenido en las migraciones y las (in)movilidades poblacionales en la región a partir de una pandemia global, la cual ha evidenciado las fracturas que como sociedad global aun padecemos.

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES: IMPACTO DE COVID-19 EN LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN EUROPA Y PERSPECTIVAS FUTURAS EN EL PERIODO POSTPANDEMIA

Introducción

La representación de las personas migrantes como “vectores de enfermedades” constituye uno de los estereotipos más recurrentes en torno al fenómeno de la migración. Durante la actual pandemia ocasionada por el Covid-19, no faltan ejemplos de narrativas que, sin evidencia que las respalde, han intentado establecer un vínculo entre la inmigración y este virus. Si bien la referencia al “país de origen” de la persona no es indicativa de la existencia de una asociación entre la inmigración y la difusión de la enfermedad per se, lo que esa información revela es la mayor vulnerabilidad de las personas inmigrantes a los efectos directos e indirectos del Covid-19. En las páginas que siguen, se pasa revista a estos factores, así como a las principales medidas adoptadas en materia de inmigración y atención sanitaria por distintos países europeos para abordarlos, concluyendo con unas breves reflexiones respecto al caso español.

Determinantes de la salud e inmigración en un contexto de pandemia

La posibilidad de adoptar conductas preventivas contra el virus, de recibir atención sanitaria adecuada y de hacer frente a los impactos económicos, sociales y psicológicos de la pandemia puede verse directamente afectada por distintos factores socioeconómicos, culturales e institucionales, esto es, los llamados «determinantes sociales de la salud» (Marmot, 2005). Aunque algunos de estos factores pueden ser compartidos por la población autóctona, los patrones de vulnerabilidad específicos de las personas inmigrantes se sitúan en las intersecciones de clase, etnicidad y estatus legal (Ingleby, 2012). La literatura especializada ha acreditado ampliamente los efectos perniciosos de las situaciones de exclusión económica sobre el estado de salud de las poblaciones, así como en el incremento de los riesgos de mortalidad prematura futura (Lynch y Smith, 2005). En este sentido, **las precarias condiciones de vida sufridas en muchos hogares de origen inmigrante se manifiestan en tasas superiores de morbilidad entre dichos colectivos, situación sin duda agravada por las barreras de acceso a los servicios sanitarios a las que con frecuencia se enfrentan (Nazroo, 2003).**

Si bien estos factores contribuyen en buena medida a explicar las diferencias – y las desigualdades – en el estado de salud de diferentes grupos de población, en el contexto de la actual crisis provocada por el Covid-19, estos aspectos han demostrado ser particularmente críticos (Guadagno, 2020). Estos colectivos suelen vivir en hogares con **mayor grado de hacinamiento**, donde resulta extremadamente difícil respetar la distancia social y otras prácticas básicas de prevención como el autoaislamiento en caso de enfermedad. Asimismo, muchos de estos grupos se enfrentan a **barreras lingüísticas y culturales respecto a sus sociedades de acogida, así como a un limitado conocimiento del contexto de recepción**, lo que puede resultar en un acceso insuficiente a la atención sanitaria, sobre todo a las actuaciones de naturaleza preventiva. Finalmente, **las personas inmigrantes, especialmente aquellas que se encuentran en situación irregular o tienen visados de corta duración, no gozan de los mismos derechos de acceso a la atención sanitaria pública** que los autóctonos, mientras que los seguros sanitarios privados no suelen cubrir los problemas de salud derivados de una epidemia.

Inmigración, salud y Covid-19 en Europa: un breve panorama

Desde el comienzo de la propagación del Covid-19 en los primeros meses de 2020, la importancia de proteger la salud de las personas migrantes ha sido ampliamente reconocida. Garantizar que todas ellas, independientemente de su situación administrativa en la sociedad en la que residen, tengan acceso a la atención sanitaria ha sido identificada como una condición necesaria para responder de manera eficaz a la pandemia (Orcutt et al, 2020). En ese sentido, un buen número de organismos internacionales tales como la Oficina Regional para Europa de la OMS o el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC, por sus siglas en inglés) han publicado una serie de recomendaciones para que los gobiernos respondan de manera rápida y eficaz a las necesidades específicas de la población inmigrante frente a la enfermedad y sus consecuencias (WHO, 2020; ECDC, 2020), subrayando la necesidad de:

- garantizar el acceso de todas las personas inmigrantes a las medidas nacionales de prevención, diagnóstico y contención del virus;
- asegurar que las estrategias y planes nacionales de prevención, diagnóstico y control de contagios presten atención específica a las necesidades de las personas migrantes;
- prever medidas específicas para llegar a los grupos más vulnerables y marginalizados de la población.

Desafortunadamente, las fuentes disponibles hasta la fecha limitan el alcance del análisis de las medidas adoptadas en el ámbito de la inmigración y la atención sanitaria en los distintos países europeos. Mientras que existen bases de datos dedicadas a las estrategias desarrolladas para hacer frente al Covid-19 en general, y en determinados ámbitos de políticas en particular (por ejemplo, en el sector del cuidado de las personas mayores, por el gran impacto del SARS-COV-19 en este segmento de la población), a día de hoy no disponemos de una recopilación sistemática de las intervenciones específicamente referidas a la gestión del nexo entre población inmigrante y sistemas sanitarios en el conjunto de los países europeos en el contexto generado por la pandemia. Por consiguiente, esta sección ofrece, a modo de ilustración de las iniciativas diseñadas y aplicadas al efecto, un panorama necesariamente sintético y limitado de determinadas medidas adoptadas para algunos países.²⁹

Por una parte, **distintos países europeos han adoptado medidas específicas para reducir el impacto de las restricciones a la movilidad ocasionadas por el Covid-19, interviniendo principalmente sobre los criterios que definen el estatus administrativo de los inmigrantes.** Entre ellas, podemos incluir las prórrogas en los permisos de residencia para las personas extranjeras en situación regular (adoptadas por ejemplo en Francia, Portugal y, como se verá después, también en España) o, en menor medida, las “regularizaciones” de inmigrantes en situación irregular (Italia) o de grupos pendientes de regularización/verificación de su solicitud de protección internacional (Portugal).

Por otro lado, **se ha prestado menor atención a la adopción de medidas en materia sanitaria para reducir las vulnerabilidades de los grupos inmigrantes frente al Covid-19.** Los planes de prevención y contingencia adoptados hacen generalmente referencia a “perso-

²⁹ Informes sobre Alemania, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido, disponibles en: Lancet Migration, Situational and policy briefs: Covid-19 and migration. Consultado en <https://www.migrationandhealth.org/migration-covid19-briefs>.

nas vulnerables”, sin identificar medidas especialmente dirigidas a los diferentes grupos de inmigrantes y sus vulnerabilidades específicas. Cuando estas existen, se trata principalmente de indicaciones relativas a las medidas a adoptar en los centros de extranjeros – sean estos de acogida o de internamiento – y, en menor medida, a la difusión de información en distintos idiomas.

Un ejemplo de respuesta proactiva al tema de la particular vulnerabilidad de la población inmigrante ante el Covid-19 lo representa claramente el caso de Portugal. En ese país, las autoridades no se limitaron a desarrollar **una estrategia de comunicación para acercar la información preventiva básica a las poblaciones de origen inmigrante**. También abordaron el tema de las barreras formales e informales a la materialización del acceso al sistema sanitario público para aquellos colectivos en situación administrativa más precaria, emitiendo **instrucciones precisas a las instituciones sanitarias para que evitasen toda forma de limitación del acceso a la atención sanitaria**. De igual modo, **pusieron en marcha iniciativas de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil para garantizar su colaboración en la aplicación de las medidas epidemiológicas preventivas, de seguimiento de casos de contagios y de tratamiento entre las poblaciones de origen inmigrante**.

España ha sido uno de los países europeos más severamente afectados por el virus SARS-COV-2. Más allá de las diferencias metodológicas de los distintos países a la hora de reportar el impacto de la pandemia, España ha mostrado cifras significativamente elevadas, tanto en número de contagios como de fallecimientos. Al igual que en el resto de los países, los fallecimientos relacionados con el Covid-19 en España se concentran fundamentalmente en las personas de mayor edad debido principalmente a la especial vulnerabilidad de este colectivo en el que es frecuente encontrar problemas de inmunidad, enfermedades crónicas y degenerativas, comorbilidades y altos niveles de dependencia.

Por la propia composición demográfica de las poblaciones de origen inmigrante residentes en España (entre las que las personas mayores de 65 años constituyen una proporción significativamente menor que entre la población autóctona), no es previsible encontrar una sobrerrepresentación de extranjeros entre los fallecidos. Sin embargo, entre el conjunto de contagiados, y dada la mayor concentración de infecciones entre la población con niveles de renta más bajos, no resulta aventurado plantear la hipótesis de que las poblaciones de origen inmigrante estén siendo afectadas de un modo particularmente intenso por la pandemia. Hasta la fecha, no existen datos desagregados sobre esta cuestión para el conjunto del país; sin embargo, a principios de octubre de 2020, la Dirección General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid dio a conocer el dato de que entre los contagiados en esta región desde el inicio de la pandemia había un 36,8% de nacidos fuera de España.³⁰ Las pautas de segregación residencial existentes en Madrid, por las cuales las poblaciones con ingresos más bajos se concentran en los distritos del sur de la ciudad, han llevado a una incidencia de la enfermedad significativamente más elevada en estas zonas, que son lógicamente las mismas en las que se concentra buena parte de la población de origen inmigrante.

Los brotes que, desde el verano de 2020, han afectado a personas trabajadoras agrícolas en diversas regiones españolas han estado con frecuencia vinculados a las condiciones

³⁰ Comunidad de Madrid. Informe epidemiológico vigilancia de Covid-19, semana 40. Consultado en https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/sanidad/epid/informe_epidemiologico_semanal_covid.pdf.

de vida y de trabajo entre los colectivos de temporeros más vulnerables, la gran mayoría de los cuales son de origen inmigrante y se encuentran en situación administrativa precaria. La existencia de nichos de trabajo informal, vinculados a las campañas de recogida de diversos cultivos a lo largo y ancho de la geografía española (por ejemplo, en Murcia, Aragón, Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Navarra y La Rioja), ha actuado como vector de expansión del virus a través de la movilidad de los/las trabajadores/as temporales en busca de empleo. Las condiciones de gran precariedad en las que sobreviven estos grupos en las poblaciones a las que llegan en busca de empleo facilitan los contagios y dificultan el tratamiento de la enfermedad y la prevención de su expansión, al resultar sumamente complejo aplicar las cuarentenas y realizar un seguimiento adecuado de los contactos de una población, por definición, extremadamente móvil.

En lo relativo a las personas en situación administrativa irregular, y a pesar de las múltiples peticiones de intervención en ese ámbito por parte de distintos actores (tales como «Yo Sí Sanidad Universal», Médicos del Mundo o la Comisión Española de Ayuda al Refugiado -CEAR), a finales de septiembre de 2020, el Congreso rechazó la Proposición No de Ley (PNL) presentada por el recientemente creado movimiento “Regularización Ya”, a través de la cual se solicitaba – entre otras medidas – la regularización de las personas en situación administrativa precaria en el país. Al explicar su posición ante esta PNL, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) invocó la imposibilidad de adoptar tal medida debido a los límites definidos por la propia legislación española que prohíbe la implementación de regularizaciones generalizadas, mientras que otros partidos contrarios a una medida de esta naturaleza (Partido Popular y VOX, esencialmente) justificaron su posición invocando el supuesto “efecto llamada” que, según ellos, la adopción de tal medida implicaría.

Consideraciones finales

Tras pasar revista brevemente a la situación de la población de origen inmigrante en relación con la crisis ocasionada por el Covid-19 en distintos países europeos, y específicamente en España, resulta evidente la escasa consideración prestada a este grupo por parte de las autoridades sanitarias. Poco se ha hecho para reducir las vulnerabilidades de los grupos inmigrantes frente al Covid-19 y para eliminar las barreras institucionales, organizativas y administrativas que dificultan el acceso a las medidas de prevención, diagnóstico y contención del virus en un contexto de crisis sanitaria. En buen número de países, las personas migrantes han sido reconocidas como esenciales para responder a la pandemia garantizando la producción y provisión de bienes y servicios básicos en los sectores de agricultura, transporte público, logística y limpieza, así como en los sectores social y sanitario. En lugar de reaccionar con un reforzamiento de las dinámicas de cierre de fronteras, se debería reconocer la centralidad de estos colectivos: si no desde una perspectiva de derechos humanos, sí al menos desde una perspectiva utilitarista y de salud pública.

6. Sesión 6 (9 Septiembre 2021): RECUPERACIÓN SUSTENTABLE DE LOS SISTEMAS DE SALUD PÚBLICA

Enlace para video grabado de sesión:
<https://www.youtube.com/watch?v=t8xLtt-NcRms>

A. INTRODUCCIÓN

El análisis generado a través de las conferencias previas han permitido observar problemas estructurales económicos, sociales, educativos y culturales, así como los discursos sobre “el otro” que afectan la gobernanza de las fronteras y las políticas hacia poblaciones migrantes en ambas regiones, pero también las oportunidades que existen, por ejemplo, en implementar innovaciones curriculares en el ámbito educativo, soluciones socio-técnicas en ciudades y estrategias integrando la equidad de género, para avanzar hacia una recuperación integral que fortalezca nuestras sociedades y nuestros ecosistemas. Sin embargo, esta serie no hubiese sido completa sin una mirada específica a los sistemas de salud pública, sobre los cuales ha caído una carga inmensa de esta pandemia.

Por ende, para esta última sesión, invitamos a dos ponentes especializadas en la temática: Paula Caffarena, Directora del Centro de Investigación y Documentación (CIDOC) de la Facultad de Humanidades y Comunicaciones en la Universidad Finis Terrae de Santiago de Chile, ofreció una contextualización histórica de las pandemias. Su análisis identificó cómo se comprendían y luchaban contra las enfermedades en las sociedades pasadas dando claves para nuestro presente y futuro.

Sabrina Montante, asesora principal del Instituto Superiore di Sanità (ISS) en Italia, aportó una perspectiva centrada en la Unión Europea. En concreto compartió las experiencias y lecciones aprendidas del proyecto TO REACH, financiado por la Comisión Europea (2016-2021) y destinado a establecer un programa europeo conjunto de investigación e innovación sobre los servicios y sistemas sanitarios.

B. PONENTES



Paula Caffarena Barcenilla es Doctora en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus investigaciones se han centrado en la historia de la salud pública en Chile, especializándose en la relación entre Estado, salud y sociedad y en el estudio de las epidemias. Es autora de "Viruela y Vacuna. Difusión y circulación de una práctica médica" (Universitaria, 2016). Ha publicado artículos académicos sobre historia de la salud y sobre el periodo de independencia en Chile e Hispanoamérica. Ha impartido clases de Historia de Chile y América durante el siglo XIX así como Seminarios de

Investigación en la Universidad Finis Terrae. Actualmente es investigadora y directora de CIDOC, además de profesora de la Escuela de Historia de la Universidad Finis Terrae.



Sabrina Montante es asesora principal de políticas de la UE en el Instituto Superiore di Sanità (ISS) desde 2016. Es miembro del equipo de coordinación del proyecto de la UE TO REACH. Desde enero de 2014, ha sido Jefa de Asuntos de la UE y profesora de Política y Programas de Salud de la UE en la Università Cattolica del Sacro Cuore. Sabrina Montante tiene más de diez años de experiencia en políticas públicas, gobernanza multinivel y gestión en el sector sanitario. Ha trabajado con organizaciones internacionales y de la UE, entidades de investigación y oficinas nacionales y regionales. Sabrina es

licenciada en Derecho por la Universidad de Bolonia y tiene un certificado de posgrado en gestión de proyectos por la Universidad de Boston. Actualmente estudia Salud Pública en la London School of Hygiene and Tropical Medicine.

C. PONENCIAS

PAULA CAFFARENA: EPIDEMIAS Y SALUD PÚBLICA. UNA MIRADA DESDE LA HISTORIA

La pandemia del Covid-19 ha despertado un nuevo interés por la historia de la salud. La aplicación de procedimientos de emergencia, como las cuarentenas y los cordones sanitarios para frenar su avance, nos recuerda que las medidas de contagio y aislamiento tienen una larga historia. Más allá de los cambios y avances en el campo de la medicina, la reducción de la movilidad y el contacto entre las personas siempre ha sido necesario para evitar la propagación de cualquier infección. En este sentido, revisar la historia de las epidemias, nos permite ofrecer un relato contextualizado de éstas que, en definitiva, nos permitirá establecer una relación entre nuestro presente y nuestro pasado.

Hablamos de una epidemia cuando una enfermedad ataca a un gran número de personas en un mismo lugar y durante un mismo tiempo. Éstas han acompañado a la huma-

nidad desde tiempos inmemoriales, y, las huellas y registros que han dejado nos han permitido construir relatos de cómo las enfermedades han afectado a la población.

Desde el siglo XVIII y hasta mediados del siglo XX, aumentaron notoriamente los registros de epidemias como la viruela, el cólera, la poliomielitis, la escarlatina y también de influenza. Más allá de las causas biológicas que explican el desarrollo de dichas epidemias, mirar el fenómeno desde una perspectiva histórica, nos conduce a preguntarnos: ¿Qué factores influyeron en la llegada de estas epidemias? ¿Qué estrategias se utilizaron para enfrentar las crisis provocadas por la llegada de alguna epidemia? ¿Qué medidas sanitarias se implementaron? ¿Qué nos dice lo anterior, de la forma en que se comprendían las enfermedades y los principales obstáculos que las sociedades pasadas experimentaron?

Miradas en su conjunto, cada una de estas enfermedades que tuvieron un carácter epidémico, nos muestra aquellos factores que incidieron en su propagación. La viruela, hoy erradicada, fue una enfermedad viral cuya letalidad fluctuaba entre el 20% y el 30%, vio intensificada su propagación a partir de la conquista de nuevos territorios desde el siglo XVI y también de la fuerte ampliación de las rutas comerciales durante el siglo XVIII. La escarlatina, enfermedad de origen bacteriano cuya letalidad fluctuó entre el 15% y el 25%, vio aumentar su incidencia junto a la intensificación de los procesos de urbanización en el siglo XIX y que, en la mayoría de los casos, carecían de mínimas condiciones de higiene. El cólera, por su parte, fue conocido como la enfermedad de la pobreza y fue responsable de que algunos centros urbanos perdieran hasta el 5% de su población. La poliomielitis, cuyo carácter epidémico comenzó a manifestarse desde fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, causó serios estragos en la población infantil.

Por último, la influenza, cuya letalidad en 1918 fluctuó entre el 10% y el 20%, no solo se convirtió en un hito histórico por las vidas que cobró, cuyas cifras oscilan entre 45 y 100 millones de personas, sino también porque su “huella trastocó profundamente parte de los conocimientos adquiridos por toda la medicina moderna que en el siglo XIX simbolizó científica y socialmente el ideal del progreso, cuyos avances fueron realmente efectivos en el combate de epidemias históricas. La pandemia de 1918 tiró por el suelo esa imagen épica, y contribuyó a incrementar la sensación de crisis que se instaló en el seno de muchas sociedades occidentales a partir de la Gran Guerra”.³¹

¿Qué hicieron, entonces, las sociedades pasadas para enfrentar las epidemias? A lo largo de la historia, una serie de tratamientos médicos se pusieron en marcha para enfrentar las enfermedades. Lejos de paralizarse frente a sus embates, **las sociedades pasadas se valieron de los conocimientos médicos disponibles y propusieron el uso de medicinas, sangrías, medidas de aislamientos y otras técnicas médicas que permitieran frenar el avance de alguna enfermedad. Entre éstos, (en el periodo anterior a la difusión de la teoría de los gérmenes), el higienismo y la vacunación tomaron protagonismo**, pues fueron medidas preventivas promovidas desde el Estado.

El Higienismo, en tanto paradigma médico, si bien comenzó a configurarse desde fines del siglo XVIII, durante el siglo XIX se transformó “en un método de intervención sanitaria y social que pretendió conocer y controlar los factores ambientales, sociales y morales

31 López, M., & Beltrán, M. (2013). Chile entre pandemias: la influenza de 1918, globalización y la nueva medicina. Revista chilena de infectología, 30(2), 206-215.

asociados a los problemas de salud pública, generados a partir de los procesos de industrialización y urbanización de las sociedades europeas...".³⁴ En función de lo anterior, los médicos de la época comenzaron a construir un relato que estrechaba el vínculo entre la urbanización y el advenimiento de ciertas epidemias. Tal fue el caso del doctor Guillermo Blest, quien aludía a lo anterior diferenciando la vida urbana y rural: "Estrechas calles no le privan de respirar libremente el aire atmosférico: ni aguas detenidas perturban con sus nocivos y pestíferos vapores el tranquilo y puro curso de su sangre. Tales son las delicias del campo, tales las causas que proporcionan salud y larga vida a sus habitantes".³⁵

Del mismo modo, el doctor Blest podía establecer que si bien muchas de las enfermedades que afectaban a la población no distinguían por condición social, "sufren más enfermedades los pobres que aquellos que pueden con el dinero, guardar mejor sus casas de los rigores del invierno, sin contrariar al mismo tiempo su salubridad".³⁶ De este modo, el higienismo se constituyó tanto en un sustento de ideas teóricas que permitió explicar el origen de determinadas enfermedades, como también en la base para el diseño e implementación de medidas que permitieran su control.

También durante el siglo XIX, la vacunación cumplió en papel importante en el diseño de medidas preventivas para enfrentar la viruela. Al ser la única vacuna que en ese momento se tenía disponible, los esfuerzos de las autoridades sanitarias se concentraron en su difusión. Junto a ello, es importante destacar que desde que comenzó a usarse la vacunación para enfrentar la viruela, hubo conciencia de la necesidad que ésta fuera universal. Así lo planteó Jean Moreau de la Sarthe, quien, a los pocos años de haberse iniciado el proceso de difusión de la vacuna, señalaba que "el único medio que tenemos en nuestro poder para aniquilar esta enfermedad es la vacunación que hecha universal equivaldría con corta diferencia a la total extirpación de las viruelas".³⁷

Conclusiones

¿Qué nos dice la historia de la salud respecto a las epidemias y a cómo enfrentarlas? Una mirada histórica respecto a las epidemias que afectaron a la población entre el siglo XVIII y los primeros años del siglo XX, nos muestra que hubo tres factores claves en la propagación: la intensificación de rutas comerciales, el consecuente aumento en la movilidad de las personas y el incremento en los procesos de urbanización, que, en la mayoría de los casos, ocurrieron cuando aun no existía una infraestructura urbana adecuada y acorde a la normativa higiénica que se consideraba mínima para evitar la propagación de las enfermedades. Desde este punto de vista, ¿qué nos puede decir la historia de la salud respecto a crisis de Covid-19 y a los caminos para una recuperación sostenible?

En primer término, la historia de la salud nos recuerda que toda epidemia ocurre en un contexto determinado y el peso de ese contexto es clave tanto para entender el origen de la enfermedad como las posibilidades que tenemos para enfrentarla. Desde esta perspectiva, en una pandemia como la que hoy vivimos, podría ser relevante considerar que muchas

34 Martin, J. (2015). El higienismo y la noción de contagio. El caso de la sífilis en los Anales de la Universidad de Chile. *Intus Legere Historia*, 9(1), 69-86.

35 Blest, G. (1828). Ensayo sobre las causas más comunes y activas de las enfermedades que se padecen en Santiago de Chile con indicaciones de los mejores medios para evitar su destructora influencia. Santiago: Imprenta de R. Rengifo.

36 Ibid.

37 Moreau de la Sarthe, J. (1801). *Traité historique et pratique de la vaccine, qui contient le précis et les résultats des observations et des expériences sur la vaccine*. Paris: Bernard.

epidemias coexisten, en función de las circunstancias y efectos locales que la enfermedad tiene en cada lugar. Junto a lo anterior, la historia de la salud hace entender la importancia del análisis multidimensional. Existe una importante corriente historiográfica, la historia cultural de la enfermedad, que nos recuerda que ésta es mucho más que un hecho biológico causado por un virus o una bacteria es también un hecho cultural y, como tal, cargado de significado, de las propias interpretaciones que le otorga la sociedad en que ocurre.

SABRINA MONTANTE: EL PROYECTO TO REACH Y SU CONTRIBUCIÓN PARA UNA ASOCIACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS SANITARIOS Y ASISTENCIALES

Aunque la presión sobre los sistemas sanitarios y asistenciales ha aumentado drásticamente en toda Europa y en el mundo con el estallido de la pandemia del Covid-19, la crisis actual también ha puesto de manifiesto retos preexistentes en Europa como la necesidad de repensar y rediseñar los servicios en un esfuerzo por introducir la innovación a todos los niveles. **Los sistemas de salud europeos comparten contextos como el apoyo a la innovación médica y tecnológica y el contexto legal, financiero, político y científico.** Estos retos y contextos comunes podrían – en el caso ideal – ofrecer la posibilidad de un aprendizaje compartido, **pero aún nos enfrentamos al reto de comprender mejor cómo una innovación de servicios y políticas en un entorno pueden tener éxito en otro.**

La emergencia del Covid-19 ha demostrado claramente la complejidad e interconexión de nuestros sistemas sanitarios y asistenciales y ha puesto de manifiesto lo difícil que es introducir cambios - y luego gestionarlos adecuadamente - en un entorno que evoluciona tan rápidamente. Este ha sido el punto de partida de TO REACH.³⁶ El viaje comenzó en 2013 con el artículo "Health systems and policy research in Europe: Horizon 2020" publicado en The Lancet. Esta investigación mostraba el todavía escaso espacio que se otorgaba a la investigación en los sistemas y servicios de salud - en comparación con la investigación biomédica - y la necesidad de cambiar eso. Sobre todo, porque la investigación en sistemas (y servicios) de salud es un campo multidisciplinar de la investigación sanitaria necesario para "trasladar" mejor la innovación biomédica a los usuarios finales: la ciudadanía. La Comisión Europea y los Estados miembros tomaron conciencia de esta realidad y decidieron incluir acciones específicas en el programa Horizonte Europa para abordar esta cuestión.

TO REACH fue un proyecto de Acción de Coordinación y Apoyo (CSA) financiado por la Comisión Europea en 2016 y finalizado en mayo de 2021 que, ya antes de la crisis actual, había contribuido fuertemente al debate europeo sobre la necesidad de más acciones de investigación e innovación en toda la UE (y fuera de ella) que apoyen las complejas transformaciones de los sistemas sanitarios y asistenciales y la aplicación de soluciones innovadoras. En este sentido, el objetivo general de TO REACH era sentar las bases para establecer un programa europeo conjunto de investigación e innovación sobre los servicios y sistemas sanitarios que pudiera contribuir a su resiliencia, eficacia, equidad, accesibilidad, sostenibilidad y exhaustividad. TO REACH creó un verdadero avance en este campo, movilizándolo a los actores de la financiación de la I+D+I, a los Ministerios de Salud, a las Instituciones de Salud Pública y a la Comunidad de Investigación e Innovación.

³⁶ Véase página del programa: <https://to-reach.eu/>

El proyecto acaba de finalizarse, pero los marcos conceptuales pertinentes desarrollados en estos años apoyan ahora el trabajo hacia un futuro programa: Asociación para la Transformación de los Sistemas Sanitarios y Asistenciales. Un futuro programa conjunto será beneficioso y contribuirá al menos a tres fines:

- Una perspectiva política, al ayudar a los y las responsables de la toma de decisiones a tomar la dirección correcta;
- Una perspectiva de financiación, para alinear los recursos limitados y evitar la duplicación;
- Una perspectiva científica, al ayudar a la Comisión Europea, a los Estados miembros y a los/las investigadores/as a incorporar de la mejor manera posible este elemento de prestación en los diseños de investigaciones transnacionales.

La agenda de TO REACH para la investigación de los servicios y sistemas de salud se componía principalmente de dos partes importantes. El enfoque era (a) la necesidad de identificar nuevas soluciones capaces de responder a los crecientes desafíos y de (b) comprender y predecir si dichas soluciones pueden aplicarse y transferirse eficazmente en otros entornos.

En cuanto a los resultados del mapeo y las consultas del proyecto TO REACH, se constató que la prioridad general es transformar los sistemas de atención orientada a la enfermedad y centrada en el paciente en una atención centrada en la persona y la población. Esto requiere la integración de todos los sectores sanitarios y la integración más allá de los límites tradicionales (atención social, salud laboral, prevención). Las implicaciones para el desarrollo de los servicios serían:

- **Se deberían desarrollar los cuidados de larga duración para satisfacer las necesidades futuras.**
- **Los hospitales tendrían que desarrollar nuevas funciones, tareas y estructuras organizativas.**
- **Los servicios integrados requerirían una atención primaria fuerte.**
- **La atención a la salud mental debería reforzarse.**

De acuerdo con esto, se identificaron las siguientes áreas como instrumentales: recursos humanos adecuados, combinación de habilidades, roles y tareas de los profesionales de la salud; tecnología de la información y la comunicación adecuada integrada en los servicios centrados en las personas; mejora de la calidad y mejores formas de medirla; y lograr una mejor financiación y una buena gobernanza.

El aprendizaje de TO REACH es una de las iniciativas europeas en las que se basa la próxima Asociación para la Transformación de los Sistemas Sanitarios y Asistenciales (inglés: Partnership on Transforming Health and Care Systems - THCS). Otras como el Programa AAL³⁷ o la Iniciativa Conjunta "Más años, mejores vidas"³⁸ (inglés: el Joint Programming "More Years, Better Lives") también han aportado experiencias y resultados clave para el THCS. La visión común del THCS es sentar las bases para proporcionar servicios sanitarios y asistenciales de alta calidad, equitativamente accesibles, que promuevan la salud y sean resistentes, a precios asequibles para toda la ciudadanía europea, de una forma viable para las finanzas públicas. Se trata de una asociación cofinanciada que comenzará en enero de 2023 con una duración de 7 años cuya finalidad será avanzar en la transición hacia sistemas sanitarios y asistenciales innovadores y de alta calidad centrados en las personas.

³⁷ Véase página del programa: <http://www.aal-europe.eu/>

³⁸ Véase página del programa: <https://jp-demographic.eu/>

REFERENCIAS

Referencias – Dulce Baptista

- Aguerreve, G., & Cruz Aguayo, Y.** (2021, May 27). *Cómo conectar a las mujeres con las nuevas oportunidades de empleo?* Web Blog Factor Trabajo. Retrieved from <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/como-conectar-a-las-mujeres-con-nuevas-oportunidades-de-empleo/>
- Alfonso, M., Baptista, D., & Ibararán, P.** (2021, April 21). *Apostarle a la economía verde para recuperar el empleo perdido.* Web Blog Factor Trabajo. Retrieved from <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/economia-verde-para-recuperar-el-empleo/>
- Azuara Herrera, O. et al** (2020). *The future of work in Latin America and the Caribbean: How can technology facilitate job recovery after Covid-19?* Series of articles on the future of work. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Bustelo, M., Suaya, A. & Viollaz, M.** (2019). *The future of work in Latin America and the Caribbean. What will the labor market be like for women?*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Facebook/OECD/World Bank** (2020). *The Future of Business Survey.* Retrieved from <https://dataforgood.fb.com/global-state-of-smb>
- IMF** (2020a). *Outlook for Latin America and the Caribbean: An intensifying pandemic.* Retrieved from <https://blogs.imf.org/2020/06/26/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic/>
- IMF** (2020b). *Policy Responses to Covid-19.* Retrieved from <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-Covid-19>
- IDB Gender and Diversity Division** (2017). *Gender and Diversity Sector Framework Document* (GN-2008-5). Washington DC.: Inter-American Development Bank.
- IDB** (2021). *IDB Vision 2025.* Washington, DC.: Inter-American Development Bank.
- IDB** (2021a). *¿Cómo conectar a las mujeres con nuevas oportunidades de empleo?* Web Blog Factor Trabajo. Retrieved from <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/como-conectar-a-las-mujeres-con-nuevas-oportunidades-de-empleo/>
- IDB** (2021b). *Labor Sector Framework Document* (GN-2741-9). Washington, DC.: Inter-American Development Bank.
- IDB** (2021c). *Employment Action Framework with a Gender Perspective* (GN-3057). Washington, DC.: Inter-American Development Bank.
- Iturriza, A.** (2021). *Creación de empleo verde en el contexto de la transición hacia economías descarbonizadas y resilientes. El caso de Ecuador. Informe de consultoría no publicado.*

Saget, C., Vogt-Schilb, A., & Luu, T. (2020). *Jobs in a net-zero emissions future in Latin America and the Caribbean*.

Sanchez, A., & Torres, B. (2020). *Una recuperación verde y justa en América Latina y el Caribe: una perspectiva desde el mundo del trabajo*. Regional technical note. ILO Labour Overview in Times of Covid-19.

World Bank (2020). *Gender dimension of the Covid-19 pandemic*. Policy Note. Washington, D.C.: World Bank.

Referencias - Jesus Marcos Gamero

Aleksandrova, M. (2019). *Social Protection as a Tool to Address Slow Onset Climate Events: Emerging Issues for Research and Policy*. Bonn: German Development Institute.

Costella, C., et al (2021). *Social protection and climate change: scaling up ambition*. *Social Protection Approaches to Covid-19 Expert Advice Service (SPACE)*. United Kingdom: DAI Global UK Ltd.

Dryzek, J.S., & Niemeyer, S. (2019). *Deliberative democracy and climate governance*. *Nat Hum Behav* 3, 411–413.

Gamero, J. (2014). *Las migraciones humanas inducidas por el cambio climático como un fenómeno multicausal: la respuesta desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de protección social*. Tesis Doctoral defendida el 3 de octubre de 2014. Universidad Carlos III de Madrid.

Gamero, J. (2018). *Cambio climático, migración, conflicto y pobreza: el caso de Siria*. *Revista Tiempo de Paz*, N° 128. Movimiento por la paz, el desarme y la libertad (MPDL).

IPCC (2021). *Summary for Policymakers*. In *Masson-Delmotte, V., et al (Eds.). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. In print.

MDS (2012). *Piso de Protección Socio ambiental: Ideales para debate en el Rio+20*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

OIT (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Primc K. & Slabe-Erker R. (2020). *Social policy or energy policy? Time to reconsider energy poverty policies*. *Energy Sustain Dev*. 2020 (55): 32–36.

Rosenzweig, C. et al. (2018). *The Future We Don't Want: How Climate Change Could Impact the World's Greatest Cities*. *Urban Climate Change Research Network (UCCRN) Technical Report*.

UN-Habitat (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*. United Nations Habitat Program.

Referencias - Guillermo Santos

Thomas, H., Fressoli, M. & Santos, G. (2012). *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Thomas, H., & Buch, A. (2008). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Referencias - Abddel Camargo

Sassen, S. (1993). *La movilidad del trabajo y del capital: Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo*. España: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social Editores.

Sassen, S. (2014). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

Referencias - Francisco Javier Moreno Fuentes

ECDC (2020). *Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (Covid-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom*. Stockholm: ECDC. Retrieved from <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidance-prevention-control-migrant-refugee-centres>

Guadagno, L. (2020). *Migrants and the Covid-19 pandemic: An initial analysis*. Geneva: International Organization for Migration. Retrieved from <https://publications.iom.int/books/mrs-no-60-migrants-and-covid-19-pandemic-initial-analysis>

Ingleby, D. (2012). *Ethnicity, Migration and the 'Social Determinants of Health' Agenda*. *Psychosocial Intervention*, 21(3), 331-341.

Lynch, J., & Davey Smith, G. (2005). *A life course approach to chronic disease epidemiology*. *American Review of Public Health*, 26, 1-35.

Marmot, M. (2005). *Social determinants of health inequalities*. *The Lancet*, 365(1.104), 1.099-1.104.

Nazroo, J.Y. (2003). *The Structuring of Ethnic Inequalities in Health: Economic Position, Racial Discrimination, and Racism*. *American Review of Public Health*, vol. 93(2), 277-284.

Orcutt, M. et al. (2020). *Global call to action for inclusion of migrants and refugees in the Covid-19 response*. *The Lancet*, 395(10.235), 1.482-1.483.

WHO (2020). *Interim guidance for refugee and migrant health in relation to Covid-19 in the WHO European Region*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. Retrieved from <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/publications/2020/interim-guidance-for-refugee-and-migrant-health-in-relation-to-covid-19-in-the-who-european-region-25-march-2020-produced-by-the-who-european-region>

