

# Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina

Carlos Maldonado Valera  
María Luisa Marinho  
Claudia Robles

*Editores*



CEPAL



cooperación española

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

**Documentos de Proyectos**

# **Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

**Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina**

**Carlos Maldonado Valera**

**María Luisa Marinho**

**Claudia Robles**

*Editores*



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**



cooperación  
española

Una versión anterior de los trabajos reunidos en este volumen se presentó en el seminario internacional Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago, los días 28 y 29 de mayo de 2019. Su compilación y edición posteriores fueron llevadas a cabo por Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales; María Luisa Marinho, Oficial Asociada de Asuntos Sociales, y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales, todos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del proyecto de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) "Análisis de la situación de la inclusión y la cohesión social en América Latina y el Caribe, a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030". La edición también contó con el apoyo fundamental de Javiera Muñoz, Consultora de la División de Desarrollo Social. Se agradece también la valiosa labor de Isaac Ochoa.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2020/59  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2020  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.20-00057

Esta publicación debe citarse como: C. Maldonado Valera, M. L. Marinho y C. Robles (eds.), Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/59), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

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

## Índice

Prólogo.....	9
<b>Presentación de las contribuciones y su aporte a la discusión en torno a la inclusión y la cohesión social en América Latina.....</b>	<b>11</b>
1. En torno al concepto de inclusión y cohesión social.....	12
2. Desafíos para la cohesión social desde el prisma de la igualdad y la no discriminación en América Latina.....	13
3. Un contexto adverso para la construcción de una cohesión social democrática .....	14
4. Orientaciones de política para la inclusión y la cohesión social .....	16
Bibliografía.....	17
<b>Palabras inaugurales.....</b>	<b>19</b>
Bibliografía.....	23
<b>Presentación inaugural: implementación de la Agenda 2030 ante la desigualdad y los desafíos de la inclusión social y laboral: tendencias y riesgos.....</b>	<b>25</b>
1. Tendencias de la desigualdad y la inclusión social en la región .....	26
2. Multilateralismo y democracia .....	32
3. Cambios políticos y sociales.....	33
4. Riesgos en la implementación de la Agenda 2030.....	33
5. Mensajes finales .....	37
Bibliografía.....	37
<b>I. Abordajes y marcos de análisis sobre inclusión y cohesión social: discusión conceptual .....</b>	<b>39</b>
A. El Proyecto CEPAL-AECID “Análisis de la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social de la Agenda 2030” .....	39
B. La cohesión social democrática como brújula: algunas precisiones y un avance conceptual.....	41
1. Revisión conceptual de la cohesión social.....	41
2. ¿Qué implica la revisión conceptual? .....	44

3.	¿Qué entender por cohesión social democrática?.....	46
4.	Desafíos para la cohesión social democrática en la era de la globalización y la posverdad.....	47
	Bibliografía.....	48
C.	Reflexiones sobre la cohesión social y sus desafíos en América Latina.....	49
1.	La cohesión social en el momento actual.....	49
2.	La cohesión social y su definición en el nuevo contexto global.....	54
3.	La posición de América Latina en torno al debate sobre la cohesión social.....	55
4.	Algunas preocupaciones para el futuro de la cohesión social en el contexto latinoamericano.....	56
	Bibliografía.....	57
D.	Inclusión y cohesión social: nuevas y viejas discusiones.....	58
E.	La promoción de la inclusión a través de la protección social.....	62
	Bibliografía.....	66
F.	Cohesión social en Europa: nuevos y viejos desafíos.....	67
1.	El contexto global actual y los Estados de bienestar europeos.....	67
2.	Algunos indicadores de bienestar en Europa.....	68
3.	Ciudadanía y cohesión social en Europa: fundamentos y financiamiento.....	70
4.	Desafíos presentes y futuros del modelo de cohesión social en Europa.....	75
	Bibliografía.....	76
G.	Cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad: aportes para construir un país próspero y seguro.....	77
1.	La necesidad de un marco de referencia.....	77
2.	Avances y desafíos para El Salvador.....	78
3.	Amenazas a la cohesión social.....	81
4.	Conclusiones.....	81
	Bibliografía.....	82
H.	Cohesión social desde una perspectiva multidimensional.....	83
1.	El desafío de la productividad y la inclusión.....	84
2.	La trampa de la vulnerabilidad.....	87
3.	La trampa institucional.....	89
4.	Reflexiones finales.....	93
	Bibliografía.....	93
<b>II.</b>	<b>Inclusión, cohesión y democracia en América Latina.....</b>	<b>95</b>
A.	Apoyo a la democracia, inclusión y cohesión en América Latina.....	95
1.	Los valores que fundamentan la estructura de poder.....	95
2.	La igualdad ante la ley.....	98
3.	La estructura de poder.....	99
	Bibliografía.....	102
B.	Crisis de la representación política en América Latina y los ciclos pendulares de coaliciones electorales oligárquicas y antisistema.....	103
1.	Fenómenos que reconfiguran la estructura social.....	103
2.	Impactos sobre la política.....	105
	Bibliografía.....	106
C.	Inclusión, cohesión y democracia en América Latina. Comentarios a los aportes de Marta Lagos y Juan Pablo Luna.....	107
	Bibliografía.....	109

<b>III. Desafíos de la medición de la inclusión y la cohesión social en América Latina</b> .....	111
A. Doble inclusión (social y laboral) en América Latina: un ejercicio de medición.....	111
Bibliografía.....	119
B. Panorama sobre la medición de la cohesión social.....	120
1. Aspectos metodológicos de las mediciones.....	120
2. La medición de la cohesión social en la Unión Europea.....	122
3. La cohesión social y el Consejo Europeo.....	124
4. La cohesión social según el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).....	124
5. La cohesión social para el Banco Mundial.....	125
6. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Sistema de las Naciones Unidas.....	126
7. La cohesión social para África del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	126
8. La cohesión social para la Comisión Económica para África.....	127
9. La cohesión social para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007.....	128
10. Reflexiones finales.....	129
Bibliografía.....	130
C. La medición de la pobreza y la inclusión social en el contexto político de la Unión Europea.....	131
1. El contexto legal y político de la Unión Europea.....	131
2. La medición de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea.....	131
3. Evaluando el avance hacia la meta.....	134
4. Discutiendo la información, los indicadores y las herramientas de monitoreo.....	134
5. Conclusiones.....	138
Bibliografía.....	138
<b>IV. Migración, inclusión y cohesión social</b> .....	139
A. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: ¿hacia dónde vamos?.....	139
1. Una iniciativa de <i>soft law</i> .....	139
2. ¿Segura, ordenada y regular?.....	141
3. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y Agenda 2030.....	141
4. Principios y objetivos del pacto mundial.....	143
5. Seguimiento.....	145
6. ¿Hacia dónde vamos?.....	145
Bibliografía.....	146
B. Migración actual en Chile: debates en torno a la xenofobia y la discriminación.....	147
1. La inconsistencia ideológica de una política contradictoria.....	148
2. La consistencia ideológica detrás de las inconsistencias metodológicas de las cifras y mediciones de la migración y los migrantes.....	148
3. Desigualdad y clases sociales. La otra cara del racismo frente a la inmigración en Chile.....	152
4. Comentarios finales.....	155
Bibliografía.....	156
C. La política municipal para la población inmigrante en la ciudad de São Paulo.....	157
1. Datos sobre la población inmigrante en São Paulo.....	157
2. Institucionalidad de la gobernanza migratoria local en São Paulo.....	158
3. Dimensiones de la Política Municipal para la Población Inmigrante de São Paulo.....	158
4. Consideraciones finales.....	161
Bibliografía.....	162

D.	Políticas de inclusión de personas migrantes en México.....	163
1.	¿Qué pasa en este contexto respecto a las condiciones de vida y de trabajo de las personas migrantes en México? .....	165
2.	¿Cuáles son los principales desafíos para la inclusión y la cohesión social en el marco del cada vez más diverso panorama migratorio de la región? .....	166
3.	¿Qué políticas públicas facilitan la inclusión de las personas migrantes, aportando a la cohesión social en los países de tránsito, destino o retorno? .....	166
4.	¿Qué tipo de iniciativas se pueden tomar para evitar exclusiones y, por el contrario, generar procesos virtuosos de inclusión, tolerancia y convivencia en la diversidad? .....	167
5.	Reflexiones finales.....	167
	Bibliografía.....	168
<b>V.</b>	<b>El papel de los Ministerios de Desarrollo Social para el logro del desarrollo social inclusivo en el marco de la Agenda 2030.....</b>	<b>169</b>
A.	Compromiso País – Que nadie se quede atrás.....	169
1.	Chile y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible .....	169
2.	Compromiso País: una iniciativa para no dejar a nadie atrás.....	170
	Bibliografía.....	174
B.	Desarrollo social en el Paraguay.....	175
1.	El punto de partida.....	175
2.	Cambios en el diseño y la institucionalidad de las políticas para construir un piso de protección social en el Paraguay.....	176
3.	Características del plan de reducción de la pobreza y su vínculo con la cohesión social.....	177
C.	El papel de los Ministerios de Desarrollo Social para el logro del desarrollo social inclusivo en el marco de la Agenda 2030.....	179
1.	Evolución de la situación social del Uruguay.....	179
2.	Enfoque, orientación y desafíos de las políticas sociales .....	180
3.	Hacia una mayor cohesión social .....	182
	Bibliografía .....	183
<b>VI.</b>	<b>Estrategias y políticas contra la exclusión y la discriminación.....</b>	<b>185</b>
A.	Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación de México.....	185
	Bibliografía.....	197
B.	Desafíos de las políticas interculturales y sociedades pluriétnicas en América Latina: una mirada desde la educación.....	198
1.	Perspectivas de la interculturalidad.....	198
2.	Sociedades pluriculturales y pluriétnicas.....	199
3.	¿Por qué diferenciar la EIB del enfoque intercultural en los sistemas educativos de la región?.....	199
4.	¿Qué implica la interculturalidad como enfoque transversal de las políticas públicas en general y de los sistemas educativos, en particular? .....	200
5.	Principales desafíos .....	201
6.	Reflexiones finales: tensiones entre la inclusión y la cohesión social y el desarrollo en su dimensión productivista.....	202
	Bibliografía.....	202



C.	Políticas de acción afirmativa para la inclusión de personas afrodescendientes e indígenas en la educación superior brasileña.....	204
1.	La desigualdad étnico-racial es estructural en el Brasil.....	204
2.	Marco legal.....	205
3.	Argumentos a favor y contra acciones afirmativas.....	206
4.	Principales resultados de la aplicación de políticas de acción afirmativa.....	207
5.	Consideraciones finales.....	209
	Bibliografía.....	209
D.	El logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y los desafíos de la plena inclusión en América Latina.....	210
1.	El marco internacional y regional.....	210
2.	Desigualdad de género en el mercado laboral.....	211
3.	Tiempos y cuidados.....	213
4.	Políticas públicas para el cuidado.....	221
	Bibliografía.....	222
E.	Juventudes, identidades y discriminación.....	223
1.	¿Juventud o juventudes?.....	224
2.	Discriminación sufrida por los jóvenes, actitudes discriminatorias y la violencia entre jóvenes como un conflicto por la identidad.....	228
	Bibliografía.....	233
F.	Políticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Chile.....	234
1.	Principales políticas que buscan un Chile inclusivo que acoja a todos en el mercado laboral.....	234
2.	Objetivos de la Ley de Inclusión Laboral.....	236
3.	La Ley de Inclusión Laboral para personas con discapacidad.....	236
4.	Implementación y cumplimiento de la Ley 21.015 (al 30 de octubre de 2019).....	236
5.	Ley de inclusión en nuestro ministerio.....	238
6.	Desafíos.....	239
	Bibliografía.....	239



## Prólogo

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha supuesto la renovación del compromiso de los países miembros de las Naciones Unidas con respecto a la erradicación de la pobreza en todas sus formas, la lucha contra la desigualdad y la búsqueda de sociedades más justas e inclusivas, siguiendo el principio de “que nadie se quede atrás”. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, ello implica resolver una serie de desafíos estructurales que obstaculizan el camino hacia el desarrollo sostenible y el desarrollo social inclusivo, entre los que se encuentran la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza, las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes relacionadas con los derechos y la cultura del privilegio, y las brechas en el desarrollo de capacidades humanas<sup>1</sup>.

Estos desafíos, aunados a la desaceleración de las economías y a la acumulación de tensiones y expectativas insatisfechas, conforman una coyuntura mundial y regional menos propicia que la de años anteriores en términos de inclusión y cohesión social. Hemos observado cómo los avances en materia social han sido más moderados —en algunos casos incluso se han estancado— y América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo. Esa desigualdad se reproduce y se transmite a través de la cultura del privilegio, rasgo característico de nuestra región, que naturaliza las diferencias como desigualdades, lo que deteriora la convivencia y los vínculos sociales, al mismo tiempo que perjudica y limita el crecimiento económico y la productividad de los países, así como el funcionamiento de su sistema democrático, y obstaculiza la sostenibilidad ambiental<sup>2</sup>. Por otro lado, estamos presenciando un profundo cuestionamiento social del orden político, institucional y económico, que se refleja en la escasa confianza en las instituciones y el aumento significativo de movimientos y manifestaciones sociales en distintos países de la región. Todo ello se ve agravado por las incertidumbres asociadas a procesos de cambio acelerados en diversas dimensiones de la sociedad, como las transformaciones en el mundo del trabajo, las distintas expresiones de violencia y el incremento y la diversificación de los flujos migratorios, así como las reticencias mostradas por los países receptores ante dichos flujos.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago, 2019.

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

Los factores que se acaban de mencionar suponen grandes retos para la cohesión social, dado que implican que los mecanismos de inclusión social, como el empleo y la educación, presentan importantes déficits, y que su valoración por parte de los individuos es negativa, lo que conlleva un cuestionamiento al *statu quo* imperante durante las últimas décadas. De esta manera, recobra importancia la idea de tratar el tema de la cohesión social en los países de la región y analizar la situación actual de los procesos de inclusión social. Si bien la CEPAL ha abordado anteriormente el debate en torno a la igualdad, la inclusión y la cohesión social como dinámicas clave para un desarrollo sostenible, con igualdad, en democracia y con respeto a los derechos de las personas y a su autonomía<sup>3</sup>, resulta provechoso retomar dicha discusión a la luz de los desafíos que caracterizan la época actual y en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Reconociendo la importancia de construir sociedades menos desiguales y más cohesionadas, así como la necesidad de profundizar la reflexión respecto de las diversas desigualdades estructurales que caracterizan a los países de nuestra región, en mayo de 2019 la CEPAL organizó un seminario internacional, al que invitó a expertos provenientes de distintos sectores de la sociedad y de diversas latitudes, para revisar el debate sobre la manera de analizar conceptos clave como la inclusión, la integración, la cohesión social y el desarrollo social, en el marco de los compromisos y desafíos de la Agenda 2030. Esta publicación reúne las presentaciones y discusiones llevadas a cabo en dicho seminario, con el objetivo de rescatar los valiosos aportes surgidos de los debates que allí se mantuvieron y contribuir así a la discusión sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe.

Finalmente, cabe expresar un sincero agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por su trabajo realizado en conjunto con la CEPAL en el proyecto “Análisis de la inclusión y la cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social de la Agenda 2030”, en el que se enmarcó el seminario, así como reconocer su larga y significativa trayectoria en el debate en torno a la inclusión y la cohesión social en la región.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

---

<sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago, 2007.

## **Presentación de las contribuciones y su aporte a la discusión en torno a la inclusión y la cohesión social en América Latina**

*Carlos Maldonado Valera<sup>4</sup>  
María Luisa Marinho<sup>5</sup>  
Claudia Robles<sup>6</sup>*

Al lo largo de dos fructíferas jornadas, el seminario internacional Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina<sup>7</sup>, celebrado en Santiago de Chile los días 28 y 29 de mayo de 2019, abrió una discusión conceptual sobre la inclusión y la cohesión social en el actual contexto regional y global. También inició una conversación sobre los vasos comunicantes entre inclusión, cohesión y desarrollo social con las políticas sociales implementadas en la región. Lo anterior tuvo como misión ser el punto de partida del Proyecto CEPAL-AECID “Análisis de la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social de la Agenda 2030”, el cual busca hacer una propuesta de análisis y de medición de dichos conceptos en los meses por venir, insistiendo en su vigencia y centralidad en la actual agenda. Esa ambición parte de que el concepto de cohesión social es polisémico, pero relevante en todas las latitudes y, como apunta José Lorenzo García-Baltasar en su mensaje inaugural, requiere ser pensado desde y adaptado a las especificidades de América Latina y el Caribe.

Esta reflexión se vuelve aún más pertinente y urgente ante una coyuntura global y regional marcada por incertidumbres, cuestionamientos y una multiplicidad de riesgos, de cambios profundos y desafíos de una magnitud todavía insospechada, que comienzan a expresarse en las dimensiones económica, social, cultural y política de las sociedades latinoamericanas. A un escenario económico complejo, marcado por la desaceleración del crecimiento económico a nivel global y regional, se

<sup>4</sup> Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

<sup>5</sup> Oficial Asociada de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

<sup>6</sup> Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

<sup>7</sup> Para más información sobre el seminario realizado, véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-inclusion-cohesion-social-marco-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.

suman la emergencia que impone la crisis climática y la creciente ocurrencia de desastres y un contexto de debilitamiento del sistema multilateral (CEPAL, 2019a, 2019b).

En la región, el desarrollo social inclusivo se ve interrogado por una serie de nudos emergentes, que incluyen, además de los ya indicados, las diversas formas de violencia, las migraciones, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, y la revolución tecnológica, que se suman a otro conjunto de nudos estructurales aún no resueltos, como la pobreza y las desigualdades (CEPAL, 2019c). A ello deben añadirse las tensiones derivadas de demandas sociales incrementales que se tornan visibles con creciente fuerza, en correlato con el crecimiento experimentado por los estratos de ingresos medios (CEPAL, 2019d) y que reclaman garantías efectivas de ciudadanía y de inclusión aún distantes de su materialización en parte importante de la región. Si bien cada uno de estos elementos tienen un impacto diferente en la cohesión social de los países, todos comparten un potencial desestabilizador de los consensos sociales, tácitos o explícitos, que han primado sobre la vida en común en los países.

Con base en los textos aquí reunidos, sería muy ambicioso hablar de conclusiones, por lo que en esta sección solamente se pondrán sobre la mesa algunas ideas-fuerza derivadas de estas contribuciones, con las que el proyecto seguirá desarrollando sus actividades. Por tanto, a continuación, se retoman algunas reflexiones sobre el concepto y medición de la cohesión social, seguidas por una revisión de algunos desafíos mencionados para la cohesión social desde el prisma de la desigualdad y la discriminación. Finalmente, se revisitan algunas de las ideas principales que fueron esbozadas con respecto a la manera en que las políticas públicas pueden hacer una contribución a la inclusión y la cohesión social.

## 1. En torno al concepto de inclusión y cohesión social

Dentro de la subjetividad que ya suponía la definición de cohesión social desarrollada por la CEPAL hace una década: "(cohesión social es) ... la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan" (CEPAL, 2007, p. 19), la contribución de Ana Sojo nos advierte que debemos incorporar a este concepto el campo de la política y del vínculo microsocioal. Sojo releva la importancia de resignificar la dimensión subjetiva de la cohesión social plasmada en el sentido de pertenencia de las personas respecto de una sociedad, indicando que ese sentido de pertenencia está mediado por múltiples factores, por lo que la cohesión social no necesariamente está asegurada, incluso si se instituyen políticas o mecanismos concretos de inclusión y no discriminación. Estos factores, fuertemente asociados a la dinámica del vínculo microsocioal y del campo de la política, si bien escapan al ámbito más directo de la acción pública, deben ser examinados al momento de diseñar políticas específicas y/o repensar los grandes pilares del contrato social de nuestras sociedades.

Un segundo elemento que se desprende de las contribuciones aquí reunidas es la necesidad de adjetivar la cohesión social. En efecto, como apunta Ana Sojo, es fundamental dar cuenta de una cohesión social *democrática*, no excluyente y no definida en contraposición de otros colectivos, internos o externos. De ahí la importancia de tener normas (no solo valores) compartidos que permitan resolver conflictos, pero que además favorezcan el establecimiento de sociedades abiertas y tolerantes, de lazos abiertos, voluntarios y recíprocos, de confianza y de reconocimiento mutuo. De lo contrario parece difícil superar las tensiones y la polarización que caracterizan a sociedades diversas y desiguales. En ello, como bien apunta Helga Cuéllar-Marchelli, la cohesión social es medio y fin para construir una voluntad de los miembros de una sociedad para cooperar entre sí, sobrevivir y mejorar colectivamente. Desde ese punto de vista, la cohesión social se reencuentra con aquella concepción republicana de la nación moderna en su momento formulada por Renan, en el sentido de que esta, la nación, no responde a una esencia cultural, lingüística, racial o geográfica, sino que se trata de un "plebiscito de todos los días" centrado en el consentimiento de las personas para vivir juntas (Trejo Amezcua, 2013; Renan, 1882).

Con respecto a la medición de la cohesión social, la polisemia del concepto también se traduce en múltiples maneras de pensar dimensiones e indicadores para su medición. Desde la CEPAL,

la OCDE, la Unión Europea o El Salvador, el presente volumen reúne varias alternativas. Más allá de los aspectos estrictamente conceptuales, técnicos y la factibilidad de articular un marco de medición en particular, sobresalen algunos mensajes importantes. Tanto Rudi van Dam como Alejandro Canales plantean la necesidad de considerar la compleja relación que existe entre la medición de los fenómenos sociales, incluyendo la cohesión social, y la política. Rudi Van Dam parte del análisis de las definiciones de pobreza y exclusión social dentro de la Unión Europea, y ofrece un panorama de la evolución del marco de indicadores desarrollado en las últimas décadas para dar cuenta de tales problemáticas sociales. Significativamente, concluye evocando algunos factores explicativos de los avances logrados; en especial, el papel destacado de especialistas que desde diversas posiciones y foros han logrado probar la relevancia y calidad de los indicadores a los responsables políticos de la toma de decisiones, quienes han incorporado dichos indicadores al proceso de diseño de políticas. A su vez, la contribución de Alejandro Canales revisita la manera cómo las cifras sobre migración se construyen en el caso de Chile, advirtiendo que la medición puede ser instrumentalizada para justificar la adopción de políticas, en este caso migratorias, en lugar de ser un antecedente (por definición anterior y no posterior) para el diseño de políticas<sup>8</sup>.

También en relación con la medición de la cohesión social, Varinia Tromben nos recuerda la importancia de sopesar qué tipo de indicadores usar: indicadores de resultados, de proceso o de percepciones, así como si estos son de tipo cuantitativo o cualitativo. La cohesión social probablemente requiere una combinación de estos, por su alcance conceptual, surgiendo una gran dificultad a la hora de medir sus dimensiones cualitativas y subjetivas, pues estas son consustanciales a su definición, pero difíciles de medir con precisión con los instrumentos estadísticos disponibles. Por ejemplo, ¿cómo incorporar aspectos como la violencia o la conflictividad latente en un país?, ¿cómo aproximarse a los mecanismos de resolución de los conflictos, a la presencia o ausencia de normas y valores comunes y/o de ciertos tipos de lazos interpersonales que fomentan ciertos comportamientos cooperativos y, a la postre, un sentido de pertenencia compartido? Estos son solo algunos de los desafíos pendientes respecto de la medición del concepto.

## 2. Desafíos para la cohesión social desde el prisma de la igualdad y la no discriminación en América Latina

Varias contribuciones apuntan a los obstáculos estructurales que en América Latina históricamente se han opuesto a la construcción de sociedades inclusivas y cohesionadas. En ello la desigualdad y la discriminación constituyen desafíos evidentes. Laís Abramo, por ejemplo, pone el acento en la **cultura del privilegio** entendida como la negación sistemática del otro que logra naturalizar las desigualdades y las exclusiones como algo dado, inevitable e incluso deseable. Ante esta cultura del privilegio, la construcción de una cultura de la igualdad aparece todavía como un horizonte tan deseable como lejano. En efecto, Marta Lagos apunta en su texto cuán ambivalente ha sido nuestra región a los cambios en su cultura política tradicional, sobre todo en comparación a otras regiones del mundo, lo que ha contribuido a mantener la concentración del poder de toma de decisiones en una pequeña élite. Al respecto, subraya el avance en la adopción de valores asociados con la autoexpresión individual, lo que contrasta con la renuencia a adoptar valores asociados con una cohesión social democrática y secular, y a dejar atrás prejuicios y, en especial, valores como, por ejemplo, el apego a las prácticas religiosas, el respeto a la autoridad y a la tradición, entre otros.

Como ha planteado la CEPAL, de la mano de esa cultura del privilegio y de una estructura productiva heterogénea, la desigualdad se manifiesta en diversos ejes estructurantes (estatus socioeconómico, género, edad, pertenencia étnica o racial y territorio, entre otros), los que a su

<sup>8</sup> El seminario también contó con la participación de Gonzalo Hernández Licón, ex-director general del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México, quien advirtió durante las discusiones del seminario sobre la importancia de que toda medición sea asequible y entendible para los tomadores de decisiones y para los actores sociales, para evitar correr el riesgo que las mediciones y recomendaciones de política asociadas queden confinadas al círculo de los expertos, reduciendo su margen para influenciar y cambiar la realidad social que describen.

vez, se expresan en múltiples áreas de derechos, en lo que se ha denominado la *matriz de la desigualdad social* (CEPAL, 2016, 2019c). Esta noción, marcada por la interseccionalidad entre tales ejes estructurantes, se traduce en grandes brechas de bienestar y goce de derechos en dichos ámbitos. En esta línea, Simone Cecchini presenta un ejercicio de medición de la inclusión social y laboral en América Latina realizado por la CEPAL. En su texto, Cecchini plantea que, si bien ha habido avances paulatinos en la doble inclusión de los hogares, aún permanecen significativas insuficiencias que responden principalmente a brechas de acceso y calidad en los servicios sociales e infraestructura básica junto a un fuerte déficit de trabajo decente, las que varían según lo ejes estructurantes de la desigualdad. De acuerdo con el ejercicio que presenta Cecchini, alrededor de 2016, 44,5% de los hogares de América Latina estaban en una situación de *doble exclusión* social y laboral; es decir, sin un acceso adecuado al trabajo decente y a servicios sociales básicos. En contrapartida, apenas 23,5% accedía a una situación de *doble inclusión* social y laboral.

Varias contribuciones abonan y profundizan las dinámicas de la desigualdad y la discriminación, y los desafíos de la inclusión social, como muestran respectivamente los textos de Alexandra Hass en el caso de México, el de Marta Rangel sobre la población afrodescendiente en el caso del Brasil, el de Silvina Corbetta con respecto a los pueblos indígenas y el de Ernesto Espíndola en lo relativo a las identidades juveniles. Con base en un marco analítico desarrollado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) de México, el cual se centra en las interrelaciones entre opiniones y actitudes, prácticas y experiencias, y los efectos de ambas en la convivencia social, Alexandra Haas expone a la discriminación como un fenómeno estructural que parte de prejuicios y estereotipos, los que generan y justifican prácticas discriminatorias, traducándose finalmente en brechas de desigualdad en diversos ámbitos de la vida económica, social y política y, en algunos casos, en la negación de los derechos de las personas.

Por su parte, Marta Rangel analiza el aporte de las políticas de acción afirmativa en el ámbito de la educación superior, en el caso del Brasil, como un medio para combatir las desigualdades étnico-raciales y una medida para garantizar que toda la población tuviera acceso a este nivel educativo. También en el ámbito de la educación, Silvina Corbetta analiza la necesidad de fomentar un enfoque intercultural con el fin de construir una convivencia democrática con un horizonte de paridad de condiciones, y para desactivar los procesos de exclusión y de "sub-alternización" que afectan con especial intensidad a los pueblos indígenas. Finalmente, Ernesto Espíndola evidencia que "la" juventud como categoría o colectivo social puede resultar engañosa, dado que existen múltiples identidades juveniles, las cuales en buena medida se definen y estratifican siguiendo varios de los ejes estructurantes de la desigualdad social, motivando así fenómenos de discriminación entre los propios jóvenes. A su vez, tales identidades se definen en torno a referentes muy fragmentados, lo que en parte explica su diversidad.

Desde la perspectiva de la cohesión social, estos aportes suponen la compleja interdependencia entre cultura y estructural para explicar las desigualdades y discriminaciones que caracterizan a nuestras sociedades. Por lo mismo, orientan la acción pública para combatirlas a partir de estrategias que consideren tanto los mecanismos objetivos de inclusión social como la dimensión subjetiva y percepciones en el análisis de las dinámicas sociales.

### **3. Un contexto adverso para la construcción de una cohesión social democrática**

Muchas de las discusiones surgidas durante el seminario, como también varias de las contribuciones aquí reunidas, señalan cuán adverso es el actual contexto económico y político para vislumbrar sociedades más inclusivas y cohesionadas en la región. Mario Cimoli advierte un contexto global difícil para el cumplimiento de la Agenda 2030, con base en las tendencias observadas en el ámbito económico, político y social, tanto regional como global. En su contribución, llama la atención sobre la ineficiencia de la desigualdad para el desarrollo sostenible de América Latina y, ejemplificando las enormes brechas de desigualdad en ámbitos como la pobreza, la educación o la productividad, destaca la especificidad de la perspectiva cepalina al considerar a la desigualdad como una condición



de ineficiencia *ex ante* del modelo de desarrollo. En este sentido, las desigualdades que caracterizan al modelo de desarrollo y de crecimiento imperantes perpetúan malos resultados en términos de productividad y dispares niveles de desarrollo. En otras palabras, la desigualdad es un resultado del modelo y a la vez una característica previa de este, y es con base en esa mirada que deben pensarse las políticas públicas.

Por su parte, Fernando Filgueira, reconociendo los importantes avances que se constatan en diversos ámbitos del desarrollo social a nivel regional y mundial, resalta cómo las actuales tendencias vinculadas con la desigualdad y el malestar social tensionan la capacidad de los Estados-nación para proporcionar marcos estables de legitimidad política y orden distanciados de fórmulas populistas o fragmentarias de representación política. Junto con resaltar la importancia del multilateralismo y de la debida atención a la ciudadanía en sus tres expresiones, civil, política y social, Fernando Filgueira refuerza la importancia de consolidar Estados-nación democráticos con capacidad de regulación de los mercados y que avancen en torno a la consolidación y expansión de bienes públicos que permitan la generación (o el mantenimiento) de lazos de fraternidad, confianza y sentido de pertenencia entre las personas y acrecienten el respaldo al papel del Estado. Ello apunta a un desafío considerable para la cohesión social, en el sentido de que, en las últimas décadas, las sociedades latinoamericanas se han enfrascado en una carrera para alcanzar un mayor nivel de consumo. En este contexto, profundizar el análisis de la cohesión social y las dinámicas asociadas a su creación y destrucción, resulta fundamental.

Desde una perspectiva comparada dentro de los países de la OCDE, Sebastián Nieto y Paula Cerruti también apuntan a un círculo vicioso que amenaza a la cohesión social. Al respecto, señalan la presencia de una "trampa institucional" que emerge ante el aumento en las aspiraciones y exigencias sociales por parte de los sectores medios en América Latina y el Caribe. Estas nuevas demandas dan lugar a una insatisfacción generalizada con los bienes públicos disponibles, lo que a su vez se traduce en una baja moral tributaria, menores ingresos fiscales y, finalmente, insuficientes recursos públicos para financiar bienes públicos de calidad, reforzando la insatisfacción inicial. Este círculo vicioso no sería privativo de las sociedades latinoamericanas, sino una trampa que puede observarse en países desarrollados, especialmente en contextos de creciente desigualdad y deterioro de las capacidades del Estado para mitigar su avance. Ante este panorama poco halagüeño, el texto de Jesús Ruíz-Huerta, aunque comparte la inquietud ante un aumento de la desigualdad en las sociedades, ofrece una nota de optimismo en el sentido de la resiliencia del estado de bienestar (al menos en Europa Occidental), el cual ha sobrevivido a varios embates en las últimas décadas. No obstante, ante la discusión que caracteriza a América Latina respecto de la construcción de un verdadero estado de bienestar, advierte la dificultad de mantener servicios y prestaciones adecuadas con niveles de presión fiscal inferiores al 40% del PIB.

En ese sentido, la contribución de Marta Lagos anota el desafío latinoamericano de construir democracias en la ausencia de una verdadera ciudadanía social, ante la dificultad de transitar desde sociedades tradicionales hacia sociedades democráticas. En efecto, tras la recuperación y consolidación de la democracia electoral durante las décadas de los años 1980 y 1990, la región ha avanzado en el goce de libertades cívicas y políticas, pero sin efectivas garantías sociales ni igualdad ante la ley. Lo anterior motiva que el individualismo tienda a afirmarse y/o a expresarse en oposición al otro o a los otros, transformándose en un obstáculo más a la cohesión social y en un cuestionamiento respecto de la legitimidad, representatividad y eficacia de la democracia. En efecto, sin garantías sociales colectivas, el bienestar individual no se percibe como vinculado a un contrato social en el que todos participan, sino como resultante del esfuerzo, oportunidades e incluso la suerte individual.

En el mismo sentido, Juan Pablo Luna describe un escenario complicado para el devenir de la democracia en la región. A pesar de algunos avances recientes en términos de inclusión social (en especial durante los años del boom de las materias primas), las elevadas aspiraciones de consumo y de movilidad intergeneracional han coexistido con niveles altos de desigualdad y con oligarquías civiles que históricamente han tendido a perpetuar (y a veces consolidar) su poder estructural e instrumental sobre la toma de decisiones. De hecho, Juan Pablo Luna señala una fusión cada vez más evidente a ojos de los propios electores de los intereses de la clase política y económica,

generando la captura del proceso de generación de políticas y un cuestionamiento a la legitimidad de la democracia. A su vez, esto limita los márgenes de redistribución y de acción de los gobiernos electos, independientemente de su signo, lo que alimenta el descontento generalizado de los electores para quienes la alternancia de sucesivos gobiernos, en la práctica, no genera cambios significativos. A este escenario complejo se suman otras dificultades, como la expansión del crimen organizado cuyos recursos disputan el poder territorial de las autoridades legítimas, así como la consolidación de guetos de marginalidad con una provisión segmentada de bienes públicos. En ese marco, a futuro, el margen de la democracia para construir sociedades incluyentes y más cohesionadas aparece limitado toda vez que en nuestras sociedades mediatizadas por las redes sociales los políticos gozan de cada vez menos tiempo para estructurar una propuesta o programa político tras ser elegidos. En ese aspecto, Guillermo Campero retoma en su texto la dificultad creciente de “reencantar a la gente” desde el ámbito de las políticas públicas. En suma, estas contribuciones advierten que las democracias están lejos de ser un acervo consolidado en la región: más bien, su legitimidad no está asegurada y justamente mucho dependerá de su capacidad de articular respuestas a las expectativas de la ciudadanía y a la necesidad de refundar los lazos de convivencia y confianza entre las personas.

#### **4. Orientaciones de política para la inclusión y la cohesión social**

Más allá del diagnóstico, el análisis y las discusiones conceptuales, numerosas contribuciones aquí reunidas parten de la *praxis* de las políticas sociales y su vinculación con la desigualdad y la inclusión. Daniela Bas evoca algunas orientaciones generales para avanzar en la construcción de sistemas de protección social, en torno a los principios de disponibilidad (cobertura universal), accesibilidad (sin discriminaciones) y adecuación (en el sentido de seguridad de un ingreso para vivir dignamente con acceso a bienes básicos y con participación social) de los mecanismos de protección social. Si bien estos principios no pueden garantizarse de la noche a la mañana, sí pueden construirse de manera incremental. Desde la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, Lorena Custodio retoma la centralidad de las políticas universales para efectivizar los derechos con progresividad y solidaridad, de la mano de políticas específicas y afirmativas para grupos con carencias y características propias, y en general, con la promoción de la participación ciudadana en la construcción de las políticas sociales.

Por su parte, desde el ámbito de la Agenda 2030 y su implementación nacional, Alejandra Candia describe la iniciativa *Chile Compromiso País*, como una plataforma de diálogo que impulsa la participación de diversos actores (sector público, privado, sociedad civil) para construir políticas de inclusión en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Retomando la experiencia del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay (2018), Cayo Cáceres describe la importancia de los encuentros realizados con sectores populares a través de mesas de articulación con los gobiernos departamentales y municipales, las organizaciones campesinas, indígenas y populares, entre otras, con el fin de avanzar en el diseño del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza y del Sistema de Protección Social “¡Vamos!”, dos iniciativas que apuntan al fortalecimiento de inclusión y cohesión social. Finalmente, con un foco en la inclusión de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y otros colectivos históricamente discriminados, Catalina Montes aborda los ejes estructurales en base a los cuales se aborda el desafío de fomentar el empleo de la población activa, y una mejora en la calidad de este, desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. En especial, aborda la Ley de la Inclusión Laboral para personas con discapacidad como instrumento innovador cuya vigencia a partir de 2018 constituye una modernización de la legislación laboral con miras a la transformación digital y tecnológica contribuirá a la inclusión y una mayor participación laboral para las personas con discapacidad y ayudará a establecer jornadas de trabajo adaptables que fomenten la conciliación trabajo y familia y mejoren la calidad de vida. Cabe mencionar que este texto, junto al de Alexandra Hass, menciona la importancia de las encuestas nacionales sobre discapacidad y discriminación, respectivamente, como instrumentos técnicos que han permitido avanzar en el análisis de temáticas centrales para la inclusión social y afinar considerablemente el diseño de políticas.

Desde el ámbito internacional, hay dos textos que apuntan a la importancia de los instrumentos técnico-políticos regionales o globales como referente para el diseño e implementación de políticas de inclusión e igualdad a nivel nacional. Por un lado, Lucía Scuro parte de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género, y explora el vínculo entre la autonomía económica de las mujeres y la actual y hegemónica división sexual del trabajo en la región. El análisis enfatiza en la importancia de la igualdad de género en el uso del tiempo y la responsabilidad de los cuidados y plantea algunas propuestas de política pública. Por el otro, Jorge Martínez evoca el Pacto Mundial para la Migración como marco para desarrollar acciones de política para un grupo de población en general soslayado por las políticas sociales, a saber, las personas migrantes. De esta forma, vinculándola con la Agenda 2030, la contribución de Martínez identifica líneas de acción clave relacionadas con el bienestar, derechos y protección social de las personas migrantes, como por ejemplo el acceso a la identidad jurídica y la regularización, la protección consular, el acceso a servicios básicos, la transferencia segura de remesas y la portabilidad de derechos de seguridad social. También evoca las implicancias del derecho a no migrar, de la promoción del trabajo decente y de la atención a las vulnerabilidades de las personas migrantes en el lugar de destino.

También en relación con la migración, pero con un foco en el caso de México y Centroamérica, la contribución de Martha Rojas subraya la importancia de las políticas de acción afirmativa y de integración de los migrantes, los cuales deben ser tratados como sujetos sociales y políticos, y no como objetos de actos administrativos o de control policial que los estigmaticen. Para ello, es esencial conocer en el ámbito microsociales las violaciones de derechos de las personas para así impulsar acciones pertinentes. Al mismo tiempo y más allá de acciones específicas para las personas migrantes, Rojas invita a que desde el ámbito nacional y local se impulsen acciones integrales que faciliten su inclusión cualquiera sea su estatus migratorio, y sin distinciones entre migrantes y no migrantes dentro de la comunidad. Finalmente, el caso de São Paulo y su Política Municipal para la Población Inmigrante (PMPI) es recogida por Maria Berenice Giannella. Esta experiencia local reviste el interés de haber adoptado un enfoque de derechos como base de múltiples líneas de acción para la inclusión de las personas migrantes a lo largo de distintos periodos de gobierno. En ello es notable la puesta en marcha de un Consejo Municipal de Inmigrantes como instancia de participación y consulta de este colectivo con las autoridades.

La riqueza y diversidad de aportes aquí reunidos a la discusión sobre la inclusión y la cohesión social, y su vínculo con el diseño e implementación de políticas, está lejos de agotar las interrogantes. Sin embargo, estos textos abordan algunas de las principales aristas de esta discusión en mayor profundidad, entregando valiosas herramientas analíticas que invitan a continuar el debate. Esperamos que este volumen constituya un punto de partida útil para especialistas, tomadores de decisiones y el público general en cuanto al desafío que implica la definición y medición de la inclusión y la cohesión social, junto con el reto de incorporar estos conceptos en la formulación e implementación de las políticas públicas desde una óptica regional.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2019" (LC/PUB.2019/16-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2019c), "Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019" (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2019c), "Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe" (LC/CDS.3/3), Santiago, Naciones Unidas, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2019d), Panorama Social de América Latina 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016), "La matriz de la desigualdad social en América Latina" (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile, Naciones Unidas, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe" (LC/G.2335/REV.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas, mayo.
- Renan, E. (1882), *Qu'est-ce que la Nation*, Paris.
- Trujo Amezcuca, A. (2013), "El plebiscito de todos los días: la idea de nación en Ernest Renan", *Política y Cultura*, No. 39.



## Palabras inaugurales

*José Lorenzo García-Baltasar<sup>9</sup>*

Para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) representó una alegría y una satisfacción acompañar a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la inauguración y desarrollo del seminario internacional Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina. Dicho seminario, organizado por la CEPAL con el apoyo de la AECID, tuvo un programa que logró contar con un altísimo nivel de intervinientes, entre los que se encuentran personas que llevan promoviendo desde hace tiempo la cohesión y la inclusión social en América Latina y el Caribe desde diversos ámbitos del Estado, de las organizaciones internacionales y de la academia, y cuyas intervenciones han sido recopiladas en este documento para beneficio de la reflexión y el debate dentro y fuera de la región.

El nivel de la representación de la CEPAL durante la inauguración y el trabajo realizado por su División de Desarrollo Social, a la que felicitamos, nos indican muchas cosas. Entre ellas interpretamos al menos dos. La primera es la relevancia que la CEPAL concede en este momento a la igualdad, a la inclusión y a la cohesión social como es entendida bajo el prisma de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin duda, esta agenda de desarrollo global, pero también nacional y sobre todo local, teniendo muy presente el principio de “no dejar a nadie atrás”, es un lugar común en el que todos los diferentes actores nos encontramos: países desarrollados, países en desarrollo, agencias multilaterales, sector privado, sociedad civil y cooperaciones bilaterales, como es el caso de la misma Cooperación Española. Sobre esta última, sólo hay que dar un repaso a nuestro V Plan Director 2018-2021 para darse cuenta de hasta qué punto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) estructuran nuestra política de cooperación (Gobierno de España, 2018). Usemos por lo tanto términos como inclusión o cohesión, o ambos de forma casi intercambiable, al final estos conceptos son definidos a la luz de lo dispuesto por la Agenda 2030. La segunda interpretación que hacemos se refiere a la relevancia que creemos que la CEPAL concede a su colaboración con la AECID, por el posicionamiento de la CEPAL en general, y de Mario Cimoli en particular con su contribución a este volumen. Relevancia que nosotros también damos en el marco de una relación muy estrecha y especial.

<sup>9</sup> Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra de AECID.

Por nuestra parte, llegamos a este punto en el que ahora mismo nos encontramos tras un proceso que ha tomado cierto tiempo y, por ello, la importancia de este momento. Así, en los años 2011-2012 se inicia en el seno de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID, una reflexión que iba dirigida a cómo desarrollar plenamente el potencial de los Centros de Formación de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe ubicados en Santa Cruz de la Sierra, Cartagena de Indias, La Antigua y Montevideo, como promotores de conocimiento, y sobre qué hacer con el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), que han venido gestionando durante las últimas tres décadas. Ello tiene como resultado la publicación en 2016 del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Plan Interconecta. Este absorbe el programa tradicional, el PIFTE, a la vez que abre otras líneas de trabajo, entre las que destacan los proyectos de conocimiento para el desarrollo (PCDs), donde las redes regionales de política pública son una herramienta para articular el diálogo con la región y favorecer el intercambio y adopción de conocimiento.

Así, Interconecta se convierte en la respuesta netamente regional, basada en la gestión de conocimiento para el desarrollo, que la AECID proporciona a América Latina y el Caribe de cara a la consecución de la Agenda 2030. Es en este sentido, uno de los elementos más innovadores que ha llevado a cabo la organización en los últimos años. Tiene proyección de futuro, pudiéndose convertir a medio plazo en la punta de lanza de la adaptación de la Cooperación Española a las nuevas realidades del desarrollo internacional, como por ejemplo refleja el hecho de que la AECID esté abriendo próximamente un aula Interconecta en nuestra oficina de cooperación en Lima.

Interconecta cumple una serie de características. Entre ellas destaca, en primer lugar, su enfoque regional. Entendemos que hay una dimensión regional cuando el problema a resolver afecta a más de un país, produciéndose las correspondientes interdependencias o cuando hay una similitud de problemáticas que, aun no estando relacionadas, pueden encontrar soluciones similares. Nuestra respuesta es el conocimiento. Asumimos de esta manera que las políticas públicas se basan en este, resultando en que los países den una respuesta más rápida y eficaz a los problemas sociales. Nuestra acción se articula alrededor de programas regionales sobre la base de lo que hemos dado en llamar las Comunidades Temáticas de Conocimiento (CTC). La orientación no se enfoca en un sector, sino en el cumplimiento de algún ODS, meta o submeta, por parte de la región. Estos programas son identificados en diálogo continuo con los países de América Latina y el Caribe.

Otro elemento que es relevante como antecedente es la división de trabajo que se produjo entre los Centros de Formación, adquiriendo la unidad que dirijo en Santa Cruz la tarea de facilitar la Comunidad Temática de Conocimiento en cohesión social. Ello deriva de la importancia que se le daba a esta última en nuestro IV Plan Director 2013-2016, que lo enfocaba desde el derecho humano de acceso a agua, saneamiento, alimentación, servicios de salud y educación (Gobierno de España, 2013).

El seminario internacional que da origen a la presente publicación supuso además el lanzamiento del proyecto "Análisis de situación de la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030". Dicho proyecto está siendo ejecutado por la CEPAL, con el apoyo de AECID, y tendrá como resultado unos informes que serán de utilidad para la toma de decisiones de los gobiernos de los países de la región, así como para otros actores que inciden en políticas públicas. Entre estos, también se encuentran las agencias internacionales y regionales que tienen como misión el fomento de la reducción de las desigualdades, la inclusión y la cohesión y el seguimiento de aspectos sociales y sus interrelaciones, como el pilar económico y medioambiental de desarrollo sostenible en la Agenda 2030.

Asimismo, este proyecto es el resultado de la magnífica colaboración que tenemos con la CEPAL. Lo hemos venido diseñando de forma conjunta, en especial a lo largo del año 2018. Surge de diferentes conversaciones que se han venido dando en 2016 y 2017, particularmente en tres reuniones que organizamos en el Centro de Formación de la Agencia en Santa Cruz, Bolivia, en las que la CEPAL estuvo representada por la División de Desarrollo Social y en las que también participaron otras organizaciones, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Financiero para

el Desarrollo de la Cuenca de Plata (FONPLATA), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Encargamos a Ana Sojo, antigua funcionaria de CEPAL y ahora consultora independiente, la elaboración de un documento sobre el tema, que dio lugar al estudio Interconecta de AECID titulado *La cohesión social democrática: brújula indispensable en una época de desconcierto* (Sojo, 2017). La elaboración de este documento y las mismas reuniones se retroalimentaron, dando por resultado en último término el proyecto lanzado con este seminario.

Visto desde nuestra perspectiva, este proyecto forma parte de un programa regional a favor del pilar social de la Agenda 2030, sesgado hacia la noción de la cohesión social, en el que el ODS 10, “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, y el principio “sin dejar a nadie atrás”, se sitúan en el centro. Es un programa con una articulación muy descentralizada, donde entran en juego diferentes organizaciones, cada una poniendo en valor sus propias capacidades.

De este modo, en el ámbito de la generación de información, a este proyecto se le une otro, que está también iniciando su ejecución en estos momentos, titulado *Combo de cohesión social en América Latina*, el cual tiene como objetivo “contribuir a promover la implementación de políticas en diferentes contextos, bajo un enfoque multidimensional, resultado del uso de la metodología de combos, que contribuyan al fomento de la cohesión social en los países de América Latina y el Caribe en el marco de la Agenda 2030” (PNUD, 2016). Lo ejecuta en este caso la oficina regional del PNUD para América Latina y el Caribe, situada en Panamá, también con nuestro apoyo.

Además de promover la generación de información, estamos asimismo identificando intervenciones concretas en ámbitos claves como ciudadanos y sociedades resilientes (protección social, salud y respuesta a emergencias), movilidad social con igualdad de oportunidades (trabajo y educación), fomento del diálogo social o cohesión territorial. La AECID mantiene en paralelo una concentración muy destacada en el tratamiento de otras desigualdades estructurales como la raza y el género, mediante los programas indígena y afrodescendientes, o la Comunidad Temática de Conocimiento de género, parte también de Interconecta.

Hemos llegado a estas líneas de trabajo tras realizar un análisis del pilar social extendido de los ODS y contrastarlas con las diferentes definiciones que existen sobre la cohesión social, entre las que se destaca la elaborada por la misma CEPAL. También son importantes algunos documentos entre los que ocupa un lugar muy relevante la Matriz de la Desigualdad Social en América Latina, dibujada por la CEPAL (2016) y el Informe Regional de Desarrollo Humano editado en 2016 por el PNUD sobre progreso multidimensional (PNUD, 2016).

Podríamos pensar de esta manera que una sociedad está cohesionada cuando existe inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, condición de discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición, en la que se garantiza una movilidad social ascendente con igualdad de oportunidades, está formada por ciudadanos resilientes ante los impactos del entorno que les rodea y tienen una desigualdad de resultados limitada a lo que cada sociedad considere aceptable, con un amplio apoyo ciudadano. Este último aspecto es importante. Siguiendo con la definición de cohesión social que la CEPAL elaboró en 2007, a la inclusión y a los mecanismos instituidos se le añade un aspecto subjetivo como es el sentido de pertenencia. Es importante tener indicadores objetivos que señalen una alta cohesión en una sociedad. No obstante, es asimismo muy relevante que los ciudadanos se sientan parte de ella. Ello promueve la paz social y la estabilidad de los sistemas democráticos, elementos esenciales para el desarrollo humano sostenible y para la cohesión social como un fin en sí mismo, así como medio para el desarrollo.

Sobre el concepto de cohesión social existen muchas definiciones. No hay un consenso sobre una en específico, pero es posible identificar algunos puntos de encuentro. Por ejemplo, en el lenguaje político en algunos países, como es el caso de España, la noción de cohesión social se

usa de forma intuitiva, dando por hecho que los demás entienden por ello algo muy parecido. En este marco, la idea de que una sociedad esté cohesionada tiene una connotación positiva, pero para que esto sea así, estamos convencidos de que la cohesión social debe darse a nivel país, como indica la OCDE en un informe que elaboró sobre el tema en 2012, documento que es también una importante referencia (OCDE, 2011). Puede haber grupos hacia el interior de una sociedad que estén fuertemente cohesionados, por ejemplo, las maras centroamericanas o grupos pertenecientes al crimen organizado, pero por ello mismo producen un impacto negativo en la sociedad y el país al que pertenecen. Entendemos, asimismo, que esta debe ser democrática, como insiste Sojo en el estudio *Interconecta* que editamos, y que en su título ya parte en términos de “cohesión social democrática” (Sojo, 2017).

La cohesión social también puede y debe abordarse a nivel regional. Siguiendo el ODS 10, este apunta a reducir las desigualdades, no sólo en los países sino entre ellos, como el caso de la Unión Europea demuestra. Para ella, la cohesión social es un medio para el fomento de su estrategia de desarrollo económico y social. Una sociedad cohesionada vincula a los ciudadanos con el Estado, protege los derechos humanos, permite la participación activa, ofrece un acceso seguro al bienestar material, brinda seguridad y protección social y respeta la diversidad cultural, a la vez que fomenta la identidad europea. La Unión Europea tiene interés en contrarrestar los problemas sociales que erosionan la cohesión social y en fomentar las condiciones que la favorecen. La política de cohesión europea, que comprende la económica, la social y la territorial, es una de las políticas más destacadas de la Unión Europea. Entran en juego diversos fondos gestionados desde el pilar supranacional de la Unión Europea con presupuestos muy destacables.

Es por lo dicho anteriormente, que en las actuaciones que se formulan para favorecer el cumplimiento del pilar social extendido de la Agenda 2030, la cohesión ocupa, a nuestro modo de entender, un lugar muy especial. Se trata así de aproximarse al pilar social, sesgado por la noción de la cohesión social, lo que justifica el título de nuestro propio programa regional.

En general, existen en el mundo dos modelos de cohesión social: el modelo europeo continental, articulado sobre la base con un estado de bienestar, con un fuerte componente redistributivo y con garantía de derechos sociales universales, y el modelo estadounidense, donde la cohesión social se fundamenta en la sociedad civil, la ética individual y el mercado, que es el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento. Su promesa no es la igualdad ni la fraternidad, sino la movilidad social asociada al esfuerzo, como algunas instituciones académicas han puesto de manifiesto en sus investigaciones. Creemos que América Latina y el Caribe necesita encontrar su propio modelo de cohesión social que se ajuste a su realidad e idiosincrasia.

En este sentido, rescato del discurso de la CEPAL algunos elementos que pueden ayudar a darle forma. La igualdad debe estar en el centro; hay que igualar para crecer y crecer para igualar; se debe sustituir la cultura del privilegio, tan nociva y fuertemente instalada en la región, por una cultura de la igualdad en consonancia posiblemente con la necesidad de favorecer la consolidación de instituciones inclusivas frente a las excluyentes, como los autores Acemoglu y Robinson denominan en el libro, *Por qué fracasan los países* (Acemoglu y Robinson, 2012). Tiene que haber una reducción de las brechas estructurales y hay que renovar el papel del Estado, fortaleciéndolo, partiendo de la idea de que la planificación está de vuelta, elemento que sabemos es clave, como lo demuestran los modelos europeo y español de cohesión social. Dado lo anterior, hay que subrayar la importancia del ejercicio que los países de la región y la CEPAL están llevando a cabo para la elaboración de una Agenda de Desarrollo Social Inclusivo, cuyo documento definitivo se aprobará durante la Tercera Reunión de la Conferencia Regional de Desarrollo Social, que tendrá lugar en Ciudad de México próximamente.

Finalmente, entre los desafíos que se perfilan actualmente, las tecnologías están teniendo sin duda un impacto considerable en el mundo del trabajo, en la educación, o en nuevas formas empresariales, como por ejemplo Uber y Amazon. Pero también están afectando la manera de



organizarse de las sociedades, así como a las formas de participación política. Ante estas nuevas realidades, la inclusión y la igualdad también deben estar en el centro de nuestras preocupaciones. Sólo desde sociedades más abiertas, más pluralistas, más democráticas, más justas, más cohesionadas y no menos, en las que todos se sientan parte y donde haya un fuerte vínculo social, seremos capaces de hacer frente a los retos que nos aguardan. Defender todo esto en un siglo XXI ya bien entrado no es baladí. Es una condición *sine qua non* para la misma supervivencia sin interrupciones del progreso de nuestras sociedades.

### **Bibliografía**

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012), Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, Grupo Planeta Spain, septiembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina, (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- Gobierno de España (2018), «V Plan Director de la Cooperación Española 2018 / 2021».
- \_\_\_\_\_ (2013), «IV Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016».
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2011), «Perspectives on Global Development 2012. The Challenges for Social Cohesion in a Shifting World», Paris, OECD Publishing, págs. 65-92.
- PNUD (2016), Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá ingreso, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Nueva York.
- Sojo, A. (2017) "La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto", *Colección Documentos Interconecta* N°. I, Centro de Formación de la AECID, Santa Cruz de la Sierra.



## **Presentación inaugural: implementación de la Agenda 2030 ante la desigualdad y los desafíos de la inclusión social y laboral: tendencias y riesgos**

Mario Cimoli<sup>10</sup>

Esta contribución se basa en los análisis hechos precedentemente en el documento del trigésimo séptimo período de Sesiones que presentó la CEPAL en Cuba, *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018), y también en el último *Panorama Social de América Latina 2018* (CEPAL, 2019). También tiene una sección dedicada a la implementación de la Agenda 2030, que está basada en buena medida en la presentación que hizo la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL al cierre de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. Se concuerda con mucho de lo que dijo José Lorenzo García-Baltasar, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra de AECID, precedentemente en contexto, pero se enfatizará sobre lo que está pasando en el contexto regional con algunas variables que están estrictamente relacionadas con los temas de cohesión social, abordando la dimensión internacional y global, que es un modelo que tiene algo distinto de lo que está funcionando.

Esta contribución tiene el objetivo de plantear un debate abriendo, si es posible, algunas nuevas interpretaciones y observando nuevos temas. Recientemente, la OCDE lanzó el documento *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (OCDE, 2019) sobre clases medias, al tiempo que el McKinsey Global Institute publicó *Latin America's missing middle: Rebooting inclusive growth* (McKinsey Global Institute, 2019) sobre la clase media y la vulnerabilidad en América Latina. En ambos informes están presentes los temas de las clases medias y la desigualdad con amplio debate en torno a ellos. Al observar que instituciones como las mencionadas están poniendo acento sobre esto, se hace evidente que se trata de algo relevante no solo para los países europeos, sino también para los países de la región. Un ejemplo de este fenómeno es lo que está pasando en Estados Unidos, donde el descontento de la clase media altera la realidad y en 2016 genera cambios y nuevos ciclos políticos en un contexto distinto al que se tenía

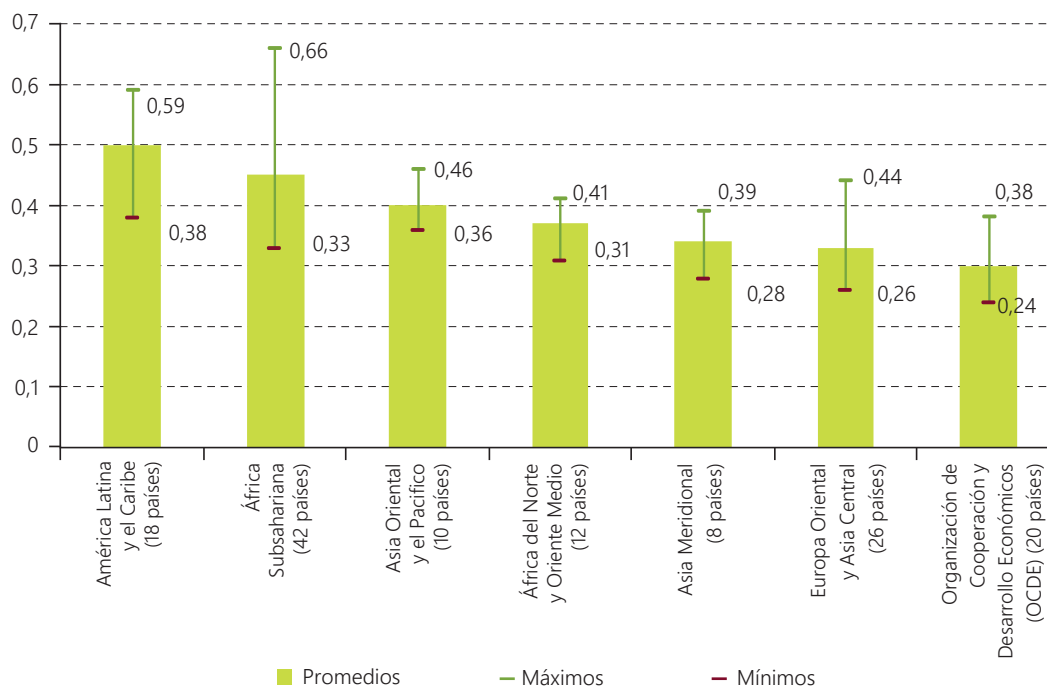
<sup>10</sup> Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

previsto. Esta contribución busca abordar este cambio a partir de cuatro temas: i) la situación actual respecto al nivel de desigualdad e inclusión social, ii) el tema del multilateralismo y la democracia, enfatizando que en los últimos 5 a 10 años se vive un contexto muy distinto; iii) se hace hincapié en los cambios políticos y sociales, ya que no interpretar lo que está pasando a nivel global y las nuevas políticas que están implementando los países del centro, sería no comprendernos a nosotros mismos; iv) y algunos ejercicios numéricos sobre el estado de situación de la implementación de la Agenda 2030.

## 1. Tendencias de la desigualdad y la inclusión social en la región

Al considerar el coeficiente Gini de las distintas regiones del mundo, se observa que América Latina y el Caribe sigue manteniendo una condición de fuerte desigualdad (véase el gráfico 1). A pesar de que hay algunos resultados recientes de algunas áreas y países de África que muestran valores elevados de desigualdad, nuestra región continúa ubicándose entre las regiones, sino la más, con mayor desigualdad.

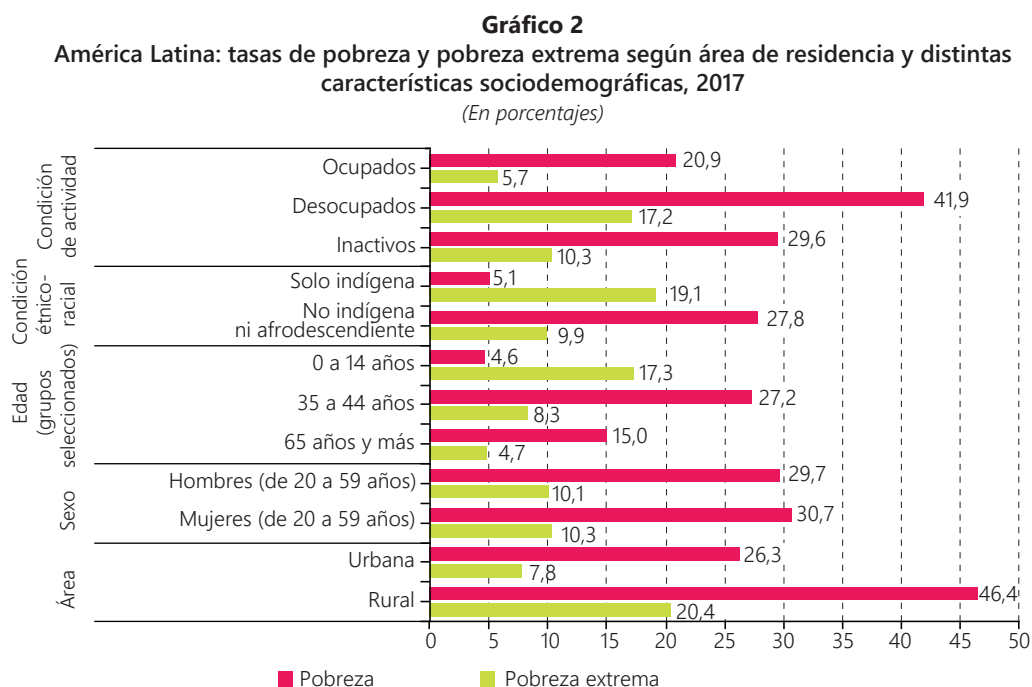
**Gráfico 1**  
Coeficiente de Gini, alrededor de 2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos OECDSTAT [en línea] <http://stats.oecd.org>; Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Nota: Los datos regionales corresponden a promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país correspondiente al período 2002-2012.

La desigualdad es experimentada con mayor intensidad por ciertos grupos sociales como mujeres y grupos más marginados, por ejemplo, indígenas, afrodescendientes y desocupados. Al considerar el Coeficiente de Gini de manera agregada, ya sea regional o nacional, no se percibe la magnitud que tiene el fenómeno. La desagregación de los datos de desigualdad pocas veces recibe la atención que merece. No obstante, cuando uno va más allá del indicador agregado de desigualdad y analiza lo que está pasando en distintas desagregaciones, ya sea por etnia, por sexo u otra variable, se observa que ese indicador es mucho más perverso de lo que se imaginaba, y tiene un impacto mucho más negativo y mucho más difícil de modificar (véase el gráfico 2).



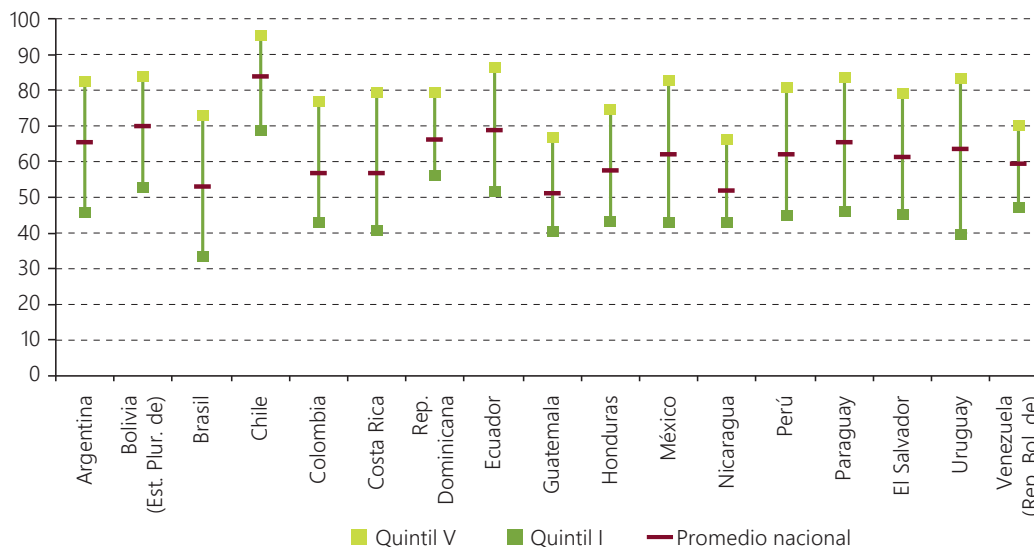
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Muchas veces se interpreta el tema de la desigualdad como un resultado necesario que tiene que corregirse. Desde la macroeconomía, se plantea que el mercado opera de una determinada manera que lleva a una distribución específica, ante lo cual el modelo se ajusta de manera *ex post*. La CEPAL plantea algo diferente, que responde no sólo al pensamiento cepalino histórico, sino también a lo planteado por distintos pensadores del desarrollo como por ejemplo Hirschmann (1998) y Gerschenkron (1962), a saber, la necesidad de analizar de manera conjunta la economía, la sociedad y la estructura. De acuerdo con esta corriente de pensamiento, la desigualdad no es solamente un resultado *ex post* de un modelo de crecimiento de mercado, sino que se trata de una condición *ante* que de suyo modifica y explica el modelo de desarrollo *ex post*.

Por ejemplo, en la medida en que se tiene acceso a una educación desagregada que modifica ciertos accesos en un grupo o en otro, se tiene un modelo de desarrollo completamente distinto. Si se observa una economía con una fuerte informalidad, sin definirla de baja productividad, dentro de la cual existen sectores de baja productividad excluidos de los mercados, es evidente que cualquier modelo de desarrollo no corregido *ex ante* en términos de educación, infraestructura o lo que sea necesario, va a reproducir esa dinámica como estaba antes o la va a agravar en el largo plazo. De este modo, la CEPAL plantea una interpretación distinta, reflejada en su último documento del período de sesiones, en que se argumenta que la desigualdad no es sólo resultado *ex post*, sino que es un resultado de una condición *ante* que define un modelo de desarrollo, siendo este un elemento que se debe enfatizar en el análisis.

Por tanto, la ineficiencia de la desigualdad es una condición que define un modelo, define un proceso y, muchas veces, genera un *lock-in* (un efecto cerrojo) en la estructura productiva y en la desigualdad misma. Se trata de un tema muy importante dado que gran parte de los economistas lo consideran como resultado *ex post*, por ejemplo, al hacer el ajuste de Bruselas; al considerar los golpes que tuvo el progresismo en Europa al realizar los ajustes en el mercado del trabajo y desmontando el *welfare state*, creando una condición que frenó el crecimiento y al recomendar una política de crecimiento en la región. En este ámbito, la visión cepalina es radicalmente distinta al considerar la desigualdad como una condición de ineficiencia *ex ante* no corregida. Esto define un modelo de desarrollo y crecimiento con ciertas condiciones que perpetúan lo que llamamos el *lock-in* de la desigualdad y la estructura productiva. La barrera a la educación es un ejemplo y no garantizar el acceso a esta con calidad de forma *ex ante* condiciona a futuro al modelo económico y a la propia desigualdad (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**América Latina (17 países): conclusión del primer ciclo de educación secundaria, mayores de 18 años,**  
**según quintil de ingreso, alrededor de 2016**  
*(En porcentajes)*

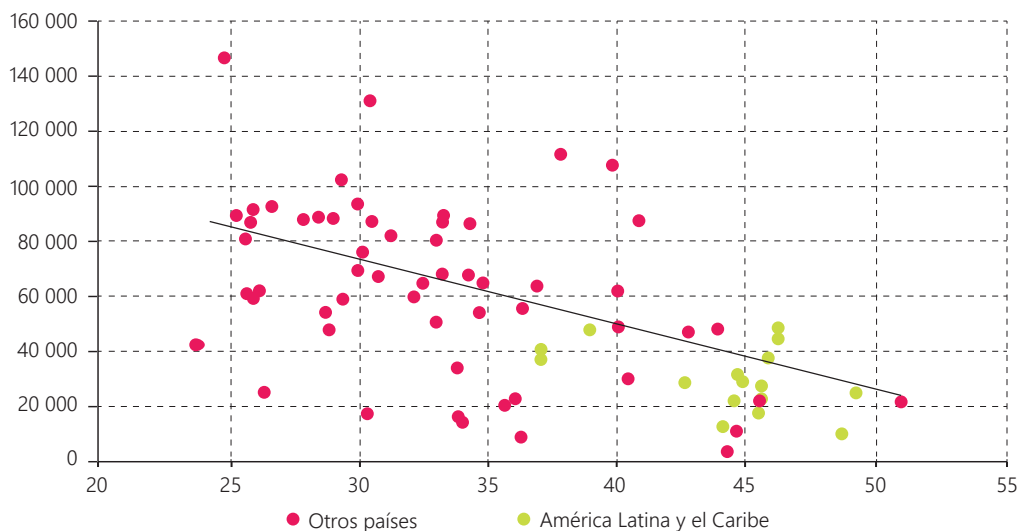


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta interpretación es muy provocadora para la perspectiva estándar de la economía que plantea que, una vez que se alcance una eficiencia de mercado, se distribuye en función de lo que son las productivas marginales, las que permiten tener una diferenciación y, si el modelo no funciona bien, se corrige *ex post*. La CEPAL plantea que esto no es así, sino que una sociedad con mayor igualdad permite tener saltos de productividad. En efecto, la productividad se vuelve mucho más elevada debido a que se tiene una base educativa más alta, habilidades superiores, mejores condiciones para crear empresas y políticas industriales asociadas a las políticas sociales. En otras palabras, la CEPAL argumenta que cuando se tiene un paquete de políticas *ex ante*, es posible tener un modelo de crecimiento de la productividad mucho más estable e igualador en el largo plazo. Cualquier modelo que no realice estas correcciones *ex ante* va a reproducir y, muchas veces agravar, las condiciones iniciales. Esto es lo que Brian Arthur (1994) y Paul David (1985) llaman el *lock-in* (efecto cerrojo) de la estructura y es una condición que se debe considerar.

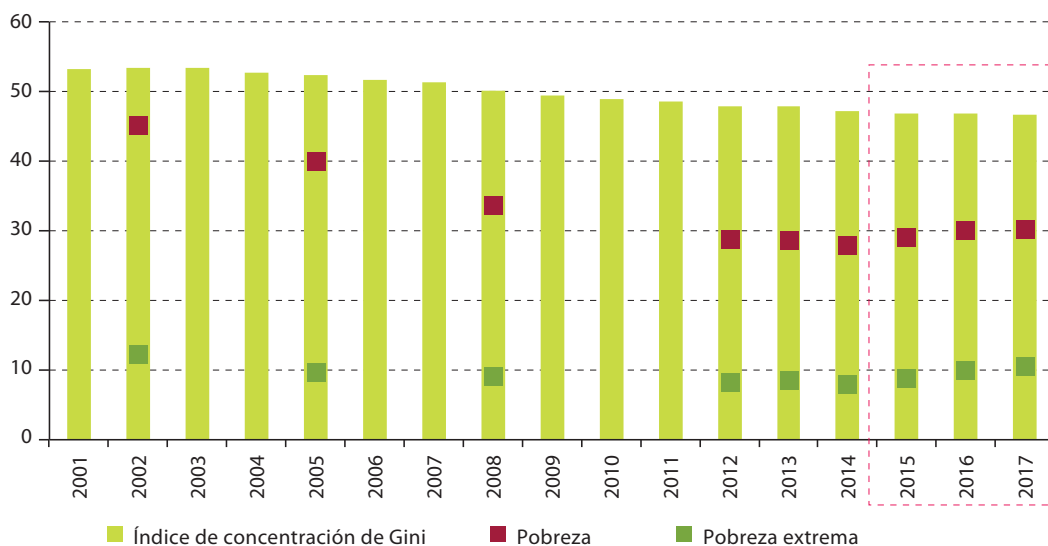
¿Qué pasa en el contexto actual de América Latina y el Caribe? Si se dice que en algún modo tener una situación de desigualdad es ineficiente, y ello produce condiciones que distorsionan el desarrollo y no permite tener tasas de crecimiento elevadas a largo plazo y que además distribuyan endógenamente mejor, es preocupante lo que está enfrentando la región en algunas variables que empiezan a mostrar signos de dificultad, como por ejemplo, la desigualdad y las tasas de pobreza y pobreza extrema (véase el gráfico 5). En la región se esperaba una reducción de la desigualdad más acelerada y más fuerte y, si bien esta sigue estando presente, hasta el momento no han existido retrocesos mayores en esta variable. Actualmente, con las tasas de crecimiento que se tienen pronosticadas para los próximos años, es muy probable que la desigualdad aumente o en el mejor de los casos se mantenga estable si los mecanismos sociales y las políticas sociales no son modificadas. De ser desmantelados dichos mecanismos, muy seguramente no se tendrá un proceso virtuoso de mejoramiento en el largo plazo. Esta es una situación preocupante, ya que podría tratarse de una condición estructural que no se puede corregir. Si se da el caso que la tasa de crecimiento del mercado de trabajo no es suficiente para reducir la desigualdad y esto además impacta negativamente a las políticas sociales, tendremos un contexto difícil en los próximos años.

**Gráfico 4**  
**Productividad e índice de Gini, 2014**  
 (En dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011 y en términos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt> y Universidad de Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de datos en línea] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

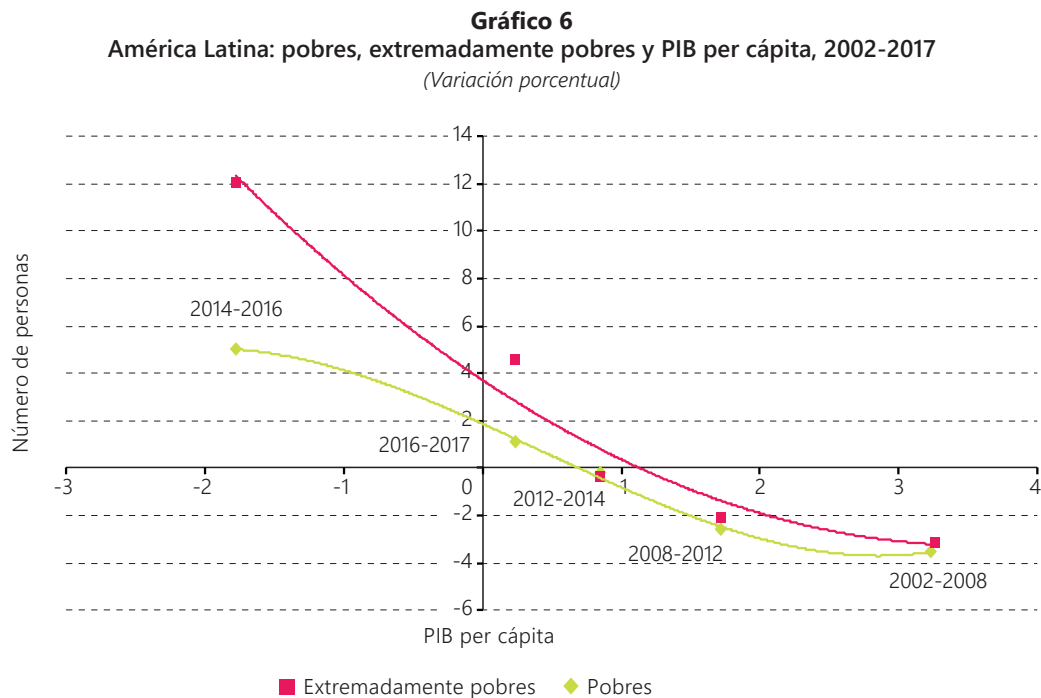
**Gráfico 5**  
**América Latina: índice de desigualdad de Gini y tasas de pobreza y pobreza extrema, 2001-2017**  
 (En porcentajes)



Fuente: CEPALSTAT.

El gráfico 6 presenta un elemento muy importante al que se le da poca relevancia, tanto desde la economía como desde lo social. Cuando los economistas ven la tasa del crecimiento, interpretan que todo se debe al mercado del trabajo, mientras que desde lo social se plantea que es suficiente con algunas políticas que tienen un contenido social. Ambos elementos van juntos y están ilustrados en esta figura, al poner la tasa de crecimiento y el número de personas

en situación de pobreza. Al realizar este análisis es posible observar que la tasa de crecimiento es relevante; cuando se tienen ciclos positivos, los indicadores de pobreza y pobreza extrema mejoran y se reducen, mientras que cuando se dan ciclos negativos, dichos indicadores sufren un impacto negativo. Es evidente que sigue siendo cierta la relación inversa entre crecimiento y pobreza.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Lo preocupante de esta situación es que la tasa de crecimiento de la región, que no es estable en el largo plazo, a pesar de que en algunos países sí lo es, probablemente va a tener un impacto negativo en la condición de pobreza, así como también en otros indicadores y la situación y población va a ser mucho más vulnerable, lo que reafirma la relevancia de retomar el tema de vulnerabilidad. Al considerar la inclusión social es importante enfatizar que la inclusión se da porque existe una condición estructural de largo plazo que lo permite. El objetivo es que no haya vulnerabilidad, para lo cual las políticas sociales tienen que ayudar, no sólo a reducir los indicadores de pobreza, sino que también los de vulnerabilidad.

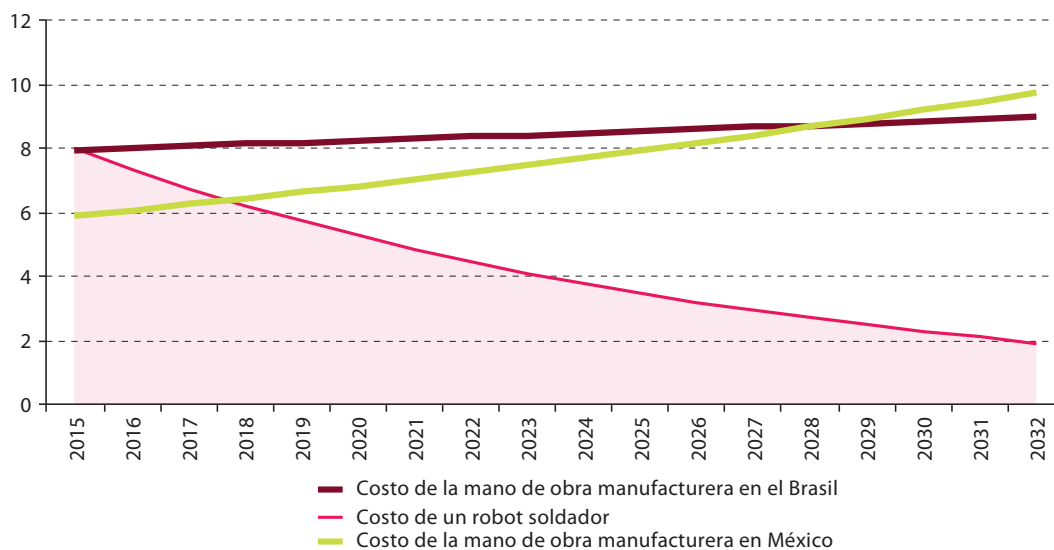
¿En qué sentido los planteamientos de la CEPAL respecto de la clase media son diferentes a la reflexión de la OCDE o del McKinsey Global Institute? Si se pudiera definir la clase media con un solo indicador, este sería el ingreso, pero lo que más preocupa no es ese ingreso sino la complementariedad de ingreso con otra variable y la vulnerabilidad de esos estratos o capas. Si no se considera el tema de la vulnerabilidad, no se podrán comprender los procesos de inclusión (y exclusión) social en el largo plazo. En eso hay dos componentes cruciales: el crecimiento del mercado del trabajo y la política social de largo plazo. Sin considerar ambos elementos no se podrá comprender la inclusión social. Es importante notar que cuando se hace la política social de largo plazo, se debe ser enfático que deben ser *ex ante*, no *ex post*. Se debe tener una condición *ex ante* para lograr que las personas participen en el mercado del trabajo, que creen empresas, que participen de la digitalización y que creen nuevas redes; para ello, deben existir las condiciones para hacerlo, aumentar la productividad



y permitir el crecimiento. Si ello no se hace *ex ante*, la productividad no va a crecer en el largo plazo, ante lo cual no será un modelo inclusivo. Aun cuando evidentemente hay situaciones en que se debe intervenir *ex post*, intervenir *ex ante* sigue siendo una condición *sine qua non* para una política social inclusiva.

En el contexto global actual se debe pensar a partir de esta nueva condición, lo que está pasando con el crecimiento y la vulnerabilidad, por ejemplo, para comprender diversas condiciones micro que están cambiando profundamente (véase el gráfico 7). Al analizar la inclusión global, se debe entender lo micro, es decir, el modelo de negocios de las empresas, el impacto de la digitalización sobre funciones y habilidades, el impacto de la tecnología sobre los puestos de trabajo en general. De lo contrario, no vamos a comprender las políticas que se deben incluir, es decir, no se van a comprender como políticas *ex ante* y tampoco como políticas *ex post*. *Ex ante* porque cualquier proceso de formación de habilidades requiere que ello sea planificado para poder integrar a las personas en el mercado de trabajo; *ex post* porque el modelo de digitalización que se tiene va a modificar todas las políticas, desde la recaudación fiscal y el modelo de bienestar, hasta las de inclusión. Entonces se debe tener en consideración que hay una condición micro que está cambiando impresionantemente que está en el debate actual. La OIT lanzó recientemente un documento sobre el cambio en función del mercado del trabajo y el World Economic Forum analiza continuamente este tema. A su vez, el Senado de Chile recientemente hizo un seminario sobre esto. Estos llamados a discutir y tomar conciencia acerca de los cambios en el actual modelo requieren también un cambio en nuestro modo de razonar.

**Gráfico 7**  
Evolución del costo medio de un robot soldador y de la mano de obra manufacturera  
(En dólares por hora)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Desde la perspectiva de Europa, es evidente que los cambios tienen un profundo efecto sobre el modelo de bienestar, que puede ser más o menos consolidado. Están introduciendo políticas para los trabajos más asociados a la digitalización, que son los distributivos, están cambiando la política de bienestar y la política jubilatoria, es decir, el modelo está cambiando. La pregunta es ¿se puede hablar de inclusión social en la región en este nuevo contexto del mismo modo que se hacía antes? Probablemente, no.

## 2. Multilateralismo y democracia

¿Qué está cambiando a nivel global? Las tensiones comerciales que existen en este momento tienen un impacto sobre las políticas. El modelo de reducción fiscal, que algunos países están imitando, está basado en el argumento de que bajo una presión fiscal tan alta no se puede competir. El mundo va en esa dirección, por lo que responder a ese argumento requiere un análisis distinto para poder elaborar políticas que se acerquen al progresismo que uno quisiera tener en este contexto.

Se han dado importantes cambios cualitativos desde la aprobación de la Agenda 2030. Por una parte, se observa que el bilateralismo está casi condicionando al multilateralismo global, bajo un crecimiento del unilateralismo y un fuerte cuestionamiento a los instrumentos multilaterales de cooperación, por lo que se discute sobre qué tipo de sistema internacional debería existir. El modelo de comercio, que se creía que se iba a establecer y que se iban a realizar diversos acuerdos comerciales con otros países, no ha sucedido. Los países hacen caso omiso de los acuerdos comerciales, modificando de esta manera el contexto de lo multilateral o bilateral. Ello afecta el comercio, por ejemplo, a través de las empresas. Cuando las pequeñas y medianas empresas se ven afectadas, se tiene como consecuencia a personas que caen en la pobreza, que pierden su trabajo y no acceden a los mercados, creándose como consecuencia un problema complejo. De este modo, el sistema internacional debe decidir entre continuar hacia la fragmentación y el conflicto, poniendo en riesgo la integración de la economía internacional, o revigorizar el multilateralismo y la cooperación internacional para el desarrollo en torno a objetivos de igualdad y sostenibilidad.

Con respecto a la temática de la soberanía se observa que la afirmación respecto a que cada país cambia por sí mismo también es algo que se tendrá que discutir. Sigue habiendo un proceso de debate, de análisis entre pares, respecto a cuál es la mejor práctica de integración y a la posibilidad de tener modelos de integración comercial en un contexto de modelos sociales tan dispersos y asimétricos. El contexto global cambia, ya no se trata de un modelo global donde se discutía, se regulaba y se intervenía a nivel multilateral, sino más bien de un modelo más centrado en la soberanía e interés nacional.

En este sentido, es necesario orientarse hacia un multilateralismo que fortalezca la democracia, bajo la comprensión que la cooperación puede favorecer, en lugar de limitar, la democracia (Keohane y otros, 2009). Ello es así, por ejemplo, cuando las instituciones o reglas multilaterales fortalecen las demandas difusas de los diversos grupos de la población frente a las demandas concentradas de la minoría o cuando se protegen los derechos de las minorías y grupos discriminados o vulnerables, así como también cuando se mejora la deliberación democrática, ampliando las capacidades de los actores, la diversidad de opiniones y la transparencia del debate.

No obstante, esas condiciones no son suficientes para generar ese multilateralismo. No es posible sostener la democracia en el vínculo entre gobierno y sociedad sin reducir las asimetrías entre los países. La crisis ambiental, las migraciones, la revolución tecnológica y la reducción de los conflictos son temas de desarrollo que requieren nuevas formas de cooperación multilateral en un contexto en el que el modelo cambia fuertemente, lo que implica repensarlo y considerar cómo, en este nuevo escenario, pensar políticas claves, como son las políticas sociales, y poder debatir con otros países y con otras áreas. En la actualidad, las externalidades positivas y negativas generadas por un mundo globalizado son más fuertes que en el pasado y dan lugar a tensiones en los sistemas democráticos nacionales. Ello confirma que no es posible separar el funcionamiento interno de la democracia en un país de una economía internacional muy desigual.

El escenario actual y los cambios acontecidos demuestran que no se puede satisfacer las demandas sociales con ajustes recesivos que recaen en el mundo del trabajo. La globalización avanzó como si los ajustes pudieran hacerse vía desempleo, como cuando las democracias eran pocas y débiles o la movilidad de la fuerza de trabajo desde los países centrales no encontraba resistencia en los países receptores. Sin embargo, esas ya no son las condiciones de las sociedades complejas actuales, por lo que estos ajustes traen otro tipo de consecuencias. Las amenazas a la democracia

vienen del exacerbado nacionalismo de los perdedores de la globalización o de la convicción de una élite cada vez más concentrada de que la democracia como forma de organización social ya no es compatible con las demandas de la revolución tecnológica y la competencia global.

Es así como se plantea que la estrategia de la comunidad internacional debe ser avanzar hacia un multilateralismo que reconozca la igualdad, la inclusión y la sostenibilidad como fundamentos de su dinámica. Se debe buscar un multilateralismo que fortalezca la democracia en respuesta a la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París.

### **3. Cambios políticos y sociales**

Uno de los temas que preocupa a la CEPAL al discutir la vulnerabilidad y el cambio en el contexto regional y global es la crisis actual del medio ambiente. También en este ámbito se creía que se seguía un modelo único, global, inclusivo; no obstante, hoy en día, el tema ambiental se reabre, se rediscute y se reposiciona. Se trata de un tema que también tiene fuertes implicaciones en las políticas de los países, dado que, muchas veces, la política que afecta al tema energético, acceso y empresa, tiene un gran impacto sobre el acceso a las nuevas habilidades, los nuevos trabajos, la nueva inclusión y el mercado del trabajo.

Junto con una mayor conciencia de la crisis ambiental, reflejada, por ejemplo, en la guerra al plástico, también se puede observar una mayor presencia de movimientos feministas y por los derechos de las mujeres que resaltan la igualdad, la diversidad y la no discriminación, así como también movimientos de jóvenes que lideran acciones por la educación, la igualdad, la no discriminación, el clima y la protección ambiental, una cultura de paz y no violencia. Se trata de cambios que favorecen el cumplimiento de la Agenda 2030.

No obstante, también se han dado cambios en el sentido contrario, que plantean obstáculos a superar para alcanzar el desarrollo sostenible. Algunos de estos son el debilitamiento de la voluntad de cooperación internacional, abordado anteriormente; cambios a nivel de las políticas que resultan en menor cooperación sobre el clima, las migraciones y otras gobernanzas; el fortalecimiento de grupos con una visión de derechos opuesta a la de la Agenda (grupos antiderechos); y el riesgo cada vez mayor de caer en la indiferencia o la resignación.

### **4. Riesgos en la implementación de la Agenda 2030**

En resumen, se está ante un contexto global distinto, un soberanismo creciente, una situación de la región que no sigue mejorando como se esperaba, una interpretación micro distinta de lo que es hacer empresas, habilidades y funciones, un modelo de crecimiento que no es suficiente y una tensión en lo ambiental que va a reformular las políticas públicas y la inversión. En ese contexto, se plantea la pregunta: ¿qué pasa con la Agenda 2030?

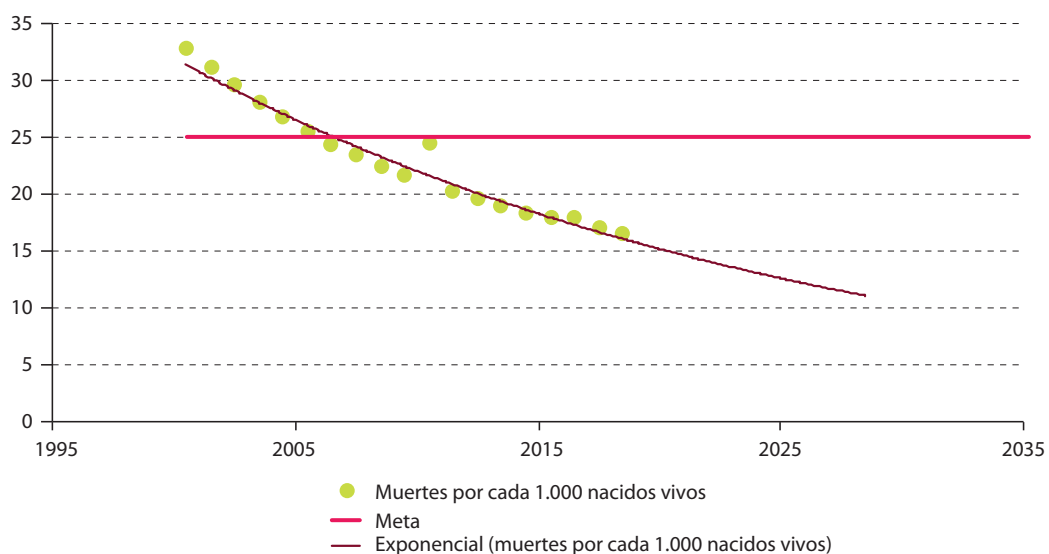
Cuando la Agenda 2030 se discutió, que fue entre los años 2013 y 2014, el contexto global era diferente y nadie se imaginaba que el presente sería como lo es actualmente. Muchos imaginaban que la política en Estados Unidos iba a durar dos años y luego fracasar. Había un artículo de Krugman en el *New York Times* que planteaba que si el presidente de Estados Unidos cumplía sus promesas, el país no crecería, por lo que las tasas de desocupación no mejorarían. Sin embargo, la situación fue la contraria. Ello es un ejemplo de cómo el mundo cambió desde el año 2015 hasta ahora, por lo que es necesario considerar los cambios en sus dimensiones para poder interpretar la implementación de la Agenda 2030. La pregunta que surge en la actualidad es “¿cómo hago para implementar una agenda en el mundo de hoy, que es distinto al del 2015?”, para lo que se debe responder primero a cómo se lee, cómo se ve, cómo se interpreta la Agenda 2030 en un contexto donde todo está cambiando. Se trata de un debate importante con el fin de llevar a una realidad lo que se está haciendo.

Con relación a los indicadores de avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es posible afirmar que existe la capacidad de producir datos y números a nivel regional. La CEPAL

realizó un ejercicio de proyección al 2030 de indicadores de avance de los ODS, utilizando datos globales y pudo verificar que algunos de los indicadores no sirven en este ejercicio de identificar las variables que subyacen a las metas. La Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, en el marco de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, planteó este ejercicio para mostrar que debemos pensar en cómo razonar o medir las variables que están detrás de la Agenda; de lo contrario, no lograremos cumplir con los compromisos acordados. El ejercicio muestra posibles situaciones al 2030 bajo la tendencia actual de cada indicador mediante un ajuste de una curva a los datos. Aunque en todos los casos hay grandes diferencias entre los países, el ejercicio se concentra en el nivel regional.

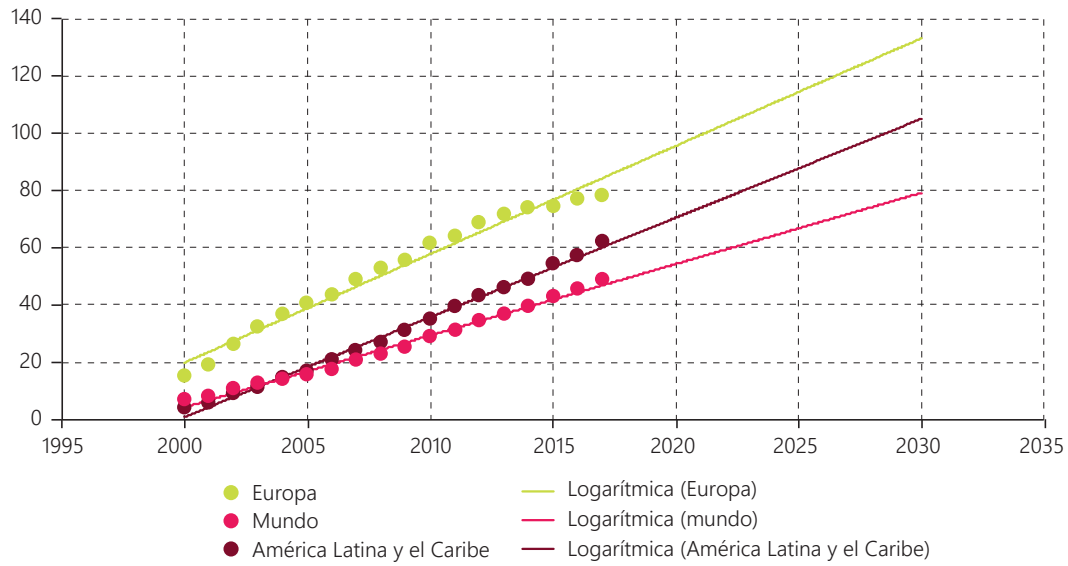
Al realizar este ejercicio de medición, es posible plantear que hay metas ODS que seguramente se irán a alcanzar. Por ejemplo, la meta referente a la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (meta 3.2), ya se alcanzó en la región (véase el gráfico 8). Respecto al porcentaje de personas que usan Internet (meta 17.8), se observa una tendencia correcta hacia el cumplimiento en el año 2030 (véase el gráfico 9). No obstante, con relación a la meta 6.1 que establece lograr el acceso universal y equitativo a servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos, es altamente probable que no la alcancemos (véase el gráfico 10), así como tampoco la meta 2.1 de poner fin al hambre debido a que se frenó la tendencia positiva del porcentaje de la prevalencia de la subalimentación (véase el gráfico 11). Finalmente, la tasa de pobreza dependerá del crecimiento. En este caso, realizamos un ejercicio *ceteris paribus*, en el que se planteó la situación que ninguno de los países modifique su política pública y que continúen con sistemas de *welfare* que no funcionan. Bajo estas suposiciones, se pregunta qué tasa de crecimiento va a permitir lograr la tasa de pobreza acorde a la Agenda 2030 y se obtuvo como resultado que se necesita el promedio regional de crecimiento del ingreso per cápita del 5% para lograrlo. Bajo cualquiera de los otros escenarios de crecimiento, la meta de pobreza no sería alcanzada (véase el gráfico 12).

**Gráfico 8**  
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años  
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



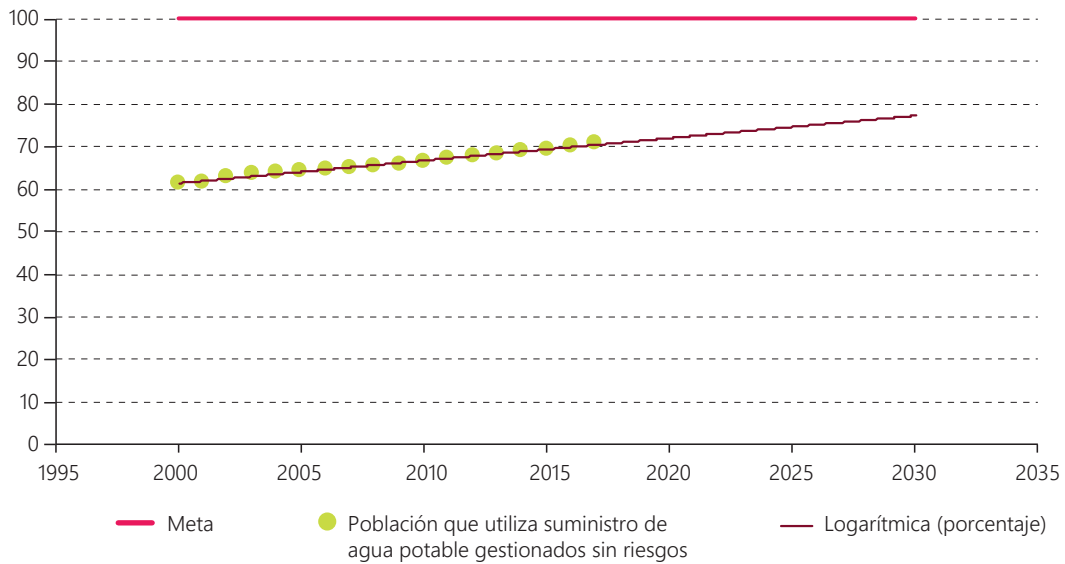
Fuente: UN, Base mundial de datos de los indicadores ODS (en línea) en base a "United Nations Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UN IGME), 2018".

**Gráfico 9**  
**Personas que usan Internet**  
*(En porcentajes)*



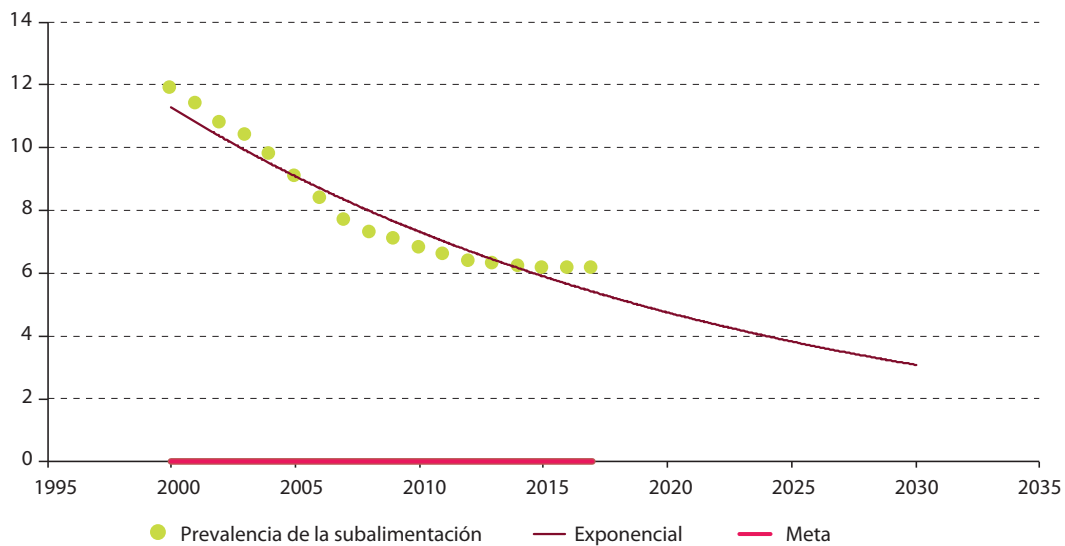
Fuente: UN, Base mundial de datos de los indicadores ODS (en línea) en base a "Data based on the World Telecommunication/ICT Indicators Database, 2018, International Telecommunication Union (ITU)".

**Gráfico 10**  
**Población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos**  
*(En porcentajes)*



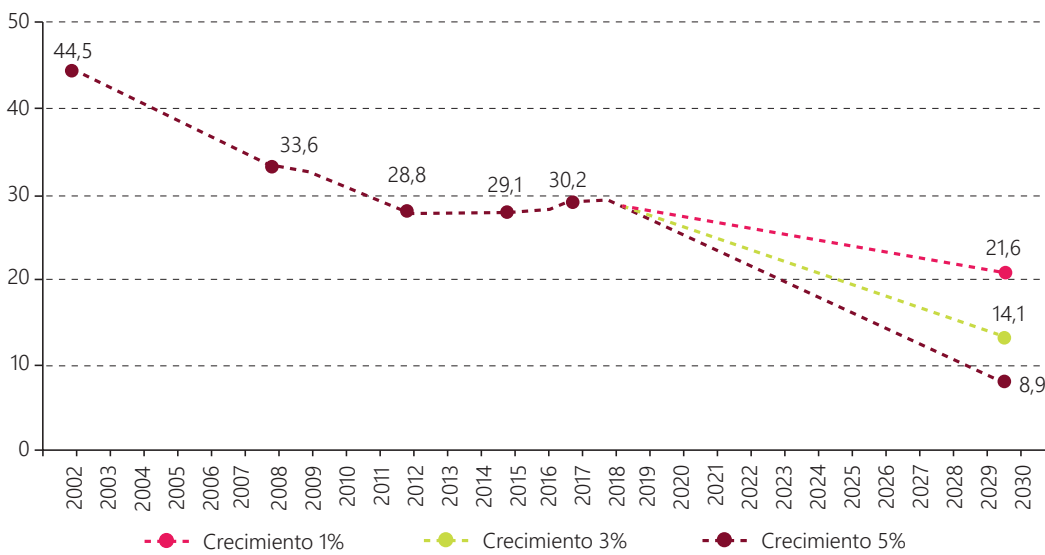
Fuente: UN, Base mundial de datos de los indicadores ODS (en línea) en base a "WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (2017)".

**Gráfico 11**  
Prevalencia de la subalimentación  
(En porcentajes)



Fuente: UN, Base mundial de datos de los indicadores ODS (en línea) en base a "FAO, Statistics Division."

**Gráfico 12**  
Tasa de pobreza en distintos escenarios de crecimiento de ingreso per cápita, con cambio distributivo  
(reducción anual del Gini de 0,5%)  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

## 5. Mensajes finales

En este nuevo contexto, ¿qué pasa con la integridad de la agenda? Dado que todos estamos de acuerdo con que hay que perseguirla, que se trata de un instrumento fundamental, es necesario definir de qué modo y bajo qué óptica los países deben interpretarla, comprenderla e implementarla. Dado que las metas de varios ODS no se alcanzarían, de acuerdo con el ejercicio realizado, las políticas para implementar la Agenda 2030 son más imprescindibles que nunca. Evaluar los impactos de esas políticas es crucial para determinar si efectivamente están revirtiendo las tendencias negativas y reforzando las positivas.

Cuando este ejercicio se presentó en la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, el debate se abrió debido a que las tasas de crecimiento que se prevén, por ejemplo, el año próximo a ser 1.4 y el otro va a ser 1.6, si no interviene ningún instrumento y si no desmantelan nada de las políticas; es decir, en una situación de *ceteris paribus*, las metas relacionadas con el fin de la pobreza no se van a lograr. El aumento de la tasa de pobreza implicaría un fuerte crecimiento de la vulnerabilidad para los sectores de la clase media que van a caer en la pobreza o van a estar vulnerables. Al aumentar la vulnerabilidad, se observan cambios en los ciclos políticos y en la interpretación, cambia todo. La pregunta que uno se hace es cómo leo esto, cómo la región lo lee y cómo lo lee hacia adelante. En este seminario y con el nivel de los expertos que hay acá, tenemos que razonar sobre ese tema, ya que, de lo contrario, no podremos comprender cómo nos movemos hacia el futuro. A la CEPAL le interesa poder discutir estas temáticas con ustedes, para luego poder presentarlas y debatirlas a nivel regional.

Con seguridad creo que las contribuciones aquí reunidas no caen en el área de comodidad dado que implican muchos cuestionamientos y debates que van más allá del orden político. En el contexto histórico en que nos encontramos se necesitan seminarios que empujen y analicen, encuentren un nuevo modo y un nuevo camino. La presentación realizada buscó plantear elementos que se consideran importantes y que estarían a la base de la discusión sobre la inclusión y cohesión social. El tema de empujar ese debate es crucial y muchas organizaciones e instituciones ya lo están haciendo.

## Bibliografía

- Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Michigan: University of Michigan.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- Davis, P. (1985). *Clio and the Economics of QWERTY*. *The American Economic Review*, 75(2), May, pp. 332-337.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirshman, A. O. (1998). *Crossing boundaries: Selected writings*. Nueva York: Zone Books.
- \_\_\_\_\_. (2019), *Latin America's missing middle. Rebooting inclusive growth*. por McKinsey Global Institute (2019), MGI editorial [en línea] <https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/latin-americas-missing-middle-of-midsized-firms-and-middle-class-spending-power> [fecha de consulta: abril de 2020].
- OCDE (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris.





## **I. Abordajes y marcos de análisis sobre inclusión y cohesión social: discusión conceptual**

### **A. El Proyecto CEPAL-AECID “Análisis de la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social de la Agenda 2030”**

*Carlos Maldonado Valera<sup>11</sup>*

La oportunidad de debatir sobre la inclusión y la cohesión social en este documento, en el marco del seminario internacional Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina, se genera como parte de las actividades contempladas por el Proyecto CEPAL-AECID “Análisis de la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social de la Agenda 2030”.

Este proyecto se enmarca en varios antecedentes. El primero y el más importante radica en la primera aproximación que hizo la CEPAL a la noción de cohesión social en el año 2007 y que dio lugar a la publicación de documentos con propuestas analíticas y metodológicas sobre la medición de este concepto, y a un informe regional titulado “Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina” (CEPAL, 2007). En ese informe, la cohesión social se definió como la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social, y las respuestas de las personas ante estos mecanismos. Hoy esta definición cobra renovada vigencia y su discusión se retoma en un contexto distinto.

Un segundo antecedente importante es la larga colaboración que ha existido entre la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en temas sociales, de género y de sostenibilidad ambiental. La AECID también ha estado en años recientes retomando el tema de la inclusión y la cohesión social. Además, tanto la AECID como la CEPAL tienen como marco compartido de referencia en sus planes de trabajo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

<sup>11</sup> Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

El proyecto que actualmente se inicia, y que se desarrollará por los siguientes dos años, tiene como objetivo general contribuir a la construcción de sociedades más inclusivas y cohesionadas en América Latina y el Caribe, conforme a lo establecido en la Agenda 2030, tratando de informar y mejorar las políticas de inclusión y cohesión social en la región.

El proyecto considera diversas actividades. En primer lugar, seminarios internacionales y reuniones de expertos, siendo este seminario justamente la primera actividad que inaugura el proyecto y que tendrá otros momentos importantes a lo largo de su ejecución.

Una segunda actividad consiste en diálogos y reuniones a nivel nacional, básicamente con autoridades y actores clave y tratando de profundizar temas más específicos a los contextos nacionales. Finalmente, está la producción de publicaciones, incluyendo un documento conceptual y un informe regional de cierre que entregará un panorama de la inclusión y la cohesión social. También se espera desarrollar estudios nacionales, colaborando con gobiernos de América Latina.

Este seminario abre una discusión a partir de los antecedentes mencionados. Busca aportar a la construcción de una propuesta conceptual adaptada a la nueva realidad regional y global, que permita orientar la elaboración del informe regional final y la realización de procesos de diálogo y estudios nacionales en algunos países seleccionados.

Cabe destacar que los desafíos del contexto en el que se retoman estas discusiones es muy diferente al de hace diez años. Hoy se aprecian nuevos cuestionamientos a la globalización y a la democracia liberal. Cuando la CEPAL abordó el tema de la cohesión social a mediados de la década del 2000, el contexto era muy distinto: la región entraba en una fase de relativa prosperidad y mejoría en muchos de sus indicadores sociales y económicos, y en una fase de consolidación de las democracias. Por ende, el marco de análisis que se desarrolle en este proyecto tiene que dar cuenta de la nueva realidad a nivel global y sus referentes actuales.

A nivel global, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un nuevo referente ineludible y común, pero existen desafíos importantes para su implementación en la región. A nivel de la CEPAL también se aprecian nuevos referentes, en particular en torno a la rica reflexión generada en los últimos años sobre la desigualdad como obstáculo estructural para el desarrollo sostenible y para la convivencia dentro de nuestras sociedades. En ese marco, en particular desde la División de Desarrollo Social, se han articulado nuevas perspectivas en torno a la matriz de la desigualdad social y a los desafíos de la doble inclusión social y laboral, como aspectos centrales que deben ser considerados en el diseño de las políticas públicas. Finalmente, enfrentamos un contexto político que es muy fluido y diverso. Por un lado, es un momento en el que es difícil hablar de modelos hegemónicos desde las perspectivas económica y política; por otro lado, si bien en un momento se habló de un giro a la derecha en América Latina, los resultados electorales de Costa Rica, El Salvador y México no reflejan esta tendencia en un contexto donde quizás lo que caracteriza a este momento en la región es un rechazo al *status quo* imperante en los distintos contextos políticos. El proyecto considera todos estos elementos y buscará aportar a esta discusión.

## **B. La cohesión social democrática como brújula: algunas precisiones y un avance conceptual**

Ana Sojo<sup>12</sup>

La cohesión social se encuentra hoy puesta en cuestión en los más diversos ámbitos, desde los fenómenos de tipo populista en numerosos países del planeta, hasta las guerras comerciales en curso. La siguiente reflexión tiene como objetivo proseguir la discusión sobre la cohesión social iniciada en la CEPAL en 2006, para formular y fundamentar un avance conceptual en la materia. A partir de diversas experiencias históricas y del análisis de fenómenos políticos contemporáneos se realiza un esfuerzo de abstracción que permite establecer algunas precisiones y distinguir las exigencias conceptuales.

### **1. Revisión conceptual de la cohesión social**

En 2006, la CEPAL asumió el desafío de realizar una contribución para la XII Cumbre Iberoamericana, centrada en la cohesión social, a petición de la Secretaría Iberoamericana. Bajo el liderazgo de Ernesto Ottone se formó un grupo de trabajo que emprendió la labor de reflexionar sobre la cohesión social, con el propósito de adelantar un concepto nuevo, que generó una verdadera inflexión en el pensamiento cepalino sobre el desarrollo social y sobre temas de larga data como la equidad y la igualdad.

El punto de partida consistió en indagar qué dimensiones agregaba el concepto de cohesión social como prisma para analizar lo social. Como en aquel momento el concepto de cohesión social estaba siendo utilizado fundamentalmente en Europa, la CEPAL inició su reflexión escrutando el uso de dicho concepto. Con cierta sorpresa constatamos que, en el marco de las políticas asociadas en la Unión Europea con la cohesión social, el concepto se utilizaba de manera intuitiva, como si al hablar de cohesión social, todos entendiesen a qué se referían: se trataba más bien de una noción emparentada con la inclusión social, así como con la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad en Europa. En suma, a pesar de que la Unión Europea impulsaba vigorosas políticas de cohesión social, se carecía de una verdadera definición. Tal fue el punto de partida para trabajar y medir la cohesión social en la CEPAL (CEPAL, 2007).

La reflexión se remontó también a Emile Durkheim y su preocupación decimonónica ante la revolución en el desarrollo capitalista que estaba aumentando la división social del trabajo, debido a su impacto en los lazos tradicionales que vinculaban a las personas y, por ende, en la relación entre individuo y sociedad (Durkheim, 2007). Contextualizando esta preocupación, la CEPAL acuñó un concepto de cohesión social que se distinguía de otras nociones por abarcar la dimensión subjetiva. Ya no se estaba pensando solamente en si había exclusión y desigualdad, políticas inclusivas o excluyentes, sino en cómo las personas se sentían incluidas o excluidas de una sociedad: la dimensión subjetiva emergió como lo novedoso en el prisma a desarrollar.

Partiendo de este aspecto subjetivo como singularidad específica, la CEPAL postuló que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad. De este modo, la cohesión social se definió como la "dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y los comportamientos valoraciones y disposiciones frente al modo en el que operan" (CEPAL, 2007, pág. 19). El elemento subjetivo se denominó sentido de pertenencia, tal como lo enuncia el propio subtítulo del libro, *Cohesión social en América Latina: inclusión y sentido de pertenencia* (CEPAL, 2007); más adelante con Martín Hopenhayn promovimos la reflexión en torno al sentido de pertenencia,

<sup>12</sup> Consultora internacional.

desde la perspectiva de los diferentes sujetos (por ejemplo, indígenas y mujeres) en un contexto social en el cual empezaron a acontecer fenómenos políticos cruciales y radicalmente contundentes como los cambios tecnológicos (Hopenhagen y Sojo, 2011). Sin embargo, retrospectivamente, es pertinente advertir que si bien el sentido de pertenencia estuvo presente desde las reflexiones iniciales de la CEPAL, este no quedó plenamente incorporado al definir el concepto.

La reformulación conceptual de la cohesión social que propongo a continuación se nutre de tres vertientes: la reflexión ulterior sobre el bagaje de los planteamientos que realizamos en la CEPAL; la profundización en la temática a raíz de algunos desafíos del último decenio y el análisis de cómo la cohesión social puede ser utilizada como guía para las políticas públicas (Sojo, 2018; Sojo 2017a; Sojo, 2017b).

Esta nueva fase de la reflexión me permitió notar que la definición que habíamos acuñado en la CEPAL, si bien considera la cohesión social como la dialéctica entre inclusión y exclusión, y abarca el modo en que los individuos se comportan frente a ello, no da cuenta del porqué y del signo de esta dialéctica. A tal fin, a nuestro juicio, es insuficiente constatar el aspecto subjetivo e integrarlo dentro de una dialéctica respecto de los mecanismos de inclusión y exclusión social, sino que es indispensable formular un concepto que permita dar cuenta del porqué de esa dialéctica y su manera de operar.

La distinción entre las políticas y lo político postulada por el politólogo francés Pierre Rosanvallon, nos resultó particularmente fructífera, mediante una inflexión que nos permitió extraer el valor heurístico que tiene la distinción para realizar ajustes a la concepción de cohesión social planteada en la CEPAL.

Según Pierre Rosanvallon, lo político es, a la vez, un campo y un proyecto. Como campo, lo político es un orden sintético que provee coherencia y significado a sus partes. A su vez, como proyecto, es un proceso de exploración y experimentación, siempre conflictivo y contencioso, de construcción de la comunidad; es decir, una forma de acción colectiva que intenta estructurar la vida en común, y que abarca el poder y la ley, el Estado y la nación, la igualdad y la justicia, la identidad y la diferencia, la ciudadanía y la civilidad. En suma, lo político es todo lo que constituye la vida política, más allá del campo inmediato del funcionamiento de las políticas, que lo circunscriben y habilitan como impedimento y como medio, como fuente y como dificultad. Todo ello está cruzado por la competencia partidaria por el poder político, el razonamiento y la acción e interacción de los actores, los ritos y los símbolos, la acción gubernamental cotidiana, los mecanismos de toma de decisiones, y el funcionamiento ordinario de las instituciones (Rosanvallon, 2006, págs. 34-40 y pág. 54).

Tomando en cuenta lo que Pierre Rosanvallon plantea sobre la distinción entre la política y las políticas, puede abordarse la pregunta sobre por qué la dialéctica de la cohesión social formulada en el concepto cepalino se da en uno u otro sentido, para avanzar conceptualmente. A la luz de dicha reflexión, hemos reformulado el concepto, planteando la cohesión social como “la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición, y al modo en que ellos operan” (Sojo, 2018).

Plantear la dialéctica como de carácter conflictivo y contencioso tiene sendas implicaciones. Se imposibilita establecer *ex ante* cómo va a ser la reacción subjetiva de los individuos respecto de esos mecanismos de inclusión y exclusión; puesto que no hay una relación mecánica, si se implementan políticas inclusivas, no necesariamente los ciudadanos se verán reflejados en ellas y se sentirán parte de la sociedad en función de ellas. Si, por el contrario, la acción pública excluye, tampoco los individuos necesariamente van a valorar negativamente esas políticas. Un ejemplo de ello es la reforma tributaria que ha introducido Donald Trump en los Estados Unidos, e incluso antes, desde el gobierno de Reagan, si adoptamos una perspectiva de largo plazo; en efecto, con excepción de algunas reformas introducidas durante la administración Obama, si hablamos de inclusión y exclusión, en los Estados Unidos sistemáticamente se ha coartado la progresividad fiscal, creando un ambiente que favorece ampliamente a los “hiper-ricos”, al tiempo que la débil inversión pública ha mantenido infraestructuras que están en franca decadencia. Se podría decir que es un mecanismo de exclusión, porque los “hiper-ricos” se ven beneficiados en detrimento del resto; sin embargo, existen diversas

mediaciones políticas que permiten a Donald Trump gozar de un respaldo muy importante a su proyecto político, incluso entre quienes son desfavorecidos por sus políticas. De esta manera, no hay una relación directa entre la inclusión (y la exclusión) social generada por las políticas, y la percepción subjetiva de estas por parte de las personas.

Aquí es donde cobra relevancia rescatar la lúcida distinción de Pierre Rosanvallon entre las políticas y la política, y observar que la dialéctica entre lo subjetivo y lo objetivo en materia de cohesión social que había sido identificada por la CEPAL debe ser calificada como una dialéctica conflictiva y contenciosa. En este sentido, la cohesión social democrática busca constituirse como parte de lo político, dado que se trata de construir un orden social y una vida en común que vele por la cohesión social, lo cual a su vez se realiza mediante las políticas. De este modo, se pretende llegar a un orden político -la política- que considere como regla de convivencia la cohesión social, y para ello es necesario que las políticas de inclusión refuercen y habiliten esa cohesión social. En resumen, la cohesión social encara el doble desafío de llegar a constituir parte de "lo político", de la vida en común, mediante "políticas" que sean un medio para habilitarla y reforzarla y, a la vez, debe contender con aquellas "políticas" que la coartan y dificultan (Sojo, 2018).

Por su parte, la noción de sentido de pertenencia como aspecto singular de la cohesión social supone plantear con mayor precisión la temática del vínculo social en la definición de cohesión social (Sojo, 2011 y 2017a). Como fue aludido anteriormente, ello no parece central en la definición de la CEPAL. A tal fin, es muy interesante retomar la reflexión sobre el sentido de pertenencia considerando el siguiente planteamiento de Marramao: a pesar de que la igualdad, la libertad y la fraternidad han sido los tres principios de la democracia desde la Revolución Francesa, los ejes constitutivos de la política, sin embargo, se han concentrado casi exclusivamente en los dos primeros principios. Pese a que la fraternidad plantea precisamente la cuestión "del lazo, del vínculo solidario-comunitario que ninguna lógica de la pura libertad o la mera igualdad está en condiciones de interpretar o resolver" (Marramao, 2006), ella ha sido una dimensión olvidada.

Abordar la dialéctica de si los ciudadanos se sienten o no parte hace indispensable ampliar la definición de la CEPAL de cohesión social para incluir el sentido de pertenencia, para que la temática del vínculo social quede incorporada en la definición de cohesión social. Para circundar el ámbito del espacio microsocioal en el cual se construye la cohesión social, la conceptualización debe abarcar también el vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro. Ello implica ampliar la definición, puesto que no se trata de pensar la cohesión social como una diada entre mecanismos y respuestas, sino como una triada entre los mecanismos de inclusión y exclusión, las respuestas ante esos mecanismos por parte de las personas/ciudadanía, y cómo ello se refleja en el vínculo social (Sojo, 2017a y 2018).

Esta ampliación del concepto es relevante dado que el vínculo social es irreductible al efecto de las políticas públicas, y tampoco se restringe a la adhesión o rechazo a los sistemas políticos y económicos que marcan los mecanismos de inclusión y exclusión (Sojo, 2017b y 2017c). Por ejemplo, al analizar el racismo, si el vínculo que se establece con el otro opera conforme a prejuicios de carácter racista o no, es decir, si el otro es visto como distinto, como diferente con una óptica que separa o antagoniza a las personas o con una óptica de respeto, ello es algo irreductible a las políticas públicas. No se trata de un tipo de vínculo que "venga de afuera", sino que se ha tejido a lo largo de una historia en la cual la convivencia social opera bajo consideraciones de carácter racista.

En este sentido, al hablar de cohesión social es muy importante considerar no solamente los mecanismos de inclusión y exclusión que, por ejemplo, pueden ser, en este momento, propicios a que haya políticas de inclusión que favorezcan a grupos étnicos discriminados o excluidos, como las personas indígenas y afrodescendientes. Las respuestas ciudadanas respecto de aquello pueden ser heterogéneas, al tener cada uno introyectadas consideraciones de carácter racista de cómo interactuar con otros. De este modo, la cohesión social es irreductible a una acción mecánica respecto de políticas de inclusión y exclusión. Cuando hay políticas de inclusión pueden darse reacciones muy heterogéneas, a veces muy negativas, respecto de la inclusión de ciertos grupos

que, hasta ese momento, han sido excluidos (véase el diagrama 1). Por eso la temática del vínculo social tiene que estar incorporada dentro del concepto de cohesión social.

La diáda original de la formulación cepalina se revela como insuficiente. A pesar del avance que significó, no contemplaba en toda su complejidad el aspecto subjetivo de la interacción social ya que, en primer lugar, no daba cuenta de que la relación entre la dialéctica objetiva y subjetiva es una dialéctica compleja y contenciosa. En segundo lugar, no reflexionaba sobre el hecho de que el vínculo social es irreductible a las políticas de inclusión y exclusión. A continuación, se discuten las consecuencias de incorporar estas consideraciones al concepto de cohesión social, particularmente en el marco de las democracias contemporáneas.

**Diagrama 1**  
**La tríada de la cohesión social democrática como proyecto de construcción de la comunidad**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. ¿Qué implica la revisión conceptual?

La definición del ámbito político explicita que las políticas de inclusión y exclusión inciden en el sentido de pertenencia. Pero considerar el espacio microsociedad conduce a reflexionar acerca de cómo las políticas actúan sobre el vínculo social, y a considerar cómo debieran orientarse cuando el horizonte es la cohesión social democrática y el respeto a las diferencias entre las personas. Si el vínculo social no es ajeno a las políticas, avanzar hacia una cohesión social democrática exige también indagar en cómo las políticas lo trascienden.

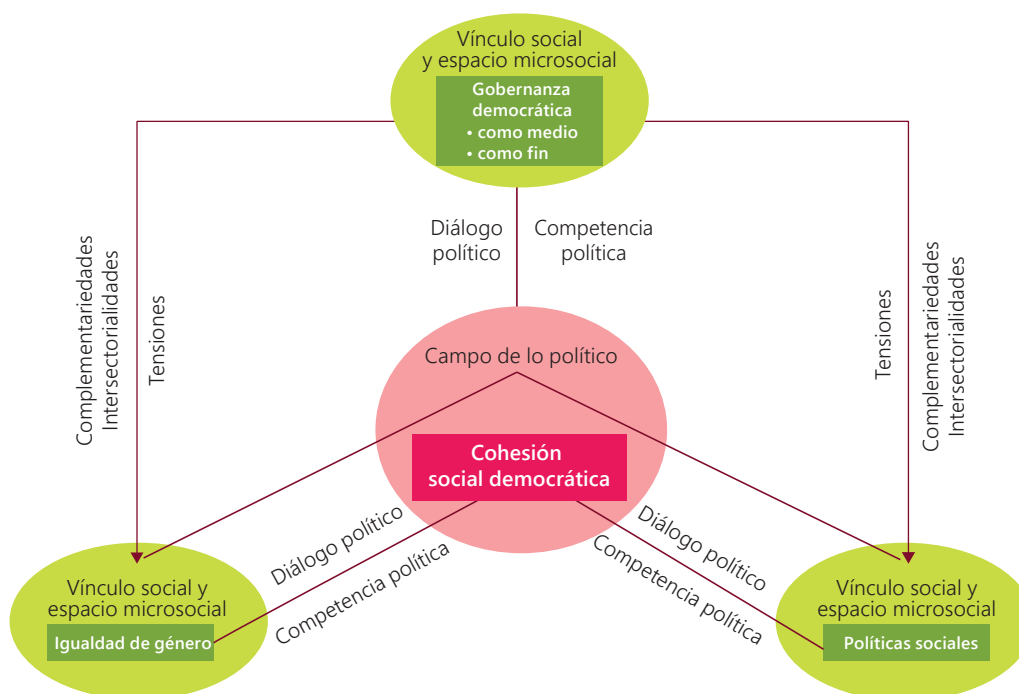
Por otro lado, en los términos de Amartya Sen, puede formularse que la cohesión social democrática respeta y promueve que la libertad de pertenencia y de elección de las personas se funda en la diversidad social, por encima de nociones sustancialistas, naturalistas y pre-políticas de las identidades personales o colectivas, culturales o religiosas (Sen, 2007). A partir de los análisis de Sen en su libro *Identidad y violencia*, se puede relacionar la identidad con el sentido de pertenencia, y cómo el vínculo social está afectado negativamente por pretensiones reduccionistas que tratan de reducir el sentido de pertenencia de las personas en términos políticos que no dan cuenta de la diversidad que reúnen las personas tanto en sus inserciones sociales como en sí mismos. Hay afinidades que van desde la raza hasta la etnia, que incluyen lo religioso y las afiliaciones a partidos políticos y asociaciones muy diversas, entre otros. Una persona en sí reúne, en su sentido de pertenencia, una multiplicidad de aspectos, y Sen plantea la necesidad de

rescatar la diversidad social por encima de las nociones sustancialistas, naturalistas y pre-políticas de las identidades personales, culturales o religiosas. Los fundamentalismos que campean hoy en día demuestran la relevancia que tiene este aspecto para la cohesión social.

La cohesión social es un proyecto de construcción de la comunidad, de política en los términos de Pierre Rosanvallon, que conforma una tríada (véase el diagrama 1). En primer lugar, están los mecanismos establecidos de inclusión y exclusión social, seguidos por las respuestas y disposiciones de las personas a los mecanismos y cómo ellos operan. En tercer lugar, está el vínculo social, que es un vínculo de reciprocidad y reconocimiento o de negación del otro, que no se agota en las políticas públicas ni en la adhesión o rechazo al sistema. Existe esa interacción que conforma una tríada y que define a la cohesión social como un proyecto de política y de construcción de comunidad.

Esta conformación e interacción plantea tremendas exigencias, si es que la cohesión social democrática es un objetivo de la convivencia, y si además nos preguntamos cómo puede iluminar las políticas que contribuyen a ella (véase el diagrama 2). Hay tensiones entre cómo se trata de llegar al campo político para construir una cohesión social democrática, teniendo siempre presente el modo en que están operando las políticas sobre el vínculo social y el espacio microsocioal.

**Diagrama 2**  
Cohesión social como brújula de las políticas



Fuente: Elaborado por Sojo (2018).

Precisamente, en el diagrama 2 se muestran estas tensiones aplicadas a tres ámbitos específicos de política: gobernanza democrática, igualdad de género y políticas sociales<sup>13</sup>. Se postula la aspiración de que la cohesión social llegue a ser parte del campo de lo político; es decir, que la cohesión social democrática se vuelva una regla de convivencia de lo social. Si bien este objetivo debe lograrse mediante diversas políticas, todas ellas deben tener en consideración que van a estar inmersas dentro de un vínculo social y de un espacio microsocioal que van a ser irreductibles a esas políticas; si esto no se tiene en cuenta, puede ocurrir todo lo contrario para que la cohesión social democrática verdaderamente se vea fortalecida. En otras palabras, si se hace caso omiso de que uno está inmerso dentro de un espacio microsocioal y un vínculo social en el que esas políticas están teniendo incidencia, entonces los resultados obtenidos pueden ser contraproducentes.

<sup>13</sup> Los ámbitos elegidos corresponden a las áreas de trabajo de Eurosocial consideradas en el informe (Sojo, 2018).

### 3. ¿Qué entender por cohesión social democrática?

A veces, cuando se habla de cohesión social, tal como José Lorenzo García-Baltazar advierte en su contribución a este volumen, pareciera que se habla sobre algo positivo *per se*, algo a lo que hay que favorecer. Es indispensable adjetivar la noción de cohesión social y postular que ese campo de la política hacia al que se quiere avanzar es hacia una cohesión social democrática. Como lo planteó la CEPAL en 2007, la cohesión social no debe valorarse positiva o negativamente por sí sola y en sí misma. Debe analizarse desde una perspectiva normativa y contextualizarse conforme al tipo de convivencia que promueve y a los valores en que se sustenta (CEPAL, 2007). Por ejemplo, los regímenes totalitarios que minuciosamente analizó Hannah Arendt en sus trabajos sobre el totalitarismo, tanto en el caso del estalinismo como del nazismo, eran regímenes sociales sumamente cohesionados (Arendt, 1951). La cohesión social *per se* no puede decirse que sea algo positivo, sino que se deben identificar cuáles son los valores en los que se sustenta la convivencia promovida por uno u otro modelo de cohesión social (Sojo, 2017b).

En este contexto resulta muy importante lo que advierte Sen sobre la identidad en torno al vínculo social, la convivencia y las políticas que inciden en el sentido de pertenencia. La construcción del sentido de pertenencia implica el libre ejercicio de las elecciones en que se sustenta la diversidad de las identidades sociales. Las personas no pueden ser adscritas a identidades o categorías unívocas, y es en la diversidad que se funda la libertad de pertenencia y de elección. Por tanto, la complejidad social de los individuos se contrapone al reduccionismo, a la ilusión de la singularidad y a las pretensiones totalizadoras que son un caldo de cultivo para la violencia y la disgregación social (Sen, 2007).

Hoy, en los lugares más variados del planeta se está manifestando justamente este vínculo entre violencia e identidad y, en el caso de América Latina y Europa, es particularmente importante evitar la polarización de los referentes de pertenencia (Sojo, 2018). Se pueden enumerar una serie de fenómenos en los que el sentido de pertenencia es polarizador: en España, en la cuestión de Cataluña; en Estados Unidos, en lo referente a la supremacía blanca; y en el Reino Unido, ante el Brexit. En esos términos, si se tiene como brújula que la cohesión social sea una regla de convivencia o una cohesión social democrática, un reto central es evitar la polarización de los referentes de pertenencia.

Al respecto, también es pertinente plantear, como lo formula el politólogo español Daniel Innerarity, que la pertenencia y el pueblo deben considerarse en términos representativos, ya que el "nosotros" es una realidad mutable (Innerarity, 2015). Nadie puede arrogarse, en tanto partido político o forma estatal de representación, la representatividad del pueblo. Por ejemplo, lo que está aconteciendo desde hace mucho tiempo, pero actualmente de manera exacerbada, en la República Bolivariana de Venezuela es la pretensión de ciertos políticos de arrogarse ese tipo de representatividad popular. Maduro y su campo político representan solo a parte del pueblo, pero no al pueblo entero. Lo que dice Innerarity es que la pertenencia y el pueblo deben considerarse en términos representativos, y la representación pasa por mecanismos electorales mediante los cuales el pueblo hace cuenta de cuál es la representatividad de la cual quiere disfrutar.

Desde una óptica democrática hay numerosos aspectos para considerar el bagaje de la identidad. Debe partirse de que las identidades son flexibles en términos de la conformación del sistema político, y dialogantes en términos del vínculo social. Es decir, las políticas, los sistemas políticos y el mero vínculo social están interactuando con las identidades flexibles y dialogantes, por lo que también se debe avanzar en esos términos (Sojo, 2017b). Como dice Marramao, hay que superar la noción de tolerancia como tolerancia al otro, una connotación que permea tanto el diseño de políticas como la manera de entender al vínculo social, lo que genera una falta de empatía y una distancia en términos de la cohesión social (Marramao, 2011). Es indispensable ir más allá: tiene que pensarse en el respeto recíproco como apuesta y fundamento de la convivencia.

En relación con esto, Margalit define la sociedad de acuerdo al respeto y plantea que en la sociedad decente las instituciones no afrentan la dignidad de las personas que la componen, entendida aquella como la expresión del sentimiento de respeto que las personas profesan a sí mismas en tanto que seres humanos, y como la conducta que traza los límites del honor humano,



y promueven que los miembros de la sociedad no se humillen los unos a los otros. La sociedad civilizada, por su parte, es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, en tanto concepto microético de Margalit que define como decente a una sociedad (Margalit, 2010, págs. 15, 18 y 22).

De ahí entonces la importancia de considerar el bagaje de la identidad desde la óptica de la cohesión social democrática en los términos de Pierre Rosanvallon, tanto para la política como para las políticas de inclusión y exclusión. En suma, avanzar hacia la cohesión social como política es muy difícil en la coyuntura actual debido a un sinnúmero de factores, algunos de los cuales se sintetizan a continuación.

#### **4. Desafíos para la cohesión social democrática en la era de la globalización y la posverdad**

Zygmunt Bauman plantea que los estados nacionales han sido expropiados de parte sustancial de su poder y de su capacidad de acción y de control por fuerzas supranacionales globales y extraterritoriales. Esto se traduce en déficits de poder y de capacidad coactiva ante fuerzas emancipadas del control político, lo que plantea la necesidad de reunir nuevamente al poder y a la política (Bauman y Bordoni, 2016).

Por ejemplo, hay empresas transnacionales tan poderosas que los estados nacionales ante ellas pierden parte sustancial de la acción incluso respecto de estas mismas empresas. Lo anterior merma la capacidad de regular o de limitar ciertos actores con el fin de promover el bien común en el marco de un proyecto democrático de cohesión social.

Por otra parte, la cohesión social democrática está puesta en jaque por la posverdad. El fenómeno de la posverdad circula en las redes sociales y una empresa poderosa, como Facebook que impulsó una red de intercomunicación, se ha convertido en una entidad que no es fácil de regular para los estados nacionales. Las implicaciones que la posverdad tiene en el vínculo social y algunas acciones relacionadas con ella ponen en jaque la cohesión social democrática. La posverdad circula en las redes sociales, y plataformas como Facebook han sido instrumentalizadas en esos términos. Por su parte, sometida a la lógica de la ganancia, Facebook ha tenido fundamentalmente una acción muy débil para actuar respecto de esos fenómenos, o ha actuado como el avestruz ante los efectos de la polarización política sobre la cohesión social. En esta dimensión, los estados nacionales se ven un poco indefensos (Sojo, 2017a).

La posverdad es una amenaza para la cohesión social democrática en la medida en que cada vez hay menos contención ética para usar la mentira para crear sentidos de pertenencia antidemocráticos (Sojo, 2017a, 2017b). La posverdad tiende a corroer los consensos sociales en torno a la verdad, llegando incluso a cuestionarse las instituciones sociales que han permitido llegar a consensos en torno a la educación, la ciencia, los sistemas legales y los medios de comunicación, entre otros; como ejemplo extremo, en la actualidad hay personas que crean comunidades cerradas donde se piensa que la tierra es plana. En este sentido, las TIC están contribuyendo a la difusión masiva de la posverdad porque cada uno está sometido a escasos controles para actuar como emisores y editores de contenidos en Internet. Empresas como Facebook y otras han seguido la táctica del avestruz porque están sometidas a la lógica de la ganancia y no de la veracidad. Se evidencia una brecha digital que se potencia por la posverdad en cuanto a cómo se amplifica la voz de los poderosos y en cuanto a cómo se anula la capacidad analítica de las personas (Innerarity, 2016). Dado que en nuestro mundo digital se dificulta avalar qué es verdadero y qué es falso, esto flanquea y pone en jaque a la cohesión social democrática de una manera que reverbera muy negativamente sobre un vínculo social fundado en el respeto y reconocimiento mutuos.

Adicionalmente, hay una "diasporización" progresiva del planeta (Bauman y Bordoni, 2016) y verdaderos shocks migratorios, producto de fenómenos políticos e incluso ambientales y climáticos, que van a recrudecerse. No obstante, la gente reacciona muchas veces en países receptores de estos shocks migratorios de manera negativa, lo que dificulta la definición de una respuesta ante esta diasporización progresiva en el planeta. Debe evitarse el actuar de manera frívola respecto de esta complejidad.

Asimismo, se presencia una revolución tecnológica de tal rapidez y magnitud que causa a los seres humanos una sensación de indefensión y soledad (Bordoni, en Bauman y Bordoni, 2016). No se sabe cuál será el alcance de su impacto sobre la inserción social y laboral. Esta transitoriedad e inestabilidad que el humano va experimentando tiene efectos políticos y sociales que van a finalmente influir en la cohesión social. Estos cambios plantean dificultades para la convivencia social. Al sentirse la gente vulnerable y experimentar una transitoriedad y/o precariedad de su inserción social, laboral y en general ante el futuro, se pueden originar reacciones que justamente refuerzan la incapacidad de empatía o reconocimiento del otro, en particular ante los flujos migratorios o fenómenos semejantes (Beck, 2009). Por lo tanto, en tales casos el nacionalismo y la etnicidad sustituyen a los factores de integración en sociedades que experimentan una sensación de desintegración (Bauman en Bauman y Bordoni, 2016).

En suma, en un mundo global en que los estados nacionales están debilitados, en el que hay cambios tecnológicos demasiado acelerados difíciles de absorber para las economías, y en el que la posverdad coarta la construcción de narrativas incluyentes y solidarias y nutre dinámicas polarizadoras, la cohesión social en general se encuentra en jaque, y parece muy difícil avanzar hacia una cohesión social democrática como regla de convivencia. La misma dificultad se plantea para la construcción de políticas de inclusión eficaces que hagan viable ese modelo de cohesión social.

## Bibliografía

- Arendt, H. (1951), *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016), *Estado de crisis*, Paidós, Barcelona.
- Beck, U. (2009), *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, suhrkamp taschenbuch 4099, Frankfurt.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Autor(es) institucional(es): NU. CEPAL Editor(es): Ottone, Ernesto Sojo, Ana, Santiago de Chile, LC/G.2335/REV.1, mayo de 2007 <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2812>.
- Durkheim, É. (2007), *De la division du travail social*, Quadrige/PUF, 7ª edición, París.
- Hopenhayn, M. y Sojo, A. (compiladores) (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Innerarity, D. (2016) "Hombres ricos y hombres pobres (en datos). Más allá de sus espejismos, Internet promociona una preocupante y creciente desigualdad", *El País*, 21 febrero.
- \_\_\_\_\_(2015), *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, tercera edición, noviembre.
- Margalit, A. (2010), *La sociedad decente*, Paidós Estado y sociedad, Barcelona.
- Marramao, G. (2011), *La pasión del presente. Breve léxico de la modernidad-mundo*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- \_\_\_\_\_(2006), *Pasaje a Occidente. Filosofía y globalización*, Katz editores, Buenos Aires.
- Rosanvallon, P. (Ed. Samuel Moyn) (2006) *Democracy, Past and Future*, Columbia University Press, Nueva York.
- Sen, A. (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, WW. Norton & Company, New York.
- Sojo, A. (2018), *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada*, Serie Aprendizajes en cohesión social, Colección Eurosocial Nº 1, Madrid, agosto
- \_\_\_\_\_(2017a) "La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3ª Época, número 4, Madrid.
- \_\_\_\_\_(2017b) "La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto", *Colección Documentos Interconnecta* Nº. 1, Centro de Formación de la AECID, Santa Cruz de la Sierra.
- \_\_\_\_\_(2011) ¿Del derrotero a las raíces y/o de las raíces al derrotero? Identidades y cohesión social en América Latina, en Hopenhayn, Martín y Ana Sojo (compiladores), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

## C. Reflexiones sobre la cohesión social y sus desafíos en América Latina

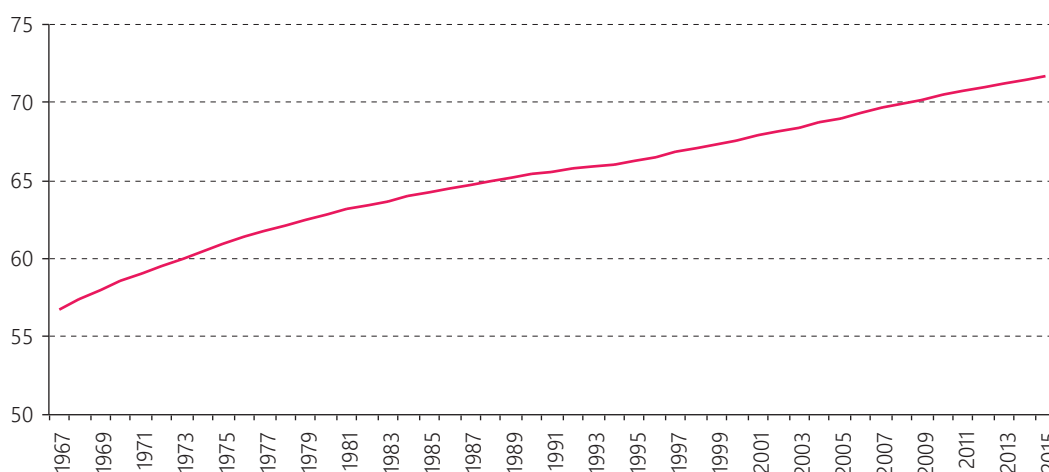
*Fernando Filgueira*<sup>14</sup>

En esta contribución se alude a los desafíos que comporta la discusión sobre la cohesión social en el actual contexto latinoamericano y global, haciendo referencia a los documentos elaborados por Ana Sojo en esta temática, así como al trabajo previo desarrollado por la CEPAL, intentando ajustar, mejorar e innovar en las definiciones conceptuales y en los componentes analíticos que ayudan a pensar el tema de la cohesión social (Sojo, 2017a, 2017b y 2018). El texto a continuación se divide en cuatro partes. La primera aborda las grandes tendencias globales y el momento histórico actual. Luego se irá al tema de la cohesión social en particular y a su definición, se abordará la posición de América Latina en torno a este debate y, finalmente, se cerrará con preocupaciones para el futuro en el contexto latinoamericano.

### 1. La cohesión social en el momento actual

Está claro que si en general se mira el proceso de progreso de la humanidad en el siglo XX, e inicios del siglo XXI, no se puede negar que hay un conjunto de avances positivos. Al observar la caída de la mortalidad infantil, la disminución de la pobreza, el aumento de la riqueza y el consumo a nivel global se podría plantear que la humanidad está en el ápice de sus posibilidades.

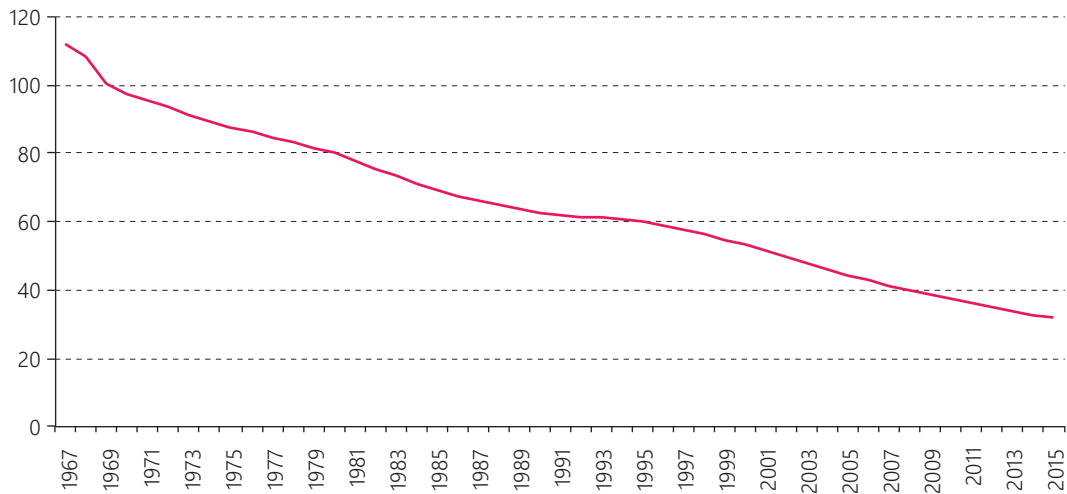
**Gráfico 13**  
Esperanza de vida a nivel mundial de 1967 a 2015  
(En años)



Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

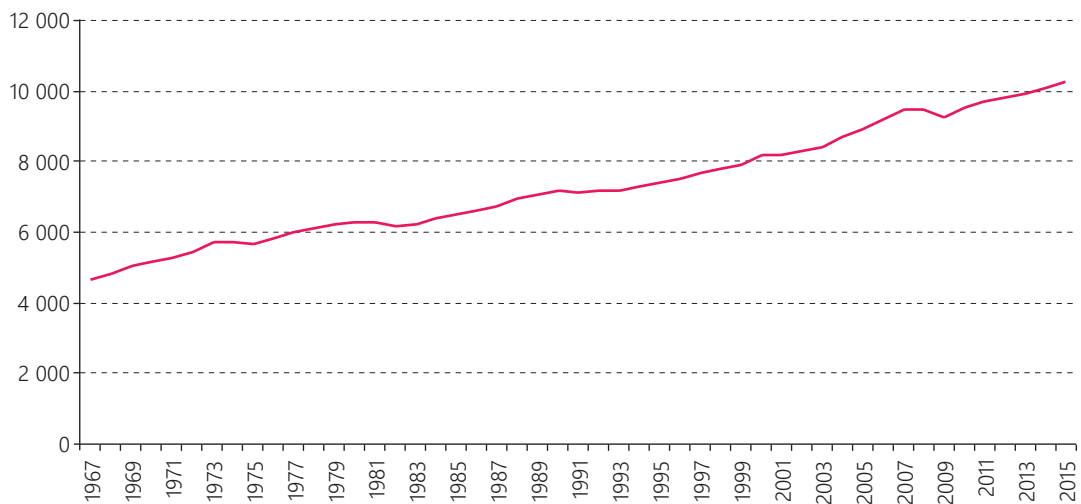
<sup>14</sup> Investigador principal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). Coeditor de la Serie Oxford para América Latina sobre Política Social y Administración Pública.

**Gráfico 14**  
Mortalidad infantil mundial  
(Por cada 1000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

**Gráfico 15**  
Evolución del PIB per capita mundial  
(En dólares)

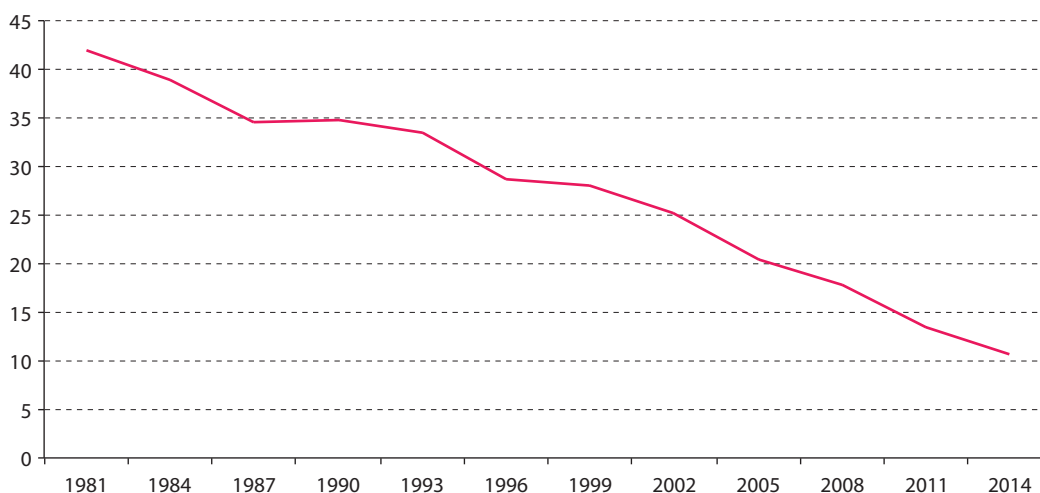


Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

No obstante, como bien señala Ana Sojo en su contribución, también se está al borde de un precipicio. Hay ciertas señales en los últimos tiempos que indican que los riesgos a nivel global de desandar un progreso de larga data son reales y presentes. Ello se ve claramente en las tendencias de la desigualdad. Si bien a nivel global esta ha disminuido a finales del siglo XX e inicios del XXI a impulsos del avance de China, India y otros países emergentes de gran población, a nivel intra-nacional la desigualdad ha aumentado en forma marcada y consistente alrededor del globo. Estos riesgos se aprecian también en la incapacidad creciente de la humanidad de enfrentar un conjunto de desafíos globales como por ejemplo el cambio climático, las crisis migratorias, el incremento de redes criminales internacionales y el control y combate a

la reemergencia de vectores de enfermedades infecto-contagiosas que no respetan fronteras. Finalmente, asistimos a una creciente incapacidad de los Estados-nación de proporcionar marcos estables de legitimidad política y de orden que no devengan o deriven en fórmulas populistas o formas fragmentarias de representación política.

**Gráfico 16**  
**Personas que viven en pobreza extrema a nivel mundial**  
(En billones)



Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

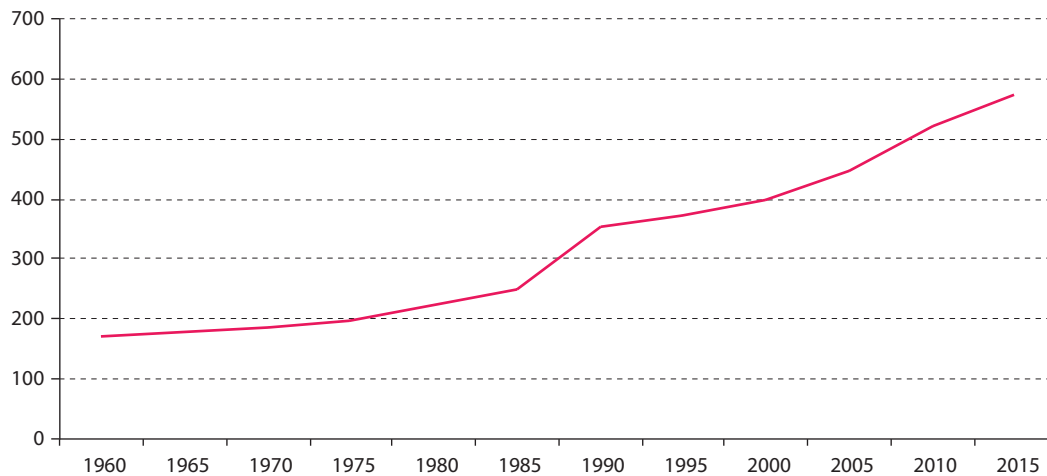
En la base de este problema está algo de lo que Mario Cimoli y Ana Sojo mencionaron en sus textos y que resulta paradójal: en el momento en que más se necesita profundizar el multilateralismo, es cuando hay más retracción del multilateralismo.

El mundo de la posguerra aprendió duramente de lo que fue el mundo de la entreguerra y de la preguerra. Se entendió que había que generar mecanismos regulatorios globales, como por ejemplo, las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, y que había que generar mecanismos distributivos potentes a nivel de los Estados-nación, los estados de bienestar que nacen, crecen y se transforman realmente en un jugador fundamental en la posguerra. Para ello, previamente la humanidad debió atravesar por la crisis global que dio inicio con el crash del 29, populismos, fascismos y dos guerras mundiales. Algunos observadores indican que esta etapa se parece un poco al período de entreguerras o aún al previo a la primera guerra mundial. La crisis del 2008, la emergencia de populismos de diverso pelo y color y varias crisis democráticas, la retracción del multilateralismo y el retorno de discursos xenófobos, al cierre de fronteras, al proteccionismo y a las guerras comerciales sustentan esta sospecha evidenciando crecientes cuestionamientos y dinámicas que erosionan al orden global y a los Estados-nación democráticos.

En este contexto, es relevante aludir a la equiparación que realiza Ana Sojo entre la cohesión social democrática y las tres clásicas formas de la ciudadanía: la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social, planteadas por Marshall (1950). Estas tres formas de ciudadanía se construyen en los Estados-naciones, y en el caso de Inglaterra, siguen esa secuencia. Lo más interesante del planteamiento de Thomas H. Marshall es que en la medida en que los mercados generan un conjunto de interacciones inevitables en espacios territoriales más amplios que la *manor house* o la pequeña aldea, deben también construir formas de regulación legal que serán finalmente democráticas y que trascienden a estas unidades territoriales. Lo que antes estaba

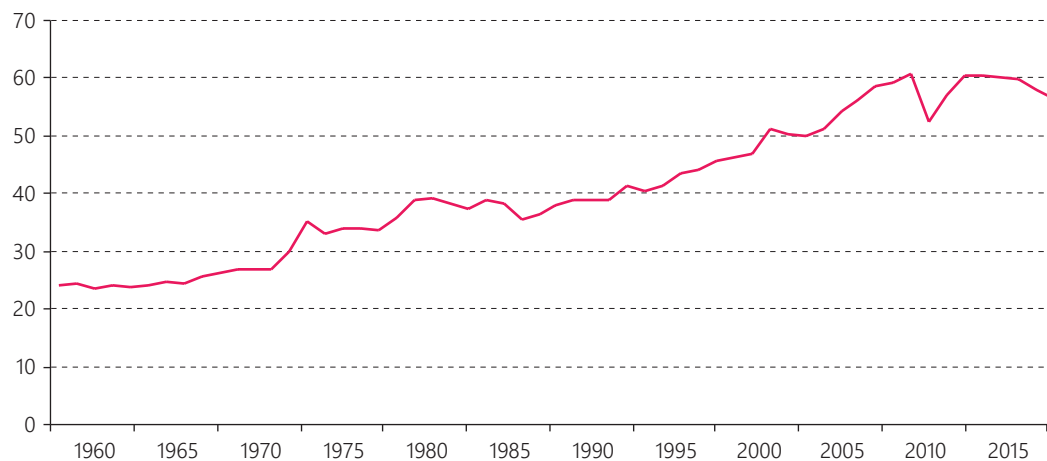
todo junto bajo este modelo preindustrial y pre-democrático y que generaba algún sentido de pertenencia civil, de pertenencia política y de pertenencia social en pequeñas localidades, en adelante se amplía geográficamente y se diferencia funcionalmente bajo el paradigma de las tres ciudadanía. En esto consiste la construcción del Estado-nación democrático, en particular, en su momento histórico de mayor gloria que es la posguerra. Si pensamos en la globalización actual y los cambios en los mercados, lo mismo que les pasó a las pequeñas localidades inglesas le está ocurriendo ahora a los Estados-nación.

**Gráfico 17**  
**Stock de migrantes internacionales**  
(En millones)



Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

**Gráfico 18**  
**Comercio mundial**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

Se ve su creciente incapacidad de mantener un control sobre aspectos básicos de soberanía que se requieren para la cohesión social democrática o para la construcción de un proyecto que tenga política y políticas de cohesión social. En el fondo, se le pide al Estado-nación que funcione en un ambiente en el cual no puede cumplir su función originaria de articulación democrática entre acumulación, distribución y legitimidad. Eso es lo que están sufriendo buena parte de estas sociedades.

Por ello, en el mismo momento de retracción del multilateralismo, los Estados-nación deben construir más multilateralismo. Ello es necesario por dos razones. Como ya mencionamos, existen problemas globales que no son abordables por los Estados-nación en forma individual. Pero tan importante como esto es que desarrollar formas regulatorias globales de los flujos de personas, trabajo, bienes y servicios, también financieros, resulta indispensable para la supervivencia del Estado-nación democrático (Filgueira, Causa y otros, 2018; Moene, Grimalda y otros, 2018). En su forma utópica extrema, hay que pensar en formas globales de ciudadanía civil, política y social. Puede parecer paradójico, pero la única manera de salvar al Estado-nación democrático requiere que este mismo ceda parte de su soberanía y garantías ciudadanas a formas supranacionales que deberán ser, claro está, democráticas. Sabemos que tal utopía está lejísima de materializarse y hoy parece alejarse aún más. Sin embargo, también podríamos argumentar que la actual crisis del multilateralismo y de los Estados-nación democráticos es el preludio de una nueva alianza democrática entre lo supranacional y lo nacional. La hoja de ruta de esta ciudadanía global debe respetar los elementos constitutivos que Thomas H. Marshall siempre planteó sobre cualquiera de estas formas de ciudadanía: un principio de libertad y un principio de igualdad.

La ciudadanía civil da cuenta de la libertad de movimiento y esta noción debería ser la respuesta al problema migratorio en el largo plazo, así como la igualdad ante la ley, en donde las cortes internacionales y el derecho internacional han avanzado, pero resta aún mucho por construir. La ciudadanía política alude a la necesidad de modificar drásticamente las formas de gobierno de las instituciones globales de posguerra. Si bien no se puede ir sin más a la construcción de autoridades supranacionales globales en base al voto ciudadano global, tal debe ser el norte. Finalmente, la ciudadanía social, a diferencia de la clásica secuencia de Thomas H. Marshall, puede ser el punto de partida para la construcción de las otras ciudadanía globales. Tal forma ciudadana refleja la idea de la igualdad entendida como el derecho de todos los individuos de acceder a un mínimo estándar de consumo material y simbólico que la humanidad hoy reconoce como digno. Nótese que esto no implica igualar para todos los países lo que se considera digno, sino un piso común básico. Ello implica un sistema impositivo global a las transacciones financieras internacionales, al carbono y a una porción de las ganancias de las grandes empresas multinacionales que integran sus cadenas de valor a lo largo y ancho del planeta. Ya no serán las donaciones o aportes que hacen los países bajo su propia voluntad o de común acuerdo la base fiscal del financiamiento de las instituciones multilaterales, sino un sistema global vinculante de extracción de recursos no a las unidades nacionales sino a los agentes económicos globales y a sus transacciones. Por su parte, estos recursos debieran ser suficientes no sólo para financiar el funcionamiento de las instituciones multilaterales, sino también para la creación de fondos y prestaciones globales. Entre ellos pueden mencionarse los de adaptación y combate al cambio climático, fondos migratorios solidarios, fondos de desarrollo y cohesión, así como en su forma más utópica y extrema una renta mínima universal global. Estamos, claro está, muy lejos de ello, y, por lo tanto, la sociedad está entrampada, así como los Estados y sus sistemas políticos, enfrentando lo que Ana Sojo coloca muy bien en su exposición: un *hackeo* de la cohesión social democrática. Insistamos, a riesgo de ser repetitivos: o bien ciertas formas de ciudadanía y regulación global domesticar la fuerza creadora y destructiva de los mercados o bien aceptemos que nos acercaremos crecientemente a un precipicio donde los bienes públicos globales corren peligro de destrucción y el Estado-nación democrático puede convertirse en una especie en extinción.

## 2. La cohesión social y su definición en el nuevo contexto global

En el análisis realizado en este seminario, Ana Sojo incorpora la dimensión que la CEPAL siempre trabajó de inclusión, exclusión y de subjetividad, identificando este aspecto microsocio clave y el componente contencioso y conflictivo que lleva a pensar siempre desde el punto de vista de las políticas y la política que juegan su rol en la construcción o no de estos niveles de cohesión social.

Desde lo microsocio, la cohesión social funciona bien cuando las interacciones inevitables que se tienen que dar en un territorio están adecuadamente pautadas por un sistema de orientación de la acción y normativo que contienen bien a esa acción. Cuando estas interacciones inevitables no tienen marcos normativos adecuados y de reciprocidad que las orienten, entonces la cohesión social se ve erosionada y se dan situaciones de desorden de diferentes tipos. La otra dimensión que Ana Sojo coloca en términos de las respuestas, percepciones y disposiciones de los actores frente a los mecanismos de inclusión y exclusión, tiene mucho que ver con —o se puede traducir también como— la legitimidad que los individuos perciben de esos sistemas que determinan quién se incluye, quién los incluye, cómo se distribuye el prestigio y cómo se distribuye el dinero, entre otros ámbitos. Entonces, por un lado, está en riesgo el viejo principio durkheimiano de cohesión y regulación institucional de los actores que da predictibilidad y orden y por el otro el principio weberiano de acción recíproca orientada mutuamente, elemento clave de la cohesión social y que no es “natural” y no siempre sobrevive a un mundo hiperconectado, pero sin bases legítimas para normar la interacción. El otro, si se quiere, es un componente parsoniano y da cuenta de la legitimidad de las estructuras que distribuyen el prestigio, el trabajo y el dinero, y frente a las cuales los individuos pueden reconocerlas como legítimas o no, aunque no necesariamente meritocráticas, ya que la legitimidad puede derivar de la tradición, de principios democráticos o meritocráticos. Por supuesto que en este caso una clave fundamental es la materialidad que está detrás para permitir que estos componentes de la cohesión social se produzcan: es decir, cuáles son los arreglos económicos, las políticas sociales y las políticas fiscales que determinan en buena medida que estas percepciones y esta continuidad en la acción recíproca cooperativa se pueda producir o no.

Otro de los aspectos abordados por Ana Sojo es el potente giro de dos ejes identitarios que acompañaron tradicionalmente a la sociedad asalariada de posguerra hacia otro eje que es bastante distinto en términos de formación identitaria (Sojo, 2017a, 2017b, 2018). Como indica la autora, en el pasado una parte importante de cómo se construía la identidad de las personas era a través de dos esferas fundamentales: el trabajo y la familia. Se trataba además de trabajos estables con carreras continuas y de un modelo de familia normativo que no estaba cuestionado<sup>15</sup>. Trabajo y familia tenían dos componentes interesantes con respecto al presente: permitían postergar la gratificación en la cual predominaba una lógica de orientación a la acción en donde los individuos estaban llamados a esforzarse para una gratificación postergada, futura (Filgueira, Blofield, y otros 2018). En segundo lugar, el estatus que provenía de la inserción laboral y del rol familiar no eran perfectamente ubicables en una escala de estratificación. Por ejemplo, un buen padre puede ser un buen padre en diferentes escalas y un buen trabajador también. Posteriormente, el consumo sustituye estos elementos identitarios, el cual no promueve la postergación de la gratificación y además es perfectamente estratificable. Este cambio en los ejes identitarios también produce una presión sobre el sistema político en términos de cómo se construye la legitimidad que es más complejo.

<sup>15</sup> Dos aclaraciones: con estas afirmaciones no adherimos necesariamente a la bondad normativa de dichos modelos de trabajo y familia. Por otra parte, en América Latina nunca existió en su materialidad plenamente ni el modelo de trabajo estable ni el modelo de familia nuclear de larga duración, aunque estos operaban como un referente a lograr y como marco de evaluación positivo.



### 3. La posición de América Latina en torno al debate sobre la cohesión social

Planteemos el siguiente dilema: ¿por qué en América Latina observamos una explosión de descontento y polarización cuando se venía progresando, o así lo parecía? En efecto, si se miran a los sospechosos usuales relacionados con los desafíos de por qué hay problemas de cohesión social, América Latina venía mejorando mucho en términos de sus valores: disminuyendo la desigualdad, aumentando el gasto social, reduciendo la pobreza, mejorando la calidad del empleo, acrecentando la inclusión educativa, e incluso progresando en materia de segregación residencial, de acuerdo a los trabajos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). ¿Por qué entonces se evidencian los actuales problemas de cohesión social y polarización o inestabilidad política? Se puede responder que tal vez no se estaban mirando a los indicadores correctos o, por lo menos, se habían ignorado algunos indicadores clave que apuntan a cuellos de botella o situaciones que en apariencia mejoraban durante el periodo 2002 al 2010.

En este punto, los documentos de Ana Sojo (2017a, 2017b, 2018) entregan guías fundamentales para pensar cómo utilizar el marco conceptual para buscar los referentes empíricos que explican algunos de los problemas de cohesión que se enfrentan. Uno de ellos tiene que ver con que, a pesar de que mejora la desigualdad, sus niveles siguen siendo muy altos y en un cierto sentido más altos que en el pasado. Generalmente, medimos la desigualdad a través del coeficiente de Gini o de las porciones que del total del ingreso nacional los diferentes deciles o quintiles de ingreso se apropian. Pero en rigor las personas no se comparan por tal medida. Las personas miden y perciben la desigualdad por la distancia absoluta de sus ingresos reales. Tal distancia no solo no disminuyó, sino que continuó aumentando. También es muy importante relevar la debilidad relativa de la producción de bienes públicos y bienes de mérito en nuestra región. Si uno piensa en los cuatro tipos de bienes: bienes públicos, bienes de mérito, bienes privados y bienes posicionales, los bienes públicos tienen la ventaja de que, primero, no tienen un costo marginal unitario adicional por consumo adicional y, segundo, no están sujetos a la exclusión por el mecanismo del precio. En cuanto a los bienes de mérito, como la educación y la salud, si bien su consumo implica un costo marginal unitario adicional (por ejemplo, en el caso del consumo adicional de una vacuna), las externalidades que producen los equiparan a bienes de tipo público. Este tipo de bienes colectivos, de mérito, públicos, alivian la pobreza y desigualdad en muchas partes de la región. Sin embargo, todo indica que la región igualó más los ingresos que la calidad y distribución adecuada de estos bienes a toda la sociedad. Los déficits en seguridad ciudadana, la mala y desigual calidad de la educación y los persistentes déficits en el acceso a infraestructura urbana básica son algunos ejemplo de ello.

Por lo tanto, para los sectores pobres y para los sectores vulnerables, la carrera para alcanzar un estatus de clase media se encareció porque se concreta cada vez más por la vía de los bienes privados y posicionales. Lo anterior es debido a que la calidad de los bienes públicos y de mérito es muy limitada. Es, pues, muy difícil construir una coalición progresista y redistributiva sólida si no se construyen bienes públicos y de mérito potentes para generar una coalición de sectores bajos y sectores medios. Por otra parte, ante la mala calidad de los bienes públicos y de mérito, los sectores medios-altos y altos se autoexcluyen y construyen estrategias privadas para suplirlos (barrios privados, seguridad privada, educación y salud privadas). Este autoexilio los aleja de la comunidad nacional y erosiona su proclividad a aceptar cargas impositivas necesarias para la producción de dichos bienes. Este círculo vicioso en donde triunfan las carreras por bienes privados y posicionales y en donde las élites se autoexcluyen de lo público genera una metástasis de la desigualdad en el corazón de la cohesión social.

Tal vez es esta debilidad de los bienes públicos y la incapacidad de modificar las dinámicas de consumo y segregación mencionadas lo que constituye el déficit más importante del proyecto político que se impulsó desde los años 2000 en adelante en materia de inclusión social y que limita fuertemente la posibilidad de construir mayor cohesión social. Vaya solamente una nota ilustrativa.

A cualquier latinoamericano le impresiona sistemáticamente la potencia que tiene en algunas ciudades de Europa el transporte público, el uso policlasista del mismo, su calidad y la seguridad que proporciona a los usuarios. La sensación que nos dejan estas experiencias es que estamos en presencia de comunidades normativamente "completas". Hay algo de ilusión en ello, y como demuestra la actual realidad europea, ellos no son ajenos a diversos problemas de cohesión social y estabilidad política. Pero el ejemplo procura mostrar cómo la construcción de bienes y servicios colectivos operan como espacios que reproducen y protegen a la cohesión social.

#### **4. Algunas preocupaciones para el futuro de la cohesión social en el contexto latinoamericano**

Finalmente, se elaboran algunas reflexiones, si se quiere, *hipersociológicas*, que pueden llevar a una posición un tanto conservadora. Talcott Parsons en sus trabajos clásicos decía que las sociedades transitaban de sociedades tradicionales a sociedades modernas y que lo hacían a través de un cambio en las orientaciones de la acción y los patrones evaluativos que los individuos tenían. Es relevante destacar dos elementos destacados por Talcott Parsons (Parsons, 1951). Por una parte, los individuos no tienen un estatus adscrito, sino un estatus adquirido. Es decir, no es la piel ni es el sexo lo que determina el estatus social, sino aquel que se puede alcanzar por ejemplo a través de una profesión. Lo segundo que decía Talcott Parsons es que este estatus, que antes eran adscrito, además tenía un conjunto de reglas prescriptivas sobre cómo se tiene que actuar. Por ejemplo, si uno era un joven negro nacido en el Nordeste de Brasil, había un conjunto de prescripciones muy claras de las implicancias para la actuación de los individuos. Así, Talcott Parsons indica que las sociedades modernas van de lo adscrito a lo adquirido y de lo prescriptivo a lo electivo.

Gino Germani, un parsoniano italiano huido del fascismo, en sus últimos años de vida en Estados Unidos, revisando la tradición estructural-funcionalista, dice que, aun cuando las sociedades se mueven de lo prescriptivo hacia lo electivo, hay un núcleo normativo mínimo que nunca se deshace y que orienta la elección (Germani, 1965). Cuando las personas perciben que el núcleo normativo mínimo que orienta la elección está siendo destruido, los individuos retornan a formas identitarias premodernas frente al miedo, frente a la ausencia de un estatus y un rol más o menos ordenado normativamente. Se vuelcan hacia la religión, la nación, la pandilla u otras formas premodernas fuertes que no habilitan lo que Ana Sojo señalaba que es una lógica dialogal de integración en la diversidad, porque construyen modelos que son por definición excluyentes.

Los procesos de segregación residencial y de desigualdad en América Latina, sumado al proceso de secularización acelerado, generan percepciones de desorden, de pérdida de lugar en el mundo y promueven el refugio en formas identitarias pre-modernas de estatus adscrito y de rol prescriptivo. A eso hay que sumarle el último punto que plantea Ana Sojo en su contribución, que es el de la posverdad y el de los medios de comunicación. Lo que se tiene es un retorno, en algunos casos, a formas identitarias premodernas que no admiten lo dialogal con una inundación de información en donde es extremadamente complejo identificar lo que es verdad, posverdad y mentira. Estas microidentidades (y de ahí la importancia asignada por Ana Sojo a mirar el espacio microsocio) que se generan desde estas condiciones estructurales generales, luego no tienen un sistema político capaz de integrarlas y regularlas y de construir a partir de eso órdenes socialmente cohesionados y políticamente legítimos.

Por último, es relevante hacer un llamado a la cautela y abrir una puerta al optimismo.

¿Es correcto argumentar que estamos ante un cambio estructural de tendencia o por el contrario es razonable argumentar que estamos asistiendo a la parte baja de un ciclo de progreso estructural? Es muy diferente creer que las tendencias positivas del pasado se están revirtiendo en forma estructural –de positiva a negativa– que entender que la situación actual simplemente expresa variaciones cíclicas de una tendencia positiva estructural.

Si bien es posible identificar lo que puede definirse como cambios de tendencia —negativos— en diversos ámbitos como lo es la trayectoria de la pobreza y la desigualdad, la seguridad y el imperio de la ley, o la democracia y estabilidad del sistema político, en suma, en las tres ciudadanías —civil, política y social—, es posible también pensar que se está en la parte baja de un ciclo pendular que no deja de ser si miramos a más largo plazo, positivo. Podría ser también que lo que está jugando en contra son los factores exógenos que han modificado la tendencia, como las dinámicas de crecimiento, o bien, que se trata de factores endógenos, a saber, cuellos de botella que no se supieron solucionar. Entonces, se enfrenta una coyuntura crítica que puede derivar en distintos cursos posibles.

Es necesario hacerse la pregunta empírica antes de afirmar que todo ha cambiado y que las nuevas tendencias negativas son no solo estructurales sino también inevitables. Las acciones de la ciudadanía, de los partidos políticos, de los actores sociales y del propio Estado pueden y deben enfrentar esta coyuntura crítica. Recuperar un análisis adecuado de qué es, cómo opera y cómo se crea y se destruye la cohesión social es un buen punto de partida para tal tarea. Ana —y la CEPAL— no terminan la tarea con sus aportes, pero la inician y nos convocan a continuarla. Y eso ya es mucho.

## Bibliografía

- Filgueira, F., Causa, O., y otros (2018), «Rethinking the welfare state in the global economy», *Social Cohesion, Global Governance and the Future of Politics*, Buenos Aires, G20 Insights.
- Filgueira, F., Blofield, M., y otros (2018), «Pluralization of Families», *Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel on Social Progress*, International Panel on Social Progress (IPSP), Cambridge, Cambridge University Press, págs. 677-712.
- Germani, G. (1965), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Grimalda, G. y otros (2018), «Social Justice, Well-Being, and Economic Organization», *Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel on Social Progress*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 313-356.
- Parsons, T. (1951), *The social system*, London, Routledge.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Sojo, A. (2018), «La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada», *Aprendizajes en Cohesión Social: Colección Eurosocial*, No. 1, Madrid, Programa para la Cohesión Social en América Latina, p. 66.
- \_\_\_\_\_(2017a), «La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?», *Pensamiento Iberoamericano, Colección estudios Interconecta/cohesión social*, vol. 3, No. 2, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2017b), «La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto», *Colección Documentos Interconecta*, No. 1, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), p. 72.

## D. Inclusión y cohesión social: nuevas y viejas discusiones

*Laís Abramo*<sup>16</sup>

La presente reflexión se enfocará en América Latina y recurrirá a elementos tanto conceptuales como relativos a los procesos sociales de inclusión y exclusión social con el objetivo de abordar ciertas temáticas que se desprenden del texto de Ana Sojo. Lo anterior, partiendo de una interrogante general: ¿En qué contexto y con qué sentido se retoma en la CEPAL el tema de la cohesión social una década después de esa formulación inicial?

En términos conceptuales, quisiera destacar algunos elementos muy relacionados con el seminario y con el proyecto que se inicia con este seminario. En primer lugar, destaco los importantes avances de la discusión sobre la igualdad en el marco de los trabajos realizados por la CEPAL. Si bien es cierto que, como planteó Ana Sojo, la cohesión social es un tema antiguo, por más de una década la CEPAL viene postulando la centralidad de la igualdad como el horizonte y el norte estratégico de desarrollo, lo que lleva a que la discusión sobre la cohesión social en este momento sea diferente a aquella realizada en momentos anteriores. En el escenario actual, la CEPAL comprende la desigualdad como un obstáculo estructural al desarrollo, y ha avanzado sustantivamente en una importante formulación conceptual que, además, se traduce en recomendaciones de políticas y actividades de asistencia técnica y también en la convocatoria o el apoyo a diálogos políticos en torno a ese tema. Esos diálogos políticos intergubernamentales, con participación de la sociedad civil, muchos de ellos realizados en el ámbito de los órganos subsidiarios de la CEPAL (como la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la Conferencia Regional de la Mujer y la Conferencia de Población y Desarrollo) se han traducido en importantes acuerdos regionales. Estos acuerdos fortalecen el multilateralismo y los mensajes que la región le está enviando a las agendas multilaterales globales, como la Agenda 2020 para el Desarrollo Sostenible. Ahí, por ejemplo, se incluyen la Estrategia de Montevideo de la Igualdad de Género, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, a que hizo referencia José Lorenzo García-Baltasar, y que fue aprobada por consenso en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional de Desarrollo Social. De esta manera, se trata de una formulación conceptual que, además de contribuir al análisis de los grandes desafíos que enfrenta el desarrollo en nuestra región, busca también incidir concretamente en las políticas a través de actividades de asistencia técnicas, de diálogo político y de la construcción de acuerdos y consensos.

Además de la necesidad de discutir la cohesión social en un nuevo contexto, relacionándolo más fuertemente con el tema de la igualdad, es necesario incorporar a esa discusión un concepto amplio de igualdad. No se está hablando sólo de igualdad de oportunidades y de trato, sino también de resultados. No sólo de igualdades de medios, sino también, de igualdad de capacidades, autonomías y reconocimiento recíproco y, fundamentalmente, de una igualdad de derechos. Aquí hay un tema clave para la discusión sobre la cohesión social y que está muy bien planteado por Ana Sojo, o sea, cuáles son los sujetos de derechos que tendrían que estar presentes en un proceso de construcción de una cohesión social democrática. La igualdad es definida por la CEPAL sin duda como un imperativo ético, pero también como una condición para el desarrollo y el crecimiento económico a mediano y largo plazo, para la innovación y el aumento de la productividad. Esta última idea fue presentada por Mario Cimoli, basada en el documento del último Período de Sesiones de la CEPAL, que plantea

<sup>16</sup> Directora de la División de Desarrollo Social, CEPAL.

que la desigualdad, además de ser injusta y de violar derechos, es ineficiente. Se trata, por lo tanto, de poner la discusión de la igualdad en el centro de la discusión económica y, como dijo Mario Cimoli, también como un tema *ex ante* y no solo *ex post*; es decir, como parte de los fundamentos mismos del desarrollo y no solo de sus resultados, que después deben ser "arreglados" en sus efectos negativos por una política social de carácter compensatorio. Su correlato es una noción de desigualdad que va mucho más allá de la concentración de ingresos; es una desigualdad compleja y multifacética, que está asentada en una estructura productiva heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio.

La cultura del privilegio es otro concepto que está siendo desarrollado por la CEPAL y que tiene una relación muy importante con la discusión sobre la cohesión social. La cultura del privilegio es un patrón histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que tiene su origen en el pasado colonial y esclavista, pero que se mantiene y se reproduce hasta nuestros días a través de instituciones, prácticas y valores. La cultura del privilegio está basada en la negación del *otro* (ese *otro* puede ser el pobre, el trabajador, la mujer, el indígena, el afrodescendiente, el migrante, la persona LGBTI+ o la persona con discapacidad) y naturaliza las jerarquías sociales, la desigualdad, la exclusión y las enormes asimetrías de poder y de bienestar que caracterizan a nuestras sociedades. A esas formulaciones se suma el concepto de matriz de la desigualdad social que llama la atención en la necesidad de identificar los ejes que estructuran y reproducen la desigualdad en esta que sigue siendo la región más desigual del mundo: además de las desigualdades socioeconómicas (o de clase social) también las desigualdades de género, la condición étnica-racial, el territorio y la edad que, en sus interrelaciones, configuran un complejo y persistente entramado.

Considero que la asociación y la articulación entre ese concepto amplio de igualdad, la identificación de la matriz de la desigualdad social y su relación con la matriz productiva y la cultura del privilegio son aportes conceptuales importantes que nos ayudan a pensar un modelo de la cohesión social desde América Latina, como ha planteado García-Baltasar en su intervención.

Otro avance importante de este período es la discusión sobre los conceptos de inclusión y exclusión. García-Baltasar hace referencia a la noción de doble inclusión (la inclusión social y la inclusión laboral), presente en la contribución de Simone Cecchini. A su vez, también se observan avances en la propia noción del desarrollo, la visión del desarrollo sostenible, que es la base de la Agenda 2030 y propone que haya una equiparación entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales y no una subordinación de lo social y lo ambiental a lo económico, principalmente a la dimensión financiera. Pero persiste la pregunta: ¿Hasta qué punto se está logrando avanzar o no en ese sentido? Esos son los desafíos que Mario Cimoli planteó claramente. Aquí gana importancia la noción de desarrollo social inclusivo, que otra vez pone la igualdad en el centro de la noción de desarrollo.

En términos de los procesos y tendencias históricas que han tenido lugar en América Latina en este período, me gustaría destacar los siguientes elementos. En primer lugar, hay un importante avance de la agenda de derechos, en una visión mucho más amplia de la que estaba presente en el período pre-dictaduras militares de los años 60 y 70 en la región. En esa agenda que se expande están presentes los derechos civiles y políticos, sin duda, pero también los derechos económicos, sociales y culturales. Además, se amplían los sujetos de derecho. Son los derechos de la ciudadanía en general, de la clase trabajadora o de los sectores populares presentes en el período anterior, sin duda, pero también de las mujeres, de los niños y niñas, de los y las adolescentes, los y las jóvenes, de los pueblos indígenas, de la población afrodescendiente, de los migrantes y la población LGBTI+, entre otros.

Es un período en que disminuye la pobreza y la desigualdad y aumenta la inclusión social y laboral pero, al mismo tiempo, se evidencian significativos límites a esos procesos, como anotan Mario Cimoli y Fernando Filgueira, como la persistencia de altos niveles de pobreza y vulnerabilidad y de altos niveles de desigualdad de ingresos. Todos los ámbitos del desarrollo social están profundamente marcados por brechas estructurales que están condicionadas por los ejes estructurantes de la

desigualdad social a los que hice referencia. Además, a partir de 2015 se encienden importantes señales de alerta y de retroceso: vuelve a aumentar la pobreza, y en especial la extrema pobreza a nivel regional, así como el desempleo; se ralentiza el proceso de reducción de la desigualdad de ingresos y se interrumpe el proceso de formalización del empleo; se multiplican diversos ataques o cuestionamientos a la agenda de derechos e ideas que se habían afirmado, como la importancia de las políticas sociales de carácter universal, pasan a ser atacadas.

En ese contexto, aumentan las tensiones y las polarizaciones, que amenazan la cohesión social democrática, la agenda de derechos y la misma democracia. Eso puede estar relacionado, por un lado, con la insuficiencia, interrupción o reversión de los avances sociales registrados principalmente entre 2002 y 2014; pero, por otro lado, expresan también, en gran medida, una reacción a esos mismos avances, al proceso de inclusión social ocurrido en ese periodo. El tema de la insatisfacción de las élites o de sectores de la clase media, que surgió también en el debate, por ejemplo, en gran medida puede ser parte de una reacción de la cultura del privilegio al avance de la agenda de derechos y a los procesos de reducción de la pobreza e inclusión social. Una reacción basada en la idea de que ese *otro*, que no era reconocido como un sujeto de derechos, “salió del lugar que le estaba reservado” en la sociedad y en el modelo de desarrollo excluyente; de que ese *otro* “se atrevió” a ocupar un espacio que era visto como un espacio de privilegio, sea simbólica o concretamente. Esa reacción puede ser profunda y alimentar graves procesos de polarización social y de ruptura con valores democráticos o con el pacto que se ha construido en el período de transición democrática o post dictaduras, que venía en una trayectoria ascendente (aunque pudiera ser imperfecta y con debilidades), y que incluía el reconocimiento de estos diversos *otros* como sujetos de derechos.

Retomando el trabajo realizado por Ana Sojo, surge la pregunta sobre cómo enfrentar esa situación y qué concepto de cohesión social puede aportar a ese desafío. En otras palabras, ¿qué concepto de cohesión social o qué discusiones en torno a la cohesión social son capaces de contribuir a las respuestas que buscamos y a los necesarios avances en el fortalecimiento de la democracia y de los procesos de inclusión y avance hacia la igualdad, que seguramente fueron importantes, pero son muy insuficientes?

Ana Sojo revisa la producción anterior de la CEPAL, es decir, revela que hay conceptos o consideraciones que siguen siendo muy importantes en la discusión de la cohesión y otros que deben ser cambiados. En primer lugar, llama la atención en la dialéctica entre lo subjetivo y lo objetivo, cómo los mecanismos de inclusión o exclusión pueden ser percibidos de manera muy distinta y cómo poblaciones que han sido incluidas pueden no estar sintiéndolo así y viceversa. Eso es clave para explicar lo que está pasando en diversos países del mundo, pero particularmente en los de América Latina. Así, recuperar la dimensión subjetiva, la discusión del sentido de pertenencia y la idea de la fraternidad en la trilogía de igualdad, libertad y fraternidad, es muy importante. En la reacción de la cultura del privilegio que traté de caracterizar, procesos tan violentos de negación del otro que llegan hasta elementos muy fundamentales de la misma condición de humanidad, y que se reflejan en las diversas formas y manifestaciones de violencia que se intensifican: violencia racista, violencia sexista, violencia homofóbica, violencia contra los pobres y violencia contra los migrantes, que hacen de la reafirmación del principio de la fraternidad algo fundamental. Por otro lado, y esa es otra dimensión del tema de la subjetividad y del sentido de pertenencia que puede contribuir al análisis, es importante considerar que haber sido favorecido por procesos de inclusión social no necesariamente significa un reconocimiento de eso.

En segundo lugar, parece muy pertinente la noción de una cohesión social democrática que respete las diferencias. En el contexto actual de América Latina, la noción de cohesión social debe estar fuertemente articulada con las nociones de democracia, igualdad, inclusión y derechos, y eso no es algo obvio para diversos actores en los países de la región. Al realizar la comparación con Europa, evidentemente se observa que en la región hay mucho menos acumulación de política institucional. De este modo, se rescata el concepto de cohesión social democrática presentado por Ana Sojo y cómo esto debería estar orientado a la creación o fortalecimiento de instituciones, reglas, valores

básicos, prácticas y valores culturales basados en el reconocimiento y respeto a la diversidad y a las diferencias, o, en otras palabras, al reconocimiento mutuo entre los diversos sectores y sujetos. Si se quiere avanzar en el proceso de construcción de sociedades democráticas incluyentes, que avancen hacia la igualdad, es fundamental considerar la multiplicidad de actores sin perder la priorización o la mirada específica o preferencial hacia los más rezagados e históricamente excluidos, como define la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

También es fundamental fortalecer instituciones, prácticas, valores y patrones culturales igualitarios e inclusivos, capaces de hacer frente y evitar la reafirmación de jerarquías, privilegios y polarizaciones excluyentes y tendientes a romper los parámetros democráticos, avanzando hacia una cultura de la igualdad. Es central reafirmar la importancia de políticas públicas de carácter universal y sensibles a las diferencias, o sea, acompañadas de mecanismos y acciones tendientes a deshacer las barreras de acceso experimentadas por los sectores más excluidos y discriminados de la población para avanzar en la garantía de los derechos de todas las personas. Es clave avanzar en la universalización de la salud, la educación, del reconocimiento del derecho al trabajo decente y en la construcción de sistemas universales de protección social en el marco de Estados de bienestar social.

Quedan temas por profundizar, por ejemplo, ¿cómo entender, en el contexto de esta discusión, los temas relacionados con la etnicidad? Hay que avanzar en la reflexión de cómo el tema del racismo y de las desigualdades étnico-raciales alimentan y son una clara expresión de una polarización excluyente que conspira contra la igualdad, la democracia y la cohesión social. Si no se reconocen las diferentes poblaciones que han sido discriminadas y excluidas en América Latina, con base en su condición étnico-racial, será imposible avanzar en la construcción de esta cohesión social democrática. Esa es una dimensión que la CEPAL viene trabajando y que seguramente tiene hoy más capacidad de incorporar efectivamente en la discusión de lo que se estaba haciendo hace diez años.

## E. La promoción de la inclusión a través de la protección social

Daniela Bas<sup>17</sup>

No dejar a nadie atrás y promover la inclusión social no son objetivos simples. La calidad de vida y bienestar de una persona dependen significativamente de distinciones sociales tales como el origen étnico, la edad, el género, la discapacidad y la condición migratoria. Estas características influyen en el acceso a servicios de salud y educación, empleos, ingresos y participación en la vida política y cívica, además del acceso a la protección social.

Como lo reconoce la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la protección social es una herramienta política muy potente para reducir la pobreza y promover la inclusión social. Sin embargo, a pesar del rápido progreso en la extensión de la cobertura de protección social en muchos países, el acceso a la protección social es desigual y varía ampliamente entre países y grupos sociales. De hecho, los grupos que más necesitan la protección social, como los niños, las personas con discapacidad, los migrantes y las personas mayores, frecuentemente no la reciben o acceden a esta de manera insuficiente, por lo que no impacta de manera positiva su bienestar ni beneficia a estos grupos sociales.

El *Informe sobre la Situación Social en el Mundo 2018: Promover la inclusión a través de la protección social*, elaborado por la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, se centró en estas desigualdades. El informe analizó el acceso a la protección social de siete grupos prioritarios: niños, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, migrantes internacionales, pueblos indígenas y minorías étnicas. Según las conclusiones del informe, los sistemas de protección social deben satisfacer tres condiciones para no dejar a nadie atrás: i) tienen que dar cobertura universal; ii) deben ser accesibles a todo el mundo; y iii) las transferencias que ofrecen deben ser suficientes para dar seguridad económica.

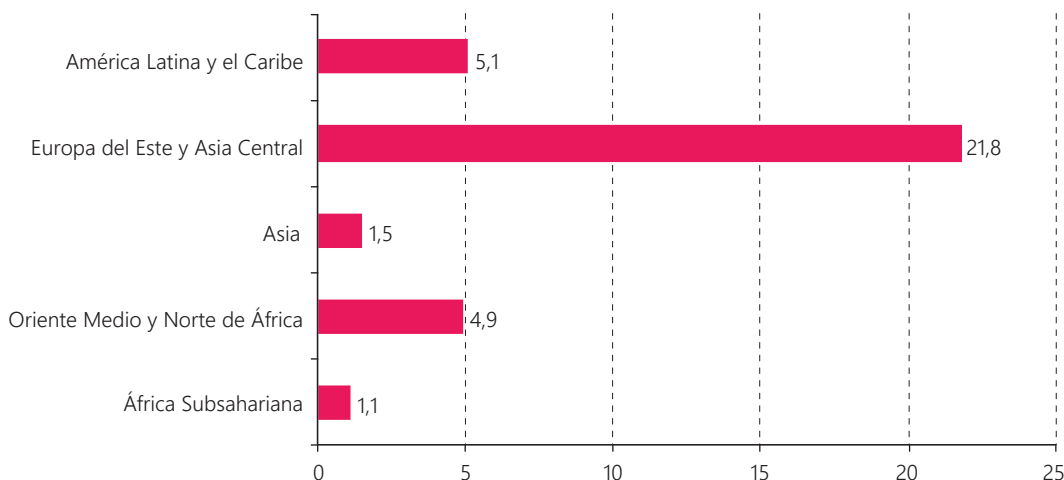
La protección social ayuda a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos. En el año 2014, se estimó que evitaba que 165 millones de personas vivieran en la pobreza. La protección social también afecta la desigualdad de ingresos. En América Latina, se estima que la protección social redujo el coeficiente de Gini en aproximadamente un 5% (véase el gráfico 19).

Sin embargo, hay menos información sobre el efecto de la protección social en las desigualdades entre grupos sociales. En cuanto a cobertura, como se observa en el gráfico 20, datos recientes de la OIT indican que algunos grupos están mejor protegidos que otros. El avance más destacado en las últimas décadas ha sido la ampliación de las pensiones de vejez; en 2016, cerca del 68% de las personas mayores recibían una pensión a nivel global. Al mismo tiempo, solo el 28% de las personas con discapacidad grave percibían prestaciones de discapacidad, el 35% de los niños y niñas estaban cubiertos por la protección social y solo el 22% de los trabajadores desempleados percibían prestaciones de desempleo.

<sup>17</sup> Directora de la División de Desarrollo Social Inclusivo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

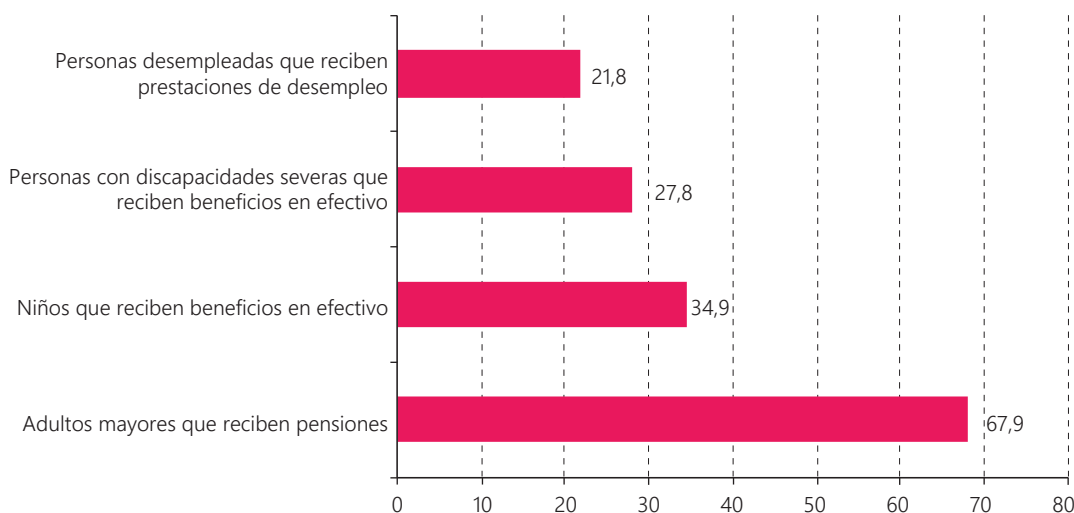


**Gráfico 19**  
**El impacto de la protección social en el coeficiente de Gini**  
*(En porcentajes de reducción)*



Fuente: DESA, 2018.

**Gráfico 20**  
**Cobertura de protección social según grupos poblacionales**  
*(En porcentajes de cobertura a través de transferencias en efectivo)*



Fuente: DESA, 2018.

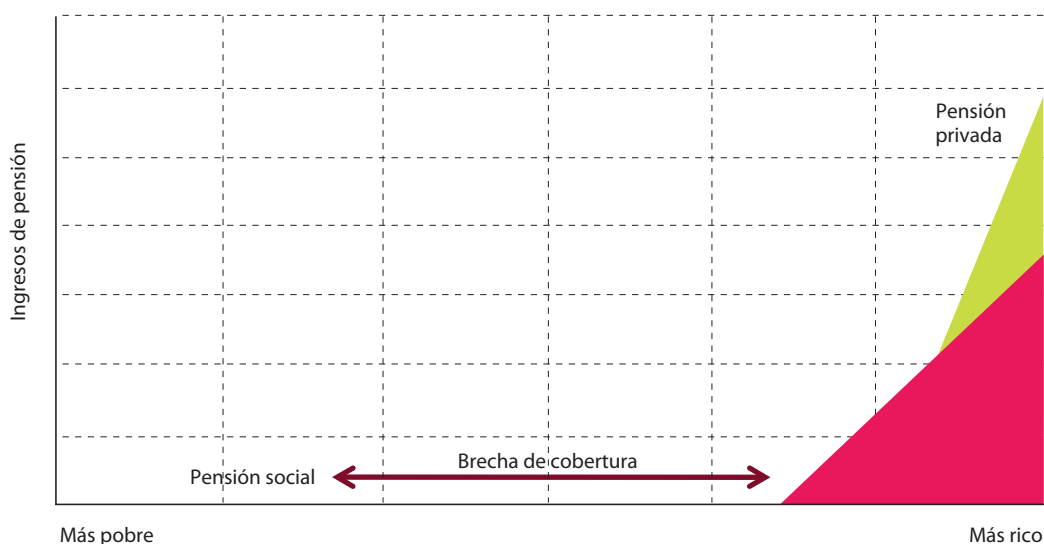
Existen ciertas barreras comunes para acceder a la protección social entre los grupos sociales desaventajados y que impulsan a su exclusión.

La discriminación y prejuicios hacia ciertos grupos puede impedir que algunos grupos tengan acceso a la protección social y otros bienes públicos. Los miembros de los grupos desfavorecidos suelen tener una influencia limitada en la toma de decisiones en sus comunidades y hogares y la pobreza también puede dificultar el acceso a la protección social. En el mercado del trabajo, los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas, los migrantes, las personas con discapacidad, las mujeres y los jóvenes reciben salarios inferiores al resto de la población. Estas personas trabajan con más frecuencia en puestos vulnerables, por lo general en el sector informal, donde prácticamente no

hay ninguna protección social. El lugar de residencia también afecta el acceso a la protección social, como es el caso de los pueblos indígenas y los miembros de minorías étnicas, quienes a menudo viven en áreas rurales y remotas de difícil acceso y con menos acceso a los servicios.

Por último, en algunas ocasiones, el diseño e implementación de políticas públicas contribuyen a mantener la protección social fuera del alcance de algunas personas. Por ejemplo, la protección social no contributiva, financiada a través de impuestos, disminuye de manera importante la brecha de cobertura para aquellos que no pueden acceder a los esquemas contributivos (véase el gráfico 21). Sin embargo, el acceso a muchos de los esquemas no contributivos está restringido a personas con bajos ingresos, a menudo dirigidos a aquellos que viven en la pobreza. Esta condicionalidad puede crear brechas de cobertura entre quienes no califican para los esquemas no contributivos, porque no son pobres y, no obstante, no pueden pagar los esquemas contributivos.

**Gráfico 21**  
Brecha de cobertura en protección social



Fuente: DESA (2018).

Los programas de acceso universal de protección social, que ofrecen beneficios a todos los ciudadanos, pueden evitar estos inconvenientes y garantizar el derecho a la seguridad social para todos.

En el marco para el desarrollo de las políticas de protección social que promueven la inclusión social, se necesita un enfoque de equidad más fuerte para el diseño e implementación de los sistemas de protección social. Para ello, proponemos tres condiciones clave: i) disponibilidad, ii) accesibilidad y iii) adecuación o suficiencia. La disponibilidad es la primera condición y la más básica para abordar la exclusión de protección social. Como sistema, la protección social debería consistir en un conjunto de planes destinados a satisfacer distintas necesidades. La protección social contributiva, por sí sola, no es suficiente, por lo que los sistemas inclusivos de protección social deben ofrecer un conjunto mínimo de planes financiados a través de impuestos.

En los últimos años, muchos países pobres han logrado grandes avances en la ampliación del acceso a la protección social, principalmente a través de planes de asistencia social. Si bien algunos de estos planes cuentan con marcos jurídicos sólidos, otros se aplican a pequeña escala y de modo temporal. Aunque pueden ayudar a atender necesidades a corto plazo, la mayoría

de esos programas dejan a los participantes igualmente vulnerables ante las crisis futuras. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), los gobiernos acordaron que los sistemas de protección social debían tener una base legislativa. De hecho, para que estén disponibles de forma duradera, es necesario que haya marcos jurídicos e institucionales sólidos, al igual que estrategias a largo plazo, como en el caso del Brasil. En caso contrario, es difícil asegurar la sostenibilidad fiscal y política de los programas de protección social.

La segunda condición para lograr la inclusividad de los sistemas de protección social es la accesibilidad. La protección social debe estar al alcance de todos sin discriminación. Hay muchos factores que limitan el acceso a la protección social, de los cuales se destacan tres: i) una focalización inadecuada; ii) procedimientos de registro y pago complejos; y iii) la falta de información.

Los esquemas universales de protección social tienen más probabilidades de garantizar la no discriminación, ya que están disponibles para todos sin condiciones. Muchos países utilizan medidas específicas, en lugar de medidas universales, para llegar a los grupos necesitados. Sin embargo, los esquemas focalizados son difíciles de implementar y terminan excluyendo a muchas personas, muchas de las cuales viven en la pobreza. Incluso en un marco de políticas basadas en el universalismo, ciertos segmentos de la población enfrentan mayores desafíos que otros para superar la pobreza y la exclusión social.

Claramente, las medidas especiales o específicas pueden ser necesarias, incluso temporalmente, para superar los desafíos que enfrentan algunos grupos de la población. Algunos países de América Latina (Brasil, Colombia, México y Panamá, por nombrar algunos), han adaptado el diseño y la implementación de sus programas de protección social para aumentar la cobertura de los pueblos indígenas. No obstante, es importante tener en cuenta que la focalización requiere capacidades administrativas que no están disponibles en todos los países. Las medidas específicas deberían complementar, en lugar de reemplazar, los sistemas universales de protección social. En la práctica, los sistemas de protección social rara vez se basan en enfoques puramente universales o puramente focalizados. Algunas medidas son universales, mientras que otras están dirigidas a grupos que necesitan apoyo y son difíciles de alcanzar. Ambos tipos de gastos se pueden justificar dependiendo de la situación de cada país.

Por su parte, los procedimientos de registro y la forma en que se realizan los pagos también afectan el acceso. Algunos sistemas, por ejemplo, requieren que los beneficiarios proporcionen mucha información y documentación. Las personas con discapacidades, las minorías étnicas, los migrantes y los miembros de otros grupos desfavorecidos se benefician más de los sistemas de registro sencillos y simplificados. La distancia a los lugares de registro y de pago, junto a largas filas e infraestructura inadecuada, pueden constituir barreras adicionales para el acceso, en particular para las personas con discapacidad. En el caso de esquemas que requieren comprobar la identidad legal, se deben hacer esfuerzos para mejorar el registro civil y asegurar que aquellos que a menudo han sido "invisibles" en las estadísticas oficiales, estén incluidos.

Por último, la falta de información administrativa y estadística es un gran obstáculo para el acceso a la protección social y, en sí misma, es un síntoma de exclusión social. Muchos no se benefician de los programas de protección social porque desconocen que existen o que tienen derecho a ellos. A veces no saben cómo funciona el proceso de solicitud o cómo acceder a las prestaciones. Es muy importante adaptar las campañas de información pública a las necesidades de los posibles solicitantes.

La tercera condición para lograr la inclusividad de los sistemas de protección social es la adecuación o suficiencia. El monto o la duración de las prestaciones es a menudo insuficiente para superar la pobreza de ingresos, garantizar un nivel de vida adecuado y el acceso a los servicios de salud. Si bien la adecuación de las prestaciones debe definirse a nivel nacional, la recomendación

número 202 de la OIT establece que se requiere la debida consideración al principio que indica que “la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad” y debe ser suficiente para proporcionar acceso a “un conjunto de bienes y servicios necesarios”.

Finalmente, es necesario garantizar el acceso universal a la protección social básica, junto con el acceso a los servicios sociales, para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover la inclusión. Sin embargo, la protección social tendrá un impacto limitado si no se complementa con medidas más amplias que aborden el acceso a los recursos y su redistribución. Por ejemplo, es necesario abogar por políticas macroeconómicas orientadas a promover el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo decente para todos. Con el objetivo de lograr la inclusión social, también es esencial que las mujeres y los hombres pobres tengan acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos. La vivienda asequible, la equidad en los derechos de sucesión, la plena capacidad jurídica y la justicia también son fundamentales para la inclusión social.

En conclusión, el compromiso de no dejar a nadie atrás implica que hay que alcanzar a los más rezagados primero. Los niños y niñas, jóvenes, personas con discapacidades, los migrantes, miembros de minorías étnicas y los pueblos indígenas sufren alto riesgo de pobreza. Al mismo tiempo, a menudo se les excluye de los sistemas de protección social. Si no se hacen mayores esfuerzos políticos, el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible y su meta de lograr una cobertura sustancial de los pobres y grupos vulnerables no se va a alcanzar. Todos los países pueden proporcionar alguna forma de protección social a sus ciudadanos. Ampliar el acceso a los programas de protección social es a menudo una cuestión de voluntad política más que de asequibilidad; con mayor voluntad política, los gobiernos pueden alcanzar la meta 1.3 de los ODS para implementar sistemas y medidas de protección social apropiados a nivel nacional para todos.

## **Bibliografía**

DESA (2018), «Promoting Inclusion Through Social Protection. 2018 Report on the World Social Situation» (ST/ESA/366), New York, United Nations.

## F. Cohesión social en Europa: nuevos y viejos desafíos

Jesús Ruiz-Huerta<sup>18</sup>

En el momento actual, el desarrollo de las ciencias sociales hace cada vez más necesario un enfoque transversal que debe ser considerado más la norma que la excepción. Hay mucho que aprender unas disciplinas de otras, lo que se puede apreciar, desde luego, en los avances del análisis de la desigualdad social y de la cohesión. Muchas cuestiones objeto de atención en el ámbito económico son también estudiadas por otras disciplinas científicas como, por ejemplo, desde la perspectiva politológica al abordar la necesidad de hacer políticas *ex-ante*, como señala el texto de Mario Cimoli. Desde hace algún tiempo los politólogos están hablando de la necesidad de introducir reformas en la "pre-distribución", el marco en el que se produce la distribución primaria de renta, ante las dificultades para poner en marcha políticas redistributivas potentes *ex-post*. Si bien en general se suele mencionar como factor clave la educación, también podrían ser objeto de atención buena parte de las leyes laborales, dado que, aparentemente, el aumento de la desigualdad de la renta disponible en buena medida se debe al crecimiento de la desigualdad de la renta de mercado o primaria; es decir, la desigualdad en el mercado está creciendo a través de sus distintas instituciones y la acción compensadora del sector público a través de las políticas redistributivas es cada vez menor.

En ese marco, a continuación, se abordará la cuestión de la cohesión social desde una perspectiva europea. A pesar de que la cohesión social es un concepto muy vinculado al significado del Estado de bienestar europeo con sus luces y sus sombras, es conveniente recordar que ninguna experiencia en el ámbito comparado puede servir para todo el mundo; cada región del mundo tiene sus especificidades, su historia y sus propias instituciones, razón por la cual debe relativizarse el alcance del análisis comparativo. No obstante, tal vez en el caso de la cohesión social puede ser interesante analizar las cuestiones que en Europa han funcionado y las que no lo han hecho en diversos aspectos e intentar desprender de dicho análisis lecciones de interés para otros países. En todo caso, la práctica totalidad de las cuestiones planteadas en este seminario, Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina, se vienen discutiendo en Europa desde hace años<sup>19</sup>.

### 1. El contexto global actual y los Estados de bienestar europeos

Al reflexionar sobre la cohesión social y los factores para poder asegurar un crecimiento inclusivo, debemos recordar que el crecimiento económico, por sí solo, no explica lo que está ocurriendo con el bienestar de las personas, puesto que las medidas estadísticas de tendencia central (como, por ejemplo, el PIB per cápita) son limitadas y cuestionables y es necesario complementarlas convenientemente. Es importante tener en cuenta otros factores, como los que afectan a la distribución de la renta y la riqueza, así como también considerar y valorar adecuadamente el peso que tiene la desigualdad, la pobreza, el bienestar o la exclusión social.

Europa es la zona del mundo en la que se han alcanzado los indicadores más bajos de desigualdad y las menores tasas de pobreza y exclusión, lo que se ha logrado, en gran medida,

<sup>18</sup> Catedrático de economía, Universidad Rey Juan Carlos I y Fundación Alternativas.

<sup>19</sup> Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-inclusion-cohesion-social-marco-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.

gracias a la creación y consolidación del Estado de bienestar. Sin embargo, desde hace algunos años, se viene hablando de la crisis del Estado de bienestar, en parte como consecuencia de la última crisis económica y financiera iniciada en 2008 que afectó a los países europeos y especialmente a los del sur de Europa<sup>20</sup>.

La crisis económica vivida durante los años de tránsito entre el final de la primera década y los primeros años de la segunda del siglo actual ha puesto de manifiesto la intensidad de la globalización y el surgimiento o la consolidación de potentes movimientos sociales, como el feminismo o la lucha contra el cambio climático y el deterioro del planeta, que representan avances civilizatorios evidentes en el contexto global, al darse en todo el mundo de forma casi simultánea.

La crisis y el propio proceso de globalización parecen haber cuestionado intensamente la viabilidad del Estado del bienestar, ante la dificultad de disponer de los recursos necesarios para atender los objetivos de dicho modelo de bienestar. Me refiero, fundamentalmente, a los servicios públicos universales (educación, salud y vivienda) y las prestaciones económicas básicas (pensiones, seguro de desempleo e ingresos mínimos) que garantizan unos estándares de vida mínimos, así como todas las cuestiones que tienen que ver con el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo. No obstante, es conveniente recordar que, así como no existen soluciones generales para todas las áreas del mundo, tampoco se puede hablar de un modelo único de Estado de bienestar con carácter general. Así ocurre en Europa, en donde se registran múltiples diferencias entre el funcionamiento de los sectores públicos de los diversos países, por lo que sería más riguroso hablar más que de un único modelo de Estado de bienestar de "Estados de bienestar europeos".

## 2. Algunos indicadores de bienestar en Europa

El índice de Gini o los índices de distancia<sup>21</sup>, entre otras múltiples posibilidades, informan sobre el peso y la importancia que la desigualdad tiene en un área determinada. Y todo parece indicar que la desigualdad es elevada en el mundo y ha tendido a crecer, especialmente en el ámbito de los países más ricos<sup>22</sup>. En la actualidad, se dispone de una batería muy amplia de indicadores que permiten analizar con cierto detalle los problemas, con frecuencia muy serios, de distribución desigual de los frutos del crecimiento económico y poder responder así a los "negacionistas" de la desigualdad. Con este término quiero aludir a quienes piensan que la desigualdad es algo consustancial a la naturaleza humana y que, por lo tanto, no representa un problema tan grave, o quienes consideran que la desigualdad es positiva como medio para estimular la competencia. La comprobación del mantenimiento a lo largo del tiempo de indicadores persistentes de desigualdad (estructural) contradice también a quienes defienden que se trata de un mero problema de ciclo económico y que, por lo tanto, la desigualdad, así como la pobreza, terminan o se acentúan intensamente cuando la fase del ciclo cambia.

Por el contrario, como ponía de manifiesto el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), una excesiva desigualdad puede erosionar la cohesión social, conducir hacia la polarización política y, finalmente, lastrar el crecimiento económico. En una dirección similar, la Comisión Europea (2017), señalaba otros dos efectos negativos de la desigualdad que justificaban las políticas para reducirla: por un lado, puede debilitar la demanda agregada, puesto que los hogares con menos ingresos destinan una mayor proporción de los mismos al consumo y, por otro, la desigualdad tiende a limitar la inversión en capital humano, con los efectos derivados sobre la productividad y el crecimiento.

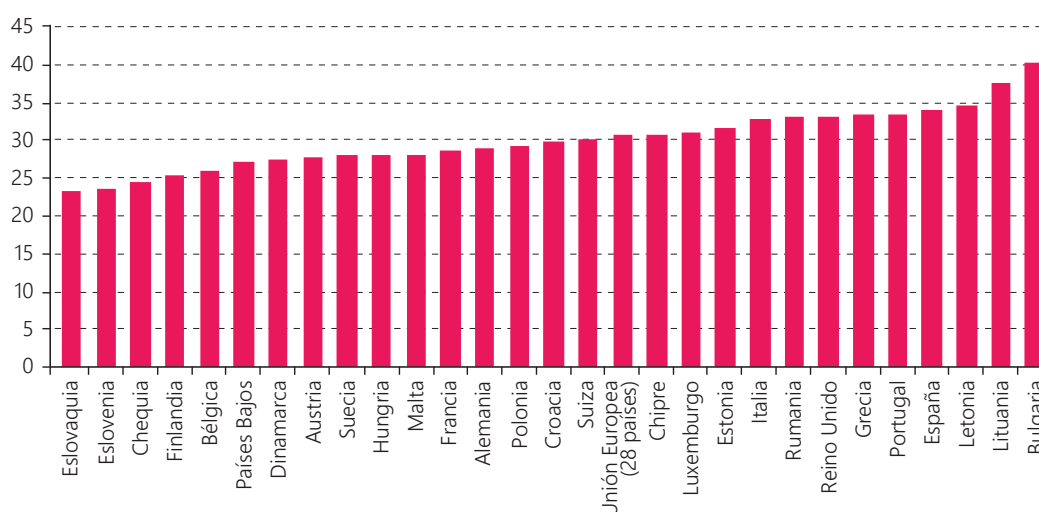
<sup>20</sup> Sobre la crisis de mantenimiento y de legitimidad del Estado de bienestar en Europa ver, Ruiz-Huerta y otros (2010) y Del Pino y Rubio (2017). La existencia de distintos Estados de bienestar es una de las propuestas del último libro citado.

<sup>21</sup> Expresión de la distancia existente entre diversas partes de la distribución de la renta como, por ejemplo, la diferencia entre la renta media del 20% con mayor capacidad económica (quintil superior) y el 20% con menores recursos.

<sup>22</sup> Según se explica en OCDE, 2018, la desigualdad creció en la mayoría de los países de dicha organización, al menos desde los años 80 del pasado siglo.

Los índices generalmente empleados revelan la existencia de situaciones muy diferentes entre los distintos territorios. Junto con indicadores de Gini muy elevados en diversos países americanos y asiáticos, en ocasiones por encima de 0,40 se observan ratios muchos más reducidas en otros, especialmente en Europa. Según datos de EUROSTAT, la media de la Unión Europea a 28<sup>23</sup> en términos del índice de Gini estaba en torno a 0,300, en el año 2017, aunque hay índices más elevados entre los países de Europa Oriental y algunos del sur de Europa. Por ejemplo, España se ubicaba entre los países con mayores niveles de desigualdad en términos de índice Gini (0,341), mientras que algunos países del este de Europa, entre ellos, Eslovenia y Eslovaquia, tenían índices de Gini inferiores, como se puede comprobar en el gráfico 22.

**Gráfico 22**  
Desigualdad en Europa, 2017  
(Índice de Gini)



Fuente: EU-SILC, 2018.

Nota: Los datos proceden de la Encuesta de Renta y Condiciones de Vida que se lleva a cabo de forma homogénea en los países de la Unión Europea cada año.

Con respecto a la pobreza y la exclusión social, en el marco de la Estrategia Europa 2020<sup>24</sup>, en Europa se decidió utilizar el indicador AROPE (*At-Risk-Of Poverty and Exclusion*) para medir el grado de cumplimiento del objetivo de la lucha contra la pobreza (véase el gráfico 23). Este indicador pretende fusionar los datos de pobreza relativa (número de personas con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana equivalente) con información sobre el nivel de empleo de los hogares y la situación de privación material severa en la que se encuentran algunas familias<sup>25</sup>. El empleo del

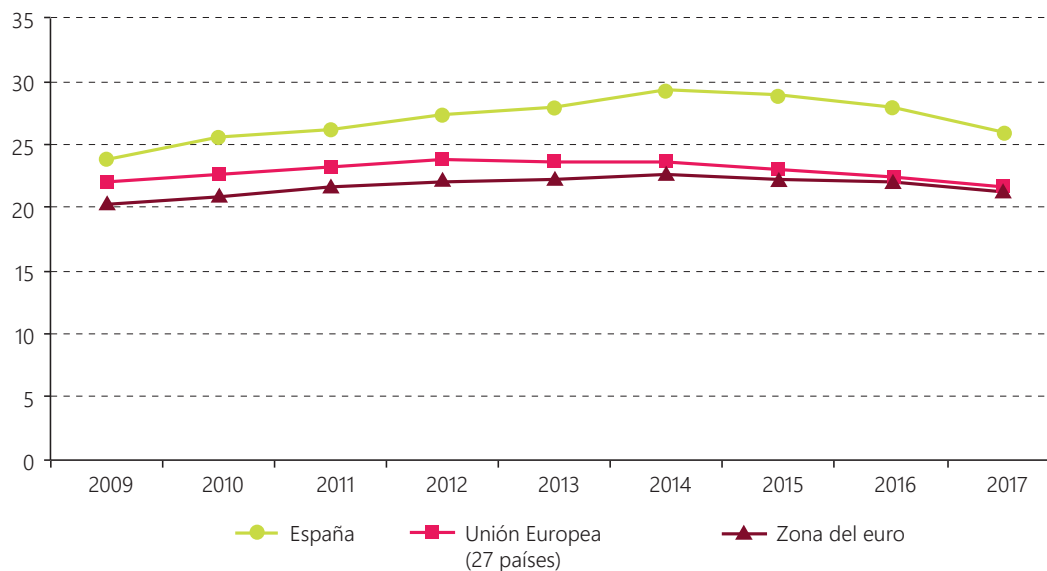
<sup>23</sup> Los 28 miembros de la Unión Europea son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

<sup>24</sup> La Estrategia Europa 2020 es la agenda de crecimiento y empleo de la UE en esta década. Señala el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible. Véase más información [en línea] [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_ro?2nd-language=es](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_ro?2nd-language=es).

<sup>25</sup> La exclusión es un concepto amplio que admite diversas manifestaciones: La pobreza extrema o severa (personas sin techo, niños desprotegidos o personas en riesgo vital); situaciones de marginación social (ancianos desprotegidos, enfermos crónicos sin atención adecuada, desempleados de larga duración, emigrantes/refugiados o minorías étnicas); y, por último, las exclusiones asociadas a conductas rechazadas socialmente (reclusos, drogodependientes, alcohólicos y otros).

AROPE como índice integrado de exclusión, a pesar de sus limitaciones, implica un avance significativo dado que hace referencia a manifestaciones diversas de la pobreza evitando limitar su medición tan solo a las carencias de ingresos suficientes, y reconociendo el carácter multidimensional de la pobreza y la exclusión social. Los datos del gráfico 23 ponen de manifiesto cómo entre una cuarta y una quinta parte de la población europea (en España, es incluso peor) se encuentra en situación de pobreza y exclusión social, según el indicador empleado por las autoridades comunitarias para medir estos fenómenos.

**Gráfico 23**  
Tendencias de la pobreza y la exclusión social: AROPE



Fuente: Eurostat, 2018.

### 3. Ciudadanía y cohesión social en Europa: fundamentos y financiamiento

Una vez constatada la existencia de problemas de desigualdad, pobreza y exclusión en Europa, aunque inferiores a los existentes en otras áreas del mundo, volvamos al concepto de cohesión social, esencial en el contexto de los Estados de bienestar europeos. Como es sabido, existen diferentes concepciones de la cohesión social. Tal como menciona en su texto Ana Sojo, el término de cohesión social implica un sentimiento de pertenencia, lo que, de algún modo, alude a la idea de unión e integración de una sociedad, su capacidad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades, evitando la polarización y garantizando la estabilidad social. El concepto anterior implica la idea de limitar los conflictos e insistir en la igualdad y la justicia, el respeto a los derechos y valores y la consagración del sentido de "ciudadanía".

En Europa, especialmente durante la segunda mitad del siglo pasado, la cohesión social se ha vinculado al concepto de ciudadanía europea, como expresión del disfrute de una serie de derechos por parte de los europeos, pero asumiendo también obligaciones, sobre todo en el terreno tributario. El modelo social europeo se vincula, en este sentido, con la defensa de una serie de valores compartidos, el diseño y aplicación de políticas sociales y económicas en un marco de economía social de mercado, la aceptación de un papel claro del Estado en la sociedad y la preocupación por la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como por la asociación y colaboración entre actores públicos y privados con el objetivo de garantizar equilibrios básicos entre los distintos colectivos.



La crisis económica y sus efectos, junto con la disrupción tecnológica, la expansión de los movimientos migratorios y la intensificación de la globalización han vuelto a poner en cuestión el Estado de bienestar europeo sustentado sobre el valor de la cohesión social. A las críticas tradicionales sobre la legitimidad del Estado de bienestar (generación de incentivos perversos, riesgos de abuso en la utilización de servicios y prestaciones, entre otros) se han sumado las vinculadas a la viabilidad o la dificultad de mantenimiento del Estado de bienestar. No obstante, no se puede afirmar que, como consecuencia de tales críticas y valoraciones, vayan a disminuir el alcance de estas políticas y se produjera una caída importante de la protección social, dado que los datos a lo largo de los últimos años muestran que tales cambios no se han producido, se mantienen los principales programas de gastos y se siguen recaudando niveles de ingresos semejantes a los del período anterior a la crisis.

Con todo, se debe reconocer que la presión competitiva de los mercados y el *dumping* social han dificultado progresivamente la capacidad de los países para obtener los recursos suficientes con los que financiar las políticas sociales y asegurar el mantenimiento de los equilibrios básicos. El progresivo envejecimiento de la población y la incapacidad para disminuir las brechas entre sectores, territorios y grupos sociales representa un serio riesgo para el mantenimiento del Estado de bienestar en Europa. La incidencia de la crisis, el descontrol de los mercados, los déficits de las políticas y el aumento de la desigualdad ponen seriamente en cuestión la viabilidad del modelo en el futuro.

Hablar sobre el modelo de cohesión social europea o del Estado de bienestar, implica también, como adelantaba, reflexionar sobre el papel del sector público. A partir de la experiencia europea, parece muy difícil corregir las desigualdades de las rentas primarias (las obtenidas directamente en los mercados) sin mecanismos de intervención pública potentes. La acción de impuestos, gastos y transferencias suele desempeñar un importante papel igualador de las rentas de los ciudadanos. La OCDE ha realizado algunos trabajos en los que se demuestra cómo, no solamente el gasto de transferencia, las pensiones, por ejemplo, o el seguro de desempleo, sino también los servicios sociales, generan un efecto redistributivo potente en el cambio desde la renta del mercado a la renta disponible de los hogares; y algo semejante, aunque con mayores limitaciones ocurre en el campo de los ingresos, a pesar de las dificultades actuales que tenemos para redistribuir por el lado de estos. Pero el efecto redistributivo total es innegable y, en algunos casos, se han constatado disminuciones importantes del índice de Gini, casi del 30%, como consecuencia del efecto redistributivo de impuestos y transferencias.

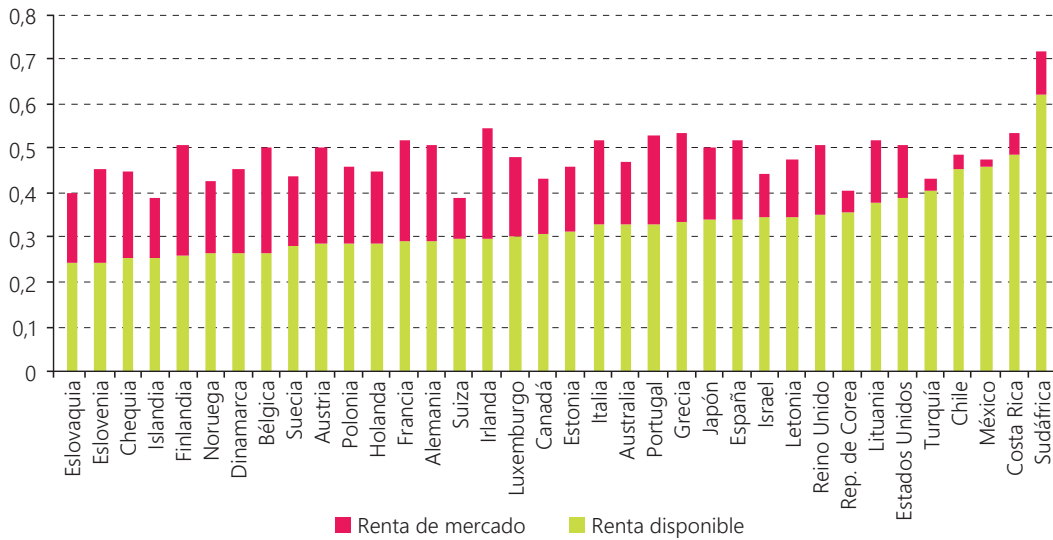
No obstante, el efecto redistributivo de la acción pública ha tendido a disminuir a lo largo del tiempo, dificultando la corrección de la distribución primaria, lo que se ha visto reforzado, en algunos países, por la aprobación de reformas fiscales orientadas a rebajar los impuestos. En esa dirección, una de las tensiones en el debate político español es, por una parte, la frecuente demanda de reducción de impuestos y, por otra, las exigencias de diversos colectivos de más y mejores servicios y prestaciones. Es muy difícil atender las necesidades colectivas y corregir la distribución de la renta con recursos crecientemente limitados.

El gráfico 24 ha sido construido con la base de datos de distribución de la renta del año 2018 de la OCDE, en la que se observa la disminución de la desigualdad de la renta primaria que se produce como consecuencia de la acción de los poderes públicos y que se refleja en los resultados de los índices de Gini de la renta disponible. Estos resultados se obtienen considerando solamente los impuestos y prestaciones, pero sin tener en cuenta los servicios públicos (salud, educación y vivienda). Se puede ver que en muchos países existe una diferencia muy importante entre la distribución de la renta de mercado y la de la renta disponible; el importante efecto redistributivo puede verse, por ejemplo, entre los países nórdicos, Dinamarca, Noruega y Finlandia, o en Bélgica, Francia o Austria. En otros países, el efecto redistributivo de impuestos y transferencias es sensiblemente menor.

La mayor parte del efecto redistributivo de la intervención pública tiene su origen en los programas de gastos. Con relación al gasto conjunto en protección social, según los datos de

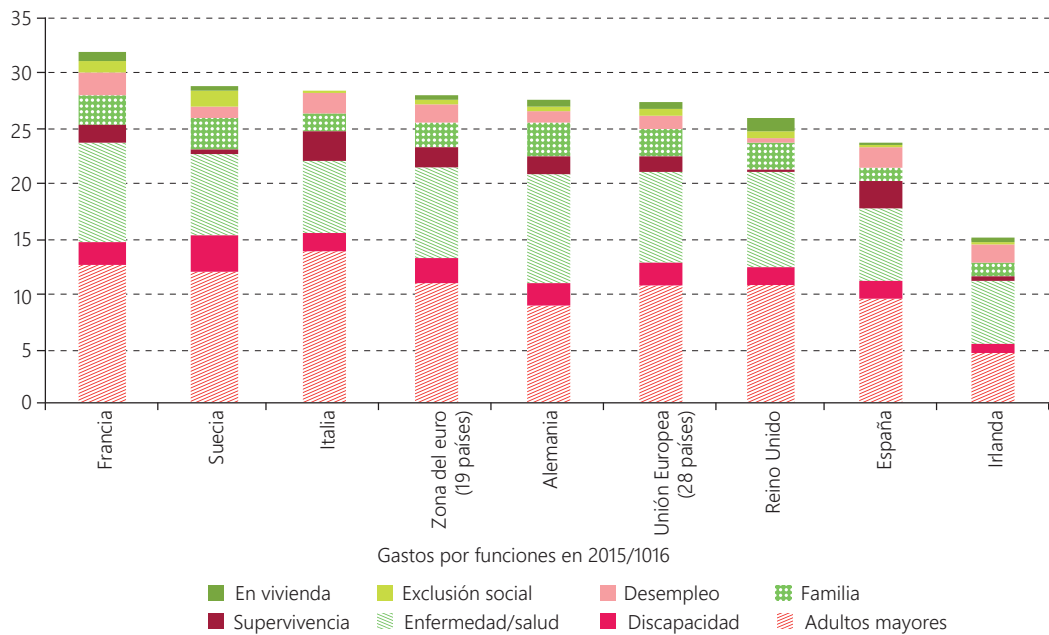
Eurostat, (véase el gráfico 25), en algunos países el gasto en protección social representa más del 30% del PIB, ubicándose la media en torno al 28-29% en la Unión Europea, lo que pone de manifiesto la relevancia del gasto en protección social en la mayoría de los países europeos<sup>26</sup>.

**Gráfico 24**  
Desigualdad con renta disponible y renta antes de impuestos y prestaciones en los países de la OCDE, 2016  
(Índice de Gini)



Fuente: OCDE, 2018.

**Gráfico 25**  
Factores explicativos: gasto en protección social y distribución en algunos países europeos  
(En porcentajes)



Fuente: Eurostat, 2018.

<sup>26</sup> El caso de Irlanda es un caso atípico, consecuencia del gran peso que tiene el PIB, al sumar el valor añadido de las empresas no europeas instaladas en ese país.

Además del alto peso del gasto de protección social, debe tenerse en cuenta también la estabilidad de los gastos sociales a lo largo del tiempo, como expresión del mantenimiento del Estado de bienestar y la defensa de los derechos sociales reconocidos a los ciudadanos europeos. Según la metodología del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), los gastos en educación no son parte de los gastos de protección social. La especial consideración de la educación a efectos estadístico tiene que ver con el hecho de que los sistemas educativos no sólo están orientados a garantizar la equidad, sino también, a responder a exigencias de eficiencia y crecimiento económico.

Los principales gastos de protección social, como se puede ver en el gráfico 25, son las pensiones de jubilación y supervivencia y los gastos de salud; en algunos países, por ejemplo, se destina hasta un 8% del PIB a garantizar la atención sanitaria de los ciudadanos y asegurar la salud pública. Otras dimensiones de gastos son las destinadas a ayudar a las familias y a la infancia, los gastos de desempleo, políticas pasivas en el mercado de trabajo, la atención a la discapacidad, la vivienda o los consagrados a combatir la exclusión social. En cierta medida, estos últimos gastos forman parte de una nueva demanda de protección destinada a atender adecuadamente las situaciones de dependencia o de cuidados de personas con problemas. Es lo que se ha denominado el cuarto pilar del Estado de bienestar<sup>27</sup>. Es muy difícil pensar que se produzca en las sociedades europeas un recorte drástico de los gastos sociales, dado que se trata de una demanda muy consolidada, tanto a nivel individual como de la sociedad en su conjunto.

Respecto a los ingresos públicos, según la información de Eurostat en el año 2018 (véase el gráfico 26), la media del ingreso proveniente de impuestos se situaba en torno al 40-45% en términos del PIB entre los países de la Unión Europea. En algunos países, el porcentaje supera el 50%. La recaudación de los impuestos personales es muy importante en algunos de los Estados miembros de la Unión, como se puede observar en el gráfico 27. En promedio, los países de la Unión Europea recaudan una cuantía de ingresos equivalente al 9% del PIB en concepto de imposición personal sobre la renta de las personas físicas lo que muestra la existencia de un compromiso expreso de financiar una parte significativa del gasto en base al principio de capacidad económica. En la muestra de países recogida en el gráfico 27, el valor mínimo se situaba en torno al 8% del PIB y, en algunos países, el porcentaje es muy superior, como es el caso de Italia o Suecia; en general, el impuesto personal es un recurso fundamental en los países nórdicos y entre los anglosajones.

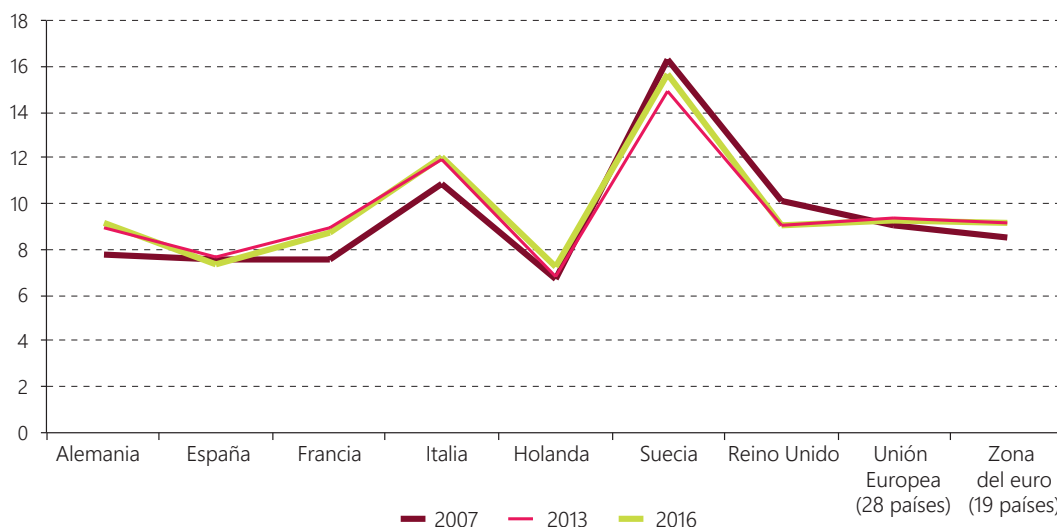
**Gráfico 26**  
Ingresos públicos respecto del PIB, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Eurostat, 2019.

<sup>27</sup> En España, la atención a la dependencia se establecía en la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

**Gráfico 27**  
**Recaudación del impuesto personal respecto del PIB**  
 (En porcentajes)



Fuente: D. G. Taxation and Custom Union, 2018, pág. 184.

En definitiva, el gráfico anterior indica que Europa es la región del mundo con el nivel de ingresos públicos más elevados, lo que permite financiar un amplio conjunto de servicios y, de forma especial, cuantiosas prestaciones económicas. Conviene recordar, no obstante, que el valor medio oculta importantes diferencias entre los países, existiendo también diferencias en la estructura y composición de los ingresos y gastos públicos. Los impuestos directos, como se ha dicho, tienen mayor peso en los países nórdicos o en los anglosajones en comparación con los países del Este de Europa, donde predominan los impuestos indirectos; en el mismo sentido, entre los países del centro de Europa, se observa un peso especial de las cotizaciones sociales, aunque las tres fuentes de recursos (impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales) mantienen un cierto equilibrio. En todo caso, como se desprende de la experiencia europea, parece difícil mantener servicios y prestaciones propias del Estado de bienestar con niveles de presión fiscal inferiores al 40% del PIB.

La importancia del principio de generalidad en el ámbito de las obligaciones tributarias es, a mi juicio, un factor clave para garantizar la ciudadanía europea; si todos los habitantes de un país disfrutan de derechos generosos, todos deben participar en la cobertura financiera de esos derechos. El principio de generalidad es un principio clásico de la imposición, pero muy olvidado en las últimas décadas. En todos los países, tal vez, como consecuencia del coste psicológico que tiene la tributación, hay una tendencia a rebajar el peso de los impuestos, con lo cual se genera una tendencia a la segmentación de la sociedad entre quienes pagan impuestos y quienes parecen exonerados<sup>28</sup>. En un escenario de derechos como el que se viene presentando, es importante que todos sepan que están colaborando y participando en la financiación de las cargas comunes, aunque en ocasiones sea necesario un gran esfuerzo de información y de incrementar la transparencia en beneficio de los ciudadanos. No hay que olvidar, sin embargo, que quienes tienen rentas más bajas, aunque pagaran menos impuestos directos, siempre están obligados a pagar los indirectos cuando efectúan el consumo de bienes y servicios.

<sup>28</sup> Así ocurre cuando se aumentan los mínimos exentos o se exonera a una parte de la población de efectuar la declaración de la renta personal en el curso de la liquidación del impuesto. Sobre rebajas impositivas, intentaba explicar los argumentos empleados en Ruiz-Huerta (2019).

#### 4. Desafíos presentes y futuros del modelo de cohesión social en Europa

En el contexto de la Agenda 2030, las instituciones europeas han hecho explícita la preocupación por evitar la pobreza y la exclusión, limitar las diferencias entre los ciudadanos y garantizar estándares adecuados de igualdad, junto con el objetivo de asegurar el acceso de todos a un conjunto de prestaciones básicas y servicios públicos universales de calidad. De forma similar, se considera esencial impulsar el diálogo social y asegurar la protección de los derechos laborales en el contexto de los intensos cambios tecnológicos que se están produciendo, siempre tomando en cuenta la dimensión territorial intra y supranacional, pretendiendo garantizar niveles similares de vida a los ciudadanos de la Unión Europea. Para conseguir esos objetivos, es fundamental contar con recursos suficientes que permitan hacerlos reales y efectivos y asegurar un equilibrio razonable entre prosperidad y equidad, sin olvidar la necesidad de afrontar también los problemas de sostenibilidad ambiental.

Pero a pesar de los objetivos y anhelos mencionados, la desigualdad sigue siendo un problema creciente, también en las sociedades ricas. Todos los indicadores manifiestan una tendencia al crecimiento de la desigualdad en los países más desarrollados, entre los que se incluyen la mayoría de los europeos. Adicionalmente, se mantienen serias desigualdades en el caso de algunos colectivos, como ocurre con las desigualdades de género o los inmigrantes, entre otros. El grupo de World Inequality<sup>29</sup>, en el que participan un grupo amplio de economistas, como Emmanuel Sáez, Thomas Piketty o Facundo Alvarado, concentra la atención en las desigualdades detectadas en la parte alta de la distribución de los ingresos, poniendo de manifiesto la intensa tendencia al crecimiento de la concentración económica en manos del último decil, y más particularmente, el último centil, de la distribución, tanto de la renta como, especialmente, de la riqueza. Esa concentración de riqueza es preocupante, dado que no implica una posible reinversión para aumentar la producción, en beneficio de todos, como acaso ocurría en períodos anteriores, sino que estos grupos parecen apostar por el mantenimiento de un patrimonio no productivo o la inversión en activos especulativos.

Por otra parte, el envejecimiento de la población sigue constituyendo un problema de gran importancia entre los países europeos, lo que implica que los sistemas de seguridad social tengan que revisarse y adaptarse para atender a una población envejecida en un contexto de intenso crecimiento del endeudamiento de múltiples países. El grupo de World Inequality señala cómo en los últimos años se produjo un desplazamiento de los activos y de la riqueza desde el sector público al sector privado de las sociedades desarrolladas, lo que implicaba también el mantenimiento de tasas de endeudamiento público muy altas y un nivel de solvencia cada vez más bajo del Estado. Es otro factor que dificulta atender los gastos de protección social y cubrir las necesidades que se plantean en el modelo de Estado de bienestar.

La atención a la dependencia se ha convertido en uno de los programas de gasto más demandantes de recursos en Europa. Los trabajos de cuidados aún dependen de forma muy mayoritaria de las mujeres en todo el mundo. La desigualdad de las mujeres a la que antes se aludía está fuertemente vinculada con la falta de cobertura pública de este tipo de trabajo, y la necesidad de buscar recursos para cubrir la atención a la dependencia y los trabajos de cuidados reemplazando así el trabajo no pagado de las mujeres es un objetivo esencial del Estado de bienestar en la actualidad.

Como se señalaba anteriormente, Europa es también un continente especialmente sensibilizado con los problemas de la sostenibilidad ambiental del planeta y la lucha por el cambio climático. Hay que recordar en este sentido las recientes manifestaciones de niños y jóvenes en demanda de atención a los problemas del cambio climático. Otros problemas que afectan a las sociedades e instituciones europeas son los relacionados con la inmigración, la xenofobia y los populismos en un contexto de limitada información y transparencia sobre los beneficios y los costes de los movimientos migratorios en sociedades envejecidas.

<sup>29</sup> El World Inequality Lab tiene como objetivo promover la investigación sobre las dinámicas de la desigualdad global. Su misión principal es mantener y expandir la Base de Datos de Desigualdad Mundial. También produce informes de desigualdad y documentos de trabajo que abordan cuestiones sustantivas y metodológicas (<https://wid.world/world-inequality-lab/>).

Finalmente, querría mencionar la existencia de una creciente preocupación entre los europeos por la calidad de la democracia y la legitimidad de los poderes públicos. En el marco de la Fundación Alternativas, se vienen haciendo informes sobre la situación y la calidad de la democracia desde hace 12 años, lo que permite observar de manera continua en el tiempo el funcionamiento de las instituciones democráticas y la valoración que los ciudadanos hacen de estas. Especialmente, interesa el papel del sector público como instrumento para regular y ordenar las nuevas situaciones económicas creadas como consecuencia de la disrupción tecnológica, la globalización y sus consecuencias en el mercado de trabajo. Y en esa dirección se han introducido en el debate político y social algunas propuestas, como la realizada, entre otros, por Mariana Mazzucato sobre el Estado emprendedor y la búsqueda de las nuevas funciones del Estado para asegurar un crecimiento inclusivo, la lucha contra la desigualdad y la colaboración más adecuada con el sector privado y las organizaciones del tercer sector (Mazzucato, 2011).

Pero tal vez el mayor reto de la Unión Europea es el propio proceso de unificación. En un mercado ampliado, como es la Unión Europea, la profundización del proceso de integración hace necesario "europeizar" más las políticas sociales. Los problemas son comunes y desbordan las fronteras de los países. La integración exige objetivos y políticas más coordinados, garantizar la estabilidad económica y social, afrontar las desigualdades en sus diversas manifestaciones y consolidar la cohesión social. En todo caso, ante un mapa de problemas y objetivos tan amplios es imprescindible el establecimiento de prioridades y estrategias de intervención ambiciosas<sup>30</sup>.

## Bibliografía

- Brian, K. (2018), *Esenciales OCDE Desigualdad de ingresos La brecha entre ricos y pobres: La brecha entre ricos y pobres*, OECD Publishing, mayo.
- Comisión Europea (2019), «Database-Eurostat», [en línea] <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2019].
- \_\_\_\_ (2017), «Impact of fiscal policy on income distribution: Report on Public Finances in EMU 2017», págs. 71-131.
- Del Pino, E. & Lara, M. J. (2013), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid.
- Eurostat (2018), «European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)», [en línea] <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>>.
- Fondo Monetario Internacional (2017), «Fiscal Monitor: Tackling Inequality», Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, p. 130, octubre.
- Mazzucato, M. (2018), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres, Penguin, marzo.
- Ruiz Huerta, J. & Martín, J. (2010), «Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina», Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Ruiz-Huerta, J. (2019), «Bajar los impuestos», *El País*, Madrid, 6 de septiembre. URL: [https://elpais.com/elpais/2019/09/05/opinion/1567702488\\_626161.html](https://elpais.com/elpais/2019/09/05/opinion/1567702488_626161.html).
- Ruiz-Huerta, J., Ayala, L. & Loscos, J. (2016), *Estado de bienestar y sistemas fiscales en Europa*, Madrid.

<sup>30</sup> Para concretar los objetivos sociales esenciales de la Unión, el Consejo celebrado en Gotemburgo en 2017 aprobó el Pilar Social de la Unión Europea, en el que se especifican las prioridades de la Comunidad en este ámbito.

## **G. Cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad: aportes para construir un país próspero y seguro**

*Helga Cuéllar-Marchelli<sup>31</sup>*

Reconociendo la complejidad del tema abordado en el seminario Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina, este texto da cuenta de la forma en que se ha reflexionado en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) sobre la cohesión social.

En El Salvador se enfrenta una realidad compleja, interesante y particular. Destaca el hecho de que tras la firma del Acuerdo de Paz hace más de 25 años que puso fin al conflicto armado, y pese a los avances experimentados en su implementación, aún no se haya logrado un nivel de bienestar que satisfaga a la población y existen numerosos retos pendientes.

### **1. La necesidad de un marco de referencia**

En este contexto, en FUSADES, institución comprometida con la promoción del desarrollo económico y social, se pensó que era necesario pensar en un nuevo marco de referencia para poder abordar los problemas que afectan a nuestra ciudadanía de una manera diferente y tratar de proponer soluciones distintas. De seguir haciendo lo mismo de igual manera sería difícil superar los problemas de desigualdad, crecimiento económico y fortalecimiento de la democracia que el país evidencia.

En atención a la complejidad de los retos, se pensó en un enfoque holístico que nos permitiera tener un marco de referencia para las investigaciones e incidir en las políticas públicas, pero también para que los proyectos que se ejecuten estén llamados a erradicar la pobreza como tarea prioritaria, proponiendo consolidar un sistema de vida en el país y en la región fundamentado en tres pilares: cohesión social, crecimiento e institucionalidad democrática. El primero, la cohesión social, da cuenta de lo que une a la sociedad. Es un medio y un fin a alcanzar que se puede también lograr a través del impulso al desarrollo, las oportunidades y el empleo digno para la población. A este pilar se suma el crecimiento, que a su vez se apoya sobre la base de un tercer pilar, una institucionalidad democrática fuerte y que otorgue un nivel de seguridad jurídica que permita el desarrollo de relaciones de reciprocidad entre los ciudadanos y también entre los distintos actores que participan en la dinámica económica del país (FUSADES, 2018).

Los objetivos del marco de referencia elaborado por FUSADES son cuatro:

- a) Explicar las relaciones entre los tres pilares indicados: cohesión social, crecimiento e institucionalidad.
- b) Visibilizar el papel de los derechos y deberes económicos, sociales y políticos, relevando que la ciudadanía tiene tanto derechos como deberes.
- c) Plantear nuevos criterios para valorar las políticas públicas y fortalecer la identidad entre los jóvenes, especialmente en un país donde una parte importante de su población es joven, quienes no necesariamente se sienten conectados con el país.
- d) Abordar de una manera diferente los problemas que afectan a la ciudadanía, entre los que se cuentan la superación de la pobreza, los impulsos al crecimiento económico y la

<sup>31</sup> Directora del Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

consolidación de instituciones sólidas. Muchos de estos son problemas complejos, que requieren de un acercamiento interdisciplinario para ser solucionados.

Bajo la comprensión de que la cohesión social es un concepto multidimensional que involucra varios aspectos, como el crecimiento y la institucionalidad, este marco general fue publicado después de pasar un año reflexionando sobre la definición de un concepto que se aplicara a la realidad de El Salvador.

## 2. Avances y desafíos para El Salvador

El Salvador firmó un acuerdo de paz hace más de 25 años y se pensó en aquel momento que se iniciaría un proceso de paz que buscaría impulsar la democratización del país, garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña, que era una sociedad muy polarizada ideológicamente y también con muchas inequidades. Todavía falta mucho para llegar a resolver los problemas que se quería atender, deuda ante lo cual se requiere construir un sistema de vida para mejorar el bienestar y la sostenibilidad del país.

Ha habido avances en materia de desarrollo económico y social (véase el cuadro 1). Entre estos destaca la mayor inversión en educación y en salud, así como la construcción de un sistema de protección social que, con algunas limitaciones, ha permitido reducir el porcentaje de población en pobreza extrema hasta el 7,3% en 2018. Al considerar los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2018), se observa que la pobreza relativa sigue siendo un desafío que afecta a más de un tercio de la población. Si se habla de la población en situación de vulnerabilidad o riesgo de caer en la pobreza, el 48% se encuentra en esta situación (PNUD, 2016). Por otra parte, cabe destacar que El Salvador tiene un sistema financiero sólido y se ha promovido la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores.

**Cuadro 1**  
**Avances en El Salvador durante los últimos 25 años**

Desarrollo social y económico	Institucionalidad y gobernabilidad democrática
Más inversión social y acceso a servicios básicos	Mayor respeto a libertades individuales y derechos
Reducción de la pobreza extrema	Ciudadanos más exigentes con los gobernantes
Solidez del sistema financiero	Mayor participación en política
Promoción de la competencia y defensa de los derechos de los consumidores	

Fuente: Elaboración propia.

En términos de la institucionalidad y la gobernabilidad democrática, es claro que hay un mayor respeto a las libertades individuales y los derechos. Los ciudadanos son hoy más exigentes con los gobernantes y hemos visto en los últimos años numerosas organizaciones civiles haciendo manifiestas sus exigencias. Durante los primeros 20 años después de la firma del Acuerdo de Paz, El Salvador tuvo gobiernos con partidos de derecha, y en los siguientes 10 años, de izquierda. Actualmente comienza un nuevo periodo, con un gobierno que no pertenece a ninguno de los partidos tradicionales. En suma, ha existido una evolución en la participación ciudadana en la política, pero también en la forma de entender el sistema político.

¿Qué queda pendiente? Hay problemas muy serios todavía en cuanto a la vulnerabilidad de grupos de la población. Además del hecho que cerca del 48% de la población esté en riesgo de caer en la pobreza (PNUD, 2016), la inseguridad ciudadana es una asignatura pendiente en uno de los países que probablemente ostente la mayor situación de violencia en la región de Centroamérica. A ello se suma que hay un alto desempleo. De acuerdo con el análisis de los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2018), cerca de un tercio de la población tiene un empleo formal y el 71% se encuentra en condiciones de informalidad. Adicionalmente, la migración es una problemática de una magnitud considerable, causada por la falta de arraigo, de sentido de pertenencia y de desconexión de los ciudadanos con un Estado que no les ofrece las condiciones



y las oportunidades para salir adelante por sí mismos. Si no se actúa sobre la base de los principios de la cooperación y el pragmatismo, será muy difícil hacer planteamientos de política pública que permitan resolver esos dilemas.

En el marco de esta reflexión, se arribó en FUSADES al concepto de cohesión social que para nosotros es una manera de generar y sostener esfuerzos que nos permitan mejorar la calidad de vida de las personas. Es un medio, pero también es un fin.

La definición de Stanley (2003) sobre cohesión es una definición genérica pero adecuada. Stanley (2003) define a la cohesión social como “La voluntad de los miembros de una sociedad para cooperar entre sí para sobrevivir y prosperar”. Esta definición tiene implícitos varios elementos. El primero es el principio de la cooperación que demanda que las personas tengan la libertad para escoger participar y cooperar basados en un interés, en un sentido de pertenencia y arraigo que les llame a participar de un proyecto común. El otro elemento es que tengan la capacidad y las competencias para aportar en la solución de los problemas que más les afectan en su vida cotidiana. Por tanto, se trata de una definición que se aplica en un marco de política que se desenvuelva en un estado democrático y representativo.

El concepto de cohesión lo vinculamos con la capacidad de los Estados para asegurar la gobernabilidad, el crecimiento, y el desarrollo sostenible. La construcción de este concepto supone varios elementos: la igualdad de oportunidades, porque los individuos deben tener la libertad y las competencias para poder participar en la sociedad y todos deben partir de las mismas oportunidades. Para ello, creemos que es fundamental consolidar la equidad *ex ante*, es decir, en los factores que condicionan la equidad *ex post*, como el acceso a servicios sociales, a la educación, entre otras dimensiones.

También partimos de la noción de que la construcción de la cohesión social se vincula estrechamente con el sentido de pertenencia y la solidaridad entre los ciudadanos, que solamente teniendo confianza entre sí pueden establecer relaciones de reciprocidad en el nivel micro, aportando en la solución de los problemas complejos en sus comunidades y en el nivel macro, planteando esquemas de política pública que realmente contribuyan a generar el bien común. Es de esta manera que se puede formar ese proyecto común que une a los ciudadanos en torno a un mismo objetivo.

La construcción y aplicación de este concepto, en el enfoque promovido por FUSADES para El Salvador, dependerá mucho de factores como la historia del país, sus aspectos geográficos y también las políticas públicas existentes.

De acuerdo con el análisis realizado por FUSADES (2018), la comprensión de la cohesión social como un atributo de las sociedades y su compromiso con el bienestar es adecuada para El Salvador, puesto que esta definición contrasta con la polarización existente en el país, la cual es un problema. En ese sentido, se plantea que, sin este compromiso con el bienestar y sin una sólida cohesión social, será muy difícil establecer un proyecto común. Además, tal como plantean otros enfoques promovidos desde la OCDE o Canadá (Stanley, 2003; Policy Research Initiative, 1999), la noción de cohesión social promovida por FUSADES articula tres dimensiones que se interrelacionan e interactúan entre sí, aunque con algunos matices que se aplican a la realidad en El Salvador y, probablemente, en otros países de América Latina (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**La multidimensionalidad de la cohesión social**

Vínculos sociales y valores	Legitimidad institucional	Oportunidades económicas y sociales
- Sentido de pertenencia	- Familia: base de la sociedad	- Bienestar: empleo, educación, salud, vivienda, protección a la vejez
- Identidad	- Escuela	- Inclusión social
- Confianza	- Calidad de la democracia	- Movilidad social
- Solidaridad	- Estado de derecho	- Seguridad ciudadana
- Cooperación	- Instituciones del mercado	

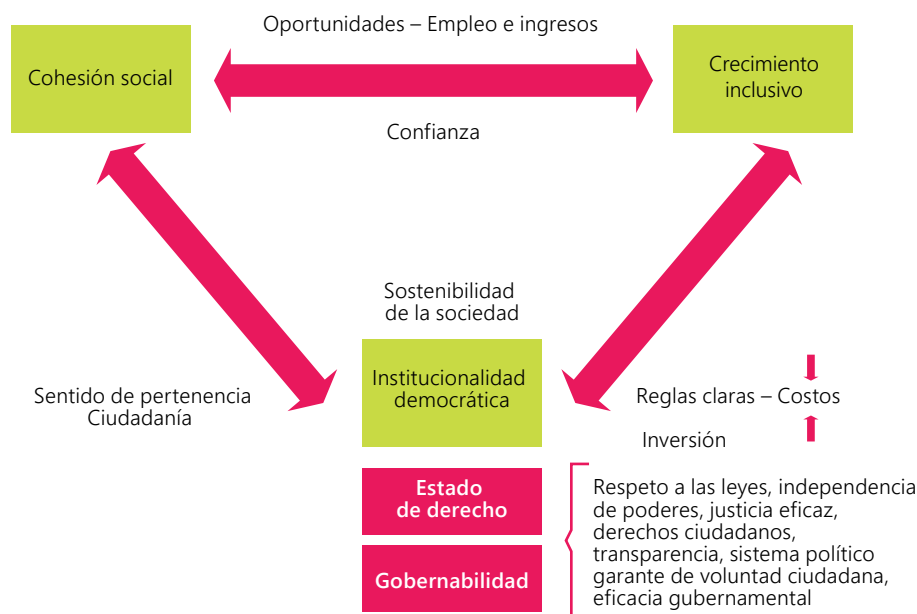
Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2018) *Cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad. Aportes para construir un país próspero y seguro*, San Salvador, FUSADES, en base a OCDE (2011), Jenson (2010), Sojo y Uthoff (2007), Stanley (2003).

La primera dimensión es la de vínculos sociales y valores, que está muy vinculada con el sentido de pertenencia y arraigo de las personas, la identidad, la confianza, la solidaridad y la cooperación. En el fondo, es lo que permite la creación de capital social en un país y en las comunidades.

La segunda dimensión es la legitimidad institucional y ahí se da cuenta de la calidad de la democracia, del Estado de derecho y las instituciones del mercado. Se agregan dos instituciones que nos parecen también fundamentales. Por una parte, la familia que es la base de la sociedad y es donde se construyen (o no) las primeras relaciones de reciprocidad y de confianza. Por otra parte, la escuela, que aporta en dos sentidos a la cohesión social: da cuenta de una forma de vida comunitaria, que presenta cómo funciona la sociedad y las personas se relacionan, y potencia las capacidades para participar en la vida económica y democrática de un país.

Finalmente, está la dimensión material que constituye las oportunidades económicas y sociales. Allí, aparte de los elementos que ya se han mencionado, como el empleo, la educación, la inclusión y la movilidad, se incluye a la seguridad ciudadana porque en El Salvador este es un desafío muy importante. Cerca de la mitad de los hogares salvadoreños han expresado, a través de la encuesta de pobreza multidimensional levantada en dos ocasiones, que el problema de la inseguridad les afecta mucho en su vida cotidiana y les impone restricciones para dejar a los niños salir a la calle y transitar libremente en algunas comunidades, entre otras expresiones. Esto ha fragmentado el tejido social y por lo tanto crea un problema de pérdida de confianza, de sentido de pertenencia y del vínculo social más importante para construir la cohesión social y promover el desarrollo.

**Diagrama 3**  
Relación entre variables



Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2018) *Cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad. Aportes para construir un país próspero y seguro*, San Salvador, FUSADES.

Quizá lo más difícil de entender son las relaciones que se generan entre un sistema de vida fundamentado en la cohesión social, con sus múltiples componentes, y la institucionalidad democrática y un crecimiento económico inclusivo (FUSADES, 2018).

En primer lugar, en la medida en que las personas desarrollan un sentido de pertenencia y confianza, deciden participar en la sociedad si las reglas sobre el funcionamiento de la institucionalidad

están definidas claramente, facilitando establecer relaciones de reciprocidad. A su vez, si las reglas están claras disminuyen los costos de inversión y es posible generar más recursos para elevar el nivel de bienestar en general. Esto da cuenta de un círculo virtuoso. Si alguno de esos elementos falla, se produce una fragmentación del tejido social y la desconfianza en las instituciones, lo que provoca las desconexiones entre las personas y los Estados en donde viven.

Por lo tanto, las políticas públicas, incluyendo a la política fiscal, de empleo y protección social, de educación, de gobernabilidad y de justicia, deben contribuir a promover la cohesión social, partiendo de este enfoque. De acuerdo con el planteamiento realizado por FUSADES, se espera que cada una de estas políticas pueda afectar los factores que condicionan la equidad, por ejemplo, en el acceso a educación de calidad, en la posibilidad de crear activos, de dotar de acceso a los servicios financieros, de generar empleo y otros. Si estas políticas no tienen este enfoque y además no trabajan desde una perspectiva de intersectorialidad, el logro de la cohesión social será difícil.

Además, se realizó un planteamiento sobre cuáles podrían ser los indicadores para cada dimensión de la cohesión social, los cuáles se explican con mayor detalle en el documento de FUSADES. Cada país obviamente puede proponer diferentes indicadores según cómo se entienda qué es cohesión social (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Indicadores de cohesión social**

Vínculos sociales y valores	Legitimidad institucional	Oportunidades económicas y sociales
- Calidad de vínculos entre personas y grupos	- Funcionamiento de distintos ámbitos institucionales —democracia, Estado de derecho, políticas públicas, economía y familia— que afectan directa o indirectamente la tarea de atenuar las brechas sociales	- Medida en que la población se ve afectada por falta de acceso a derechos básicos y por desigualdad de oportunidades
- Predisposición de los ciudadanos a participar en la vida pública		

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2018) *Cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad. Aportes para construir un país próspero y seguro*, San Salvador, FUSADES, en base a CEPAL (2007 y 2010), CONEVAL (2015) y Jenson (2010).

### 3. Amenazas a la cohesión social

Para poner a las personas al centro de la cohesión social, el concepto no debe estar alejado de las realidades interiores de las personas ni de las comunidades. Las amenazas son reales y cotidianas, por ejemplo, la intolerancia afecta a la confianza. En el mundo político del país se tiende a veces a descalificar a las personas por pensar diferente, generando polarización. Por otro lado, está el problema de la corrupción, que afecta al Estado de derecho y el respeto a la ley. El trato desigual también genera desconfianza entre las personas, provocando mayor desconexión con el Estado.

Por otro lado, se tiene la fractura del tejido social que afecta la seguridad y que en El Salvador, va apartando a las comunidades, separando a las familias, dando cuenta de niños que no pueden ir a la escuela al otro lado de la calle por el control territorial de una pandilla distinta a la del sector donde se vive. Estas amenazas interpelan no solo al Estado, sino que también a cada uno de los ciudadanos. Resolverlas entonces no es un problema solo macro, sino que también micro, que llega al nivel de las personas y su compromiso con un proyecto de país, con un proyecto de comunidad.

### 4. Conclusiones

Como conclusiones y reflexiones, creemos que es importante tener un país centrado en el bienestar de las personas, lo cual se crea y se sostiene a partir de lo que une a la sociedad. Es importante tener un sistema de vida que fortalezca los vínculos sociales, las instituciones y las oportunidades. Ello implicaría promover la integración de actores públicos y privados en los territorios para promover el desarrollo.

Por otro lado, la cohesión social debe ser un objetivo de política pública. Es un medio, pero también es un fin. La única manera concreta de alcanzarla es estableciendo un esquema de políticas y programas donde la cohesión social sea un principio rector de la acción pública. Además, debe ser parte de un proyecto de nación en el que nadie se quede atrás porque El Salvador también tiene el compromiso de cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En FUSADES estamos aplicando e impulsando este enfoque de cohesión social en nuestras investigaciones, tratando de mirar a los problemas de una manera multidisciplinaria, partiendo del enfoque de cohesión social. Nos interesa entender mejor cómo los problemas complejos pueden ser resueltos desde la política pública. Por último, se está trabajando en un proyecto en la Municipalidad de Apopa en El Salvador, en donde se ha establecido un modelo de integración de esfuerzos para promover el desarrollo del municipio teniendo como principio rector de la acción el fortalecimiento de la cohesión social. Se busca brindar asesoría y acompañamiento en la aplicación de programas para fortalecer la cohesión social en el marco de la ejecución de un plan de desarrollo integral, el cual involucra precisamente la integración de esfuerzos entre el sector privado (empresas), las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y la Municipalidad de Apopa.

No solo se ha trabajado en Apopa, sino también en otros municipios, aunque este es el proyecto piloto más representativo de cómo se está buscando integrar esfuerzos bajo el enfoque de la cohesión social. En estos esfuerzos, se ha arribado a la conclusión de que aún en un país con menos de 21 kilómetros cuadrados y apenas seis millones de habitantes, distribuidos en 262 municipios, implementar el enfoque de cohesión social es un asunto difícil y complejo porque cada territorio tiene sus particularidades geográficas, económicas, sociales y culturales, su forma de establecer lazos de convivencia y de comunicarse. En este trabajo se ha buscado construir relaciones entre la institucionalidad, el movimiento de la actividad económica y la forma en que las personas se sienten identificadas con el territorio, estableciendo diseños de proyectos diferentes que respondan a las particularidades económicas y las necesidades de las personas en cada municipio. En algunos se potencia más la dimensión económica; en otras, el establecimiento de lazos de confianza y la restauración del tejido social; y en otras, se busca fortalecer la municipalidad y su marco de actuación.

## Bibliografía

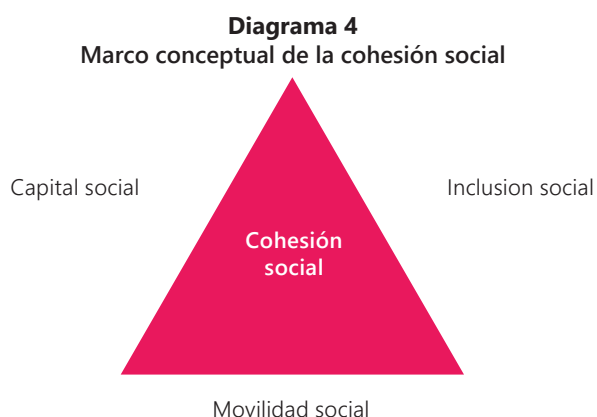
- CEPAL (2010), América Latina en clave de cohesión social: indicadores seleccionados, Santiago de Chile, CEPAL, febrero.
- \_\_\_\_\_(2007), La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores, Estudios estadísticos y prospectivo, Santiago de Chile, CEPAL, 1 de agosto.
- FUSADES (2018), «Cohesión social, crecimiento e institucionalidad: aportes para lograr un país próspero y seguro», Serie de investigación, abril.
- Klein, C. (2013), «Social Capital or Social Cohesion: What Matters For Subjective Well-Being?», *Social Indicators Research*, vol. 110, No. 3.
- Mora Salas, M. (2015), Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica, México, Distrito Federal, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2011), *Perspectives on global development 2012: Social cohesion in a shifting world*, Perspectives on Global Development, Paris, OCDE.
- Policy Research Initiative (1999), *Sustaining growth, human development and social cohesion in a global world*, Policy Research Initiative, Ottawa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016), «Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe: Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso», Nueva York, PNUD.
- Sojo, A. & Uthoff, A. (2007), Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, Documentos de Proyectos, Santiago de Chile, CEPAL, 1 de febrero.
- Stanley, D. (2003), «What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network», *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 28, No. 1.

## H. Cohesión social desde una perspectiva multidimensional<sup>32</sup>

*Sebastián Nieto<sup>33</sup>*

*Paula Cerutti<sup>34</sup>*

El Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha desarrollado un marco conceptual sobre la definición de cohesión social, en el que se plantea que esta es un concepto más amplio que la inclusión social y que existen dos aspectos adicionales que se deben tener en cuenta en este marco y que son totalmente complementarios: la movilidad social y el capital social (véase el diagrama 4).



Fuente: OCDE (2011).

La movilidad social debe ser considerada desde el punto de vista del individuo y sus avances para alcanzar una mayor riqueza y mejorar sus condiciones sociales de vida. Se trata de un mecanismo a través del cual se observa la trayectoria de vida del individuo. Un ejemplo de ello es el denominado "sueño americano". Las personas parten de un nivel de ingresos relativamente bajo y, gracias a un trabajo arduo y constante, logran ascender al interior de la estructura social y escalonar hacia mejores ingresos, vinculado, muchas veces, con una mejor calidad de vida. Esto lleva precisamente a una movilidad social donde el individuo se percibe como perteneciente a un estatus socioeconómico más alto, asociado a una mejora de sus condiciones de bienestar.

El capital social es un elemento complementario a la cohesión social que se ha trabajado desde la OCDE para América Latina y el Caribe. El capital social, en su sentido más amplio, se relaciona con el papel que tienen las instituciones y las democracias en favorecer una mejor sociedad, bajo el argumento de que no es solo el individuo quien tiene que mejorar sus propias condiciones de vida, sino la sociedad en su conjunto. En consecuencia, se necesitan soluciones de política pública más amplias y cumplir con un contrato social, mediante el acceso a los bienes y servicios públicos que son un componente fundamental. Para ello las instituciones deben ser capaces de entregar los servicios públicos, y en muchas ocasiones, contribuir también a que las personas alcancen mayores

<sup>32</sup> El análisis presentado en este artículo se basa en el trabajo de varios estudios e informes producidos por el Centro de Desarrollo de la OCDE respecto a la cohesión social en economías emergentes y en particular América Latina. Se agradecen los insumos y aportes de Agustina Vierheller durante el proceso de edición de este trabajo.

<sup>33</sup> Jefe de la Unidad para América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo, OCDE.

<sup>34</sup> Economista, Unidad para América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo, OCDE.

ingresos, como es el caso de la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe. Así, se plantea un marco de cohesión social integral, donde la inclusión social es un componente, pero también lo es la movilidad social, que hace referencia al individuo, y el del capital social, donde las instituciones tienen un papel fundamental que jugar.

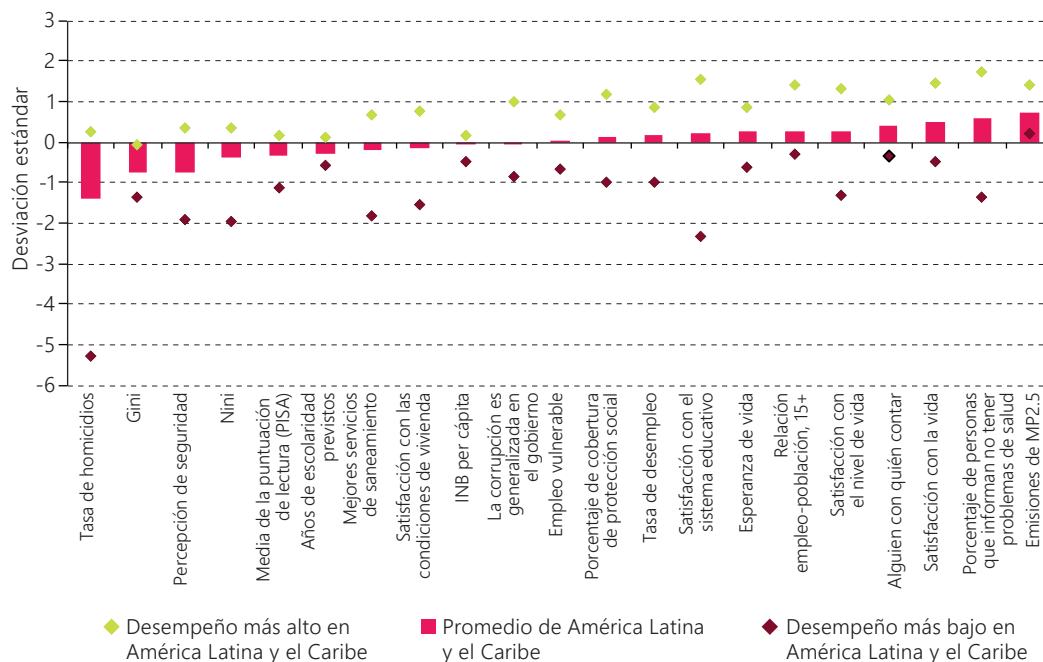
## 1. El desafío de la productividad y la inclusión

Es relevante reflexionar en torno a cómo la evolución del crecimiento del PIB tiene un impacto sobre la inclusión social en la región, algo sobre lo que ha trabajado la CEPAL. Desde 2014 América Latina y el Caribe lleva creciendo por debajo de los países de la OCDE y por debajo de las necesidades que tiene la región latinoamericana dado su boom demográfico. Así, la región enfrenta una situación en la que las ganancias sociales de inicios de este siglo se han ido perdiendo debido a la desaceleración económica. Frente a esta situación, surgen diversos mensajes importantes.

El primer elemento importante para tener en cuenta cuando se habla de la relación entre ingresos y desarrollo social es que la reducción del crecimiento económico se amplifica a nivel social, aspecto que se presentó en el informe de *Perspectivas Económicas de América Latina 2019* producido por la OCDE, la CEPAL, la CAF y la Unión Europea (OCDE y otros, 2019). Cuando se da una reducción del crecimiento, los aumentos de la pobreza y de la desigualdad son más importantes que cuando el crecimiento económico es alto y se reduce la pobreza y las desigualdades.

El segundo aspecto relevante es la importancia de considerar dimensiones adicionales al PIB para la elaboración de las políticas públicas. Es necesario tener un marco multidimensional para el desarrollo en el que el bienestar esté al frente de la agenda pública (véase el gráfico 28). Para eso, la OCDE plantea un marco que permite analizar el bienestar del país a través de indicadores fundamentales sobre la calidad de vida de un individuo, tales como la esperanza de vida, la calidad de la educación y la tasa de alfabetización.

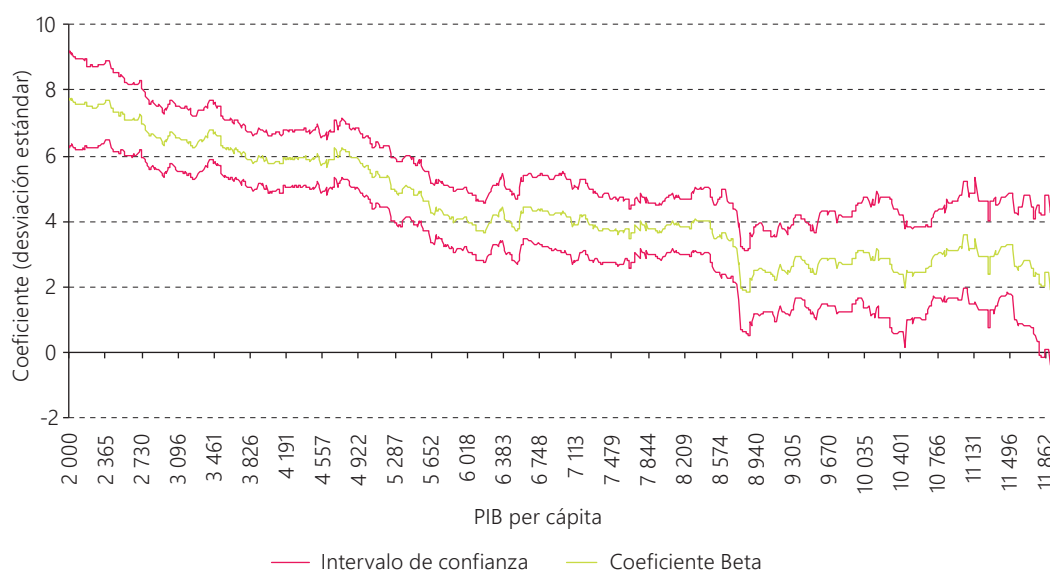
**Gráfico 28**  
Bienestar en América Latina y el Caribe, indicadores seleccionados



Fuente: OCDE y otros, (2019) basado en OCDE (2015); Gallup (2017); PNUD (2017); UNESCO (2018); UNODC (2018); Banco Mundial (2018).  
Nota: Este gráfico se basa en una regresión bivariable comparada entre los países de cada indicador de bienestar contra el PIB per cápita en todos los países del mundo con una población superior a un millón de habitantes.

Así, es necesario considerar dimensiones diferentes al ingreso. En particular, a medida que los países de la región van aumentando su nivel de PIB per cápita, otras medidas del desarrollo ganan preponderancia y el efecto ingreso se va desvaneciendo (véase el gráfico 29).

**Gráfico 29**  
**Coefficiente de regresión de panel rotativo con efectos fijos de una medida de bienestar compuesta y PIB per cápita**  
*(En dólares de la paridad del poder adquisitivo de 2011)*



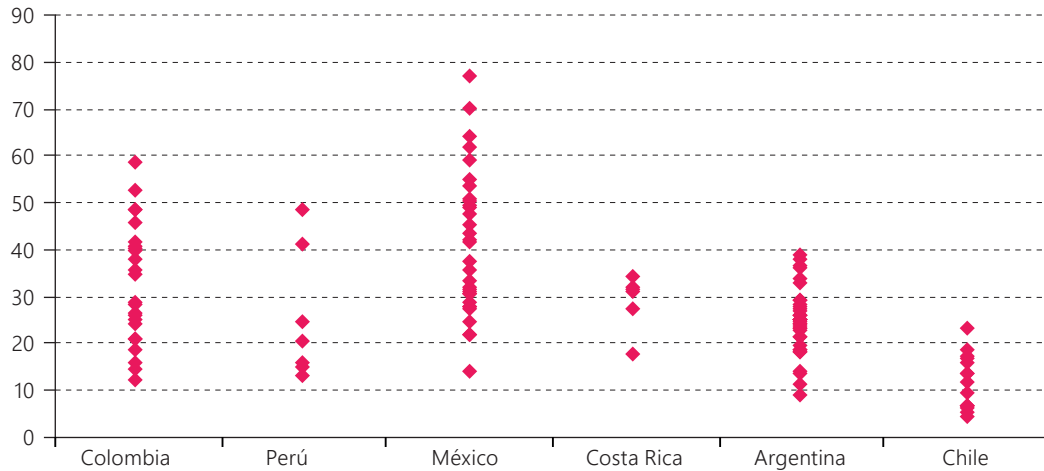
Fuente: OCDE y otros, (2019) véase [en línea] <https://www.clio-infra.eu/> y Rijpma (2017).

Nota: Coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos.

Además, es posible observar una clase media vulnerable que, de acuerdo con algunas medidas, alcanza cerca del 40% de la población. Con base en el aumento de los ingresos, se ha llevado a cabo este desplazamiento de la pobreza hacia la vulnerabilidad. Sin embargo, para consolidar esa clase media, es necesario ir más allá y generar políticas activas donde, por ejemplo, se generen empleos formales.

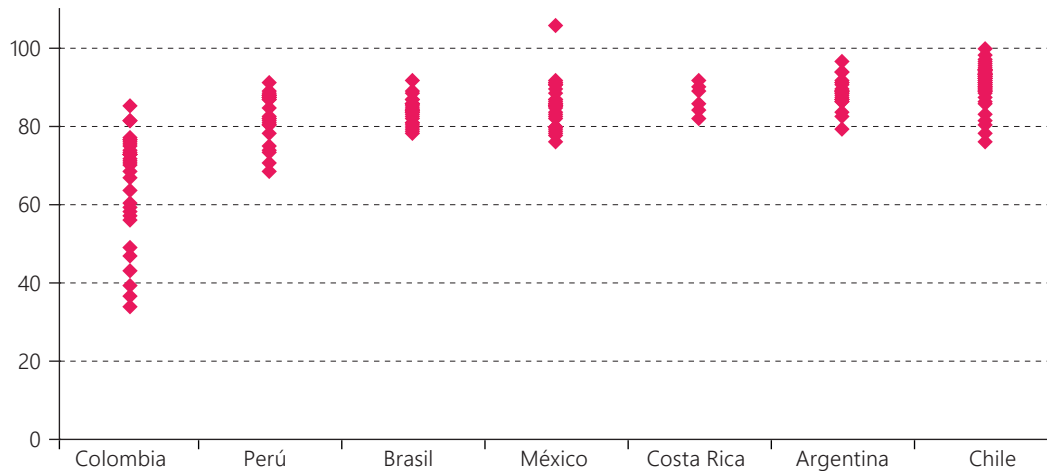
A pesar del desplazamiento de la pobreza hacia las clases medias en América Latina y el Caribe, la pobreza, en particular la pobreza extrema, sigue siendo uno de los grandes problemas a resolver de la región. La pobreza extrema predomina en algunas regiones, departamentos o provincias de América Latina y el Caribe. Al hablar de inclusión, no se aborda solamente el nivel de ingresos, sino que también se debe considerar la dimensión territorial. Como consecuencia, se considera que, además de las políticas sociales, es necesario desarrollar políticas de desarrollo productivo que generen las condiciones para que estas provincias o departamentos superen la pobreza y logren erradicar la pobreza extrema. Así, a pesar de que en promedio la pobreza, al igual que la cobertura de educación, han mejorado con respecto a inicios del siglo, el promedio nacional esconde importantes disparidades regionales (véanse los gráficos 30 y 31).

**Gráfico 30**  
 América Latina y el Caribe (países seleccionados): desigualdades regionales en indicador de tasa nacional de pobreza de la población, 2017 o último año disponible  
 (En porcentajes)



Fuente: OCDE y otros, (2019).  
 Nota: Países ordenados por PIB per cápita.

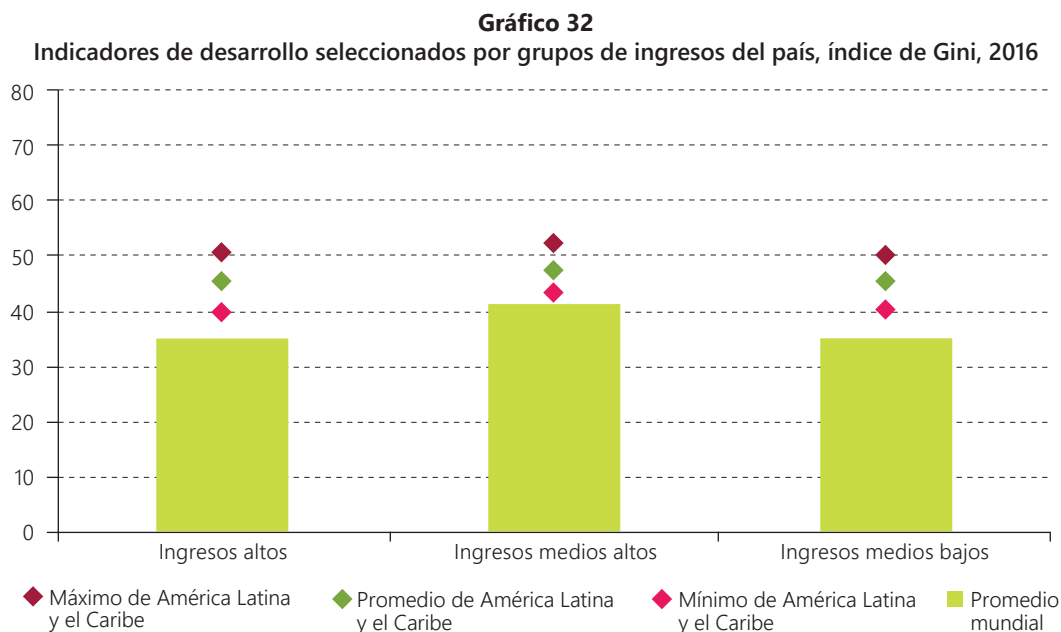
**Gráfico 31**  
 América Latina y el Caribe (países seleccionados): desigualdades regionales en indicador de tasa de matrícula en educación secundaria de la población, 2018 o último año disponible  
 (En porcentajes)



Fuente: OCDE y otros, (2019).  
 Nota: Países ordenados por PIB per cápita.

Otro fenómeno fundamental en la región es la persistencia de una elevada desigualdad (véase el gráfico 32). Al considerar el nivel de ingresos, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, independientemente de los ingresos o de la región. A pesar de que en América Latina y el Caribe existe un ingreso per cápita mayor que en África, por ejemplo, su nivel de desigualdad es mayor. Lo mismo se observa al interior de América Latina y el Caribe, al considerar países como Colombia o Costa Rica, que tuvieron un aumento en su nivel de ingreso, pero han persistido las desigualdades. Lo mismo ocurre en países de ingreso alto como Chile o el Uruguay donde la desigualdad de ingresos es mayor que en países de renta media.





Fuente: OCDE y otros, (2019) basado en Banco Mundial (2018), UNODC (2018) y Gallup (2017).

Nota: Se utilizaron promedios simples tanto para el de ALC como para el mundial. Los países de ingresos medios bajos de ALC son Bolivia (Est.Plur.de), El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los países de ingresos medios altos de ALC son Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay y Perú. Los países de ingresos altos de ALC son Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Puerto Rico, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Es precisamente con relación a estos fenómenos que surge el enfoque de *desarrollo en transición*, trabajado por el Centro de Desarrollo de la OCDE junto con la CEPAL y la Unión Europea. A medida que el ingreso per cápita crece persisten algunos retos, al tiempo que surgen nuevos retos relacionados con el proceso de desarrollo. Entre los retos persistentes de América Latina y el Caribe se destaca la inclusión social, medida por ejemplo a través de la distribución de los ingresos. Por supuesto, hay otros indicadores importantes para analizar que están en algunas ocasiones interrelacionados. Uno de estos indicadores es la formalización del empleo, que está relacionado con la cohesión de la sociedad y que trasciende la dimensión de los ingresos y se vincula al comportamiento del individuo dentro de la sociedad. Esta es una dimensión fundamental dentro del marco de bienestar del individuo en la región.

Finalmente, otro componente para medir la inclusión social es el capital social, considerando de qué forma el individuo se integra a la sociedad, de qué manera se hace parte de un grupo y el grado de confianza interpersonal dentro de nuestra sociedad.

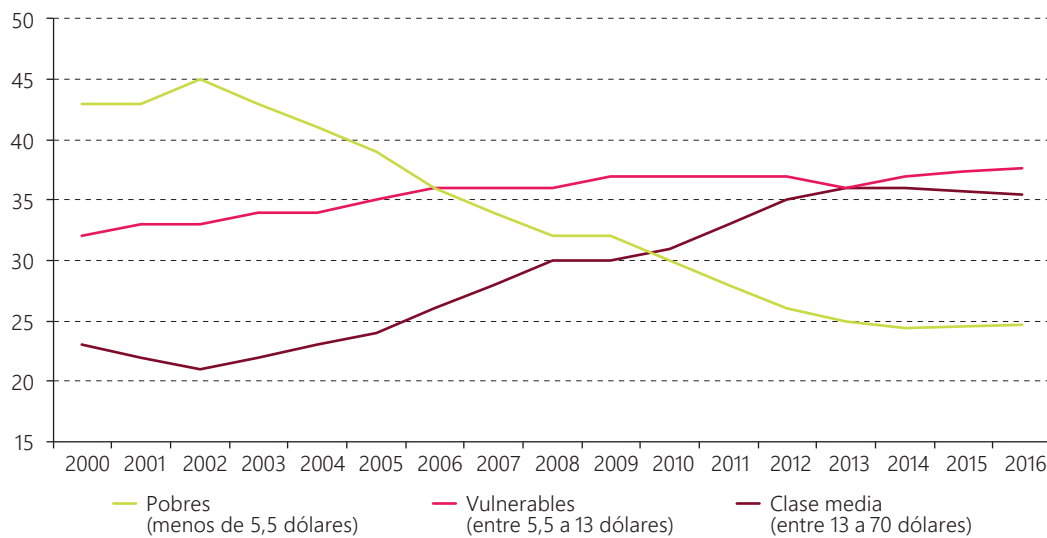
## 2. La trampa de la vulnerabilidad

Desde los años 2000, la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe ha sido significativa (véase el gráfico 33). La proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza de 5 dólares PPP ha bajado desde un 42,9% a un 24,6% en el año 2016. Este cambio fue acompañado por la consolidación de una clase media. Por primera vez, en muchos años, la clase media es uno de los grupos sociales más grandes en América Latina y el Caribe, correspondiente a un tercio de la población.

El crecimiento de la clase media consolidada y la reducción de la pobreza, están acompañados por un fenómeno particular de la región, a saber, que casi 40% de la población hoy en día vive en una situación vulnerable. Eso quiere decir que se trata de una población vulnerable a caer en la pobreza, con base a su nivel de ingresos entre 5.5 y 13 dólares PPA per cápita por día, de acuerdo a los parámetros definidos por el Banco Mundial. Se considera que este nivel de ingresos los expone

a caer en la pobreza ante un shock, tanto a nivel doméstico, como puede ser una enfermedad o la muerte de un miembro de la familia, como local, como, por ejemplo, un problema de sequía en la cosecha en una región, o un problema nacional, como un desajuste macroeconómico. De este modo, aproximadamente 240 millones de personas en América Latina y el Caribe están en esta situación, lo que se denomina la trampa de la vulnerabilidad.

**Gráfico 33**  
Población latinoamericana por grupos socioeconómicos  
(En porcentajes de la población total)



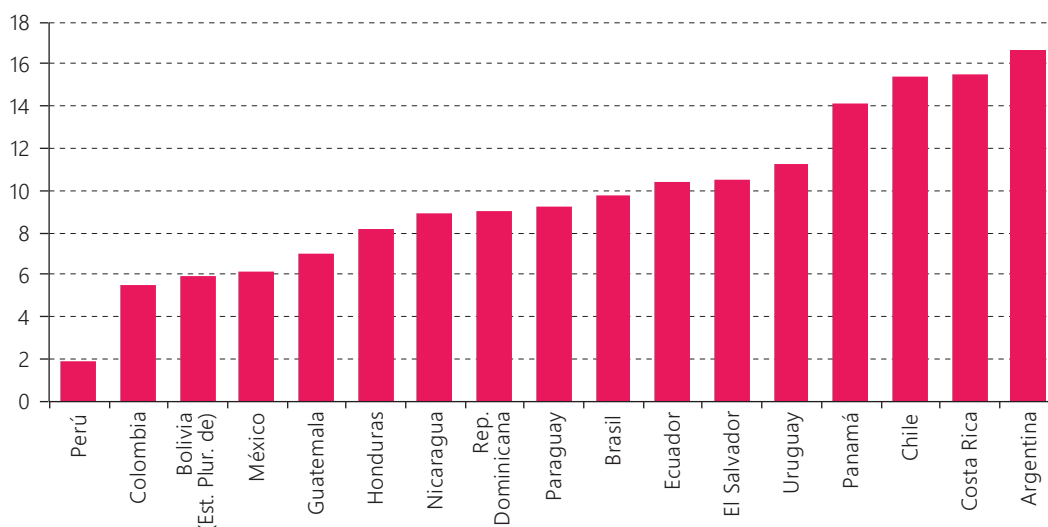
Fuente: Cálculos propios con base en tabulaciones del LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2018).

Nota: Las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación mundial: "Pobres" = individuos con un ingreso per cápita diario de USD 5.50 o menos. "Vulnerable" = individuos con un ingreso diario per cápita de USD 5.50-13.00. "Clase media" = individuos con un ingreso per cápita diario de USD 13.00-70.00. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en cantidades de USD con PPA (paridad de poder adquisitivo) de 2011 al día. El agregado de ALC se basa en 17 países de la región con microdatos disponibles: Argentina (urbano), el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Uruguay (urbano).

La trampa de la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe se debe a que esta nueva clase social emergente enfrenta problemas particulares, siendo la falta de empleo uno de los principales. Al considerar la brecha de empleo entre la clase media consolidada y la clase media vulnerable, se observan diferencias entre los países de la región con un máximo de 16 puntos porcentuales en la Argentina (véase el gráfico 34). Si bien los trabajadores que pertenecen a una clase media vulnerable tienen una situación laboral más frágil con respecto a la clase media, las políticas laborales activas deben cubrir un espectro amplio de la clase media para garantizar empleos formales. Esto es de particular relevancia en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México o el Perú.

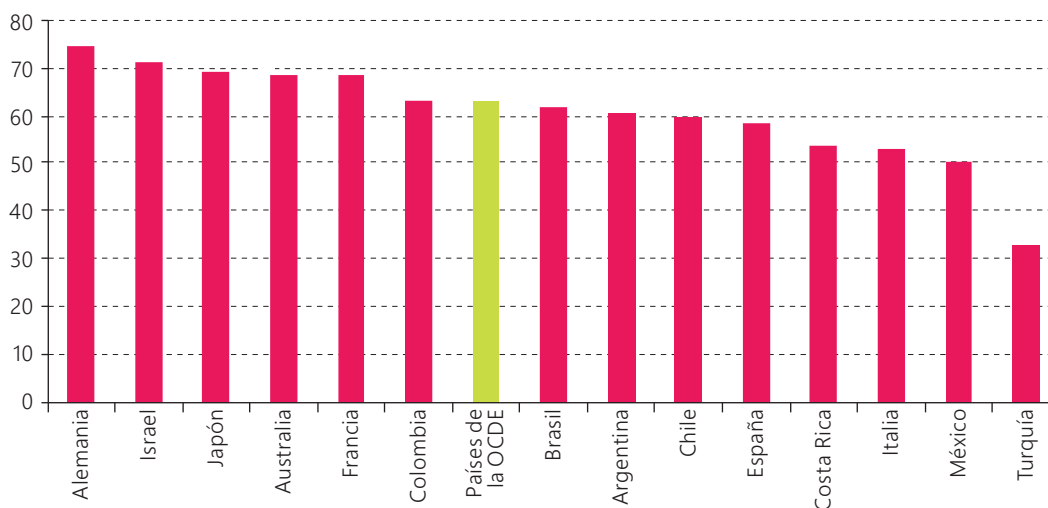
Al interior de la clase media vulnerable y pobre, un grupo en especial riesgo son las mujeres. Las mujeres enfrentan tasas de empleo mucho menores que los hombres de su misma clase. Por ejemplo, en la Argentina solo el 54% de las mujeres de clase media vulnerable o pobre está empleada, comparado con 83% de los hombres de su misma clase social y 70% de las mujeres de clase media. De igual manera, al comparar los países latinoamericanos con los de la OCDE, se observa que, con excepción del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, la tasa de empleo de la población femenina en América Latina y el Caribe es significativamente más baja que la de los países OCDE (véase el gráfico 35). Esto significa que invertir en la entrada de las mujeres en el mercado laboral también constituye un medio para impulsar una mayor inclusión social.

**Gráfico 34**  
Brecha de empleo entre la clase media y vulnerable  
(En porcentajes)



Fuente: OCDE (2017), Argentina Multidimensional Economic Survey.

**Gráfico 35**  
Tasa de empleo de la población femenina, 2017  
(En porcentajes)



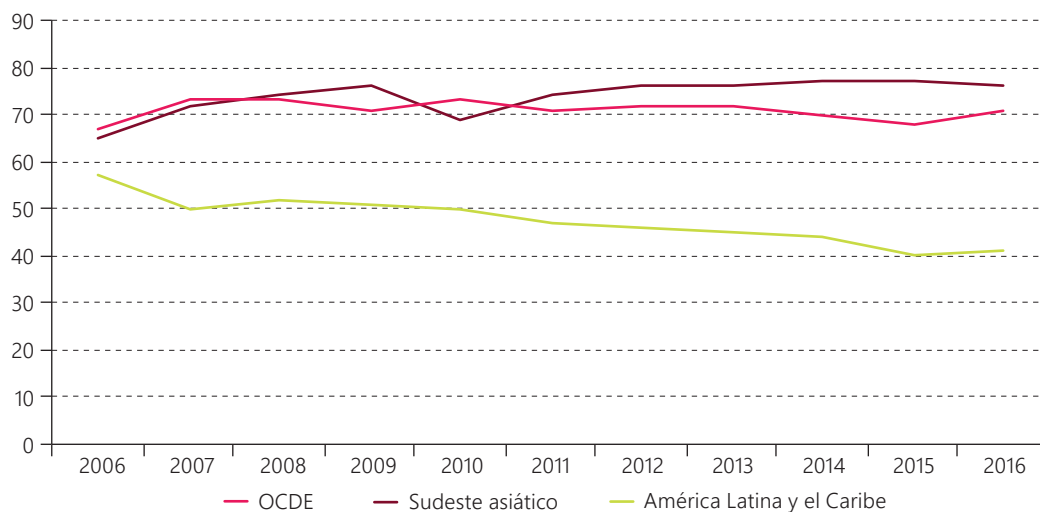
Fuente: OCDE (2017), Argentina Multidimensional Economic Survey.

### 3. La trampa institucional

Junto con la trampa de vulnerabilidad, otro obstáculo que se debe considerar al momento de analizar la cohesión social en América Latina y el Caribe es la trampa institucional. Se puede observar que, gracias a la curva de incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe, el aumento en los ingresos se tradujo en una reducción de la pobreza, conformando una clase media con mayores aspiraciones y exigencias sociales. Para satisfacer dichas demandas sociales, se necesitan mayores recursos tributarios. No obstante, estos no están disponibles dado que los ciudadanos no tienen una percepción favorable de los servicios públicos y tienden a mostrar una baja moral tributaria.

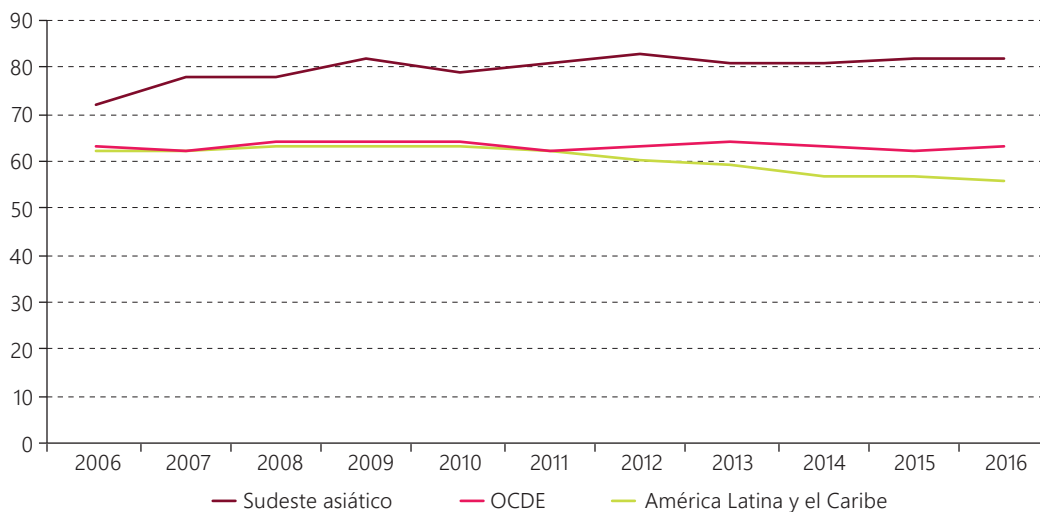
La falta de confianza en el Estado y en las instituciones, observados en los gráficos 36 y 37 para el caso de dos servicios públicos clave como la salud y la educación, lleva a que no se tengan los recursos fiscales necesarios para cumplir precisamente con el acceso a los bienes públicos de calidad que demanda la clase media. De este modo, nuevamente se conforma un círculo vicioso en el que cerca de uno de cada dos ciudadanos en América Latina y el Caribe considera que la evasión de impuestos es algo normal o justificable (véase el gráfico 38). Esta situación afecta los ingresos tributarios que son necesarios en este momento para la región, llevando a un círculo vicioso institucional (véase el diagrama 5).

**Gráfico 36**  
Satisfacción con la calidad del cuidado de la salud en América Latina y el Caribe, el Sudeste asiático y la OCDE, 2006 a 2016  
(En porcentajes de personas satisfechas)

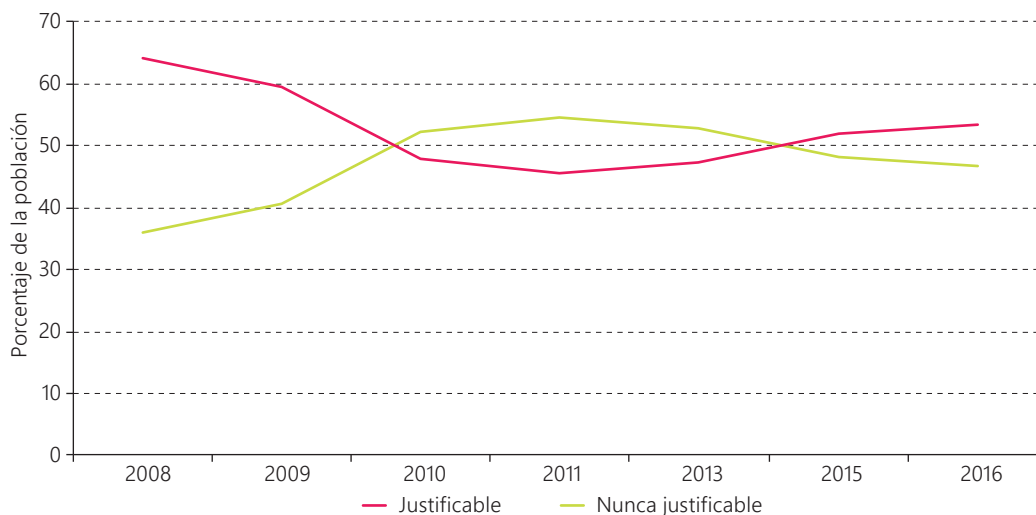


Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en la Encuesta Mundial Gallup (2016).

**Gráfico 37**  
Satisfacción con el sistema educativo en América Latina y el Caribe, el Sudeste asiático y la OCDE, 2006 a 2016  
(En porcentajes de personas satisfechas)



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en la Encuesta Mundial Gallup (2016).

**Gráfico 38****Moral fiscal en América Latina y el Caribe: ¿consideran justificable los ciudadanos el no pagar impuestos?**

Fuente: Cálculos propios con base en Latinobarómetro (2015).

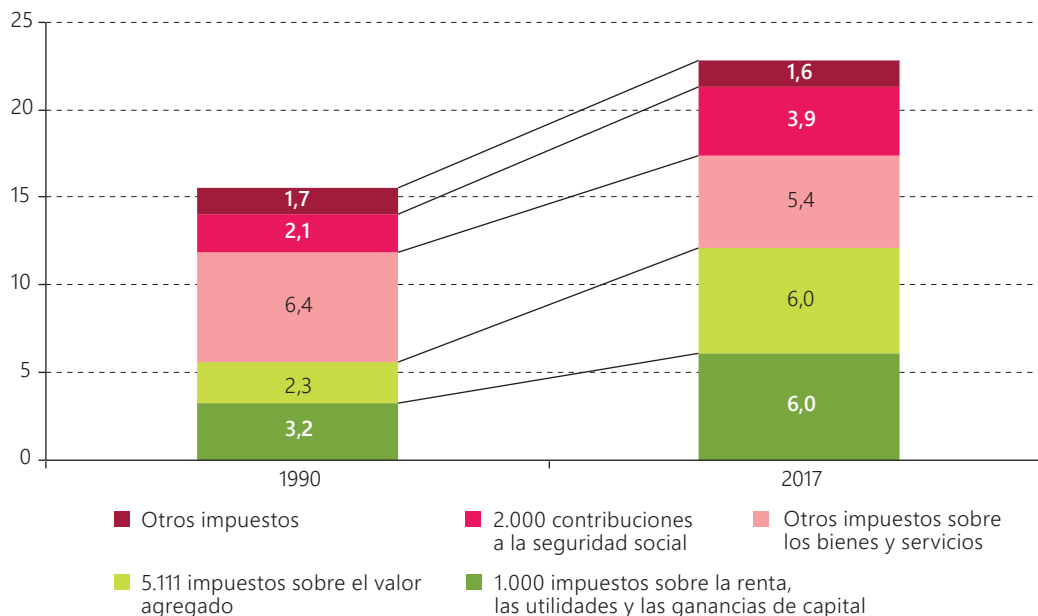
Nota: Promedio sin ponderar de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La pregunta concreta es: "Diga, por favor, en cada una de las siguientes afirmaciones si usted cree que evadir impuestos siempre es justificable, nunca es justificable, o un punto intermedio". Para efectos prácticos, clasificamos como "nunca justificable" al porcentaje de encuestados que respondieron 10 (la mayor puntuación); "ligeramente justificable" a quienes respondieron entre 6 y 9, y "justificable" a quienes respondieron entre 1 (el mínimo posible) y 5.

**Diagrama 5**  
**La trampa institucional**

Fuente: OCDE y otros, (2019).

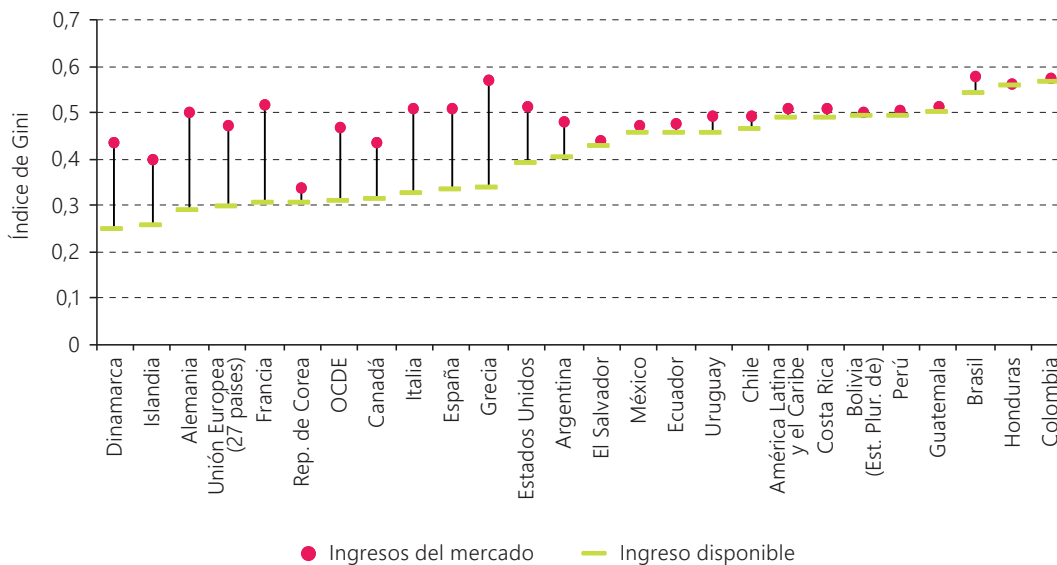
Pero se necesitan mayores recursos tributarios para promover la cohesión social. La recaudación en América Latina y el Caribe permanece baja y sesgada hacia impuestos indirectos con respecto a los países de la OCDE (véase el gráfico 39). Hoy en día, al sumar los impuestos y transferencias en América Latina y el Caribe, la reducción del coeficiente de Gini es de solamente 2 puntos, mientras que en los países de la OCDE ello corresponde a cerca de 16 puntos (véase el gráfico 40). De esta manera, estamos frente a un contexto en el cual es fundamental contar con mejores servicios públicos y mejores instituciones, junto con reformas tributarias estructurales y en mejor sintonía con las expectativas de los ciudadanos. Esto nos llevaría de un círculo vicioso a un círculo virtuoso del desarrollo institucional.

**Gráfico 39**  
**Estructura tributaria promedio en América Latina y el Caribe, 1990 y 2017**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia con base OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2019).

**Gráfico 40**  
**Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE**



Fuente: OCDE y otros, (2019) basado en INEC (2016), Lustig (2017), OCDE/CAF/CEPAL (2018) y el Commitment to Equity (CEQ) Institute de la Universidad de Tulane, Nueva Orleans.

#### 4. Reflexiones finales

Al estudiar la cohesión social, se deben considerar la inclusión social, el capital social y la movilidad social. Este marco conceptual debe estar en la base de las reflexiones acerca del tipo de políticas requeridas para lograr una mejor cohesión social. Bajo esta perspectiva, un análisis multidimensional de los factores de la cohesión social debe tenerse en cuenta.

Para generar mayor cohesión social en América Latina y el Caribe, se necesitan mejores políticas fiscales, mejores políticas de desarrollo productivo para crear más empleo formal, mayor participación civil para salir de la trampa institucional y una protección social readaptada, donde no sólo la política productiva genere los empleos formales, sino que la protección social también esté orientada a las personas que trabajan de manera informal. La informalidad sigue siendo recurrente en América Latina y el Caribe, por lo que se debe repensar cómo alcanzar sistemas que generen una protección mínima a los trabajadores informales, junto con las políticas productivas que se necesitan en la región para dinamizar la formalización (Jütting y de Laiglesia, 2009).

Adicionalmente, dentro del análisis de la cohesión social es necesario tener en cuenta el contexto internacional de desplazamiento de la riqueza mundial, caracterizado por un mayor consumo de China, por ejemplo, donde hay mejores habilidades que en otras economías emergentes.

Una política de cohesión social adaptada a los nuevos contextos globales como el futuro del trabajo, el desarrollo de nuevas tecnologías, la sostenibilidad ambiental y la migración sur-sur nos lleva a repensar de qué forma se deben incluir estas tendencias para garantizar el contrato social para la región.

#### Bibliografía

- Jütting, J. & de Laiglesia, J. (2009), «Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries», OECD Development Centre Perspective, París, OCDE, p. 167.
- OCDE, CAF y otros (2019), «Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición», París, OCDE, p. 252.
- OCDE, CEPAL, y otros (2019), «Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019», París, OCDE, p. 295.
- OCDE (2017), «OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey», París, OCDE, p. 174.
- \_\_\_\_\_(2011), Perspectives on global development 2012: Social cohesion in a shifting world, Perspectives on Global Development, París, OECD.
- OCDE, CAF & CEPAL (2018), «Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development», París, OCDE.





## **II. Inclusión, cohesión y democracia en América Latina**

### **A. Apoyo a la democracia, inclusión y cohesión en América Latina**

*Marta Lagos*<sup>35</sup>

Las interrogantes formuladas son tema para un libro y abarca temáticas históricamente centrales para el desarrollo de nuestros países. Para poder entregar algún aporte coherente a este amplio tema esbozamos una reflexión sobre los datos que manejamos desde la Corporación Latinobarómetro, y otras fuentes, que pueden proporcionar insumos o elementos de respuesta para la confección de un análisis empírico de la inclusión, la cohesión y la democracia.

Se plantean tres grandes problemáticas en América Latina y se entregan luces sobre qué está pasando en la región. La primera problemática es la estructura de poder en la sociedad, la segunda la igualdad ante la ley que esta estructura termina permitiendo y, tercero, los valores que fundamentan esa estructura de poder. Abordaremos estas en sentido inverso, comenzando por la última.

#### **1. Los valores que fundamentan la estructura de poder**

Como punto de partida, los resultados de la Encuesta Mundial de Valores 2018-2019 (EMV) entregan algunas luces sobre qué está ocurriendo en nuestra región desde el punto de vista valórico. Observamos una tensión valórica producida por la diferencia en velocidad y en evolución de dos dimensiones centrales para comprender nuestras sociedades (Abrahamson e Inglehart, 1995; Inglehart, 1999, 2018; Inglehart y Norris, 2013).

<sup>35</sup> Directora Corporación Latinobarómetro.

En primer lugar, se observa un aumento significativo de los valores de la autoexpresión<sup>36</sup> que son los asociados al bienestar material y físico. Los valores de la autoexpresión en América Latina se han expandido al nivel de los alcanzados por muchos países desarrollados, lo que permite, en muchos casos, realizar comparaciones en varios indicadores. Los análisis de los países que se basan en indicadores predominantemente económicos ponen a varios países de la región en la OCDE. Estos desatan la ola individualista en la región junto con la ola materialista de adquisición de bienes y servicios.

En segundo lugar, al mismo tiempo, América Latina no se ha desarrollado de manera similar en la otra dimensión de los valores, aquellos en el espectro secular-racional. Esto último se refiere a la capacidad de tomar decisiones racionales y no tradicionales en la interacción con el otro, entendiendo la tradición como aquello que está mandado por las costumbres. Los pueblos latinoamericanos tienden a reproducir la memoria histórica, que es la costumbre de una familia reproducida en la generación siguiente. Abuelos, padres e hijos transmiten hábitos, oficios, creencias, posición política y cultura, con una resiliencia notable que se resiste a la modernidad y al individualismo e intenta producir su coexistencia. Hay muchos ejemplos relevantes del impacto de la memoria histórica y la manera cómo esta retiene los valores tradicionales, haciéndola tremendamente resistente a los cambios. El latinoamericano ha cambiado mucho en los valores de la autoexpresión, pero ha permanecido resistente a la penetración de los valores racionales. La gran literatura latinoamericana muestra en todo su esplendor esa "irracionalidad" que imponen las tradiciones, siendo su ejemplo más profundo los *Cien años de soledad* de Gabriel García Márquez (1987). Allí la vida sucede en ciclos, donde todo vuelve a comenzar. Es decir, la cultura permanece intacta, sin evolución. En ella "no hay una segunda oportunidad sobre esta tierra". No menos claro es Octavio Paz en su *El Laberinto de la Soledad* cuando expresa, "ellos (los del norte) quieren la perfección, mientras nosotros (los del sur) queremos la redención". Las metas sociales de nuestras sociedades son distintas. El EMV refleja esa diferencia en comparación con otras sociedades de otras latitudes y muestra la tensión valórica que se manifiesta debido a ello y sus consecuencias para la democracia, la cohesión y la inclusión social.

Entonces, una primera característica que se identifica en las sociedades latinoamericanas versus las de otras latitudes, como por ejemplo las sociedades católicas<sup>37</sup> de Europa, las anglosajonas, las protestantes, las confusionistas, las ortodoxas o las musulmanas, es que se caracteriza por una disociación o diferencia de velocidad y de composición de su desarrollo, con una gran disparidad entre el desarrollo de los valores de la autoexpresión y un desarrollo todavía muy retenido de los valores de la sociedad tradicional.

¿De qué manera esto impacta las preguntas planteadas en torno a la inclusión, la cohesión y la democracia? En primer lugar, el desarrollo de los valores de la autoexpresión tiene como consecuencia en América Latina el avance del individualismo. El ser humano se independiza económicamente: crece el PIB per cápita de la región, salen 150 millones de habitantes de la pobreza en las últimas décadas y el latinoamericano, en general, se siente empoderado de sí mismo. Se forma una clase media baja y una clase media a partir de ello<sup>38</sup>.

De este modo, el primer impacto sobre la sociedad identificado es el desarrollo acelerado o excesivo individualismo, es decir, un "yoísmo" que se aleja de lo colectivo. Al respecto, Ronald Inglehart (2018) publicó recientemente un libro con el título *Evolución cultural*, que entrega considerable argumentación

<sup>36</sup> De acuerdo a los trabajos de R. Inglehart y muchos otros académicos, desde mediados del siglo XX las sociedades estarían transitando paulatinamente de la presencia predominante de valores materialistas (es decir, valores relacionados con la supervivencia y las necesidades materiales, como el bienestar económico o la seguridad física) hacia la generalización de valores postmaterialistas, es decir, relacionados con la autoexpresión, como por ejemplo la calidad de vida, la realización individual, o el medio ambiente, entre otros.

<sup>37</sup> Si bien la religión católica ha disminuido en el tiempo, su disminución no acusa salvo en dos países (Chile y Uruguay) un proceso de secularización concordante con el crecimiento económico. La religión es parte sustantiva de la cultura y como tal juega un papel en la mantención de las tradiciones. "La religión en los tiempos del Papa Francisco" Latinobarómetro 2016.

<sup>38</sup> La evolución de las clases sociales se puede observar nítidamente en los datos Latinobarómetro 1995-2018, especialmente en el informe 2018. Es la etapa materialista que describe Inglehart.

y evidencia acerca de estas conclusiones. En América Latina el individualismo tiene una consecuencia perversa en la medida que tiende a alejar cada vez más al ser humano de lo colectivo. El ser humano se empodera de sí mismo, mira la ineficiencia del Estado y su soledad, y termina alejándose de lo colectivo. Sin oferta efectiva para la plena inclusión ciudadana por parte de las democracias con la debilidad de los Estados, el ciudadano se termina transformando en un simple consumidor. Se debilita la formación del "demos", es decir la comunidad de valores compartidos en una sociedad y se comienzan a atomizar conjuntos no siempre coherentes de valores. Asimismo, se debilita la "polis" que es el espacio en que tiene lugar el "demos". Es decir, se debilita la república y la identidad.

Recordamos para ello los escritos de Robert Dahl (1993) "Sabemos, desde luego... que solo asociándonos a otros tenemos esperanzas de llegar a ser plenamente seres humanos" (pág. 22). Ningún hombre/mujer por sí sola puede desarrollar lo que entrega la "polis" y el "demos", es por ello que existen hace más de dos mil años. Es el corazón de la inclusión social, es la necesidad del hombre/mujer de asociarse con otros para ser más en su conjunto.

Se trata entonces de dos fenómenos simultáneos: por una parte, la expansión económica, que lleva consigo la construcción del individualismo y la autoexpresión, por la otra, el estancamiento de la oferta democrática después del primer impacto inmediato de la transición donde se entregan las garantías políticas de libertades, es decir, las garantías cívicas y políticas. Pero al mismo tiempo se alejan las expectativas de entrega de garantías sociales y de la igualdad ante la ley. La ausencia de las garantías sociales produce que este individualismo adquiera una característica perversa donde la sobrevivencia individual se afianza por encima y/o a pesar de lo colectivo, en respuesta a una sociedad que no protege a sus miembros. Este individualismo se exagera, se transforma en el primer enemigo de la cohesión, debido a estas falencias de la institucionalidad democrática, la cual posee una vigencia normativa y declarativa, pero no una efectividad "de facto" en la vida de las personas.

La disparidad de evolución valórica produce efectos negativos sobre la democracia en la medida que aleja al ciudadano de la legitimidad y la representatividad de la democracia, llevándolo a ser más individual, aparentemente independiente, confirmando las falencias del Estado y de "lo colectivo". La globalización tiene efectos perversos porque entrega legitimidad mas allá de la ciudadanía y las personas pueden adoptar actitudes de otras latitudes justificando su legitimidad con ello. Ese es el efecto "Trump", por ejemplo, que ha hecho viajar y asentar sus ideas en otras latitudes, teniendo "seguidores" en todas las latitudes. Se justifican así actitudes extremas que no podrían haberse justificado por razones de la propia comunidad debilitada.

El ciudadano por definición no puede existir en el extremo individualismo, la ciudadanía está en la otra punta de ese espectro, en aquella de lo colectivo. Las consecuencias de este proceso de individualismo se ven en muchos ámbitos de las sociedades y juegan en contra de la inclusión y la cohesión. Lo más importante sería la pérdida de peso y atomización de los sistemas de partidos donde el individualismo no debería tener cabida. Los partidos políticos son por definición organizaciones donde debe primar lo colectivo, pero están terminando como organizaciones de unos pocos sin discusión abierta. La discusión parece ser un estorbo para la acción y "no un paso previo indispensable para la acción sensata" (Dahl, 1993 pág. 27). Esto ha llevado a personalismos en la política que han tenido impacto negativo sobre el desarrollo de la democracia: mandatarios que se han perpetuado en el poder por distintos medios, malogrando el alma democrática y disminuyendo la capacidad de la soberanía de decidir y de alternar un régimen político. Están los casos extremos de Nicaragua, y la República Bolivariana de Venezuela que han derivado en dictaduras y autocracias, pero también están los casos del Estado Plurinacional de Bolivia o del Brasil, donde los personalismos se han "comido" las instituciones, dejando su funcionamiento en segundo plano. A ello se le agregan los personalismos que surgen como sustitutos de institucionalidad del sistema de partidos en otros países de la región, donde las opciones se repiten cíclicamente en la forma de las mismas personas, como en *Cien años de soledad*, donde todo parece recomenzar.

De la misma manera, el individualismo impacta en el tipo de democracia que se demanda. La ola de demandas de democracias directas tiene que ver con este fenómeno del individualismo, y de la personalización de la política como consecuencia, ya que el ciudadano-consumidor quiere decisiones que solo le atañen a él y de manera directa. La democracia representativa pierde peso cuando se personaliza, aumentando el peso de la democracia directa.

La democracia se debilita en la medida que en el declive de lo colectivo (Huneus, 2013) hay una asociación<sup>39</sup> insuficiente que es consustancial a la existencia de la sociedad, debilitando el funcionamiento mismo de la democracia.

## 2. La igualdad ante la ley

¿De qué manera afecta esto la inclusión social? La mayor barrera para la inclusión es la ausencia de una real igualdad ante la ley, una de las quejas centrales que hay hoy sobre la democracia en América Latina. Es la esencia de la “no inclusión” en todos los niveles y ámbitos: en los ámbitos estatal y gubernamentales, sociales y a nivel del barrio, entre otros. En este mismo marco, también avanzan la atomización de las familias y todos los fenómenos sociales y antropológicos asociados con el proceso de la modernización. La modernización produce, como decía Marx, cambios inevitables en las sociedades, los que tienen consecuencias que entran en conflicto con los valores de la sociedad tradicional. Un país no puede modernizarse en lo económico y, a la vez, mantener los mismos valores tradicionales sin generar grandes conflictos valóricos en su interior. La tradición en tanto la manera como se hacían las cosas en el pasado es la prolongación del pasado en el presente.

Esa tensión se vive en toda América Latina, de cierto modo, con las demandas feministas y con la de liberalización de una serie de hábitos y aspectos valóricos de las sociedades, como por ejemplo las demandas relacionadas con el aborto, o incluso las leyes de divorcio. En Chile, por ejemplo, la ley de divorcio se demoró ocho años y dos legislaturas en ser aprobada.

Se produce este choque valórico entre la evolución en un sentido y la retención por el otro sentido: se tiene al individualismo como fenómeno que atenta en contra de la cohesión, y la ausencia de igualdad ante la ley que va en contra de la inclusión. Además, está el choque entre la modernización tecnológica y sus consecuencias y una sociedad tradicional. La tecnología se presenta a veces como “aparente sustituto de inclusión” y los gritos ciudadanos a través de las redes sociales no son sino una expresión de esa contradicción: la no inclusión y el acceso a la tecnología. Las redes sociales no sustituyen a la inclusión pero aparentan hacerlo profundizando la brecha y expresando la tensión valórica. ¿Puede una sociedad modernizarse en el uso de las redes sociales, en la compra por Internet y con ello hacer invisible la carencia de inclusión social, acumulando un potencial conflicto valórico profundo inexpressado? Aparentemente, las sociedades latinoamericanas están en ese proceso. La igualdad ante la ley no se obtiene vociferando por las redes sociales, sino con un estado de derecho de ciertas características. Se obtiene con reformas a la constitución y a sus ámbitos más importantes como la justicia, la educación, la salud y el Estado.

De acuerdo con los datos de Latinobarómetro, solamente entre el 25 y el 30% de la población de América Latina dice que hay igualdad ante la ley, mientras que el 70% afirma lo contrario, lo que indica que una mayoría abrumadora tiene una percepción negativa de la igualdad (o la desigualdad) ante la ley. Ante ello, la democracia se ve varada en la ausencia o falta de respuesta, que se va profundizando en el tiempo. Al respecto, en una obra reciente titulada *Growing Up Democratic: Does it make a difference?*, se investigó con todos los datos disponibles, tanto de la EMV como del Latinobarómetro, si la generación que había nacido en democracia, y habiendo sido socializada

<sup>39</sup> Dahl la señala como “asociación”, mientras otros autores como Jones y Matthijs identifican el fenómeno con la palabra “solidaridad”. Las palabras están, en América Latina, cargadas de contenidos políticos, una de ellas es la palabra “solidaridad” asociada a una ideología de izquierda. Por otra parte, el período de las transiciones y post dictaduras han hecho que los ciudadanos asocien también la democracia con ideología. Es por ello que en español hay que tener especial cuidado con las denominaciones de los fenómenos para evitar contaminarlos con una discusión política que no se corresponde con el análisis del fenómeno social.

en democracia después de la transición, tenía mayor o menor beneplácito, apoyo o inclinación favorable hacia la democracia como forma de gobierno que aquella generación que había nacido y había sido socializada durante la dictadura (Lagos, 2016). El estudio no encontró casi ningún efecto de la socialización en democracia sobre la probabilidad de apoyar la democracia. En otras palabras, las generaciones nuevas que fueron criadas en esta democracia de las transiciones tienen la misma percepción respecto a las carencias de la democracia, en el sentido de no garantizar este elemento esencial que es la igualdad de la ley.

En otras regiones del mundo existen las generaciones que crecen “democráticas”, no así en América Latina, porque las carencias de las democracias latinoamericanas no son base suficiente para ello. Eso es duro, porque se refiere a la evolución intergeneracional, difícil de cambiar.

De esta manera, la democracia empieza a generar demandas en las generaciones nuevas que corresponden a cosas básicas como el “acceso” o la “inclusión” que no se satisfacen porque persiste la barrera inicial de la desigualdad ante la ley. Al analizar el impacto de las demandas insatisfechas de acceso, comienza a cobrar sentido una evidencia claramente mostrada por la EMV: que la velocidad de los cambios ocurridos en la región en los últimos 30 años y su evolución no calza con las expectativas de un cambio acelerado que tienen los ciudadanos.

La democracia prometió libertad e igualdad y desde muy temprano en las transiciones a la democracia, la demanda de igualdad se invierte con la de libertad (desde luego con matices en los distintos países de la región). Al considerar los últimos 25 años de datos sobre las actitudes de las personas, es posible observar que la demanda de libertad, que era la demanda inicial y principal de la democratización, se revierte una vez que se obtiene y consolida su ejercicio, y es reemplazada por la demanda de equidad. Ello no ha cambiado durante los últimos 18 - 20 años, lo que supone que no ha existido la percepción generalizada de que haya ocurrido un cambio en cuanto a la oferta de equidad, en especial de igualdad ante la ley.

Este fenómeno de queja persistente de falta de igualdad ante la ley produce alrededor del año 2010 una apertura, el fenómeno que planteó K. Popper en su sociedad abierta, en la que se pierde el miedo (Popper, 2010). Esto se comienza a ver en los datos Latinobarómetro, en especial en el caso de la nueva generación, donde se pierde el miedo a la pérdida de la democracia. Por lo tanto, se cree que este régimen imperfecto y lleno de estas falencias está ahí para quedarse. Por cierto, el golpe de estado en Honduras de 2009 tuvo un impacto muy fuerte en cuanto a la sensación de los latinoamericanos en el sentido de repudiar ese tipo de escenarios. Actualmente, la situación de la República Bolivariana de Venezuela también está teniendo un impacto muy grande sobre la demanda valórica relacionada con el rechazo a salir del régimen democrático, a pesar de todas las fallas. Es altamente mayoritario el apoyo a lo largo de la última década a la afirmación de Churchill, “la democracia es el peor sistema de gobierno, excepto por todos los otros”. Esta demanda minimalista de democracia obedece también a la percepción de escaso avance en la inclusión y cohesión social. ¿Es la escasez de inclusión que reduce la democracia a ser una demanda minimalista, o es la demanda de democracia minimalista con una sociedad tradicional la que reduce la posibilidad de aumentar la inclusión social?

Comienzan así las protestas en toda la región, miles de ciudadanos salen a la calle a demandar sus derechos. La demanda de derechos no es otra cosa que inclusión de mil formas y lugares.

### **3. La estructura de poder**

Estas protestas llevan a cuestionar las actuales estructuras de poder. La estructura de poder de la sociedad está puesta en cuestión y es la que debe cambiar para poder producir mayor inclusión y cohesión social. Es el poder económico, político y social concentrado en una élite pequeña que domina los procesos de toma de decisión cuestionado.

La sociedad tradicional tiene por objeto primordial el resguardar la estructura de poder existente, de tal manera que para dismantelar las desigualdades tiene necesariamente que evolucionar

la cultura y desmantelarse la posesión de poder que cada cual tiene en ese tradicionalismo. La sociedad moderna y abierta a lo Popper es más horizontal, más equitativa e incompatible con el tradicionalismo. Lo paradójico es que hay demanda de horizontalidad, transparencia, igualdades de todo tipo (género, raza) entre quienes al mismo tiempo defienden los valores tradicionales. Esas demandas de horizontalidad y transparencia son elementos de desmantelamiento de la actual estructura de poder, mientras que la continuación de los hábitos y costumbres son elementos de mantención de las tradiciones que impiden la horizontalidad. Esto se ve explícitamente en las actitudes hacia la mujer que es tensa y ambivalente entre la modernidad y la tradición. Ambos coexisten en un importante conflicto valórico y actitudinal en las sociedades latinoamericanas.

La ola de protestas en las calles de la región surge entre aquellos que abrazan una sociedad más abierta, mientras que en el otro extremo del espectro están surgiendo las voces contrarias a esa apertura. Es el miedo a la pérdida de los valores tradicionales. Es el discurso de la sociedad tradicional, según el cual las cosas han cambiado mucho y rápidamente, cuando los otros ciudadanos están diciendo que los cambios no han sido suficientes, no han sido donde deberían haber sido. Hay por tanto un discurso encontrado respecto a que efectivamente han ocurrido cambios importantes, particularmente en lo tecnológico y en lo económico, pero eso no es lo que la gente está demandando. Las personas están demandando un cambio cultural, un cambio en la interacción del uno con el otro, y es por eso que las confianzas se desploman, sobre todo, la confianza interpersonal. En esta sociedad donde uno se individualiza, se aleja de lo colectivo y, por lo tanto, se pierde la habilidad inmediata de comunicarse con el resto, uno se comunica con uno, con un otro, no con un grupo.

Cambia la naturaleza de la interacción en la sociedad no por la llegada de Internet como muchos creen, sino que se manifiesta en las redes sociales un fenómeno que se origina en el individualismo preexistente. El uso de las redes sociales son consecuencia de ese fenómeno de individualismo. Ellas tienen más penetración cuanto más individualista es la sociedad. Primero existe el individualismo y luego llegan las redes sociales. Ellas sustituyen aparentes grados de inclusión aumentando el individualismo y la soledad de las sociedades latinoamericanas que es alta según la EMV.

En ese contexto, cuando se habla de cambio, hay un discurso proveniente de la élite que intenta decir "aquí ha habido mucho cambio" mientras que la gente dice "pero a mí no me ha pasado nada; yo sigo en la misma condición". Para quienes se produce el cambio, cual grupo se beneficia de él es otro indicador de la precariedad en el desmantelamiento de la inclusión. No es que exista una estrategia para ello, sino más bien este se produce por el crecimiento económico y la movilidad social asociada al aumento de la educación en la generación siguiente. Es un proceso evolutivo de lento avance, intergeneracional. Este proceso de aumento de inclusión producido por la educación y la consecuente movilidad social deja atrás a las generaciones más viejas produciendo un aumento de la brecha de poder en la sociedad. Aquí aplica la premisa de Kahnemann (2011), porque todo mejoramiento que perciben los que desde esa perspectiva van quedando atrás, queda anulado. En la "contabilidad mental" de los que van quedando atrás, los que no logran avanzar en distintos aspectos de la inclusión social, a pesar de tener mejoras, constatan que su capacidad de acceder al "poder" se aleja. Ese segmento de la sociedad sabe a ciencia cierta que no puede hacer uso de esos instrumentos: la educación como fuente de mejoramiento de su condición socioeconómica. La brecha se agranda. Es en ese momento que se concreta, debido al mejoramiento de los otros que es mayor al mejoramiento que ellos tienen, la protesta, la vía violenta, la violencia como método para expresar la frustración, el malestar. Hirschman (1991) está en lo correcto al señalar que es en el camino de ascenso, de mejoramiento, que se produce la expresión colectiva de malestar, solo que en este caso no se trata de "revolución", sino simplemente de una guerrilla callejera potencial que se expresa de tiempo en tiempo en la medida que no se avanza en la solución de los problemas. Aquí surge el tema de la violencia como consecuencia de esta revelación, la manera cómo la contabilidad mental de cada "individuo" concluye que no sucederá lo esperado: tener acceso, ser incluido. La violencia expresada en la calle, la protesta pacífica, son expresiones del mismo fenómeno. El combate a la violencia está en el atacar las causas que son fundamentalmente la falta de inclusión social, el sentido del futuro para cada cual, la posibilidad de tener oportunidad.

Otras de las disociaciones en cuanto a la capacidad de la democracia de adecuar la respuesta a la demanda central que está detrás de la crisis de la democracia actual es la exigencia de contar con garantías sociales. Estas son una combinación de inclusión con cohesión, en el sentido de que la ausencia de primera está en el corazón de las fallas de la democracia y la falta de cohesión social es la consecuencia de la incapacidad de la democracia para producir ofertas colectivas adecuadas a este individualismo galopante que se ve en la región. El individualismo y el alejamiento de lo colectivo es también, en ese sentido, consecuencia de la ausencia de la capacidad de oferta de lo colectivo como solución a las demandas. No en vano la aprobación de gobierno en promedio en América Latina cae 30 puntos porcentuales alrededor de la misma época (2010) en que comienzan las protestas. Aumenta la desconfianza y cae la fe en que los gobiernos puedan solucionar los problemas. Es la brecha (de inclusión) que se calcula mentalmente y, se reconoce, la que origina ese fenómeno (Latinobarómetro, 2018).

Estos conflictos y contradicciones producidos por el desfase en el avance de los distintos aspectos de la sociedad, es decir la capacidad de producir desarrollo económico simultáneo con la incapacidad de producir congruentes grados de inclusión social, constituyen un inmenso potencial de cambio futuro (Dahrendorf, 1979).

No menos relevante en el análisis de la estructura de poder es la crisis de representación que se produce en la última década, debido a que la pérdida de confianza y la falta de una respuesta satisfactoria a las demandas ya mencionadas tiene un impacto directo sobre el voto. El individualismo en sí tiene un impacto muy importante sobre el voto y contribuye a la atomización de los sistemas de partidos, de tal manera que hoy, cuando se pregunta a las personas “¿por qué partido votaría si las elecciones fueran este domingo?”, hay países donde estos hacen referencia a 80 movimientos o alternativas distintas. De hecho, es mucho mayor la atomización que la gente tiene en la mente que aquella que el mismo sistema político reconoce formalmente, o que conocen los expertos. Ese es parte del problema: la realidad desconocida, la demanda atomizada a la que se le suma la falta de liderazgo que la encauce.

Esto se traduce en una situación muy crítica para la democracia, incluso en aquellos países que hoy no están abiertamente en crisis, pues sus sistemas sociales están consolidando esta demanda insatisfecha de garantías sociales, cuya manifestación es poco previsible y estructurada, y donde las políticas públicas que se implementan para tratar de abordar estas demandas sociales resultan del todo insuficientes para amplios sectores.

La demanda de cambio para el cambio no llega lejos: “uno tiene que saber lo que quiere, y lo que es más, uno puede saberlo” (Dahrendorf 1991). Es el liderazgo lo que produce ese camino. La fiebre de reformas y la fiebre del rechazo a las reformas se vuelve fútil si no se sabe lo que se quiere. Lo que quieren los pueblos latinoamericanos está claro, quieren un desmantelamiento de las estructuras actuales de poder que permita mayor horizontalidad en las sociedades, con igualdad ante la ley y un Estado de derecho de facto, no solo en lo formal y en las leyes. Quieren, asimismo, posibilidades de igualdad de oportunidades en una comunidad solidaria con los más débiles, donde se maximiza el bien común, no los intereses particulares (70% de la región dice que los gobiernos gobiernan para los intereses de unos pocos). Esas son las bases de una sociedad más abierta donde la gran masa de la población puede abrazar los valores de la autoexpresión (los aspectos individuales) sin desatender lo colectivo, la formación de los “demos”.

La democracia plena no tiene posibilidades de consolidarse sin esas premisas. El declive de la democracia que observamos en el día de hoy no es otra cosa que una sociedad viva que reconoce las falencias y demanda cambios para su consolidación. Porque en el mundo crece la creencia que para consolidar la democracia es necesario tener a bordo personas que son capaces de interactuar simultáneamente con valores individuales y colectivos. Sin ambos, la democracia no tiene cómo llegar a puerto. De tal manera que la peor de las enfermedades de la democracia en este momento es el individualismo galopante que las retiene y la peor de las soluciones es creer que se puede actuar sobre sus consecuencias.

## Bibliografía

- Abrahamson, P.R. e Inglehart, R. (1995), *Value Change in global Perspective*: The University of Michigan Press.
- Corporación Latinobarómetro (2018), Informe 2018, Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- Dahl, R. (1993) *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- Dahrendorf, R. (1991), *Reflexiones sobre la revolución en Europa. Carta pensada para un caballero en Varsovia*, Emecé Editores, Barcelona.
- \_\_\_\_\_(1979), *Lebens Chancen, Anlaufe sur soziale und politische theorie*, Frankfurt, Suhrkamp taschenbucher 559.
- Denemark, D., Niemi, R. G. y Mattes, R. (eds.) (2016), *Growing Up Democratic: Does it Make a Difference?*, The Global Barometers Series, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., agosto.
- García Márquez, G. (1987), *Cien años de soledad*, New York, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Hischman, A. (1991) *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press.
- Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Inglehart, R. (2018), *Cultural evolution. People's motivations are changing and shaping the world*, New York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_(1999), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Inglehart, y R., Norris, P., (2003), *Rising Tide: Gender equality and Cultural Change around the world*. Cambridge University Press.
- Kahneman, D. ( 2011). *Thinking, Fast and Slow*, Penguin.
- Lagos, M. (2013) *El sol latinoamericano: ¿cambio o permanencia de valores* p203-227 en Carballo M., Moreno A., (Coordinadores) (2013) *El cambio de Valores en América Latina: Hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores*. CESOP ITAM.
- Popper, K. (2010), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Paidós Ibérica.



## B. Crisis de la representación política en América Latina y los ciclos pendulares de coaliciones electorales oligárquicas y antisistema<sup>40</sup>

Juan Pablo Luna<sup>41</sup>

A continuación, se presentará una reflexión respecto a fenómenos, de carácter global, relacionados con la actual crisis de la representación política en América Latina, la que se enmarca en cambios tanto estructurales como coyunturales de la región. Para ello, se analizarán seis fenómenos que se encuentran en el contexto de la crisis actual y que hacen referencia a cambios en la estructura social, para luego dar paso a las principales consecuencias que estos generan.

### 1. Fenómenos que reconfiguran la estructura social

Al analizar la situación política de América Latina, se pueden observar procesos relacionados con la estructura social y de los estados latinoamericanos que subyacen a los distintos ciclos políticos que se ven, no sólo en la región, sino en general en el ámbito del capitalismo democrático, con fases donde predomina el dominio de coaliciones de izquierda marcadas muchas veces por liderazgos populistas y periodos caracterizados por el dominio de coaliciones más bien conservadoras y oligárquicas. De este modo, el análisis de la crisis de representación política en América Latina busca dilucidar en qué medida ciertos fenómenos estructurales se relacionan con estas oscilaciones y los procesos de polarización que generan. Para ello, se presentan seis fenómenos vinculados con la representación y la democracia en América Latina que arrojan luces sobre esta problemática.

En primer lugar, la disminución significativa de la desigualdad en la región<sup>42</sup>, explicada parcialmente por una redistribución del ingreso, no ha sido acompañada de una reducción de los conflictos sociales y políticos. Si bien es positivo que la distancia en términos de ingresos entre los grupos sociales es hoy en día más baja y se observa un mayor acceso al consumo por parte de generaciones más jóvenes, nuestras sociedades siguen siendo altamente desiguales, en especial si las comparamos con otras regiones del mundo. La reducción de la desigualdad se traduce, más bien, en contactos más frecuentes entre los *diferentes*, lo que permite visibilizar las diferencias y los diversos obstáculos que dificultan la movilidad social ascendente, generando múltiples tensiones. Ejemplo de ello es la oposición latente a la élite y al *establishment* que en determinadas coyunturas puede desafiar al sistema, junto con la poca sintonía de estos sectores acomodados al interactuar con diferentes y en general para darle cabida a sus demandas.

En segundo lugar, los altos niveles de desigualdad que persisten en América Latina entre los países de la región y los altos niveles de concentración de la riqueza tienen fuertes implicancias sobre el funcionamiento del sistema político y de la democracia, dando lugar al segundo acontecimiento vinculado con la representación y la democracia. Ello ha tenido como consecuencia, entre otros fenómenos, el

<sup>40</sup> El presente texto refleja los principales argumentos expuestos por el autor en su participación en el seminario internacional Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina, junto a un conjunto de sus artículos publicados en CIPER como parte de la "Serie sobre la crisis del sistema político en Chile".

<sup>41</sup> Profesor titular, Escuela de Gobierno e Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>42</sup> La desigualdad disminuye al considerar datos provenientes de encuestas de hogares, en las que no es posible estimar el ingreso del top 1% más rico. Los métodos basados en datos impositivos permiten observar con más claridad el impacto de los ingresos más altos de la sociedad (top 1%, top 0.1%, etc.) en la distribución del ingreso. Esa metodología genera resultados parcialmente diferentes a la medición por Encuestas de Hogares, mostrando una caída relativa de la desigualdad solo si se excluyen los sectores de más alto ingreso.

surgimiento de grupos muy pequeños, pero con una incidencia política muy alta debido a su poderío económico. Según Jeffrey Winters, las democracias actuales se observan como oligarquías civiles, es decir, sistemas políticos en los que, en democracia, los ricos logran proteger sus fuentes de riqueza y de ingresos, distorsionando la política pública a su favor vía medios legales y paralegales que tienen que ver con su poder estructural y su poder instrumental (Winters, 2011). De este modo, se da una fusión entre los intereses de las élites políticas y las élites económicas, al menos desde la perspectiva de los intereses del grueso de la ciudadanía, reflejado recientemente en grandes escándalos de corrupción, así como por el poder que tiene el dinero para capturar a las élites democráticas en la región. Esa captura ocurre muchas veces de manera legal, pero también en muchos casos de manera ilícita (Luna, 2016b).

A su vez, esta fusión lleva a que los grupos oligárquicos sientan que viven en realidades paralelas a la del resto de la ciudadanía (Streeck, 2016). De acuerdo con Streeck, la desigualdad, junto con las prácticas cuestionables asociadas al éxito en la especulación financiera, comienzan a generar un proceso de corrosión moral de la sociedad, en la que el abuso por parte de los poderosos se politiza y se deterioran las confianzas del público en las instituciones democráticas.

Un tercer tema muy importante en este contexto es la expansión de la incidencia y del poder del crimen organizado, lo que tiene implicancias en política, específicamente en relación con las autoridades legalmente constituidas, así como también respecto del aumento de la violencia y su capacidad de financiar y cooptar la política a distintos niveles (Luna, 2017a). Un caso interesante es el de el Perú, donde se observa, junto a una alta rotación de los congresistas, bancadas partidarias divididas y fragmentadas (Luna, 2016d). Diversos analistas peruanos plantean que aquellas bancadas que son más sólidas representan los intereses de quienes financian sus campañas, que no corresponden siempre a empresarios legales, sino también a financistas relacionados con actividades económicas ilegales. La relevancia de ello radica en que el financiamiento de las campañas inevitablemente tiene un impacto significativo sobre el modo en que los senadores y diputados votan posteriormente.

En cuarto lugar, se puede observar en nuestra región una alta segregación territorial, reflejada en *ghettos* de ricos y *ghettos* de pobres en nuestras urbes, intensificada por el miedo a la inseguridad y al delito, constituyendo de esta manera universos paralelos. Ello constituye una oportunidad para que los partidos utilicen estrategias electorales diferenciadas, e incluso contradictorias, para con los distintos sectores sociales. Es así como un mismo partido puede proponer medidas diametralmente opuestas en distintos distritos y ser electoralmente competitivo en ambos. Al considerar para el caso de Chile los datos de las actas del proceso constituyente que ocurrió en el año 2015, se observa un mapa político que se encuentra segmentado, tanto socioeconómicamente, como territorialmente (Constitución Abierta, 2016). De este modo, la desigualdad social y territorial se refleja en diferentes mecanismos de representación política, lo cual no está exento de complejas dificultades, tales como la de armonizar las distintas estrategias segmentadas en un mismo programa de gobierno (Luna, 2016a).

En quinto lugar, se observa la provisión cada vez más segmentada de bienes públicos, a pesar de la considerable inversión dedicada a la expansión de la educación y la salud de los últimos años. Esto ha aumentado la cobertura, pero con significativas brechas de calidad, de tal suerte que los sectores medios siempre que pueden salen de la provisión pública en busca de alternativas privadas. Por tanto, quienes están en situaciones de mayor marginalidad quedan entrampados en una provisión de política pública de mala calidad a la vez que se debilitan las coaliciones político-electorales para defender, promover o expandir esas prestaciones públicas mediante una mayor carga impositiva y redistribución (Luna, 2017b).

El último hecho relacionado con la crisis de la representación y la democracia en la región está relacionado con la idea de democracias delegativas propuesta por Guillermo O'Donnell en los años 1990 (O'Donnell, 1994, 2003). Básicamente, se argumentaba entonces que los regímenes democráticos de la región tenían rendición de cuentas (*accountability*) de tipo vertical al momento de las jornadas electorales (en especial entre el electorado y los gobernantes) y poca rendición de cuentas de tipo horizontal (a saber, entre los poderes del Estado y/o entre autoridades elegidas y entidades fiscalizadoras dentro de la esfera pública). En un inicio, los poderes judiciales no funcionaban adecuadamente y en la medida en que el ejecutivo (el presidente) lograba avasallar a los otros poderes (el congreso e incluso el judicial) gozaba de

un margen de acción sin contrapesos, salvo al momento de su elección o reelección ante el electorado. Sin embargo, en los últimos años, asistimos a la situación opuesta: más independencia judicial y mayor capacidad de vigilancia por parte de la sociedad civil, el poder judicial y otras entidades fiscalizadoras se traducen en una sucesión de escándalos que exponen los vínculos entre oligarcas, crimen organizado y políticos que violan el orden legal e institucional. Estos escándalos además aparecen como claros mecanismos que reproducen la desigualdad social y que terminan generando problemas de rendición de cuentas vertical, de tal manera que, quienes son electos, rápidamente pierden la legitimidad porque se ven expuestos por este tipo de procesos y a una desconfianza generalizada.

## 2. Impactos sobre la política

Los hechos recién mencionados, que han ocurrido en la estructura de nuestras sociedades, tienen un fuerte impacto en el sistema político de estas, reflejado principalmente en tres fenómenos que se analizarán a continuación.

En primer lugar, se da una fragmentación territorial y social que favorece el ascenso de ciudadanos mono-temáticos (*single-issue citizens/voters*), caracterizados por ser ciudadanos movilizados por una sola causa. Un antecedente de ello es la emergencia en Europa, en los años 80 y 90, de partidos políticos centrados en un solo asunto, como por ejemplo los partidos verdes, los que actualmente se han vuelto más radicales de una sola causa. Dicho fenómeno se ha trasladado hoy en día al nivel de los ciudadanos, complejizando la labor política de encontrar mínimos comunes denominadores. Básicamente, el resultado de la emergencia de estos ciudadanos mono-temáticos no es que las personas se vuelvan apolíticas, sino que participan en la política con una demanda que no se transa con ninguna otra y que tiene que ver con uno o dos temas o causas en particular (Luna, 2016a).

Una segunda consecuencia tiene que ver con la segmentación social y territorial de la experiencia con la democracia en general, y con el goce de los derechos de la ciudadanía democrática en particular. Si por ejemplo se toman las categorías o estadios de la ciudadanía de Thomas H. Marshall, al preguntarse en América Latina en qué medida, usando las encuestas de opinión pública del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), los ciudadanos latinoamericanos perciben tener acceso a los derechos asociados con las ciudadanía civil, política y social (Marshall, 1950), se encuentra que una minoría de los ciudadanos se sienten empoderados en términos de las tres dimensiones de manera simultánea, y el resto accede a paquetes o combinaciones incompletas de ciudadanía civil política y social. Esto se vincula al panorama evocado por Marta Lagos en este volumen, en el sentido de que los ciudadanos de la región no consideran que, más allá de cierta libertad cívica y del derecho al voto, exista una ciudadanía en términos concretos, en especial en lo relativo a la igualdad ante la ley o el goce de derechos sociales y económicos.

El tercer problema tiene que ver con la compresión de la temporalidad de la política, y su impacto sobre la gobernabilidad de las democracias en la región. El sociólogo Norbert Lechner planteó, a mediados de los años 80, que la legitimidad política dependía del tiempo, afirmando que esta radica en la capacidad política de sincronizar los tiempos objetivos de la política con los tiempos subjetivos de la sociedad, los que son más acelerados (Lechner, 1988, 2002). En otras palabras, afirmaba que, para legitimarse, los políticos debían convencer a la sociedad acerca de los beneficios que trae postergar ciertas demandas de corto plazo para concretar otras prioridades de mediano y largo plazo. Sin embargo, lo que se observa en la actualidad es que los tiempos políticos y sociales se han estrechado, reduciendo considerablemente los períodos de “luna de miel” de los nuevos gobiernos al momento de su llegada. Ello significa que el tiempo para gobernar con la popularidad lograda tras la elección se ha acortado muchísimo, generando una dificultad adicional para la política debido a la falta de legitimidad que ello genera.

Todo esto constituye un problema para la democracia y para la legitimidad de la democracia ante los ciudadanos. Y para entenderlo se debe empezar a mirar más allá de la superficie de quién gobierna, hacia dónde estamos girando en la coyuntura electoral del momento, y tratar de entender que subyace una erosión de estructuras clave para generar una representación política legítima en el contexto de democracias liberales.

## Bibliografía

- Constitución Abierta (2012), «Agrupando las comunas de Santiago», *Constitución Abierta*, [en línea] <<http://constitucionabierta.cl/analisis/>>.
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_(1988), *Los patios interiores de la democracia: Subjetividad y política*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Luna, J. P. (2017a), «Réquiem para la democracia capitalista» CIPER Chile [en línea] <https://ciperchile.cl/2017/06/14/requiem-para-la-democracia-capitalista/> [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2017b), «Crimen organizado: la amenaza al sistema político chileno que se ignora» CIPER Chile [en línea] <https://ciperchile.cl/2017/06/14/requiem-para-la-democracia-capitalista/> [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2016a), «Perú, ¿el futuro político de Chile?» CIPER Chile [en línea] <https://ciperchile.cl/2017/06/14/requiem-para-la-democracia-capitalista/> [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2016b), «Por qué usted puede estar ayudando a la crisis de nuestra democracia» CIPER Chile [en línea] <https://ciperchile.cl/2017/06/14/requiem-para-la-democracia-capitalista/> [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2016c), «Por qué la elite política no puede entender lo que quiere la sociedad» CIPER Chile [en línea] <https://ciperchile.cl/2017/06/14/requiem-para-la-democracia-capitalista/> [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2016d), «Alcaldes para ricos y alcaldes para pobres» CIPER Chile [en línea] <https://ciperchile.cl/2017/06/14/requiem-para-la-democracia-capitalista/> [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- Marshall, T. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2003), «Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust», *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1994), «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 1.
- Streeck, W. (2016), *How will capitalism end? Essays on a failing system*, Verso Books.
- Winters, J. A. (2011), *Oligarchy*, Nueva York, Cambridge University Press, abril.

## **C. Inclusión, cohesión y democracia en América Latina. Comentarios a los aportes de Marta Lagos y Juan Pablo Luna**

*Guillermo Campero*<sup>43</sup>

En las siguientes líneas se esbozan algunas ideas y comentarios a los aportes realizados a este volumen por parte de Marta Lagos y Juan Pablo Luna con respecto a la crisis de la representación política y de la democracia en América Latina y, sus vínculos con la cohesión social. Lo anterior, desde la mirada de quien concuerda con el diagnóstico que ambos autores construyen.

El primer punto se relaciona con la vinculación entre integración y cohesión social. Considero que se trata de dos dimensiones distintas e interdependientes, como lo son la igualdad y la libertad que se requieren la una a la otra. La integración apuntaría a un proceso más institucional, en el sentido de recursos que están disponibles para promover, favorecer y generar ciertos espacios comunes y de convivencia, en tanto que la cohesión social refiere a un proceso muchísimo más identitario, que tiene que ver con la subjetividad, con aquella relación o vinculación fuerte con algo que nos permite, como decía Alain Touraine, "vivir juntos" (*vivre ensemble*) (Touraine, 1997). Este asunto también fue desarrollado por Durkheim, quien en su momento tuvo la misma inquietud acerca de las nuevas formas que adquiriría la división social del trabajo en las sociedades modernas (Durkheim, 2007). Durkheim decía que, entre otras cosas, en Europa, en Francia y otros países, el adhesivo o cemento tradicional de las sociedades era la religión. Y como también apuntaba Hobsbawm, en Europa muchas de las crisis que han ocurrido durante el siglo XX y antes, han tenido un fundamento religioso, generando la ruptura de cohesiones que dieron origen a sociedades y naciones (Hobsbawm, 1994). Entonces, no es solamente la Primera y Segunda Guerra Mundial, sino que en ese continente ha habido una tensión permanente que tiene que ver con factores fuertemente valóricos e identitarios desde el punto de vista de los orígenes culturales y étnico-raciales, como en la desestructuración de la ex-Yugoslavia.

Por tanto, el tema de la cohesión social como tal no es nuevo, sino que constituye un tópico histórico de la sociología, de la ciencia política, de la historia que ha pasado por distintas etapas y distintos momentos. La gran pregunta es entonces ¿por qué nos preocupan ahora estos temas de integración y cohesión social? ¿Qué es lo que ocurre y distingue al momento actual? Si la integración y la cohesión social son fenómenos de larga data, entonces hay algo que las caracteriza y, a la vez, aspectos que resultan problemáticos hoy de manera particular. En tal sentido, hay un elemento distintivo que se abordó parcialmente en los aportes ya mencionados, a saber, la globalización, que en general en la región ha configurado escenarios distintos y en tiempo real. Por ejemplo, mi generación, como también las anteriores y posteriores, se ha enfrentado a diferentes escenarios o universos del orden social y político. Desde la perspectiva privilegiada del académico he notado cambios impresionantes entre las distintas generaciones de mis estudiantes jóvenes durante los últimos 20 años, entre quienes se observa un cambio hasta en el modo postural. De tal suerte que las generaciones de ahora están viendo y viviendo (y se están relacionando con) incentivos, fenómenos y procesos a los que generaciones previas y recientes se enfrentaron de otra manera, a otro ritmo y a otra velocidad. Entonces, no hay que sorprenderse de que exista algún tipo de crisis en el sentido de cambio hoy día, distinta de las que pudieron conocer generaciones previas.

La actual crisis de la cohesión y lo problemático del menor valor que hoy se atribuye a lo colectivo versus lo individual, es un problema que tiene que ver no solamente con el factor explicativo

<sup>43</sup> Consultor de la CEPAL.

del consumismo, sino también con el hecho de la acelerada diversificación de la sociedad, por lo menos en Chile, de tal manera que la diversidad, la heterogeneidad y el pluralismo hoy aparecen como temas mucho más vigentes, comunes, cercanos y posibles de debatir y discutir que en el pasado. Un ejemplo es el tema indígena en Chile, el cual hace solo algunas décadas, en la Escuela de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile no estaba en el debate o lo era para muy pocos, mientras que ahora sí lo es. Al igual que en Europa y en otras partes del mundo, sí estaba presente el debate en torno al feminismo y la movilización y la presencia de la mujer en todas las dimensiones de la vida social. Pero incluso hoy día se trata de un tema mucho más poderoso, ya no se trata de un tema emergente a partir de ciertas discusiones o estudios académicos, sino una problemática que se desarrolla en tiempo real.

Por lo tanto, la llamada crisis de la cohesión o debilidad de la identidad colectiva actualmente tiene otra cara más heterogénea, pluralista y diversa. La sociedad civil normalmente debiera ser la cara de la diversidad, porque el Estado es más bien la cara de lo común, o debiera serlo. Hoy pasa que esa diversidad está súper fragmentada, no solo a nivel de la representación política y de los partidos, sino también de los movimientos sociales tradicionalmente más estructurados e integrados al sistema, y no alcanzan a adaptarse a la velocidad de los cambios, ni en su contenido, ni en su organización. Entonces va produciéndose una disociación a dos tiempos, como señala Juan Pablo Luna, en que el tiempo social no es el mismo ni en velocidad, ni en profundidad, en comparación con el tiempo de lo político e incluso de la temporalidad de las propias representaciones sociales. Es ahí donde nos encontramos ante un escenario que no sabemos formular bien. Ante ello, los políticos están consternados en el sentido de no saber cómo leer lo que efectivamente está pasando. La mayoría de ellos proviene de generaciones que se formaron de otra manera, mientras que otros más jóvenes se encuentran más cerca de este proceso y por eso también son más disruptivos. Esto constituye un problema, ya que pone a la democracia, al orden democrático, ante el desafío de ser capaz de responder a estos cambios y nuevas expectativas.

Por otra parte, con respecto a la contribución de Marta Lagos, así como otros de sus estudios, prácticamente en la mayoría de los países de América Latina la preferencia por la democracia como régimen político sobre otros tipos de sistemas era siempre permanente. Pero el juicio a la democracia era más bien instrumental en el sentido de su capacidad de respuesta (*delivery*) rápida y convincente ante las demandas ciudadanas. Hay una doble valoración de la democracia como mejor forma de organizarse, pero a la vez es como algo de lo cual se tiene una especie de amor platónico, porque sus resultados son vistos como insuficientes. Por tanto, concuerdo con las conclusiones de Marta Lagos, pero con matices o preguntas adicionales. Por ejemplo, esta autoexpresión que la autora vincula al individualismo exacerbado, en efecto ocurre entre la gente que piensa que no necesita al Estado ni a lo público para desarrollarse y para ascender socialmente. Sin embargo, y al mismo tiempo, persiste una constante demanda a que el Estado defienda a los ciudadanos del abuso.

En el caso de Chile, que conozco mejor, la gente consume y se endeuda: se trata de un crecimiento del consumo y de una elevación social a través del endeudamiento. Pero es un error cuestionar el consumismo *per se*, porque la gente tiene derecho a consumir y acceder a bienes, aunque sea a través del crédito. El problema real es quién defiende a las personas del abuso financiero. Entonces, al mismo tiempo que la persona se independiza o se auto expresa de una forma menos colectiva, recurre a lo colectivo ante este problema. Se trata de un tema relacionado con la clase media, la cual en Chile ascendió socialmente y adquirió bienes, pero ha quedado completamente endeudada y todo el tiempo recurre y reclama, no al mundo privado, sino esencialmente al mundo público (al ejecutivo, al legislativo, a las autoridades) para que se pronuncie y responda a este tipo de dificultades.

De esta manera, en Chile se vive con una especie de doble personalidad. De un lado la gente está feliz y satisfecha con el acceso al consumo, pero por el otro lado está tremendamente asustada, por ejemplo, ante las consecuencias de su endeudamiento. En general, se trata de un país donde la gente vive con miedo. No con miedo a la inseguridad y al narcotráfico, que también existe y fue muy bien planteado por Juan Pablo Luna, sino un miedo a envejecer y carecer de una pensión digna, o a padecer una enfermedad catastrófica que no esté cubierta por su seguro médico. Creo que en muchos países también se puede observar esta doble situación.

Lo anterior, esa sensación de vulnerabilidad en múltiples ámbitos, es un tema que está comenzando a pasar en muchas latitudes. Ocurre incluso en Europa con la reducción del Estado de bienestar, aun cuando los europeos tienen una cultura de respeto al Estado de bienestar que no es fácil de dismantelar. Pero en los países de América Latina, que nunca tuvieron ese Estado de bienestar, se suma también la patente desigualdad ante la ley. Y ante ello hay reclamos sobre todo al Estado, de manera que lo colectivo no ha desaparecido de las conciencias.

En lo que respecta al aporte extremadamente interesante de Juan Pablo Luna, el autor plantea en última instancia una interrogante a explorar con más profundidad relacionada con los tres niveles en los que analiza la crisis de la representación política de la democracia en la región: ¿se trata de procesos cíclicos, estructurales o ambos a la vez? Somos una sociedad pendular porque no es primera vez que nuestra región pasa desde la derecha, a la izquierda o al centro, o bien desde la oligarquía hacia movimientos populistas. Chile parecía ser un país poco pendular hasta hace un cierto tiempo, como el Uruguay. Otros países lo eran mucho más, o aparentemente lo eran. Actualmente, pareciera que todos los países, también en Europa, están acercándose, convergiendo de alguna manera a esa dinámica pendular. Al respecto, me parece muy acertada esta noción o visión simultánea de cambios de ciclo y de estructura en el orden de nuestra sociedad.

Un segundo comentario se relaciona con que efectivamente hay una disgregación del poder en nuestras democracias, algo también planteado por Marta Lagos. Al respecto, quisiera mencionar el riesgo que existe ante una disgregación del poder y una disgregación del espejo valórico que aparentemente parecíamos tener en algún momento y que hoy se disgrega en un mundo global. Ese riesgo puede denominarse como un absolutismo segmentado, en el sentido de que todo se mira desde un solo prisma: todo es feminista, racial, o ambiental. Antes, hasta los años 50 o 60 del siglo pasado, muchos pensábamos que la clase obrera o las clases en general estaban en el centro de todo el proceso de cambio social y distintos fenómenos tenían que explicarse desde el conflicto o guerra de clases. Ahora todo tiene que explicarse desde la mirada de un solo conflicto en un área. Ahí es interesante recordar a Alain Touraine para quien la sociedad civil tenía que ser plural y podía pasar por pluralismos más estables o inestables. Para dicho autor el riesgo verdadero no es que la sociedad fuera plural, o que hubiera diferencias, o nuevas diferencias, sino la falta de una acumulación de propósitos susceptibles de sumarse y generar un movimiento social efectivo. Un movimiento social se produce cuando hay una acumulación de propósitos entre diferentes. Pero no se produce una transformación de la sociedad cuando hay un absolutismo parcializado, en el cual cada actor piensa que todos están en el error y, por lo tanto, pone siempre a los demás actores en una posición negativa y distinta (Touraine, 1984, 2000).

Finalmente, vale la pena mencionar que estos comentarios y reacciones emanan menos de mi calidad de sociólogo, y más desde mi experiencia durante muchos años en el campo de lo que podría llamarse el alto gobierno. Desde ahí, muchas de estas dificultades y dilemas se experimentan con la angustia de poder entender lo que está pasando efectivamente y lograr "reencantar" a la gente con la política, con las políticas, con los políticos. Hoy creo que ese (re)encantamiento se ha vuelto casi imposible. Pienso que viene un cambio horizontal, por abajo, tal como mencionaba Juan Pablo Luna, a nivel de las estructuras sociales, y que en su momento tendrá su expresión y manifestación política. Ojalá ocurra para efectivamente poder elegir entre alternativas diferentes, y ya no con esa sensación de que optar por una u otra en el fondo equivale a optar por lo mismo.

## Bibliografía

- Durkheim, É. (2007), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France-PUF.
- Hobsbawm, E. (1994), *La edad de los extremos: El corto siglo XX, 1914-1991*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Touraine, A. (2000), *Sociologie de l'action*, Paris, Librairie Générale Française-Le livre de Poche.
- \_\_\_\_\_(1997), *Pourrons-nous vivre ensemble ? Égaux et différents*, Paris, Fayard, marzo.
- \_\_\_\_\_(1984), *Le retour de l'acteur*, Paris, Fayard.





### **III. Desafíos de la medición de la inclusión y la cohesión social en América Latina**

#### **A. Doble inclusión (social y laboral) en América Latina: un ejercicio de medición**

*Simone Cecchini<sup>44</sup>*

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado un ejercicio de medición de la doble inclusión (social y laboral), publicado en el *Panorama Social de América Latina 2018* (CEPAL, 2019), bajo la mirada de que para lograr el bienestar y promover una mayor igualdad, es necesario superar la disociación que existe entre lo social y lo económico; es decir, se necesita mirar conjuntamente cómo progresar en la parte social, laboral y productiva. Se trata de un ejercicio que, además, responde al llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, así como también a la propuesta de desarrollo social inclusivo, trabajada por la CEPAL en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

La medición de la inclusión depende, en gran parte, de los conceptos que se utilicen, de la pertinencia de la metodología y de la disponibilidad de los datos. No hay una única manera de mirar este tema. En Francia, René Lenoir, Secretario de Estado para la acción social, escribió el libro *Les exclus*, sobre los excluidos, donde hacía referencia a toda la población en su país que no lograba participar del Estado de bienestar, que él estimaba era alrededor un 10% (Lenoir, 1974).

Al reflexionar sobre la inclusión y exclusión, también es necesario abordar el tema de la pobreza. De acuerdo a la medición de la pobreza por ingresos, indicador utilizado por la CEPAL, hoy en día aproximadamente 3 de cada 10 latinoamericanos son pobres. También hay una gran parte de la población que, si bien no vive con ingresos por debajo de la línea de pobreza, sino un poco

<sup>44</sup> División de Desarrollo Social, CEPAL.

más arriba, son altamente vulnerables a caer en la pobreza por cualquier tipo de crisis. De hecho, ejercicios realizados en la CEPAL de medición de la vulnerabilidad a la pobreza, en los que se utiliza una línea de corte de 1,8 veces la línea de pobreza, se observa que alrededor de la mitad de la población latinoamericana o es pobre o es vulnerable a la pobreza. Se trata de cifras muy distintas a aquellas que arrojaba la noción de exclusión en Francia de René Lenoir.

Grandes sectores en las sociedades de América Latina que viven en pobreza o en vulnerabilidad a la pobreza se insertan en trabajos informales, sin protección social, y muchas veces enfrentan barreras de acceso a servicios sociales de calidad y también barreras de acceso a la infraestructura básica. Esta situación revela la necesidad de que la política social tenga una mirada amplia, no sólo enfocada en atender el problema de la pobreza, sino también de tener una vocación universalista mediante políticas públicas que contribuyan al bienestar de toda la población.

A pesar de que el concepto de inclusión social no es tan amplio como el de cohesión social, no deja de ser un concepto complejo y multidimensional. No se profundizará aquí en una discusión conceptual, sino que simplemente se mencionará que se pueden tener distintos adjetivos para el tema de la inclusión; es decir, se puede hablar de inclusión económica, social, laboral, productiva y educativa, entre otras. La CEPAL considera que la inclusión, en líneas generales, significa un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida, de las condiciones económicas, sociales, políticas y de la plena participación de la población en la sociedad y en el desarrollo. Entonces, si se adoptan políticas de inclusión, el objetivo es eliminar barreras que afectan y excluyen a determinadas poblaciones o grupos en el ejercicio de sus derechos.

Al tener la doble inclusión como horizonte, lo que se busca es lograr, de manera simultánea, que las personas y los hogares alcancen tanto la inclusión social como laboral. Para promover el bienestar de la población, por un lado, se debe promover el acceso a servicios sociales de calidad, a la infraestructura básica y, por el otro lado, fortalecer el acceso a oportunidades de trabajo decente que permitan a todos estar protegidos socialmente y salir de la pobreza o no caer en ella. Para fomentar esta doble inclusión hay un conjunto de políticas públicas que el Estado puede implementar, siempre considerándola desde una mirada de la matriz de desigualdad social y de las múltiples exclusiones que existen en nuestra región.

Desde el punto de vista de la literatura, hay diversos antecedentes en la región. Un importante referente para el trabajo de doble inclusión de la CEPAL fue el libro de Sánchez-Ancochea y Martínez (2013) sobre el proceso de desarrollo en Costa Rica, que se basó en el acceso simultáneo a trabajos y servicios sociales. También se consideró el trabajo realizado por Angulo y Gómez (2014) en el que hicieron una operacionalización de la doble inclusión para Colombia. Por otra parte, los ejercicios realizados por CEPAL han sido dos: en primer lugar, el que fue llevado a cabo en el marco del documento *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* que presentamos en la Segunda Conferencia Regional sobre el Desarrollo Social en Montevideo (CEPAL, 2017), y en el cual se destaca la relevancia de las políticas sociales universales, como las de educación, y de la situación laboral de la población, y en segundo lugar, aquello que se realizó para el *Panorama Social de América Latina 2018* (CEPAL, 2019), en el marco del cuarto capítulo, coordinado por Daniela Trucco.

La operacionalización de la doble inclusión, y la definición de la inclusión social y la inclusión laboral, se hizo con la colaboración de Ernesto Espíndola, sobre la base de las encuestas de hogares de América Latina para 17 países. El análisis ha sido realizado a nivel de hogar. Para ser considerado incluido, el hogar tiene que simultáneamente estar incluido en las dos dimensiones (véase el cuadro 4).

Los indicadores de inclusión social son de educación y de infraestructura básica en la vivienda. El indicador de educación evalúa distintas condiciones, considerando los distintos grupos de edad, por ejemplo, que los niños asistan a la escuela y que los adultos hayan completado el ciclo de baja secundaria. Respecto al equipamiento de servicios básicos en la vivienda, se consideran los

indicadores de agua, saneamiento y electricidad, adaptados a las zonas urbanas y rurales. De este modo, para que un hogar esté incluido socialmente, cada miembro del hogar tiene que cumplir con todas estas condiciones. Por ejemplo, si hay un niño que no está asistiendo a la escuela, o un adulto en edad de trabajar que no ha completado la baja secundaria, se considera que el hogar no tiene las condiciones de inclusión social.

**Cuadro 4**  
**Doble inclusión a nivel de los hogares**

Inclusión social	Inclusión laboral
En un hogar se dan todas las siguientes condiciones:	<b>Ingresos laborales y de pensiones contributivas</b> per cápita son iguales o superiores al 50% del valor mediano del ingreso per cápita.
<b>Educación:</b> i) que todos los miembros en <b>edad escolar</b> , según legislación nacional (por lo general, de 6 a 17 años), estén <b>asistiendo a la escuela</b> (o hayan completado la secundaria); ii) que <b>no haya</b> ningún miembro en edad escolar <b>rezagado</b> tres años o más respecto del grado educativo que corresponde a su edad; iii) que todos los miembros de <b>18 a 64 años</b> tengan educación <b>básica completa</b> (primaria y secundaria baja); iv) que todas las personas de <b>65 años o más</b> tengan educación <b>primaria completa</b> .	Y además se da al menos una de estas condiciones: i) Todas las personas de 15 años o más que trabajan, cotizan (o están afiliadas) en algún <b>sistema contributivo de seguridad social (pensiones o salud)</b> . ii) Todas las personas económicamente inactivas de 60 a 64 años y todas las personas de 65 años y más reciben <b>pensión contributiva</b> .
<b>Equipamiento de servicios básicos en la vivienda:</b> i) que tenga <b>electricidad</b> ; ii) que tenga acceso adecuado a sistemas de <b>saneamiento</b> ; iii) que tenga acceso adecuado a <b>agua potable</b> .	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*.

Con respecto a la inclusión laboral, la definición establece que los ingresos laborales y de las pensiones contributivas per cápita del hogar tienen que ser superior al 50% del valor mediano del ingreso per cápita a nivel nacional y también se deben cumplir las siguientes condiciones, según la edad de los miembros: los adultos en edad de trabajar deben estar afiliados o cotizando a un sistema contributivo de seguridad social y la población adulta mayor tiene que estar recibiendo una pensión contributiva.

El cuadro 5 presenta los resultados de esta medición para el promedio simple de 17 países de la región. Estos resultados llaman mucho la atención, dado que solo el 23,5% de los hogares de la región está en un estado de doble inclusión, mientras que el 44,5% se considera con doble exclusión. A pesar de que realizamos varias pruebas metodológicas y combinaciones de indicadores, desafortunadamente, aun considerando criterios muy básicos, la doble inclusión es un reto muy grande para la población de la región.

**Cuadro 5**  
**América Latina: resultados de la operacionalización de la doble inclusión (2016)**

Hogares: 100,0%	Inclusión social: 39,1%	Sin inclusión social: 60,9%
Inclusión laboral: 39,8%	<b>Doble inclusión: 23,5%</b>	Sólo inclusión laboral: 16,4%
Sin inclusión laboral: 60,2%	Sólo inclusión social: 15,7%	<b>Doble exclusión: 44,5%</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*.

En cuanto a tendencias, al comparar las cifras del año 2002 con 2016, se observa un aumento de la doble inclusión (situación en la que se encontraban 133 millones de personas en 2016) y la reducción de la doble exclusión (238 millones de personas en 2016) (véase el gráfico 41). Lo que

explica esta tendencia es que hubo un mejoramiento sostenido de los indicadores de acceso a la educación y de infraestructura, como se observa en el gráfico 42. De igual manera, considerando la situación al año 2016, cuando todavía no se ve el efecto de deterioro del mercado laboral, también se notaba en el periodo un mejoramiento de la inclusión laboral (véase el gráfico 43).

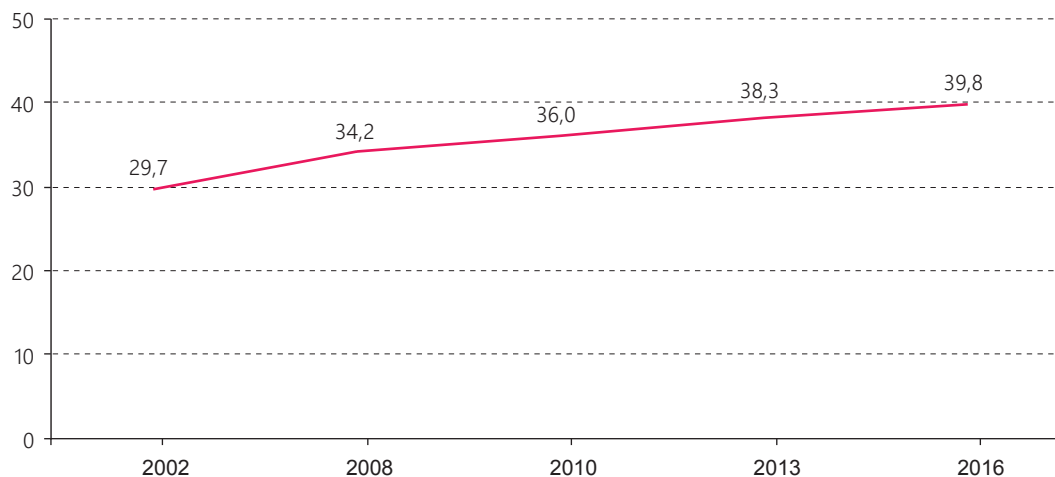
**Gráfico 41**  
América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, 2002-2016  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2018, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

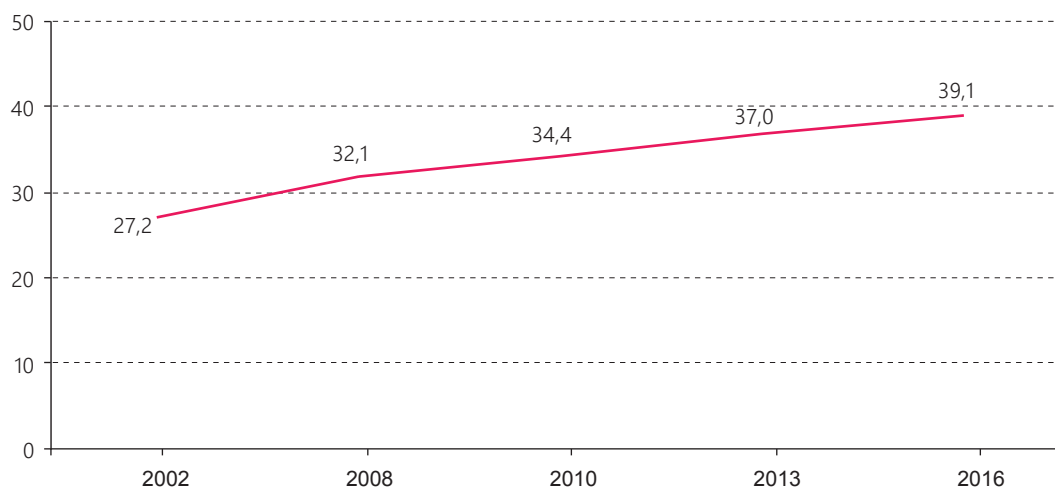
**Gráfico 42**  
América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de inclusión laboral, 2002-2016  
(En porcentajes)



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

Nota: Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

**Gráfico 43**  
América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de inclusión social, 2002-2016  
(En porcentajes)

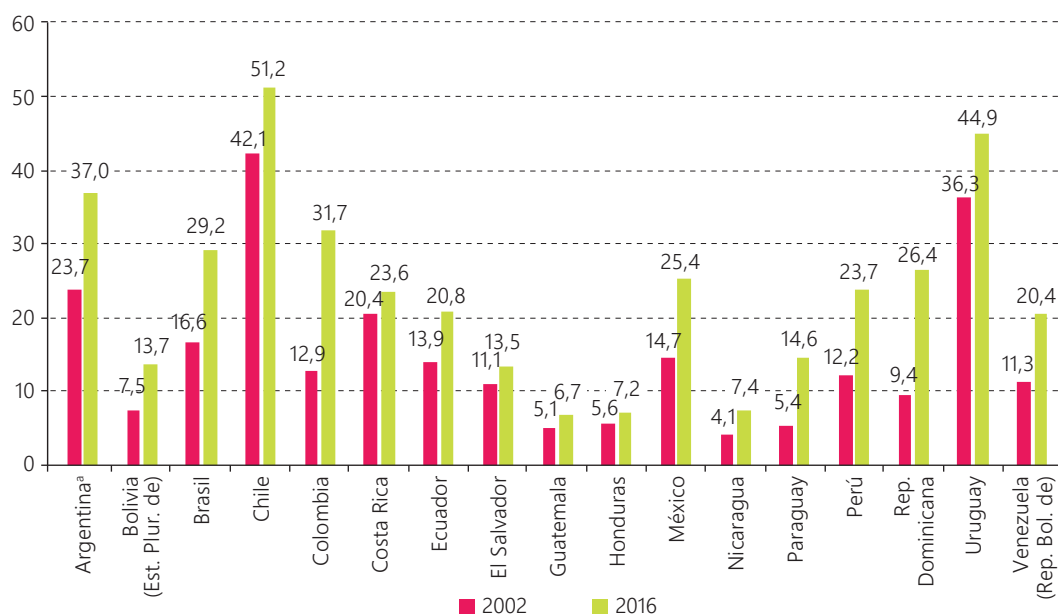


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

El mejoramiento de los niveles de doble inclusión entre 2002 y 2016 ocurrió en todos los países analizados (véase el gráfico 44) y, al interior de ellos, tanto en áreas urbanas como rurales; no obstante, en estas últimas, la doble inclusión aún está lejos para la gran mayoría de la población (véanse los gráficos 45 y 46).

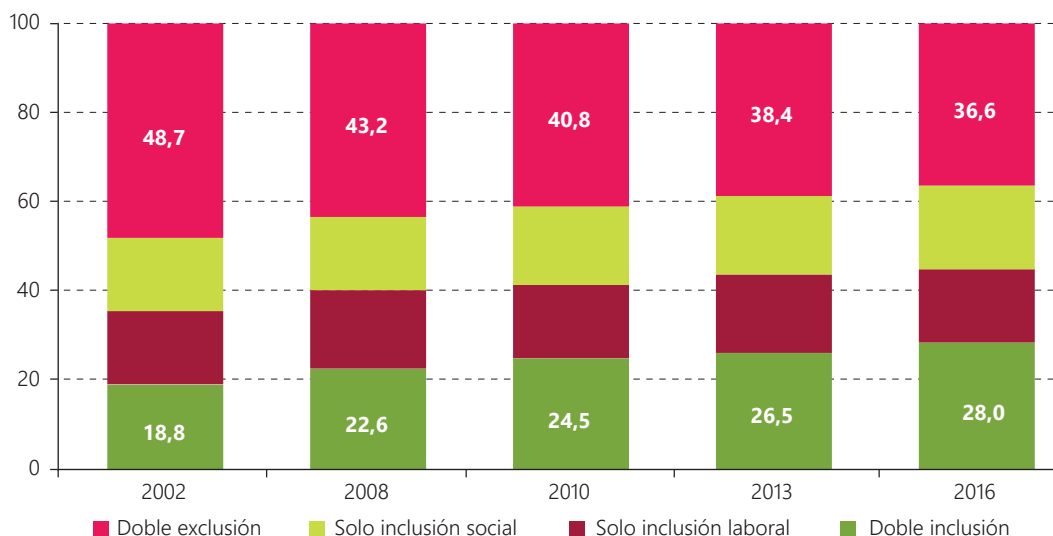
**Gráfico 44**  
América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión, social y laboral, según país, alrededor de 2002 y 2016  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

**Gráfico 45**  
**América Latina (16 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, en área urbana, 2002-2016<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio simple, sobre la base de información de Argentina (sólo zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (sólo zonas urbanas).

**Gráfico 46**  
**América Latina (16 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, en área rural, 2002-2016<sup>a</sup>**



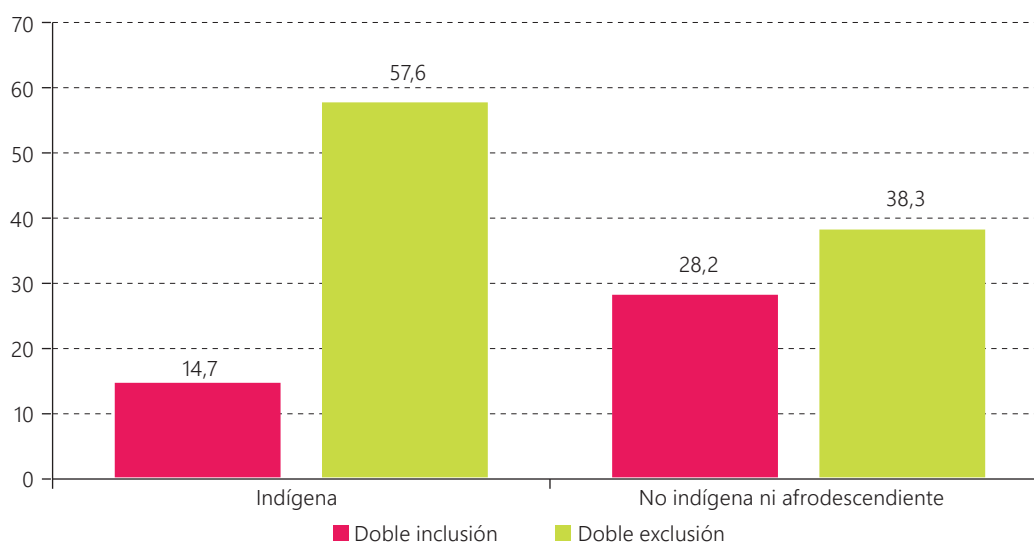
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio simple, sobre la base de información de Argentina (sólo zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (sólo zonas urbanas).

Para nueve países de la región, se pudo desagregar estos indicadores según la variable étnica, con datos para pueblos indígenas, y en cuatro países se contó con datos para la población afrodescendiente. Los gráficos 47 y 48 muestran que tanto los indígenas como los afrodescendientes

tienen niveles de doble inclusión muy inferiores al resto de la población. Por ejemplo, para la población indígena, los niveles de doble inclusión son exactamente la mitad respecto del resto de la población, observándose también una gran diferencia para las personas afrodescendientes.

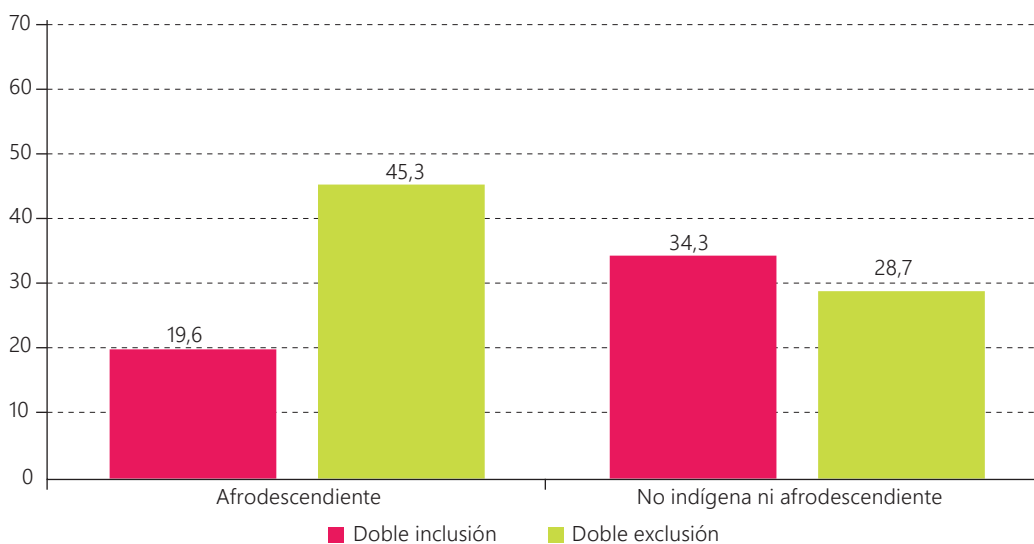
**Gráfico 47**  
América Latina (9 países): Hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar, población indígena, alrededor de 2016  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio simple, sobre la base de información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú y el Uruguay.

**Gráfico 48**  
América Latina (9 países): Hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar, población afrodescendiente, alrededor de 2016  
(En porcentajes)

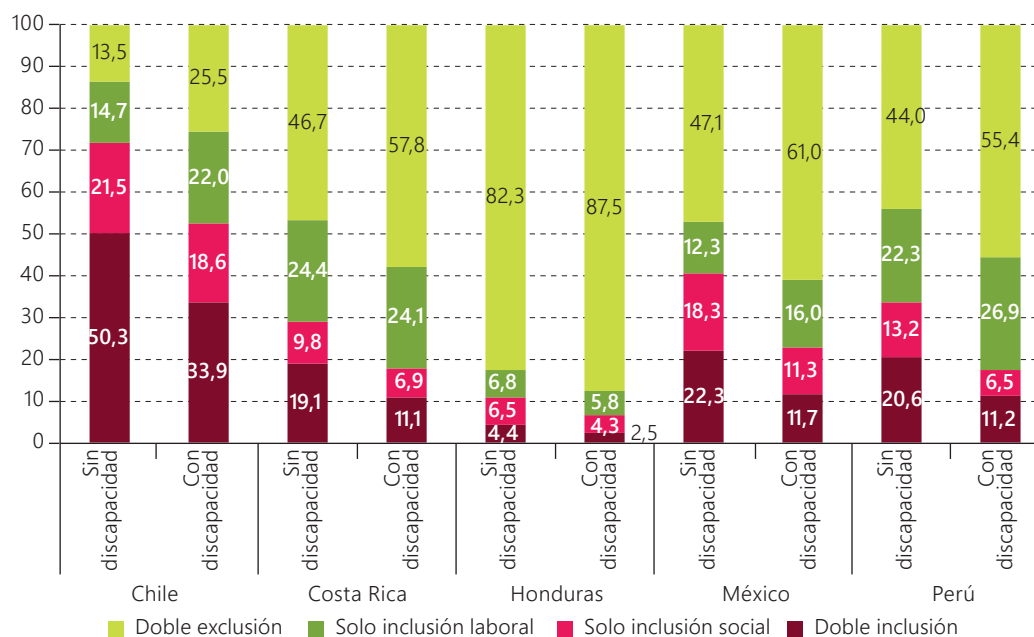


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio simple, sobre la base de información del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

Un ejercicio realizado en el *Panorama social de América Latina 2018* por Heidi Ullmann de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, fue analizar la doble inclusión para las personas con discapacidad, evidenciándose niveles de doble exclusión muy altos. En países como Honduras, donde los niveles de doble exclusión son muy elevados, la diferencia entre personas sin discapacidad y con discapacidad no es tan alta, pero en países donde la doble inclusión es más alta, como en Chile, los niveles de doble exclusión entre las personas con discapacidad son casi el doble que los del resto de la población. En Chile, menos del 35% de las personas con discapacidad están doblemente incluidas, frente a un 50% de la población sin discapacidad. Con relación a ello, cabe mencionar que René Lenoir, más allá de publicar un libro que dio origen al término “exclusión social”, fue el impulsor en 1975 de una serie de leyes que por primera vez en Francia promovieron el tema de la política pública para las personas con discapacidad, lanzando una transferencia monetaria para las personas adultas con discapacidad.

**Gráfico 49**  
**América Latina (5 países): personas en situación de doble inclusión, inclusión social, inclusión laboral y doble exclusión, por situación de discapacidad, alrededor de 2015**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Para concluir, lo que plantea este análisis es que, si bien la doble inclusión, social y laboral ha mejorado en la en la última década, sólo uno de cada cuatro hogares latinoamericanos se encuentra en esta situación. Esto se debe a que, por un lado, existen enormes brechas de acceso, además de calidad, a los servicios sociales y a la infraestructura básica y, por el otro, en el ámbito del trabajo se tiene un gran déficit de trabajo decente y, en estos últimos años, un deterioro de la condición del mercado laboral, que en los gráficos presentados todavía no se aprecia. Además, al desagregar el indicador de doble inclusión, se observan grandes brechas estructurales que existen según los distintos ejes de la matriz de la desigualdad. Por lo tanto, la política pública debe tener esta mirada conjunta de inclusión social y laboral, que son complementarias, y que conducen al desarrollo social inclusivo.



Finalmente, esta es una discusión que se enlaza muy fuertemente con el tema de la necesidad de fortalecer el Estado de bienestar. El gráfico 44, que presenta la proporción de hogares en situación de doble inclusión según país, permite plantear que, si bien persisten grandes retos de desarrollo de Estado de bienestar, en los países donde el Estado de bienestar está un poco más desarrollado, los niveles de doble inclusión son más fuertes. En cambio, en los países donde el Estado de bienestar es una quimera, el nivel de doble inclusión es muy bajo, inferiores al 8%.

## Bibliografía

- Angulo, R. y N. Gómez (2014), *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia*, Santiago, CEPAL/EUROsocial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), *Panorama Social de América Latina*, LC/PUB.2019/3-P, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, LC/CDS.2/3/-\*, Santiago
- Lenoir, R. (1974), *Les exclus: un Français sur dix*, París, Seuil.
- Sánchez-Ancochea, D. S. y J. Martínez Franzoni (2013), *Good jobs and social services: How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*, London, Springer.

## B. Panorama sobre la medición de la cohesión social

*Varinia Tromben Rojas*<sup>45</sup>

Esta presentación se centra en revisar la medición de la cohesión social realizada por diferentes organismos internacionales. Si bien también existen ejemplos de medición llevados a cabo por países, tales como Francia, Canadá, Nueva Zelanda y Sudáfrica, así como también una diversidad de estudios académicos que abordan esta temática, en esta ocasión ello no se presentará por limitaciones de tiempo. Se presentará en cambio un panorama de lo que han hecho los diferentes organismos internacionales en el último tiempo, específicamente, la Unión Europea, el Consejo Europeo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Sistema de las Naciones Unidas, mencionando brevemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las Comisiones Regionales, como la CEPAL y la Comisión Económica para África (ECA).

El objetivo de este panorama es abrir el debate sobre cuál debería ser el marco de medición de la cohesión social y cómo mejorar la medición que realizó la CEPAL en el año 2007 (CEPAL, 2007).

### 1. Aspectos metodológicos de las mediciones

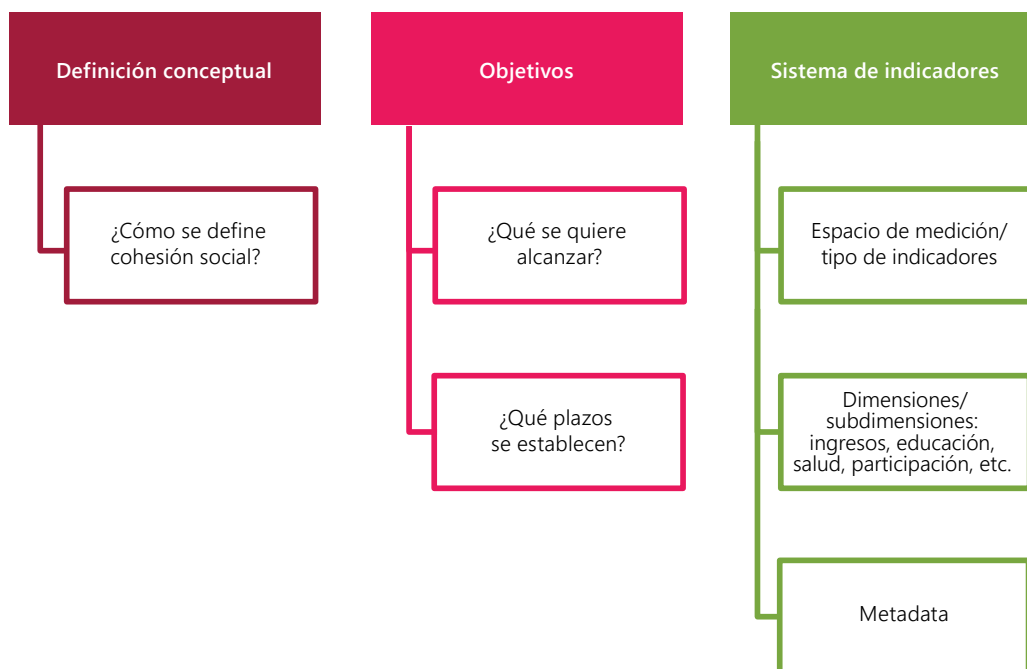
Para el análisis de las mediciones de cohesión social se siguió el siguiente esquema analítico (véase el diagrama 6). En primer lugar, se revisó la definición conceptual utilizada de cohesión social, cuando existe, de cada medición. En segundo lugar, se consideraron los objetivos de cada medición, observando si la medición es un estudio académico o si tiene un objetivo más político. De este modo, se establece qué se pretende alcanzar (objetivo/meta) en esa medición y qué plazo se establece para alcanzar esos objetivos. En tercer lugar, se observa el sistema de indicadores propuesto por cada uno de los organismos internacionales, tomando en consideración en qué espacio de la medición está situado, por ejemplo, si se está planteando un espacio relacionado con los medios, con los resultados o con la utilidad de cada una de las dimensiones o indicadores que se están midiendo. A su vez, también relacionado con el sistema de indicadores, se observan cuáles son las dimensiones o subdimensiones que tiene el concepto de cohesión social, tales como ingresos, educación, salud y participación, y también considerar cuál es la metadatos que acompaña a cada una de estas mediciones que se han propuesto en los diferentes organismos internacionales.

¿Qué se entiende por “espacio de la medición”? Este punto tendrá su importancia al momento de analizar los indicadores utilizados. Habitualmente, esta discusión se encuentra en las referidas a la medición de la pobreza (véase por ejemplo Coneval, 2014; Alkire, 2015). El enfoque tradicionalmente utilizado para medir la pobreza es el de los “recursos” de las personas (el indicador de ingresos o consumo de las personas). Pero si bien los recursos son vitales y se pueden considerar como instrumentos esenciales para salir de la pobreza, Sen<sup>46</sup> ha argumentado que medir solo los recursos puede ser problemático dado que estos son instrumentos para lograr otros objetivos (en consecuencia, no tienen un valor intrínseco), pero además dos personas con el mismo recurso no necesariamente lograrán lo mismo. Es por ello que, otros espacios medición son necesarios: el espacio de “capacidades” y el de “funcionamientos” son espacios que permiten aproximarse a objetivos concretos que las personas anhelan.

<sup>45</sup> División de Desarrollo Social, CEPAL.

<sup>46</sup> Véase Sen (1999).

**Diagrama 6**  
Esquema analítico de mediciones de la cohesión social



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 6 a continuación, se muestran ejemplos de indicadores según el espacio de medición elegido. En el primer ejemplo, la tenencia de una bicicleta (indicador del espacio de medición sobre los recursos) no nos indica nada sobre su posible uso que dependerá primero de si la persona sabe andar en mi bicicleta (indicador del espacio de medición de capacidades) y de su uso efectivo (indicador del espacio de medición de funcionamientos). Tampoco nos entrega información sobre la utilidad que brinda el usar la bicicleta. Esta utilidad no necesariamente es positiva: una persona que debe trasladarse varios kilómetros a diario en bicicleta porque no hay otra opción, no se sentirá muy satisfecho; por el contrario, una persona que realiza distancias cortas en bicicleta en condiciones de seguridad vial sentirá seguramente gran satisfacción.

**Cuadro 6**  
Indicadores según el espacio de medición

Recursos	Capacidades	Funcionamiento	Utilidad
Tenencia de una bicicleta	Saber andar en bicicleta	Andar en bicicleta	Satisfacción al andar en bicicleta
Tenencia de alimentos	Ser capaz de alimentarse	Alimentarse	Satisfacción con la alimentación

Fuente: Elaboración propia.

Además del espacio de medición, también se debe plantear qué tipo de indicadores se pueden utilizar (ver Cecchini, 2005). Efectivamente, existe una variedad de indicadores que serán usados según lo que se quiere analizar. Aquí un listado:

- Indicadores **objetivos** (por ejemplo, la cantidad de estudiantes en 6to grado) v/s indicadores **subjetivos** (por ejemplo, la percepción de satisfacción de los padres de alumnos).
- Indicadores **absolutos** (por ejemplo, población total) v/s indicadores **relativos** (por ejemplo, tasa de crecimiento de la población).

- Indicadores **cuantitativos** (estos se derivan de métodos que recogen información principalmente en formato numérico o en categorías pre-codificadas) v/s **indicadores cualitativos** (la información utilizada para construir indicadores cualitativos proviene mayoritariamente de textos descriptivos sin, o con poca, categorización y sin pre-codificación).
- Indicadores **sintéticos** o compuestos (por ejemplo, el porcentaje de personas que vive en situación de pobreza multidimensional) v/s indicadores **simples** (por ejemplo, porcentaje de personas que vive con menos de 1,90 dólares al día).
- Indicadores de **resultados** (que miden el acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos) v/s los indicadores de **medios** (que miden los factores que propician la consecución del objetivo buscado).

## 2. La medición de la cohesión social en la Unión Europea

El primer caso que se muestra es el de la Unión Europea (UE), que inspiró en su momento la medición realizada por la CEPAL en el año 2007. Se trata de una de las mediciones más institucionalizadas, en el sentido que tiene un sustento político y un objetivo fijado por los países miembros, en el Consejo Europeo del año 2000, que tuvo lugar en Lisboa. El objetivo acordado por los países miembros es como sigue:

“La Unión se ha fijado hoy un **nuevo objetivo estratégico** para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con **mayor cohesión social**” Consejo Europeo, 2000 (Cumbre de Lisboa).

Para cumplir con ese objetivo, se establece un sistema de indicadores acordado en la Cumbre de Laeken en 2001, llamado “Indicadores de Laeken”. Es interesante notar que este sistema de indicadores fue evolucionando en el tiempo. Desde los indicadores de Laeken en el año 2001 se evolucionó hasta el Portafolio de Indicadores Sociales de la Unión Europea, que maneja la Oficina Europea de Estadísticas (Eurostat).

Como se muestra en el cuadro 7, el sistema de indicadores de Laeken se organiza en torno a indicadores primarios y secundarios, y en torno a cuatro temas (ingreso, empleo, educación y salud). Primero, en el tema sobre ingreso, se mide la tasa de riesgo de pobreza, la desigualdad y la tasa de riesgo de pobreza persistente, entre otros. El segundo, son los indicadores como los de empleo (se mide la tasa de empleo por región) o la tasa de desempleo de largo plazo, reflejando la preocupación por la cohesión regional y territorial. Respecto a los indicadores de educación, lo que se mide es deserción escolar e indicadores de calidad de educación, que tienen que ver con el desempeño en lectura de los alumnos de 15 años. Finalmente, se utiliza la esperanza de vida como indicador en salud. Este fue el sistema de indicadores acordado en la Cumbre de Laeken en 2001 que, como se mencionó anteriormente, fue evolucionando con algunos refinamientos.

En el año 2003 se incluyen desagregaciones por sexo y por edad cuando son relevantes para cada uno de los indicadores, porque se plantea la necesidad de incorporar la perspectiva de género y la relevancia de la infancia.

Es importante destacar que, en su momento, el Profesor Atkinson, a quien la Comisión Europea le encargó un estudio (Atkinson y otros, 2002) para la construcción de este sistema de indicadores, indicó que estos indicadores tendrían que ser **indicadores de resultados** y que no debiesen incluir ningún indicador de medios, ni de utilidad. Pero también se establecen algunos principios para la selección de los indicadores, así el indicador debe:

- identificar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada,
- ser robusto y validado estadísticamente,
- responder a las intervenciones de política y no estar sujeto a manipulaciones,

- ser comparable internacionalmente entre los países miembros y ser comparable a nivel internacional en la medida de lo posible,
- ser oportuno y susceptible de ser revisado,
- no debería suponer una carga excesiva a los proveedores de datos.

**Cuadro 7**  
**Sistema de indicadores Laeken (2001) y sus refinamientos en 2003**

Indicadores primarios	Indicadores secundarios
<p>Ingreso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de riesgo de pobreza (umbral: 60 % de la renta media equivalente después de transferencias sociales)</li> <li>2. Tasa de riesgo de pobreza, valores ilustrativos</li> <li>3. Desfase mediano relativo del riesgo de pobreza</li> <li>4. Tasa de riesgo de pobreza persistente</li> <li>5. Desigualdad en la distribución de la renta (S80/S20)</li> </ol>	<p>Ingreso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dispersión entorno al umbral</li> <li>2. Tasa de riesgo de pobreza en un momento determinado</li> <li>3. Tasa de riesgo de pobreza, antes de transferencias</li> <li>4. Coeficiente de Gini</li> <li>5. Tasa de riesgo de pobreza persistente (con umbral 50% de la renta media)</li> <li>6. Trabajadores en riesgo de pobreza</li> </ol>
<p>Empleo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dispersión de las tasas de empleo por región</li> <li>2. Tasa de desempleo de largo plazo (más de 12 meses)</li> <li>3. Niños que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros</li> </ol>	<p>Empleo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporción del desempleo de largo plazo</li> <li>2. Tasa de desempleo de muy largo plazo (más de 24 meses)</li> </ol>
<p>Educación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jóvenes que abandonan prematuramente la enseñanza escolar</li> <li>2. Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en pruebas de lectura</li> </ol>	<p>Educación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporción de personas con bajos niveles educativos</li> </ol>
<p>Salud:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Esperanza de vida saludable</li> </ol>	
Desagregaciones por sexo y edad cuando sea relevante (desde 2003)	

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Europea (2010).

En la actualidad, la Unión Europea tiene un sistema de cuatro portafolios de indicadores sociales: uno general, uno de inclusión social, otro de pensión y uno de salud y cuidados de largo plazo (Unión Europea, 2015). El cuadro 8 solo muestra el portafolio de inclusión social, para el cual se utilizan 15 indicadores primarios, 15 indicadores secundarios y 12 indicadores de contexto. Se observa que entre estos indicadores no hay una separación clara entre las temáticas, dado que ya no se trata de cuatro temas específicos, como antes. Ello responde al hecho que consideran que la inclusión social es un fenómeno integrado y que, por lo tanto, se tiene que medir de esa manera y no separando varias temáticas.

Por ejemplo, los temas considerados en los indicadores primarios abarcan la pobreza, su persistencia, el desempleo de larga duración, la tasa de deserción escolar temprana, las privaciones materiales, las necesidades de salud no atendidas, el uso de servicios de salud, el bienestar en la infancia y el impacto de las transferencias públicas monetarias sobre la desigualdad de ingreso.

Por su parte, los indicadores secundarios retoman estos indicadores y realizan desagregaciones por grupos poblacionales y también incluye un indicador de calidad de educación, el cual es el único indicador cualitativo (véase en cuadro 8 destacado en rojo). Todos los demás indicadores de la UE son indicadores cuantitativos y objetivos, lo que es importante destacar para las reflexiones finales. Se recogen finalmente casi los mismos indicadores de Laeken, pero se reagrupan de manera diferente.

**Cuadro 8**  
**Unión Europea: sistema de indicadores para la protección social y la inclusión social desde 2006**

Indicadores primarios	Indicadores secundarios	Indicadores de contexto
1. Tasa de riesgo de pobreza	1. Desagregaciones de la tasa de riesgo de pobreza (6)	1. Desigualdad ingreso, ratio S80/S20
2. Persistencia en la tasa de riesgo de pobreza (2 años)	2. Porcentaje de adultos con bajos niveles educativos	2. Coeficiente de Gini
3. Tasa de desempleo de larga duración	3. <b>Porcentaje de alumnos de 15 años con bajo rendimiento de lectura</b>	3. Disparidades regionales en la tasa de empleo
4. Desfase mediano relativo del riesgo de pobreza	4. Profundidad de las privaciones materiales	4. Esperanza de vida saludable
5. Porcentaje de la población que vive en hogares sin personas trabajando	5. Porcentaje de personas con sobrecarga en los costos de la vivienda	5. Esperanza de vida
6. Tasa de deserción escolar temprana	6. Tasa de hacinamiento	6. Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias monetarias sociales
7. Brecha de empleo de las personas migrantes	7. Tasa de privación de la vivienda por ítem	7. Población viviendo en hogares sin personas trabajando (desagregado por tipo de hogares)
8. Tasa de privaciones materiales	8. Impacto de las transferencias públicas monetarias sobre la tasa de riesgo de pobreza por grupo etario	8. Personas que trabajan y que están en situación de riesgo de pobreza
9. Vivienda (indicador en desarrollo)	9. Población viviendo en hogares sin personas trabajando (desagregado por grupos etarios)	9. Indicadores "making work pay"
10. Necesidades de salud no atendidas		10. Porcentaje de los ingresos proveniente de asistencia social
11. Uso de servicios de salud		11. Porcentaje de personas que se autodeclara con limitaciones en sus actividades diarias
12. Bienestar infancia (indicador en desarrollo)		12. Porcentaje de los costos de la vivienda en los ingresos del hogar
13. Impacto de las transferencias públicas monetarias sobre la tasa de riesgo de pobreza		
14. Tasa de riesgo de pobreza de las personas que trabajan		

Fuente: Elaboración propia en base a Unión Europea (2015).

### 3. La cohesión social y el Consejo Europeo

El Consejo Europeo<sup>47</sup> (el cual no pertenece a la UE), define conceptualmente la cohesión social como:

“La cohesión social es la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar para todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización.” Consejo Europeo (2004).

El sistema de monitoreo acordado, en este caso, no incluye indicadores económicos y sociales, sino que se basa en informes de las partes que son presentados al Comité Europeo de Derechos Sociales. De este modo, se sigue una lógica cercana al derecho. Además, existe la posibilidad de presentar denuncias colectivas ante el Comité.

La importancia de este caso, y la razón de presentarla, radica en que se trata de un organismo internacional que ha avanzado significativamente en la definición conceptual de la cohesión social. El Consejo Europeo define como estrategia de cohesión social a cualquier acción que asegure que cada ciudadano o individuo tenga oportunidad de acceso a los medios para asegurar sus necesidades básicas, el progreso, la protección y derechos legales, y dignidad y confianza social.

### 4. La cohesión social según el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Tal como se pudo ver en la presentación de Paula Cerutti y Sebastián Nieto realizadas en este seminario, la OCDE define la cohesión social en el informe *"Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World"* a través de tres dimensiones (o miradas como lo definen): la inclusión social, el capital social y la movilidad social (OCDE, 2011).

Como se muestra en el cuadro 9, en el caso de la inclusión social se usan dos indicadores de pobreza (relativa y absoluta) y una medida de desigualdad (coeficiente de Gini); para el capital

<sup>47</sup> El Consejo Europeo es una de las instituciones de la Unión Europea cuyas funciones son de orientación política.

social, se utiliza un indicador de confianza interpersonal (la encuesta “World Values Survey pregunta si la persona cree que se puede confiar en los demás”) y otro sobre participación cívica (la encuesta Gallup pregunta si la persona ha efectuado algún trabajo en forma voluntaria en el último mes); y, finalmente, para la movilidad social, se considera un indicador sobre habilidad percibida al progreso y un indicador de movilidad intergeneracional.

**Cuadro 9**  
**Sistema de indicadores OCDE**

Miradas	Indicadores
Inclusión social	Pobreza relativa y absoluta
	Coefficiente de Gini
	Polarización social
Capital social	Confianza interpersonal
	Participación cívica
Movilidad social	Habilidad percibida al progreso
	Movilidad intergeneracional

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2011).

## 5. La cohesión social para el Banco Mundial

En el caso del Banco Mundial, se pueden encontrar dos definiciones distintas para cohesión social. En primer lugar, el informe del Banco Mundial, *Social Cohesion, Institutions, and Growth* define la cohesión social como:

“La extensión de las divisiones sociales y económicas al interior de la sociedad (ingreso, étnicas, partidos políticos, castas, idiomáticas)” (Easterly, Ritzen, y Woolcock, 2006).

Con base en esta definición, se utilizan cuatro indicadores en el estudio:

- i) La participación cívica, que es medida a través de la tasa de membresía a organizaciones (indicador objetivo).
- ii) La confianza, observada mediante el indicador subjetivo “se puede confiar en la mayoría de las personas (*most people can be trusted*)”, presente en la Encuesta Mundial de Valores (“World Values Survey”), indicador ya utilizado por la OCDE.
- iii) La desigualdad de ingresos, medida a través del coeficiente de Gini y la participación de la clase media en el ingreso total, ambos indicadores de resultados.
- iv) La heterogeneidad étnica, medida por el indicador de fragmentación étnico-lingüística que plantea que a mayor heterogeneidad étnica, peor será la cohesión social. Se trata de un indicador bastante polémico por la causalidad inherente con respecto a la cohesión social.

En segundo lugar, en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2013 (Banco Mundial, 2012), centrado en el tema del empleo, la cohesión social se define como:

“Las sociedades son cohesionadas cuando tienen la capacidad para encarar pacíficamente los procesos de toma de decisiones colectivas. El empleo puede contribuir a la cohesión social generando confianza en los otros más allá de su grupo, y puede contribuir a reforzar el compromiso cívico”. Banco Mundial (2012).

En este caso, se plantean dos indicadores, los cuales están también presentes en la definición del Banco Mundial mencionada arriba:

- i) La participación cívica, medida a través de la tasa de membresía a organizaciones (indicador objetivo);
- ii) La confianza, observada mediante el indicador subjetivo “se puede confiar en la mayoría de las personas (*most people can be trusted*)”, nuevamente de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey).

## 6. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Sistema de las Naciones Unidas

La meta 10.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible menciona explícitamente la inclusión social, al plantear que “de aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

A nivel global, la meta 10.2 tiene como indicador asociado el indicador 10.2.1 que es la proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosado por sexo, edad y personas con discapacidad.

A nivel regional, el grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia de Estadísticas de las Américas, ha priorizado 154 indicadores, siendo el mencionado indicador 10.2.1 uno de los priorizados por los países de la región, sin proponerse un indicador complementario (ver CEPAL, 2018).

Mientras que la palabra ‘inclusión’ aparece en total 3 veces en la Agenda, la palabra cohesión no está presente en el documento final “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

## 7. La cohesión social para África del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En el año 2016, el PNUD publicó una propuesta de medición de la cohesión social para África (PNUD, 2016). Para lo que se refiere a la definición conceptual, utilizan la siguiente:

“La cohesión social tiene dos dimensiones: por un lado, reducir las disparidades, desigualdades y la exclusión social y por otro lado, reforzar las relaciones, interacciones y lazos sociales. También involucra tolerancia y respeto por la diversidad (religiosa, étnica, de situaciones económicas, de preferencias políticas, sexuales, de género y de edad) a nivel institucional e individual”. PNUD (2016 página 7).

La propuesta de medición de cohesión social consiste en un tablero (*dashboard*) de 49 indicadores organizado en seis dimensiones (véase el cuadro 10): inclusión; pertenencia; relaciones sociales; participación; legitimidad y seguridad.

De todas las mediciones revisadas, se trata de la propuesta que más ha avanzado en el uso de **indicadores subjetivos**. En varias de las dimensiones que se analizan, se utilizan tanto indicadores subjetivos como objetivos para su medición. Es el caso de los subdimensiones inclusión económica e inclusión social, de la subdimensión sobre diversidad, de las dimensiones de participación y seguridad. En el caso de la dimensión de pertenencia, esta solamente se mide con indicadores subjetivos, como la importancia de la identidad nacional, los valores y normas compartidos, o la sensación de aceptación y pertenencia. Respecto de la dimensión de relaciones sociales, se proponen diversos indicadores subjetivos. Específicamente, en la subdimensión sobre diversidad, se plantea como indicador objetivo el porcentaje de la población nacida en el extranjero o las denuncias sobre discriminación como un complemento a los indicadores subjetivos.



**Cuadro 10**  
**Indicadores para la medición de cohesión social según el PNUD, 2016**

Dimensión	Subdimensión	Indicadores subjetivos	Indicadores objetivos
Inclusión	Económica	Percepción de igualdad económica Percepción de acceso a oportunidades económicas	Coefficiente de Gini Participación ingreso Tasas desempleo/empleo Niveles de pobreza Ingreso promedio del hogar Participación laboral femenina
	Social	Sensación que necesidades básicas están satisfechas Percepción de igualdad social Aprobación de medidas de protección social	Tasas de alfabetización Participación/logros educativos Resultados salud (esperanza de vida, mortalidad infantil, prevalencia VIH-Sida) Acceso a alimentos y agua limpia Acceso a servicios básicos (electricidad, vivienda, alcantarillado, transporte) Acceso a Internet
Pertenencia	Identidad	Fortaleza e importancia de la identidad nacional	
	Valores	Valores y normas compartidos	
	Reconocimiento	Sensación de aceptación y pertenencia	
Relaciones sociales	Redes	Fortaleza de las redes sociales Membresía organizaciones cívicas Lazos emocionales	
	Confianza	Confianza interpersonal Confianza entre grupos (étnicos, raciales, socioeconómicos, idiomáticos)	
	Diversidad	Aceptación de la diversidad (étnica, racial, socioeconómica, idiomática, género, orientación sexual, migrantes, personas con discapacidad) Aprobación valor diversidad Percepciones/experiencias sobre discriminación	Porcentaje de la población nacida en el extranjero Denuncias sobre discriminación
Participación	Política	Percepción/experiencia participación política Percepción de libertad política Aprueba/participa de protestas Participación política durante/fuera de elecciones	Abstención durante elecciones Elecciones consideradas libres y justas
Legitimidad	Confianza	Confianza en instituciones	
	Representación	Percepción de respuestas del Estado Sensación de estar representado	
Seguridad		Percepción de respuestas del Estado Sensación de estar representado	Estadísticas de crimen (registros administrativos) Informes de prensa

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD (2016).

## 8. La cohesión social para la Comisión Económica para África

La Comisión Económica para África define en su informe la cohesión social como:

“Situación en la cual un grupo de personas interactúa de tal manera que los intereses de todos los involucrados avanzan. Actúan como comunidad. Es un concepto multidimensional que incluye elementos como la confianza, la equidad, las creencias, la aceptación de la diversidad, las percepciones de justicia y respeto” (UNECA, 2016).

Se plantean 11 dimensiones para medirla y 24 indicadores. No todas las dimensiones presentan indicadores, es el caso de la dimensión sobre necesidades humanitarias y vulnerabilidad a desastres naturales.

**Cuadro 11**  
**Indicadores para la medición de cohesión social según ECA, 2016**

Dimensión	Indicadores objetivos	Indicadores subjetivos
Pobreza	Incidencia de pobreza monetaria Incidencia de pobreza multidimensional	Percepción de condiciones de vida
Conflictos, ley y orden	Muertes atribuidas a conflictos armados Índice de Estados frágiles Tasas de homicidios Población en prisión	
Necesidades humanitarias y vulnerabilidad a desastres naturales	Población con necesidades humanitarias	
Desigualdad	Coefficiente de Gini Desigualdades territoriales Índice de desigualdad de género Porcentaje de mujeres que han experimentado violencia	
Confianza		Percepción de confianza
Mercado laboral	Tasa de desempleo Tasa de desempleo de los jóvenes Informalidad	
Migración	Población refugiada	
Diferencias étnicas, religiosas y culturales	Cantidad de grupos étnicos Creencias religiosas de la población	
Presiones demográficas	Crecimiento poblacional Jóvenes (porcentaje de la población) Crecimiento de la población en áreas urbanas	
Abusos de sustancias	Consumo de alcohol en adultos	
Gobernanza		Percepción de desempeño de la gestión económica del gobierno

Fuente: Elaboración propia en base a ECA (2016).

## 9. La cohesión social para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007

Terminamos este panorama con el trabajo realizado en la CEPAL en el año 2007 sobre cohesión social. La definición es la siguiente:

“La dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007, pág. 19).

En el marco de la reflexión y definición que realizó la CEPAL hace más de diez años atrás sobre la cohesión social, también se planteó un sistema de 36 indicadores organizados en torno a tres dimensiones: brechas, institucionalidad y sentido de pertenencia. En ese momento la CEPAL indicaba que la región latinoamericana necesita contar con un sistema de indicadores y con bases de datos que permitan hacer seguimiento a la cohesión social, tal como se ha logrado en Europa, haciendo alusión a los indicadores de Laeken. La CEPAL se inspiró en el modelo europeo que medía brechas en ingresos, empleo educación y salud (como vimos al inicio) pero indicó que estos debían ser complementados por otros indicadores que rescataran la **dimensión subjetiva** de la cohesión social. Es por ello que, como se puede apreciar en el cuadro 12, se hace un uso extenso de indicadores subjetivos en las dimensiones de institucionalidad como de sentido de pertenencia.

**Cuadro 12**  
**Indicadores para la medición de cohesión social según CEPAL, 2007**

Brechas	Institucionalidad	Sentido de pertenencia
Pobreza e ingresos: Porcentaje de la población que vive en situación de pobreza Brecha de pobreza Ratio quintil 5 / quintil 1 (antes y después de transferencias monetarias) Coeficiente de Gini	Democracia: Porcentaje de personas que creen en la democracia	Multiculturalismo, tolerancia y no discriminación: Población que afirma pertenecer a un grupo discriminado
Empleo: Tasa de desempleo abierta Tasa de desempleo de larga duración Población ocupada en sectores baja productividad	Funcionamiento Estado de derecho: Tasa de victimización Confianza en la policía Temor a ser víctima de un delito	Capital social y participación: Desconfianza en las instituciones políticas y del Estado Población que declara confiar en las demás personas
Educación: Tasa neta matrícula preescolar Personas mayores de 15 años que no cursaron toda la escuela primaria Personas mayores de 20 años que no cursaron toda la escuela secundaria	Financiamiento políticas públicas: Gasto público según clasificación por funciones Ingresos tributarios por tipo de impuestos	Expectativas de futuro: Creencia que hijos vivirán mejor Población que ha pensado migrar a otro país
Salud: Tasa de mortalidad infantil Esperanza de vida al nacer Proporción de niños vacunados Proporción de partos asistidos Tasa de prevalencia VIH	Funcionamiento del mercado: Índice de Precios al Consumidor Ocupados preocupados por perder el empleo Salario medio real anual	Percepciones de desigualdad y conflicto: Proporción de personas que opinan que la distribución del ingreso en su país es injusta Percepción de captura del Estado
Consumo de bienes y servicios sociales: Uso fuentes mejoradas de agua potable Uso de instalaciones mejoradas de saneamiento Prevalencia desnutrición		
Protección social: Ocupados que aportan a un sistema previsional Ocupados afiliados a un sistema previsional		

Fuente: elaboración propia en base a la base de datos sobre cohesión social de la CEPAL, véase [en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

## 10. Reflexiones finales

¿Cuáles son los indicadores correctos para medir la cohesión social y qué hay que mirar ahora que quizás antes no mirábamos? ¿Qué debemos medir mejor? Esas preguntas son centrales, y le hacen eco a lo planteado por Fernando Filgueira en este seminario.

Por ejemplo, en el caso de América Latina el tema de la desigualdad de ingresos es un tema muy importante, ¿es posible que el coeficiente de Gini u otro indicador de desigualdad de ingresos, que se está escogiendo, esté midiendo mal el fenómeno? Si es así entonces, se deberían considerar nuevas mediciones que han sido propuestas en la línea de los trabajos de Thomas Piketty y utilizar los registros administrativos para mejorar la medición de la desigualdad de ingresos incorporando la medición de los más altos ingresos (top 1%).

Además, el marco de medición, que incluye las dimensiones, los indicadores, la desagregación que son necesarias para no dejar a nadie atrás, debería pasar por un proceso de discusión y de validación. Las preguntas que debemos plantearnos son: ¿qué indicadores debemos usar? ¿Estos indicadores deberían ser de medios o de resultados, objetivos o subjetivos, cuantitativos o cualitativos (no solamente en el caso de educación)? En la definición de este marco, también es muy importante revisar todas las fuentes de información disponibles: las encuestas de hogares, los registros administrativos, las encuestas de opinión que puedan cubrir los indicadores subjetivos y, finalmente, cabe preguntarse qué posibilidades nos brinda el Big Data.

## Bibliografía

- Alkire, S. y otros (2015), *Multidimensional poverty measurement and analysis*, Oxford University Press, USA.
- Atkinson, T. y otros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion* (Google-Books-ID: FX5iDnrgTg4C), Nueva York, OUP Oxford, marzo.
- Banco Mundial (2012), «Informe sobre el desarrollo mundial 2013», *Panorama general: Empleo*, Washington DC, Banco Mundial, p. 64.
- Cecchini, S. & Azócar, I. (2007), *Indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales*, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2018), «Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.», Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas, 2 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), «Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe» (LC/G.2335/REV.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas, mayo.
- Comisión Económica para África (2016), «Social Cohesion in Eastern Africa», Addis Ababa, Ethiopia, Comisión Económica para África, Oficina Subregional para el Este de Africa, p. 1-62.
- Comisión Europea (2010), «Algorithms to Compute Social Inclusion Indicators based on EU-SILC and Adopted under the Open Method of Coordination (OMC)» (Doc. LC-ILC/39/09/EN-rev.1.), Working Group meeting "Statistics on Living Conditions".
- CONEVAL (2014), «Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México», Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p. 140.
- Consejo Europeo (2004), «A new strategy for social cohesion, European Committee for Social Cohesion».
- Cumbre Consejo Europeo de Lisboa (2000), «Consejo europeo de Lisboa: Conclusiones de la Presidencia», marzo.
- Easterly, W., Ritzen, J. & Woolcock, M. (2006), «Social cohesion, institutions, and growth», *Economics & Politics*, vol. 18, No. 2.
- Hopenhayn, M. (2007), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Documentos de Proyectos, Santiago de Chile, CEPAL, 1 de febrero.
- OCDE (2011), *Perspectives on global development 2012: Social cohesion in a shifting world*, Perspectives on Global Development, Paris, OECD.
- Ottone, E. & Sojo, A. (2007), «Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe» (Símbolo ONU:LC/G.2335/REV.1), mayo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017), «Towards a measurement of Social Cohesion for Africa», *Governance, Peace and Security (GPS) Data*, Addis Ababa, Ethiopia, Institute for Justice and Reconciliation, United Nations Development Programme, p. 1-58.
- Sen, A. (1999), «Development as Freedom», *Oxford University Press*.
- Unión Europea (2015), «Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion», Belgium.

## **C. La medición de la pobreza y la inclusión social en el contexto político de la Unión Europea**

*Rudi Van Dam*<sup>48</sup>

Esta contribución se organiza de la siguiente manera. Primero, se aborda el contexto legal y político de la Unión Europea, el cual es importante para comprender el tema de la medición de la pobreza y la exclusión social. En segundo lugar, se muestra la manera en que la pobreza se concibe y mide en la Unión Europea. En tercer lugar, se presenta la información utilizada para esta medición. Finalmente, se concluye con un breve análisis relativo al uso de estos indicadores en el proceso de diseño de políticas.

### **1. El contexto legal y político de la Unión Europea**

Con respecto al contexto legal y político de las políticas sociales y su monitoreo en la Unión Europea, es importante tener presente que la Unión Europea (UE) es una entidad supranacional cuyos estados miembros han delegado diversas competencias a las instituciones europeas. Sin embargo, en el ámbito de la política social, la mayoría de tales competencias se mantienen en el nivel nacional, bajo el principio de subsidiariedad, lo que significa que la política social sigue siendo en esencia una prerrogativa de los Estados miembros. No obstante, los Estados miembros de la UE han reconocido la necesidad de coordinar sus políticas sociales. Lo anterior debido a que el contexto económico, por ejemplo, el mercado interno y la unión económica y monetaria, interactúan con las políticas sociales. También, la UE es más que una entidad económica y busca mejorar el bienestar de sus ciudadanos. En ese marco, los Estados miembros también acordaron políticamente objetivos sociales comunes, contexto en el que la UE ha desarrollado un proceso de gobernanza que integra las políticas fiscales, económicas, laborales y sociales, lo que requiere el desarrollo de un marco de monitoreo en materia social.

### **2. La medición de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea**

¿Cómo se percibe y mide la pobreza y la exclusión social en la UE? Desde hace mucho tiempo existe una definición aceptada de la pobreza. En 1973, el Consejo Europeo definió la pobreza de la manera siguiente:

“Se considera que las personas viven en pobreza si su ingreso y recursos son tales que les imposibilitan tener un estándar de vida considerado aceptable por la sociedad en la que viven” (Consejo Europeo, 1973).

Desde entonces, esta definición ha guiado la manera en que la pobreza y la exclusión son concebidas dentro de la UE. Es importante subrayar que se considera al ingreso en relación con los estándares de vida del país donde vive una persona. Por tanto, puede diferir entre los distintos Estados miembros, con lo que la pobreza en la UE se concibe como pobreza relativa.

---

<sup>48</sup> Presidente del Sub-grupo de Indicadores del Comité sobre Protección Social, Comisión Europea.

Si bien durante los años 80 y 90 la UE financiaba proyectos y la recolección de datos para medir la pobreza, no fue sino hasta los años 2000 que se adoptó un conjunto de objetivos sociales en los ámbitos de la exclusión social, las pensiones, la salud y el cuidado de largo plazo, a través de la llamada Estrategia de Lisboa. En ese momento también los Estados miembros de la UE, junto con la Comisión Europea establecieron un marco de monitoreo y acordaron una definición operativa de la pobreza. En aquella ocasión la pobreza fue definida como el número o el porcentaje de personas viviendo en un hogar cuyo ingreso está por debajo de una línea de pobreza. Este indicador se llamó "tasa de riesgo de pobreza" o "*at risk of poverty rate*" (AROP, por sus siglas en inglés). Esta línea de pobreza se fijó en el 60% del ingreso mediano promedio disponible del hogar, con una equivalencia de:

- 1 para el primer adulto
- 0,5 para cualquier otro adulto
- 0,3 para cada niño menor de 14 años

En el contexto de la estrategia que siguió a la Estrategia de Lisboa, es decir, la estrategia Europa 2020 de 2010, los Estados miembros acordaron una serie de objetivos a ser alcanzados en 2020. Junto con varias metas sobre desempleo, una meta en materia educativa, de emisión de gases de efecto invernadero y de inversión en investigación y desarrollo, se adoptó una meta de reducción de la pobreza y la exclusión social. Con el fin de permitir que las distintas opciones de política de los Estados miembros contribuyeran a alcanzar esa meta de pobreza, esta se basó en la combinación de tres indicadores:

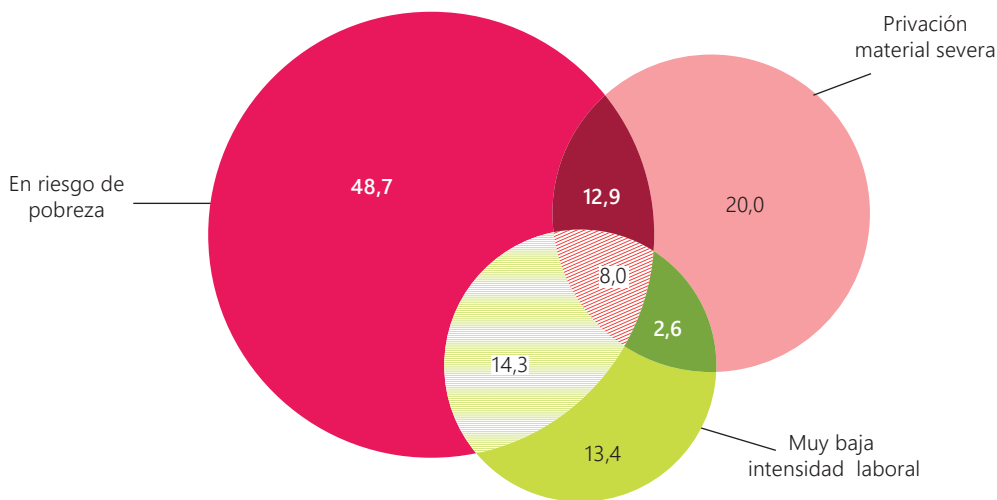
- **Tasa de riesgo de pobreza (AROP):** número de personas que viven en un hogar con ingresos inferiores a la línea definida arriba.
- **Hogares (cuasi) desempleados:** número de personas que viven en un hogar en el que los miembros adultos trabajan menos de 20% del tiempo potencial de trabajo.
- **Privación material severa:** número de personas que viven en un hogar que no puede alcanzar al menos 4 de los siguientes 9 bienes o actividades: pagar una renta/ hipoteca/ gastos comunes, mantener calefaccionada la vivienda de manera adecuada, consumir carne y proteínas de manera regular, ir de vacaciones, adquirir una televisión, adquirir una lavadora de ropa, un automóvil o un teléfono.

La meta acordada consistió en reducir en 20 millones el número de personas en la UE que estaban en riesgo de pobreza y/o vivían en hogares (cuasi) desempleados y/o en hogares con privaciones materiales severas, teniendo como nivel inicial 120 millones al comienzo de la estrategia. Esto equivalía a una reducción de aproximadamente 17%.

Junto a este objetivo a nivel de la UE, se esperaba que los Estados miembros establecieran metas nacionales significativas para cada contexto nacional. Para fijar tales metas, los Estados miembros tuvieron la libertad de escoger los indicadores para medir sus metas, especificando cómo estas se relacionaban con las metas del nivel europeo.

El gráfico 50 muestra que a nivel de la UE la mayoría de las personas en situación de pobreza o exclusión social son pobres por ingresos, seguidos por personas que viven en hogares con privaciones severas. Las personas viviendo en hogares (cuasi) desempleados son el grupo más pequeño. En 2011, año que corresponde al gráfico, 8 millones de personas vivían en hogares (cuasi) desempleados con un ingreso inferior a la línea de pobreza y también con privaciones severas. Sin embargo, el peso relativo de estos indicadores para definir a la población en riesgo de pobreza o exclusión social puede variar de manera significativa entre los Estados miembros, dependiendo de su situación económica, el funcionamiento de su mercado laboral, la distribución del ingreso y de la eficiencia de su protección social.

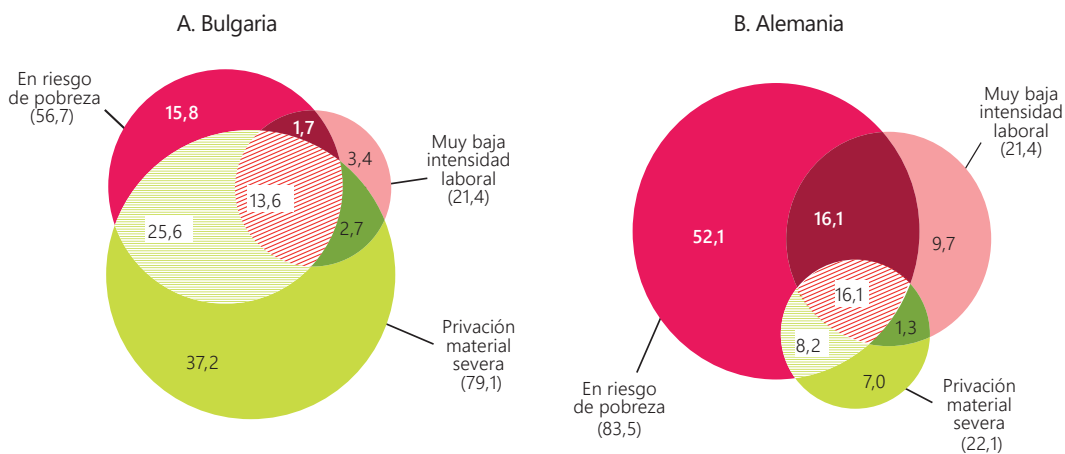
**Gráfico 50**  
**Unión Europea (27 países): personas en riesgo de pobreza o exclusión social, 2011**  
*(En millones de personas)*



Fuente: Eurostat-EU-SILC EU (2011).

El gráfico 51A y 51B muestra dos situaciones distintas. En Bulgaria (véase el gráfico 51A), el mayor grupo en pobreza o exclusión social corresponde a los hogares con privaciones materiales severas, mientras que en Alemania (véase el gráfico 51B), la mayoría es pobre por ingresos. Este ejemplo muestra cómo la situación varía entre los Estados miembros. Aunque hay críticas a la manera de concebir la pobreza y la exclusión social, esta permite mostrar situaciones diferentes en los Estados miembros, así como distintos enfoques de política para combatir la pobreza y la exclusión social. Esto fue importante para alcanzar un acuerdo político y para que se aceptara una meta que revelara un compromiso claro y visible por parte de los responsables políticos.

**Gráfico 51**  
**Situaciones diferentes en los Estados miembros con respecto a la pobreza y/o exclusión social**  
*(En porcentajes)*

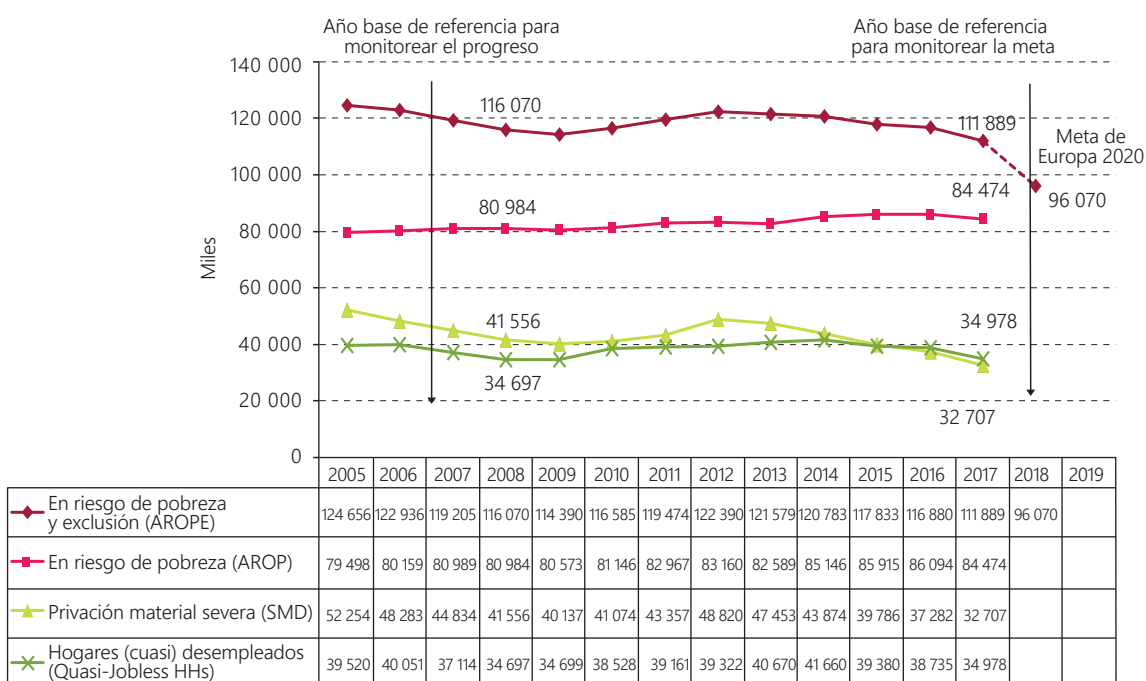


Fuente: Comité de Protección Social. Informe anual 2018.

### 3. Evaluando el avance hacia la meta

En relación con el progreso alcanzado hacia las metas, 2010 fue un momento poco propicio para fijar una meta debido a la crisis financiera y económica. Puede apreciarse en el gráfico 52 que el número total de personas en riesgo de pobreza o exclusión social más bien aumentó en lugar de decrecer, cuando menos en un principio. Sin embargo, con mejores condiciones económicas y laborales ese porcentaje comenzó a descender a partir de 2013, primero lentamente y, de acuerdo a las cifras más recientes, de manera más acelerada. Para 2017 la cifra total estaba por debajo del nivel registrado al inicio de la estrategia, es decir, en comparación a 2008 que era el año con la información más reciente en 2010, cuando esta fue adoptada.

**Gráfico 52**  
Tendencias del monitor de desempeño de la protección social



Fuente: Comité de Protección Social. Informe anual 2018.

También es importante notar que hay diferencias en la evolución de los tres indicadores constitutivos. La caída observada en el número total se debe, primero, a la disminución en el número de personas con privaciones materiales severas y, en menor medida, al número menor de personas en hogares con (cuasi) desempleo, mientras que la pobreza por ingresos muestra sólo una modesta caída en las cifras más recientes, tras sucesivos aumentos previos. Es muy importante considerar esta diversidad para el diseño de políticas, pues apuntan a diferentes prioridades de política.

### 4. Discutiendo la información, los indicadores y las herramientas de monitoreo

Para tener indicadores se requieren datos. En 2000, mientras se acordaban objetivos sociales comunes, también hubo un acuerdo en cuanto a la recolección de información. Esto dio lugar al establecimiento del *EU Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), un instrumento que se ha vuelto la fuente principal de información comparable en materia de ingresos y condiciones de vida dentro de la UE. Este instrumento es manejado por los institutos nacionales de estadísticas y



es coordinado por Eurostat, la oficina de estadísticas de la UE. El cuadro 13 muestra cómo varía el tamaño de las muestras entre los distintos Estados miembros desde 3000 hasta 8000 hogares, con un total aproximado de 130,000 hogares para el conjunto de la UE<sup>49</sup>.

**Cuadro 13**  
**Tamaño mínimo de muestras para cada Estado miembro**

Estados miembros de la Unión Europea	Hogares		Personas entrevistadas de 16 años y más	
	Transversal	Longitudinal	Transversal	Longitudinal
Alemania	8 250	6 000	14 500	10 500
Austria	4 500	3 250	8 750	6 250
Bélgica	4 750	3 500	8 750	6 500
Bulgaria	4 500	3 500	10 000	7 500
Chipre	3 250	2 500	7 500	5 500
Dinamarca	4 250	3 250	7 250	5 500
Estonia	3 500	2 750	7 750	5 750
Eslovenia	3 750	2 750	9 000	6 750
Eslovaquia	4 250	3 250	11 000	8 250
España	6 500	5 000	16 000	12 250
Finlandia	4 000	3 000	6 750	5 000
Francia	7 250	5 500	13 500	10 250
Grecia	4 750	3 500	10 000	7 250
Hungría	4 750	3 500	10 250	7 750
Irlanda	3 750	2 750	8 000	6 000
Italia	7 250	5 500	15 500	11 750
Letonia	3 750	2 750	7 650	5 600
Lituania	4 000	3 000	9 000	6 750
Luxemburgo	3 250	2 500	6 500	5 000
Malta	3 000	2 250	7 000	5 250
Países Bajos	5 000	3 750	8 750	6 500
Polonia	6 000	4 500	15 000	11 250
Portugal	4 500	3 250	10 500	7 500
Reino Unido	7 500	5 750	13 750	10 500
Chequia	4 750	3 500	10 000	7 500
Rumania	5 250	4 000	12 750	9 500
Suecia	4 500	3 500	7 500	5 750
Total	130 750	98 250	272 900	203850

Fuente: Eurostat.

Aunque el presente texto analiza las metas relacionadas con la pobreza y la exclusión social, hay un conjunto más amplio de indicadores que han sido acordados por los Estados miembros para monitorear la situación social, los que se encuentran en el Portafolio de Indicadores Sociales de la UE. Debe subrayarse que estos indicadores no son una colección de estadísticas, sino que han sido aceptados por los Estados miembros y la Comisión Europea. Vale la pena mencionar dos características de este grupo de indicadores.

Primero, mientras la situación social de los Estados miembros y sus avances son evaluados por estos indicadores, hay requerimientos con respecto a la calidad de estos indicadores. Por tanto, desde el inicio también se acordaron diversos criterios de calidad.

- Un indicador debe capturar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada.

<sup>49</sup> Para mayor detalle ver [en línea]: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>.

- Un indicador debe ser robusto y estadísticamente validado.
- Un indicador debe proveer suficiente comparabilidad entre países, usando dentro de lo posible definiciones y estándares de recolección de datos internacionalmente aceptados.
- Un indicador debe construirse sobre datos disponibles, y ser susceptible de ser revisado periódicamente.
- Un indicador debe ser sensible a las intervenciones de política, sin estar sujeto a la manipulación.
- Un conjunto de indicadores debe ser equilibrado entre sus diferentes dimensiones.

Acordar un conjunto de indicadores en un contexto político requiere flexibilidad de parte de los Estados miembros. No todos los indicadores tendrán siempre la misma calidad en todos los Estados miembros, y algunos indicadores pueden no haber adquirido aún la calidad requerida, al tiempo que son considerados como piezas esenciales de información dentro de un marco de monitoreo. Por tanto, también debe acordarse un marco de etiquetado de los indicadores. Esto indica cómo debe usarse cada indicador. Por ejemplo, ¿es adecuado llevar a cabo un análisis comparado o no?, ¿es útil o posible ver la evolución de un indicador únicamente dentro de un Estado miembro? Así, el marco de etiquetado de los indicadores consiste en la siguiente clasificación:

- Indicadores comúnmente aceptados en la Unión Europea (UE): contribuyen al análisis comparado del progreso de los Estados miembros con respecto a los objetivos relativos a la protección y la inclusión social. Estos indicadores pueden referir a resultados sociales finales, intermedios o de salida.
- Indicadores comúnmente aceptados a nivel nacional (NAT): se basan en supuestos y definiciones frecuentemente aceptados que proporcionan información clave con relación a ciertos objetivos, aunque no permiten una comparación directa entre países, o no necesariamente tienen una clara interpretación normativa. Estos indicadores están especialmente ajustados para medir la escala y naturaleza de intervenciones de política. Deberían interpretarse junto con otra información de contexto relevante (definición exacta, supuestos, representatividad).
- Información de contexto: cada portafolio de indicadores deberá evaluarse a la luz de información de contexto, referirse al pasado y, cuando sea relevante, a tendencias futuras. La información de contexto es indicativa y deja espacio para otra información de contexto que sería más relevante para enmarcar y comprender mejor el contexto nacional.

Aquellos indicadores comúnmente aceptados en la UE aptos para la comparación entre Estados miembros son considerados de forma separada a los indicadores frecuentemente aceptados a nivel nacional, pues estos son idóneos sólo para monitorear la situación dentro de un país. La información de contexto que no está directamente vinculada al tema de política pública siendo monitoreado pero que provee información sobre el contexto más amplio en que estos indicadores van a ser interpretados, también se considera de manera individual.

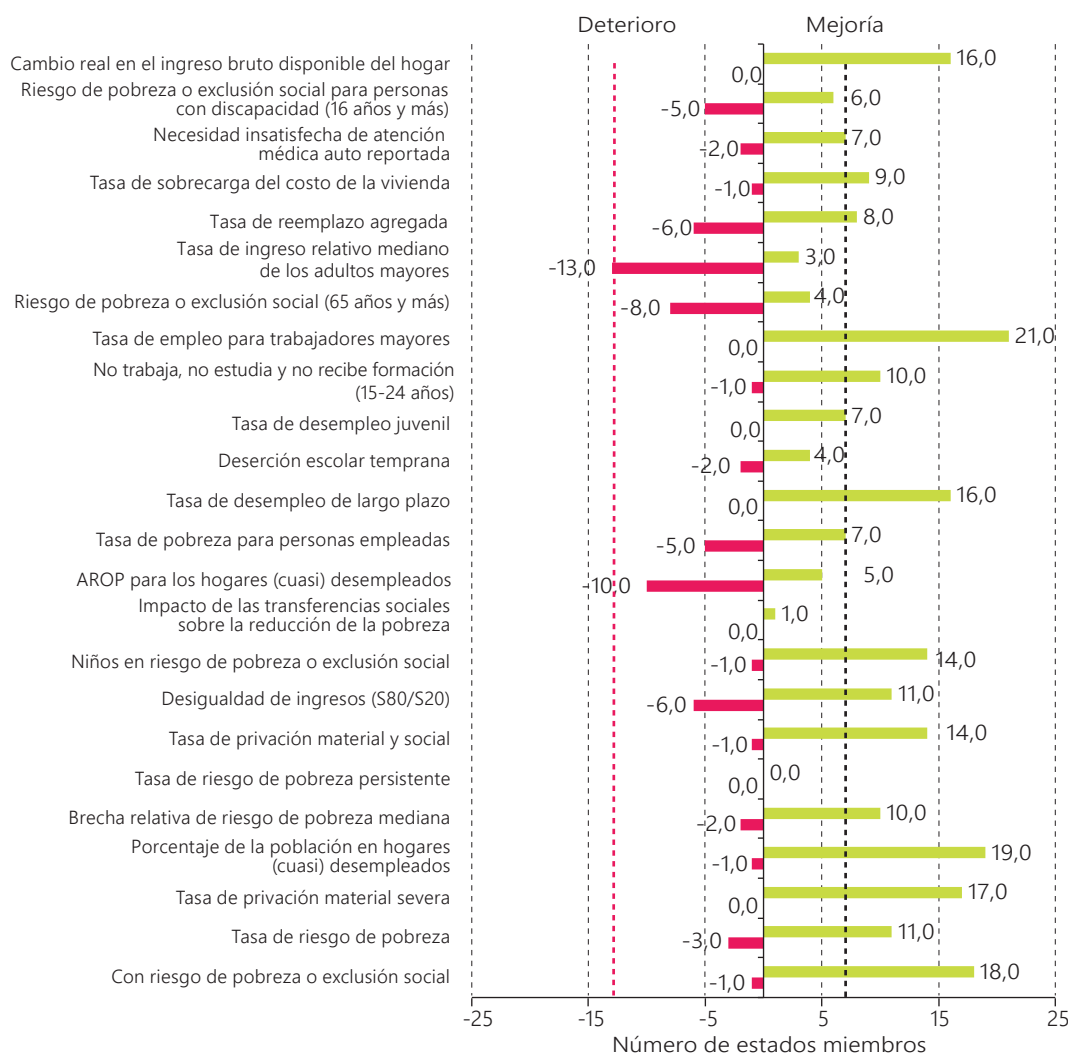
En segundo lugar, junto con la clasificación, también se distingue entre indicadores primarios y secundarios. Los indicadores primarios son los indicadores principales que capturan el fenómeno que se busca medir con mayor precisión. Los indicadores secundarios funcionan como soporte a los indicadores primarios ofreciendo una perspectiva complementaria. Así, hay cierta flexibilidad en cuanto a la integración de los indicadores en un marco de monitoreo y para darles un lugar en esta clasificación bidimensional (indicadores UE/NAT o primarios/secundarios). Esto permite cierta flexibilidad e ilustra la manera en que los indicadores pueden ser utilizados en el análisis de monitoreo. Este marco ha probado ser muy útil para integrar y acordar los indicadores a ser incluidos en el marco de monitoreo.

Con el fin de evaluar y comunicar los mensajes principales asociados a los indicadores orientados a los responsables políticos se desarrollaron herramientas específicas de monitoreo. El

Monitor de Desempeño de la Protección Social es un buen ejemplo de ello. Consiste en un tablero de alrededor de 20 indicadores sociales clave que provienen de una lista más amplia y que muestra para qué indicadores se ha registrado una evolución positiva o negativa<sup>50</sup>.

Con base en este tablero de indicadores sociales, se cuenta el número de países con tendencia negativa o positiva en un indicador, mostrando así las tendencias dentro del conjunto de la UE (véase el gráfico 53). Por tanto, se trata de una herramienta útil para comunicar y hacer visibles los principales mensajes derivados de los indicadores. También ha probado ser una herramienta poderosa para darle visibilidad a las grandes tendencias sociales dentro de los debates de política.

**Gráfico 53**  
**Tendencias del Monitor de Desempeño de la Protección Social**



Fuente: Comité de Protección Social. Informe anual 2018.

Finalmente, esta información es utilizada para la gobernanza de la UE para fines de aprendizaje mutuo, para evaluar el progreso logrado hacia los objetivos comunes que los Estados miembros han establecido, y para emitir recomendaciones basadas en evidencia desde el nivel de la UE hacia los Estados miembros.

<sup>50</sup> Para consultar los instrumentos de monitoreo contenidos en el tablero del Monitor de Desempeño de la Protección Social, ver el Informe 2018 del Comité de Protección Social.

## 5. Conclusiones

La medición de la pobreza y la exclusión social en la UE se ha desarrollado considerablemente en las últimas dos décadas. Antes del lanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2000, sólo algunos Estados miembros habían desarrollado instrumentos para monitorear la pobreza y la exclusión social. En varios otros países esta actividad la llevaban a cabo centros de investigación y en casi ningún caso estos indicadores tenían un papel en el desarrollo de políticas. Esto ha cambiado gradual pero significativamente a partir de la Estrategia de Lisboa, e incluso más a partir de la Estrategia Europa 2020. Ahora todos los países de la UE producen indicadores anuales sobre pobreza y exclusión social, consolidándose como herramientas a nivel de la UE y de los Estados miembros. Además, han sido crecientemente integrados en el diseño y evaluación de las políticas a nivel de la UE y, en diversos grados, en los Estados miembros.

El análisis en profundidad de los factores que han contribuido a este proceso rebasa el alcance de esta contribución. Sólo se abordarán brevemente algunos de los más evidentes. Primero y, ante todo, el papel de ciertos promotores a nivel político y de los expertos ha sido crucial. Los expertos han sido capaces de demostrar la relevancia y calidad de indicadores clave a los responsables del diseño de políticas. A su vez, estos últimos han defendido la inclusión de estos indicadores en el proceso de elaboración de políticas. Los expertos de nueva cuenta han ofrecido un apoyo sostenido a lo largo de este mismo proceso con el fin de promover los indicadores, mejorarlos y complementarlos cuando ello ha sido necesario.

Por supuesto, también ha sido crucial contar con información comparable y de buena calidad. El objetivo de tener indicadores sociales a nivel de la UE ha sido la coordinación de políticas con base en la evaluación del desempeño de los Estados miembros, la identificación de buenas prácticas, procesos de aprendizaje mutuo y la emisión de recomendaciones. Disponer de información confiable es un prerrequisito para esto. La información de EU-SILC ha demostrado que genera resultados confiables, por lo que los Estados miembros confían en los indicadores provenientes de esta fuente.

El papel del marco de calidad de los indicadores sociales de la UE tampoco debe subestimarse. La asignación de etiquetas (UE, primarios, etc.) a los indicadores ha guiado su uso en los procesos de diseño de políticas, ha ayudado a consolidar la confianza en cuanto su uso, y ha facilitado la adopción de un conjunto más amplio de indicadores que abarcan dimensiones clave de la pobreza y la exclusión social.

Tras aproximadamente 20 años de haber iniciado este proceso, y 15 años después del comienzo de la producción de información por parte de EU-SILC, el papel de los indicadores de la UE sobre la pobreza y la exclusión social sigue incrementándose, apoyado por importantes iniciativas de política que buscan reequilibrar los objetivos económicos y sociales en el proceso de elaboración de políticas dentro de la UE. El trabajo sobre los indicadores también continúa generando mejoras a nivel de la información y de los propios indicadores. Además, surgen nuevos desafíos. Al aumentar el interés en los indicadores sociales, la demanda por indicadores adicionales también crece, en especial para grupos específicos de población o para nuevos temas y ámbitos de política.

## Bibliografía

- Comisión Europea (2019), «Database - Eurostat», [en línea] <<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2018), «Social Protection Committee Annual Report 2018: Review of The Social Protection Performance Monitor and Developments in Social Protection Policies», Bruselas, Comisión Europea.
- \_\_\_\_\_(1973), «Social action programme 1973», *Bulletin of the European Communities*, No. Supplement 2/74 (Resolution of the Council of 21 January 1974 concerning a social action programme), Comisión Europea, p. 32, octubre.
- Eurostat (2018), «European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)», [en línea] <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>>.

## IV. Migración, inclusión y cohesión social

### A. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: ¿hacia dónde vamos?

*Jorge Martínez*<sup>51</sup>

Se presenta una descripción preliminar del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, aludiendo a sus antecedentes, alcances, objetivos y contenidos. Se destaca que este instrumento del *soft law* de las Naciones Unidas es parte de un proceso de afirmación de la migración en la escala global y que, a pesar de los pocos análisis a que ha dado lugar a la fecha, de la indefinición de la tríada que plantea y la falta de implementación después de su ratificación en 2018, nada parece interponerse para prestarle atención a sus posibilidades, propuestas y definiciones acerca de la gobernanza de la migración contemporánea.

#### 1. Una iniciativa de *soft law*

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue ratificado por 164 Estados miembros de las Naciones Unidas en diciembre de 2018, luego de un año de consultas (2017) y otro de negociaciones (2018).

El Pacto es un instrumento del llamado *soft law* y constituye la cristalización de múltiples iniciativas que han tenido lugar durante varias décadas en el ámbito de las Naciones Unidas, las que se remontan al menos a la aprobación de la Convención Internacional para los Trabajadores Migrantes y sus Familias en 1990, que entró en vigor trece años después, y al Programa de Acción de El Cairo aprobado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en 1994.

Puede decirse, por lo tanto, que existe, en el mundo y en América Latina, una arquitectura monumental a favor de la migración internacional y la protección de las y los migrantes, no en su contra (Martínez Pizarro, 2017), si bien la realidad es contrastante, ya que muchas personas migrantes y familias enteras enfrentan cotidianamente situaciones de riesgos, fobias y discriminaciones de todo tipo y hasta

<sup>51</sup> Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, CEPAL.

parece que se han exacerbado, mientras que persisten o se refuerzan visiones centradas en el control migratorio, en lo que constituye una de las tensiones globales más preocupantes en la actualidad.

Son escasas las descripciones, exámenes, cuestionamientos y propuestas acerca de este Pacto en su primer año de ejecución, lo que hace difícil confrontar a sus defensores con sus detractores, más allá de los países que no lo ratificaron. La retórica dominó las alusiones públicas en el primer semestre de 2019, lo que puede clasificarse en las siguientes posturas:

- Quienes, desde su formulación, vienen manifestando que se trata de una hoja de ruta para abordar los desafíos de la migración de cara al siglo XXI;
- quienes abiertamente lo desprecian por considerarlo un instrumento disuasivo y problematizador de la migración, elaborado con terminologías del norte global al servicio de sus intereses; y
- quienes lo califican (“acusan”) de constituir un pacto a favor de la migración y en consecuencia lo responsabilizan de fomentar la migración irregular y la violación de la soberanía nacional.

Lo primero que viene al caso es reiterar el carácter no vinculante del pacto mundial, y este atributo puede ser descrito como una fortaleza porque proporciona una flexibilidad respecto de qué acciones y qué objetivos pueden ser implementados según el interés de cada país. Las iniciativas de esta naturaleza impulsan acuerdos y cierto tipo de compromisos entre los países, promueven la participación de la sociedad civil y son objeto de exámenes críticos reformuladores de sus contenidos.

Lo segundo que hay que destacar es que los contenidos del pacto mundial se relacionan con un proceso que guarda directa relación con la resolución del Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de 2013 (Martínez Pizarro, 2015), con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) y, especialmente, con la *Declaración de Nueva York sobre Migrantes y Refugiados del año 2016*. En esta última es que los países se comprometen, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, a elaborar dos pactos, uno sobre refugiados y otro sobre migración (ONU, 2016). A pesar de que esta división puede no ser clara en la actualidad, existen entonces dos pactos diferenciados en razón de sus propósitos y poblaciones objetivo. En América Latina la distinción puede volverse difusa si se reconoce el crecimiento de las migraciones mixtas, como lo ilustra el escenario en el norte de Centroamérica, en Haití y en la migración venezolana, pero es claro que las definiciones del estatus de refugiado y las de migrante no son asimilables en el derecho internacional<sup>52</sup>.

Lo tercero es que el proceso muestra que, por un lado, hay una manifiesta preocupación por la situación migratoria vigente, que intenta reflejar una posición objetiva centrada en la necesidad de la protección de las personas migrantes, pero en la que se da cabida a diversos intereses en juego representados esencialmente por las temáticas de la soberanía. Esto es lo que explica el contenido político de la “oferta” del pacto mundial para entregar elementos destinados a la gobernanza de las migraciones contemporáneas, en un contexto que busca garantizar una *migración segura, ordenada y regular*. Como la gobernanza es un tema altamente complejo (cabría preguntarse qué lugar ocupan las remesas en ella) y que no solo incluye la cooperación internacional y los acuerdos de todo tipo, es claro que los intereses en juego confrontan un énfasis diferente según si la mirada de la situación vigente proviene del Norte o del Sur Global e, incluso, dentro de este último.

Se puede decir, como una primera aproximación de balance, que el pacto mundial da cuenta de una plena transición de gobernanza migratoria, la que no se desarrollará en el corto plazo, sino que probablemente tomará un largo tiempo y desplegará su implementación en las escalas regionales y globales en medio de tensiones como las indicadas. En esto se requiere identificar objetivos urgentes de lograr y otros que deberán implementarse progresivamente.

<sup>52</sup> El Pacto Mundial sobre los Refugiados tampoco es vinculante. Sus objetivos son: i) aliviar las presiones sobre los países de acogida; ii) promover la autosuficiencia de los refugiados; iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad. El pacto mundial tratará de lograr esos cuatro objetivos interrelacionados e interdependientes mediante la movilización de la voluntad política, la ampliación de la base de apoyo y acuerdos entre los Estados y otras partes interesadas pertinentes con miras a facilitar contribuciones más equitativas, sostenidas y previsibles. Véase [en línea] (<https://acnur.org/5c782d124>).

## 2. ¿Segura, ordenada y regular?

Sin duda, desde el punto de vista académico, para muchos interesados y para la sociedad civil, la tríada *segura, ordenada y regular* es un injerto extraño, alejado de conceptos propios del campo de la investigación sobre migración, y resulta hasta un llamado a la obediencia.

Es importante destacar que hay abono para quienes han hecho cuestionamientos a esta iniciativa, señalando que el pacto mundial y su tríada harían ver que la migración es en gran medida irregular por lo cual es un problema que hay que controlar justificando las restricciones y el control (Ramírez y otros, 2019), así como las detenciones y con ello las fobias, discriminaciones y violaciones a los derechos humanos.

La cuestión de la migración segura, ordenada y regular está lejos de ser conceptualmente articulada y asimilable a algún cuerpo teórico de las migraciones. En realidad, no se ha definido suficientemente, a pesar de que en los 23 objetivos del pacto mundial se pueden encontrar varias acepciones que le dan sentido.

En América Latina y el Caribe hay tres países que no ratificaron el pacto mundial, aunque, sin embargo, sus autoridades afirman con frecuencia que les interesa que un proceso migratorio sea seguro, ordenado y regular, habiendo aceptado además las metas de migración en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta contradicción podría estar dando cuenta de la transición de gobernanza migratoria que se está atravesando a nivel global.

Es necesario insistir que el pacto mundial, a pesar de considerarse un hito histórico, no es un instrumento vinculante. Es más bien un marco de acción basado en la mencionada Declaración de Nueva York, que parte por recordar dos premisas antiguas: por un lado, que no hay ningún Estado que pueda asumir por sí solo los desafíos asociados a los refugiados y a la migración y, por otro, que los Estados han ido asumiendo compromisos y obligaciones respecto al derecho internacional en lo que concierne a su propia sociedad.

En las reuniones previas a la firma del pacto mundial, varios Estados reconocieron que este es un instrumento que no tiene precedentes en el ámbito de procesos sociales globales, como es el caso de la migración. Se consideró a la migración como un asunto positivo, permanentemente amenazado por distintas fuerzas, entre ellas, la falta de conocimiento. De ahí que el tema de la evidencia (la falta de ella) apareciera en reiteradas ocasiones durante las negociaciones. Para algunos países la evidencia mostraba lo inaceptable que es tener personas en situación irregular, lo preocupante que es el retorno de la apatridia, mientras que, para otros, confirmaba la necesidad de conocer tendencias de flujos de migrantes en distintas regiones y, sobre todo, en su relación con el desarrollo sostenible.

## 3. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y Agenda 2030

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el 19 de septiembre de 2016, durante la Primera Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes, es el instrumento político central del proceso de creación de los dos pactos.

Esta declaración estableció una serie de compromisos de los Estados miembros de las Naciones Unidas en materia de migración internacional y refugio.

Aun cuando no es vinculante para los países adherentes, dado su carácter de declaración representa evidentemente la instalación de la necesidad de avances en la normativa internacional para garantizar los derechos de los migrantes y profundizar las metas de migración internacional abordadas en la Agenda 2030.

En la sección de compromisos, tanto con los refugiados como con los migrantes, en el párrafo 22, los países se comprometen a adoptar un enfoque integral centrado en las personas y utilizando una perspectiva de género, garantizando los derechos humanos de los migrantes (ONU, 2016, p. 6). Procuraremos dedicar atención al pacto migratorio.

En el párrafo 55, la declaración hace referencia a los resultados de los dos primeros Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrados en 2017 y 2013, reconociéndolos como importantes instancias de diálogo. Este reconocimiento va en la línea de las medidas prioritarias 71 y 75. Asimismo, la declaración menciona directamente la creación de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, indicando que la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo será la base para el pacto de gobernanza migratoria (ONU, 2016, pág. 26).

Respecto a los precedentes más directos y en línea con la noción de desarrollo sostenible, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a diferencia de otras agendas globales de desarrollo, incorpora metas específicas asociadas con la migración, entre ellas la meta 10.7, de facilitar la migración, que sigue más o menos el mismo lenguaje y contenidos del pacto, con el agregado de la propuesta de políticas *migratorias planificadas y bien gestionadas*. Seis de los 17 ODS establecen metas directamente relacionadas con la migración internacional. Tres de estas (metas 5.2, 8.7 y 16.2), fijan como objetivo para 2030 el poner fin con la trata y tráfico de personas, mientras que otras metas buscan garantizar los derechos laborales de los migrantes en los países de destino (8.8), la reducción de los costos de transacción de las remesas (10.c), la disponibilidad de becas para estudiar en el extranjero (4.b), la retención de los trabajadores de la salud en los países en desarrollo (3.c), y proporcionar acceso a identificación legal y registro de nacimiento (16.9).

En síntesis, la visión desde las Naciones Unidas es claramente afirmativa respecto de la migración internacional y se funda en la protección de los derechos humanos.

**Cuadro 14**

**Metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible relacionados con la migración internacional**

ODS	Meta asociada a la migración internacional
	<b>3.c</b> - Aumentar la capacitación y la retención del personal de salud en los países en desarrollo.
	<b>4.b</b> - Aumentar el número de becas disponibles para estudiar en el extranjero.
	<b>5.2 /8.7/16.2-</b> Erradicar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
	<b>8.8</b> - Proteger los derechos laborales de las y los trabajadores migrantes.
	<b>10.7</b> - Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. <b>10.c</b> - Reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes.
	<b>16.9</b> - Proporcionar acceso a identidad jurídica, en particular mediante el registro de nacimientos.
	<b>17.18</b> – Aumentar la disponibilidad de datos desglosados por condición migratoria.

Fuente: Elaboración propia.

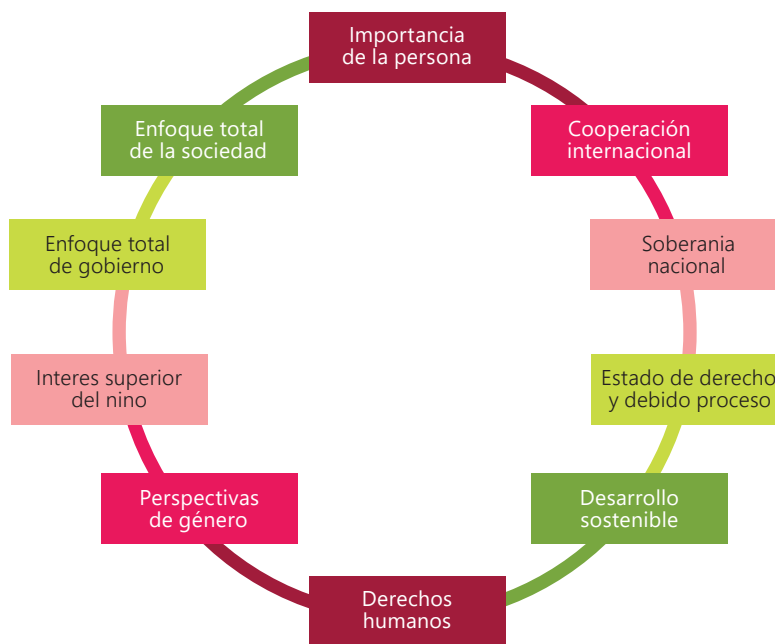


#### 4. Principios y objetivos del pacto mundial

El pacto se define con diez principios relacionados con distintos ejes, por ejemplo, con la perspectiva de género, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, el Estado de derecho y el debido proceso y, quizás entre lo más relevante, con el interés superior del niño. Este conjunto de principios es un acervo de valor que tiene este instrumento, aun cuando falta una evaluación de su implementación.

Al mismo tiempo, el pacto contiene los principios de soberanía nacional y otros enfoques de gobierno, que también fueron incluidos durante las negociaciones. Todos estos principios están entrecruzados, dando lugar a evidentes tensiones, por ejemplo, entre la soberanía nacional y el interés superior del niño. En este ejemplo, surge la inquietud sobre si cabe suponer que la soberanía nacional queda supeditada al interés superior del niño, como debería suceder, o si hay excepciones. Evidentemente, hace falta debatir más respecto a este tema. Al respecto, es importante destacar que el párrafo 56 de la citada declaración establece que “los niños no deben ser penalizados ni sometidos a medidas punitivas por su estatus migratorio ni por el de sus padres” (ONU, 2016, pág. 14).

**Diagrama 7**  
Principios guía del pacto



Fuente: Elaboración propia.

Las líneas de acción y los 23 objetivos del pacto mundial derivan de grandes temas identificados en los precedentes indicados y a partir de un largo trabajo realizado con la participación de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

En primer lugar, en términos de política pública, el Objetivo 1 está centrado en recolectar y utilizar datos precisos y desagregados como base para políticas basadas en evidencia. Es un objetivo elemental, pero a la vez es convocante dado que se ha observado cómo algunos países que no se incorporaron al proceso del pacto mundial han tomado conciencia del beneficio que puede significarles participar de proyectos globales de recopilación de información, de intercambio y de manejo de datos de distinta naturaleza respecto a los procesos migratorios. Lo mismo se puede señalar respecto del Objetivo 3, que establece la provisión de información adecuada y oportuna en todas las etapas de la migración y el Objetivo 23, que plantea fortalecer la cooperación internacional y las alianzas globales para una migración segura, ordenada y regular.

Hasta el momento, es claro que existe un alto interés en el Objetivo 1, por considerarse muy positivo beneficiarse de las diversas iniciativas globales y regionales que están por consolidarse.

En segundo lugar, en relación con el tema de acceso a protección social y servicios, se puede destacar, por ejemplo, el Objetivo 20 de promover las transferencias de remesas de forma más rápida, barata y segura, y contribuir asimismo a la inclusión financiera de las personas migrantes. Existen diversas dimensiones relacionadas con la inclusión social que se pueden mencionar, siendo uno de los ejemplos, el acceso a servicios sociales, plasmado en el objetivo 15 de proveer acceso a los servicios básicos para los migrantes. En este marco, también es relevante el Objetivo 22 que plantea el establecimiento de mecanismos para la portabilidad de los beneficios de seguridad social y beneficios ganados, como la portabilidad de pensiones. Este tipo de propuestas y contenidos, que incluyen asuntos como la protección, asistencia consular y el acceso a servicios básicos para migrantes, eran impensados hace 10 años atrás, lo que demuestra que existe un interés deliberado por incluir temas de carácter social en la gestión de la migración y en la gobernanza migratoria.

En tercer lugar, el tema de la regularización ha sido definido como uno de los grandes imperativos en todas las regiones, aunque con lecturas distintas, reflejado en los Objetivos 2, 5, 6, 7 y 12. Es claro que el abordaje de este tema fue uno de los principales obstáculos en las negociaciones, por todo lo que significa el manejo de la migración irregular para los Estados.

Otro de los temas centrales del pacto es el de la soberanía y seguridad para las personas migrantes, abordado en los Objetivos 8, 9, 10, 11 y 13. Estos incluyen la gestión de fronteras y la lucha contra la trata de personas y contra el tráfico de migrantes, así como también el imperativo de salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados para la búsqueda de migrantes desaparecidos, como establece el Objetivo 8.

Desgraciadamente, la desaparición de migrantes ha sido una constante en los últimos años, especialmente en regiones como el Mediterráneo, entre otras localizaciones específicas. Es por ello que ha sido un tema central, principalmente para la sociedad civil, plantear a través del Objetivo 13 (utilizar la detención de migrantes solo como una medida de último recurso y trabajar hacia alternativas) la importancia de salvar vidas y utilizar la detención de migrantes como una medida de último recurso buscando alternativas. Ello fue percibido como una de las justificaciones éticas más importantes del pacto, lo que contrasta fuertemente con aquellos países que se retiraron y señalaron —y siguen señalando— que este principio y/u objetivo se contraponen a la soberanía de los países.

Con relación a la inclusión social, hay varios aspectos interesantes. En primer lugar, el legado que deja este pacto para los próximos años es germinal, ya que hay una conjunción sobre los grandes temas de interés y de estudio para la migración y de los aportes para el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, el Objetivo 17 plantea la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público basado en evidencias para orientar una percepción de la migración.

Por su parte, el Objetivo 16 de empoderar a migrantes y sociedades para una inclusión y cohesión social integral, se entrecruza, por ejemplo, con el tema de los reconocimientos de calificaciones y competencias (Objetivo 18), que por años fue muy disperso en estas iniciativas y ahora está consolidado en un documento con este carácter. No menos importante es lo relacionado con la facilitación del retorno sustentable, la readmisión y la reintegración (Objetivo 21). Hay que considerar que, en la región, así como en otras, el tema del retorno es central para la política pública contemporánea, además de a todos los otros procesos que acompañan a la migración, como sucede, por ejemplo, en el norte de Centroamérica.

También es muy interesante que el pacto mundial esté abordando temas como el racismo y xenofobia, y se hace referencia a ellos y se recogen, además, algunas iniciativas previas, como el principio guía de derechos humanos, donde los Estados se comprometen a eliminar todas las formas de discriminación, incluyendo el racismo, la xenofobia y la intolerancia hacia los migrantes y sus

familias. Precisamente, tal como se mencionó anteriormente, el Objetivo 17 plantea eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público basado en evidencia para orientar y moldear la percepción sobre la migración, condenando actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial, violencia y xenofobia contra los migrantes, involucrando a toda la comunidad.

## 5. Seguimiento

Respecto al seguimiento y la revisión del pacto, luego de la firma de Marrakech en 2018, se acuerda crear una red, denominada UN Migration Network dirigida por la OIM, así como también la realización de foros cada cuatro años y el establecimiento de procesos regionales de seguimiento. Si bien no es posible saber qué tipo de procesos de seguimiento se llevarán a cabo en otras regiones, como en Asia-Pacífico o en África, se puede decir que en América Latina y el Caribe se estaría proponiendo un primer trabajo de seguimiento que sería el de la Propuesta del Plan de Desarrollo Integral para el Norte de Centroamérica y México, que está siendo elaborado por la CEPAL con la colaboración de otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

El Plan de Desarrollo Integral para el Norte de Centroamérica y México, busca, principalmente, activar productivamente a los países y reforzar diversas iniciativas que encaren los factores estructurales de la emigración. Un aspecto llamativo del Plan es el uso recurrente del concepto de activación productiva y el manejo de los *drivers* de la emigración, los que en Centroamérica son bastante complejos, ya que van desde la violencia de todo tipo, el cambio climático y su influencia en los corredores, como el corredor seco, hasta factores estructurales de falta de empleo decente que, básicamente, se puede identificar como uno de los principales factores de la emigración. Eso incluye también la migración de niños, niñas y adolescentes, así como el retorno, que como se ha señalado, es un tema muy delicado en varios países de la región. Aún está pendiente abordar el tema de los recursos necesarios para la implementación de dicho plan.

Por todas las razones mencionadas, se debe prestar mucha atención a esta primera implementación del pacto mundial en el caso de la subregión norte de Centroamérica y México, puesto que sería la primera experiencia en este ámbito. Si esta experiencia fuese positiva, cabe pensar que es posible asumir un proceso de implementación de este tipo. Es probable que surjan nuevas preguntas, nuevas iniciativas, posiblemente en el caso de la migración venezolana y de la migración haitiana en nuestra región, siendo estas temáticas urgentes que no pueden quedar rezagadas.

## 6. ¿Hacia dónde vamos?

Mirado en perspectiva, el proceso del pacto es promisorio, a la vez que susceptible de cuestionamientos sobre su implementación y sus propuestas, tanto como ejemplo de las posibilidades para encarar las profundas injusticias que enfrentan muchas personas migrantes.

Para finalizar, se pueden mencionar varias indefiniciones, independientes de la implementación que tenga este pacto. Por una parte, en distintos medios se sigue hablando de migración segura, ordenada y regular con la muy probable diferencial interpretación al respecto, desde no tener claridad respecto a los alcances que ello implica (principios, objetivos y líneas de acción), hasta asumirlo como un sometimiento para reforzar el control migratorio, las deportaciones o las detenciones, como un elemento estratégico de la gestión migratoria contemporánea.

Todo esto seguramente será un tema que va a decantar lentamente. A su vez, las relaciones con el Pacto sobre Refugiados tampoco se han establecido con claridad, a pesar del interés de algunos gobiernos por relevar las sinergias que tienen ambos pactos.

Por otra parte, la gobernanza de la migración es un tema altamente complejo y que se debe discutir especialmente cuando se dan confusiones, por ejemplo, entre refugiados y migrantes. No es solo la dimensión política. Además, el retiro de Estados Unidos desde los prolegómenos del pacto, al que le siguieron después otros retiros, fue algo muy complejo en su momento.

También, el carácter no vinculante del pacto puede ser muy positivo, ya que, si fuese obligatorio, se estaría ante un escenario en que habría que modificar constituciones, leyes, representaciones de todo tipo y los países se verían recargados al considerar diversos compromisos en ámbitos específicos en los que apenas han podido cumplir en el pasado. De todas maneras, el cumplimiento de los objetivos, sin ser vinculantes y sin ser obligatorios, empuja y da cuenta de un lenguaje relevante en una época de fobias de todo tipo, entre ellas las que aluden a las personas migrantes.

Finalmente, se mencionan varios posibles puntos críticos: i) el tema de la soberanía; ii) la migración irregular, que para algunos países está relativamente claro en qué consiste, pero para otros estaría relacionado con una noción de irresponsabilidad de grupos que apoyan la migración irregular; iii) los estándares internacionales y cómo se llevan adelante; iv) el tema de la disuasión acerca del emprendimiento migratorio; y v) el papel de la sociedad civil, muy relevante en regiones como la nuestra.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. CEPAL. Obtenido de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>.
- Martínez Pizarro, J. (2017), "Migración internacional en Chile: la necesidad de genuinos debates", en *Palabra Pública*, 4, Universidad de Chile, pp. 42-43.
- \_\_\_\_\_(2015), "Oportunidades e incertidumbre a la luz del Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo", en *Coyuntura Demográfica*, núm. 7, pp. 61-65.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2016), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*.
- \_\_\_\_\_(2016), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*.
- \_\_\_\_\_(2015a), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>.
- \_\_\_\_\_(2015b), Integrating migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development. Population Facts, 5, 1-4.
- Ramírez, J.; Ceja, I. y Alfaro, Y. (2019), "La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?", en *Periplos*, Revista de Investigación sobre Migración, Vol. 3, N 1, Dossier: Las políticas migratorias y el control de poblaciones en el siglo XXI: debates; prácticas y normativas en América del Sur, Vista do v. 3 n. 1 (2019): As Políticas Migratórias e o Controle de Populações no século XXI: Debates, Práticas e Normativas na América do Sul.

## **B. Migración actual en Chile: debates en torno a la xenofobia y la discriminación**

*Alejandro I. Canales*<sup>53</sup>

Para que en una sociedad todos cuenten como personas y sujetos sociales, todos debemos ser contados, el problema es por tanto, saber contarnos a todos, sin sesgos ni prejuicios que distorsionen la cuenta de cada quien. En estos últimos dos años, en Chile hemos sido testigos del no respeto a este principio básico de la estadística social. En el caso de los inmigrantes, se han diseñado diversas estimaciones de su volumen. Detrás de estas estimaciones, sin embargo, subyace una metodología en donde la forma de contar a los migrantes habla más de los prejuicios de quienes han ordenado esas medidas, que de las dimensiones, tendencias y volúmenes reales de la migración. De esta forma, las cifras estimadas han servido más para reforzar los prejuicios xenófobos y racistas que sustentan los discursos dominantes y hegemónicos en torno a la migración, que en dar cuenta de la dimensión real y de las características de este proceso social.

En la última década en Chile, la migración ha crecido en forma explosiva adquiriendo un peso significativo en términos del volumen que ha alcanzado (Stefoni, 2018). Esto se refleja también en su irrupción en los discursos y debates a nivel social, público, político, y en diversas áreas de la vida cotidiana. Hasta principio de los años 2000, prácticamente no se abordaba o bien era algo muy marginal en todos los discursos del debate público. No sólo estaba ausente de los grandes discursos políticos, sino que tampoco en la vida cotidiana, en los medios de comunicación ni en las conversaciones familiares. Sin embargo, hace unos años, cuando el tema de la migración comienza a aparecer en la vida pública, y en especial en el ámbito de la política, lo hace en general desde posiciones xenófobas, racistas y clasistas, y desde las cuales convierten a la migración en un tema toral para la sociedad chilena. Lo que nos interesa aquí resaltar, es que esta forma de expresarse y de construir el imaginario colectivo en torno al migrante expresa también la forma en que se representa a este sujeto social en las estadísticas y en la demografía de la sociedad chilena.

Resulta pertinente reflexionar sobre los discursos dominantes en torno a la migración en Chile, tomando como marco contextual los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Igualmente, resulta relevante contrastar estos discursos con evidencia empírica basada en estimaciones metodológicamente sólidas y sustentables. En ese sentido, interesa discutir el racismo y otras formas de discriminación que se ocultan en la manera en que se construyen las cifras, los datos y las categorías demográficas, partiendo incluso por la forma en cómo se nombra al migrante, ya que incluso ahí asoman formas de discriminación. Se busca escudriñar también en las estadísticas, y cómo las diferencias sociales de clase y origen étnico-nacional que están presentes en los flujos migratorios también pueden ser invisibilizados (o reproducidos) por los discursos.

La hipótesis que está detrás es que en general el discurso (cuando se habla de los migrantes), las mediciones (cuando se cuenta a los migrantes) y la política (cuando se diseñan e implementan acciones hacia las migraciones y los migrantes) se sustentan, en el caso chileno, en una serie de contradicciones lógicas e inconsistencias metodológicas, pero que tienen, en cambio, una alta consistencia ideológica. Hay pues en estos tres elementos (políticas, medición y discurso) una inconsistencia evidente, pero a la vez, les subyace una alta consistencia relacionada con determinadas visiones ideológicas sobre la migración. Es decir, la consistencia no está dada ni por la lógica del discurso ni

<sup>53</sup> Profesor e investigador del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara.

por la metodología de la medida, sino por la ideología que les subyace, y esa ideología básicamente responde a las percepciones y los prejuicios racistas, xenófobos y clasistas predominantes. Así, por ejemplo, en el caso concreto de la estadística, las mediciones y estimaciones sobre la población o flujos de migrantes hacen que el dato termine siendo un mero accesorio para justificar una política migratoria y, simultáneamente, ocultar los prejuicios hacia la migración. El dato deviene sustentación metodológica de un discurso que deriva en una política contra la migración y los migrantes. La ideología y los prejuicios son invisibilizados por la fuerza que adquiere la cifra y la lógica del discurso en torno a esa cifra.

## **1. La inconsistencia ideológica de una política contradictoria**

Lo primero que se analizará será la consistencia ideológica de una política, a pesar de las contradicciones en su discurso. En abril del 2018, el gobierno chileno implementó una serie de cambios en la política migratoria. Se trataba, de acuerdo a sus propias palabras, de “Por fin poner orden en nuestra casa”, para lo cual impulsa una serie de medidas para alcanzar “una migración más regulada, ordenada, segura y respetuosa de nuestras leyes” (ADNRadio.cl, 2018), recogiendo así, los principios que sustentan el Pacto Global para las Migraciones. Detrás de estas palabras había una medición del volumen de inmigrantes a diciembre de 2017, según la cual la inmigración era explosiva, estimándose que se habría más que duplicado en el último quinquenio, y que tan sólo entre abril y diciembre de 2017 se habría incrementado en más de un 50%.

Para diciembre de 2018, menos de un año después, el mismo gobierno se retira del Pacto Mundial para la Migración, argumentando que ese pacto al propugnar una migración regular, ordenada y segura, “contradice los principios de nuestra propia política de migración” (Télam, 2018), que como ya veíamos, refieren según dichos del mismo gobierno, a la procuración de una “migración regular, ordenada y segura” (sic). Aunque suene incoherente (que, sin duda, lo es), hay una lógica subyacente que le da sentido a tamaña contradicción: el racismo. Las evidentes contradicciones en los textos del discurso se resuelven por la fuerza del contexto ideológico desde el cual se da sentido y significación al discurso y a la política migratoria. La coherencia de esta política errática e inconsistente no está en el discurso ni en su justificación (que como vemos, es totalmente contradictoria), sino en los prejuicios que dan sentido a las medidas que conlleva: racismo y discriminación.

Para la nueva política migratoria chilena no interesa ni el por qué, ni los volúmenes reales, ni las causas ni las consecuencias de la migración. Lo que importan son los sujetos involucrados y, en particular, su configuración como “extraños”; esto es, ajenos y distintos a “nosotros”, distinción que permitiría su constitución como sujetos vulnerables y excluidos. Lo que importa es su necesaria diferenciación con base en prejuicios raciales, étnicos y de clase. Ello es lo que determina el sentido de la política y define los criterios para evaluar su eficacia. La política migratoria sólo tiene sentido si es capaz de orientarse hacia esos objetivos, de discriminación social y étnica del inmigrante, estableciendo una construcción social de los migrantes como extraños, sujetos sin derechos, vulnerables y discriminados.

## **2. La consistencia ideológica detrás de las inconsistencias metodológicas de las cifras y mediciones de la migración y los migrantes**

En menos de un año, el gobierno chileno a través del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), ha difundido dos estimaciones del volumen de migrantes en Chile, la primera estimando el volumen a diciembre de 2017, y la segunda estimando ese volumen a diciembre de 2018. Nuestra tesis es que para el gobierno, tener estas cifras era algo tan necesario como irrelevante. Lo importante para el gobierno no era la cifra en sí misma, el número en concreto de inmigrantes, sino tener una cifra que diera cuenta de que la migración era demasiado alta, que su tendencia era a un crecimiento explosivo, descontrolado y desbordado. Lo que importaba era tener un guarismo que diera cuenta del orden de la magnitud de la migración que permitiera reforzar su significado ideológico, esto es, basado en los prejuicios racistas y xenófobos que alimentan el discurso y la política migratoria. En este contexto, no importaba la cifra en sí, sólo importaba que mientras más fueran, mejor era para la sustentación ideológica de la política.

La primera estimación, presentada en abril de 2018, establecía que a diciembre de 2017 había un millón 119 mil migrantes en Chile. La segunda estimación, hecha un año después, establece que, a diciembre de 2018 había un millón 251 mil migrantes. Ambas estimaciones se basaron en la misma metodología y mismas fuentes de la información, combinando datos del censo de abril de 2017, con registros de entradas y visados que ofrece la Policía de Investigaciones, órgano encargado del registro y control migratorio por parte del Estado chileno.

**Cuadro 15**  
**Chile: volumen de inmigrantes según medición censal y estimaciones indirectas del Departamento de Extranjería y Migración**

	Volumen de inmigrantes
Abril de 2017 <sup>a</sup>	783 282
31 de diciembre 2017 <sup>b</sup>	1 119 267
31 de diciembre 2018 <sup>c</sup>	1 251 225

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo 2017, DEM 2017 y DEM-INE, 2018.

<sup>a</sup> Censo de Población, 2017.

<sup>b</sup> DEM, Estimación de Residentes Extranjeros en Chile, 31 de diciembre de 2017.

<sup>c</sup> DEM-INE, Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile, 31 de diciembre 2018.

Con base en la primera estimación, se concluye que habría un crecimiento explosivo de la inmigración, la cual, en menos de 8 meses, de abril a diciembre de 2017, prácticamente se habría incrementado en 50%, pasando de 783 mil inmigrantes registrados por el censo, al millón 119 mil ya señalado para diciembre de ese año. Frente a este escenario, se implementa una política de restricciones de visados y mayor control migratorio, junto con un programa de deportaciones de inmigrantes, con el objetivo ya referido, de “poner orden en casa”. Básicamente, se incorporan como líneas de acción, la restricción de visados para la población haitiana, se establece una visa de “responsabilidad democrática” para la población de la República Bolivariana de Venezuela, junto con procesos de deportaciones que responden más a una lógica mediática que de volúmenes mínimamente significativos. De hecho, la cantidad de inmigrantes que fue deportada fue mínima, pero con un manejo mediático que implicó incluso, la transmisión en directo por televisión de la deportación vía el aeropuerto internacional de Santiago de inmigrantes haitianos. Se trataba más de un ejercicio mediático que de una medida real de control migratorio. Lo relevante no era el número de deportados, sino su significación simbólica.

La segunda estimación se hace prácticamente un año después, y arroja un volumen de 1,25 millones para diciembre de 2018. Esta estimación se sustenta en la misma metodología que la anterior, con pequeños ajustes que no alteran su lógica interna. Al igual que con la anterior, la cifra estimada es usada como una muestra del carácter descontrolado de la inmigración, y por tanto, de la necesidad de “poner orden en casa”.

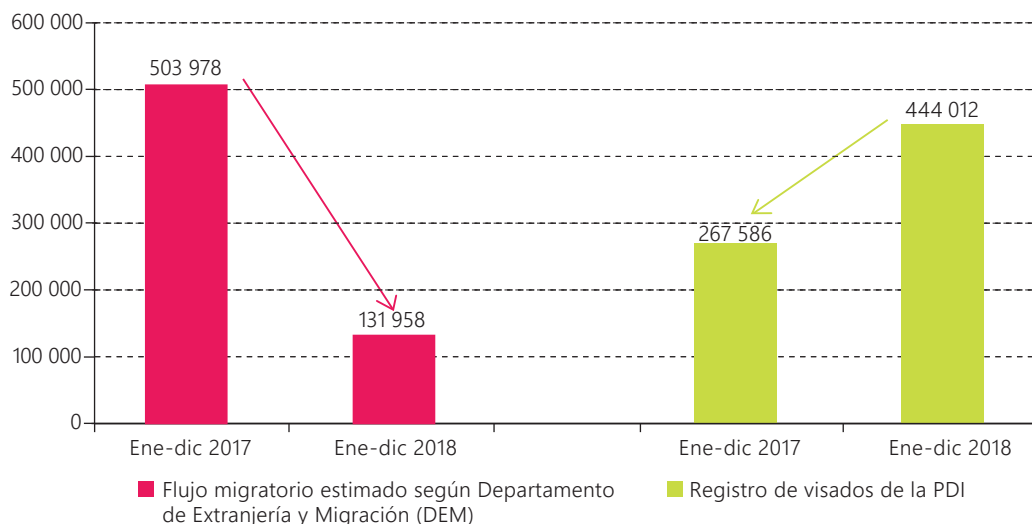
Al comparar estas tres cifras, la estimación del censo a abril de 2017, la primera estimación del DEM a diciembre de 2017, y la segunda estimación a diciembre de 2018, encontramos importantes inconsistencias en cuanto a los discursos, así como a las tendencias que ellas reflejan. En primer lugar, vemos que, si bien el volumen total de migrantes crece de una estimación a la siguiente, el monto de ese incremento es decreciente, esto es, que el flujo migratorio se reduce significativamente. En efecto, si aceptamos (sin conceder) que las estimaciones del DEM son válidas y correctas metodológicamente, tenemos que entre abril y diciembre de 2017 se habría dado un flujo neto anualizado de algo más de 500 mil inmigrantes. Sin embargo, al comparar la estimación del DEM para diciembre de 2017 con la del mismo DEM para diciembre de 2018, vemos que este flujo se habría reducido a menos de 132 mil inmigrantes. Esto indica un virtual desplome del flujo migratorio en 2018, a menos de 27% del que se habría registrado en 2017.

Frente a esta situación que reflejan los datos oficiales, encontramos dos grandes inconsistencias, una referida al discurso gubernamental, y la otra referida a la metodología de estimación usada por el DEM.

En el primer caso, los discursos y propuestas que acompañaron a esta segunda estimación nunca se refirieron a este desplome en la tendencia migratoria, sino todo lo contrario, hablaron y refirieron siempre a una inmigración desbordada, explosiva e incontrolada. Para ello, lo que se hizo fue invisibilizar y hacer caso omiso de la primera estimación, y sólo referirse a la diferencia entre el dato censal de 2017 y la cifra estimada por el DEM a diciembre de 2018. Ello evidentemente sólo refleja una manipulación y distorsión del análisis de las cifras, que llevó a conclusiones totalmente infundadas.

En el segundo caso, la inconsistencia metodológica es evidenciada cuando consideramos la tendencia que la Policía de Investigaciones (PDI) reporta en cuanto a los visados entregados para cada año, dato que es un elemento central en la metodología usada por el DEM para sus estimaciones. De acuerdo a la PDI, en 2018 se habría entregado más de 444 mil visados a extranjeros, cifra que es prácticamente un 66% superior a los entregados en 2017, cuando se alcanzó un volumen de 267 mil visados. Es decir, de acuerdo a la PDI, el flujo migratorio entre 2017 y 2018 se habría incrementado en casi un 67%, mientras que las estimaciones del DEM muestran para los mismos años, un desplome de casi un 75%. Lo paradójico, y que revela la inconsistencia de la metodología del DEM, es que los datos de la PDI sobre visados son una de las principales fuentes para sus estimaciones. Por lo mismo, era de esperar que por lo menos mantuvieran el mismo sentido de los flujos y no mostrara comportamientos diametralmente opuesto.

**Gráfico 54**  
Chile: estimación del flujo migratorio anual según DEM y visado PDI



Fuente: Estimaciones propias con base en datos del cuadro 15, y DEM, Estadísticas Migratorias, Registros administrativos. Véase [en línea] <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>.

Estos datos ponen de manifiesto que las estimaciones hechas por el gobierno chileno tienen serias inconsistencias metodológicas, que al generar cifras y tendencias totalmente sesgadas y distorsionadas de la migración, ponen en entredicho las bases “científicas” y estadísticas del discurso oficial sobre las migraciones y por ende, las medidas de control implementadas. Frente a esta situación, cabe preguntarse cómo fue posible que se mantuviera semejante inconsistencia metodológica. Considerando la primera estimación, por ejemplo, ¿era realmente creíble un aumento de 50% de la migración en sólo ocho meses en 2017? Lo relevante es que la credulidad con la que la sociedad chilena aceptó estas cifras y este discurso apoya la tesis que en Chile habría un mayor interés en validar una visión ideologizada de la migración que en tener una visión real del fenómeno con evidencias sólidas. Se acepta fácilmente cualquier número, en tanto sea consistente con la visión emanada del discurso ideológico, porque en el fondo, como ya decíamos, lo importante no es la cifra en sí, sino que fueran muchos; mientras más, mejor.

Además, el ejercicio metodológico desarrollado por el DEM muestra otra inconsistencia y debilidad metodológica que nos lleva a cuestionar y desconfiar de las cifras estimadas. Se trata de un



método de estimación indirecta del volumen de inmigrantes. En este caso, el método usado plantea dos situaciones que deben ser rigurosamente revisadas y, en su caso, validar los métodos y depurar los datos originales usados para la estimación. Por un lado, combina distintas fuentes de información: censos de población, registros administrativos de entradas y salidas, y registros administrativos de defunciones. Cada una de estas fuentes presenta tipos y niveles de sesgos, subcobertura y errores de medición que son propios de cada una de ellas, y muy diferente entre sí. Por lo mismo, debiese haberse desarrollado un método que permitiera compatibilizar estas diferentes fuentes, depurando cifras, corrigiendo errores y sesgos, así como validación del mismo método.

Por otro lado, y aún más grave que lo anterior, es que se trata de fuentes que refieren a conceptos muy diferentes de migrante y migración. Por un lado, los censos miden stocks migratorios, esto es, volumen a una fecha determinada, mientras que los registros de visados de la PDI miden flujos migratorios, esto es, volumen de entradas entre dos fechas determinadas. Metodológicamente, no se pueden sumar unas y otras mediciones, sin antes establecer un método de depuración y de validación. Es, literalmente, como querer sumar peras y manzanas. En demografía cuando hacemos este tipo de combinación de fuentes y conceptos, sabemos de antemano que en el caso de las migraciones, ello nos lleva necesariamente a una *sobreestimación* del volumen de migrantes, dado que el flujo suele implicar una doble y a veces triple contabilización del mismo migrante. El flujo lo que está midiendo son *eventos* migratorios, y como demógrafos sabemos a ciencia cierta que un mismo migrante puede realizar más de un evento migratorio en un mismo período. Frente a esta situación, toda metodología de estimación indirecta debe sustentarse en algún método de depuración de la información proveniente de los flujos de modo de pasar de un dato de *eventos* migratorios a un dato de *población* migrante. Sabemos que, en el caso chileno, dada la actual configuración de los registros administrativos, eso es prácticamente imposible.

Frente a esta limitación metodológica, una alternativa es diseñar métodos de validación de la metodología usada. Esto, sin embargo, no está presente en la metodología presentada por el DEM, lo cual nos lleva a cuestionar seriamente su validez científica y demográfica. No es posible ni aceptable que una institución oficial desarrolle este tipo de metodologías con tantas inconsistencias internas y, además, sin presentar métodos de depuración y validación.

Retomando esta crítica, presentamos un método de validación que, aunque muy simple, no por ello menos eficaz. Este método se basa en un criterio muy simple: usar la misma metodología, pero en forma retrospectiva, de modo de contrastar los datos estimados con la metodología del DEM con los datos realmente observados con estimaciones directas (censos). Ello nos permitirá tener una aproximación del grado de error de la metodología del DEM. Al respecto, tenemos información directa proveniente de los censos de 2017 y de 2012. Sabemos que el censo de 2012 muestra una subestimación nada despreciable, que llevó incluso a descartarlo como fuente oficial de información demográfica. Sin embargo, en nuestro caso nos sirve de gran utilidad, pues, aun cuando partimos de un punto inicial (2012) claramente inferior al real, el dato estimado para 2017 muestra una sobreestimación respecto del dato observado en el censo de 2017 (corregido por omisión censal).

En efecto, para 2012 se estima un volumen de 400 mil inmigrantes en Chile (dato corregido por omisión censal). Con base en los registros de entradas y salidas que ofrece la PDI para el quinquenio 2012-2017, y suponiendo tres escenarios diferentes, estimamos que para 2017 debiera haber un volumen de inmigrantes que fluctuaría entre los 922 mil y un millón de personas (ello dependiendo del supuesto respecto a la depuración de las dobles y triples contabilidades en los flujos). Sin embargo, el volumen de inmigrantes registrados en el censo de 2017 (ya corregido por omisión censal), sólo llega a 783 mil inmigrantes. Esto indica que la metodología aplicada por el DEM conlleva una sobreestimación del volumen de migrantes que fluctúa entre un 18% y 30% del volumen realmente observado.

Si aplicamos esta estimación del error metodológico a las estimaciones del DEM para diciembre de 2018, vemos que el volumen de inmigrantes en Chile fluctuaría entre 958 mil y un millón 632 mil migrantes, cifras en todo caso, muy lejanas del 1.25 millones que estima el DEM. Lo que resulta curioso, y paradójico por lo revelador que es, es que incluso una cifra de un millón de inmigrantes

en diciembre de 2018, indicaría igualmente un crecimiento explosivo de la migración, que habría implicado un crecimiento de más de 50% en menos de dos años. Es decir, no era necesario sustentar el discurso y la política en una metodología con tantas inconsistencias, sin métodos de validación ni de depuración de los datos originales. Esto refleja que para este gobierno era más relevante la consistencia ideológica de la cifra que su consistencia metodológica y científica. Lo que se buscaba no era una estimación del volumen de inmigrantes, sino una cifra que corroborara sus prejuicios racistas y xenófobos en contra de la migración.

**Cuadro 16**  
**Ejercicio de validación del método de estimación indirecta usado por el Departamento de Extranjería y Migración y el Instituto Nacional de Estadísticas**

Estimación a abril de 2017, usando modelo retrospectivo y tres escenarios		Estimación a diciembre de 2018, según DEM, y tres escenarios de modelo retrospectivo	
Censo 2012	406 380	Censo 2017	783 282
Censo 2017	783 282	Estimación DEM	1 251 225
Escenario 1	1 022 128	Escenario 1	958 845
Escenario 2	983 644	Escenario 2	996 359
Escenario 3	922 069	Escenario 3	1 062 895

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 15, Estadísticas Migratorias, del DEM, y Censo de Población de 2012 y 2017.

### 3. Desigualdad y clases sociales. La otra cara del racismo frente a la inmigración en Chile

Si en Chile el modo de contar a los migrantes deja traslucir una serie de prejuicios racistas y xenófobos, ello es más evidente cuando consideramos la forma de nombrar a los migrantes. Al respecto, cabe muy bien la pregunta, cuando hablamos de migrantes en Chile, de qué migrantes estamos realmente hablando. En la uniformidad que representa el número de migrantes, se esconde la diversidad de situaciones y realidades migratorias. En Chile, como en el resto del mundo, no hay una única migración, sino múltiples y diversas migraciones (Canales, 2019). Los migrantes, como categoría demográfica, refiere a poblaciones diferentes, cuya diversidad, sin embargo, es invisibilizada desde el Estado y la sociedad. Los discursos y los números refieren a una categoría abstracta, a través de la cual se visibilizan y etiquetan a unos migrantes, a la vez que invisibilizan a otros. De esta forma, la estigmatización del migrante es en realidad, una forma de distinguir y construir marcos de desigualdad social de los migrantes frente al Estado, la nación y el pueblo. Migrante deviene así, categoría social y política, que lo mismo identifica a unos, como invisibiliza a otros, y oculta la desigualdad social detrás del dato. La categoría social "migrante" sirve así, tanto para ocultar diversos tipos de migrantes, como para visibilizar a otros, sobre los cuales recaen todas las estigmatizaciones ideológicas, racistas y xenófobas.

Detrás de la categoría "migrante" existe una diversidad de sujetos y poblaciones, diferenciadas según origen étnico-racial, su nacionalidad, su origen y posición de clase, género, educación y ocupación, y un largo etcétera. En el caso de Chile, resulta curioso que esta diferenciación de los sujetos migrantes se ordena de un modo muy particular, cuando los organizamos y clasificamos según su origen nacional (Canales, 2018). Al respecto, hemos clasificado a los migrantes según su país de origen, conformando 3 grandes grupos, que corresponden a perfiles sociales, demográficos y económicos muy diferentes entre sí:

- Migrantes nacidos en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, Haití y la República Dominicana (LAM1). A abril de 2017, correspondían a 482 mil personas que representaban el 61% del total de inmigrantes.
- Migrantes nacidos en la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay (LAM2). A abril de 2017 alcanzaban un volumen de 186 mil personas, que representaban al 24% del total.

- Migrantes Extra Regionales (MER), nacidos en Norte y Centroamérica, el Caribe, Europa, Asia, África y Oceanía. En abril de 2017 correspondían a 115 mil personas, que representaban el 15% del total.

Como veremos, no son sólo distintos orígenes nacionales de los migrantes, sino que estas tres categorías conforman sujetos sociales con formas de inserción social (de clase) diferentes. Por un lado, los inmigrantes provenientes de LAM1, corresponde a población de baja escolaridad, bajos ingresos y remuneraciones, y se insertan en los estratos medios y bajos de la sociedad chilena. En efecto, 31% de ellos no ha terminado la enseñanza media, y sólo 11% tiene estudios superiores. Asimismo, su ingreso per cápita es de solo 543 dólares mensuales, muy similar al promedio de los chilenos, y perciben remuneraciones de solo 685 dólares mensuales, igualmente similar al promedio de los chilenos.

**Cuadro 17**  
Chile: volumen y principales características socioeconómicas de los migrantes según lugar de origen

	LAM 1	LAM 2	MER	Nacional
Volumen de migrantes	482 838	186 368	115 479	-----
Distribución (en porcentajes)	61,5	23,8	14,7	-----
Educación (en porcentajes)				
Media incompleta	31	13	11	37
Superior incompleta	58	44	37	47
Superior completa o más	11	43	52	16
Remuneraciones mensuales (en dólares)	683	1 065	1 857	706
Ingreso per cápita mensual (en dólares)	543	806	1 459	485

Fuentes: Elaboración propia con base en Censo 2017 y CASEN 2017.

Por otro lado, los provenientes de otros países de LAM2 y extraregionales, quienes se insertan en los estratos altos de la sociedad chilena. De ellos, sólo entre 13% y 11% no ha terminado la enseñanza media, a la vez que más de 43% tiene estudios superiores completos, distanciándose en ambos casos, significativamente de los migrantes de LAM1 y del resto de los chilenos. Asimismo, el ingreso per cápita de los migrantes extrarregionales es de 1500 dólares mensuales, a la vez que sus remuneraciones son de 1850 dólares mensuales, ambas cifras muy superiores a la de los migrantes latinoamericanos y al promedio de los chilenos.

Estos datos plantean una situación particular que es necesario discutir. Como se observa, la mayor proporción de los inmigrantes en Chile no son socialmente muy diferentes del común de los chilenos. En cuanto a niveles de educación, remuneraciones e ingresos, los migrantes del grupo LAM1, son prácticamente muy similares a los chilenos. Son más bien los migrantes del grupo LAM2 y extraregionales, quienes muestran un estatus socioeconómico superior al promedio nacional, asemejándose al de las clases altas y medias altas de Chile. Lo curioso, sin embargo, es que los estereotipos xenófobos y racistas son contruidos para estigmatizar a ese primer grupo de inmigrantes. Tal pareciera que el racismo y la xenofobia anti-inmigrante es más bien una estrategia para construir una distinción social y simbólica entre estos distintos grupos de inmigrantes.

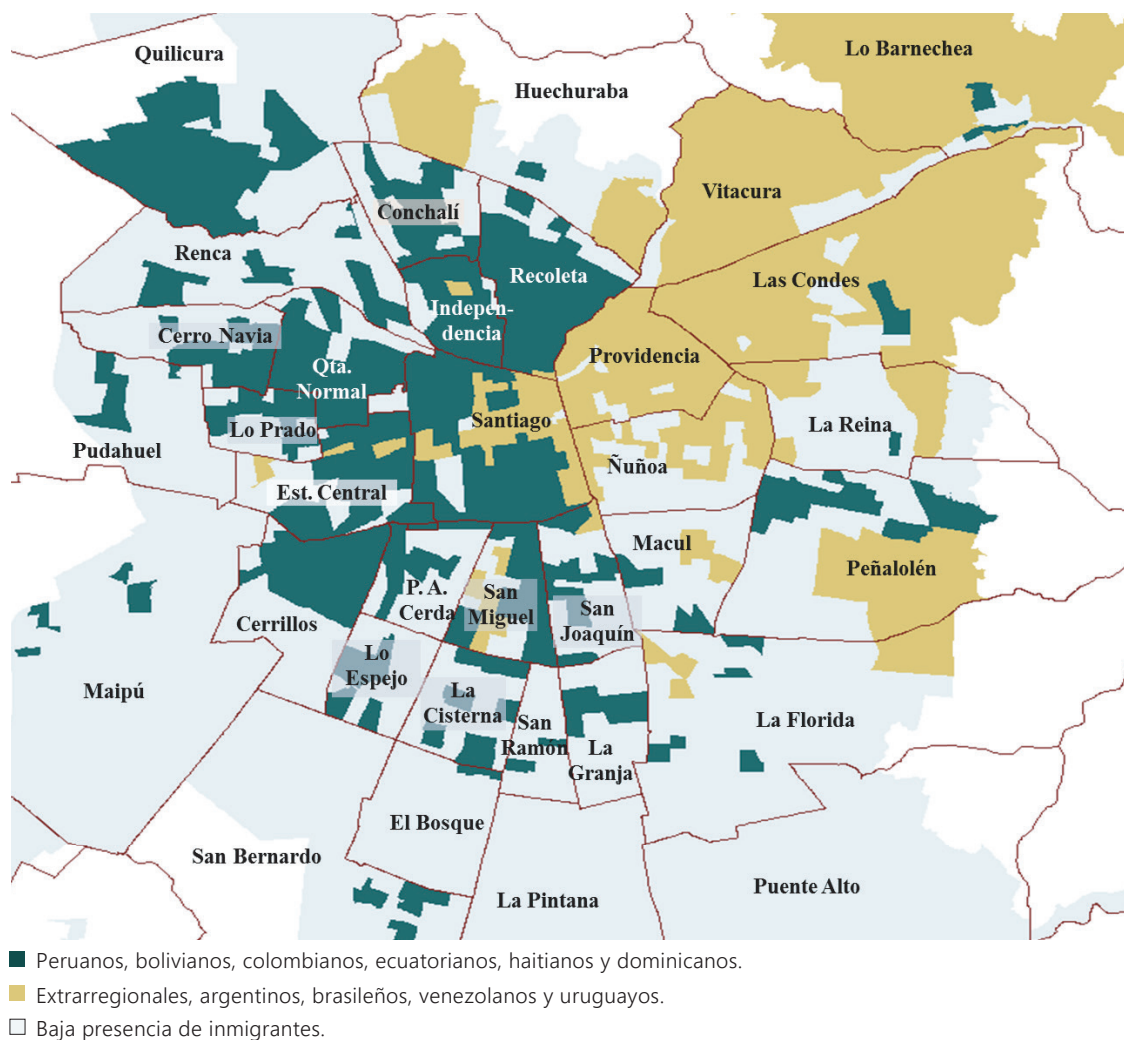
Esta desigualdad social y de clases entre inmigrantes, y su semejanza con la que prevalece en Chile, se observa aún más nítidamente cuando analizamos su patrón de asentamiento residencial y lo contrastamos con los patrones de segregación residencial que caracterizan a la sociedad chilena. En el siguiente mapa comparamos el patrón residencial de los inmigrantes por zonas censales según su país de origen (LAM1, LAM2 y MER). Como puede observarse, los inmigrantes provenientes del Perú, del Estado Plurinacional de Bolivia, de Haití, y otros del grupo LAM1, se concentran preferentemente en comunas de clases medias y populares del Gran Santiago. No suelen asentarse en las comunas y barrios de la periferia, pero sí en los barrios populares de las comunas de mayor tradición de Santiago.

Por el contrario, los migrantes del grupo LAM2 y extrarregionales, suelen asentarse preferentemente en las comunas del llamado barrio alto de Santiago, esto es, en los barrios y

comunas de más altos ingresos de la ciudad y del país, y que coincide con los barrios de la zona precordillerana (Providencia, Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea). De esta forma, estos inmigrantes se insertan fácilmente en los sectores sociales altos de la sociedad chilena, pasando prácticamente desapercibidos en cuanto a su condición étnica y migratoria, y ello, porque en realidad, desde siempre la clase alta chilena ha estado abierta a la integración de este tipo de inmigrantes.

De esta forma, el patrón residencial de los inmigrantes refleja *vis a vis*, el mismo patrón de segregación residencial y social que caracteriza a la sociedad chilena. Se trataría en todo caso, de un proceso de racialización de la desigualdad social y de clases que afecta directamente a los inmigrantes. En efecto, los datos indican que el origen nacional de los migrantes definiría –al menos– dos clases sociales entre ellos, estableciendo patrones de desigualdad social en cuanto a su ocupación, ingreso, educación, entre otros, así como a sus patrones de residencia, reproduciendo con ello, los mismos patrones de desigualdad social, de clases y de alta segregación residencial que caracteriza a Santiago y a Chile en general. Por un lado, los inmigrantes correspondientes al grupo de LAM1 (peruanos, bolivianos, haitianos, entre otros), y por otro lado, los inmigrantes extrarregionales y del grupo de países LAM2 (Brasil, Argentina y República Bolivariana de Venezuela, principalmente).

**Mapa 1**  
Área Metropolitana del Gran Santiago: distribución de inmigrantes por zonas censales según región y países de origen, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población de 2017.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Esta distinción social también se refleja en el lenguaje y el modo en que solemos referirnos a unos y otros tipos de inmigrantes. Mientras a los primeros (peruanos, bolivianos, haitianos, colombianos y ecuatorianos) se les denomina como *inmigrantes*, a los segundos (europeos y norteamericanos, principalmente), suele nombrárseles como *extranjeros* (Tijoux y Díaz Letelier, 2014). Esta distinción es central para la comprensión de los procesos de integración e incorporación, pues los problemas sociales que experimenta la población migrante del primer grupo (LAM1) son muy diferentes a los que se enfrentan los migrantes del segundo grupo (extrarregionales y LAM2). Los recursos económicos, el capital humano, el capital social y redes que tienen son muy distintos entre estos dos grupos, y reflejan opciones y posibilidades de integración muy diferenciadas en cada caso.

Un ejemplo de ello son los migrantes peruanos que llegaron a Chile en la década de 1990. Sus perfiles educativos y de ingresos son muy similares al del chileno de sectores populares y clases media en general. Existen muchas similitudes en términos socioeconómicos, educativos, de remuneraciones, ocupación y salud, entre otros aspectos. Lo único que realmente los diferencia es la condición migratoria, situación que los visibiliza y constituye como sujetos vulnerables y en situación de mayor precariedad social y económica.

Por su parte, los migrantes del segundo grupo (extrarregionales y LAM2) son social y económicamente muy similares a la población chilena de clase alta y media alta, sin embargo, en torno a ellos no se construye ningún estereotipo ni estigmatización por su condición migratoria, por el contrario, esta es invisibilizada, y cuando mucho referida como un genérico y ascético término de "extranjero", que más bien adquiere una connotación cultural positiva. Entre los sectores altos de la sociedad chilena, estos "extranjeros" simplemente pasan desapercibidos, considerados como sus iguales, nunca como extraños, ni menos aún, como un peligro, una amenaza o que generen algún descontrol social o político.

No deja de ser igualmente curioso que sea desde estos sectores sociales, de clases altas y medias altas, que se construye el discurso hegemónico sobre la migración y que a la vez que estereotipa y estigmatiza a unos inmigrantes (los peruanos, bolivianos, haitianos y colombianos, principalmente) e invisibiliza a estos otros inmigrantes (europeos y norteamericanos, principalmente). No cabe duda, que este discurso racista y xenófobo en torno a la inmigración, es en realidad, un discurso de clase, y por tanto, un modo de reproducir una forma de dominación y del poder de una clase sobre otras, reflejado en este caso, en sujetos sociales particulares identificados según su origen étnico-nacional. No es casual, por tanto, que el discurso que estigmatiza a los inmigrantes (son muchos, descontrol, alta criminalidad, invasión u otros), se construye para referirse a unos inmigrantes (LAM1), invisibilizando a los otros (europeos, norteamericanos y otros), reproduciendo de ese modo, un dominio de clase junto con un dominio étnico-nacional.

#### 4. Comentarios finales

De acuerdo con nuestras estimaciones, la inmigración en Chile bordea el millón de personas, cifra que representa un 5,5% de la población. Frente a ello, surge la pregunta sobre si son muchos o pocos. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, esta pregunta encierra un sesgo ideológico no menor. Ya sea que consideremos una u otra respuesta, en ambos casos estamos partiendo de la *cantidad* como campo de significación de un proceso social. Y ahí es donde reside el sesgo ideológico. En nuestro caso, consideramos que lo que está en debate no es el número en sí, ni tampoco su valoración positiva o negativa, sino el marco político-ideológico desde el cual se da significación a esa cifra. Frente a ello, no debemos nunca olvidar que siempre y en todo lugar, el dato en sí, esto es, las cifras y estadísticas por muy sociales y demográficas que sean, por sí mismas no dicen absolutamente nada ni significan absolutamente nada. Todo dato, toda cifra, toda estadística necesita un relato (un texto y contexto, un escenario social e histórico) desde el cual ese dato adquiere un sentido y un significado. Es ese relato (teoría, ideología, política, historia u otro) lo que da sentido y significado a ese dato, y lo valida frente a la sociedad.

Esto es aplicable enteramente al caso de las estimaciones realizadas por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. La crítica metodológica es doble. Por un lado, sus técnicas de estimación, sus métodos de cálculo, como hemos visto, son totalmente cuestionables, débiles e incluso inconsistentes con sus mismos resultados. Por otro lado, no considera el hecho que toda medición es en sí misma, un acto de comparación, es decir, que toda cifra estimada tiene sentido en comparación y relación con otras cifras, y en un contexto (relato) determinado. Lo que se exige, además de hacer un trabajo metodológicamente sustentado, es que los resultados deben ser puestos en alguna perspectiva que les dé sentido y valor. Por lo mismo, antes incluso de haber hecho cualquier ejercicio de estimación estadística, debió haberse explicitado ese contexto de comparabilidad (social, histórico, político e ideológico) que le da perspectiva a las cifras estimadas. No hacerlo es usar el dato construido para dar sustento a un relato subyacente, que por sus características de discriminación racial y xenófoba, no se puede pronunciar ni explicitar en un discurso público por lo indecente que es, pero que sí se ha usado como base subyacente de un discurso político que además sirvió para dar sentido a una serie de acciones y políticas públicas en torno a (y en contra de) la inmigración.

Por lo mismo, frente a este ejercicio metodológico de estimación, nuestra crítica es doble. Por un lado, al método mismo, que resulta claramente inconsistente y contradictorio, a la vez que refleja un manejo inapropiado y totalmente desaseado de las cifras y fuentes estadísticas y demográficas. Por otro lado, una crítica al relato subyacente, esto es, al racismo y xenofobia desde el cual se da sentido a las cifras. Esto se refleja en la forma en que, desde el Estado y desde la misma sociedad y sus clases dominantes, se construye un discurso que a la vez que visibiliza a unos migrantes y los estigmatiza como un problema social y político, invisibiliza a otros migrantes, a los que asimila como sus iguales. Esta distinción social y cultural entre unos y otros migrantes refleja el carácter tanto racista y xenófobo como clasista del relato dominante en torno a la inmigración en Chile.

## Bibliografía

- ADNRadio.cl (2018), «Piñera y nueva política migratoria: "Hemos puesto por fin orden en nuestra casa"», ADNRadio.cl, Santiago de Chile, 1 de junio. URL: <https://www.adnradio.cl/noticias/politica/pinera-y-nueva-politica-migratoria-hemos-puesto-por-fin-orden-en-nuestra-casa/20180601/nota/3757040.aspx>, [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- Canales, A. I. (2019), *Migration, Reproduction and Society: Economic and Demographic Dilemmas in Global Capitalism*, Países Bajos, Brill Publisher, septiembre. URL: <https://brill.com/view/title/55730>.
- \_\_\_\_\_. (2018), «Nueva era de las migraciones en Chile: De la diferenciación migratoria a la desigualdad social», *Migrações Sul-Sul*, ed. Rosana Baeninger, Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó", págs. 37-53. URL: <https://www.researchgate.net/publication/322569095>.
- Stefoni, C. (2018), «Panorama de la migración internacional en América del Sur», CEPAL, *Población y Desarrollo*, vol. 123, 7 de mayo. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43584>.
- Télam (2018), «Piñera confirmó que su país no firmará pacto migratorio de la ONU», Piñera confirmó que su país no firmará pacto migratorio de la ONU, Argentina, 14 de diciembre. URL: <https://www.telam.com.ar/notas/201812/314931-pinera-confirma-que-chile-no-firmara-pacto-migratorio-de-la-onu.html>, [fecha de consulta: noviembre de 2019].
- Tijoux, M. E. & Díaz Letelier, G. (2014), «Inmigrantes, los "nuevos bárbaros" en la gramática biopolítica de los estados contemporáneos», *Quadranti-Rivista Internazionale di Filosofia Contemporanea*, vol. 2, No. 1. URL: <https://www.rivistaquadranti.eu/riviste/02/Tijoux&Letelier.pdf>.

## C. La política municipal para la población inmigrante en la ciudad de São Paulo

*Berenice Maria Giannella*<sup>54</sup>

Este texto analiza la Política Municipal para la Población Inmigrante en São Paulo (PMPI), en el contexto migratorio de la ciudad y las principales políticas públicas locales desarrolladas hasta el momento.

### 1. Datos sobre la población inmigrante en São Paulo

La historia del municipio de São Paulo ha estado marcada por grandes flujos de inmigrantes: europeos, africanos, migrantes internos, asiáticos, latinoamericanos y otros, constituyendo cerca del 36% de todos los migrantes del país. En la actualidad, de acuerdo con los datos de la Policía Federal de 2017, São Paulo tiene 389.189 inmigrantes en situación regular, de 196 nacionalidades aproximadamente.

**Cuadro 18**  
Datos generales sobre inmigrantes en la ciudad de São Paulo

Nacionalidad	Miles
Portugal	71 318
Bolivia (Estado Plurinacional de)	66 193
Japón	33 832
China	25 727
Italia	23 231
España	19 005
República de Corea	16 031
Argentina	13,9
Haití	13 728
Perú	9 481

Fuente: Datos de la Policía Federal de Brasil, 2017.

**Cuadro 19**  
Tipos de registros activos de inmigrantes en la ciudad de São Paulo

Registros activos en la ciudad	Miles
Total de activos	389 189
Clasificación del registro	
Permanente	361 422
Temporal	26 028
Refugiado	1 541
No especificado	0,131
Provisorio	0,067

Fuente: Datos de la Policía Federal de Brasil, 2017.

<sup>54</sup> Secretaria Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, Municipalidad Ciudad de São Paulo.

Actualmente, São Paulo tiene aproximadamente 12 millones de habitantes, siendo un 3,4% de ella población migrante. El mayor volumen corresponde a portugueses, seguidos por bolivianos, japoneses, chinos, italianos y españoles. En estos últimos años, se ha podido observar un aumento de la población proveniente de Haití, sobre todo después del terremoto y de la crisis económica, así como también de la población venezolana en el último año.

## 2. Institucionalidad de la gobernanza migratoria local en São Paulo

En 2017, se aprobó la actual Ley de Inmigración del Brasil (Ley Federal nº 13.445/2017) que revocó el antiguo Estatuto del Extranjero (Ley Federal nº 6.815/1980). Esta ley es considerada por especialistas como una legislación progresista.

En 2016, São Paulo aprobó la Ley Municipal nº 16.478/2016 y el Decreto nº 57.533/2016, que estableció y reguló la Política Municipal para la Población Inmigrante —PMPI—, respectivamente. Esta institucionalidad precursora hizo de São Paulo la primera ciudad en la historia del Brasil (y la única, hasta el momento) en tener una gobernanza migratoria local como una política de Estado.

El objetivo de la PMPI es construir e implementar una política pública transversal, intersectorial, intercultural y participativa, que le dé al inmigrante garantías de acceso a derechos sociales y a los servicios públicos; promueva el respeto a la diversidad y a la interculturalidad; impida las violaciones a los derechos, así como también que fomente la participación social y desarrolle acciones en conjunto con la sociedad.

El concepto de población inmigrante establecido por la ley municipal es bastante amplio. Para efectos de la PMPI, se considera inmigrante a “todas las personas que se trasladan desde su lugar de residencia habitual en otro país al Brasil, incluyendo inmigrantes laborales, estudiantes, personas en situación de refugio, apátridas, así como sus familias, independientemente de su situación migratoria y de documentación (*todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental*)”; es decir, aun cuando la persona no tenga su documentación regularizada, es reconocida como un sujeto de derechos.

De acuerdo con la PMPI, la política pública para el migrante está en el ámbito institucional de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos e Ciudadanía (SMDHC), a través de la implementación de la Coordinación de Políticas para Inmigrantes y Promoción del Trabajo Decente (CPMigTD). De acuerdo al Decreto Municipal nº 58.123/2018, este órgano, actualmente coordinado por una migrante colombiana, tiene como principales competencias articular, de manera transversal e intersectorialmente, la implementación de la PMPI; coordinar el Consejo Municipal de Inmigrantes (CMI); promover tanto la integración local, como la igualdad de derechos y de oportunidades a los inmigrantes a través de acciones – transversales e intersectoriales – que garanticen el acceso universal a los servicios públicos, el respeto a la diversidad y a la interculturalidad, combatiendo la xenofobia y todas las formas de discriminación; y fomentar la participación social de los inmigrantes en la formulación de las políticas públicas.

## 3. Dimensiones de la Política Municipal para la Población Inmigrante de São Paulo

### a) Atención específica y calificada para los inmigrantes

La CPMigTD coordina y supervisa el mantenimiento y funcionamiento del Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), un servicio precursor en el país, que funciona con puertas abiertas para todas las nacionalidades, y con acceso totalmente gratuito en diez idiomas distintos<sup>55</sup>. En el último año, luego de la expansión de los servicios, la atención ha sido en promedio de 800 personas por mes. Entre 2014, año en que el CRAI comenzó a funcionar, y 2018, ya se atendieron a casi 18.000 inmigrantes.

<sup>55</sup> Este centro, CRAI, abrió sus puertas en 2014 y es gestionado por la Organización Servicio Franciscano de Solidaridad (SEFRAS), a través de los términos de colaboración firmados con la SMDHC.



Las orientaciones y derivaciones se centran en la regularización migratoria, con referencia a la red pública de servicios y a los servicios de intermediación para el mercado laboral formal, entre otros. El apoyo jurídico se realiza en conjunto con la Defensoría Pública de la Unión (DPA) y la atención psicosocial en alianza con el Proyecto Puentes (*Projeto Pontes*), programa de extensión en el ámbito de la salud mental de la Universidad de São Paulo (USP).

La mayoría del equipo del CRAI está compuesto por inmigrantes, hecho que distingue la atención entregada puesto que permite que la población inmigrante sea atendida por una persona que vivió una situación migratoria similar, mejorando la calidad de escucha y la comprensión de las demandas, lo que hace que la experiencia sea empática y promueva una derivación más efectiva.

**Cuadro 20**  
**Número de atenciones del CRAI, atenciones 2014-2018**

Atenciones generales	
Primera atención	6 501
Itinerante	2 499
Regreso/retorno	3 112
Atenciones específicas	
Asistente Social	1 599
DPU	1 091
Jurídico	154
Psicológico	73
Atenciones institucionales	
Individuales	294
Colectivas	1 063
Total	17 927

Fuente: Datos de la base de registros de CRAI/SMDHC, 2018.

Además, el CRAI, CPMigTD en alianza con la Escuela Municipal de Administración Pública de São Paulo (EMASP) llevan a cabo la formación y capacitación mensual de trabajadores de la municipalidad y de profesionales que atienden a la población inmigrante, a través del curso "Somos Tod@s Inmigrantes". Su objetivo es refinar y profesionalizar la atención humanizada a los inmigrantes en temas como salud, asistencia social y la red municipal de educación.

## **b) Gestión local de los flujos migratorios de emergencia**

La reciente llegada de diversos flujos migratorios motivados por emergencias ha marcado de manera positiva el desarrollo de la política municipal de acogida. En 2014, la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social y la de Derechos Humanos y Ciudadanía crearon el primer servicio de acogida específico para la población migrante debido a la respuesta del gobierno local a la migración haitiana.

Luego, en 2015, con la migración de mujeres desde Angola, se construyó el primer centro de acogida temporal para mujeres migrantes. Ya en 2018, con la llegada de venezolanos a São Paulo, la municipalidad estableció un centro de acogida temporal, con capacidad de 120 cupos, para la acogida de venezolanos a través del Programa de Interiorización.

De acuerdo con los datos de la SMADS de 2019, actualmente hay 4 centros de acogida específicos para migrantes. Además, la población migrante tiene acceso universal a todos los servicios de asistencia social, los cuales se centran en el respeto a las diferencias y la promoción de la construcción de vínculos y redes sociales, siendo estos aspectos fundamentales en el proceso para alcanzar la autonomía y la inclusión social.

### **c) Educación e inclusión local: la especificidad migratoria de São Paulo**

En el Brasil, el idioma es una cuestión fundamental en la vida de la mayoría de los migrantes, por ejemplo, con respecto a la posibilidad de trabajar y obtener un empleo y un salario, para la comunicación cotidiana y para el acceso a derechos. Por ello, en agosto de 2017 la Municipalidad de São Paulo implementó la primera política municipal de enseñanza de la lengua portuguesa a migrantes a través de "Puertas Abiertas: portugués para inmigrantes" (*Portas Abertas: Português para Imigrantes*). Este curso se lleva a cabo en alianza con las Secretarías Municipales de Educación y de Derechos Humanos y Ciudadanía. Es una oferta gratuita, continua, permanente y descentralizada en las escuelas de la Red Municipal de Educación. Hoy día, el curso es ofrecido en 15 escuelas municipales con una mayoría de alumnos inmigrantes adultos, a pesar de que el curso está abierto para todas las edades, incluso niños.

Esta política pública incluye formación específica y continua para los profesores de la red municipal de enseñanza que imparten el curso, sobre temas y conceptos relacionados con la migración; enseñanza de portugués para inmigrantes; interculturalidad y educación; prácticas pedagógicas y uso de herramientas interdisciplinarias. La formación se lleva a cabo semestralmente; en los dos años de esta política, se formaron a más de 100 profesores de la red municipal de enseñanza.

Desde su implementación, ya se registraron más de 1.600 inscripciones en el curso. El "Puertas Abiertas" (*Portas Abertas*) tiene material didáctico propio, elaborado en conjunto con tres autoras relacionadas con el Centro de Lenguas de la USP. Actualmente, además de ese material, se distribuyen otros insumos para los alumnos y escuelas municipales en las que se desarrolló el curso, con el objetivo de promover el acceso y permanencia de los migrantes.

Cabe mencionar que, en el Brasil, todo niño/a migrante, independientemente de su edad, tiene acceso a la educación pública de igual manera que cualquier otro niño/a brasileña, desde el acceso a la matrícula hasta la emisión del certificado escolar.

### **d) Inclusión económica y productiva de la población inmigrante**

La SMDHC y la Secretaría Municipal de Desarrollo Económico y Trabajo crearon un Grupo de Trabajo Intersecretarial (GT Migra), con el fin de promover la inclusión en el mercado de trabajo formal, la generación de ingresos y la promoción del trabajo decente para los inmigrantes. El GT Migra es continuo, participativo e intersectorial, con el objetivo de articular, formular e implementar acciones que fomenten, por ejemplo, la intermediación de puestos de empleo para inmigrantes con empresas, y el reconocimiento de la importancia de tener puestos específicos para esa población debido a las especificidades de documentación y vulnerabilidades que están asociadas a la condición migratoria.

En abril de 2019, se realizó la Semana de Trabajo e Ingresos para Inmigrantes, en la que se atendieron a más de 500 migrantes, y se contó con la participación de diversos actores y órganos de gobierno. El programa se dividió en tres secciones: regularización migratoria, emprendimiento y empleabilidad, de manera de atender a la diversidad de demandas identificadas por la municipalidad referentes a la regulación de la venta ambulante informal. El programa consistió en dos tipos de acción: por un lado, movilizaciones colectivas (*mutirões*) de atención del Centro de Apoyo a los Trabajadores y Emprendedores, Superintendencia Regional del Trabajo y Defensoría Pública de la Unión, y por el otro, talleres temáticos, ofrecidos por los órganos públicos y sus socios. Además, en el último día, se llevó a cabo un proceso de selección en conjunto con una red de supermercados para 100 puestos de trabajo.

### **e) Valorización cultural y combate a la xenofobia**

La promoción y reconocimiento de las manifestaciones culturales y artísticas, mediante el apoyo a las ferias culturales y fiestas que son realizadas por las poblaciones migrantes, tiene el objetivo de promover el acceso a los espacios públicos y valorar las dimensiones culturales de los distintos flujos migratorios presentes en la ciudad.

Además, el acceso a las políticas culturales locales es promovido a partir de las formaciones para migrantes, con base en las distintas vías de fomento público municipal al arte y la cultura. Dicho acceso también está contemplado en el Plano Municipal de Cultura, en el acceso al Programa VAI (Valorización Iniciativas Culturales), entre otros.

#### **f) Participación social de los migrantes en la gobernabilidad migratoria**

En términos de la participación social, la ley que conforma a la PMPI también institucionalizó un Consejo Municipal de Inmigrantes (CMI). Vinculado a la SMDHC, se trata de un órgano consultivo y de composición paritaria, entre el poder público y la sociedad civil, con el objetivo de fomentar la participación social de los inmigrantes y monitorear el desarrollo de la política municipal. La primera composición electa del Consejo asumió en 2018.

El CMI está compuesto por 16 escaños titulares y 16 escaños de reemplazo, divididas equitativamente entre sociedad civil y gobierno. Por parte del gobierno, algunas secretarías que hacen parte de la PMPI también componen al CMI, siendo estas: la SMDHC, Secretaría Municipal de Subprefecturas, la Secretaría Municipal de la Cultura, la Secretaría Municipal de Desarrollo Económico y Trabajo, la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social, la Secretaría Municipal de Educación y la Secretaría Municipal de Salud. Por parte de la sociedad civil, participan tres categorías de organizaciones: i) asociaciones colectivas y organizaciones de migrantes; ii) colectivos, asociaciones y organizaciones de apoyo a los migrantes; y iii) personas físicas migrantes. El Consejo también cuenta con miembros observadores: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Cámara Municipal de Sao Paulo, la Defensoría Pública de la Unión, la Defensoría Pública del Estado y el Ministerio Público del Trabajo.

Junto con ello, de acuerdo con la PMPI, la participación de migrantes en otros órganos colegiados municipales está garantizada y fomentada, por ejemplo, en los escaños extraordinarios para migrantes en los Consejos Participativos Municipales (de acuerdo con el Decreto Municipal n° 54.645/2013).

### **4. Consideraciones finales**

El proceso de construcción de la gobernanza migratoria local contó con la participación social de la población migrante y de la sociedad civil desde su inicio, lo que contribuyó a la institucionalización de una gobernabilidad diversa, intersectorial, efectiva y sostenible, que le ha dado continuidad a la Política Municipal para la Población Migrante de São Paulo desde su creación, a lo largo de varios ciclos gubernamentales.

Con el fin de mejorar los mecanismos de participación en la PMPI, en 2019 se realizó la Segunda Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes, convocada por el primer Consejo Municipal de Inmigrantes (CMI) electo, a través de la Resolución 01/CMI/2019. En la actualidad, esta conferencia es presidida por la PMPI (Ley Municipal n°16.478/2016 e Decreto Municipal n°57.533/2016) y tendrá como objetivos: a) profundizar el debate sobre la migración; b) monitorear, evaluar, mejorar y fortalecer la Política Municipal para la Población Inmigrante; c) elaborar propuestas y directrices que fortalezcan las políticas públicas para la población inmigrante; d) proponer bases para la creación de un Plan Municipal; e) ampliar y promover formas de institucionalización de las políticas públicas para la población inmigrante; y f) promover la participación social y política de los inmigrantes.

De este modo, a partir del diálogo permanente entre el poder público y la sociedad civil mediante audiencias, consultas públicas y conferencias municipales, la PMPI construye y consolida nuevos paradigmas para el abordaje estatal de las migraciones internacionales contemporáneas a nivel local. Asimismo, la PMPI está orientada a mejorar, implementar y planificar de forma participativa las demandas, miradas y experiencia de los migrantes que viven en la ciudad, así como también a las prioridades establecidas por la Municipalidad de São Paulo en la promoción y reconocimiento de la ciudadanía y de la condición de sujeto de derechos del inmigrante.

## Bibliografía

- Câmara Municipal de São Paulo (2016), Decreto Municipal N° 57.533, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2016), Lei Municipal N° 16.478, Julho.
- Calvacanti, L. y otros (2017), Dicionário crítico de migrações internacionais, Editora UNB.
- Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos del MERCOSUR (2017), Migrantes regionais na cidade de São Paulo: direitos sociais e políticas públicas, São Paulo.
- Sampaio, C. e C. Baraldi (2019), Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo, Documento de Proyectos, CEPAL, 6 de mayo.
- Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (2016), "Coordenação de Políticas para Migrantes", São Paulo, Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente.
- Senado Federal de Brasil (2017), Lei de Migração, Maio.
- Ventira, D. De F. L., F. De S. Guimarães y R. Reis (2017), Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos, São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, Universidad de São Paulo.

## D. Políticas de inclusión de personas migrantes en México

Martha Luz Rojas Wiesner<sup>56</sup>

A fines de la década de 1990, en México se comenzó a registrar un incremento notorio de la llamada migración en tránsito desde Centroamérica. El país ya se caracterizaba por su histórica emigración hacia los Estados Unidos y, aunque con una baja proporción, también contaba con un stock de inmigrantes. Hasta antes de esta época, el cruce terrestre por México de personas nacidas en otros países parecía ser poco significativo en términos numéricos, aunque las cifras de deportaciones de personas de origen centroamericano de fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 contradicen esa aparente poca importancia que se le daba al territorio mexicano como paso de migrantes hacia los Estados Unidos<sup>57</sup>. Después de los años de guerra y conflictos internos en algunos de los países centroamericanos, los efectos de la recesión económica actuaron en la expulsión de población que, en las décadas de 1980 y 1990, buscaba mejores condiciones de vida fuera de la región, por lo que el territorio mexicano por esos años ya cumplía el papel de puente o de paso desde Centroamérica hacia el vecino país del norte.

Desde fines de la década de 1990, con el incremento de la presencia de migrantes en tránsito, mayoritariamente de Centroamérica, se empezó a enfatizar en la confluencia espacial y temporal de las distintas modalidades de migración internacional en México. Una dinámica que no era privativa de este país, pero que destacaba por su ubicación en uno de los principales corredores migratorios del mundo. Una década después, las acciones gubernamentales de control y contención migratorias evidenciaron algunas de sus consecuencias: los crecientes peligros y amenazas para transitar por territorio mexicano, por lo que una parte de las personas originalmente en tránsito decidieron “permanecer” de manera más prolongada en México (Basok et y otros, 2015)<sup>58</sup>. Sin poder determinar con exactitud la duración de su estancia, estas personas se han sumado a la población nacida en otro país que vive en México y que llegó por variadas circunstancias.

Esta población residente es identificada como inmigrante, pero no es la única que ingresa a México, como parte de las llamadas modalidades de “destino” de la movilidad internacional. En México también se registran flujos de trabajadores procedentes de otros países que vienen por temporadas variables, en mayor número a actividades agrícolas y en menor monto a actividades vinculadas al comercio, a los servicios y a la construcción, entre las principales, ocupaciones. Igualmente, hay que destacar la movilidad cotidiana (*commuting*) de trabajadores y residentes fronterizos de Guatemala en determinados tramos de la frontera. Si bien se han emprendido algunas iniciativas para establecer acuerdos bilaterales o multilaterales de trabajo entre México y los países vecinos del norte centroamericano, hasta ahora no se cuenta con algún programa temporal de trabajo cuyo destino sea el territorio mexicano. El tradicional flujo de trabajadores agrícolas a Chiapas no se

<sup>56</sup> Investigadora, El Colegio de la Frontera Sur.

<sup>57</sup> De acuerdo con los datos de “Devoluciones y rechazos de extranjeros no autorizados por las autoridades migratorias mexicanas, según nacionalidad de origen, 1990-2006”, citado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en varias de sus publicaciones, en 1990 y 1991, respectivamente, se registraron 126.4 mil y 133.3 mil eventos de este tipo (ver, por ejemplo, Conapo 2008). De estos totales, 94,4% y 96,6%, respectivamente, corresponden a deportaciones de personas nacidas en Centroamérica.

<sup>58</sup> Las condiciones del tránsito en México se han vuelto más difíciles y muchas personas migrantes han tomado la decisión (y lo seguirá haciendo un mayor número de migrantes en los próximos meses) de quedarse en México para buscar trabajo y quedarse a vivir mientras consiguen algún medio o forma de llegar a Estados Unidos.

inscribe en este tipo de acuerdos, por lo que su contratación se rige por criterios que han impuesto los empleadores y los requisitos del Instituto Nacional de Migración (INM), según lineamientos de la Secretaría de Gobernación y del gobierno en turno. De este modo, la movilidad de trabajadores está circunscrita a una franja del territorio nacional, que aún se caracteriza por la circularidad, aunque las estadísticas del INM reportan un descenso en su afluencia. Esta circularidad, junto con la de la movilidad cotidiana, es más notoria en ciertos espacios fronterizos, donde también se producen interacciones comerciales y de vecindad cotidiana. En otras regiones de frontera, esta movilidad es menor o poco notoria y, por tanto, poco visibilizada.

Tal como sucede con la cuantificación y caracterización del stock internacional de migrantes en el mundo, la llamada población inmigrante en México hace referencia a un volumen acumulado de personas que llegaron y se quedaron a vivir en México por distintas razones: por trabajo, por estudio, en búsqueda de refugio y por (re)unificación familiar. En el caso de México, esta última razón ocupa un lugar preponderante si consideramos que la mayor proporción de inmigrantes son personas nacidas en los Estados Unidos y que de ellas la mayoría son menores de 20 años, cuyo padre y/o madre es nacido/a en México. Una revisión de los censos mexicanos desde principios del siglo XX revela que la proporción de personas nacidas en otro país respecto del total de la población de México es poco significativa (menor a 1%), lo que para algunos autores puede contradecir uno de los papeles que se le da al país como territorio de inmigración.

Sin embargo, esta presencia cobra relevancia a principios de la década del 2000, como parte de una confluencia de modalidades migratorias. De hecho, en esa década, el ritmo de crecimiento del stock de migrantes se aceleró respecto de la década anterior. Así, entre 1990 y 2015 el volumen se triplicó al pasar de 339 mil a alrededor de un millón de personas. El crecimiento más notorio entre 1990 y 2010 fue el del monto de personas nacidas en Estados Unidos, que casi se cuadruplicó (198 mil a 740 mil). En esta revisión de cifras, llama la atención la focalización que se ha hecho sobre la población centroamericana, pero su ritmo de crecimiento entre 2000 y 2015 ha sido menor si lo comparamos con inmigrantes de origen suramericano. El stock originario de la región centroamericana pasó de 46 mil a 79 mil en el periodo referido (1.7 veces); mientras que el stock originario de América del Sur pasó de 30 mil a casi 74 mil personas (2.5 veces). Incluso, el ritmo de crecimiento del stock de personas originarias de Asia se duplicó, al pasar de 12 mil a 24 mil en el periodo en mención. Con la reciente afluencia de personas centroamericanas, haitianas, venezolanas, cubanas, asiáticas y africanas, con seguridad el stock se incrementará. Su mayor o menor peso en el stock global dependerá de qué tanto se modifique el volumen de personas nacidas en los Estados Unidos (que entre 2010 y 2015 “aparentemente” no se modificó).

Respecto de la afluencia de trabajadores temporales y de personas en movilidad cotidiana (sean o no trabajadores), se tiene una aproximación con datos administrativos del Instituto Nacional de Migración y con la Encuesta Sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México (EMIF). Sin embargo, son datos parciales. Los datos del INM se refieren a personas con documento migratorio. Por su parte, la EMIF es acotada en cobertura geográfica, captando sólo una parte de esta afluencia desde determinados puntos fronterizos. En política migratoria y, en general, en política social (de inclusión) no podemos olvidar a poblaciones que están dentro y fuera de la cobertura geográfica de determinadas fuentes de datos.

Así, la confluencia y la complejidad son algunas de las características de esta dinámica migratoria que desde hace dos décadas desafía no sólo su estudio, sino también la legislación y la política migratorias, así como las acciones tanto del gobierno como de distintos actores sociales para su atención. Hoy se habla de “las cinco dimensiones migratorias del país como espacio de origen, tránsito, destino, retorno y desplazamiento creciente de migrantes” (García y Gaspar, 2019). En este periodo, organizaciones de la sociedad civil, académicos y organismos internacionales han demandado al gobierno mexicano la atención integral a la migración en su complejidad, así como la protección y cumplimiento de los derechos humanos de migrantes, independientemente de su procedencia y de su situación migratoria.

## 1. ¿Qué pasa en este contexto respecto de las condiciones de vida y de trabajo de las personas migrantes en México?

Con los datos de los censos de población y las encuestas intercensales, podemos tener una aproximación a algunas de sus características y composición de la población inmigrante, así como también de retorno y de emigrantes, pero se trata de un conocimiento parcial. Se sabe poco sobre sus experiencias y sobre los procesos de integración/inclusión en México. De hecho, por definición, el stock de inmigrantes incluye una variedad de situaciones, perfiles y estatus que demanda estudios específicos para pensar en acciones específicas. En términos demográficos y estadísticos, en esta categoría se contabiliza a personas refugiadas, solicitantes de asilo y de condición de refugio, migrantes (por causas forzadas o de otra índole) y personas ya naturalizadas en México. En ese sentido, "inmigración" es un concepto paraguas que homogeniza la diversidad de situaciones que caracterizan la movilidad y el asentamiento de personas (Castillo y Rojas, en prensa) y en las que se pueden enfrentar distintos problemas de acceso a derechos, en un país cuya política de población se ha caracterizado por ser restrictiva.

Expresiones de xenofobia, y en menor medida de xenofilia, se pueden evidenciar en distintos contextos, independientemente del estatus migratorio y de la modalidad de movilidad. En cualquier caso, se trata de distintas expresiones de exclusión y de discriminación que adquieren desde formas sutiles hasta aquellas marcadamente hostiles. En los lugares de trabajo, pero también en los espacios de vivencias cotidianas, se evidencia la negación de derechos, en especial si las personas están en situación irregular o pertenecen a determinadas nacionalidades o grupos sociales. A grandes rasgos, las personas inmigrantes enfrentan problemas de acceso al trabajo digno o decente, a la educación, a la salud, a la vivienda y a la justicia, entre otros.

En las dos últimas décadas, las medidas de contención de migrantes en tránsito han tenido repercusiones en la vida cotidiana de personas ya establecidas en México que, por temor a la deportación o para evitar algún tipo de agresión o amenaza, buscan pasar desapercibidas. Por ejemplo, mujeres que viven en localidades mexicanas próximas a la frontera que acudían al servicio médico en alguna localidad vecina de Guatemala se han visto forzadas a cruzar de manera clandestina el río Suchiate para buscar atención de sus partos, pues a pesar de que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Migración de 2011, entre otras disposiciones, hacen explícito que, con independencia del estatus migratorio, las personas migrantes tienen derecho a la salud y a la educación, por mencionar sólo dos, en la práctica esto no sucede, debido a los problemas de discriminación y racialización en espacios microsociales de interacción, como el centro de salud, la escuela, el barrio y el lugar de trabajo.

Distintos actores están involucrados en la negación de derechos: funcionarios locales, maestros/directores de escuelas públicas, personal de centros de salud y hospitales públicos, policías y oficiales de migración. Igualmente, empleadores y supervisores, vecinos, cónyuges/parejas, condiscípulos en la escuela, entre otros. En 20 años de trabajar en el análisis de la migración en la frontera sur de México, podemos dar distintos ejemplos de la negación de derechos y del acceso a servicios, así como de expresiones de discriminación y exclusión. Ya hace casi dos años refería yo en este mismo recinto de la CEPAL la respuesta de un niño de diez años de Guatemala residente en Tapachula, de quinto grado de primaria, respecto de sus derechos en México: "aquí, somos un cero a la izquierda", una frase contundente que, desde su percepción, asoció a lo que podríamos llamar en su razonamiento la *aritmética de la exclusión*: ser un cero a la izquierda. Eso nos debe llamar a la reflexión, porque si bien podemos hablar de "momentos" o de determinados "espacios" de inclusión, la exclusión y la negación de derechos no puede volverse algo normalizado, en particular cuando las "condiciones de posibilidad" de cambiarse de lugar son bastante restringidas.

En las últimas décadas no sólo se ha evidenciado la negación de derechos, sino también el mayor grado de vulnerabilidad ante distintos peligros y amenazas, el mayor temor a la deportación (deportabilidad, según De Genova, 2002), la precarización en los modos de vida y no sólo del trabajo (Mezzadra, 2012) y la normalización del estatus precario (Goldring y Landlot, 2011), entre otros.

Dado el interés en focalizar en políticas públicas para la promoción, protección y cumplimiento de derechos y, por tanto, en procesos de inclusión social, estamos haciendo énfasis en las situaciones de negación de derechos que requieren atención. Sin embargo, también se pueden destacar algunas acciones, que podemos llamar positivas, de la legislación migratoria y de acciones hacia el cumplimiento de derechos y la no discriminación, que pueden ser consideradas como buenas prácticas. Podemos enumerar ejemplos de este tipo, pero también podemos enumerar múltiples ejemplos de negación para avanzar hacia la inclusión y hacia la cohesión. Necesitamos documentar aún más estas situaciones que *no son privativas* de población migrante, que se producen en ámbitos locales, en espacios poco visibles de la vida cotidiana.

## **2. ¿Cuáles son los principales desafíos para la inclusión y la cohesión social, en el marco del cada vez más diverso panorama migratorio de la región?**

La inclusión y la cohesión social de las personas migrantes en México han sido muy limitadas y selectivas en términos económicos, sociales, civiles y políticos. En los programas de gobierno se ha observado una contradicción entre la retórica gubernamental y la práctica. Esto se ha podido observar de manera clara en la frontera sur de México, en el acceso a la salud, la educación y en la participación en el mercado de trabajo de las personas migrantes que proceden de los países del norte de Centroamérica y, recientemente, de otras nacionalidades.

El conocimiento que se tiene sobre las modalidades de destino en México: inmigración, migración temporal y movilidad internacional cotidiana, es insuficiente y fragmentario. Se conocen sólo algunos aspectos. Las distinciones son necesarias para referirse a derechos y para incidir en los procesos de integración e inclusión social. Algunas categorías en el análisis de las migraciones requieren revisión. El concepto de inmigrante o inmigración invisibiliza distintas presencias.

En ámbitos locales y en espacios más alejados de la interacción fronteriza o de los centros urbanos, las expresiones de discriminación y xenofobia son más evidentes. La falta de información o la manipulación de ésta se convierten en un desafío para que las personas conozcan sus derechos y cómo demandarlos.

La política integral no sólo debe ser parte de una retórica "humanitaria", debe traducirse en acciones en distintos ámbitos, en especial en los locales, donde la discrecionalidad y el ejercicio arbitrario de poder pueden restringir la movilidad, aumentar las vulnerabilidades y precarizar aún más la vida y el trabajo.

## **3. ¿Qué políticas públicas facilitan la inclusión de las personas migrantes, aportando a la cohesión social en los países de tránsito, destino o retorno?**

Las políticas públicas integrales y no sólo las políticas específicas de migración deben facilitar la inclusión de las personas migrantes cualquiera sea la modalidad de su presencia. La política de integración debe contribuir al sentido de pertenencia e identidad comunitaria, al reconocimiento y a la participación, concibiendo a las personas, independientemente de su origen, como sujetos sociales y sujetos políticos.

Con ese objetivo es necesario impulsar estudios micro que contribuyan a conocer cuáles son las expresiones concretas de negación de derechos, cuáles son los obstáculos para avanzar en la promoción, protección y cumplimiento de derechos y cómo se pueden impulsar acciones de inclusión social.

Si se revisan el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y la Agenda 2030, sus objetivos apuntan a políticas integrales, pero hay que revisar los mecanismos que pueden constituirse en obstáculos e identificar las que pueden avanzar en el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derechos y en los procesos de inclusión social.



#### **4. ¿Qué tipo de iniciativas se pueden tomar para evitar exclusiones y, por el contrario, generar procesos virtuosos de inclusión, tolerancia y convivencia en la diversidad?**

Las políticas de integración deben involucrar a los distintos actores en el ámbito federal, estatal y local, pero también a la población local, sin distinguir entre migrantes y la sociedad local. Javier de Lucas, por ejemplo, señala que al enunciar la categoría “inmigrante” se etiqueta una otredad que puede terminar estigmatizando (De Lucas, 2009).

Como ya lo he mencionado, en México, las organizaciones de la sociedad civil, con la participación de algunos académicos, han hecho una serie de recomendaciones y propuestas específicas de política migratoria integral que hay que revisar y tomar en cuenta. Sus propuestas han sido consideradas de manera parcial en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 y en el Programa Especial de Migración derivado de ese plan. Ha sido un proceso que, desde el conocimiento y la experiencia, da cuenta de los cambios en el perfil de las personas migrantes. La más reciente propuesta presentada al actual gobierno alude a la necesidad de impulsar iniciativas enmarcadas en lo que las organizaciones de la sociedad civil, constituidas en una “Red de redes”, llaman un Sistema Integral para Personas en Movilidad, que constituye una estructura para garantizar la transversalidad en el abordaje, el trabajo conjunto, la existencia de una coordinación y contar con presupuesto para emprender distintas acciones.

La inclusión social debe trascender la focalización en la gestión de flujos y en la expedición de documentos. La movilidad de las personas debe ser entendida como un proceso que va más allá de documentos migratorios. Mientras eso no suceda, la llamada política integral será parte de un enunciado, de una retórica, que venimos usando desde hace varios años, que no se traduce en acciones “multinivel, multiactor, multiescala”, para usar parte del lenguaje actual en estos temas.

En México se lograron algunos avances en temas de inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Especial de Migración de 2012-2018 ya mencionados. Sin embargo, el poco presupuesto asignado y las preocupaciones por la seguridad nacional limitaron considerablemente gran parte de las acciones planteadas en sus objetivos. Según Rodolfo García Zamora y Selene Gaspar (2019), hubo dos limitaciones que deben ser revisadas para replantear una nueva política en el tema: 1) la ausencia de una visión integral y transversal de políticas de desarrollo económico, migración y derechos humanos para poder incidir en las causas estructurales de los movimientos de población y 2) el carácter no vinculante del Programa Especial de Migración, sin obligatoriedad de aplicación federal y estatal (y, podría añadirse, municipal) y sin respaldo presupuestal y técnico.

En suma, la política migratoria del nuevo gobierno mexicano deberá tener la congruencia suficiente para avanzar en la inclusión y cohesión de la población migrante que ya vive en territorio mexicano más la que seguirá llegando de distintas partes del mundo, aunque se espera que la mayoría siga siendo de los países del norte centroamericano.

#### **5. Reflexiones finales**

Integración, inclusión y cohesión social se han vuelto conceptos de uso común en el vocabulario de políticos y académicos. No existe un consenso, por lo que definirlos y operacionalizarlos, aún con los avances que se han tenido, sigue siendo un campo abierto al debate. Es necesario revisar y definir, o redefinir, para distinguir cada concepto e identificar qué los vincula y cuáles son sus alcances y limitaciones, de modo que no parezcan conceptos paraguas.

Esta delimitación conceptual requiere, al mismo tiempo, consensuar y posicionar políticamente la definición del *sujeto migrante*. Si en los discursos políticos, mediáticos y sociales, migrante es igual a amenaza, difícilmente funcionará cualquier acción o programa de inclusión, integración o cohesión. Los y las migrantes son personas y como tales tienen los mismos derechos, independientemente de su situación y condición.

Asimismo, no se debe perder de vista que las personas migrantes no son receptoras pasivas de políticas de Estado, sino personas que “crean sus propios canales de participación, sus redes de apoyo y sus estrategias de integración y comunicación con la sociedad receptora y con los otros grupos de inmigrantes” (Pardo, 2014, pág. 297).

Según Javier de Lucas, hay que generar dispositivos institucionales de participación política y consulta, al menos en el ámbito municipal, pues “si no hay participación política de los inmigrantes en la sociedad de acogida, no hay sentimiento de pertenencia, ni conciencia de identidad, y difícilmente cabe hablar de integración social de los inmigrantes” (De Lucas, 2009, pág. 11), ni de inclusión y de cohesión social.

## Bibliografía

- Basok T., D. Bélanger, M. L. Rojas Wiesner y G. Candiz (2015), *Rethinking Transit Migration. Precarity, Mobility, and Self-Making in Mexico*, London, Palgrave Macmillan.
- Castillo, M. A. y M. L. Rojas Wiesner (en prensa), “Un balance de la inmigración y de la migración de tránsito en México”, en S. Giorguli y J. Sobrino (coordinadores), *Dinámica demográfica de México en el siglo XXI*, Tomo II, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2008), *Programa Nacional de Población 2008-2012*, México D.F., Conapo.
- De Genova, N. (2002), “Migrant ‘illegality’ and deportability in everyday life”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 31, núm. 1, pp. 419-447.
- De Lucas, J. (2009), Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político, *Papers*, núm. 94, pp. 11-27.
- García Zamora, R. y S. Gaspar Olvera (2019), El desafío de las políticas migratorias en México ante el cambio de gobierno 2018-2024. *Manuscrito inédito*.
- Goldring, L. y P. Landolt (2011), “Caught in the Work–Citizenship Matrix: The Lasting Effects of Precarious Legal Status on Work for Toronto Immigrants”, *Globalizations*, vol. 8, núm. 3, pp. 325-341.
- Mezzadra, S. (2012), “Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía”, *Nueva Sociedad*, núm. 237, pp. 159-177.
- Pardo, F. (2013), “Enfrentando las políticas de integración y de ciudadanía: migrantes latinoamericanos en la ciudad europea”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 220, pp. 295-316.

## **V. El papel de los Ministerios de Desarrollo Social para el logro del desarrollo social inclusivo en el marco de la Agenda 2030**

### **A. Compromiso País – Que nadie se quede atrás**

*Alejandra Candia<sup>59</sup>*

La presente contribución describe en detalle la iniciativa Compromiso País puesta en marcha por el actual gobierno de Chile, como una iniciativa pertinente e innovadora para discutir el margen de acción de las políticas públicas en aras de una mayor inclusión y cohesión social. En efecto, en la actualidad, Chile está incorporando los desafíos de la inclusión y la cohesión social en su agenda, no solamente gubernamental, sino en sus agendas sociales a nivel nacional. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia actúa como Secretaría Técnica de la Agenda 2030 en Chile y el Consejo de Implementación para la Agenda 2030 es presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>60</sup>. Al Ministerio de Desarrollo Social y Familia le corresponde la planificación programática y estratégica, en conjunto con otros ministerios, y poder consagrar eso en espacios visibles, no solamente a nivel del Estado, sino que también a nivel de los otros actores de la sociedad. Esta agenda ha sido una gran oportunidad para abordar de qué manera se pueden incorporar los distintos desafíos en el quehacer cotidiano. A continuación, se abordará el camino recorrido con respecto al cumplimiento de la Agenda 2030, para después ilustrar la vocación y motivación que inspiró la iniciativa Compromiso País.

#### **1. Chile y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**

En marzo del año 2018, ya se había avanzado de manera significativa con el diagnóstico de cómo Chile estaba enfrentando la Agenda 2030. En ese sentido y habiendo recibido de la administración pasada un levantamiento respecto al estado del país en torno al abordaje de los desafíos de la

<sup>59</sup> Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.

<sup>60</sup> Decreto N°49: Crea Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, abril 2016.

Agenda 2030, tanto a nivel estatal gubernamental como a nivel nacional, a la administración actual le corresponde pasar a una segunda etapa: la de la implementación de dicha agenda.

Para abordar este desafío, se contaba con una institucionalidad muy orientada hacia la elaboración del diagnóstico, por lo que se tuvieron que realizar cambios que permitieran difundir e impregnar a la Agenda 2030 en los distintos estamentos públicos y de nuestro país<sup>61</sup>. Aquello implicó involucrar a otros actores, tanto del Estado como de la sociedad, que permitieran relevar lo que estaba haciendo el sector privado, la sociedad civil y demás actores. En julio de 2019, Chile presentará por segunda vez voluntariamente el estado de avance en materia de Agenda 2030 y cómo se ha avanzado después de esta primera etapa de diagnóstico.

Sin duda, el desafío más importante consiste en ver cómo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se traspasan a la entidad pública, independientemente de la administración que esté a cargo. En este sentido, se busca asumir el reto de crear sinergias entre el trabajo del gobierno y la Agenda 2030, con el fin de poder avanzar como un todo teniendo la agenda como horizonte. Uno de los programas más relevantes que se han estado trabajando durante este año y medio en Chile es Compromiso País<sup>62</sup>. Su eslogan habla de que nadie se quede atrás, lo cual es una manifestación coincidente con el eslogan de la Agenda 2030, que es *leaving no one behind*. Como se verá a continuación, el programa genera una invitación similar a la que hace la agenda.

## 2. Compromiso País: una iniciativa para no dejar a nadie atrás

Compromiso País contiene los 17 ODS, los que hablan de distintas materias en las cuales existen consensos, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, en que los países deben avanzar, siendo cada ODS una invitación a una forma de trabajar. Compromiso País toma los ODS como base, bajo la convicción de que el Estado no puede asumir esta tarea de manera solitaria, en otras palabras, que el Estado no tiene el monopolio de las soluciones sociales, por lo cual es necesaria la participación de todos los actores involucrados. Algunos actores participan en estas tareas hace muchos años, por lo que tienen más experiencia ante los desafíos relacionados con la inclusión y cohesión social, la vulnerabilidad y para impulsar la idea de que nadie se quede atrás, por lo que el Ministerio afirma la necesidad de incluirlos en esta iniciativa.

Si bien el Ministerio de Desarrollo Social y Familia ejecuta políticas sociales, también tiene un rol de coordinador de la política social del país, por lo que tiene una institucionalidad distinta al resto de los ministerios, que son exclusivamente ejecutores. En este sentido, tiene el papel de poder generar y provocar la conversación entre los distintos ministerios sociales para que se produzcan soluciones efectivas a los problemas de la vulnerabilidad.

Compromiso País va un paso más allá. Se busca identificar los principales problemas de Chile, tanto aquellos que han sido problemas permanentes, como aquellos que no se han visibilizado lo suficiente. La metodología del programa coincide con el ODS 17, basándose en la idea de trabajar desde una lógica multi-actor para encontrar soluciones efectivas a problemas complejos. Es así como Compromiso País reúne al mundo público y privado para trabajar en la búsqueda e implementación de soluciones amplias, pero colaborativas y efectivas, donde convergen ideas, proyectos y recursos. El objetivo es que estas soluciones sean diseñadas, implementadas y evaluadas colaborativamente con el fin de generar cambios en las condiciones de vida de las personas y, de esta forma, que nuestra sociedad avance hacia un desarrollo integral y sostenible, sin dejar a nadie atrás.

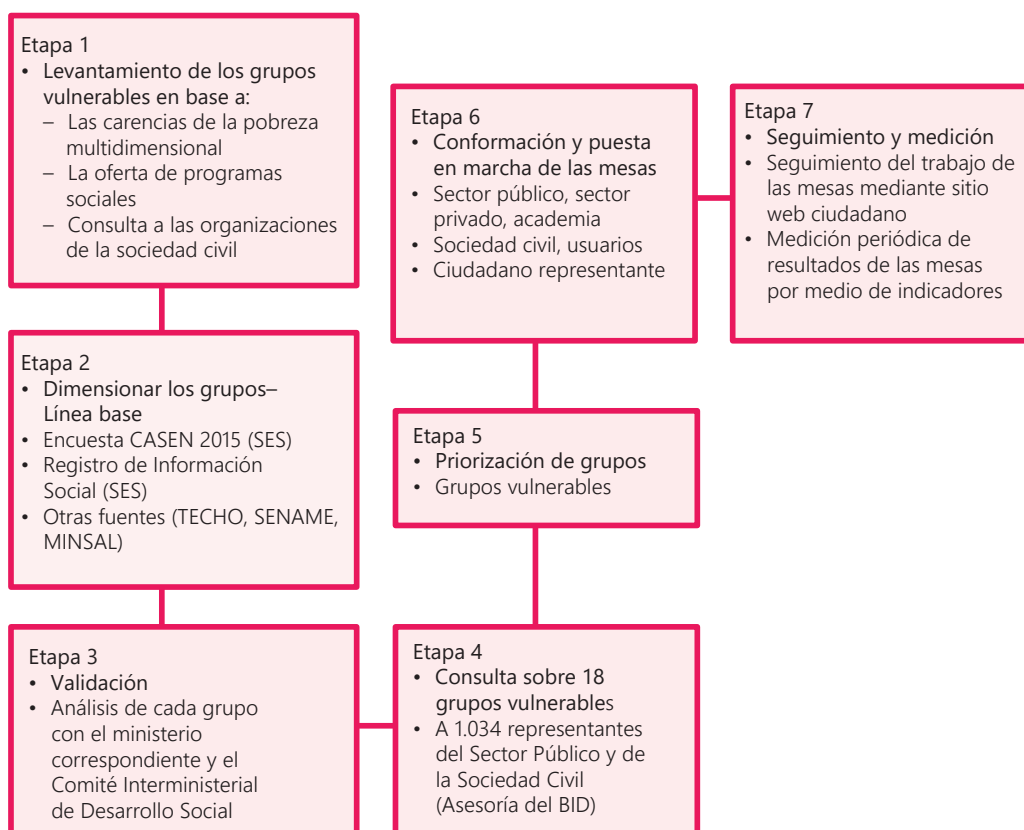
La creación de Compromiso País se presenta en el siguiente diagrama. Lo primero que se realizó fue el establecimiento de una línea base. Se tienen encuestas de hogares de larga data y

<sup>61</sup> Decreto N°67: Reemplaza el texto del decreto N°49, que crea el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, actualmente en trámite.

<sup>62</sup> En el sitio web oficial de Compromiso País se puede encontrar de qué trata la iniciativa, sus participantes, avances y noticias. Véase [en línea] [www.compromisopais.cl](http://www.compromisopais.cl).

también una vasta experiencia sobre cómo usar la información entregada por estas encuestas para abordar los desafíos de la pobreza, considerada no solamente en lo referente a los ingresos sino de manera multidimensional. Cuando se habla de pobreza multidimensional, a su vez, se habla de carencias que van mucho más allá de los ingresos. Existe un consenso en el país que aquellas son las carencias que se enfrentan, por lo que el primer diagnóstico fue en términos de carencias de la pobreza multidimensional<sup>63</sup>.

**Diagrama 9**  
Esquema de creación del Programa Compromiso País



Fuente: Elaboración propia.

También se realizó un diagnóstico de la oferta pública, complementado por consultas a las fundaciones y organismos de la sociedad civil que abordan diferentes problemáticas en Chile. Algunos de los problemas identificados aparecen como permanentes y visibles en el tiempo, como por ejemplo, los campamentos o las personas en situación de calle. También hay otros problemas menos visibles, como por ejemplo que en Chile todavía hay 5 millones de personas, de los 17 millones, que no han completado su educación media<sup>64</sup>. Al investigar en detalle, es posible ver que hay fundaciones de la sociedad civil que ya están trabajando en el tema y académicos que habían realizado estudios al respecto, lo que enfatiza la idea de sentar en una misma mesa a los distintos actores para poder encontrar soluciones efectivas de mejor manera, en lugar de que estén todos trabajando de manera separada.

<sup>63</sup> El diagnóstico sobre la base de las carencias se realizó de acuerdo a la pobreza multidimensional que es medida en Chile a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen).

<sup>64</sup> Este dato proviene de la construcción del Mapa de la Vulnerabilidad, que levantó 16 problemáticas sociales complejas, cuyos números fueron calculados en base a la pobreza multidimensional que mide la Encuesta Casen. Véase [en línea] <http://www.compromisopais.cl/acerca>.

En una segunda etapa, se caracterizaron estos grupos para entregarle a cada mesa de trabajo los 16 ODS, junto con el diagnóstico preliminar y una metodología de trabajo basada en métodos de diseño de políticas públicas de acuerdo con los estándares más altos y efectivos de instituciones a nivel internacional. Esto se hizo sin ánimo de intervenir, sino que sólo para apoyar y darle un marco lógico a la conversación entre actores en cada una de las mesas, ya que nunca habían trabajado juntos. Dado que las lógicas del sector público son distintas a las del sector privado y a las de la sociedad civil, se requería una metodología conjunta de trabajo.

**Diagrama 10**  
Cuantificación de los principales grupos vulnerables

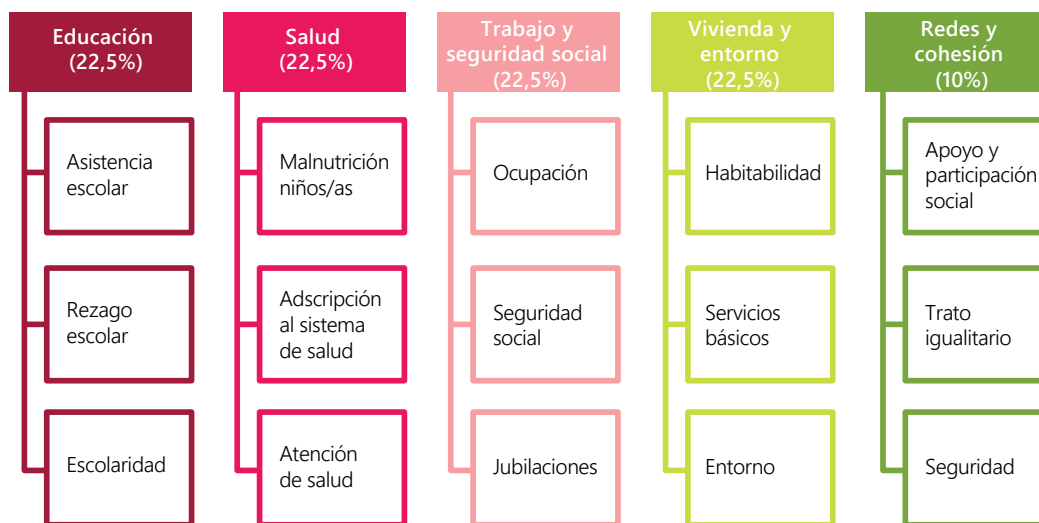
<b>Educación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 72.788 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años que no asisten a un establecimiento educacional</li> <li>• 4.910.889 personas de 18 años o más que no se encuentran estudiando y no han completado 12 años de escolaridad</li> </ul>	<b>Desarrollo social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 234.347 familias en que uno o más de sus integrantes presenta dependencia severa o moderada, pertenecientes al 40% más pobre</li> <li>• 983.505 personas pertenecientes a pueblos indígenas en el 40% más pobre</li> <li>• 12.416 personas en situación de calle</li> <li>• 161.000 personas con dependencia que viven solos o institucionalizados pertenecientes al 40% más pobre</li> </ul>
<b>Salud</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11.087 personas en lista de espera (con garantía de oportunidad vencida) del programa AUGES GES</li> </ul>	<b>Obras públicas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.431.162 personas que residen en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (acceso a agua potable y baño)</li> </ul>
<b>Vivienda y urbanismo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 43.003 familias en campamentos</li> <li>• 484.822 personas en hacinamiento</li> </ul>	<b>Trabajo y previsión social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 425.487 personas mayores de 18 años desempleados que han buscado trabajo por 3 meses o más, o que no cuentan con contrato laboral, pertenecientes al 40% más pobre de la población</li> </ul>
<b>Justicia</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.656 niños, niñas y adolescentes en residencias bajo el sistema de protección del SENAME</li> <li>• 100.000 personas en el sistema penitenciario sin acceso a programas de rehabilitación y reinserción</li> </ul>	<b>Interior y seguridad pública</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 692.986 personas con consumo problemático de alcohol y/o drogas</li> <li>• 2.368.029 personas en familias donde uno de sus integrantes declara haber presenciado permanentemente en el último mes situaciones de tráfico de drogas o de balaceras o disparos</li> </ul>
<b>Mujer y equidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 490.874 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar sin ingresos propios</li> </ul>	<b>Transporte y comunicaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.495 localidades sin conexión a Internet</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

La medición de pobreza multidimensional contiene una dimensión de cohesión social, donde las carencias de redes y cohesión social están presentes en tres componentes: apoyo y participación social, trato igualitario y seguridad (véanse el diagrama 11 y el gráfico 55)<sup>65</sup>. Todas ellas están directa o indirectamente convocadas en las 16 mesas de trabajo que han sido instaladas. Hay una mesa específica que aborda el tema de seguridad, que pertenece a la dimensión de redes y cohesión social, mientras que hay otras relacionadas con grupos que han tenido carencias con respecto al trato igualitario. Tal es el caso, por ejemplo, de la mesa relacionada con tema indígena o las mesas relacionadas con personas en situación de calle y niños institucionalizados por el Servicio Nacional de Menores (SENAME). También hay mesas relacionadas con la participación social, con la deserción escolar en el nivel de educación media, o con la violencia padecida por las mujeres sin ingresos propios. Son problemas que, si bien no abordan directamente el tema de la participación social como una carencia en sí misma, se abordan desde el modo en que las personas se relacionan y con relación a la cohesión social.

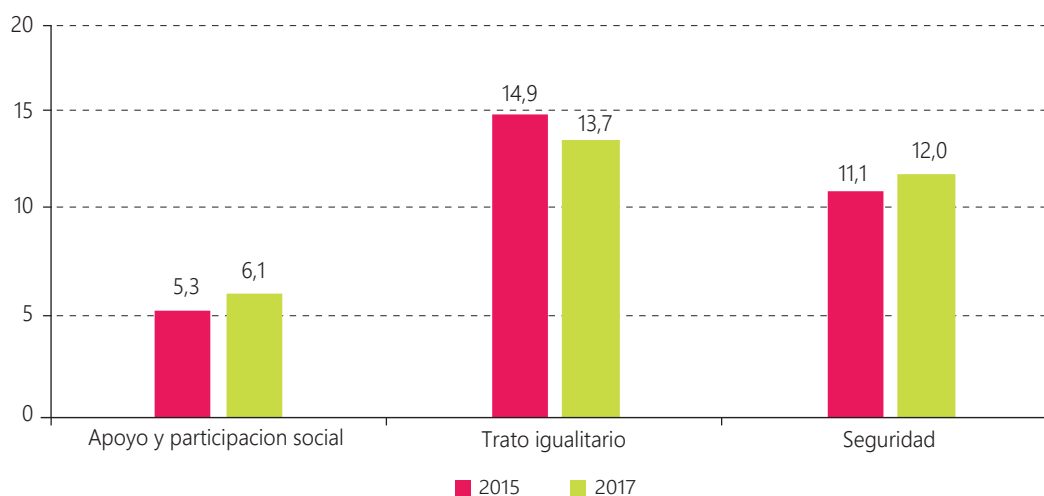
<sup>65</sup> La dimensión de Cohesión Social fue incorporada a la pobreza multidimensional y se cuenta con ella desde la medición 2015 a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen).

**Diagrama 11**  
Dimensiones e indicadores de la pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 55**  
Dimensión redes y cohesión social, 2015-2017  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar que hay mesas con temáticas donde se ha fracasado en el tiempo, sin encontrarse una solución, como por ejemplo en relación con los campamentos y las personas en situación de calle, mientras que otras mesas tienen la fortaleza de haber visibilizado problemas de los que no se tenía conocimiento, como por ejemplo, el 1,4 millones de personas en Chile con problemas de acceso a servicios sanitarios<sup>66</sup>.

En la dinámica de esta iniciativa se ha tratado de ser muy respetuosos del espacio de trabajo de las mesas y no intervenir para potenciar la búsqueda de soluciones y espacios colaborativos.

<sup>66</sup> Este dato proviene de la construcción del Mapa de la Vulnerabilidad, que levantó 16 problemáticas sociales complejas, cuyos números fueron calculados en base a la pobreza multidimensional que mide la Encuesta Casen. Véase [en línea] <http://www.compromisopais.cl/acerca>.

Si hay interferencia, se pierde la esencia de lo que se busca como resultado. Por ello, tal como se mencionó anteriormente, lo único que se les entrega es un marco lógico para guiar la discusión de integrantes tan distintos y tan diversos. Se trata de formularios que deben ir completando y, así, ir cerrando cada etapa.

Las mesas de trabajo ya identificaron los problemas y terminaron su etapa de diagnóstico<sup>67</sup>, por lo que actualmente están trabajando en el diseño y evaluación de posibles intervenciones. En ocasiones, el problema que identificaron no tiene que ver con el título literal de la mesa. Por ejemplo, hay una mesa que trabaja sobre desempleo y las personas que llevan mucho tiempo desempleadas, pero la mesa optó por pensar en los jóvenes, como un problema mucho más acotado dentro de este amplio título que llevaban como primera instancia. Lo que se procura es que haya consistencia en el trabajo, es decir, que haya un marco lógico donde exista una solución del problema que se derive del diagnóstico inicial, de tal manera que después puedan definirse indicadores para hacer seguimiento a este trabajo colaborativo.

Con todo, Compromiso País es una manera de trabajar colectivamente que se ha diseñado para que el país no solo avance en la lógica de los objetivos que plantea la Agenda 2030, sino que también avance apuntalando el capital social y la cohesión social de Chile, procurando, tal como dice también la Agenda 2030, que nadie se quede atrás.

## Bibliografía

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2018a), «Compromiso País: Construcción Mapa de la Vulnerabilidad», #Compromiso País: Que nadie se quede atrás, [gubernamental] <<http://compromisopais.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>> [fecha de consulta: 9 de octubre de 2019].
- \_\_\_\_\_ (2018b), «Compromiso País: Metodología», #CompromisoPaís: Que nadie se quede atrás, [gubernamental] <<http://compromisopais.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>> [fecha de consulta: 9 de octubre de 2019].
- \_\_\_\_\_ (2017), «Programación para construir la medida de pobreza multidimensional», Observatorio Social, Santiago de Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, p. 33.
- \_\_\_\_\_ (s/f), «Compromiso País: Un primer acercamiento a las soluciones», Santiago de Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, p. 93.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2016), Crea Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, abril.

<sup>67</sup> En abril de 2019, se entregó al Presidente de La República, Sebastián Piñera Echeñique, el documento "Un primer acercamiento a las soluciones", correspondiente al diagnóstico levantado de las 16 mesas que componen Compromiso País. [Véase [en línea] <http://www.compromisopais.cl/storage/docs/Compromiso-Pa%C3%ADs.pdf>].



## B. Desarrollo social en el Paraguay

*Cayo Cáceres*<sup>68</sup>

A continuación, se ofrecerán algunos datos y análisis sobre los avances y desafíos para avanzar hacia un mayor desarrollo social en el Paraguay. Al respecto, cabe mencionar que el eslogan del gobierno actual "Paraguay de la gente", pretende que todos los paraguayos sean partícipes de las acciones del gobierno. Se busca, por un lado, recuperar la unión de un país que históricamente estuvo fragmentado políticamente y, por otro lado, generar una proximidad permanente con las diferentes poblaciones y territorios del país. Es por ello que el trabajo que se está realizando en materia social tiene un fuerte componente territorial.

### 1. El punto de partida

Como punto de partida, el país ha crecido a un nivel de 14% anual, mientras que, en ese mismo período, los ingresos del quintil más pobre se han incrementado. No obstante esta situación positiva, también se llegó al diagnóstico de que las herramientas y los esquemas de trabajo previos ya no eran eficaces puesto que no permitían bajar más ese nivel de pobreza. Si bien desde el año 2002 al 2014, la pobreza disminuyó desde un 50% a un 25%, siguió un estancamiento. Adicionalmente, existe una permanente crispación social por demandas sociales insatisfechas que desencadenan manifestaciones en torno a justas reivindicaciones.

De este modo, el gobierno actual apostó al diálogo, bajo la comprensión de que ninguna institución por separado puede tener algún tipo de éxito en la lucha contra la pobreza, y decidió abordarla con un enfoque multidimensional, considerando dimensiones como la salud, y buscando nuevas puertas de entrada de manera que las personas que realmente están en condiciones de pobreza puedan tener acceso a los programas sociales. Para ello se ha elaborado una ficha única que pronto se comenzará a implementar, un registro único de participantes, con una fuerte presencia en el territorio, basándose en el respeto a las personas. La idea es que el gobierno se acerque a los territorios, ya no que los habitantes deban venir a Asunción en busca de las instituciones.

El objetivo principal de este esfuerzo es asegurar un piso básico de protección social, buscando trabajar sobre la articulación interinstitucional y considerando que lo social no es matemático, es decir, recordando que cada territorio es diferente en materia social (Figura 1). Cada territorio tiene su diferencia debido a una condición básica: los individuos somos únicos, diferentes e irrepitibles, y eso se manifiesta en el territorio. Por lo tanto, el abordaje de la problemática social en cada territorio debe ser bien diferenciado.

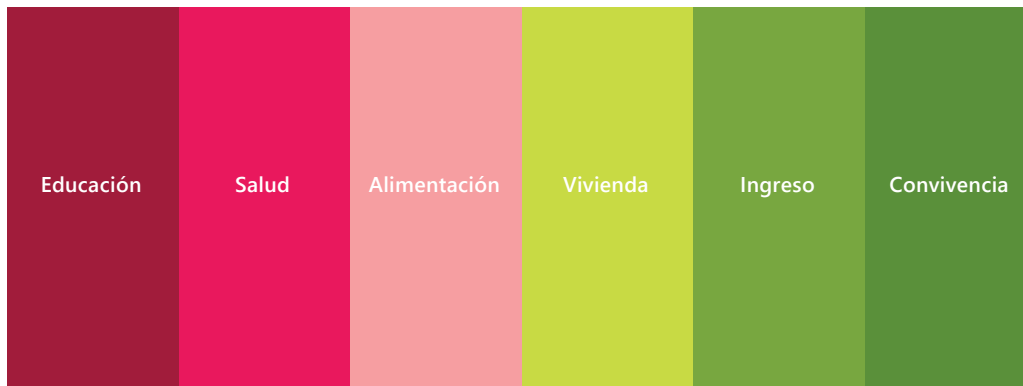
Por otro lado, se ha hecho una depuración de los programas sociales. Tenemos una plataforma del programa Tekoporã, que es una de las mayores plataformas en América del Sur, pues reúne 157 mil familias. Con el proceso de depuración, se identificaron más de 1.000 familias que no eran pobres, habiendo 305 funcionarios que fueron cómplices de esta situación. No hubo problemas ni protestas frente a esta depuración, ni por parte de las familias ni de los funcionarios.

<sup>68</sup> Viceministro de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay.

## 2. Cambios en el diseño y la institucionalidad de las políticas para construir un piso de protección social en el Paraguay

**Diagrama 12**  
Piso básico de protección social para el Paraguay

Situación de partida, 2019  
En la actualidad no existe un piso básico: muchas familias paraguayas no acceden a un paquete básico de prestaciones sociales que asegure a sus integrantes un nivel mínimo de protección



Fuente: Elaboración propia.

El piso básico de protección social considera diversas dimensiones. En primer lugar, en educación, se busca que todos los alumnos, especialmente hasta el nivel medio, reciban todos los materiales (*kits*), almuerzo y merienda escolares. Cabe mencionar que, a pesar de que este programa estaba vigente, en diversas ocasiones duraba menos de nueve meses o los kits no llegaban a todos. En segundo lugar, en materia de atención a la salud, se busca asegurar que esta no tenga solamente una presencia escénica, es decir, que la institución efectivamente cuente con médicos y medicamentos, por lo que se está haciendo una reprogramación con el Ministerio de Salud para asegurar que las instituciones cumplan su misión. En tercer lugar, está el programa de promoción social que incluye un sistema de alimentación y nutrición, en conjunto con el Ministerio de Salud Pública. Con relación al tema de vivienda, muchos territorios sociales son atendidos por el Ministerio de Desarrollo Social y se está elaborando un acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Hábitat para asegurar el acceso efectivo a viviendas a las personas en estado de pobreza. En quinto lugar, se busca mejorar el ingreso a través de programas de emprendimiento y empleabilidad, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Finalmente, en el tema de la convivencia, hay que fortalecer los procesos de asociativismo, proceso que inició tras la caída de la dictadura. En la época de la dictadura, las palabras 'sindicato' o 'comité' eran consideradas negativas, puesto que se relacionaban con el comunismo, por lo que eran constantemente rechazados, incluso reprimidos. Así, se busca revalorizar y fortalecer el proceso de asociativismo, de manera que sean los mecanismos más importantes para conseguir la cohesión social.

En este marco también se insta una nueva institucionalidad. El actual Ministerio de Desarrollo Social deriva de la antigua Secretaria de Acción Social, la que era encargada de la gestión de los programas de combate a la pobreza. El Ministerio de Desarrollo Social ahora está encargado de gestionar los proyectos, principalmente el Plan de Reducción de Pobreza, cuya coordinación corresponde al ministerio de acuerdo con un decreto. Además, se está realizando un cambio en el modo en que se diseñan las políticas sociales; en lugar de políticas concebidas por gabinetes, siguiendo la lógica vertical de arriba hacia abajo, que generalmente no eran exitosas, se propone que el diseño de las políticas surja de abajo hacia arriba, es decir, a partir de lo que las personas demandan. Ahora se les pregunta a las personas qué quieren hacer y se

desarrollan las políticas sociales en concordancia con el interés de las personas. Por ejemplo, a pesar de que se cree que las personas que viven en áreas rurales tienen por ese hecho vocación productiva, cuando los datos muestran que solamente el 40% de las personas que viven en el área rural tienen esa ocupación, mientras que el 30% se dedica a otras actividades.

De este modo, se inicia el diálogo en los territorios para escuchar a las personas y, con base en ello, diseñar las políticas sociales de forma participativa. Con esto, se busca revalorizar la palabra y la política, dado que todas las decisiones que se toman en los diferentes estados dependen, finalmente, de la clase política. Es por ello que es central generar confianza en las instituciones, respetando a las personas y sin que nadie se quede atrás.

Los puntos de partida fundamentales que se tuvieron durante este gobierno fueron, en primer lugar, la realización del primer encuentro con organizaciones campesinas indígenas y populares en diciembre de 2019. A este encuentro asistieron muchas personas, presentando de manera exitosa sus demandas. A partir de eso, en segundo lugar, se han instalado, mesas de articulación entre gobierno departamental, gobierno municipal y las organizaciones campesinas, indígenas y populares en siete departamentos priorizados por el gobierno. En tercer lugar, con base en ello, se ha elaborado un abordaje para hacer frente a la pobreza urbana y a la pobreza rural, teniendo en consideración que se trata de fenómenos muy diferentes. En cuarto lugar, los gobiernos departamentales y municipales asumieron el compromiso con el proceso ante el gobierno central y, finalmente, las mesas están instaladas y abiertas con las organizaciones campesinas, indígenas y populares, de manera permanente, impulsado un diálogo constante, bajo un abordaje sistémico.

A pesar de que el Paraguay es un país macroeconómicamente estable, sin deudas ni mucha inflación, el problema de la pobreza no se pudo atender adecuadamente debido a que el gabinete social anterior no funcionaba adecuadamente. Hoy en día, luego de las modificaciones mencionadas, el gabinete social funciona y persigue el objetivo de cumplir los compromisos de los ODS, el plan nacional de desarrollo, el sistema de protección social, que también está en la fase final a nivel interinstitucional, y el plan de reducción de pobreza, que, como se mencionó anteriormente, fue diseñado de manera participativa y es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.

### **3. Características del plan de reducción de la pobreza y su vínculo con la cohesión social**

Las demandas emanadas de estos encuentros con las organizaciones campesinas, indígenas y populares son los que están insertados en el sistema de protección social y en el plan de reducción de pobreza. También se ha iniciado una mesa de articulación interinstitucional, una mesa de articulación con los gobiernos locales y otras mesas de articulación con las organizaciones campesinas, indígenas y populares. Se trata de una situación prácticamente inédita en la historia política del Paraguay, que por un objetivo país se reúnan distintas instituciones y sectores para enfrentar los desafíos del gobierno asociados a las demandas de la sociedad.

Es así como el objetivo central es construir acuerdos y cumplir los compromisos. Se cree que, a partir del levantamiento de las demandas en las organizaciones campesinas, indígenas y populares, se pueden cumplir con esos compromisos de manera de tener gobernabilidad. Si no se cumplen los compromisos y las personas ven que Estado y sociedad se dirigen a direcciones opuestas, no habrá gobernabilidad. Además, se instaló la seguridad jurídica, la igualdad y la cohesión.

El plan de reducción de pobreza tiene tres pilares interdependientes (véase diagrama 13): i) la protección social, orientada principalmente a las familias, ii) inclusión económica, con el foco en las personas de manera individual, y iii) la promoción social, centrada en consolidar una mayor cohesión social.

**Diagrama 13**  
Plan de reducción de la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta demanda, se están rediseñando algunos programas. Con relación a la protección de las familias, se está trabajando sobre el programa Tekoporá, que es el principal programa de transferencias condicionadas del Ministerio de Desarrollo Social. En este caso, el rediseño está orientado a incorporar un sistema de acompañamiento diferenciado entre pobreza y pobreza extrema. De acuerdo a este diseño, la pobreza extrema tendría un acompañamiento individual y la pobreza un acompañamiento grupal. Respecto al pilar de inclusión económica, existe acuerdo con los demás ministerios para establecer programas de negocio inclusivo y emprendimiento, también con algún tipo de acompañamiento y con aliados estratégicos del sector privado y la academia. Finalmente, en la dimensión de la promoción social, específicamente en territorios, se plantea el programa Tekohá, enfocado en la creación de comunidades inclusivas, con oficinas locales de asistencia técnica en donde se establecerán los primeros subsistemas de cuidados: asociativismo, seguridad alimentaria y cohesión social. Los temas transversales a todos los programas son la niñez, juventud, género, población indígena, personas mayores, personas con discapacidad, medio ambiente y cambio climático y tierra.

Con relación a los mecanismos de seguimiento y resultados de corto plazo es el Ministerio de Desarrollo Social el que opera la instalación de la mesa de planificación. Desde dicho ministerio se realizan reuniones de planificación en el abordaje de la pobreza, para asegurar un enfoque común, en la que participan los planificadores de los otros ministerios. A su vez, las mesas focales de cada institución ya están instaladas y en funcionamiento, de manera de dar respuesta a las demandas de los encuentros con los campesinos. Estas demandas provienen de las reuniones con las organizaciones que se han incorporado a estas mesas, pero aún hay espacio para que otras organizaciones que aún no lo han hecho puedan ser incluidas. A mediano y largo plazo, el objetivo es generar un registro único de participantes de los programas sociales que utilicen todos los ministerios que abordan el tema social, diversificar las puertas de entrada, es decir, que no sean solamente los guías que hagan el ingreso, sistema de información social integrado y georreferenciado y monitoreo y evaluación sistémica de los resultados.

En este momento, por una parte, existe una voluntad política del gobierno, un acompañamiento permanente del presidente Mario Abdo Benítez, del ministro Mario Varela y de todos los que están en los ministerios que abordan el tema social. A su vez, se identifica que hay credibilidad institucional, es decir, las personas confían en el gobierno. Adicionalmente, se tiene una buena relación con los sectores campesinos, indígenas y populares, así como también con los gobiernos locales. Finalmente, existe un trabajo interinstitucional y se ha logrado instalar un sistema de protección social y un plan de reducción de pobreza ajustado a las demandas sociales.

## C. El papel de los Ministerios de Desarrollo Social para el logro del desarrollo social inclusivo en el marco de la Agenda 2030

Lorena Custodio<sup>69</sup>

La discusión sobre la inclusión y la cohesión social es central dado que permite abrir la mirada respecto al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la que pretende no dejar a nadie atrás. De este modo, la discusión invita al desafío de ya no solo pensar en términos de pobreza, de carencias, sino también desde los conceptos mencionados. A continuación, se esboza un estado de la situación social del Uruguay y su evolución reciente, así como las características y orientación de sus políticas sociales. Finalmente, se abordan algunos desafíos para la cohesión social.

### 1. Evolución de la situación social del Uruguay

A lo largo de los últimos 14 años, el Uruguay ha tenido una experiencia bastante exitosa respecto de los indicadores sociales en diversas dimensiones, al considerarlos en términos generales (DINEM, 2015a). Sin embargo, al examinarlos respecto de la matriz de desigualdad y las brechas sociales que aún existen entre determinados grupos, la situación deja de ser tan alentadora. Al respecto, el análisis de la dimensión del trabajo y la de ingresos permite observar esta evolución, junto con plantear uno de los desafíos que el país tiene por delante.

Los datos del cuadro 21 muestran que ha habido una evolución positiva en términos del mercado de trabajo. Por una parte, el desempleo disminuyó, a pesar del reciente contexto de desaceleración de la economía, mientras que, por la otra, se observa que hubo un gran avance en la inclusión de numerosos trabajadores a la seguridad social. Este es un tema crucial, dado que permite que el trabajo sea un factor de integración social, generador de derechos y alternativas para enfrentar distintos riesgos como los accidentes, la enfermedad y el despido, así como también otorgar protección y derechos durante el embarazo y la maternidad o paternidad; permite el acceso a mayor y mejor protección en la vejez mediante la seguridad social (Castel, 2004). Son derechos adquiridos a través del trabajo, lo que se contrapone a la lógica de la "ayuda" (Bec, 2014), de iniciativas focalizadas, como por ejemplo, la de otorgar transferencias monetarias, que pueden ser cuestionadas por entregar las prestaciones solamente a determinados sectores.

**Cuadro 21**  
Evolución de indicadores seleccionados del trabajo e ingresos en Uruguay, 2006-2017

Dimensiones	Indicadores	2006	2017
Trabajo	Tasa desempleo ( <i>en porcentajes</i> )	10,8	7,9
	No registro SS ( <i>en porcentajes</i> )	34,9	24,7
Ingresos	Indigencia ( <i>en porcentajes</i> )	2,5	0,1
	Pobreza ( <i>en porcentajes</i> )	32,5	7,9
	Desigualdad (Gini)	0,455	0,38

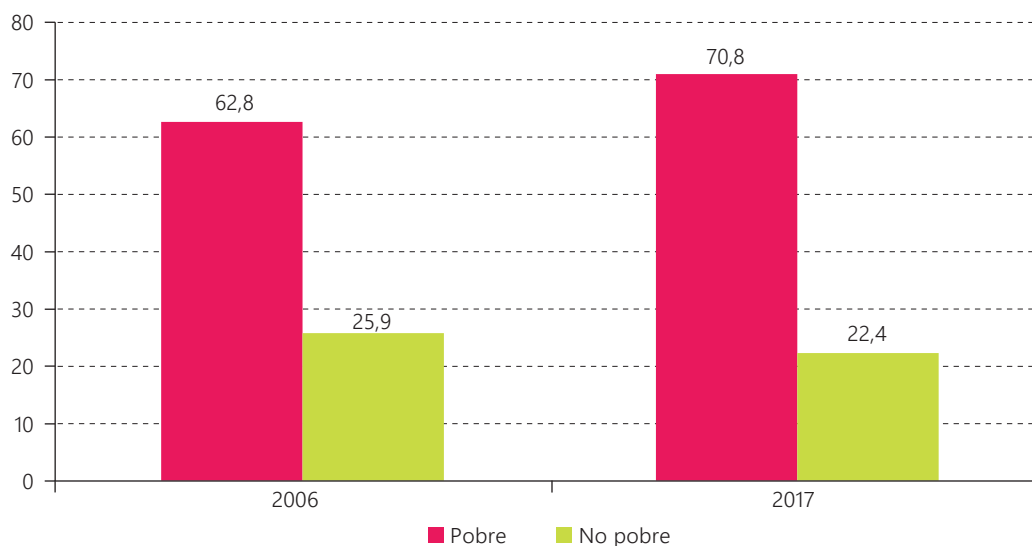
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, [www.observatoriosocial.mides.gub.uy](http://www.observatoriosocial.mides.gub.uy).

<sup>69</sup> Jefa de la División de Estudios Sociales, Ministerio de Desarrollo Social, República Oriental del Uruguay.

Con respecto a los ingresos, en primer lugar, los datos muestran que hubo una baja considerable de la pobreza y la indigencia, medida en términos monetarios<sup>70</sup>. En segundo lugar, se observa una reducción de la desigualdad medida a través del índice de Gini, un indicador que, como varios textos de este volumen han señalado, es muy difícil de cambiar.

En suma, se han registrado avances importantes. Sin embargo, existen ciertas brechas que plantean retos al trabajo realizado por las políticas públicas y sociales. Por ejemplo, al considerar las características del trabajo para quienes viven en situación de pobreza, se ve que en el año 2006, la proporción de personas que no accedían a derechos a partir del trabajo, es decir, que trabajaban desde la informalidad, era del 63% (véase el gráfico 56). Hoy en día, las personas en situación de pobreza, que corresponden a un porcentaje más bajo de la población que en 2006, tienen una mayor tasa de informalidad laboral. Ello plantea el reto de cómo generar inclusión laboral de calidad para quienes viven en el marco de la pobreza estructural que persiste en el país, para que las personas que llevan mucho tiempo viviendo en esa condición, tengan acceso a determinados beneficios y derechos sociales asociados a su trabajo. Se trata de pensar en el horizonte de incluir a todos los ciudadanos en el acceso al trabajo decente o, en su defecto, en un piso mínimo de protección y seguridad social.

**Gráfico 56**  
Personas ocupadas sin registro de seguridad social en Uruguay, 2006-2017  
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, véase [en línea] [www.observatoriosocial.mides.gub.uy](http://www.observatoriosocial.mides.gub.uy).

## 2. Enfoque, orientación y desafíos de las políticas sociales

A continuación, se revisará la evolución que ha tenido la política social desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En el año 2005 se decide crear una institución específica para abordar lo social y se instauro, como en varios países de la región, el MIDES con un doble cometido: por una parte, coordinar y articular toda la política social con una visión amplia y, por otra, atender la emergencia social y la pobreza que había en el país. En consecuencia, se implementa el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), un plan transitorio que fue antecedente de los

<sup>70</sup> En el Uruguay la medida oficial de la pobreza es la Línea de Pobreza (LP). Por detalles, consultar véase [en línea]: [www.ine.guy.uy](http://www.ine.guy.uy). Se han realizado ensayos y ejercicios de medición de pobreza multidimensional (DINEM, 2015b). Actualmente, se está en un proceso de discusión para la actualización de la LP y también de la valoración de una medida multidimensional para su uso como medición oficial.

lineamientos posteriores para avanzar hacia el objetivo de la equidad. Con ello, se da un retorno del Estado social, una concepción en que este se hace responsable activo por la vulnerabilidad social y por los derechos sociales (Custodio, 2018), bajo la perspectiva de que ello no depende de la suerte o voluntad de las personas (Merklen, 2013) o de la lógica del mercado, conformándose la noción de un Estado responsable que interviene en varias áreas de la vida social y económica.

En un segundo momento, con el objetivo central de avanzar hacia una mayor igualdad, se diseñó el Plan Equidad (CNPS, 2008), bajo el cual se agruparon distintas reformas estructurales y se creó la Red de Asistencia e Integración Social. Con respecto a las reformas estructurales, se incluyeron acciones en la primera infancia, el Plan Ceibal (centrado en otorgar una computadora en todas las escuelas a todos los niños y niñas), la reforma tributaria y de la salud. Hubo una regulación más sistemática del mercado laboral. En relación a esta última dimensión, se reinstauró la negociación colectiva para poder trabajar sobre las condiciones laborales de los asalariados y se aumentó considerablemente el salario mínimo nacional, siendo estas de las medidas más importantes. También, se avanzó en garantizar los derechos laborales a sectores anteriormente excluidos, como es el caso del servicio doméstico y los trabajadores rurales. Por otra parte, se elaboró un plan de igualdad de derechos y oportunidades para abordar las desigualdades de género y, en este marco, se aprobaron la legalización del aborto y la ley de matrimonio igualitario en el año 2013. Respecto a la Red de Asistencia e Integración Social, esta incluye y articula a todos los programas sociales con una lógica asistencial y de promoción, como son las transferencias monetarias no contributivas, y diversos programas sociales (sociolaborales y socioeducativos) para incluir a los sectores más vulnerables y garantizar el ejercicio de los derechos sociales.

En un tercer momento, se puso el foco en la dimensión de la dependencia y en la pobreza estructural. Bajo una perspectiva de garantizar los derechos y la cohesión social, se creó formalmente el Sistema Nacional Integrado de Cuidados que se encuentra en plena implementación. Este sistema busca atender la dependencia y abordar este riesgo durante la infancia, la vejez, o para las personas que se encuentran en situación de discapacidad. A su vez, el sistema genera empleo y brinda capacitación en un área donde antes no existía, tratándose de tareas no remuneradas ni reconocidas como trabajo, principalmente abordadas por las mujeres. Para atender la pobreza más extrema, se crearon programas interinstitucionales. Es decir, que no solo son gestionados desde el Ministerio de Desarrollo Social, sino que se trabaja en conjunto con otros ministerios y sectores, con el objetivo de llegar a las familias y personas de manera integral. Ejemplo de ello son: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías (DINEM, 2013). Además de ser programas interinstitucionales comparten la metodología de un abordaje de proximidad, entendiéndose esto como *"ir en busca de las personas"* y por lo tanto actuar como mediadores en el acceso a los servicios y derechos<sup>71</sup>.

Con respecto a los retos para la inclusión social y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, observamos: la presencia de una pobreza extrema de carácter estructural, la fragmentación social con la persistencia de brechas de desigualdad (DINEM, 2015a), por ejemplo, en la estratificación socioeconómica y territorial, y una desarticulación y dualización de la protección social (Robles, 2013). Frente a ello, se plantea la necesidad de revisar la institucionalidad social existente en términos de autoridad, diseño y seguimiento de acciones y resultados. Si bien ya se tiene una visión de cómo se diseña una política social integral y articulada, y hacia dónde se quiere ir, están pendientes los desafíos de cómo hacerlo efectivamente y los riesgos que suceden a la hora de la implementación.

<sup>71</sup> Cercanías es un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de intervención de proximidad y que además pretende generar cambios en la gestión institucional existente para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad socio-familiar y la extrema pobreza. Uruguay Crece Contigo está dirigido a hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años, donde se priorizan situaciones que presenten vulnerabilidad social y sanitaria. Si bien intenta complementar acciones universales con focalizadas, dentro de sus modalidades de intervención está la de proximidad, realizando visitas a los hogares con mayor riesgo sanitario. Jóvenes en Red consiste en un programa dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desafiados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. En sus modalidades de intervención combina dispositivos de cercanía (acercamiento cara a cara con adolescentes y jóvenes) con actividades que promuevan la participación a nivel comunitario y talleres de formación y capacitación laboral.

**Cuadro 22**  
**Evolución de la política social, 2005-2018**

Creación del MIDES	Plan de equidad	Dependencia/pobreza estructural
<b>Emergencia social</b> - Coordinación y articulación PPSS - PANES	Avanzar hacia la equidad	Derechos y cohesión social - Sistema Nacional Integrado de Cuidados - Programas interinstitucionales para la pobreza extrema (infancia, juventud, familia)
	- Reformas estructurales: salud, tributaria, educación, regulación del trabajo, plan de igualdad de derechos y oportunidades - Red de asistencia social: transferencias monetarias, programas sociales	

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos del Ministerio de Desarrollo Social.

Para avanzar, se contemplan diversas acciones. En primer lugar, es importante revisar y fortalecer la autoridad social para pensar un modelo de desarrollo más inclusivo y de derechos. En segundo lugar, se plantea tener una visión amplia del estado social que interpele el papel del Ministerio de Desarrollo Social en el marco de la inclusión y la cohesión social, en la medida en que se identifica la necesidad de atender áreas más allá que la pobreza y la exclusión, y de reinventar la manera de trabajar con otros grupos de población. Tercero, se afirma la centralidad de fortalecer la articulación entre las políticas sectoriales y las del Ministerio de Desarrollo Social, es decir, políticas intersectoriales. En cuarto lugar, evitar la dualización de la provisión del bienestar social, dado que se tiene, por un lado, derechos para aquellos sectores más integrados y, por otro lado, se brinda ayuda social sin una clara lógica de derechos para las poblaciones más pobres. Ello no solo plantea determinados cuestionamientos hacia quienes reciben la asistencia, sino que implica que la provisión del bienestar social puede quedar sujeta a los vaivenes de la política. Finalmente, es necesario fortalecer la potencia de distribución progresiva del Estado y de la capacidad de efectivizar el goce de los derechos.

### 3. Hacia una mayor cohesión social

Desde la perspectiva de la inclusión y la cohesión social, entendida como la generación de un sentido de pertenencia; es decir, que cada ciudadano encuentre un lugar de dignidad en la sociedad (Castel, 1997), se piensa que el papel de las políticas universales es muy importante en la medida en que los beneficios les lleguen a todos y permite que se sientan parte. Las políticas universales pueden ser pensadas desde una lógica de progresividad, basadas en la ciudadanía y en la solidaridad (Bec, 2014; Sojo, 2017) y de que los derechos lleguen a ser efectivos<sup>72</sup> (Merklen, 2010). En ese marco, las políticas específicas, las políticas focalizadas o las acciones afirmativas pueden ser 'puentes' para trabajar en aquellas trabas que se encuentran en la efectivización de los derechos sociales.

Finalmente, si se quiere generar un mayor sentido de pertenencia, no se puede pensar una política social sin las personas, sin los actores, porque eso habitualmente genera cuestionamientos y distancia entre la ciudadanía y el Estado. En particular, hay fallas relacionadas con la falta de comprensión de aquellas poblaciones más excluidas, por ejemplo, cuando se piensa en un realojo de un asentamiento irregular o precario y se crea la vivienda social. En ocasiones, no se consideran las actividades que realizan esas personas para vivir, como es el caso, por ejemplo, de quienes crían animales o viven de la clasificación de residuos y se les impone una vivienda donde no tienen espacio para seguir desempeñando esas actividades. De este modo, se los lleva a una nueva vivienda, sin proporcionarles un medio de vida sustituto y sin saber si esas personas están conformes con el

<sup>72</sup> Silvia Sigal (1981) y Denis Merklen (2010) han utilizado el concepto de distancia institucional para referirse a la brecha existente entre la inscripción formal del acceso al derecho y su efectivización misma. Este tipo de relacionamiento con el Estado muchas veces deja a la población de determinados territorios desprotegida, sin derechos y sin acceso a los servicios sociales.



cambio. Es, pues, muy necesario comprender y acercarse a los ciudadanos, si se quiere acercarlos a los derechos y atender realmente sus carencias y aspiraciones.

En este marco, es central pensar un sistema solidario que vincule la protección social asistencial; es decir, la garantía de mínimos sociales para aquellos que, lamentablemente, no han accedido y no pueden acceder a los derechos, junto con el sostenimiento y la profundización de los derechos del trabajo y el logro del acceso efectivo al derecho al trabajo considerando que este último, no es solo un medio, sino un derecho de todas las personas para vivir dignamente. Finalmente, también es muy importante profundizar las políticas de redistribución del ingreso y la desmercantilización del trabajo y de la vivienda para los sectores más vulnerables.

## Bibliografía

- Bec, C. (2014), *La Sécurité sociale: Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, enero.
- Castel, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Argentina, Manantial.
- \_\_\_\_\_(1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008), «Plan de Equidad», Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS).
- Custodio, L. (2018), «Cuestión social, pobreza y la orientación de las políticas sociales del Frente Amplio a inicios del siglo XXI», *Revista Encuentros Uruguayos*, vol. XI, No. 1, julio.
- DINEM Y MIDES (2015), «Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos», Montevideo.
- \_\_\_\_\_(2015), «Pobreza, inclusión social y desigualdad en Uruguay. Avances y desafíos pendientes», Montevideo.
- \_\_\_\_\_(2013), «Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012», Montevideo.
- Merklen, D. (2013), «Las dinámicas contemporáneas de la individuación», *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós, págs. 180.
- \_\_\_\_\_(2010), *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática argentina 1983-2003*, Buenos Aires, Gorla.
- Robles, C. (2013), «La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro», *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe, Estudios sobre la pobreza y las desigualdades*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), págs. 372.
- Sigal, S. (1981), «Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 81, No. 4.
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Santiago de Chile, CEPAL, abril.



## **VI. Estrategias y políticas contra la exclusión y la discriminación**

### **A. Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación de México**

*Alexandra Haas<sup>73</sup>*

En las líneas que siguen se exponen los principales rasgos y algunos desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación (PNID) de México, destacando el marco conceptual que la fundamenta, así como algunas de las problemáticas que se desprenden de la información estadística y analítica disponible. La PNID es una propuesta todavía en ciernes del gobierno de México, en el sentido de que se inició una nueva administración hace algunos meses, ha concluido la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018, y están por definirse los programas sectoriales, especiales y transversales del nuevo gobierno.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) es la institución rectora en materia de igualdad y no discriminación del gobierno de México. Fue creada hace 15 años por una persona que se lanzó como candidata a la presidencia de México en las elecciones del año 2000 con una agenda de igualdad y no discriminación, la cual sacudió la agenda pública del país dado que la no discriminación estaba prácticamente ausente del lenguaje político de México. Por ejemplo, extrañamente se asociaba la discriminación con el racismo y se asumía que, como en México “no había prácticamente” afrodescendientes, tampoco había discriminación. Este es sólo uno de una serie de errores conceptuales que prevalecían en México. Hasta hace muy poco prevalecía la noción (eventualmente desmentida) de que el mestizaje como política de Estado y como rasgo identitario habían funcionado muy bien durante varias décadas, dando lugar a un país muy cohesionado, por lo que México no padecía muchas de las problemáticas que se observaban en otros lugares de América Latina, con el corolario de que una agenda de no discriminación era innecesaria.

<sup>73</sup> Presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Con el transcurrir del tiempo, esto fue cambiando y se creó el CONAPRED mediante un cambio constitucional y una ley (la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003), con lo que empezaron a desarrollarse herramientas de trabajo que actualmente han permitido tener una noción más clara de los elementos constitutivos de una política nacional de igualdad y no discriminación.

El CONAPRED tiene a su disposición diversas herramientas. En primer lugar, tiene la facultad de recibir y atender quejas por presuntos actos de discriminación cometidos por particulares de todo el país y personal del gobierno federal. Esto se traduce en resoluciones que son obligatorias y, a su vez, ha llevado a la posibilidad de litigar diversas resoluciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con un relativo éxito. De hecho, hay al menos dos casos que el CONAPRED llevó y ganó ante la corte, con efectos muy transformadores para la política pública.

También CONAPRED tiene un área de estudios de políticas públicas y legislación, desde la cual se realizan propuestas e intervenciones, se entregan opiniones legislativas al congreso federal y a los congresos locales. Finalmente, el Consejo cuenta con un área dedicada a la educación, difusión de información y transformación cultural.

Básicamente, el diagnóstico inicial realizado por el CONAPRED es que la discriminación es estructural, que está afianzada en leyes, en políticas y en instituciones, y proviene de prejuicios y estereotipos que están enraizados culturalmente y normalizados en la sociedad mexicana, por lo que la discriminación no es necesariamente voluntaria. Bajo este diagnóstico, la discriminación puede ser producto de una serie de prácticas absolutamente normalizadas. Por tanto, dado que se trata de un fenómeno estructural, la respuesta también debe tener ese carácter, algo que históricamente tampoco se ha visto así desde el estado mexicano hasta hace muy poco tiempo.

El esquema del diagrama 14 muestra de forma simplificada cómo los prejuicios y estereotipos generan y justifican prácticas discriminatorias de todo tipo —conductas individuales o grupales, normas, diseños institucionales— en los distintos ámbitos sociales —salud, educación, trabajo, justicia, y otros—, generando a su vez brechas de desigualdad. Aun cuando esto pueda parecer evidente, en México ha requerido un trabajo largo para documentar que la agenda antidiscriminatoria no es una agenda de personas “ofendidas” por el modo en que son tratadas, sino de personas que no tienen acceso efectivo a los derechos. Eso ha significado una transformación que ha llevado a que esta agenda se considere con seriedad, como un propósito de política pública que sí tiene que estar en el centro de las políticas generales y no como un apéndice. Hasta ahora, en México se habían creado programas accesorios con la idea de hacer un programa educativo y en paralelo hacer un programa de inclusión educativa, como si las dos cosas pudieran convivir por separado, lo que ha requerido el desarrollo de herramientas para llevar adelante la argumentación de que se trata de temas inseparables. En este sentido, parte de la utilidad del CONAPRED reside en poder convencer a los tomadores de decisiones de que esta es una agenda seria, sustantiva y transformadora.

Para ello, se ha construido un Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (SINDIS) que tiene estudios cualitativos y cuantitativos. Uno de los estudios —conceptual— más importantes fue uno realizado por el CONAPRED con la sede subregional de la CEPAL en México, sobre los vínculos entre la desigualdad y la discriminación y cómo se pueden leer estos dos conceptos de manera conjunta. También destacan dos instrumentos cuantitativos: la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS) y la Encuesta Nacional sobre Discriminación de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (ENDOSIG) que, a pesar de tener metodologías distintas, han permitido una colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para desarrollar una encuesta específicamente sobre estos temas, los cuales habían estado fuera de la estadística nacional, tanto en materia de percepción como en materia de sentido de pertenencia y de preguntas específicas en las distintas herramientas de medición. El Sistema Nacional de

Información sobre Discriminación está disponible en línea para cualquier persona interesada y su objetivo principal es la posibilidad de analizar y evidenciar la discriminación a través de una herramienta informática.

**Diagrama 14**  
**La discriminación es un fenómeno estructural**



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019.

También se han desarrollado otras herramientas, por ejemplo, lineamientos para que las reglas de operación de programas públicos cuenten con perspectiva antidiscriminatoria, protocolos específicos de salud, de procuración de justicia y de migración. En este último caso, el objetivo ha sido evitar las detenciones migratorias con base en perfilamiento racial, algo que pasa frecuentemente en México y de manera bastante visible. También se trabajó en una norma de igualdad laboral y no discriminación, que tiene un proceso de certificación para que los centros de trabajo públicos y privados puedan modificar sus prácticas en cuanto al acceso, permanencia y ascenso en un empleo.

El CONAPRED también ha contribuido, mediante criterios que ha desarrollado en la atención a quejas por presuntos actos de discriminación y en análisis legislativos sobre contenido discriminatorio en la legislación mexicana, en algunas resoluciones de la SCJN durante el último año. Al respecto, hubo tres que podríamos considerar como transformadoras. Una de ellas ha sido sobre educación inclusiva para las personas con discapacidad, en la que se reafirmó el compromiso del Estado mexicano con este modelo educativo. La segunda resolución se relaciona con el trabajo doméstico y en ella, por fin, se declara que el régimen de trabajo del hogar en México es discriminatorio y absolutamente excluyente y que, por lo tanto, debe modificarse. En este caso en particular, la Corte fue más lejos de lo que ha ido en cualquier otra resolución en la historia del país y le manifestó a la autoridad ejecutiva que debe desarrollar un programa piloto y luego presentar una reforma legislativa, planteando la urgencia de transformar el régimen de trabajo del hogar. La tercera resolución fue acerca del tema de pensión para hombres y la necesidad de repensar el marco jurídico de la seguridad social, ya no con la Ley del Seguro Social, llamada coloquialmente "Ley Mad Men", debido a los prejuicios y los estereotipos de género que contiene, sino con reformas y actualizaciones a la luz del siglo XXI.

**Cuadro 23**  
**Operacionalización conceptual**

	Temas	Operacionalización
Opiniones y actitudes	Elementos simbólico-culturales (prejuicios, estereotipos; respeto de derechos; valores y actitudes)	Opinión sobre prejuicios arraigados en la sociedad en torno a grupos discriminados.
		Opinión sobre el respeto a derechos humanos de grupos discriminados.
		Apertura a la diversidad en ámbitos específicos: vivienda, familia, comunidad, trabajo, escuela, política y otros. Grado de permisividad a la discriminación.
Prácticas y experiencias	Experiencias de discriminación	Discriminación por motivos prohibidos en los últimos 12 meses: edad, tono de piel, sexo, orientación sexual, creencias religiosas y otros.
	Negación de derechos	Privación y obstaculización de derechos en los últimos 5 años.
	Prácticas discriminatorias	Situaciones específicas asociadas a la discriminación en los últimos 5 años por motivos prohibidos: rechazo y exclusión de actividades sociales, insultos o burlas entre otros.
	Ámbitos de la discriminación	Principales ámbitos en los que sucede la discriminación: familia, trabajo, escuela, otros servicios públicos y otros.
Efectos	Efectos agregados de la discriminación	Desigualdad de resultados entre grupos sociales discriminados, respecto al ejercicio de derechos, bienes y servicios públicos (educación, trabajo, atención a la salud, vivienda, nivel socioeconómico).

Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019.

Un aporte muy relevante del CONAPRED a la discusión pública ha sido, en primer lugar, operacionalizar conceptos clave para entender la lógica de la discriminación. Por ejemplo, como se aprecia en el cuadro 23, se definieron conceptos clave como prejuicios y estereotipos, así como también prácticas discriminatorias y brechas de desigualdad, las que a su vez han sido medidas por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y otras instancias.

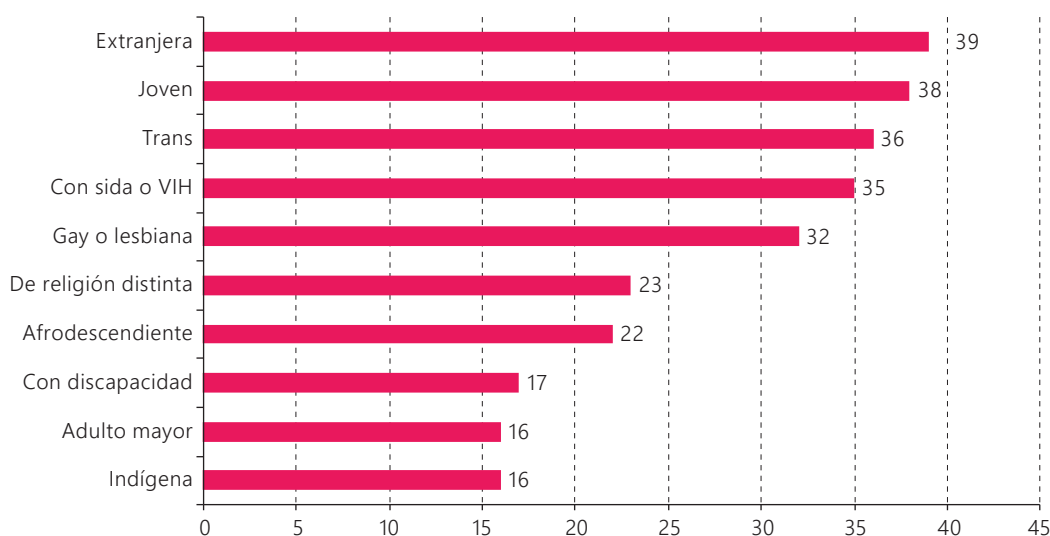
También es relevante la ENADIS 2017, hecha en colaboración con el INEGI, quien hasta entonces nunca había hecho una encuesta sobre discriminación. Además, se trabajó con una muestra bastante más grande que en otras encuestas<sup>74</sup>, abarcando 40 mil viviendas equivalentes a más de 100 mil personas encuestadas, sobre una multiplicidad de temas y con una metodología muy vanguardista que contribuye al conocimiento científico sobre cómo medir la discriminación —sale de la lógica de que la discriminación es una cuestión de percepción y la entiende como un problema concreto relacionado al acceso a derechos y a prácticas cotidianas de exclusión.

La encuesta incluye preguntas sobre la cuestión simbólica cultural, los prejuicios, los estereotipos, los valores, las actitudes, las experiencias de discriminación que las personas han vivido, la negación concreta de derechos y también las prácticas discriminatorias. Es interesante notar que muchas veces las personas no perciben la discriminación en las prácticas vigentes. Por ejemplo, se esperaría que el 100% de las personas con discapacidad motriz se sintieran discriminadas el 100% del tiempo, dado que, al no haber accesibilidad suficiente en muchas ciudades, enfrentan barreras de accesibilidad que les impiden ejercer ese y otros derechos, pero no fue el caso. También se investigaron varios ámbitos de discriminación: la familia, el trabajo, la escuela, los servicios públicos, entre otros, así como los efectos agregados de la discriminación en personas que forman parte de más de un grupo históricamente excluido.

<sup>74</sup> Hay dos encuestas previas de igualdad y no discriminación hechas por instituciones académicas, pero el tamaño es muy distinto.

Los resultados de la ENADIS dicen mucho de los prejuicios y estereotipos de las personas que viven en México. Algunos de ellos son sorprendentes. Por ejemplo, ante la pregunta "Si pudiera rentar un cuarto de su casa, ¿se lo rentaría a una persona...?" En primer lugar, 39% declara que no se lo rentaría a una persona extranjera (véase el gráfico 57). En México suele tenerse la idea que es un país muy acogedor, con una tradición política de apertura hacia las personas refugiadas. Lo cierto es que hay un alto grado de xenofobia, a pesar de ser un país con 32 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos. Por tanto, es muy contrastante la manera en la que los mexicanos se ven a sí mismos, en comparación con la xenofobia que muestran, a pesar de una identidad binacional concreta en muchos casos.

**Gráfico 57**  
Si pudiera rentar un cuarto de su casa, ¿se lo rentaría a una persona...?  
(En porcentajes de respuesta "no")



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

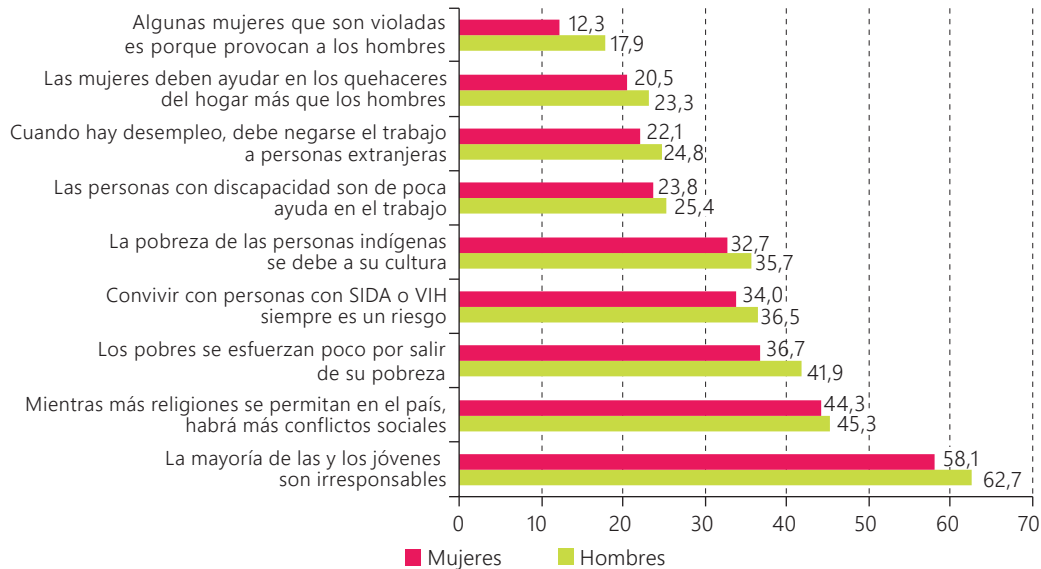
También es sorprendente la percepción negativa de las personas jóvenes con altos índices de discriminación en el sentido de que las personas jóvenes son percibidas como irresponsables, seis de cada diez estuvieron de acuerdo con dicha afirmación. En la encuesta también se preguntó a las personas si se justifica llamar a la policía si hay jóvenes reunidos en una esquina, ante la cual el 60% de la gente dijo que sí. Estos datos nos indican que la violencia asociada con las personas jóvenes ha tenido un impacto sobre los prejuicios y estereotipos de la sociedad en relación con este grupo y el riesgo que pueden representar. Se necesitan mayores investigaciones al respecto.

Las respuestas respecto a otros colectivos, como las personas trans, con VIH o SIDA, las personas gays o lesbianas, muestran también resistencias y suspicacias, lo que era más esperado en el caso de los extranjeros o los jóvenes (véase el gráfico 58).

Respecto a la pregunta de la ENADIS sobre cuánto le gustaría que se eligiera para la presidencia de la república a una persona con distintas características, se observa un fuerte rechazo hacia las personas gays y lesbianas, pero también hacia las personas nacidas en el extranjero de padres mexicanos. Nuevamente se trata de un resultado sorprendente dado que existe una enorme población mexicana viviendo en Estados Unidos y muchas personas que están siendo repatriadas a México han

dicho de forma más anecdótica que vivían una fuerte discriminación en las comunidades que las recibían. En los resultados se ve de manera muy clara que todavía hay este sentimiento de que, si no naciste en México, no eres mexicano. Una de las grandes preguntas sería, entonces, ¿qué significa ser mexicano en el siglo XXI? Como esfuerzo de cohesión social, sería una buena conversación nacional para desarrollar.

**Gráfico 58**  
Porcentaje de la población de 18 años y más que está de acuerdo con prejuicios y estereotipos seleccionados por sexo, 2017



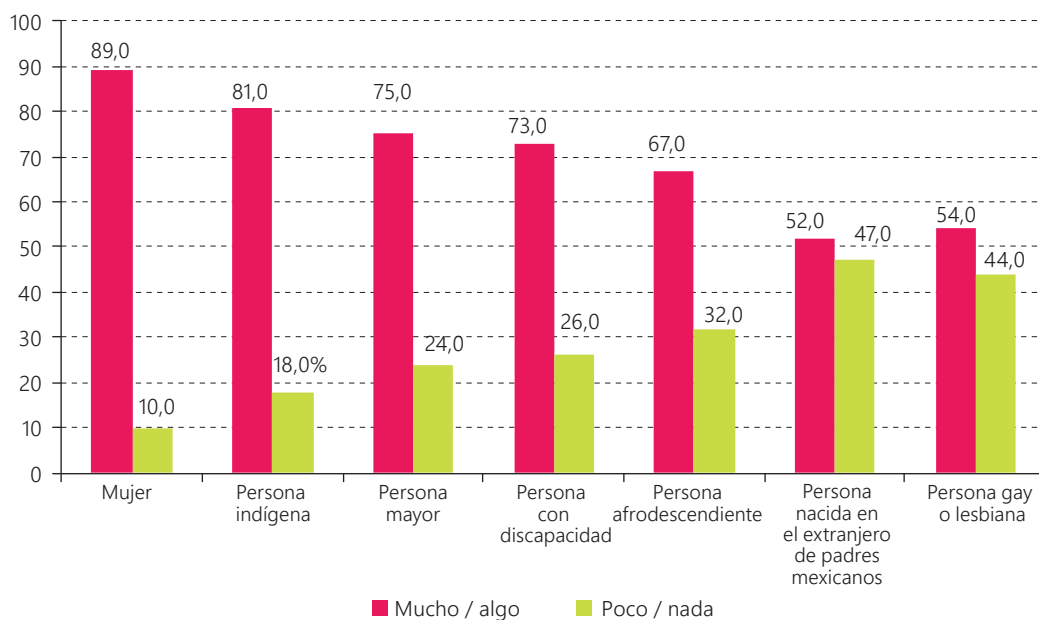
Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Con respecto a otros prejuicios y estereotipos, tal como se mencionó anteriormente, un 60% de la población está de acuerdo con que la mayoría de las y los jóvenes son irresponsables (véase el gráfico 59). Otro prejuicio que es más preocupante es que mientras haya más religiones en el país, habrá más conflictos sociales. Se observa que, en general, los hombres siempre tienen además un poco más de prejuicios que las mujeres. Otro estereotipo que también es enormemente preocupante es que la pobreza de las personas indígenas se debe a su cultura, poniendo este prejuicio como explicación —y justificación— de las brechas de desigualdad a la identidad de las personas, y no al sistema que hace que las personas vivan en situación de pobreza. Otro resultado lamentable es que el 17,9% de los hombres contestaron que algunas mujeres son violadas porque provocan a los hombres. Eso se dice en un país con altos índices de violencia contra las mujeres.

Además, se encontró en la ENADIS que la población con discapacidad y la población hablante de lengua indígena, particularmente, son las dos poblaciones que más brechas presentan. Se observa que existe una brecha muy alta de analfabetismo con respecto a la media nacional, la cual es de 3,1%. El 20,9% de las personas con discapacidad y el 13,3% de la población hablante de lengua indígena es analfabeta (gráfico 60). Esto se interpreta como efecto de tener una política de educación especial versus una política de educación inclusiva, lo que ha llevado a que las personas con discapacidad al final no tengan el mismo acceso a la educación o tengan mucho menos acceso que el resto de la población —en especial si consideramos que el sistema educativo regular no es accesible para ellas.

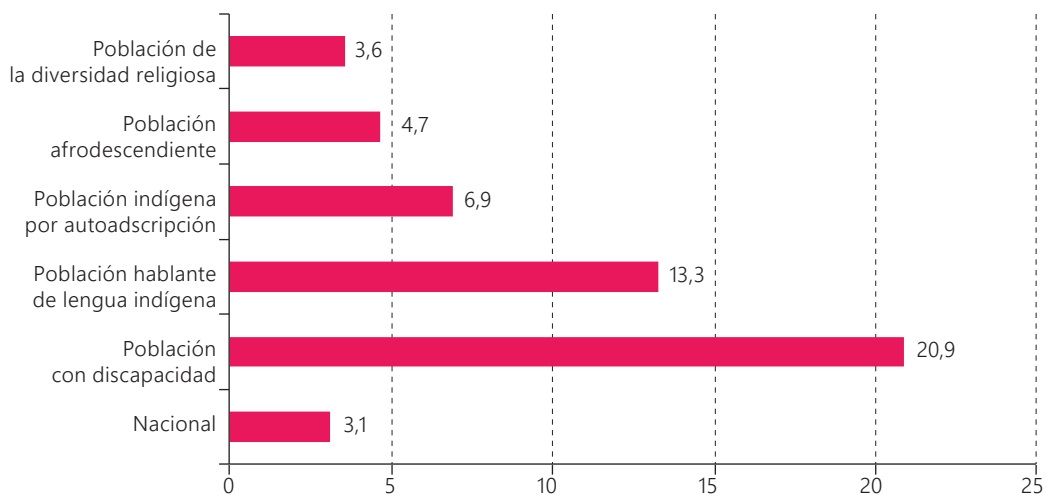


**Gráfico 59**  
¿Cuánto le gustaría que se eligiera para la presidencia de la república a una...?, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

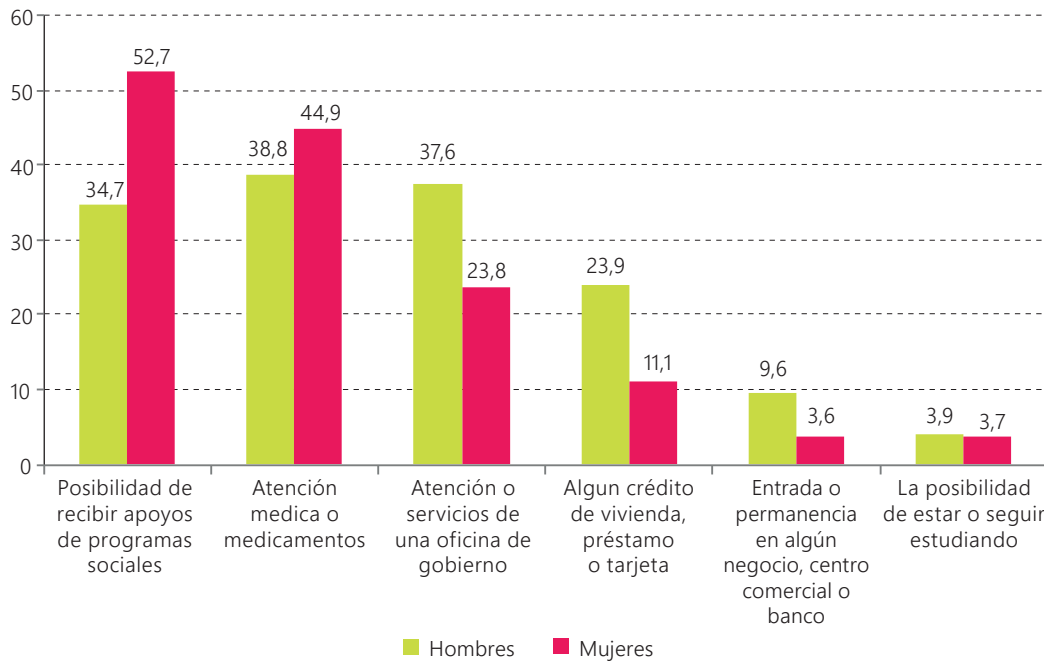
**Gráfico 60**  
Porcentaje de la población de 15 a 59 años que no sabe leer ni escribir según grupo discriminado, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

La negación de derechos a las personas también se abordó en la encuesta. Se preguntó si a las personas se les negó al menos un derecho en los últimos cinco años (gráfico 61). La respuesta más frecuente entre las mujeres fue la posibilidad de recibir apoyos de programas sociales, seguido por la atención médica. En el caso de los hombres, declaran una mayor violación de derechos en relación con la atención en una oficina de gobierno.

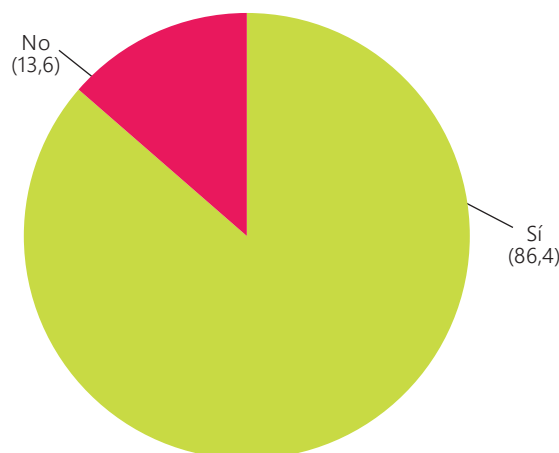
**Gráfico 61**  
**Población de 18 años y más a la que se le negó al menos un derecho en los últimos cinco años por clase/tipo de derecho negado según sexo, 2017**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

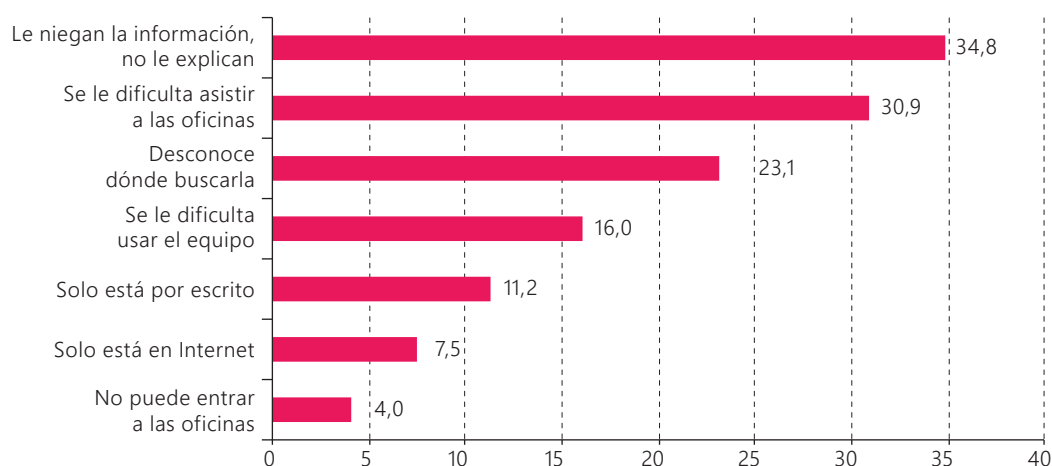
También es importante hablar de las barreras de acceso a la información pública porque esto es lo mínimo que se necesita para poder ejercer los derechos como ciudadanas y ciudadanos. La ENADIS reveló que hay barreras muy serias para acceder a la información, en particular para personas con discapacidad y hablantes de lengua indígena. Esto implica un gran desafío, pues se trata de tener la información en formatos accesibles que le pueda dar a las personas la posibilidad de ejercer sus derechos en igualdad de condiciones (véanse los gráficos 62 y 63).

**Gráfico 62**  
**Población con discapacidad que ha buscado información pública y ha enfrentado alguna barrera de accesibilidad en el último año**  
*(En porcentajes)*



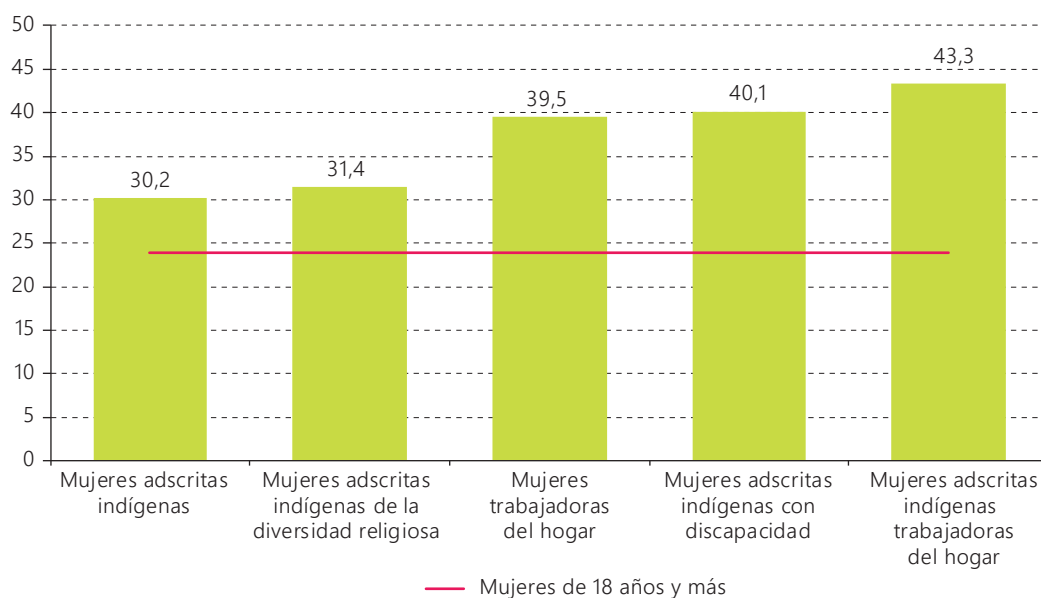
Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

**Gráfico 63**  
Principales barreras de acceso a información pública (personas con discapacidad)  
(En porcentajes)



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

**Gráfico 64**  
Población de mujeres de 18 años y más a las que les negaron injustificadamente algún derecho en los últimos cinco años por grupo discriminado, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

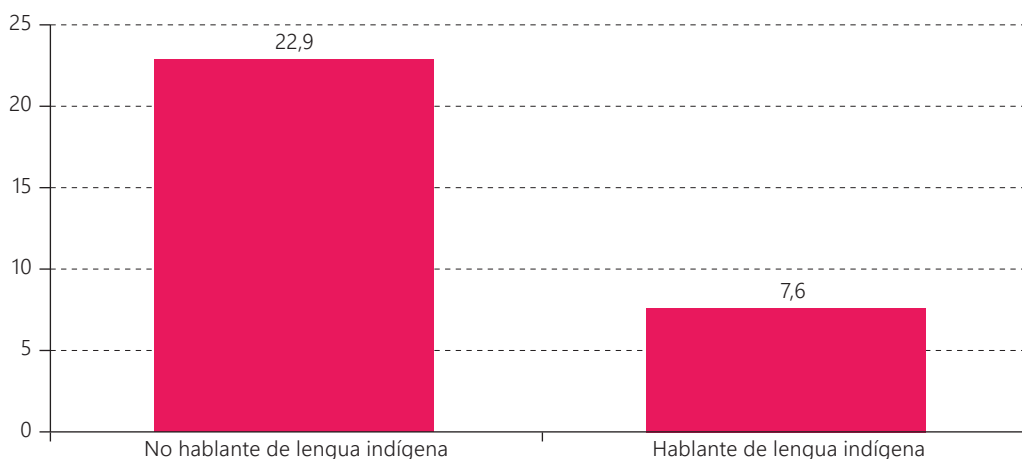
El tamaño de la muestra permite ver cómo la discriminación múltiple o interseccional se concreta (véase gráfico 64). En este sentido, se puede observar que, si bien las mujeres indígenas están en una mala situación respecto a la negación de sus derechos, la realidad de las mujeres indígenas de la diversidad religiosa, mujeres indígenas trabajadoras del hogar o mujeres indígenas con discapacidad es aún peor. Esta evidencia es muy relevante dado que permite argumentar ante las dependencias que no se puede segmentar a la población, sino que se tiene que comprender que las personas tienen varias pertenencias y que entre más pertenencias tienen, más amenazados están sus derechos.

Con relación a otras brechas identificadas en la encuesta, se observa que la asistencia escolar es mucho más baja para personas con discapacidad y hablantes de lengua indígena: mientras que a nivel nacional la asistencia escolar de 6 a 14 años fue de 96,6%, para las personas con discapacidad y hablantes de lengua indígena, de este mismo rango etario, fue de 79,5% y 88,5%, respectivamente.

En la educación superior hay una gran brecha para hablantes de lengua indígena y también para mujeres residentes de localidades no urbanas por condición de habla de lengua indígena (véanse los gráficos 65 a 67); apenas el 3,3% de ellas llegan a educación superior. En el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se ha discutido acerca de la gran cantidad de cosas que tendrían que cambiar para avanzar en ese indicador. Si las mujeres hablantes de lengua indígena que viven en zonas rurales accedieran a la educación superior, ello sería un indicador de que se pudieron resolver muchas de las barreras que llevan a este tipo de resultados.

**Gráfico 65**

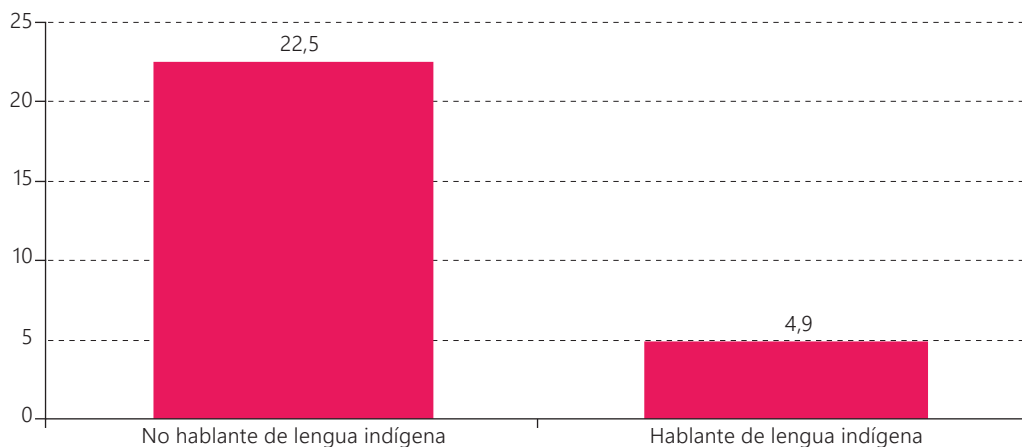
**Porcentaje de personas que cuenta con nivel de escolaridad superior residentes en localidades no urbanas, por condición de habla de lengua indígena**



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

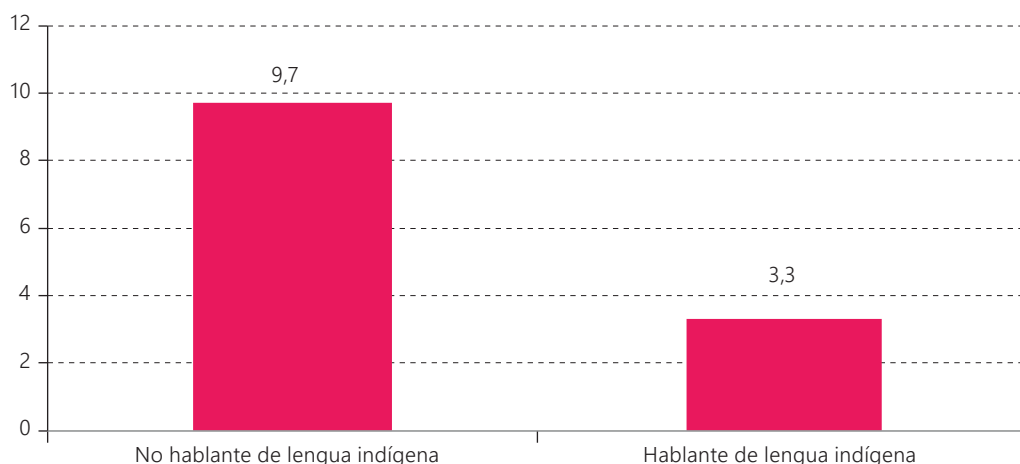
**Gráfico 66**

**Porcentaje de mujeres que cuenta con nivel de escolaridad superior residentes en localidades urbanas por condición de habla de lengua indígena**



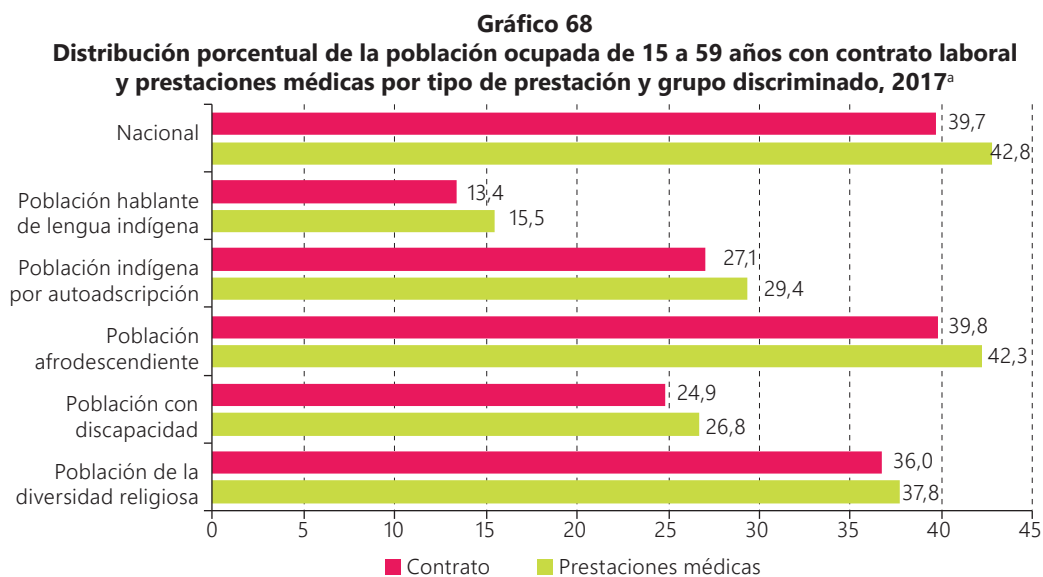
Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

**Gráfico 67**  
**Porcentaje de mujeres residentes en localidades no urbanas que cuenta con nivel de escolaridad superior, por condición de habla de lengua indígena**



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Hay toda una problemática en México por el condicionamiento del acceso a servicios de salud y seguridad social a la formalidad del empleo, dado que se trata de un país con altos niveles de informalidad (véase el gráfico 68). Se podría decir que la economía mexicana descansa, en gran medida, sobre el empleo informal. Además, hay una sobrerrepresentación de algunos grupos de población en la falta de contrato y prestaciones médicas, particularmente la población hablante de lengua indígena y la población con discapacidad. Las mujeres, por supuesto, están sobrerrepresentadas en los grupos que están en la informalidad laboral o que simplemente no tienen acceso al trabajo.

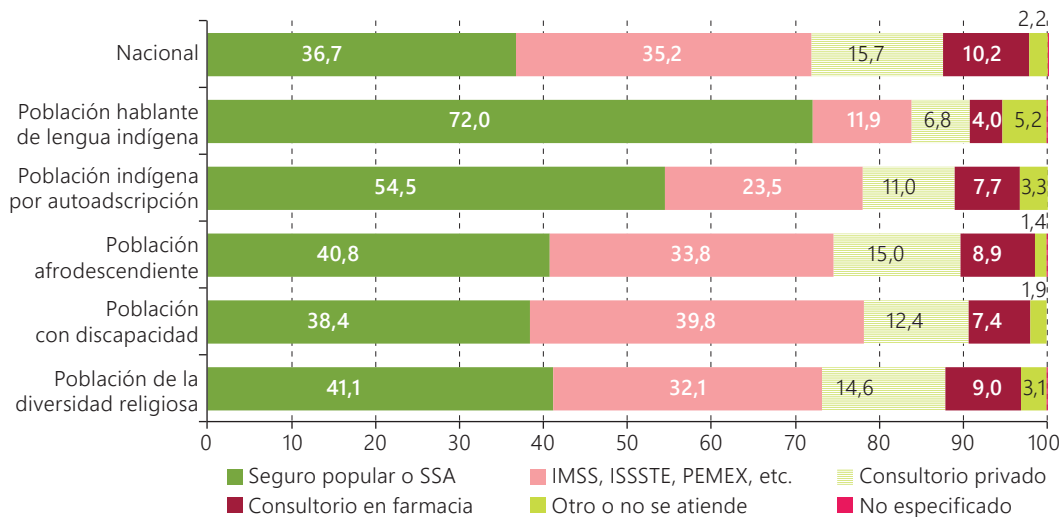


Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

<sup>a</sup> Incluye solamente prestación de acceso a los servicios públicos de salud.

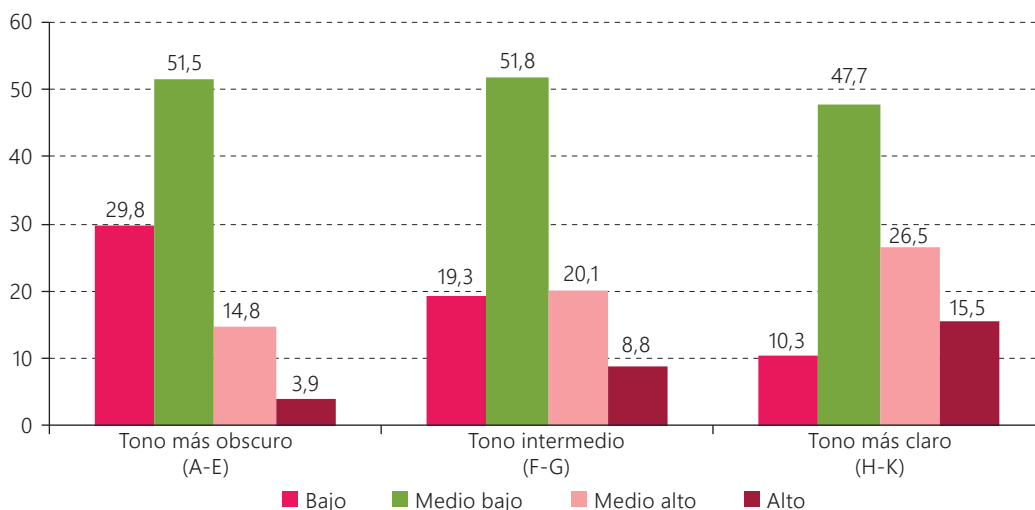
Respecto al uso de servicios de salud, la encuesta muestra que, a nivel nacional, entre los usuarios del seguro popular, que tiene una cobertura más pequeña de enfermedades que los grandes sistemas contributivos, se encontró una sobrerrepresentación muy significativa de la población hablante de lengua indígena (72%), lo que indica que la población más discriminada tiene acceso a menos y peores servicios (véase gráfico 69).

**Gráfico 69**  
Distribución porcentual de la población de 6 años y más según lugar de atención médica por grupo discriminado, 2017



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

**Gráfico 70**  
Estrato socioeconómico por tono de piel declarado (18 años y más)  
(En porcentajes)



Fuente: CONAPRED, 2019, para la presentación "Rasgos y desafíos de la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación en México" de Alexandra Haas, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Finalmente, la ENADIS también incluye una pregunta sobre tono de piel (véase el gráfico 70). Los resultados muestran que, claramente, las personas con tonos de piel más oscuros están sobrerrepresentadas

en los estratos socioeconómicos más bajos y, por el contrario, quienes tienen los tonos de piel más claros están sobrerrepresentadas en los niveles socioeconómicos más altos. Estas son preguntas muy polémicas para México, pues pone en duda la “mestizofilia”, en especial la idea de que casi todas las y los mexicanos son idénticos y que nadie mira o discrimina según el tono de piel de las personas. Sin embargo, en la ENADIS esto se ha medido, evidenciando que sí hay una diferencia también de acceso a la educación y a otro tipo de servicios y satisfactores.

En el contexto institucional, se está proponiendo que la Secretaría de Gobernación y CONAPRED articulemos con otras secretarías de estado, como educación, salud, trabajo y previsión social, una estrategia o un programa transversal que incluya también a las instituciones por grupos de población, por ejemplo, al Instituto Nacional de Mujeres y el Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS). También deberían estar representados el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión de Ayuda a Refugiados, quienes tienen una relación muy estrecha con lo discutido.

También se ha hecho un llamado a otras instancias como CONEVAL, el INEGI, la Auditoría Superior de la Federación y la Oficina de la Agenda 2030 de la Presidencia para, en primer lugar, transformar los sistemas de servicios sociales, crear un sistema de salud universal, dotar de contenido programático la reciente reforma constitucional sobre educación inclusiva, o bien, para pensar un sistema nacional de cuidado. También se puede mejorar el acceso a la información, supervisar las condiciones laborales de otra forma y tener atención en ventanilla sin discriminación, para dismantelar prácticas discriminatorias. En efecto, a pesar de los avances a nivel de la constitución o de las políticas, es al momento de solicitar un servicio en la ventanilla, que este no es entregado porque los prejuicios y los estereotipos están operando también en ese nivel. Finalmente, es necesario poder medir brechas, acordando al menos algunos indicadores de avance o retroceso por parte de toda la administración para que realmente se registren avances. En demasiadas ocasiones ha ocurrido una fragmentación de las responsabilidades cuando se evidencia que no ha habido avances en indicadores específicos, como, por ejemplo, de inclusión de mujeres indígenas, pero sin que se asuman responsabilidades puesto que ningún sector las asume. Se tienen que comprometer al avance de ciertos indicadores muy concretos.

Para finalizar, cabe mencionar algunos avances de los últimos meses de la presente administración. Ha iniciado un programa piloto de incorporación a la seguridad social para las trabajadoras del hogar. También, recientemente, una iniciativa pasó por el Senado para el reconocimiento constitucional del pueblo afroamericano, así como algunas iniciativas sobre reconocimiento de parejas del mismo sexo y sobre los derechos de los padres en las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social. Por su parte la reciente reforma educativa prevé la educación inclusiva como principio constitucional, y se está planteando la universalización de la salud como también la inclusión de algunas preguntas que no estaban previstas para el censo 2020, entre otras iniciativas de medición.

## Bibliografía

- CONAPRED (2019), «Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (SINDIS)», SINDIS, [gubernamental] <<http://sindis.conapred.org.mx/>> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2017), «Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017: Principales Resultados».
- Solís, P. (2017), Discriminación estructural y desigualdad social: Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad, Colección Fundamentos, Ciudad de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018a), Es discriminatorio que los Empleados Domésticos no sean inscritos en el Seguro Social (Amparo directo), septiembre.
- \_\_\_\_\_(2018b), Derecho a la Educación Inclusiva y a la no Discriminación por Razón de Discapacidad (Amparo directo).
- \_\_\_\_\_(2018c), Procedimiento laboral pago de pensión de viudez y otras prestaciones (Amparo directo en revisión).

## **B. Desafíos de las políticas interculturales y sociedades pluriétnicas en América Latina: una mirada desde la educación**

*Silvina Corbetta*<sup>75</sup>

La presente reflexión se realizará en torno a los desafíos de las políticas interculturales y sociedades pluriétnicas en América Latina, desde el ámbito de la educación, con base en el documento que ha sido recientemente publicado por la CEPAL y UNICEF, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos* (Corbetta y otros, 2018). El análisis que aquí se desarrollará, se referirá fundamentalmente al derecho a la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, también es válido en relación con los derechos a la salud, a la justicia, a la economía, o a sus propios sistemas de vida y lenguas.

### **1. Perspectivas de la interculturalidad**

Para definir la interculturalidad, es relevante establecer, en primer lugar, aquello que la interculturalidad “no es”, desde una perspectiva crítica. En este sentido, el término *no* hace referencia a la tolerancia respecto a quien es diferente, considerando que siempre se trata de un ‘otro’ minorizado y subalternizado. Tampoco se refiere al simple acto de intercambios entre grupos diversos.

La interculturalidad, citando a (Godenzi, 1994), debe entenderse como “una tarea” enfocada a construir una convivencia democrática, en paridad de condiciones. La interculturalidad crítica (Tubino 2005; OREALC/UNESCO, 2017; Walsh, 2009) se centra en promover cambios e intervenciones que cuestionen y critiquen la matriz colonial, que sigue operando en nuestras sociedades, racializando y subalternizando no solamente a seres, sino a seres con saberes, con lógicas, con prácticas y con sistemas de vida. En este sentido, es importante entonces diferenciar el “enfoque de la interculturalidad crítica” respecto al “enfoque de la interculturalidad funcional”.

La interculturalidad crítica está preocupada por desactivar procesos históricos de subalternización y de exclusión, procesos en los cuales siempre los pueblos indígenas y afrodescendientes han estado ubicados en la última otredad. En el horizonte de la intercultural crítica hay otra sociedad, hay otro Estado, hay otro proyecto político, otro proyecto económico ético, pero también hay otro proyecto epistémico; otros modos de conocer. La interculturalidad crítica es una perspectiva útil para interpelar a los Estados al momento de hacer efectivos los derechos, no sólo cuando éstos se enuncian.

En cambio, la interculturalidad funcional es la interculturalidad con la cual se está más acostumbrado a convivir. Cuando se habla de interculturalidad en nuestros territorios se habla generalmente de esa interculturalidad funcional, la que tiene que ver con priorizar ciertas dinámicas institucionales, con hacerle lugar a algunas demandas de los pueblos subalternizados, sin afectar realmente las estructuras de poder y la organización jerárquica que existen entre los grupos hegemónicos, el Estado y los pueblos que están en situación de opresión, de subordinación o que han sido históricamente subalternizados.

<sup>75</sup> Profesora de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y Salud, Universidad Nacional de Santiago del Estero.



## 2. Sociedades pluriculturales y pluriétnicas

En la región latinoamericana se ha hablado fundamentalmente de pluriculturalidad, en vez de multiculturalidad. En este sentido, el concepto más utilizado es el de pluriculturalidad o pluriétnicidad, lo cual está reflejado en nuestras constituciones, en las instituciones de la región, en particular en las leyes educativas y en las leyes lingüísticas en general.

Ahora bien, ¿qué se dice cuando se habla de lo plural en cuanto a culturas y en relación con lo étnico? En primer lugar, la pluriculturalidad y/o la pluriétnicidad, ambas características de las sociedades latinoamericanas, son una condición para la interculturalidad. Sin embargo, cuando se habla de pluriculturalidad o de pluralidad étnica, no se está haciendo referencia a las relaciones asimétricas que existen entre los grupos sociales, es decir, a las relaciones jerárquicas. En este sentido -retomando a Catherine Walsh (2009)- el concepto no pretende incluir una mirada crítica ni orientar políticas que estén dirigidas a cambiar las relaciones sociales imperantes, las relaciones sociales jerárquicas. Lo que se pretende es, más bien, describir a las sociedades latinoamericanas como sociedades pluriétnicas o pluriculturales.

Esa pluriculturalidad puede ser abordada desde la interculturalidad funcional, más cercana a las políticas de la tolerancia o políticas específicas para grupos específicos. Pero también puede ser interpelada desde la interculturalidad crítica.

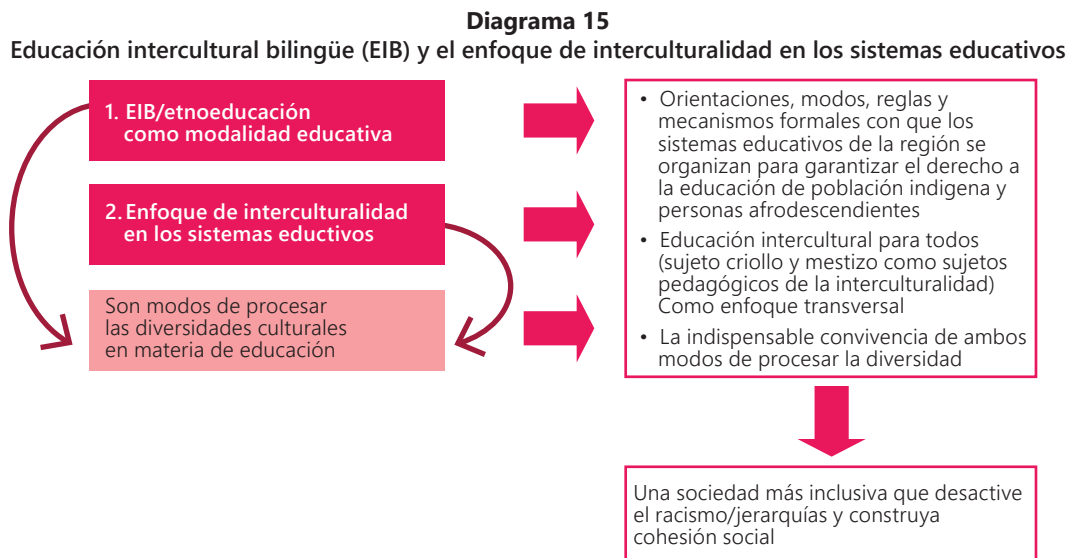
En América Latina, el uso de la noción de interculturalidad ha estado desde su raíz muy asociada al campo educativo y a los movimientos sociales. En especial, la noción de interculturalidad y de educación intercultural bilingüe (EIB), ha estado fundamentalmente asociada a los pueblos indígenas. De este modo, lo intercultural en la noción de EIB quedó vinculada a una modalidad de vía única, lo que significa que se trata de una modalidad educativa dirigida a los pueblos indígenas o a otros grupos étnicos, donde también se incluyen o se pueden incluir los pueblos afrodescendientes.

En general, hay dos nociones que habitan nuestras normativas y constituciones: la noción de educación intercultural bilingüe (EIB) y la de etnoeducación. Colombia y el Ecuador han utilizado este concepto, el cual hace referencia a garantizar la educación que los pueblos quieren para sí mismos. La EIB es una educación que ha sido demandada por los propios pueblos, para tener una educación en su lengua y en su cultura. El gran desafío para la región es la interculturalidad como enfoque transversal de los sistemas educativos, para lo cual es necesario poder diferenciar la EIB de la interculturalidad como enfoque que atraviese las políticas públicas, en general y en particular, las políticas educativas.

## 3. ¿Por qué diferenciar la EIB del enfoque intercultural en los sistemas educativos de la región?

Como fuera expresado en el documento elaborado para la CEPAL y UNICEF (Corbetta y otros, 2018), la EIB y/o la etnoeducación como modalidad educativa, implican orientaciones, modos, reglas y formatos institucionales que los sistemas educativos eligen para garantizar la educación a los pueblos indígenas y a las personas afrodescendientes. Por su parte, el enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos refiere a una educación intercultural pensada para todos y todas, lo que significa que atraviesa el sistema educativo y que se incluye como sujeto pedagógico tanto al criollo/blanco y al mestizo.

Al tomar como sujeto pedagógico al criollo y al mestizo se está priorizando un trabajo dirigido a desactivar los mecanismos de discriminación o de subalternización que ambos componentes reproducen sobre el indígena y/o el afrodescendiente, por lo que la educación adquiere un rol muy relevante.



Fuente: Elaboración propia con base en Corbetta y otros, 2018.

La EIB y el enfoque interculturalidad en los sistemas educativos pueden convivir, en realidad, sería indispensable que así lo hagan, pues son dos modos diferentes de procesar las diversidades culturales. Es decir, la noción de diversidad no implica sólo la alteridad o el otro, el indígena, o el afrodescendientes, sino *todos*: criollos, mestizos, indígenas, afrodescendientes y otras poblaciones. De esta manera, el enfoque de interculturalidad y EIB son dos modalidades para procesar la diversidad cultural en materia educativa.

Considerando el desafío de la inclusión social y la cohesión social, una sociedad más inclusiva, es decir, que desactiva el racismo y las jerarquías y construye cohesión social, viene por el lado de hacer convivir estos dos modos de trabajar en materia educativa: 1) con las poblaciones indígenas o afrodescendientes que le demandan al Estado como derecho, una educación en clave de su cultura y su lengua y 2) interculturalizar los sistemas educativos trabajando con el criollo y con el mestizo. Si operan ambos modos de interculturalizar —desde un enfoque de la interculturalidad crítica— el círculo virtuoso de la cohesión social y la inclusión de todos y todas, en igualdad de condiciones, será realidad.

Con base en el análisis realizado en el documento citado de la CEPAL y UNICEF, se detectó un grupo de países que han contemplado en sus políticas educativas ambos modos de procesar la diversidad. Para hallar ese resultado se tomaron como fuentes: el corpus normativo en materia de educación, las leyes educativas y, por otra, las institucionalidades creadas en la materia, los planes y los programas dirigidos a toda la población. Dicho análisis muestra que, respecto del corpus normativo, ambos modos de procesar la diversidad están presentes, de alguna manera, en Colombia, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de). En relación con las institucionalidades creadas, los planes y/o los programas dirigidos a todos los componentes de la sociedad en clave intercultural, se observa que Colombia, Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana, tienen por lo menos una iniciativa dirigida a toda la población. En el caso del Brasil, se identifican por lo menos cuatro iniciativas, mientras que Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador tienen al menos dos programas. Por otra parte, México y el Perú cuentan con algún tipo de estas acciones.

#### **4. ¿Qué implica la interculturalidad como enfoque transversal de las políticas públicas en general y de los sistemas educativos, en particular?**

Al considerar las institucionalidades, planes y programas dirigidos a todos los componentes de la sociedad, se observa un fuerte desafío en términos de superar dos tipos de iniciativas de educación que están en esta clave: los proyectos piloto y las acciones efímeras como intervenciones puntuales. En algunos casos, existe algún tipo de acción donde se trabaja con todos los componentes de

la sociedad, pero por un período de tiempo muy pequeño o puntual, por ejemplo, las acciones implementadas durante la semana de la diversidad. No obstante, lo que se está buscando identificar (y que nos desafían por su presencia escasa) son políticas estables, de largo plazo y a lo largo del tiempo y, por añadidura, que trabajan en todos los niveles educativos.

Para poder comprender qué implicaría la interculturalidad como enfoque transversal de las políticas públicas, en general, y de los sistemas educativos, en particular, se considerarán los dos niveles más amplios en términos de las políticas: las acciones a nivel de los Estados nacionales en sus diferentes poderes y las acciones al interior de los ministerios de educación.

Al analizar las acciones a nivel de los Estados nacionales en sus diferentes poderes, se concluye que se requieren acciones e iniciativas en todos los Estados y los diferentes poderes del Estado, es decir, que la interculturalidad esté presente como base en las leyes de ministerios, en las reglamentaciones, en la carrera administrativa, en la formación de los equipos dirigentes y técnicos. Deben replicarse las acciones al interior de los ministerios, en los tres poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial).

Respecto del campo educativo, con base en lo que se ha estado trabajando en el estudio, se establece la necesidad de la conformación de equipos técnicos con participación de personas de pueblos indígenas y afrodescendientes, y asesoramiento mediante la participación de los consejos de las comunidades de estos pueblos indígenas. Este asesoramiento debe contemplar la formación de los equipos dirigentes y técnicos de los ministerios de educación, formación intercultural, revisiones curriculares en clave intercultural para la formación docente y elaboración de materiales didácticos en los distintos niveles educativos.

Un elemento importante y urgente, cuyo análisis aún está pendiente, es detectar cuánto presupuesto se destina a la educación intercultural bilingüe y a las acciones que tienen que ver con la interculturalización de los sistemas educativos. La visibilidad de estos datos para la totalidad de la ciudadanía es, sin duda, otra de las mayores deudas de los Estados de la región, pues no se ha podido acceder a esa información.

## 5. Principales desafíos

A continuación, se mencionarán dos grandes desafíos. El primero de ellos es en términos de las propuestas de investigación y de políticas públicas. Por cierto, fundamentalmente en las políticas públicas se continúa omitiendo como sujetos de referencia a los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como también a otros componentes de la sociedad que están asociados a la tierra, como los campesinos y agricultores familiares, todos ellos sujetos que poseen otras modalidades de desarrollo. Si no incorporamos a estos sujetos, si no son temas de la agenda política, si no son sujetos de esas propias políticas, se está colaborando a la reproducción y persistencia de mecanismos activos de producción de desigualdades y exclusión.

El segundo desafío, que se acentúa bastante en el estudio considerado, es aliar las demandas de efectivización de los derechos a la tierra y el territorio con el papel de la educación. Si bien se trabaja con la premisa de que todos los derechos son interdependientes entre sí, se busca darle principal relevancia a la interdependencia de derechos existentes entre la educación y el significado cultural que tienen para los pueblos la tierra y el territorio. Creemos que la educación intercultural no puede pensarse sin un marco de relación con las demandas más amplias de los pueblos indígenas y también, de aquellas personas afrodescendientes que -en el contexto colonial- se autoemanciparon de su esclavitud y comunitariamente construyeron también experiencias asociadas a la tierra (SITEAL, 2011). Demandas que se vinculan a sus saberes y concepciones u concepciones otras que se relacionan con la tierra y el territorio.

Además, consideramos que la educación, justamente, es un espacio de aprendizaje en torno a los derechos a la tierra y el territorio, sobre esas otras concepciones sobre la tierra y el territorio, sobre desarrollos otros y economías otras. Por ello, es esencial promover además de políticas públicas intersectoriales tendientes a la visibilización de otras alternativas epistémicas de la salud, la producción o la economía, hacer efectiva una educación de calidad y pertinencia cultural a la que los Estados estén comprometidos, no solo en términos discursivos, sino que se resguarde en la práctica, para que la situación de efectivización de los derechos de los pueblos no sea vulnerada.

## 6. Reflexiones finales: tensiones entre la inclusión y la cohesión social y el desarrollo en su dimensión productivista

Hablar de cohesión social implica, obligatoriamente, hablar de conflictos, sobre las tensiones que se dan entre inclusión, cohesión y desarrollo. Porque cuando el desarrollo opera sobre la dimensión productivista, se hace indispensable problematizar el origen de los conflictos territoriales y ambientales (OLCA, 2019; Corbetta y Karol, 2015) que atraviesan a la región toda.

América Latina está surcada por innumerables conflictos territoriales y ambientales. En gran medida, esos conflictos están ubicados en las zonas habitadas por los pueblos indígenas y/o campesinos afrodescendientes, agricultores familiares, en su gran mayoría dependientes de la economía de subsistencia (Corbetta, 2015). La mayor parte de estos sectores asociados a la tierra son productores de alimentos sanos y soberanos, bajo un tipo de producción que protege los bienes comunes.

Es importante reflexionar sobre cómo estos mismos pueblos subalternizados son los que han garantizado la sustentabilidad de la vida en los territorios que habitan. En la actualidad, son los principales protagonistas de las luchas ambientales de la región e interpeladores clave de la matriz epistemológica occidental desde la cual los sistemas educativos han construido su *arquitectura global*. Esta noción de arquitectura global lo aborda Breidlid (2016), un concepto útil para poder discutir las claves epistemológicas sobre las cuales se monta el sistema educativo y la racionalidad occidental, en general.

El modelo productivista está expulsando, desplazando y desalojando de las tierras y territorios a estos sectores asociados a la tierra. El modelo de desarrollo, fundamentalmente a través de los diferentes extractivismos (monocultivo, minería, hidrocarburo, salmoneras y otras sobreexplotaciones en ríos y mares), están colisionando con la sustentabilidad de la vida y produciendo exclusión en el lugar de origen de estas poblaciones. Aquí es interesante poder construir mayor evidencia específica sobre los efectos que esta situación está generando sobre la población afectada por esta conflictividad.

Para finalizar, dos preguntas. Si no se interviene desde una racionalidad que respete la sustentabilidad de los ecosistemas y las culturas y no se garantizan los derechos a la tierra y el territorio, inevitablemente urge la interpelación si se ha decidido —finalmente— incluir *ex-post* —parafraseando lo planteado por el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL—. O, dicho de otro modo, se aceptó la vulneración del derecho y se apunta más bien, a *incluir* con posterioridad a que los derechos han sido violados. Entonces ¿será que se habrá decidido garantizar derechos (o compensarlos) después que las personas ya han sido expulsadas de la tierra y de sus territorios? De allí la noción de una inclusión *ex-post*.

Por último, la otra pregunta que invita a pensar y profundizar la discusión es cómo se asocia la preocupación por la sostenibilidad del planeta, la lucha contra el cambio climático, la ruptura de equilibrios básicos, con la preocupación de interculturalizar los sistemas educativos. Por ende, se asume en este artículo que la educación ambiental de perspectiva crítica y latinoamericana está en inevitable vinculación con la urgente necesidad de interculturalizar los sistemas educativos. El diálogo de saberes entre las epistemologías dominantes y las epistemologías otras, pero en un horizonte de paridad de condiciones, constituyen sin duda la posibilidad de construir otros mundos posibles

## Bibliografía

- Breidlid, A. (2016), Educación, conocimientos indígenas y desarrollo en el sur global. Cuestionando los conocimientos para un futuro sostenible, Buenos Aires, CLACSO, noviembre.
- Corbetta, S. y otros (2018), Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos, CEPAL y UNICEF, noviembre.
- \_\_\_\_\_(2015), «La relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas en contextos de conflictos socioambientales. La demanda por la tierra y el territorio, los lenguajes y sus significatividades», Revista Sustentabilidad (es), vol. 12, No. 6.

- Corbetta, S. & Karol, J. (2015), «De territorios y epistemes en el ejercicio de pensar la América de nuestros días», P. Blanco (Comp.) *Pensar la ciudad y el territorio en Patagonia desde una perspectiva latinoamericana: relaciones de poder conflictos y resistencias*, Trelew, Mandala Libros, págs. 53–80.
- Godenzi, A. (1994), *Gewalt im sozialen Nahraum*, Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn.
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (2019), [en línea] <<http://www.olca.cl/oca/index.htm>>.
- OREALC-UNESCO (2017), «Conocimiento indígena y políticas educativas en América Latina: Análisis exploratorio de cómo las cosmovisiones y conceptos culturales indígenas de conocimiento inciden, y pueden incidir, en la política educativa en la región», Santiago de Chile, UNESCO, p. 82.
- SITEAL (Sistema de Tendencias Educativas de América Latina) (2011), «La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes: Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011», Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Tubino, F. (2005), «La interculturalidad crítica como proyecto ético-político», Lima.
- Walsh, C. (2009), *Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época*, Quito, Ediciones Abya Yala.

## C. Políticas de acción afirmativa para la inclusión de personas afrodescendientes e indígenas en la educación superior brasileña

Marta Rangel<sup>76</sup>

Esta contribución se centra en la dicotomía existente entre las políticas universales y las políticas de acción afirmativa. Hay casos en los que es evidente que las políticas universales no llegan a todo el mundo de una manera igualitaria, por lo que se diseñan e implementan políticas de acción afirmativa, como en el caso del Brasil. En este país se utiliza, actualmente, este tipo de política para la inclusión, en la educación superior, de personas indígenas y afrodescendientes.

El análisis de diversos indicadores revela que la desigualdad racial y étnica en el Brasil es un fenómeno estructural. Primero, hay que considerar que el Brasil fue el último país latinoamericano en abolir la esclavitud y que cuando esta fue aprobada legalmente<sup>77</sup> el 75% de las personas esclavizadas ya habían sido liberadas mediante diversas medidas, tales como la compra de su libertad o por otras leyes, como la del vientre libre<sup>78</sup>. En segundo lugar, luego de la aprobación de la ley que abolió la esclavitud en el país, no se implementaron medidas orientadas a la inclusión de las personas liberadas, por lo que, si bien eran libres, siguieron estando excluidas de las políticas públicas. Por ejemplo, no se podían matricular en las escuelas y tuvieron dificultades en el ámbito laboral puesto que debieron competir con los migrantes que llegaban para suplir el mercado de mano de obra.

Alrededor de un siglo después de la abolición de la esclavitud, junto con el proceso de redemocratización y, principalmente, a partir del proceso constituyente que culminó en 1988 con una nueva Constitución, los movimientos sociales ponen en el debate de manera contundente las profundas desigualdades vividas en el país, especialmente las de tipo racial. A partir del proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001) se fue consolidando la fuerza del movimiento afrodescendiente en la lucha contra la desigualdad y la discriminación racial. En este marco, si bien los movimientos siguieron luchando por derechos como salud, empleo y violencia, hubo un cambio de estrategia y se puso el foco en la educación superior, por tratarse de un espacio fundamental que seguía siendo ocupado en su casi totalidad por personas blancas.

### 1. La desigualdad étnico-racial es estructural en el Brasil

En la región las desigualdades sociales han configurado históricamente grandes brechas de bienestar y la CEPAL ha buscado dar cuenta conceptualmente de dichas desigualdades elaborando la matriz de la desigualdad social<sup>79</sup> (CEPAL, 2016). Uno de los ejes estructurantes de esta matriz, el étnico-racial,

<sup>76</sup> Consultora de la División de Desarrollo Social, CEPAL.

<sup>77</sup> Ley Imperial n.º 3.353, sancionada en 13 de mayo de 1888 (Ley Aurea).

<sup>78</sup> Ley n.º 2.040, de 28 de septiembre de 1871 que declaraba libres a los hijos(as) de mujeres esclavizadas nacidos(as) en el Brasil a partir de su fecha de aprobación. Se inscribe en el conjunto de medidas que son parte del proceso de abolición de la esclavitud como, por ejemplo, la Ley Euzébio de Queiroz (1850) y la Ley de los Sexagenarios (1885). La primera estableció medidas para la represión al tráfico de africanos y la segunda determinó la liberación de las personas esclavizadas con más de 60 años de edad. Véase [en línea] (<http://www.arquivonacional.gov.br>).

<sup>79</sup> Dicha matriz se compone de cinco ejes estructurantes: la clase social (proxy de la situación socioeconómica), la raza/etnia, el género, el ciclo de vida y el territorio. Estos ejes tienen carácter estructurante porque determinan el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales. Además, las desigualdades condicionadas por los ejes estructurantes no solamente se suman, sino que se entrecruzan, potencian y terminan por condicionar los demás ejes de la matriz. Finalmente, hay que destacar que más allá de los ejes mencionados anteriormente, también es importante considerar a las desigualdades asociadas a la situación de discapacidad, el estatus migratorio, la orientación sexual y la identidad de género, entre otras.

ha impactado en el reconocimiento, autonomía y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, importa destacar que la desigualdad étnico-racial no es solamente un reflejo del legado de la esclavitud, sino que es fruto de las prácticas que siguieron a la abolición y de la ausencia de políticas de inclusión que han perpetuado la situación de exclusión vivida por las personas afrodescendientes hasta hoy día.

En el Brasil, la autoidentificación étnico-racial se hace en base al fenotipo, es decir, el color de la piel, a través de las categorías blanco, pardo, "preto" (negro), amarillo e indígena. Como se puede observar en el cuadro 24, la población afrodescendiente (suma de "pretos" y pardos) representaba, en 2016, el 54,9% de la población total del país. La autoidentificación gana mayor importancia con las acciones afirmativas y generó una discusión muy fuerte porque ello define quién puede ocupar los cupos reservados en la educación superior y fortalece la conciencia étnico-racial.

**Cuadro 24**  
**Población del Brasil según raza-etnia o color de la piel**  
(En número de personas y porcentajes)

Color o raza-etnia	Número de personas	Porcentajes
Afrodescendiente	112 820	54,9
No Afrodescendiente	90 831	44,2
Otros	1 849	0,9
Total	205 500	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la PNAD 2016. Véase [en línea] (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos>).

Nota: La población afrodescendiente es el resultado de la suma de las personas que se autoidentifican como preto (negro) y pardo (mestizo).

Con el objetivo de ilustrar los niveles de desigualdades raciales en el Brasil se consideraron cuatro indicadores en el sector educativo (véase el cuadro 25). En primer lugar, es posible observar que las y los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, corresponden a alrededor de un cuarto de las personas afrodescendientes y a aproximadamente un quinto de las personas blancas. A su vez, un 63,5% de adolescentes afrodescendientes asisten a la enseñanza media frente a un 76,4% de sus pares blancos. Con respecto a las y los jóvenes de 18 y 24 años que han completado la enseñanza media, solamente un poco más de la mitad de aquellos(as) que son afrodescendientes han logrado superar esta etapa contra casi dos tercios de las y los jóvenes blancos(as). Además, en referencia al trabajo infantil, un 6,6% de niñas, niños y adolescentes del Brasil están ocupados en el mercado laboral siendo un 62% de ellos afrodescendientes (CEPAL/OIT sobre la base de PNAD 2015).

**Cuadro 25**  
**Desigualdades étnico-raciales en educación**  
(En porcentajes)

Indicadores	Afrodescendientes ("pretos"/negros+pardos)	Blancos
Jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral (15 a 29 años)	24,7	19,6
Asistencia escolar en la enseñanza media (15 a 17 años)	63,5	76,4
Jóvenes que han completado la enseñanza secundaria (18 a 24 años)	52,1	68,4

Fuente: PNAD 2016.

## 2. Marco legal

En el Brasil hay tres instrumentos normativos para combatir y promover la igualdad racial, pero no todos se refieren explícitamente a las acciones afirmativas.

El primero corresponde a la Constitución Federal de 1988. Si bien esta Constitución no habla de las acciones afirmativas, condena cualquier tipo de discriminación y considera el racismo un crimen sin fianza e imprescriptible, sujeto a pena de reclusión. Además, valoriza la difusión y protección de manifestaciones culturales indígenas y afrodescendientes, incluyendo el uso de lenguas maternas y procesos propios de aprendizaje. Asimismo, reconoce la propiedad definitiva de las tierras para indígenas y comunidades quilombolas<sup>80</sup>, debiendo el Estado emitir los títulos de propiedad, tratándose de tierras inalienables y derechos imprescriptibles.

Ya el segundo instrumento, el Estatuto de la Igualdad Racial, contempla acciones afirmativas y se ha transformado en la Ley n° 12.288 en el año 2010. Allí se considera que la participación en condiciones de igualdad debe ser promovida por acciones afirmativas, no solo en educación, sino también en otros aspectos de la vida social. El Estatuto también estima que las acciones afirmativas deben reparar distorsiones y desigualdades producidas desde el período de la esclavitud.

En tercer lugar, tenemos la Ley de Cuotas (No. 12.711/2012), que es lo central de esta presentación. A partir del año 2003 ganó fuerza la discusión acerca de que las universidades no eran un espacio de igualdad ni representativas de la diversidad cultural, del color de la población o de la situación socioeconómica del país, siendo más bien un espacio para aquellas personas que conseguían aprobar un determinado examen de ingreso. Era práctica de las familias poner a sus hijos en colegios privados pagados para que tuvieran una mejor educación y aprobaran los exámenes de admisión para las universidades públicas que son de mejor calidad y no pagadas. En este escenario donde, además, el 87% de la matrícula en la enseñanza media está constituido por escuelas públicas gratuitas y solo el 13% por escuelas privadas pagadas, las universidades privadas pagadas terminaban acogiendo mucho más estudiantes que provenían de las escuelas públicas y con menores ingresos, reproduciendo así un círculo vicioso de exclusión.

En este contexto se formuló la Ley de Cuotas que establece que las universidades e instituciones técnicas públicas, incluso de nivel medio, deben reservar el 50% de sus cupos para estudiantes provenientes de escuelas públicas cuyo ingreso familiar sea igual o inferior a 1,5 salarios mínimos per cápita. Un porcentaje de estos cupos está reservado a las personas autodeclaradas "pretas" (negras), pardas e indígenas y para personas con discapacidad, de acuerdo con el porcentaje existente en cada Unidad de la Federación. Se trata de una política que enfrenta simultáneamente las desigualdades étnico-raciales y las de ingreso.

Si bien esto responde a una reivindicación proveniente del movimiento afrodescendiente en un contexto de grandes dificultades nacionales para discutir temas raciales, había muchas personas que planteaban que las cuotas fueran llamadas "cuotas sociales" (para alumnos provenientes de escuelas públicas)<sup>81</sup>. El argumento era que en lugar de separar blancos y negros, se entregaran cuotas sociales dado que se consideraba que el problema a enfrentar era la pobreza, que el Brasil no era un país racista y que medidas como estas fomentaban el racismo. Sin embargo, a partir del año 2003 muchas universidades comenzaron a hacer sus propias fórmulas para incluir a las personas de menores ingresos, a las personas indígenas y afrodescendientes y a las personas con discapacidad. De este modo, cuando se aprobó la ley en el año 2012, alrededor del 80% de las universidades ya practicaba algún tipo de sistema para abrir el espacio a estos grupos sociales.

### 3. Argumentos a favor y en contra de las acciones afirmativas

En un contexto en el cual las discusiones mostraban que la universidad pública y gratuita no atendía a los diversos grupos sociales; que los mecanismos de acceso privilegiaban a una minoría de personas

<sup>80</sup> Son las comunidades que conformaban las personas esclavizadas que lograban escapar de sus propietarios(as).

<sup>81</sup> Fueron las cuotas raciales para las personas afrodescendientes que dieron origen al debate sobre acciones afirmativas en la educación superior en el Brasil a partir de los años 90. Sin embargo, en la trayectoria de implementación de dichas cuotas por iniciativa propia en varias instituciones de educación superior a partir del 2003 y, hasta que se llegara a la Ley de Cuotas (No. 12.711) en 2012, se impuso como realidad la "cuota social" no habiendo existido movimientos o presión social de estudiantes de las escuelas públicas para su ingreso en las universidades (Paiva, 2018).



con condiciones de prepararse para el examen de admisión en escuelas privadas; y que casi el 90% de los estudiantes de enseñanza media estaban en las escuelas públicas (la gran mayoría de ellas de menor calidad), se plantearon diversos argumentos a favor y en contra de la acción afirmativa en educación superior.

Los principales argumentos a favor eran la necesidad de reparar la exclusión de personas afrodescendientes como resultado tanto del legado esclavista como de la ausencia de políticas de inclusión posteriores. También se defendía la importancia de contar con una universidad pública más representativa de la composición étnico-racial brasileña.

A su vez, los principales argumentos contrarios eran que las cuotas violaban el principio constitucional de que todos son iguales ante la ley. Incluso una vez que la ley fue promulgada, hubo un partido político que planteó su inconstitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal. Sin embargo, todos los ministros votaron por su constitucionalidad y consideraron que era una ley importante para poder vencer la desigualdad en el país. Se planteaba también que no existe identidad racial definida en el Brasil, lo cual no es cierto dado que las encuestas que se hacen en las universidades demuestran que los estudiantes se identifican tal cual como se pregunta en los censos y en las encuestas. Finalmente, se afirmaba que las cuotas tendrían implicaciones negativas sobre la calidad de la educación por violar el mérito académico; es decir, que llevaría a que estudiantes no capacitados ingresaran a la universidad, lo que haría bajar la calidad porque no serían capaces de terminar sus cursos.

#### **4. Principales resultados de la aplicación de políticas de acción afirmativa**

El estudio que se presenta<sup>82</sup>, realizado para analizar los resultados de las políticas de acción afirmativa en educación superior en el Brasil<sup>83</sup>, es de tipo exploratorio, con base en fuentes secundarias cuyas evaluaciones no siempre son comparables. Se trabaja con estudios puntuales realizados por las universidades para monitorear el desempeño de sus alumnos y alumnas.

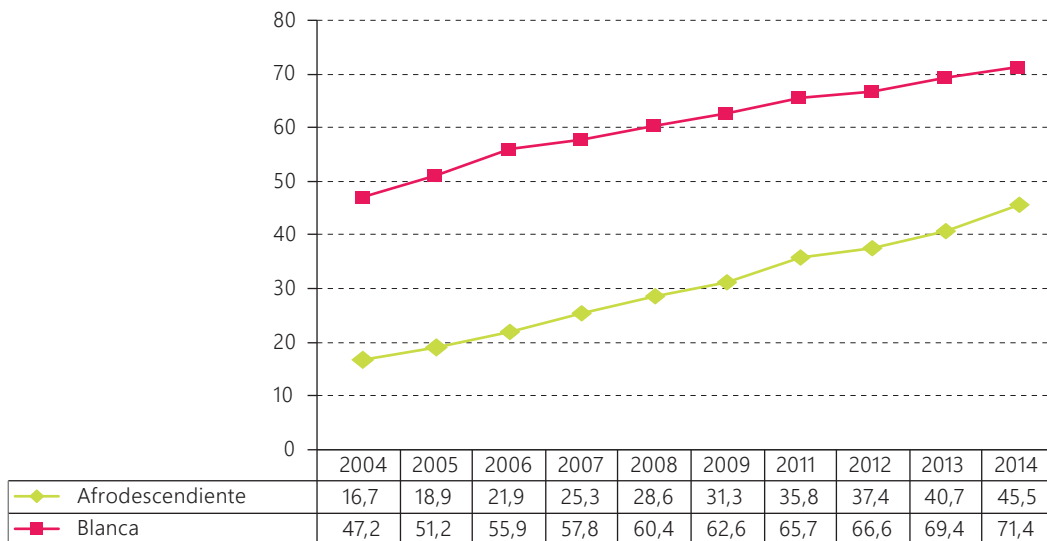
Lo primero que se observa es que hubo un aumento espectacular de la asistencia de jóvenes afrodescendientes de 18 a 24 años en la educación superior. Como muestra el gráfico 71, solo un 16,7% de los jóvenes de 18 a 24 años afrodescendientes estaban estudiando en la educación superior en el año 2004, frente a un 47,2% de jóvenes blancos. Diez años después, la proporción de jóvenes afrodescendientes aumentó a un 45,5%, es decir, la asistencia a la educación superior prácticamente se triplicó. También se observa un aumento entre las y los jóvenes blancos, ya que la asistencia en educación superior aumenta sostenidamente, tanto para afrodescendientes como para blancos, disminuyendo la brecha étnico-racial en 4,6 puntos porcentuales (desde 30,5 a 25,9). A pesar de esto, después de una década, los estudiantes afrodescendientes de 18 a 24 años todavía no habían logrado el mismo nivel de asistencia en la educación superior que las personas blancas diez años antes.

Es importante mencionar que entre los años 2002 y 2015 hubo una gran expansión de universidades federales y matrículas en el Brasil. Hubo un aumento de 20 universidades —de 45 a 65—, de 179 nuevos campus universitarios —de 148 a 327—, se dobló el número de estudiantes en pregrado —de 512 mil a más de un millón— y se triplicó el número de estudiantes en maestrías y doctorados —de alrededor de 49 mil a 143 mil— (Mercadante, 2017). Todo ello contribuyó a que aumentara el nivel de asistencia a la educación superior, tanto de la población afrodescendiente como la no afrodescendiente.

<sup>82</sup> "Políticas de acción afirmativa: la experiencia brasileña en educación superior" (no publicado).

<sup>83</sup> La Ley 12.711 prevé revisiones cada 10 años para evaluar los impactos que ha generado y su continuidad, lo cual corresponde a una primera revisión en el año 2022.

**Gráfico 71**  
**Brasil: proporción de estudiantes de 18 a 24 años de edad que asisten a la educación superior**  
**según condición étnico-racial, 2004-2014**  
*(En porcentajes)*



Fuente: IBGE 2015.

Nota: La población afrodescendiente es el resultado de la suma de las personas que se autoidentifican como preto (negro) y pardo.

En segundo lugar, no solo aumentó el acceso de personas afrodescendientes a las universidades sino que se observó que el desempeño de las personas que optaron por cuotas era bastante similar al de las demás personas (Campos, Feres Júnior y Daflon, 2014). De allí se podría plantear que el sistema permite maximizar mérito e inclusión, posibilitando el acceso a mejores resultados y que la totalidad de los cupos reservados para las personas afrodescendientes sean llenados. El porcentaje de personas afrodescendientes aumentó de manera espectacular en las universidades, por ejemplo, en la Universidad Federal de Río Grande del Sur se triplicó, pasando de 3,6% a 11,6% (Santos, 2013). Hasta 2015, 150 mil personas afrodescendientes habían ingresado a las universidades por el sistema de cuotas (SEPPIR).

En tercer lugar, el rendimiento académico de las y los estudiantes afrodescendientes es similar, tanto en el examen de admisión como en los exámenes que dan una vez dentro de la universidad. Si bien los resultados de los estudios son heterogéneos, es posible afirmar que el sistema de cuotas no disminuye la calidad de la educación. Lo cierto es que el examen de admisión a la universidad evalúa el desempeño anterior pero no necesariamente las condiciones del estudiante dentro de la universidad y su desempeño futuro. Los datos y estudios muestran también que las eventuales reprobaciones no significaron abandono de la carrera y que las personas afrodescendientes presentaban mayor persistencia, especialmente al considerar el reingreso. Respecto a la conclusión de los cursos, los resultados también son heterogéneos, pero no indican ser significativamente peores entre las personas que entraron por cuotas. Las dificultades surgen de la calidad de la formación académica, de la necesidad económica que las y los alumnos(as) tienen de trabajar y de que no todas las universidades reconocen la situación especial de las personas que entran por cuotas. Es por ello que en muchas de ellas se han creado programas de apoyo para este tipo de alumno.

Finalmente, se observa que las universidades todavía son espacios de prácticas discriminatorias. El hecho de que haya más estudiantes afrodescendientes e indígenas no significa que no haya racismo, por ejemplo, en las salas de clases. Los estudiantes que ingresan por cuotas sufren racismo, lo que tiene impacto en los índices de matrículas, rendimiento, deserción y conclusión. Convivir

con personas diferentes no significa la superación automática de prejuicios; estos también están presentes entre coordinadores y profesores y no son enfrentados institucionalmente (Santos, 2013). Un estudio realizado en la carrera de Derecho en la Universidad del Estado de Río de Janeiro, indica que las y los alumnos se sientan separados en las salas de clases y que los grupos se conforman según comportamientos y aspecto físico. Las personas identificadas por la apariencia humilde y la piel más oscura se sienten más “fuera de lugar”, a pesar de tener un desempeño igual o superior a las demás. En este sentido, la convivencia, aunque no borra las marcas evita que las diferencias se agudicen (Santos, 2015).

## 5. Consideraciones finales

En resumen, en el Brasil la implementación del sistema de cuotas produjo un aumento del acceso y asistencia de personas afrodescendientes a la educación superior y permitió demostrar que los estudiantes que ingresan por cuotas y los que no ingresan por cuotas tienen rendimiento académico, índices de deserción y de permanencia similares. Además, se observó que aunque la conclusión de programas universitarios tiene resultados más heterogéneos dependiendo del curso, de la universidad y del periodo considerado, las personas que entraron por cuotas no tienen un nivel de conclusión significativamente menor a las personas que ingresan por el sistema normal.

Por lo tanto, la calidad de la educación superior no se vio disminuida y se introdujo mayor diversidad y temas nuevos en la producción académica, lo que es muy importante pues los nuevos maestros y doctores imponen una narrativa de los objetos que se estudian en la universidad y relatan de acuerdo a sus vivencias como sujetos de producción académica. Así, hubo un aumento de la influencia de modelos positivos en la sociedad y una mayor ocupación de espacios de poder. Ello no habría sido posible en tan poco tiempo –alrededor de una década–, sin políticas de acción afirmativa.

Finalmente, la principal conclusión es que se deben seguir implementando y perfeccionando las políticas de acciones afirmativas en la educación superior y en otros ámbitos para acelerar el cierre de brechas y avanzar hacia mayor igualdad; ello facilitará el acceso a posiciones de mayor estatus e ingreso a los sujetos de dichas políticas y construirá así una democracia real.

## Bibliografía

- Campello, T. (2017). *Faces da desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para atrás*, Brasília, FLACSO.
- Campos, L. A., Feres Júnior, J. & Daflon, V. T. (2014), «O Desempenho dos Cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU», GEMAA.
- CEPAL (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Daflon, V. T., Júnior, J. F. & Campos, L. A. (2013), «Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico».
- IBGE (2015). *Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira*, Rio de Janeiro (<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>).
- Mercadante, A. (2017), *Política educacional y enseñanza universitaria en Brasil (2003-2015)*, São Paulo.
- Paiva, A. (2018), *Discursos conciliadores no debate sobre ação afirmativa no Ensino Superior*, *Brasiliana - Journal for Brazilian Studies*.
- Santos, J. T. (2013), *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)* (org.), Salvador, CEAO.
- Santos, M. S. (2015), *Ação afirmativa e políticas de cotas: reflexões e críticas*, São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.
- Santos, S. A. (2010), «Universidades públicas, sistema de cotas para os estudantes negros e disputas acadêmico-políticas no Brasil contemporâneo», *Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho*, vol. 33.

## D. El logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y los desafíos de la plena inclusión en América Latina

Lucía Scuro<sup>84</sup>

Esta presentación se centrará en el vínculo entre la autonomía económica de las mujeres y la actual y hegemónica división sexual del trabajo en la región. El análisis enfatiza la importancia del uso del tiempo y la responsabilidad de los cuidados y plantea algunas propuestas de política pública, entendiendo el cuidado como una de las áreas a intervenir a la hora de considerar los mecanismos para la inclusión plena de las mujeres en América Latina y el Caribe.

### 1. El marco internacional y regional

El marco de trabajo que se utiliza es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual está en sinergia a nivel regional con la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible. Esta Estrategia es el acuerdo intergubernamental al cual llegaron los gobiernos de América Latina y el Caribe en Montevideo en octubre de 2016 durante la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Allí, la decisión de los gobiernos fue no reiterar la ya consolidada Agenda Regional de Género<sup>85</sup> en términos de qué hacer en la región, sino plasmar en diez ejes de implementación el cómo alcanzar la igualdad de género. El producto de dicha reunión marca una diferencia con los 40 años anteriores de conferencia, en términos de que los acuerdos giraron en torno a ejes de implementación, para que los países de la región efectivamente puedan alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.

De esta manera, la Estrategia de Montevideo se conforma como una herramienta político-técnica para superar las brechas de implementación existentes. En ella se identifican cuatro nudos estructurales de la desigualdad presentes en la región (véase el diagrama 16). Este artículo se centrará en uno de ellos: la división sexual del trabajo y la organización sexual del cuidado.

**Diagrama 16**  
Nudos estructurales de la desigualdad en América Latina y el Caribe



Fuente: Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2016.

<sup>84</sup> División de Asuntos de Género, CEPAL.

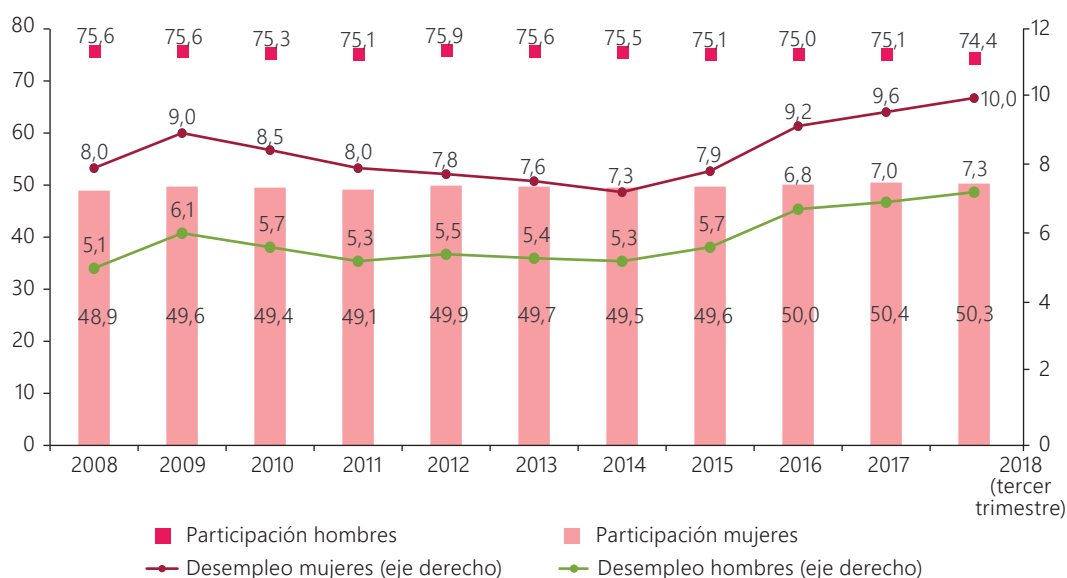
<sup>85</sup> La Agenda Regional de Género comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe respecto de los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, que se aprobaron en cada una de las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, desde la primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina (La Habana, 1977). A su vez, la Agenda se articula con acuerdos asumidos en otros órganos subsidiarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), especialmente en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo emanado de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017).

## 2. Desigualdad de género en el mercado laboral

Lo primero a destacar es que el mercado laboral es el espacio por excelencia donde se identifican desigualdades de género y se ve afectada la autonomía económica de las mujeres. En términos de los países de la región, se observa un estancamiento de la tasa de actividad de las mujeres en los últimos años. Si bien en las últimas cuatro décadas hubo una fuerte incorporación de las mujeres a la fuerza laboral, en los últimos 10 años se ve un claro estancamiento del fenómeno, algo que responde a varios motivos. Si bien la tasa de participación de los hombres también se estanca en los últimos años, y hasta se reduce, la persistencia del desempleo de las mujeres parece más intenso y con un peso mayor de las desempleadas en el contingente de la fuerza laboral que en el caso de los hombres.

En relación con la tasa de desempleo abierto (véase el gráfico 72), existe una brecha de 3 puntos porcentuales entre el 10,4% de desempleo femenino y 7,6% de desempleo masculino en promedio en la región. Esto quiere decir que existe un problema para que las mujeres que desean trabajar logren incorporarse al mercado laboral.

**Gráfico 72**  
América Latina (18 países): evolución de la tasa de participación y tasa de desocupación<sup>a</sup>, según sexo, 2007-2016  
(En porcentajes)

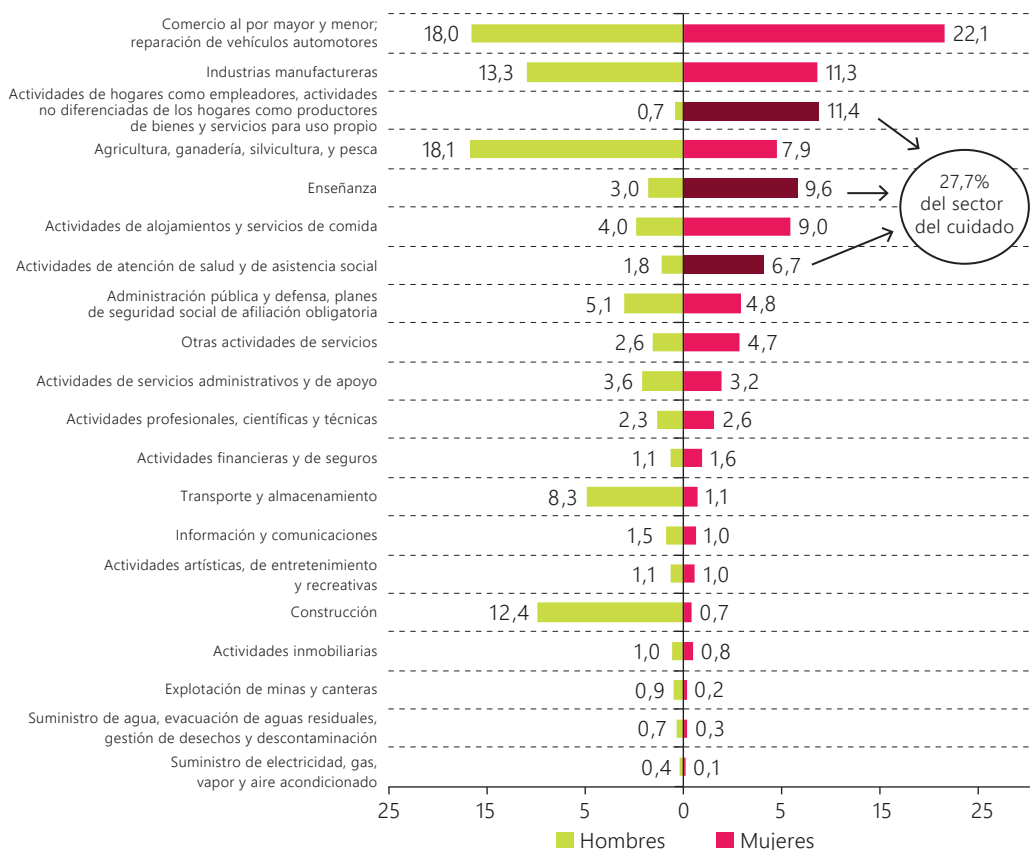


Fuente: CEPALSTAT, en base a procesamientos de las encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Promedio ponderado excluye la desocupación oculta de Colombia, Ecuador, Jamaica y Panamá.

La tasa de participación de las mujeres, en términos globales, en la región alcanza un 50,2%, es decir, una de cada dos mujeres trabaja de forma remunerada o se encuentra buscando empleo. Ahora bien, ¿dónde se insertan aquellas mujeres que sí logran incorporarse al mercado laboral y tener un trabajo remunerado? En el gráfico 73, se observa la distribución de hombres y mujeres en términos de los sectores de la economía y los niveles de productividad. Las mujeres están ocupadas en un 80% en sectores de baja productividad, mientras que los hombres en un 56,9%. Ello significa que del contingente de mujeres que entra al mercado laboral, la gran mayoría está en sectores de baja productividad. Además, casi el 30% está en esta nueva conceptualización que se discute como "el sector del cuidado" o de "cuidados institucionalizados", como la educación y la salud, donde se sabe que hay menores niveles de remuneración y muchas veces condiciones de trabajo poco favorables en términos de jornadas, formalidad y protección social.

**Gráfico 73**  
**América Latina (promedio ponderado de 16 países): distribución de la población ocupada por sectores de la actividad económica y nivel de productividad, alrededor de 2016<sup>a,b</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Sobre la base de encuestas de hogares de los países.

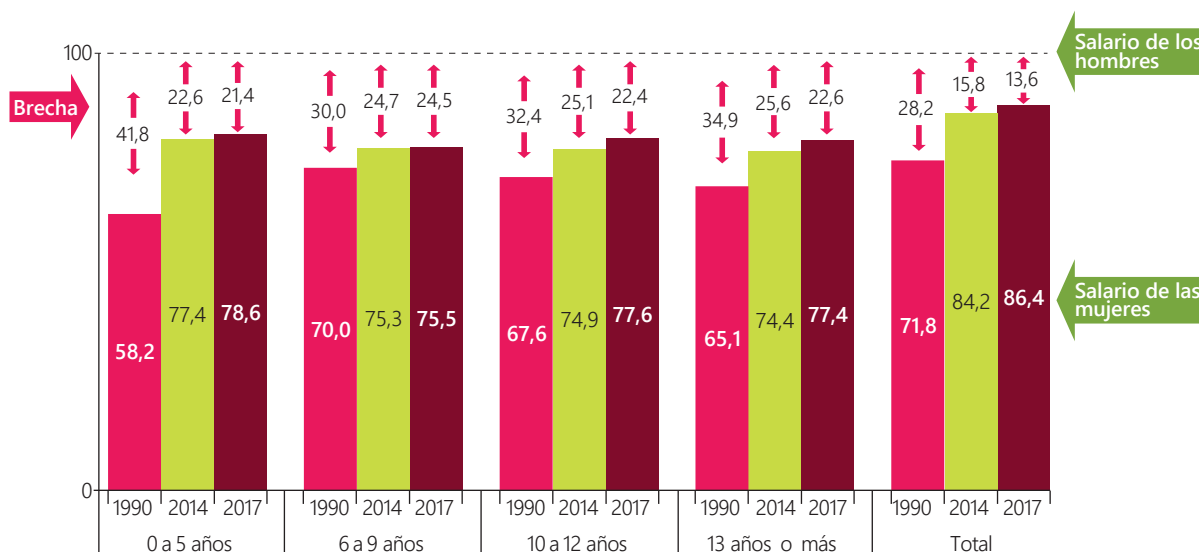
Junto con ello, más de una de cada diez mujeres (11,2%) trabaja en el empleo doméstico remunerado o en el servicio doméstico, o sea, en una forma de trabajo que tiene que ver no solamente con el cuidado de los hogares en términos de manutención y aseo, sino también en la estrategia que han adoptado algunos hogares en la región para paliar las demandas de una parte de los cuidados.

Las mujeres que se incorporan en el mercado laboral tienen sistemáticamente una brecha importante en términos salariales respecto de los hombres, lo que además se refuerza con el hecho de que a mayor nivel educativo esta brecha se acentúa más aún. Esto termina por provocar ciertos grados de desaliento y de retiro del mercado cuando las mujeres evalúan la rentabilidad del ejercicio de su trabajo en términos de remuneración (véase gráfico 74). Las mujeres con menores niveles de educación son las que tienen una menor brecha salarial con relación a los hombres, mientras que las más educadas son las que ganan menos respecto de sus colegas con el mismo nivel educativo. Por lo tanto, si bien la educación sigue siendo un factor de mejora en los ingresos, en el caso de la comparación entre hombres y mujeres, a las mujeres les "rinde" menos este recurso.

**Gráfico 74**

América Latina (promedio ponderado de 18 países): proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características, según años de escolaridad, alrededor de 1990 y 2014

(En porcentajes)



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

### 3. Tiempos y cuidados

Para analizar la dimensión del tiempo y su vínculo con la autonomía económica de las mujeres, las encuestas de uso de tiempo han sido una herramienta sumamente potente. Estas entregan información respecto a cómo distribuyen el tiempo hombres y mujeres y, en consecuencia, cuáles son las políticas públicas necesarias para hacer de esta distribución del tiempo una situación más equitativa y justa para todos. Ello permitiría que hombres y mujeres puedan acceder a oportunidades económicas fuera de los hogares en el caso que así lo desearan.

En las encuestas sobre el uso del tiempo se define como actividades productivas aquellas que tienen que ver con el trabajo y como actividades no productivas aquellas que tienen que ver con las actividades personales (véase el diagrama 17). Dentro de las productivas están aquellas destinadas al mercado de trabajo y las destinadas a la producción de bienes y servicios, que muchas veces se producen en el mercado por un valor monetario, pero que en el marco de los hogares son producidas principalmente por las mujeres sin una transacción monetaria y sin un contrato de empleo de por medio.

En el gráfico 75 se puede ver cómo, si bien el tiempo destinado al trabajo total es relativamente similar entre hombres y mujeres, la composición de ese tiempo es inversa. Mientras las mujeres destinan aproximadamente dos tercios del tiempo total de su trabajo a actividades no remuneradas, los hombres lo hacen en apenas un tercio o menos de su tiempo de trabajo total. Ello muestra que las cargas de trabajo total de hombres y mujeres son similares en la región, en torno a las 50 horas semanales; sin embargo, la composición de ese trabajo, en cuanto a trabajo remunerado y no remunerado, es inversa. Las mujeres tienen una desproporcionada carga del trabajo no remunerado.

**Diagrama 17**  
**Marco conceptual de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL): secciones y grandes divisiones**



Fuente: Clasificación de las Actividades del Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2015.

**Gráfico 75**  
**América Latina (15 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 15 años de edad y más, según sexo**

(En porcentajes)

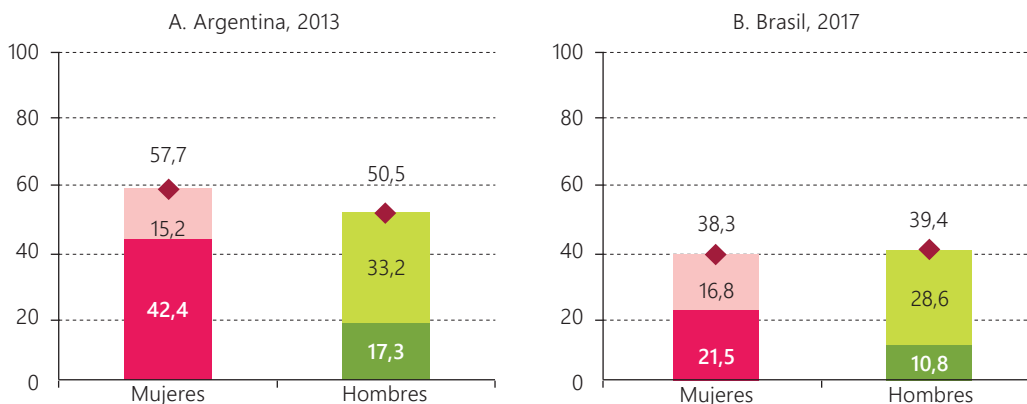




Gráfico 75 (continuación)

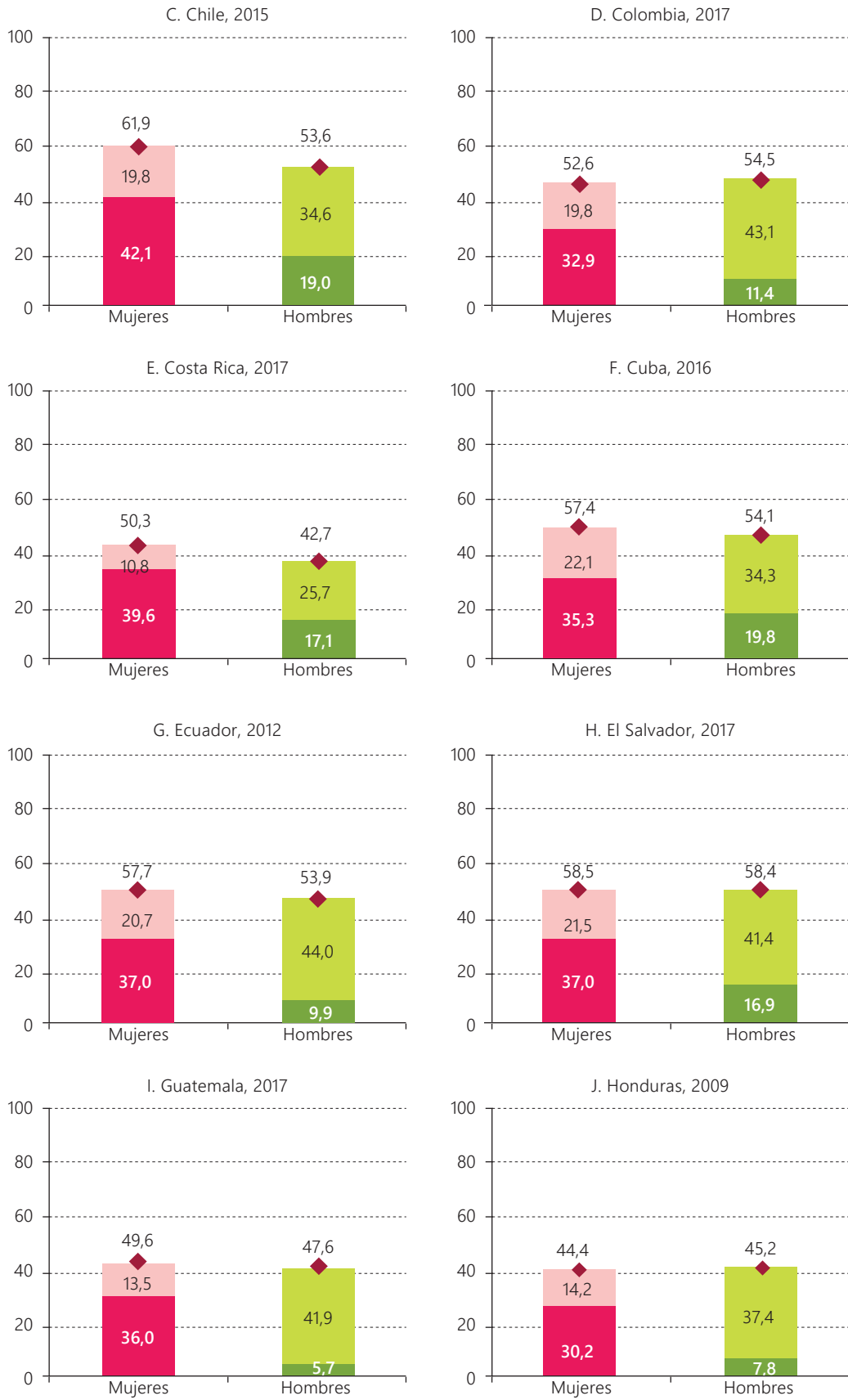
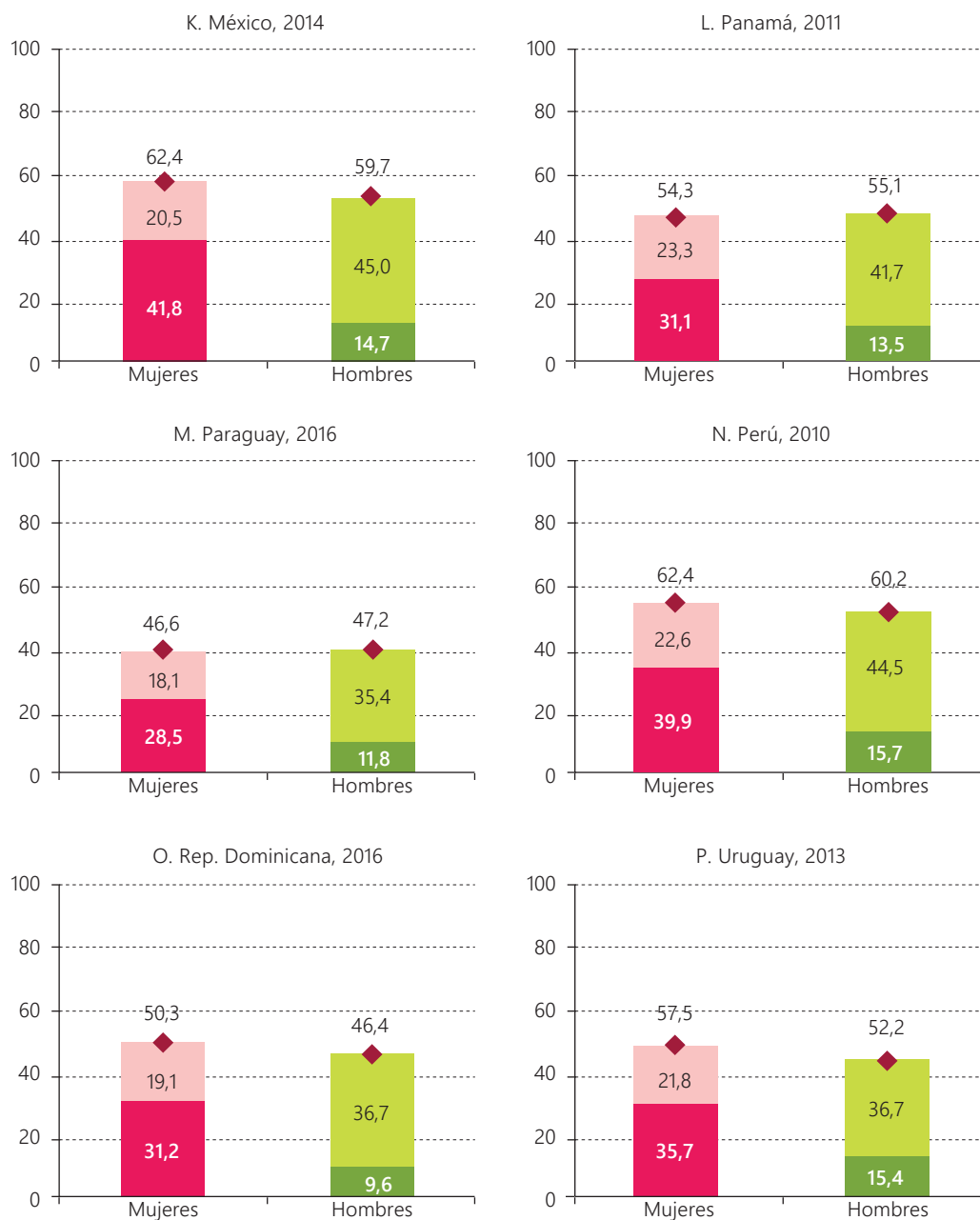


Gráfico 75 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

Existen dos ejemplos extremos en cuanto a las encuestas. Por una parte, México tiene una encuesta independiente, que se realiza cada cinco años, que toma aproximadamente una hora y media por miembro del hogar, mientras que, por otra parte, el Brasil tiene solamente dos preguntas respecto al trabajo no remunerado en su encuesta continua de hogares. A pesar de esa diferencia metodológica tan significativa, la tendencia entre México y el Brasil es exactamente la misma. Las mujeres trabajan dos tercios de su tiempo total de trabajo dentro del hogar de forma no remunerada, y los hombres un tercio o menos, dedicando los otros dos tercios de su tiempo al mercado laboral.

Además, el trabajo no remunerado está totalmente segmentado al interior de los estratos socioeconómicos. El gráfico 76 muestra la información según los quintiles de ingresos. Se puede observar que las mujeres del primer quintil de ingresos tienen una carga de trabajo no remunerado

que alcanza en algunos países las 50 horas semanales. Ello significa que una mujer del primer quintil de ingresos trabaja para su propio hogar limpiando, barriendo, cuidando niños y ancianos, más de lo que es una jornada laboral legal en el mercado. Claramente, es muy difícil que, considerando el promedio del tiempo destinado al trabajo no remunerado, esa mujer pueda insertarse en el mercado laboral. Tendría que hacerlo en un trabajo de tiempo parcial de 30 horas, pero en un trabajo de tiempo completo de 44 horas, teniendo ya 50 horas de trabajo no remunerado, no sería posible, lo que ilustra la problemática.

**Gráfico 76**  
**América Latina (12 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad y más según sexo y quintil de la distribución del ingreso de los hogares**  
*(En horas semanales)*

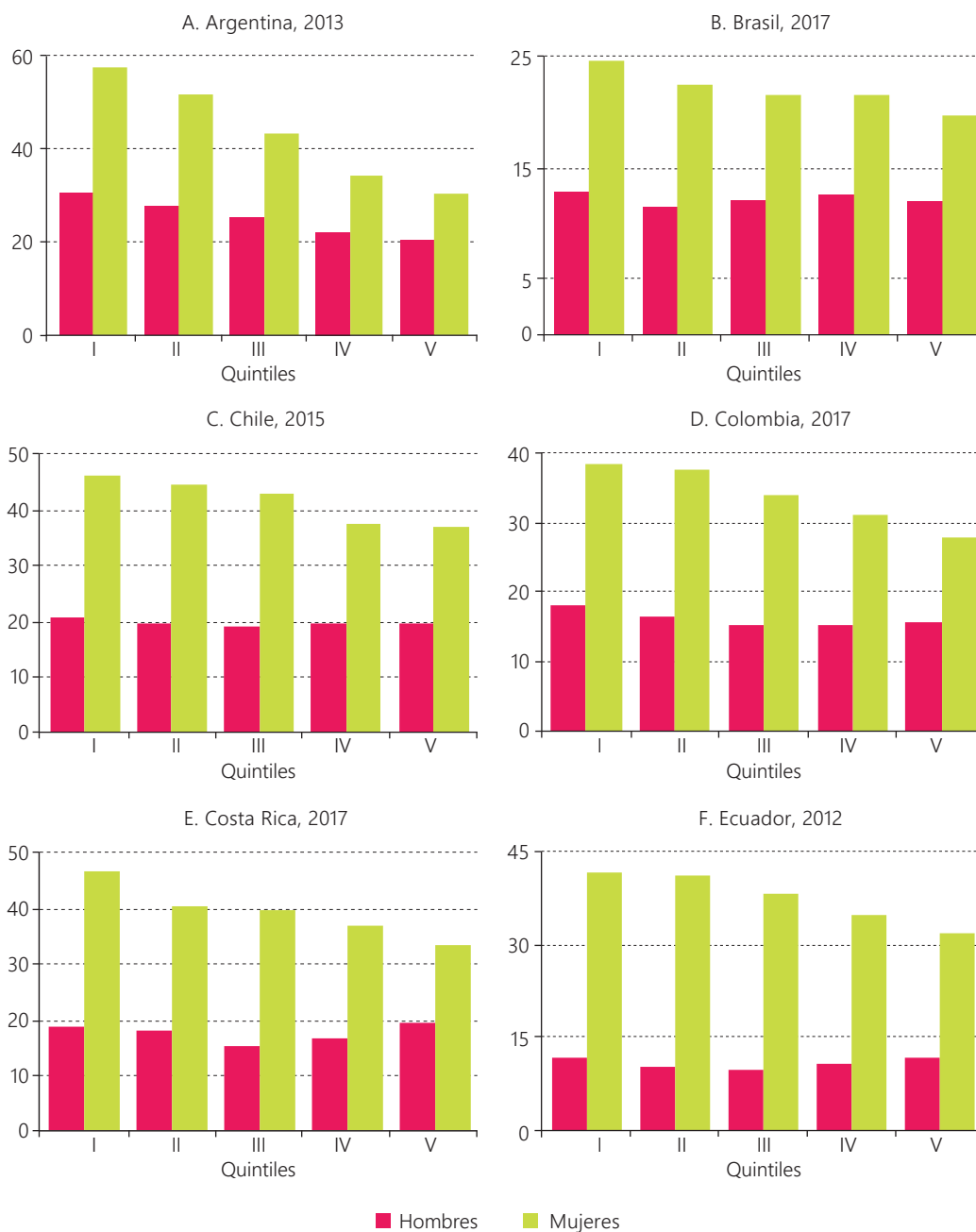
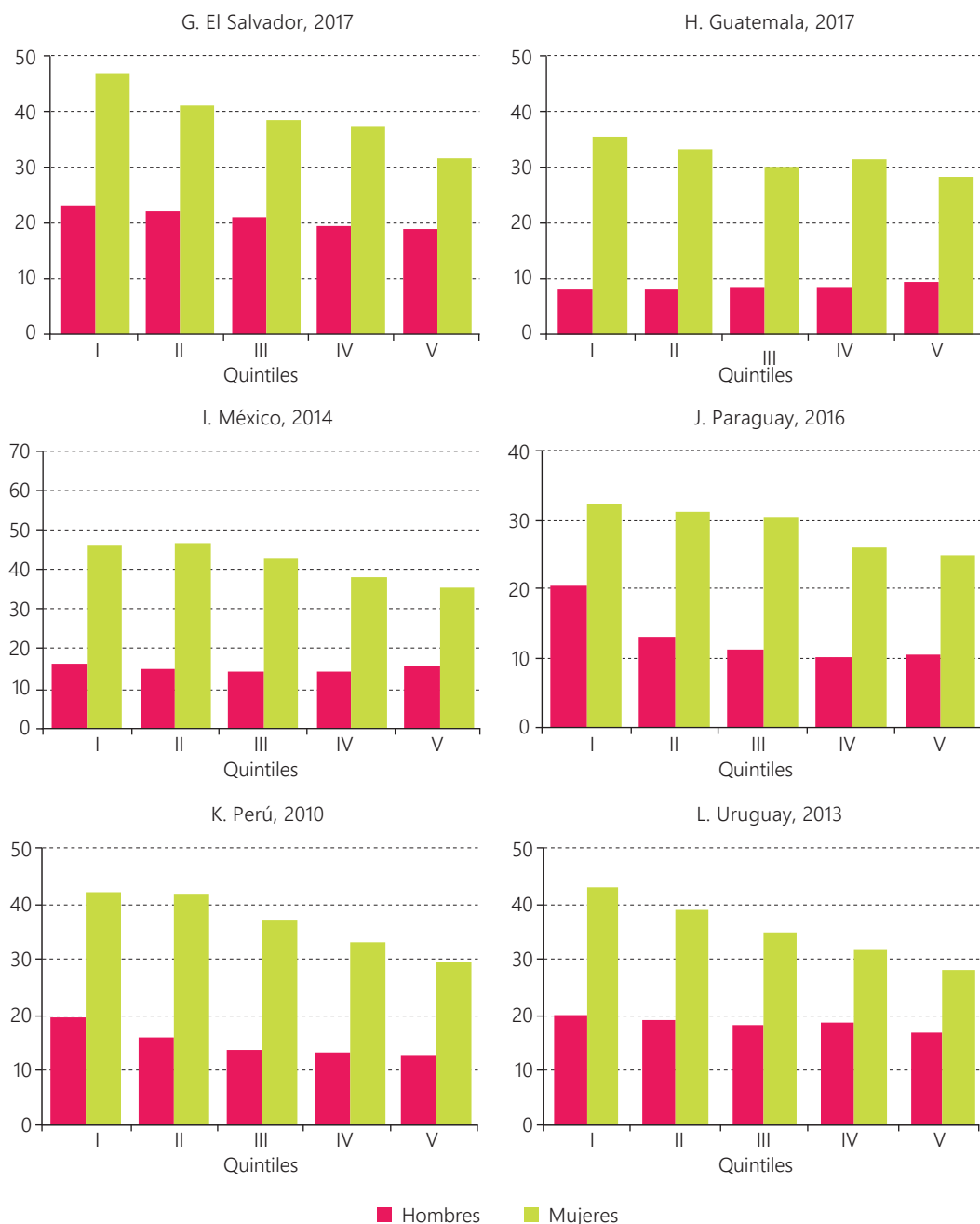


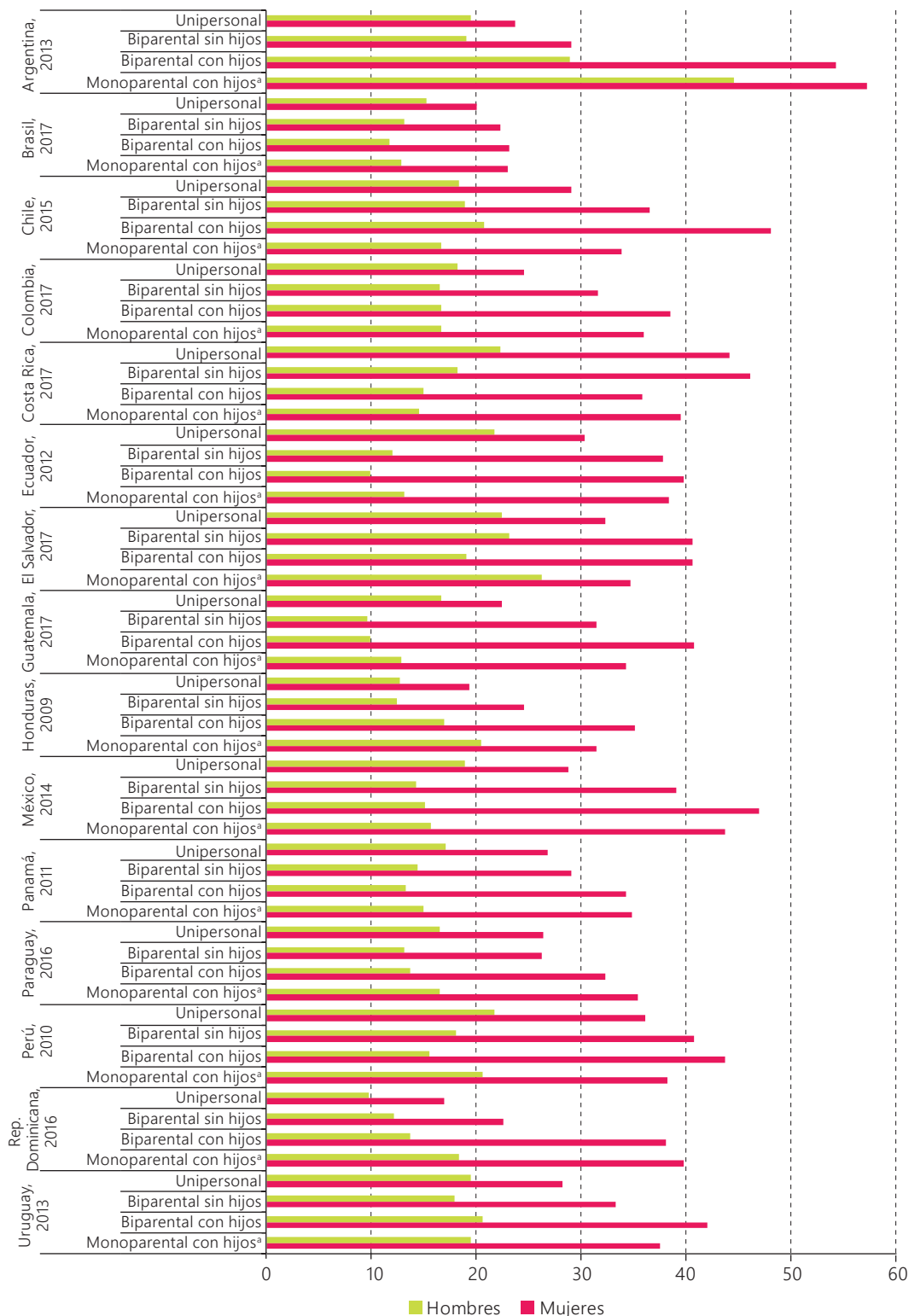
Gráfico 76 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo.

En el siguiente gráfico se observa que en todos los tipos de hogares las mujeres destinan más tiempo al trabajo no remunerado que los hombres. Sin embargo, en los hogares biparentales, donde se supone que hay dos adultos y que esta carga podría balancearse, las mujeres destinan aún más tiempo que en hogares monoparentales donde están ellas exclusivamente a cargo de sus hijos. En resumen, las mujeres viviendo con hijos, por supuesto, tienen una carga grande de trabajo no remunerado, pero las mujeres que viven con hijos y pareja/cónyuge, tienen una carga aún mayor.

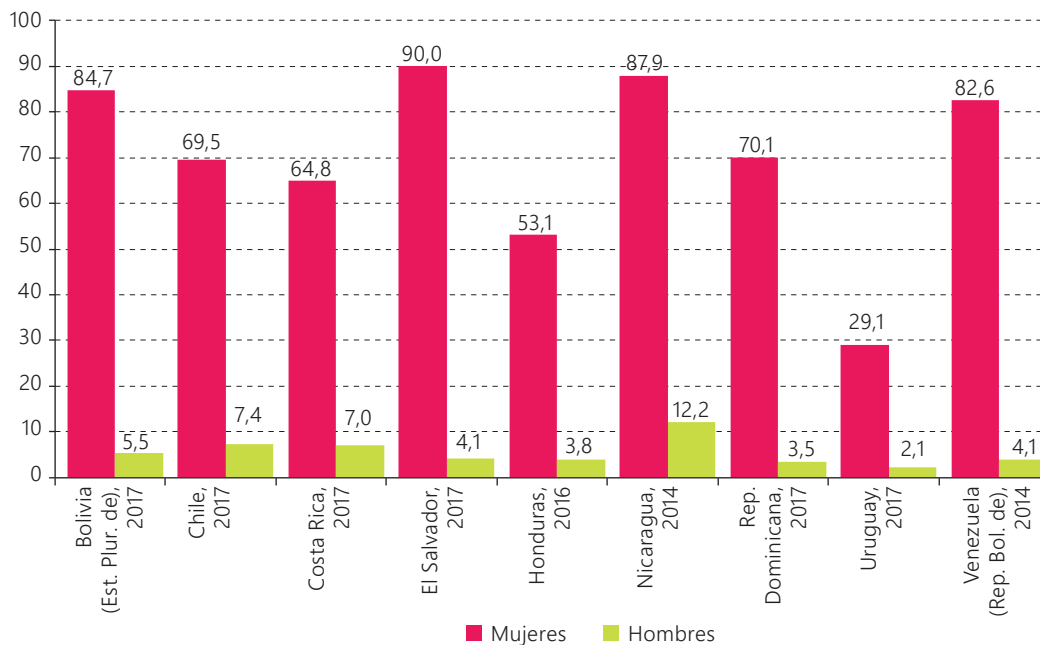
**Gráfico 77**  
**América Latina (15 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad y más según sexo y tipo de hogar**  
*(En horas semanales)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo.  
<sup>a</sup> Monoparental con hijos menores a 15 años.

¿Tiene esto que ver con el hecho de que las mujeres no estén en el mercado de trabajo? ¿Por qué las mujeres no están en el mercado laboral? Hay algunas encuestas de hogares en la región que realizan una importante pregunta respecto de las razones por las cuales las personas no están trabajando de forma remunerada. En el caso de El Salvador, el 66% de las mujeres que no trabajan de forma remunerada lo atribuyen a algún tipo de situación que tiene que ver con los cuidados o las responsabilidades familiares. En el gráfico 78 se homogeneizaron las categorías que tienen que ver con responsabilidades o razones familiares en encuestas de varios países, que van desde categorías que dicen, por ejemplo: "Mi marido no me lo permite" hasta "No tengo quién cuide a los niños o mis familiares dependientes".

**Gráfico 78**  
**América Latina (9 países): población de 15 años o más que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor del 2013**  
*(En porcentajes)*



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

Las cifras en el caso de los hombres que no pueden trabajar por razones vinculadas a responsabilidades familiares son sumamente bajas; en la gran mayoría de los países, no superan el 2%, mientras que, en el caso de las mujeres ello ronda el 30% o 40%.

Los hogares biparentales también deben ser considerados con alerta por la política pública. Las mujeres en hogares monoparentales distribuyen el trabajo no remunerado de una forma menos desigual que las mujeres de hogares biparentales, tal como se mostró anteriormente. En parte, ello es porque tienen que también salir a trabajar de forma remunerada, lo que conlleva a que los hijos varones y mujeres tengan que realizar, ambos, mayor cantidad de tareas domésticas. Esto también está relacionado con el modo en que se piensan los cambios culturales y las políticas de cuidado para mujeres que, efectivamente, por las composiciones familiares, también acarrearán una mayor carga de trabajo no remunerado, siendo aún más difícil la situación entre las mujeres pobres, por falta de ingresos, mayor cantidad de niños en los hogares, mayor prevalencia de personas con discapacidades o enfermedades crónicas, entre otras dimensiones que agudizan las desigualdades y profundizan específicamente las de género.

#### 4. Políticas públicas para el cuidado

¿Cómo mirar las políticas públicas de cuidado para la cohesión e inclusión plena de las mujeres en la economía y en la sociedad? Los cuidados implican esfuerzos físicos, mentales y emocionales. Es muy importante considerar esto al momento de hacer política pública al respecto, pues se trata de una característica particular a diferencia de otras políticas económicas como puede ser en la política cambiaria o en los acuerdos comerciales. Cuando se habla de políticas de cuidado, se trata de una política pública distinta puesto que no se pueden olvidar estos aspectos emocionales, físicos y mentales que acarrearán las tareas de cuidado.

En el caso de Chile en algunas municipalidades existen “políticas de respiro”. Estas políticas se basan en la noción de que cuidadores y cuidadoras necesitan, emocionalmente, algún tipo de respiro, tanto los remunerados como los no remunerados, dado que la tarea del cuidado es una tarea exigente, también desde el punto de vista emocional. Es una tarea ampliamente feminizada, ya sea paga o no paga, es parte de un mandato social que tiene una baja valoración social pero un alto esfuerzo emocional. En el caso del cuidado que se ejerce de forma remunerada, hay aún en la región muy malas condiciones laborales, como largas jornadas y falta de regulación además de bajas remuneraciones y casi nula valoración de los saberes específicos que implica el cuidar. Muchos de los países de la región todavía no ratificaron el convenio 189 de la OIT. Algunos ejemplos de política pública al respecto se presentan en el cuadro 26.

**Cuadro 26**  
**Ejemplos a nivel de las legislaciones nacionales**

El cuidado está presente en seis constituciones: maternidad (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, El Salvador y México), trabajadoras domésticas (Brasil) y reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado (Ecuador y República Bolivariana de Venezuela).
Todos los países (18) tienen licencias por maternidad (solo 9 países de 14 semanas o más), 15 por paternidad (de duración máxima de 15 días) y solo 4 parentales (Brasil, Chile, Cuba y Uruguay). Todos regulan seguridad social y tiempos de trabajo de trabajadoras domésticas remuneradas.
Existe legislación sobre centros de cuidado infantil y la mayoría sobre servicios de cuidado para adultos mayores, pero con desconexión a las cuidadoras. Legislación sobre el cuidado de personas con discapacidad o enfermas terminales es escasa.
En países donde se están consolidando sistemas o redes integradas de servicios de cuidado hay legislaciones que los institucionalizan: <i>Ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay (13 agosto 2015)</i> <i>La Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil (REDCUDI) en Costa Rica, por medio de la Ley 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014)</i>

Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones nacionales.

Por último, es muy importante avanzar en la profesionalización, capacitación y regulación de los servicios de cuidados. Con ello no se hace referencia solamente a los jardines infantiles, las mal llamadas “guarderías”, los hogares para ancianos, sino también al trabajo doméstico y de cuidados que se ejerce de forma remunerada. Este último incluye, y muchas veces invisibiliza, toda la diversidad de saberes que implica el trabajo de cuidado y se asume que por el hecho de que las trabajadoras usualmente son mujeres, van a saber alimentar, cuidar, medicar a un niño o a una persona adulta mayor o enferma. Se necesitan políticas que apunten a la profesionalización, certificación y valoración de lo que implica la *expertise* de los cuidados, que efectivamente apunten a una mejora, no solamente de quien recibe los cuidados, sino de quien trabaja en forma remunerada en el sector de los cuidados. A su vez, ello podría aliviar estas cargas desproporcionadas que tienen las mujeres cuando lo hacen de forma no remunerada.

Finalmente, se presenta un mapa de necesidades y de políticas de cuidados pendientes para la región en cuatro categorías. Se muestra la diversidad de políticas que efectivamente se pueden implementar para abordar el tema de los cuidados y se alcance así la plena participación e inclusión de las mujeres.

Para redistribuir, reconocer, remunerar y rejerarquizar las necesidades, los trabajos y los derechos asociados al cuidado se necesitan políticas integrales y articuladas en al menos cuatro ejes: políticas que den tiempo para cuidar, políticas que brinden recursos económicos a quienes cuidan, políticas que provean servicios a quienes necesitan cuidado y a quienes lo brindan y políticas que regulen y fiscalicen tanto los estándares de calidad de los servicios como las condiciones laborales y de profesionalización de las personas que ejercen la labor.

La población que requiere cuidados necesita de una oferta amplia, variada y de calidad en servicios y opciones de cuidados para que ello no recaiga en los hombros de las mujeres de las familias de forma exclusiva y para que las instancias de cuidado en la vida no sean etapas de empobrecimiento de la calidad de vida de quienes cuidan. Es clave expandir las opciones públicas de cuidado y/o garantizar el acceso a la oferta privada por medio de subsidios y transferencias monetarias a quienes lo necesiten o generar los servicios públicos con buenos niveles de calidad. La población que hoy en día está cuidando (en gran parte, mujeres) necesita políticas diferenciadas dependiendo de si lleva adelante el cuidado de la propia familia en forma no remunerada o si está realizando trabajo de cuidado en otros hogares de forma remunerada. En el primer caso se necesita adaptar los sistemas de seguridad social (licencias, reconocimiento previsional) para que estos reconozcan el tiempo de cuidado a la familia como un trabajo, una necesidad y un derecho que puede llegar (o debería poder llegar) a llevar adelante cualquier miembro de la familia. En el segundo caso, las trabajadoras domésticas remuneradas y las cuidadoras necesitan formalización, capacitación y mejores condiciones laborales en general con mejores coberturas de protección social y reconocimiento y valorización del sector en el que están insertas.

## Bibliografía

- CEPAL (2019), «CEPALSTAT», *CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*, [en línea] <<https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>> [fecha de consulta: 8 de noviembre de 2019].
- \_\_\_\_\_(2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, CEPAL, marzo.
- \_\_\_\_\_(2016), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)*, Ciudad de México, CEPAL, mayo.



## E. Juventudes, identidades y discriminación

*Ernesto Espíndola*<sup>86</sup>

El análisis que se realizará en esta ocasión se basa en encuestas de opinión, entre ellas, la Encuesta Mundial de Valores, Latinobarómetro, Encuesta de Juventud, Encuesta de Discriminación y Encuesta de Participación. Es muy importante hacer esta mención dado que, al trabajar con este tipo de encuestas, los datos no siempre acompañan la evidencia que uno quisiera mostrar o las tendencias no necesariamente son homogéneas entre países o entre distintos grupos, como uno quisiera ilustrar. En este sentido, el dato no siempre va a acompañar todas las afirmaciones. Esta presentación también abordará dimensiones tales como identidades, subjetividades, sentido de pertenencia y discriminaciones. Se trata de un análisis generado a partir de la combinación de diferentes investigaciones que se trabajaron en conjunto para la Fundación Santa María, entre el año 2017 y 2018, y el acervo de conocimiento en juventud generado en la CEPAL, dadas múltiples alianzas con UNFPA, OIJ y otros organismos.

En primer lugar, se plantea la pregunta acerca de cuál es la identidad juvenil en la actualidad. Se tienen estereotipos y, generalmente, las reflexiones parten de ellos, como por ejemplo, al hablar de *millennials*. Surgen varios tipos de conceptos dependiendo del país, de la tradición o del análisis. Se habla de, por ejemplo, las identidades digitales, la identidad online o la identidad móvil, asociada no sólo a la conectividad, sino que también al uso de los aparatos móviles, como el *smartphone*. También se habla de la "googleización" de la memoria entre estos jóvenes que refiere también al tema del *multitasking* como fragmentación de la atención. Hoy en día, un joven no necesita aprenderse fechas ni nombres y se suspende historia como materia obligatoria porque puede buscarse su contenido en Google. Lo importante es conocer el método y el método es buscar, buscar en una plataforma en específico naturalmente, no saber.

En esta temática, también se habla de la era del hiperindividuo, que abarca también a los adultos y no solo a los jóvenes. Este estereotipo está conectado con la lógica del *multitasking*, en el sentido de la capacidad o incapacidad de prestar atención profunda a un tema, sino que prestar múltiples atenciones a múltiples temas. Esto es lo que el filósofo coreano, Byung-Chul Han, ha llamado la sociedad del cansancio que es lo que está en la base de la sociedad del rendimiento y de la frustración y, por ende, de la depresión (Han, 2017).

En este ámbito, los más adultos se llaman a sí mismos como los inmigrantes digitales frente a los nativos digitales, que serían los más jóvenes. En otros términos, se habla de la Generación X versus la Generación Y, también conocidos como *millennials*, a los que les siguen los *centennials*, que son los niños, niñas y preadolescentes que están entrando a la adolescencia en este momento y que son aún más nativos digitales que la generación anterior.

Asociado a eso está la Generación We, que se relaciona con el 'Yes, we can' de Estados Unidos (Reig y Vilches, 2013). Bajo este estereotipo, se ubicaría un nuevo grupo de jóvenes con conciencia solidaria, cuyos valores irían más allá de lo material, basados en la sociabilidad

<sup>86</sup> División de Desarrollo Social, CEPAL.

humana y en el sentido de justicia, lo que los haría más conscientes de las desigualdades que imperan en la sociedad. Esto se traduce en niveles récord de voluntariado, mayor tolerancia hacia personas de distinta etnia, sexo u orientación sexual y un mayor grado de responsabilidad personal reflejada en distintos ámbitos, por ejemplo respecto al embarazo adolescente y a la paternidad responsables.

Otro elemento del estereotipo de los jóvenes es que son 'glocalizados'. La 'glocalización' es un nuevo concepto que mezcla lo local con lo global (García-Canclini, 2004). Lo que se plantea es que los jóvenes de antes eran locales o se informaban de la realidad nacional, su principal preocupación, a partir de los medios escritos y, eventualmente, la televisión. En cambio, los jóvenes 'glocalizados' están informados de la realidad —y posrealidad— internacional; es decir, están informados —o desinformados—, con conocimiento de los códigos culturales de otros países, de otras regiones y de otros mundos, por ejemplo, códigos culturales chinos, japoneses e iraníes. Existen páginas web donde se puede acceder, por ejemplo, a toda la televisión iraní en español. Esa lógica de atención a fenómenos globales y actuaciones locales se traduciría en conductas particulares como la lucha por el medio ambiente o por las pequeñas injusticias cotidianas y locales, basadas en la realidad o la hiperrealidad que capturan los jóvenes a nivel global.

En ese sentido, de acuerdo con el estereotipo de juventud y desde una sociedad de la información, se habla de la brecha digital de acceso a la información y a las fuentes digitales (OCDE, 2010) y, desde mediados de los 2000, de la segunda brecha digital, que hace referencia al uso de la tecnología, a la menor capacidad que tienen los adultos de hacer un verdadero aprovechamiento de las herramientas digitales en comparación con los jóvenes (OCDE, 2010). En otras palabras, la segunda brecha digital revela que los jóvenes son más hábiles digitalmente que los adultos. Ello se relaciona con el concepto de *googleización* de la memoria, mencionado anteriormente, en la medida en que apunta a la falta de capacidad de concentrarse y profundizar en solo algunos temas, y no estar haciendo múltiples cosas a la vez.

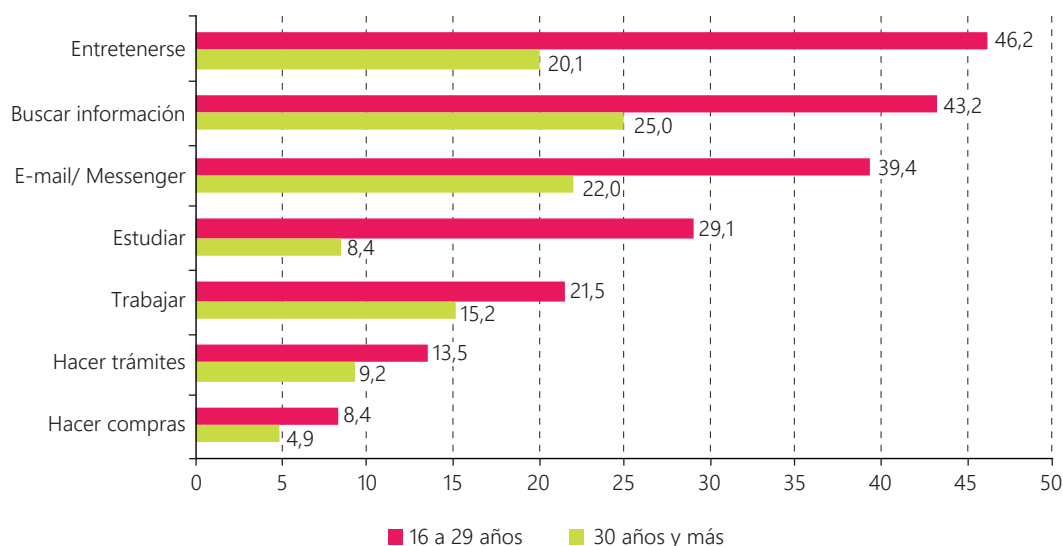
Por otro lado, el estereotipo también considera que existe una tensión originaria respecto de la incorporación y diferenciación de los jóvenes en la sociedad (CEPAL, 2008). Los jóvenes buscan integrarse y, a la vez, diferenciarse, construir su propia identidad. Esta tensión entre diferenciación e incorporación interactúa con las dificultades respecto de los códigos que hacen la diferenciación y los códigos que actúan como elementos de exclusión de parte del mundo adulto.

## 1. ¿Juventud o juventudes?

El gráfico 79 muestra que los jóvenes saben y aprovechan más los medios digitales que los adultos. El principal uso que les dan es para entretenerse, luego para buscar información y después para el uso de los correos electrónicos, de comunicación, estudiar, trabajar, hacer trámites y hacer compras. Esta estadística no entrega información respecto del grado de aprovechamiento de los instrumentos o el grado de integración que puedan tener los jóvenes de estos instrumentos, en comparación con los adultos. No obstante, el gráfico 80 muestra que, en realidad, a pesar de ser todos de la misma época, no todos los jóvenes cumplen con el estereotipo de la Generación We o de los *millennials* en el sentido digital. Existe una proporción importante de jóvenes que usan muy poco los medios digitales o francamente no los utilizan. En este caso, ello se relaciona con el nivel socioeconómico, medido en función del nivel educativo de los padres. En consecuencia, surgen las siguientes preguntas: ¿hay una sola identidad digital en este caso? Más allá de eso, ¿hay una sola juventud o hay más de una juventud?

**Gráfico 79**  
**América Latina (17 países<sup>a</sup>): actividades que realizan en Internet,**  
**jóvenes de 16 a 29 años y adultos, 2015**

(En porcentajes)

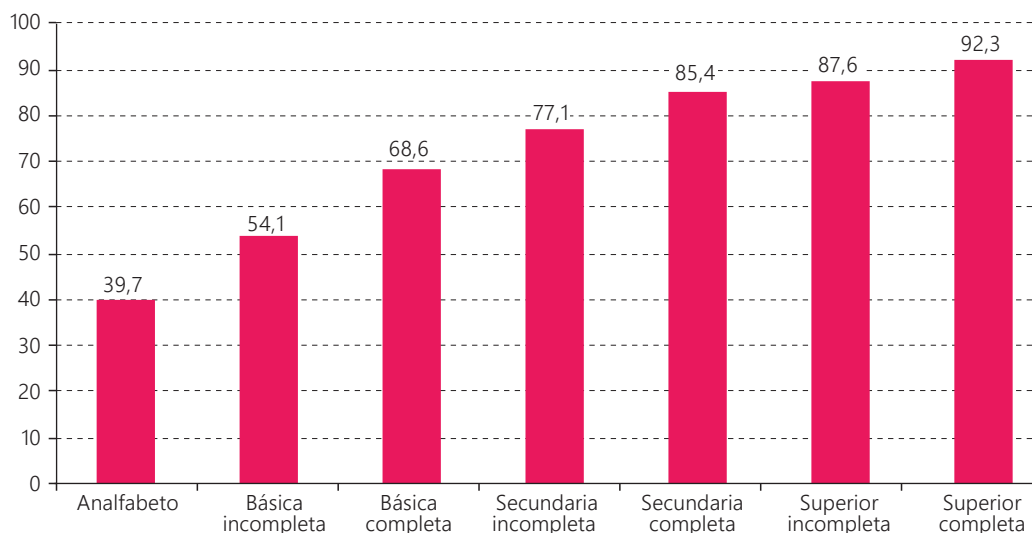


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro de 2015.

<sup>a</sup> Incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (Rep. Bol. de).

**Gráfico 80**  
**América Latina (18 países<sup>a</sup>): uso de Internet en jóvenes de 16 a 29 años,**  
**según nivel educacional de los padres, 2015<sup>b</sup>**

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro de 2015.

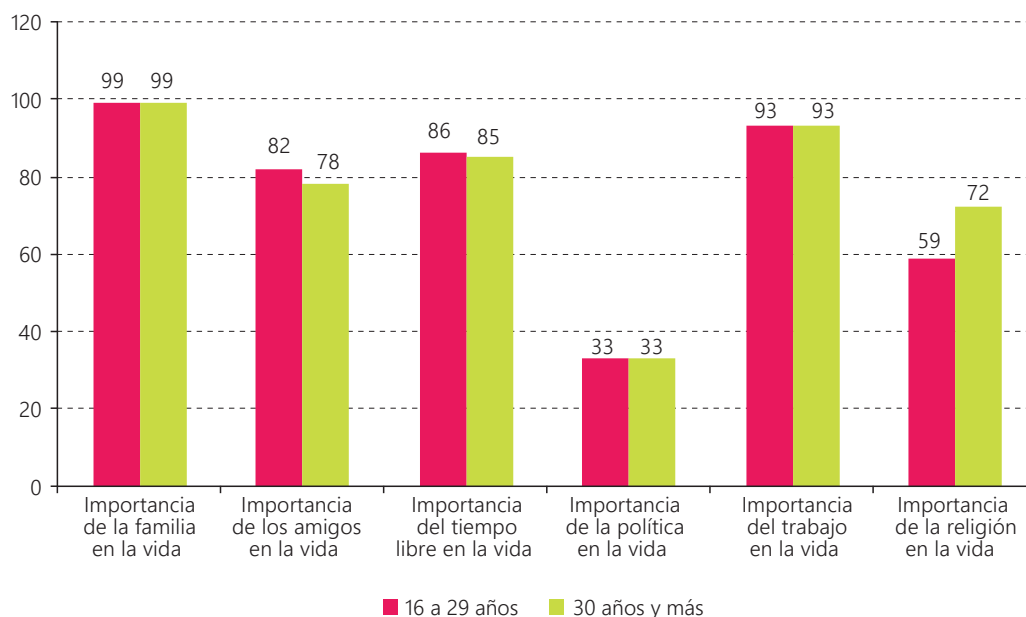
<sup>a</sup> Incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

<sup>b</sup> La pregunta que se realiza en la encuesta refiere tanto al uso de Internet como al correo electrónico en el mismo enunciado.

Desde el prejuicio de la visión adultocentrista, en que, por un lado, están los adultos y, por el otro, la juventud, se plantea la juventud como una sola, con características buenas o malas, pero siempre con un predominio: los jóvenes tienden a ser buenos, tienden a ser revolucionarios, a promover el cambio, son los que traen la modernidad, la posmodernidad o lo nuevo. Sin embargo, resulta que estas idealizaciones, negativas o positivas, siguen siendo singularizadoras, en la medida que se habla de 'la juventud' protagonista del cambio, 'la juventud' violenta, 'la juventud' drogadicta o 'la juventud' innovadora, cuando en realidad, no hay una juventud, sino múltiples juventudes. Desde la investigación, se trató de encontrar ese *éthos* juvenil, esa única o gran característica que aglutina a todos los jóvenes más allá de la edad (Ibase y Pólis, 2010). Sin embargo, lo que se observó es que no hay una sola identidad, sino más bien matices en las identidades similares, ya sea en la Generación We o entre los jóvenes que no pertenecen a esa generación. Hay muchos jóvenes que, por sus características, sus localizaciones, su nivel de estudio, su nivel socioeconómico, sus intereses o sus procesos de socialización, construyen subjetividades diferentes y dan origen a múltiples identidades.

Los jóvenes construyen sus identidades también en función de grupos de referencia y grupos de pertenencia. Los principales referentes identitarios que fueron clave en el pasado para la construcción de identidades y la formación de los sentidos de pertenencia, a saber, la familia, el trabajo y la escuela (Saraví, 2015), como también la nación, la política o la religión (Sunkel, 2008), ya no son los referentes más relevantes en las juventudes de hoy en día. Ello no significa que no haya jóvenes que utilicen estos referentes para construir su propia identidad y su sentido de pertenencia, sino más bien que esa tendencia es menos predominante que en las generaciones anteriores.

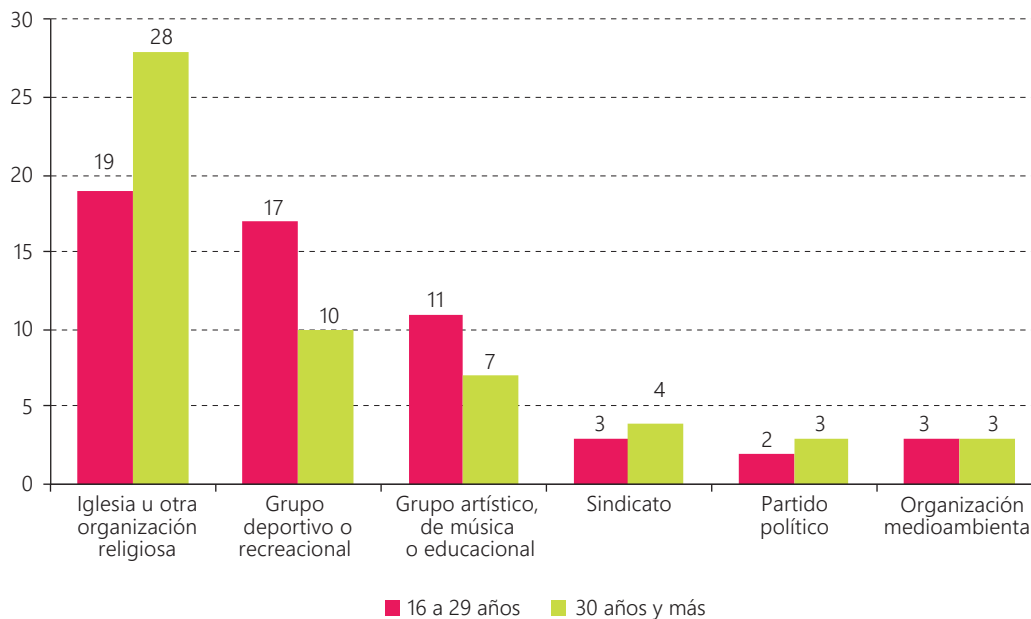
**Gráfico 81**  
Iberoamérica (9 países<sup>a</sup>): importancia de la familia, los amigos, el tiempo libre, la política, el trabajo y la religión en la vida de los jóvenes de 16 a 29 años y adultos  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las tabulaciones especiales de la Encuesta Mundial de Valores (Wave 6) 2010-2014.

<sup>a</sup> Promedios simples. Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Perú y Uruguay.

**Gráfico 82**  
**Iberoamérica (9 países<sup>a</sup>): participación en diferentes grupos**  
**por parte de jóvenes de 16 a 29 años y adultos**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las tabulaciones especiales de la Encuesta Mundial de Valores (Wave 6) 2010-2014.

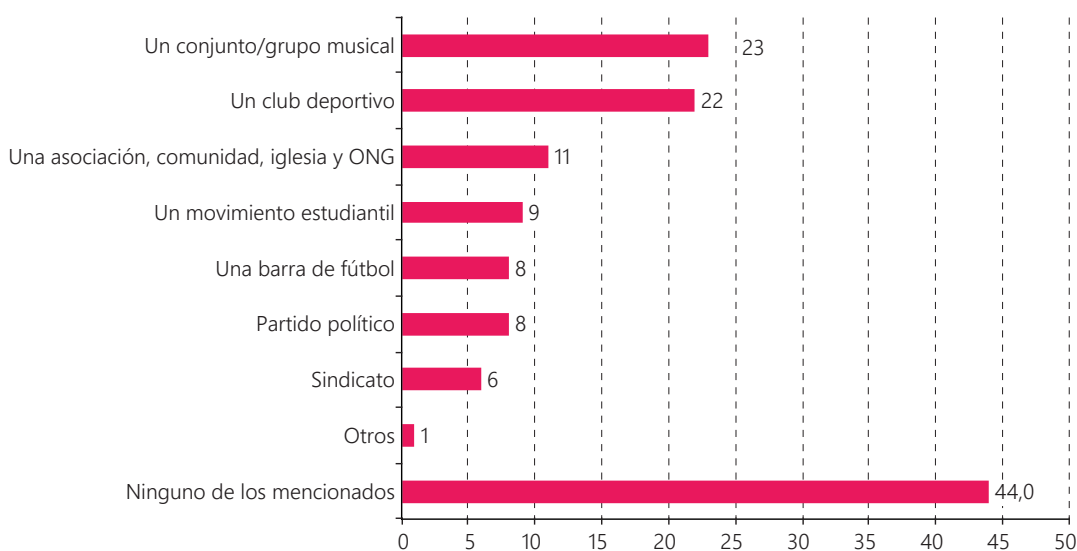
<sup>a</sup> Promedios simples. Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Perú y Uruguay.

Los gráficos 81 y 82 muestran las diferencias que se producen en la identificación con la iglesia, sea el tipo de iglesia que sea, la familia, el trabajo y, por el otro lado, la identificación con la política, el interés con la política y otros aspectos importantes, como el uso del tiempo libre. Lo que los datos muestran es que la identificación y el reconocimiento de la importancia, sobre todo del trabajo, la escuela y la política, son bastante menores entre los jóvenes. Sin embargo, la mayoría de las barras son bastante similares entre adultos y jóvenes, lo que devela una desafección con estas instituciones tradicionales que se expresan en mayor medida entre los jóvenes, pero están presente, en general, en todas las sociedades (Saraví, 2009).

En ese sentido, hay muchos jóvenes que buscan otros grupos de referencia entre los cuales destacan, como concepto al menos, las tribus urbanas, definidas como nuevos grupos juveniles que se reúnen alrededor del nomadismo y de un sentido de pertenencia (Maffesoli, 2004a, 2004b). Son comunidades aglutinadas en torno a aspectos emocionales, gustos, sentimientos y percepciones. No son definiciones racionales, no se trata de jóvenes que se reúnen en movimientos políticos, en torno a reivindicaciones sociales, globales o nacionales o a luchas sindicales o territoriales. Se trata de jóvenes que se aglutinan en torno a otro tipo de organizaciones o comunidades diferentes a las tradicionales. Son un sinfín de agrupaciones juveniles, como las pandillas, los hip-hoperos, graffiteros, góticos, emos, barras bravas o agrupaciones de jóvenes y adolescentes que se visten de modo similar y siguen ciertos hábitos comunes.

El gráfico 83 presenta solamente cifras para el Uruguay. Se observa que los mayores tipos de organizaciones que tienden a representar a los jóvenes son 'ninguno de los mencionados'. No obstante, entre las categorías que sí se pusieron en la encuesta, las principales organizaciones que representan referentes para los jóvenes son primero grupos musicales, luego los clubes deportivos y, en tercer lugar, las asociaciones, comunidades, iglesias y ONG. Al desagregar los grupos musicales, para los jóvenes que eligieron esta categoría como principal referente, se obtuvo que no existe una categoría única, es decir, ninguna aglutina más de un 2 a 4% de los jóvenes que se sienten representados por grupos musicales. Ello indica que no se trata de un estilo de música y tampoco de un grupo, sino más bien que es la música en general, con sus múltiples estilos, con lo que se identifican los jóvenes. Por lo tanto, son jóvenes que forman sus identidades muy fragmentadas.

**Gráfico 83**  
Uruguay: grupos de jóvenes de 16 a 29 años declaran que representan mejor su forma de pensar  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2013, Uruguay.

## 2. Discriminación sufrida por los jóvenes, actitudes discriminatorias y la violencia entre jóvenes como un conflicto por la identidad

Para construir su identidad, el joven parte de dos grandes elementos: los procesos de socialización y los procesos de subjetivación, usualmente colectiva en conjunto con otros jóvenes que van construyendo su propia definición de quiénes son, cuáles son los valores y los objetivos personales, entre otros aspectos. Con eso se generan sentidos de pertenencia, donde se generan los problemas de discriminación, comprendida como toda distinción y/o exclusión que priva a las personas de gozar de sus derechos por su color, religión, género, raza u otras características. También puede ser comprendida como un fenómeno de relaciones intergrupales, es decir, una construcción social entre grupos discriminantes y discriminados (INJUV, 2010). Para sentirse perteneciente a un grupo, uno tiene que sentirse no perteneciente a otro grupo, lo que es la base de la discriminación. De este modo, los jóvenes se identifican a sí mismos como pertenecientes a un grupo, con una identidad, y rechazando u oponiéndose, ya sea ligera o fuertemente, a otros grupos y tipos, de identidades.

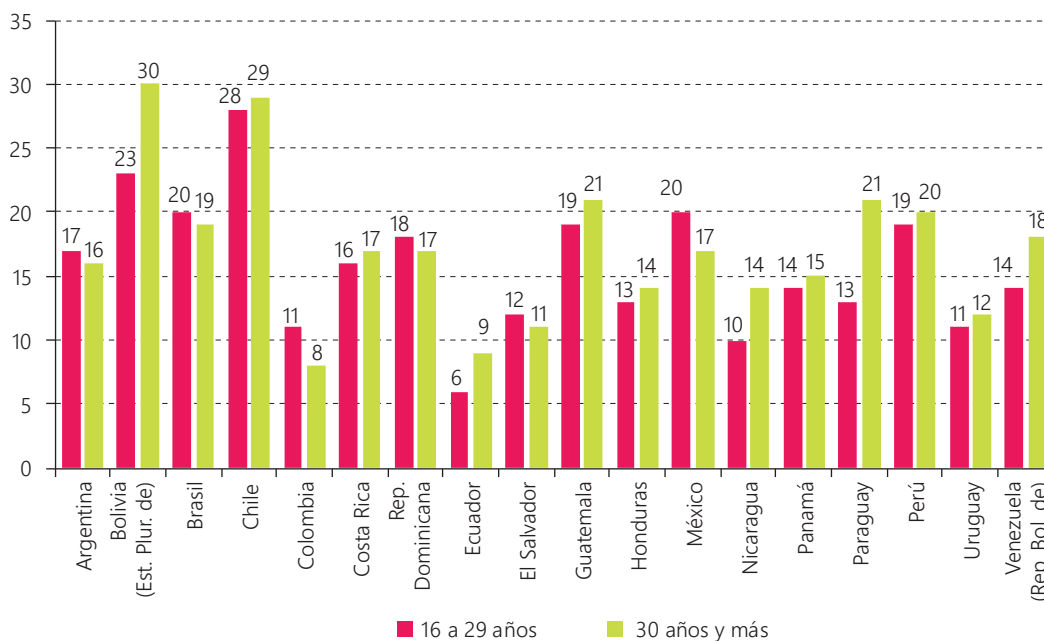
En el caso de los jóvenes, la paradoja está en que cuando sufren discriminación, esto les hace sentir una inhibición de su construcción de identidad y de sus sentidos de pertenencia, en otras palabras, se los debilita y se los hace esconder. Por el contrario, cuando los jóvenes ejercen discriminación, ello fortalece sus sentidos de pertenencia y sus procesos de creación de identidad.

Entonces, la paradoja es que la discriminación ejercida hacia el joven afecta su proceso de construcción de identidad, pero cuando es el joven quien ejerce la discriminación sus procesos de construcción de identidad son reforzados.

Entre los escenarios de discriminación que han destacado algunos autores, García-Canclini (2004) menciona que la discriminación es principalmente fruto de diferencias en la medida en que existe la percepción de un 'nosotros' que se construye como homogéneo frente a 'otros'. A los 'otros' se les puede negar o aceptar, pero se superpone a un elemento de base de la discriminación, no sólo las diferencias, sino que las desigualdades. Cuando el 'nosotros' no sólo es diferente al 'otro', sino que, además, hay una base de desigualdad en que 'nosotros' estamos en una situación de ventaja o de desventaja, nuestras reacciones son de discriminación al 'otro'.

Se plantea un escenario adicional de discriminación en el marco de la sociedad de la información que es la desconexión o la brecha digital, que hace referencia a la desconexión, relacionada con la conectividad tecnológica y el acceso, o no, a las posibilidades que ofrece la industria cultural digital (García-Canclini, 2004). Generalmente, se asocia que ser joven es un elemento de discriminación; se asume que la sociedad discrimina a los jóvenes sólo por el hecho de ser jóvenes. Las categorías sociales juveniles son la categoría violenta, la categoría delincuente, la categoría drogadicta o que consume drogas y, por lo tanto, incluso en algunas sociedades, son los enemigos internos. Un ejemplo de ello es el caso de las maras en El Salvador y las leyes de mano dura que, finalmente, hicieron que se aglutinaran, ya que los jóvenes con tatuajes fueron estigmatizados como delincuentes. Sin embargo, en el gráfico 84 se observa que prácticamente no hay diferencia entre jóvenes y adultos en sentirse perteneciente a grupos discriminados.

**Gráfico 84**  
América Latina (18 países<sup>a</sup>): jóvenes de 16 a 29 años y adultos que declaran sentirse parte de un grupo discriminado<sup>b</sup>  
(En porcentajes)



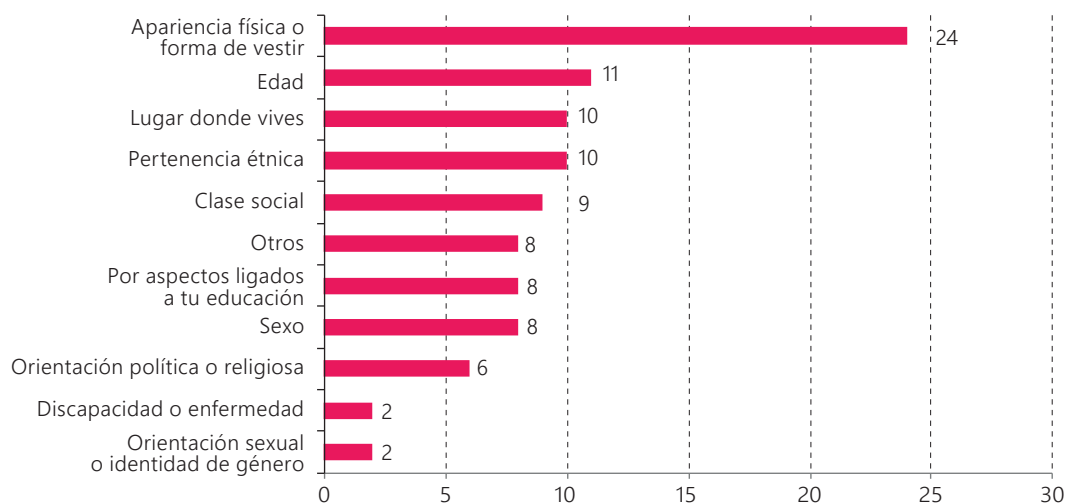
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulados especiales de la encuesta Latinobarómetro 2015.

<sup>a</sup> Promedios simples. Incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (Rep. Bol. de).

<sup>b</sup> La pregunta que se realiza refiere a si el sujeto se describiría como parte de un grupo discriminado en su país o no.

Se podría pensar que los jóvenes se sienten discriminados por ser jóvenes, sin embargo, los datos no muestran eso (véase el gráfico 85). Apenas un 11% de los jóvenes se sienten discriminados por el hecho de ser joven, porcentaje similar a otras categorías como pertenencia étnica, lugar en que residen, clase social o sexo. Si bien el efecto discriminador de esas categorías en sí es bajo, muchas de esas categorías están correlacionadas con características como la apariencia física o la forma de vestir, que tendrían un efecto discriminador más alto. Los jóvenes reportan que su apariencia física o la forma en que se visten genera discriminación. En este sentido, se podría decir que la discriminación no es por ser mujer, sino por verse como mujer; no es por ser indígena, sino por parecer indígena; no es por ser joven, sino por parecer joven. En otras palabras, es por usar el pelo largo, por andar con la camisa afuera del pantalón, por usar un aro de extensión o por ponerse algún aro en la ceja. Es la asociación entre juventud y otras características, que también se da respecto a la pertenencia étnica, la clase social y el sexo. Las mujeres, las personas de origen indígena y las personas de clase social baja se sienten más discriminadas.

**Gráfico 85**  
**Iberoamérica (6 países): motivos por los cuales los jóvenes de 16 a 29 años**  
**declaran haberse sentido discriminados en alguna ocasión**  
*(En porcentajes)*



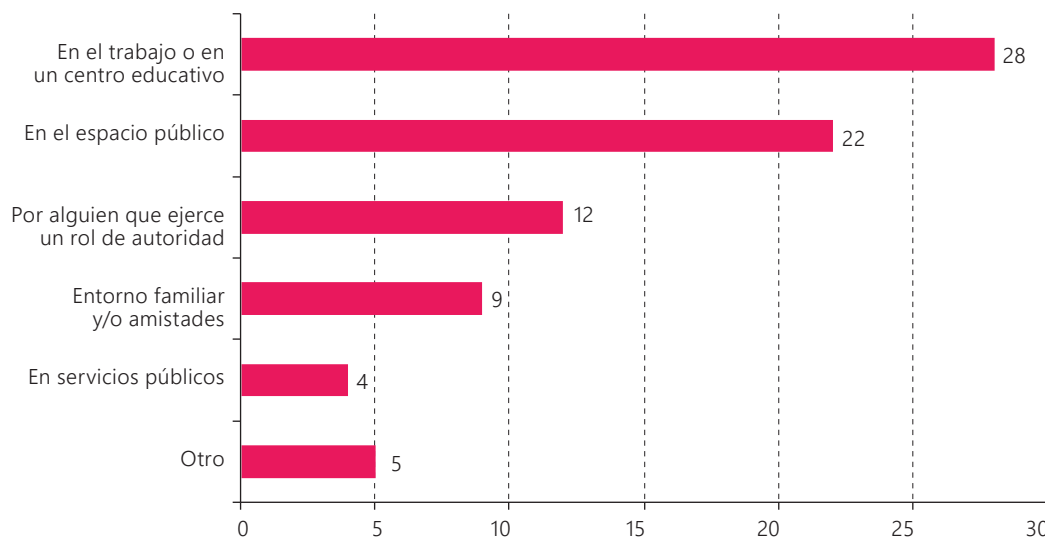
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulados especiales de la Encuesta sobre la percepción de la discriminación (II), España (2016); la Octava Encuesta Nacional de Juventud, Chile (2015); la Primera Encuesta Nacional de Juventud (ENJU), Guatemala (2011); la Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana (ENAJUV), Perú (2011); la Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud (ENAJ), Uruguay (2013); y la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2017).

Nota: Para mayor información consultar las publicaciones antes mencionadas.

Al preguntarles sobre el lugar en el cual se sienten discriminados, se observa que ello se da principalmente en aquellos espacios que eran los referentes tradicionales de construcción de la identidad (véase el gráfico 86). El lugar donde más se sienten discriminados los jóvenes es en la escuela, en el lugar de estudios o en el trabajo; infelizmente, estas categorías no se pudieron dividir en el análisis. En segundo lugar, se menciona la vía pública, que es precisamente donde las personas son vistas. La discriminación actúa cuando lo único que se conoce del otro o lo que principalmente se conoce del otro es su aspecto físico, es decir, las características que se ven, pues es más difícil discriminar cuando uno conoce a la persona.



**Gráfico 86**  
**Iberoamérica (5 países): ámbitos en los cuales los jóvenes de 16 a 29 años**  
**declaran que se han sentido discriminados**  
*(En porcentajes)*



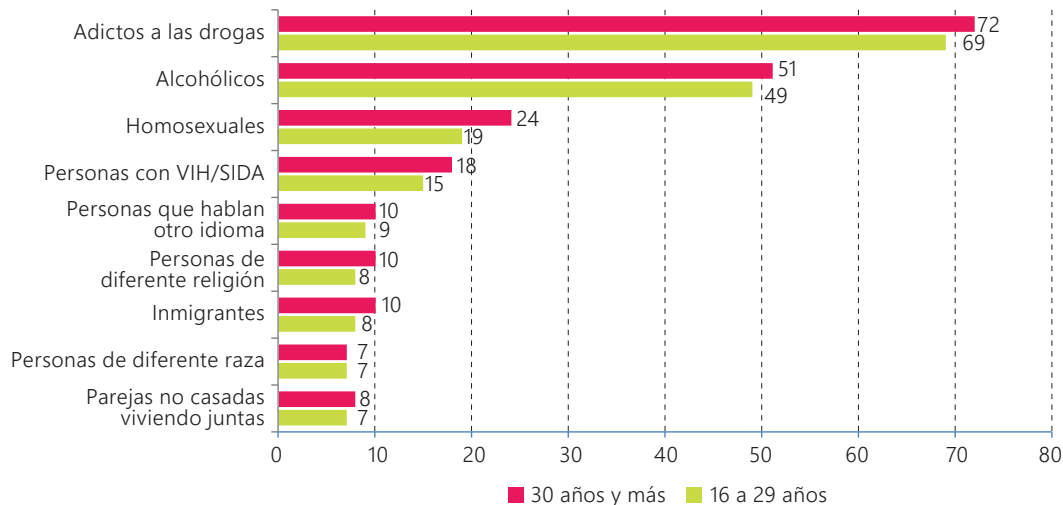
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulados especiales de la Encuesta sobre la percepción de la discriminación (II), España (2016); la Octava Encuesta Nacional de Juventud, Chile (2015); la Primera Encuesta Nacional de Juventud (ENJU), Guatemala (2011); la Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana (ENAJUV), Perú (2011); la Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud (ENAJ), Uruguay (2013); y la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2017).

Nota: Para mayor información consultar las publicaciones antes mencionadas.

Finalmente, se podría esperar que si los jóvenes se sienten discriminados, entonces serían menos discriminadores. Al observar los datos del gráfico 87, se puede ver que, a pesar de ser levemente menos discriminadores que los adultos, también discriminan. Si bien las dos primeras categorías son muy negativas y no necesariamente llama la atención la discriminación en este sentido, un 24% de los adultos declara que no quisiera tener como vecinos homosexuales, frente a casi un 20% de los jóvenes. También en ambos grupos se declara un rechazo a las personas con VIH/SIDA, aunque todos, o la mayoría, ya tenga información sobre cómo se contagia el SIDA. Se expresan opiniones similares respecto a las personas que hablan otro idioma, personas de diferentes religiones o inmigrantes. La pregunta que surge de este análisis es cómo se van a comportar cuando sean adultos y si la negación del 'otro' se trata de una cuestión de distintas generaciones o de un fenómeno asociado con la evolución personal y la propia identidad.

Al combinar dos indicadores diferentes respecto del grado de tolerancia de los jóvenes, se observa una situación paradójica. Por una parte, el grado de tolerancia de los jóvenes respecto a personas de diferentes nacionalidades, religión y cultura es bastante alto (véase el gráfico 88), lo cual aparece como muy positivo. Sin embargo, un porcentaje también alto de esos mismos jóvenes afirma estar de acuerdo con que los migrantes vienen a competir por los puestos de trabajo, lo cual deja entrever una actitud de discriminación. En el caso de Chile, el 83% de los jóvenes se demuestran tolerantes en teoría, mientras que el 60% de ellos se muestran intolerantes frente a un reactivo más concreto. Ello sugeriría que a pesar de que la percepción en genérico de la mayoría de los jóvenes es de tolerancia, en concreto, no lo es tanto.

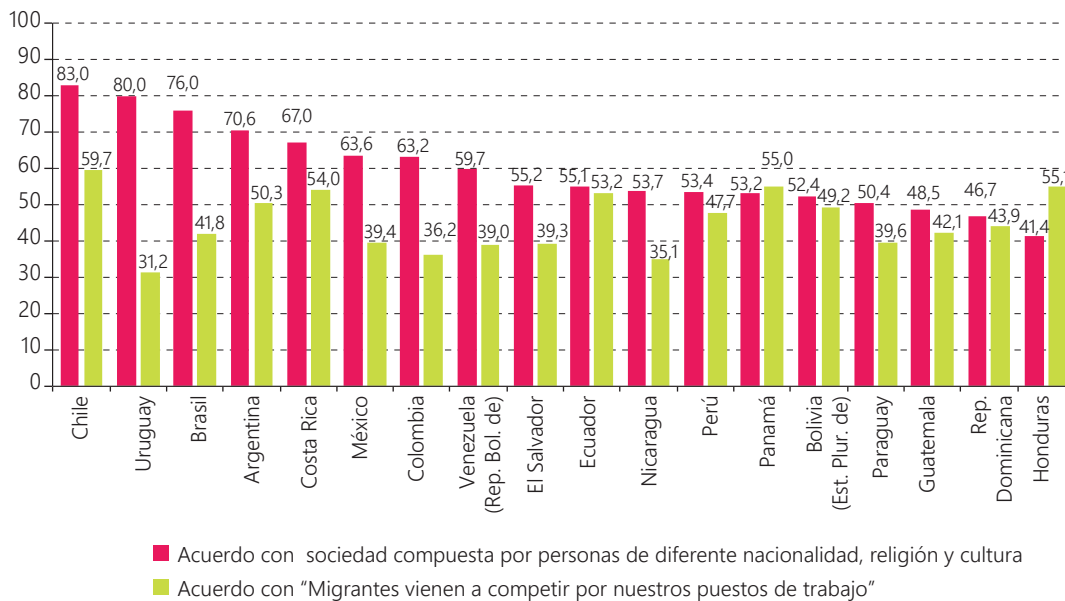
**Gráfico 87**  
**Iberoamérica (9 países <sup>a</sup>): grupos de jóvenes de 16 a 29 años y adultos que declaran que no quieren tener como vecinos...**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la 6ta ronda de la Encuesta Mundial de Valores, 2010-2014.

<sup>a</sup> Promedios simples. Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Perú y Uruguay.

**Gráfico 88**  
**América Latina (18 países <sup>a</sup>): jóvenes de 16 a 29 años declaran estar de acuerdo con respecto a: que la sociedad se encuentre compuesta por personas de diferente nacionalidad, religión y cultura, o con la afirmación "Migrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo"**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro de 2015.

<sup>a</sup> Promedios simples. Incluye: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Finalmente, también está la problemática de la violencia. Las juventudes son uno de los grupos más afectados por la violencia. Esta población está más expuesta a los delitos (en particular a los homicidios), además de la criminalización que se hace de ellos desde el resto de la sociedad. Los adultos tienden a discriminar a los jóvenes con base en constructos ideológicos que indican que los jóvenes son esencialmente violentos. Dentro del entramado de violencias que experimentan y viven los jóvenes, está la violencia intrafamiliar, los conflictos entre pares y al interior de las relaciones afectivas (Cruz, 2014). Algunas de las expresiones de la violencia de jóvenes y entre jóvenes corresponde a un fenómeno social que se relaciona con las fronteras identitarias que los mismos jóvenes construyen para diferenciarse entre sí (Hernández-Rosete, 2017).

## Bibliografía

- Abramo, H. y otros (2008), «Relatório nacional Brasil: pesquisa sobre juventudes no Brasil», Rio de Janeiro, IBASE/Polis, p. 141.
- Aravena Reyes, A. y otros (2010), *VI Encuesta Nacional de Juventud (varios autores)*, noviembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, Santiago, CEPAL.
- Cruz, S. (2014), «Violencia y jóvenes: pandilla e identidad masculina en Ciudad Juárez», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, No. 4, octubre.
- García-Canclini, N. (2004), *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*, Gedisa.
- Han, B.-C. (2017), *La sociedad del cansancio: Segunda edición ampliada*, Herder Editorial, agosto.
- Hernández-Rosete, D. (2017), La violencia juvenil contra emos: análisis etnográfico de su persecución en la Ciudad de México, *Cadernos de Saúde Pública* 33(12).
- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e Instituto Pólis (2010) *Libro de las Juventudes Sudamericanas*, Rio de Janeiro.
- Instituto Nacional de Juventud (INJUV) (2010), *VI Encuesta Nacional de la Juventud*. Santiago, Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Maffesoli, M. (2004a), *El tiempo de las tribus: el ocaso del individualismo en las sociedades posmodernas*, Siglo XXI, enero.
- \_\_\_\_\_(2004b) *Juventud, el tiempo de las tribus y el sentido nómada de la existencia*. Jóvenes: revista de estudios sobre juventud, 29-41.
- OCDE (2001), *Understanding the Digital Divide*, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_(2010), *Education Today 2010 The OECD Perspective: The OECD Perspective*, OECD Publishing, octubre.
- Reig, D. y L. F. Vilches, (2013), *Los jóvenes en la era de la hiperconectividad: Tendencias, claves y miradas*, Fundación Telefónica, mayo.
- Saraví, G. A. (2015), *Juventudes fragmentadas*, Ciudad de México, FLACSO-México.
- \_\_\_\_\_(2009) *Transiciones Vulnerables. Juventud, Desigualdad y Exclusión en México*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Sunkel, G. (2008), «Sentido de pertenencia en la juventud latinoamericana. Identidades que se van y expectativas que se proyectan», *Pensamiento Iberoamericano*, No. 3

## F. Políticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Chile<sup>87</sup>

Catalina Montes<sup>88</sup>

Esta contribución se enfocará principalmente en las personas con discapacidad y abordará brevemente las políticas públicas que, desde el Ministerio del Trabajo de Chile, se están impulsando en búsqueda de un mercado laboral más inclusivo. Se expondrán temas relativos a las mujeres, los jóvenes y de otras personas que también son discriminadas en el mercado laboral chileno.

María José Zaldivar, ministra del trabajo, afirma que Chile necesita un sistema de inclusión laboral que no quede en el papel, sino que sea una realidad en cada empresa y que tenga la fuerza de cambiar la excluyente cultura del mercado laboral. De hecho, el lugar donde los jóvenes se sienten más discriminados es en su trabajo, y probablemente no sólo los jóvenes, sino que también otros colectivos de la sociedad se pueden sentir más discriminados en ese ámbito que en otros aspectos de su vida.

Desde un punto de vista organizativo, la política de empleo del gobierno se alza sobre 5 ejes estructurales, en base a los cuales se aborda el desafío de fomentar el empleo de la población activa, y una mejora en la calidad de estos, todo ello en el marco de un mercado laboral sostenible e inclusivo, basado en la igualdad de oportunidades.

### 1. Principales políticas que buscan un Chile inclusivo que acoja a todos en el mercado laboral

Con fecha 1 de septiembre entró en vigencia la Ley 21.165 que establece una jornada parcial alternativa para estudiantes trabajadores. Esta norma va dirigida a toda persona que tenga entre 18 y 24 años de edad inclusive, que se encuentre cursando estudios regulares o en proceso de titulación en una institución de educación superior universitaria, profesional o técnica reconocida por el Estado o en entidades ejecutoras de programas de nivelación de estudios. Dicha norma permitirá disminuir los porcentajes de jóvenes que se encuentran desempleados producto de la imposibilidad de compatibilizar la jornada de estudios con la jornada laboral. A su vez, dicha regulación permite que mantengan todos los beneficios con total seguridad social. Esta nueva ley tiene tres grandes ventajas: a) no perderán los beneficios sociales destinados a financiar sus estudios de educación superior a pesar de las rentas percibidas; b) tienen la libertad de no cotizar en el sistema de salud y así mantener su condición de carga familiar y c) tendrán flexibilidad para organizar su jornada, la que no excederá las 30 horas semanales (máximo de 10 horas diarias) y, en caso de acuerdo mutuo, podrán trabajar domingos y festivos.

El proyecto de ley de trabajo a distancia busca generar nuevas tecnologías, o incorporar en realidad las nuevas tecnologías de la información al mercado laboral. Esta es una herramienta que nos va a permitir incorporar a mujeres que muchas veces no trabajan porque, probablemente, tienen que dedicarse al cuidado de sus hijos o al cuidado de otros dependientes de la familia. En

<sup>87</sup> Este texto fue complementado y editado posteriormente por personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en noviembre de 2019.

<sup>88</sup> Asesora del Gabinete del Subsecretario del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.

efecto, en Chile, cerca de un millón y medio de mujeres no trabaja debido al cuidado de algún tercero. También va a permitir incorporar a los adultos mayores. Ellos dicen que no necesitan una jornada laboral igual a la de un trabajador que está en plena edad laboral. Por ejemplo, el tramo de personas de 60-65 años necesita una jornada laboral adaptada, así no necesitan trasladarse en horas de congestión vehicular ni salir de sus casas cuando las temperaturas son bajas. Prefieren quedarse en sus casas para, tal vez, cuidar a sus nietos o cónyuges, pero aun así desempeñar una actividad laboral porque están activos y quieren mejorar sus pensiones o complementar los ingresos derivados de estas. También, para las personas con discapacidad severa, la movilidad es una barrera, por lo que también es necesario darles oportunidades de trabajo en su casa. Todo lo anterior, siempre resguardando los derechos laborales, no permitiendo caer en la precarización, ni generando los llamados *guetos* que son una instancia en que se separan ciertos grupos de trabajadores y no los incluye con el resto. La idea es combinar la posibilidad de tener ambas modalidades de trabajo, tanto presencial ciertos días de la semana, como remota otros días de la semana.

El proyecto de sala cuna universal apunta a mejorar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Hoy en día las empresas que tienen más de 20 mujeres están obligadas a garantizar el derecho a sala cuna, lo que implica que las mujeres que trabajan en empresas con 19 o menos mujeres, no tienen ese derecho. Se trata de una discriminación que se busca eliminar con este proyecto. Cualquier mujer en cualquier empresa, sin importar el tamaño de la misma, que tenga hijos menores de dos años, debe tener el derecho a poder acceder a una sala cuna de manera universal. Además, el proyecto permitirá que las trabajadoras de casa particular y las trabajadoras independientes puedan acceder al derecho de sala cuna.

El proyecto de modernización laboral es una de las últimas iniciativas presentadas por el gobierno, cuya finalidad es que los chilenos tengan trabajos dignos, seguros, estables e inclusivos, junto con fomentar los espacios de desarrollo personal y familiar. En línea con lo anterior, se funda en tres pilares fundamentales: adaptabilidad y conciliación trabajo y familia; inclusión, respeto y dignidad de la persona; y protección del empleo, capacitación del trabajador y nuevas formas de contratación. En este contexto, se trata de un esfuerzo inédito y sustantivo de modernización de la normativa laboral vigente, con sólidos fundamentos técnicos y amplias bases de consenso, de modo tal que los cambios propuestos nos permitan adaptarnos a los nuevos tiempos.

Respecto a los adultos mayores, en el corto plazo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha intervenido en dos grandes instancias, las que están unidas al Servicio Nacional de Capacitación de Empleo (SENCE).

Por una parte, se eliminó el límite de edad para poder postular a los programas de capacitación. Hasta el año 2017, existía un límite hasta los 65 o 60 años, dependiendo si la persona era hombre o mujer, respectivamente. Por lo tanto, aquellos que estaban sobre ese rango de edad no podían acceder a ningún programa de capacitación. Hoy en día, la oferta está abierta, sin importar la edad, siempre y cuando se cumplan otros requisitos que son condiciones necesarias para lograr un adecuado proceso de aprendizaje.

Por otra, se lanzó el programa "Experiencia Mayor", que busca entregar un subsidio a los empleadores que contraten trabajadores adultos mayores. Este subsidio se otorga respecto de personas contratadas que tengan 60 años o más, sin límite de edad y consiste en una bonificación por concepto de contratación de hasta un 60% de un Ingreso Mínimo Mensual los primeros seis meses de contrato, la cual luego se reduce a un 20%. Además y en forma opcional, aquellos empleadores que quieran capacitar a las personas que están sobre este rango de edad, podrán recibir un bono de capacitación de hasta 400 mil pesos por persona contratada para que la empresa la capacite en especialidades relacionadas con el rubro. Para el año 2019 se han lanzado mil y para el próximo año se espera que, con base a los resultados, estos puedan ir aumentando.

## 2. Objetivos de la Ley de Inclusión Laboral

- Modernizar nuestra legislación laboral con miras a la transformación digital y tecnológica.
- Contribuir a la inclusión y lograr una mayor participación laboral.
- Establecer jornadas de trabajo adaptables que fomenten la conciliación trabajo y familia y mejoren la calidad de vida.
- Garantizar un mercado laboral que dignifique a las personas.

## 3. La Ley de la Inclusión Laboral para personas con discapacidad

En el año 2015, se hizo la segunda encuesta nacional de discapacidad (ENDISC). En ella se muestra que cerca de un 20% de la población sobre 18 años de edad en Chile tiene algún tipo de discapacidad. Las cifras señalan que hay un desmedro salarial de un 32% en contra de las personas con discapacidad, lo que implica que perciben un salario diferenciado e inferior al del resto de los trabajadores. Además, sólo el 39% de la población con discapacidad trabajaba en algún empleo formal y no por cuenta propia. Ante esta cifra y esta realidad, el 1 de abril del año 2018 entra en vigencia la Ley n° 21.015, que busca guardar una reserva de puestos legales de un 1% para aquellas personas con discapacidad en empresas que tengan sobre 100 trabajadores. La ley entró en vigencia de forma gradual. Es decir, del 1 de abril del 2018 al 1 del 2019 sólo estaban obligadas las empresas que tuvieran 200 o más trabajadores. A partir del 1 de abril del año 2019, ingresan las empresas que tienen entre 100 y 199 trabajadores; por lo tanto, hoy en día, la ley se encuentra vigente en su totalidad.

También sabemos que este ingreso o esta incorporación del 1% no solamente genera la obligación de contratar, sino que también hay múltiples factores asociados. La discapacidad es un tema que afecta no solamente el acceso al empleo, sino que también merma el acceso a la educación, la inclusión social y en distintas otras materias, como por ejemplo, el transporte y la vivienda. Por tanto, se entiende que hay que darle un tratamiento integral a la discapacidad y no abordarlo solo en aspectos aislados, como si fueran independientes entre sí. Por lo mismo, se han realizado distintas mesas de trabajo que comprometen al sector público y al sector privado para lograr que la inclusión sea un tema concreto, que las empresas no se sientan atemorizadas a la hora de incorporar trabajadores con discapacidad, y que no se permita en su interior ningún tipo de discriminación arbitraria para los trabajadores con discapacidad que quieren postular a un puesto de trabajo, como cualquier otro trabajador.

## 4. Implementación y cumplimiento de la Ley 21.015 (al 30 de octubre de 2019)

También se han implementado fiscalizaciones colaborativas. La Dirección del Trabajo ha hecho énfasis en señalar que no se quiere multar a las empresas y castigarlas, sino que, por el contrario, se busca apoyarlas en el proceso de contratación. Ante cualquier duda, las empresas pueden dirigirse al Ministerio del Trabajo, al Servicio Nacional de Discapacidad o al Ministerio de Desarrollo Social para que el gobierno vea cómo puede impulsar el cumplimiento de la ley y que no sea una ley que finalmente no se cumple y las empresas se limiten sólo a pagar las multas. Cabe mencionar que las cifras que se mencionarán a continuación son para empresas que están sobre 200 trabajadores porque la implementación y rendición de cuentas de la ley fue gradual. Por lo tanto, las contrataciones de personas con discapacidad que estaban obligadas a informar en enero de 2019 concernían solamente a las empresas con más de 200 trabajadores. Las que entraron el 1 de abril del 2019, van a tener que informar en enero de 2020. Por lo tanto, solamente a esa fecha vamos a poder contar con las cifras correspondientes.

El universo de empresas con más de 100<sup>89</sup> trabajadores que deben cumplir con la ley de inclusión corresponde es de 6.312. De esas 6.312, 3.151 son las que han registrado sus contratos de trabajo celebrados con PcD y/o signatarios de una PI, lo que corresponde al 49,9% del total, cifra que aumentó en relación con la del mes pasado, la que correspondía a un 48,9%.

El total de trabajadores<sup>90</sup> en dichas empresas corresponde a 2.693.752. Si multiplicamos el total de trabajadores por el 0,01%<sup>91</sup>, nos da como resultado que deben haber registrados 26.937 contratos de PcD y/o PI en la DT. De estos 26.937 contratos, sólo se encuentran registrados 16.620, lo que corresponde a un 61,6% de cumplimiento, cifra que aumentó en relación con la del mes de septiembre, que correspondía a un 58%.

**Cuadro 27**  
**Modalidad de cumplimiento**  
(En número de empresas)

Modalidad	Cantidad
Contratación Directa (1)	3 151
Medida Alternativa (2)	482
- Donación	283
- Subcontratación	199
Total Implementación (1) + (2)	3 633

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 28**  
**Trabajadores según sexo**

Sexo	Cantidad
Hombres	10 839 (65,2%)
Mujeres	5 781 (34,7%)
Total	16 620

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 29**  
**Trabajadores según condición**

Condición	Cantidad
Asignatario pensión invalidez	2 910 (17,5%)
Personas con discapacidad	13 710 (82,49%)
Total	16 620

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 30**  
**Trabajadores según nacionalidad**

Nacionalidad	Cantidad
Chilena	16 217 (97,6%)
Extranjera	403 (2,4%)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>89</sup> Que tienen la obligación de informar a la DT mediante comunicación electrónica, dentro de 15 días siguientes a su celebración.

<sup>90</sup> Que corresponden a las 6.312 empresas, con más de 100 trabajadores, que tienen la obligación de enviar la comunicación electrónica a la DT.

<sup>91</sup> Cuota mínima que establece el artículo 157 bis del Código del Trabajo.

## 5. Ley de inclusión en nuestro ministerio

Nuestro ministerio no se quiso quedar atrás, implementando una serie de medidas que tienen por objeto poner en práctica la Ley de Inclusión Laboral. Estas medidas son:

Medidas externas:

- **Difusión:** En conjunto con la Dirección del Trabajo, se incorporó en sus sitios web un banner con información sobre el nuevo marco legal.
- **Participación de seminarios**
- “Preguntas y orientaciones para la implementación de la ley de inclusión laboral”, actualmente publicado en su sitio web. Véase [en línea] <http://www.descubre.cl/biblioteca/nuestras-publicaciones/>.
- Consejo Superior Laboral y mesa de Inclusión: Al alero del ente tripartito, se constituye una mesa a fin de levantar aquellas materias relevantes y atendibles en el proceso de implementación de la nueva normativa. Esta instancia queda radicada en el Gabinete del Subsecretario del Trabajo y tiene reuniones periódicas, cumpliendo esta Subsecretaría la labor de Secretaría Ejecutiva.
- Bolsa Nacional de Empleo (BNE): Sitio web administrado por la Subsecretaría del Trabajo, al cual se le han incorporado una serie de modificaciones, entre ellas, algunas tendientes a mejorar el acceso de personas con discapacidad. (Véase [en línea] <https://www.bne.cl/ley-de-inclusion-laboral>).
- Establecimiento del Premio Ley de Inclusión: Se busca reconocer a aquellas empresas que cumplan con la Ley n° 21.015, pero que lo hagan conforme al espíritu de la norma, es decir, entregando empleos de calidad y acordes a las competencias y habilidades de quienes contratan, premiando a una empresa por región, y el premio consistirá en un galvano. (Véase [en línea] <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/premio-ley-inclusion/> con resultados concurso 2019).

Medidas internas:

- Encuesta diversidad e inclusión de octubre de 2018: a través del Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas (DGDP), se realizó una encuesta a los miembros de todos los estamentos de nuestra Subsecretaría, a fin de abordar su percepción sobre la inclusión laboral. Sus resultados fueron sustento para la medida que se señala a continuación.
- Charla “¿Conoces a tu nuevo compañero de trabajo con discapacidad?”, realizada en noviembre de 2018 para el personal de la Subsecretaría del Trabajo. Tanto los resultados de las iniciativas de las letras h e i fueron sustento para la medida que se señala a continuación.
- Protocolo de inclusión laboral para los procesos de reclutamiento y selección, inducción, capacitación, gestión del desempeño y egreso de la Subsecretaría del Trabajo (Resolución Exenta N° 18 de 11 de enero de 2019).
- Semana de la inclusión 2019, del 14 al 18 de octubre de 2019. (Véase [en línea] <http://intranet.subtrab.gob.cl/semanadelainclusion/>).



## 6. Desafíos

Sin embargo, esto no es suficiente. Como Gobierno de Chile hemos impulsado una agenda legislativa que responda a las debilidades actuales de nuestro país. Esta agenda está orientada a lograr un mundo del trabajo más moderno e inclusivo. Para ello, se encuentra tramitando en nuestro Congreso Nacional el Proyecto de ley Modernización laboral para la conciliación, trabajo, familia e Inclusión.

### Propuestas

- Para ingresar al sector público, se establece un proceso de certificación y reconocimiento de los estudios de las personas con discapacidad.
- Posibilidad de efectuar donaciones para el otorgamiento de becas de estudio o capacitaciones a personas con discapacidad como medida alternativa de cumplimiento de la ley.
- Multas por incumplimiento deberán ser aplicadas por cada mes en el cual el empleador debió cumplir.
- La actual medida alternativa de contratación de personas con discapacidad a través de empresas contratistas requerirá que los servicios se presten efectivamente para la empresa principal o usuaria.

## Bibliografía

- Dirección del Trabajo (2019), «Informe de Inclusión Laboral: Estadísticas y registro de la Dirección del Trabajo», Santiago de Chile, Dirección del Trabajo, octubre.
- Presidente de la República, Sebastian Piñera (2019), *Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, sobre modernización laboral para la conciliación, familia e inclusión*, Mensaje, mayo.
- \_\_\_\_\_(2018a), *Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, que crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, financiado por un fondo solidario*, Mensaje, agosto.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica el código del trabajo en materia de trabajo a distancia*, Mensaje, agosto.
- SENADIS & Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2015), «II Estudio Nacional de la Discapacidad», *Estudios Nacionales de la Discapacidad*, No. 2, Santiago de Chile, SENADIS, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, p. 137.
- \_\_\_\_\_(2019), *Ley que establece una jornada parcial alternativa para estudiantes trabajadores* (Diario Oficial de la República de Chile, Num. 42.413), septiembre.
- \_\_\_\_\_(2018), *Ley de Inclusión Laboral* (Diario Oficial de la República de Chile, Num. 41.784), abril.

La época actual está marcada por un conjunto de brechas estructurales y demandas insatisfechas que hacen de la búsqueda de la igualdad y la construcción de sociedades más inclusivas desafíos centrales para América Latina y el Caribe. La gran complejidad de este escenario hace necesaria la reflexión y la actualización de la manera en que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha abordado hasta ahora la inclusión y la cohesión social, así como la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un nuevo referente orientador. En esta publicación se reúnen las contribuciones realizadas por destacados expertos en el seminario internacional *Inclusión y Cohesión Social en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un Desarrollo Social Inclusivo en América Latina*, llevado a cabo en mayo de 2019.

Las temáticas tratadas en el seminario aportan elementos fundamentales para afrontar el desafío asociado al fortalecimiento de la cohesión social en múltiples dimensiones. Algunas de las contribuciones abordan las dimensiones teórica, conceptual y metodológica de la inclusión y la cohesión social, mientras que otras se centran en problemáticas asociadas a estos temas, como la gobernanza democrática, la migración, las políticas contra la desigualdad, la exclusión y la discriminación, así como el papel de los Ministerios de Desarrollo Social en estos ámbitos.

