



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 8 • Número 1 • mayo 2021

Vol. 8 / N° 1

## Artículos

---

Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia  
*Geoffrey Pleyers*

COVID-19 y desigualdades en América Latina: ¿revés de fortuna?  
*Vera Chiodi*

La enfermedad ya me conoce: la historia de Doña Irma,  
una sanadora kichwa en tiempos de COVID-19  
*Susana Anda Basabe y Patricio Trujillo Montalvo*

Reflexiones sobre el COVID-19 en Ecuador:  
la salud pública y el Sistema Nacional de Salud  
*Fernando Sacoto*

Aportes de enfoques clínicos en las ciencias sociales.  
El caso de las violencias traumáticas  
*Thomas Périlleux*

La ruta de las regalías mineras: proyectos estratégicos nacionales  
y tecnologías de gobierno en Ecuador, 2012-2017  
*Andrea Carrión*

La gobernanza de la acción colectiva: un enfoque transdisciplinario  
*Robert Cobbaut y Betty Espinosa*

## Reseñas

---

Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020.  
The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin  
American Oil Exporting Countries  
*Alejandro Hernández-Luís*

Alejandra Santillana Ortiz, Karla Vizuete, Paula Serrano y  
Nora Fernández Mora (Compiladoras). 2021. Economía  
para cambiarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna  
*Vanessa Steffani Bonilla Obando*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 8, Número 1 - mayo 2021



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 8, Número 1, mayo 2021

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2021

1ª. edición: mayo 2021



## Índice

Introducción ..... 5-6

## Artículos

---

**Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia** ..... 9-22  
Geoffrey Pleyers

**COVID-19 y desigualdades en América Latina: ¿revés de fortuna?** ..... 23-29  
Vera Chiodi

**La enfermedad ya me conoce: la historia de Doña Irma,  
una sanadora kichwa en tiempos de COVID-19** ..... 31-56  
Susana Anda Basabe y Patricio Trujillo Montalvo

**Reflexiones sobre el COVID-19 en Ecuador: la salud pública  
y el Sistema Nacional de Salud** ..... 57-64  
Fernando Sacoto

**Aportes de los enfoques clínicos en las ciencias sociales.  
El caso de las violencias traumáticas** ..... 65-76  
Thomas Périlleux

**La ruta de las regalías mineras: proyectos estratégicos nacionales  
y tecnologías de gobierno en Ecuador, 2012-2017** ..... 77-96  
Andrea Carrión

**La gobernanza de la acción colectiva: un enfoque transdisciplinario** ..... 97-151  
Robert Cobbaut y Betty Espinosa

## Reseñas

---

<b>Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries</b> .....	155-159
Alejandro Hernández-Luis	
<b>Alejandra Santillana Ortiz, Karla Vizueté, Paula Serrano y Nora Fernández Mora (Compiladoras). 2021. Economía para cambiarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna</b> .....	160-164
Vanessa Steffani Bonilla Obando	
Política editorial.....	165-168

Artículos



# COVID-19 y desigualdades en América Latina: ¿revés de fortuna?\*

Vera Chiodi\*\*

Recibido: 07/01/2021 - Aceptado: 29/04/2021

Los inicios de la epidemia en América Latina y el Caribe estuvieron marcados por una gran incertidumbre debido a que estos territorios no se vieron muy afectados (a diferencia de Europa y Estados Unidos). También en la región la pandemia generó un polémico debate que animó la escena pública: ¿se debían copiar las políticas restrictivas implementadas en los países centrales fuertemente afectados desde el inicio y en la antípoda de la temporada climática?

A pesar de las medidas implantadas por los diferentes gobiernos, América Latina se convirtió rápidamente en la región más afectada por el COVID-19 a nivel mundial (hasta octubre de 2020, cuando la inversión de las estaciones devolvió a Europa al primer lugar), registrando más de una cuarta parte de los casos y un tercio de las muertes en el mundo, aun cuando en esta zona geográfica reside solo el 9 % de la población mundial. Por tanto, la región está sobrerrepresentada en términos de costes sanitarios y económicos. A lo anterior se añade un aumento incesante del hambre, economías en apuros, desigualdades cada vez más profundas y una temporada de huracanes que se acerca. El hambre y la inseguridad alimentaria pueden generar múltiples conflictos, malestar político y obligar a las familias vulnerables a migrar. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el número total de personas residentes en América Latina y el Caribe que no saben si contarán con un plato de comida en los próximos meses se ha cuadruplicado desde 2019 (PMA 2020).

\* Este artículo fue traducido por Nicolás Larrea Avila. Economista (UBA), maestrando LAGLOBE.

\*\* Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine y Centre de recherche et de Documentation des Amériques ; email vera.chiodi@sorbonne-nouvelle.fr

Figura 1. Campaña de donación (campana de frazadas) del "Comedor La Mascota", a comienzos del invierno, Benavidez, provincia de Buenos Aires.



Foto: Bernardo Pérez, 21 de junio de 2020.

La región está experimentando una crisis sin precedentes del mercado laboral como resultado de la pandemia del COVID-19. La drástica contracción del empleo (34 millones de personas se quedaron sin trabajo), las horas trabajadas y los ingresos explican la reducción del nivel de actividad económica (-9,4 % para 2020). El panorama es aún más preocupante si consideramos que estos efectos han sido desiguales, ya que las mujeres, los jóvenes, los niños, los trabajadores informales (que representan el 80 % de los trabajadores en el cuartil inferior) y los autónomos son los grandes perdedores. El camino de la recuperación, que está emergiendo muy lentamente (y ciertamente con una recuperación asimétrica entre sectores, lo cual agregará más distorsiones), podría ir acompañado de una ampliación de estas brechas.

### La pandemia como efecto acelerador de las desigualdades preexistentes

Aunque la mayoría de los países se esforzaron por implementar rápidamente un conjunto de políticas de apoyo al empleo para evitar la disminución de los ingresos, esta crisis está exacerbando los niveles de desigualdad que existían antes del esta-

lido de la pandemia. Asimismo, esta situación puede dar lugar a un retroceso en el progreso logrado durante las últimas dos décadas en el continente más desigual del mundo. Durante la marea rosa (primera década del siglo XXI), el crecimiento económico impulsado desde el sector externo (vinculado a la disminución de la pobreza y a las desigualdades en la distribución del ingreso) se asoció con una ampliación de la clase media (un avance social significativo, teniendo en cuenta que su tamaño a menudo se ha propuesto como medida de felicidad). En la actualidad la clase media de las naciones de América Latina y el Caribe ha experimentado una pérdida de ingresos mucho mayor que la que sufren los sectores más pobres. Por lo tanto, la recuperación económica dependerá en gran medida de un cambio de tendencia y, en particular, del comportamiento de la clase media con respecto al consumo, ya que los individuos pertenecientes a la clase media suelen ser descritos como aquellos que compran bienes que no necesitan, con dinero que no tienen y para impresionar a personas que no conocen. (Veblen 1978).<sup>1</sup>

Figura 2. Campaña de donación (campaña de frazadas) del “Comedor La Mascota”, a comienzos del invierno, Benavidez, provincia de Buenos Aires.



Foto: Bernardo Pérez, 21 de junio de 2020.

1 Estos comportamientos de los consumidores están asociados en parte a cuellos de botella vinculados al aumento de la demanda de importaciones y a sucesivas crisis de balanza de pagos.

Como se ha demostrado en el caso de la provincia de Buenos Aires, la entrada del virus en muchos de los países de la región estuvo asociada a los grupos más ricos y a sus regresos de viajes en el exterior. La mayoría de los centros de salud se enfrentaron a la falta de un protocolo de prevención claro, sobre todo durante las primeras semanas. Considerando que en el cono sur la estación fría seguiría a la llegada del virus, la región esperaba el pico epidémico a partir de abril. Otra peculiaridad fue la de la cuarentena “comunitaria” en los barrios populares (o “villas”) donde las viviendas se caracterizan por un hacinamiento considerable, que obliga a los residentes a salir con mayor frecuencia al espacio público para acceder a bienes de primera necesidad. Se trata de un confinamiento que no se limita a la vivienda, sino que incluye todo el ámbito del barrio.

### **Una sucesión de eventos negativos (el peor de los mundos)**

Este shock de salud produjo un impacto económico con efectos ya evidentes a corto plazo (más bien centrados en la reducción parcial o total de los ingresos), pero también con consecuencias en un periodo de tiempo mucho mayor. Las secuelas a largo plazo son las más preocupantes, ya que su irreversibilidad es más persistente, puesto que se centran en la acumulación de capital humano (como educación y salud), lo cual actúa directamente sobre la transmisión intergeneracional de desigualdades. Los grupos más pobres y vulnerables están en el centro de esta escena, sin embargo, también se ven perjudicados aquellos que pueden caer por debajo del umbral de pobreza.

Una consecuencia del confinamiento y que se menciona con menos frecuencia es el cierre de las escuelas. La aplicación de esta medida durante un prolongado periodo es una novedad en la historia reciente. El impacto a largo plazo en la educación es una de las principales preocupaciones actuales en estos países. Por un lado, porque que la inversión en educación tiene efectos positivos tanto en la equidad como en el crecimiento, por el otro, debido a que el acceso educativo es diferenciado dependiendo del entorno socioeconómico de los hogares.

Figura 3. Entrada de un comercio en la periferia de Lima, Perú.



Foto: Montaje de Claudio Rinaldi, julio de 2020.

En América Latina, según estimaciones recientes (que incluyen como supuestos que un enfermo por familia equivale a una semana perdida en la escuela a distancia y que un muerto dentro del núcleo familiar puede ser equivalente a tres semanas perdidas en la escuela o al abandono escolar), una jornada escolar en casa puede ser equivalente a una jornada escolar presencial solo si el nivel de formación de los padres les permite ocupar el lugar de los profesores, lo que refuerza la reproducción de desigualdades toda vez que existe una relación directa entre educación de padres e hijos. La transición de la educación formal a la informal (a través de internet o mediante tutores) es muy diferente según los antecedentes socioeconómicos. La principal preocupación para los más pobres de la región es que la probabilidad de terminar la escuela secundaria hoy es equivalente a la de los niños nacidos en la década de los sesenta.

De igual manera, el costo de la inacción<sup>2</sup> para la primera infancia es significativo. Los niveles actuales de inversión y compromiso político a favor de la niñez son subóptimos y se han deteriorado en comparación con el pasado. Los niños menores de cinco años pueden no alcanzar su máximo potencial de desarrollo, lo que da lugar a los denominados procesos de histéresis, o sea, fenómenos que generan efectos

2 La pérdida de productividad a lo largo de la vida producto de la no inversión en el cuidado educativo de los niños.

deletéreos y pérdidas irre recuperables a corto plazo.<sup>3</sup> Uno de los impactos significativos es el cierre o reducción del acceso a programas preescolares, ya que la pandemia podría reducir las tasas de matrícula en jardines de infancia (42,2 % en países de la región con ingresos medios bajos y 14,9 % en aquellos donde se registran ingresos bajos) a cero durante varios meses en muchas naciones de esta zona geográfica. El cierre de los jardines de infancia no es el único factor vinculado a la pandemia que afecta a los niños, también se aprecia un aumento del estrés, la violencia y la pobreza. En Argentina, Brasil, Colombia y México –las cuatro naciones más extensas de la región–, el impacto vuelve a ser muy asimétrico y afecta especialmente a los infantes de familias desfavorecidas. Como resultado, a pesar de las políticas de mitigación, se espera que la desigualdad de oportunidades aumente sustancialmente.

Durante la pandemia, la mayoría de los gobiernos están tratando de romper el círculo vicioso de la pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas, por naturaleza focalizadas, se han vuelto mucho más universales<sup>4</sup> y aun cuando son de gran ayuda, no logran compensar todas las pérdidas y presentan una fuerte heterogeneidad. Brasil cuenta con un sistema social amplio, Argentina también, pero en menor medida, en Colombia la cobertura es relativamente más reducida y México sorprende por su inacción. La gran novedad del capitalismo contemporáneo es el desarrollo de la cobertura social y una paradoja de esta crisis la presenta el contraste que existe entre los casos de Brasil y México. La nación sudamericana brinda asistencia social a 150 millones de personas, situación que a la larga permitirá amortiguar la crisis actual, por lo que es poco probable que la pobreza aumente en el corto plazo como resultado de la pandemia. En el extremo opuesto se encuentra México, puesto que no cuenta con políticas activas para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia en la población y se espera que este país experimente el mayor aumento de la pobreza entre las cuatro naciones que fueron mencionadas anteriormente.

### ¿Del círculo virtuoso al círculo vicioso?

Antes de la aparición de la COVID-19, la región mostraba un buen desempeño en términos de movilidad social (especialmente con el acceso a la educación y la disminución de las *skill premia*). Los trabajos empíricos (López-Calva y Lustig 2010) muestran que la disminución del coeficiente de Gini en las últimas décadas puede

3 El riesgo es que estas personas vulnerables que caen en la pobreza no se recuperen y se vuelvan pobres de forma permanente.

4 Lo que había hecho el gobierno de Macri con el establecimiento de pensiones universales y Andrés Manuel López Obrador unos meses antes del estallido de la epidemia.

explicarse en igual medida por las políticas de protección social y por la reducción de las desigualdades salariales. En ese sentido, la mejora generalizada del acceso a la educación ayudó a reducir las desigualdades en el mercado laboral durante la marea rosa. El escenario pospandemia podría llevarnos al pasado aumentando esta *skill premia*. Según la Oxford Poverty and Human Development Initiative (2020),<sup>5</sup> la pandemia ralentizará o incluso revertirá la tendencia de reducción de la pobreza multidimensional<sup>6</sup> y la devolverá al nivel de hace tres o diez años.

En teoría, la acumulación de capital humano sirve de protección ante las crisis de ingresos y estos, a su vez, pueden proteger el capital humano. Pero la situación actual es tanto más perjudicial puesto que, incluso si en algunos casos se mantienen los ingresos, la pérdida de capital humano es casi irreversible. Muy raramente, la historia económica ha sido testigo de una combinación tan excepcional en la que los efectos a largo plazo de las crisis macroeconómicas se combinan con los efectos de los desastres naturales, como si una profunda crisis macroeconómica fuera acompañada de un terremoto.

Buenos Aires, 7 de enero de 2021

## Referencias bibliográficas

- López-Calva, Luis Felipe, y Nora Claudia Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington DC: Brookings Institution Press.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). 2020. “On Track or Not? Projecting the Global Multidimensional Poverty Index”, julio. <https://ophi.org.uk/rp-58a/>
- PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2020. “El hambre aumenta a medida que aumentan los casos de Covid-19 en América Latina”, 29 de julio. <https://bit.ly/2R6YUqi>
- Veblen, Thorstein. 1978. *Théorie de la classe de loisir*. París: Gallimard.

5 OPHI por sus siglas en inglés.

6 El índice multidimensional incluye condiciones de vida como las vinculadas a la vivienda, pero también variables que describen el nivel de ingresos, educación, tipo de inserción profesional y protección social.