

# Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe.

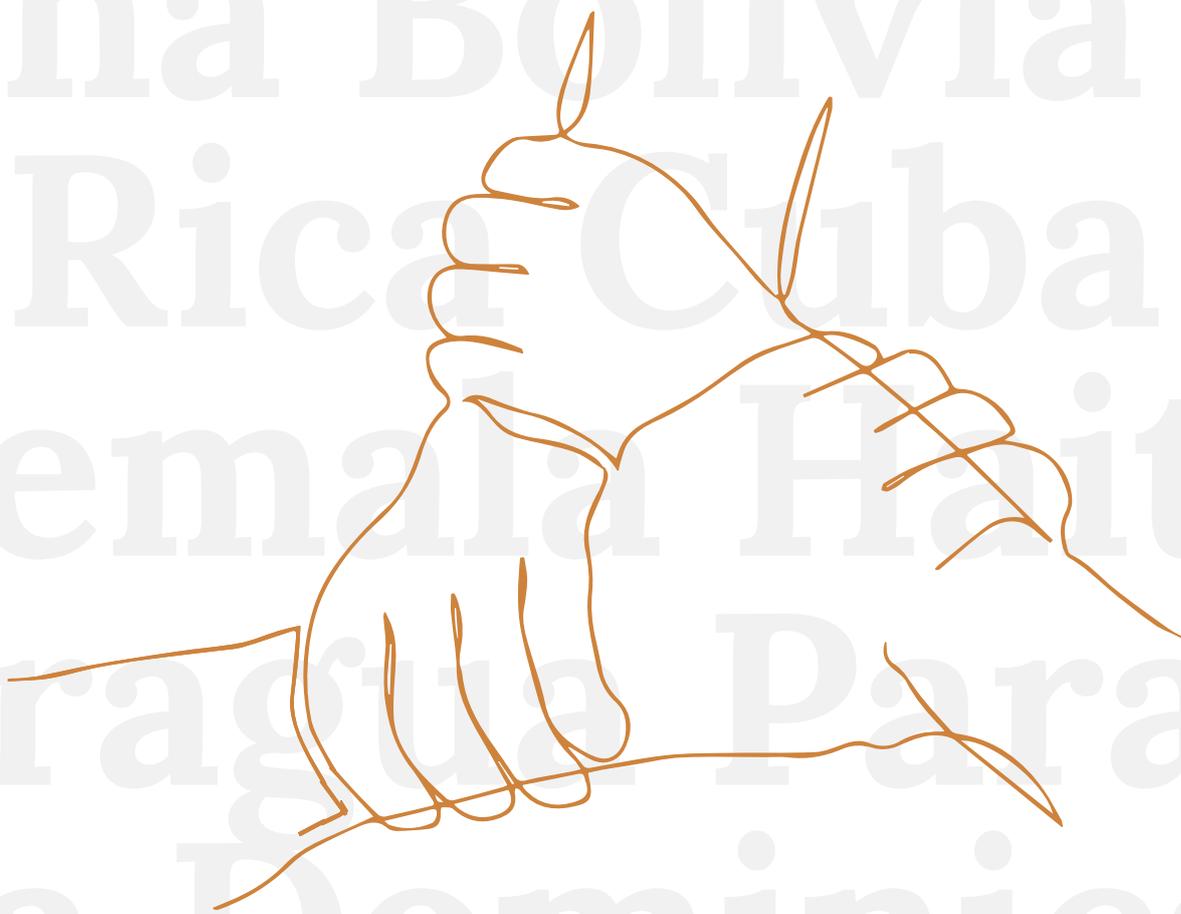
## Documento base





# Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe.

## Documento base





# ÍNDICE DE CONTENIDOS

	<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
	<b>Antecedentes</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Marco conceptual de la cohesión social</b>	<b>14</b>
	La cohesión social	14
	Estrategia de Políticas Integrales y la Agenda 2030	22
	La cohesión social en el marco de la Agenda 2030	24
	<i>Proceso de diálogo inclusivo</i>	33
<b>2</b>	<b>Contexto económico, social y ambiental en América Latina y el Caribe</b>	<b>40</b>
	Impacto de la COVID-19 en América Latina	40
	Contexto económico y social	44
	> Crecimiento económico	44
	> Pobreza y Desigualdad	48
	> La migración irregular y el desplazamiento forzado	56
	> Desigualdad de género	57
	> Gobernanza	60
	> Sentido de pertenencia	68
	Contexto ambiental	72
	Nuevos retos del desarrollo humano	76
<b>3</b>	<b>El grado de cohesión social en América Latina y el Caribe</b>	<b>82</b>
<b>4</b>	<b>Estrategias de Políticas Integrales sobre Cohesión Social: casos nacionales</b>	<b>94</b>
	Caso de Bolivia	98
	Caso de Chile	108
	Caso de Honduras	118
	Caso de México	126
	Caso de República Dominicana	136
	COVID-19 y su impacto en los casos nacionales	146
<b>5</b>	<b>Reflexiones finales</b>	<b>152</b>
	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>158</b>
	<b>Anexos</b>	
	Anexo 1. Acrónimos	163
	Anexo 2. Gráficas radiales del Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, por país	164
	Anexo 3. Cohesión social: aceleradores, desafíos y “drivers”	167



# Prólogo

La cohesión social se plantea como un elemento indispensable para el desarrollo sostenible de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y el cumplimiento de la Agenda 2030. Sin embargo, la crisis global de carácter multidimensional provocada por la COVID-19, que actualmente enfrentamos, ha desembocado en una crisis humanitaria, económica y social sin precedentes, que profundiza las desigualdades preexistentes en la región, afecta la cohesión social y pone en serio riesgo el cumplimiento de la Agenda 2030.

En este contexto, precisamos soluciones multidimensionales, innovadoras, que contribuyan a cumplir el principio de “no dejar a nadie atrás” en la consecución de un verdadero desarrollo sostenible. Para ello, y dando continuidad a un trayecto consolidado de colaboración entre AECID y PNUD, se ha desarrollado el Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) **“Construcción de un combo teórico de cohesión social en América Latina y el Caribe”** para promover políticas públicas integrales en materia de cohesión social en la región y posicionar este tema en la agenda pública.

El Centro de Formación de la AECID en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, forma parte de la Red de Centros de formación y gestión del conocimiento para el desarrollo de la Cooperación Española en América Latina. Como parte de su especialidad temática, promueve activamente la discusión, investigación y generación de conocimiento sobre la cohesión social. Entre 2016 y 2019, llevó a cabo una serie de talleres regionales sobre cohesión social, congregando un importante número de expertos y organismos internacionales. Complementariamente, y en el marco del **Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (INTERCOONECTA)**, en 2017 publicó el documento *“La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto”*, de la investigadora Ana Sojo.

La agenda de trabajo sobre la cohesión social del Centro de Formación de la AECID en Santa Cruz ha venido abordando su discusión conceptual, su planteamiento político, su operacionalización, y la implementación de políticas públicas integrales para su fortalecimiento. Esta agenda se desarrolla en conjunto con diversos socios de conocimiento, entre ellos el PNUD y la CEPAL, con los cuales la AECID implementa proyectos de conocimiento para el desarrollo, cuya finalidad es dar respuesta a los desafíos del desarrollo regional, fomentando la cohesión social con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La cohesión social y su impacto en el desarrollo sostenible resulta, de igual manera, una cuestión de alta relevancia para el PNUD. Este interés, compartido con la AECID, y la oportunidad brindada por INTERCOONECTA, dieron lugar al proyecto “Construcción de un combo teórico de cohesión social para América Latina y el Caribe”. Los productos de conocimiento resultantes del mismo forman parte de una oferta integral del Centro Regional del PNUD para ALC, y constituyen la semilla de un área programática que se expandirá y mantendrá en el tiempo, para contribuir a la generación de conocimiento y la implementación de políticas públicas basadas en evidencia a nivel regional. Todo ello desde una apuesta por un abordaje integral de la cohesión social, que abarque, desde el diagnóstico de las causas que inciden en su comportamiento, hasta la propuesta de soluciones innovadoras basadas en evidencia.

El principal resultado de esta colaboración entre PNUD y AECID es el documento que aquí presentamos. Este aborda diversas problemáticas de la cohesión social en ALC, a partir del análisis de cinco casos de estudio nacionales que ilustran los diferentes contextos de la región, bajo una perspectiva multidimensional. El documento presenta, a partir del trabajo con

métodos cuantitativos, una teoría de cambio basada en evidencia, desde la cual se elaboran las propuestas de políticas públicas para el conjunto de intervenciones en cada contexto, vinculando estas con las metas de los ODS a las que responden. Adicionalmente, es importante señalar que, por su carácter innovador, como resultado intermedio para la elaboración de este documento, se ha formulado un índice de cohesión social para diecisiete países de la región a partir del análisis cuantitativo. Este índice será motivo de otra publicación con énfasis en su metodología de cálculo.

Esperamos que esta publicación, *“Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base”* se convierta en un marco de referencia para su aplicación en contextos nacionales, subnacionales o locales. Asimismo, esperamos que la metodología de políticas públicas integrales promueva el diálogo inclusivo en torno a las problemáticas de las distintas expresiones de la cohesión social, para una construcción colectiva, participativa y solidaria de nuevos pactos sociales y procesos de cambio. Esto nos permitirá superar los efectos de la pandemia de la COVID-19 y sus secuelas, para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

**Javier Gassó Matoses**

Embajador de España en Bolivia

**José Cruz-Osorio**

Gerente Centro Regional Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe

# Antecedentes

**E**l presente documento es resultado del proyecto “**Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe**”; un Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo, implementado conjuntamente por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz, Bolivia, en el marco del **Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe – INTERCOONECTA**.

Este documento fue elaborado durante el primer semestre de 2020, en un momento en el que la extensión de la pandemia de la COVID-19 y su impacto socioeconómico estaba en plena evolución. En 2021 las cifras referidas a la expansión de la COVID-19 son mucho mayores y siguen en pleno crecimiento. La continua evolución de la pandemia hace difícil fijar los datos en un momento determinado ya que éstos cambian diariamente. Las cifras recogidas en el presente documento reflejan la información disponible en el momento de su elaboración y difieren, como es lógico, de las actuales. El análisis sobre el impacto de la crisis sanitaria en los diferentes sectores y ámbitos sociales y económicos sigue estando vigente e incluso se refuerza ante el agravamiento de la pandemia.

Los Proyectos de Conocimiento para el Desarrollo buscan la apropiación efectiva del conocimiento para el desarrollo por parte de los países socios de la Cooperación Española. Se desarrollan en el ámbito regional o subregional con un modelo de trabajo en alianza, coordinado por AECID, y con la incorporación de una multiplicidad de actores de la sociedad civil, la academia, organismos internacionales, organismos nacionales de América Latina y el Caribe y el sector privado.

El proyecto conjunto PNUD-AECID para la **Construcción del combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe**, desarrollado entre 2019 y 2020, busca promover

la implementación de políticas en diferentes contextos bajo un enfoque multidimensional, resultado del uso de la metodología de combos, que contribuyan a fomentar la cohesión social en los países de América Latina y el Caribe, a la vista de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya el fortalecimiento de las capacidades nacionales en América Latina y el Caribe (ALC) y promueve el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) orientando las diferentes políticas públicas a incorporar el enfoque de desarrollo humano sostenible, los derechos humanos y la igualdad de género como parte de la Agenda 2030. Esta agenda de desarrollo representa una gran oportunidad para dar un salto significativo en la eliminación de las desigualdades (desde un enfoque de derechos, de género e interseccional<sup>1</sup>) y la reducción de la pobreza multidimensional.

El Centro Regional del PNUD en Panamá tiene tres principales líneas de servicios que ofrecer: abogacía y asesoría de políticas aplicadas, soluciones integradas de desarrollo y gestión y apoyo a la ejecución. En este caso, la construcción de una estrategia de políticas integrales sobre cohesión social en ALC se enmarcaría en las dos primeras líneas de servicios, en tanto que podría contribuir a identificar políticas públicas en materia de cohesión social y generar conocimiento en la región como parte de las soluciones integradas de desarrollo del PNUD.

La metodología de políticas integrales es una importante contribución del PNUD para el abordaje de la Agenda 2030, aplicable en los países de ALC tomando en cuenta las prioridades de desarrollo de cada país y sus contextos nacionales y locales. Esta metodología, también referida como estrategia de políticas integrales, incluye las múltiples dimensiones que contribuyen al progreso de las personas. Propone que, con base en las prioridades nacionales y locales, se identifiquen intervenciones de políticas, se

---

1 Enfoque interseccional, el cual se basa en el concepto de discriminación múltiple o interseccional, que describe la complejidad (y multiplicidad) de la discriminación a la que las personas se enfrentan. Por ejemplo, las mujeres, además de enfrentar distintas formas de discriminación por razones como, condición socioeconómica, discapacidad, desplazamiento forzado, raza u origen étnico, o por su orientación sexual e identidad de género, sufren discriminación por el mismo hecho de ser mujeres. Interseccional, término acuñado por Crenshaw (1989) al introducirlo para explicar la exclusión de las mujeres afro-americanas en las políticas feministas y antirracistas, y para considerar la intersección entre raza y género.

reconozcan las sinergias e interconexiones entre estas, y se mapeen hacia las distintas metas y objetivos de la Agenda 2030. Ello está alineado con los enfoques de “policies first” y de “todo gobierno”, insignia de la Cooperación Europea y Española. A diferencia del enfoque de brechas o por sectores, el enfoque de la metodología de políticas integrales es temático. Al trabajar con un enfoque temático se identifican todas aquellas dimensiones que son claves para el progreso y se generan intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias dirigidas a grupos poblacionales y territorios específicos, que abordan a la vez diversos indicadores de la Agenda 2030 en una intervención o programa.

Esta metodología parte de una definición del problema desde una perspectiva multidimensional, busca crear una teoría de cambio basada en evidencia y propone intervenciones articuladas de manera coordinada para romper con los silos sectoriales. Si bien esta metodología está aplicándose en contextos geográficos más localizados, por ejemplo, municipales o regionales, también ha servido de apoyo para enfrentar los retos del desarrollo en contextos más amplios, como la implementación de los ODS a nivel nacional. La gobernanza “multi-nivel” es esencial para una coherencia de políticas y una mejor respuesta compartida a los desafíos comunes.

“La gobernanza “multi-nivel” es esencial para una coherencia de políticas y una mejor respuesta compartida a los desafíos comunes.”

La versatilidad de la metodología de políticas integrales, por aplicarse a diversos problemas, desde la seguridad ciudadana hasta el embarazo adolescente, así como a diferentes contextos geográficos, desde lo local hasta lo nacional, sugiere que es una metodología que puede servir de marco a la conceptualización de la cohesión social en América Latina y el Caribe.

En la región, la profundización de las brechas sociales y culturales, la corrosión de la gobernabilidad, la erosión de las fuentes tradicionales de pertenencia y la desconfianza

ciudadana en las instituciones, amenazan la cohesión social, vital para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Esto explica la presencia de las políticas de cohesión social en la agenda de desarrollo de la región y la necesidad de promover intervenciones que arrojen luces sobre cómo abordarla. En este sentido, es importante retomar la aproximación teórica de la confianza y la cohesión social planteada por Güemes (2019), en la que las sintetiza como “... sentirse parte de una misma comunidad moral con un destino compartido... genera la solidaridad... esencial en la construcción de la confianza social y de la cohesión social... (y como) el Estado y las políticas públicas son garantes de la existencia y cuidado de los espacios de socialización donde la confianza se construye, además de ser proveedores de servicios públicos claves para asumir colectivamente los riesgos sociales y configurar sentidos colectivos en torno a una suerte compartida”.

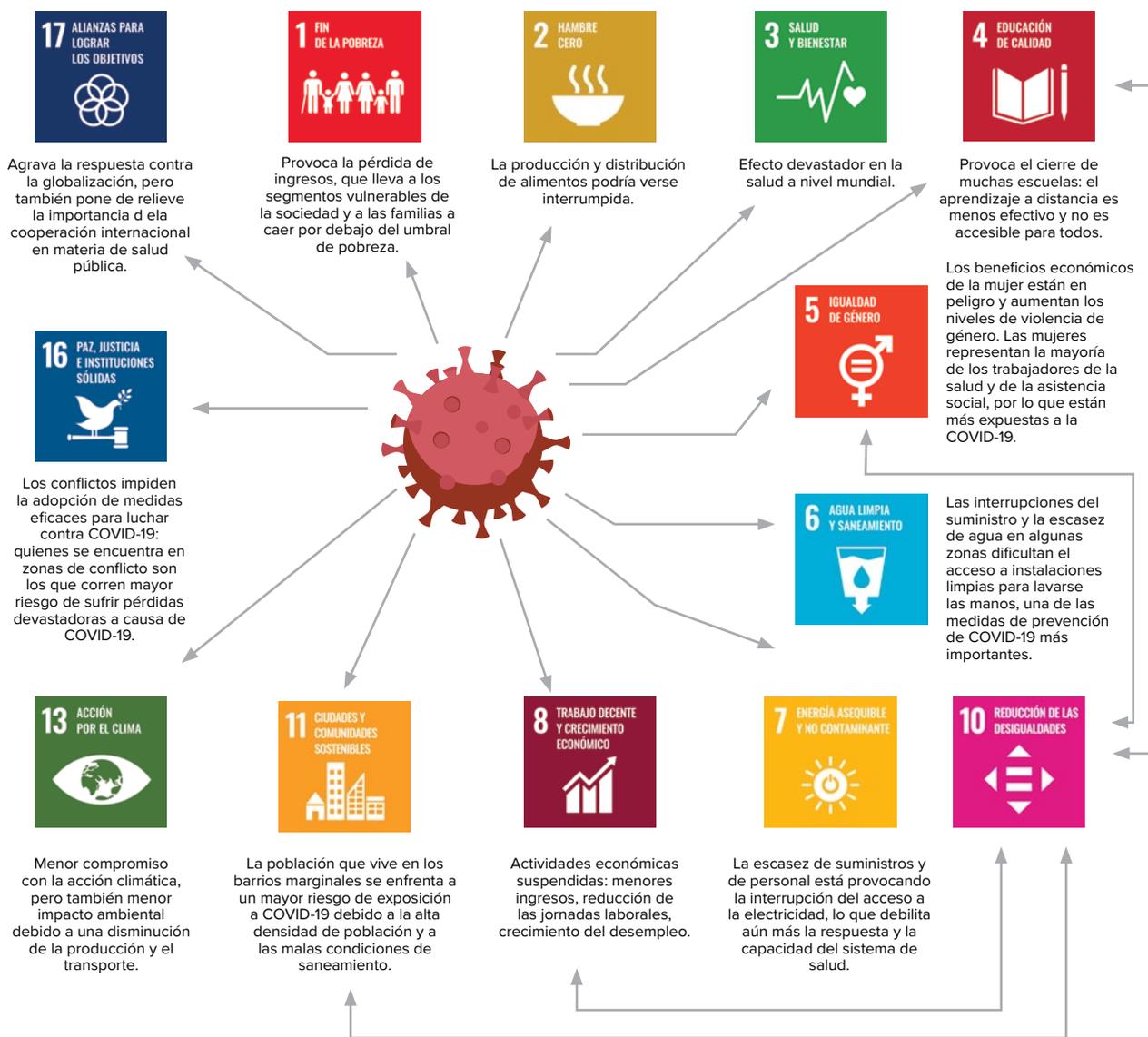
Más aún, en el marco de los acontecimientos recientes de conflictividad social extendidos en varios países de la región –Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua, entre otros– y más recientemente, con la pandemia global COVID-19 (enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2), se prevé un fuerte impacto en las economías latinoamericanas que, de acuerdo con proyecciones realizadas por diferentes entidades multilaterales, profundizarán las desigualdades existentes y abrirán nuevas brechas en el desarrollo humano. La siguiente figura resume los posibles efectos de la COVID-19 en el ODS 10 de reducción de las desigualdades, a través de su impacto en los distintos ODS y, en general, su impacto adverso en la implementación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.<sup>2</sup>

En este sentido, al considerar la cohesión social como un elemento fundamental para el desarrollo sostenible, se busca un planteamiento articulado de posibles políticas relacionadas con los ODS que puedan tener un impacto en las diferentes expresiones de la problemática de la cohesión social en la región de ALC, incluyendo el impacto que se espera por la pandemia global de la COVID-19. Para ello, se presenta aquí un documento base a partir de la interpretación de los resultados de cinco casos de estudio nacionales –Bolivia, Chile, Honduras, México y República Dominicana–. Se analiza el grado de cohesión social en el contexto de cada país, tomando en

2 Referencia de Naciones Unidas (2020) Responsabilidad compartida, solidaridad global: una respuesta a los impactos socioeconómicos de la COVID-19, marzo 2020. Recuperado el 15 de agosto de 2020: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>

**Figura 1.**

**Efectos de la COVID-19 en los ODS**



Fuente: UNDESA (traducción realizada por Pacto Mundial Red España)

consideración, en la medida de lo posible debido a su rápida situación cambiante, el nuevo marco que supone la crisis de la COVID-19. Para este análisis se utilizan los resultados del Índice de Cohesión Social desarrollado por PNUD y AECID (2021) para 17 países de América Latina.

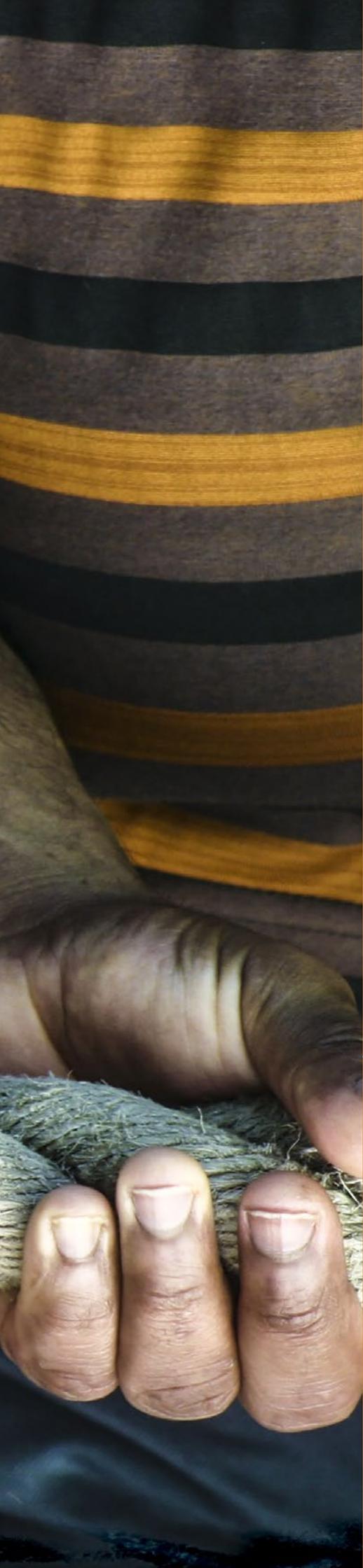
Asimismo, en este estudio se desarrollan, para los cinco casos de estudio, escenarios (simulaciones) que buscan estimar las ganancias en el logro relativo de cohesión social que se obtendrían al mejorar los indicadores de menor desempeño de

cada una de las tres dimensiones consideradas en dicho índice: inclusión social, gobernanza y pertenencia.

El presente documento se divide en cinco secciones: (I) Marco conceptual de la cohesión social; (II) Contexto económico, social y ambiental de ALC y los países seleccionados; (III) El grado de cohesión social en América Latina; (IV) Estrategia de políticas integrales sobre cohesión social: casos nacionales seleccionados; y, (V) Reflexiones finales<sup>3</sup>.

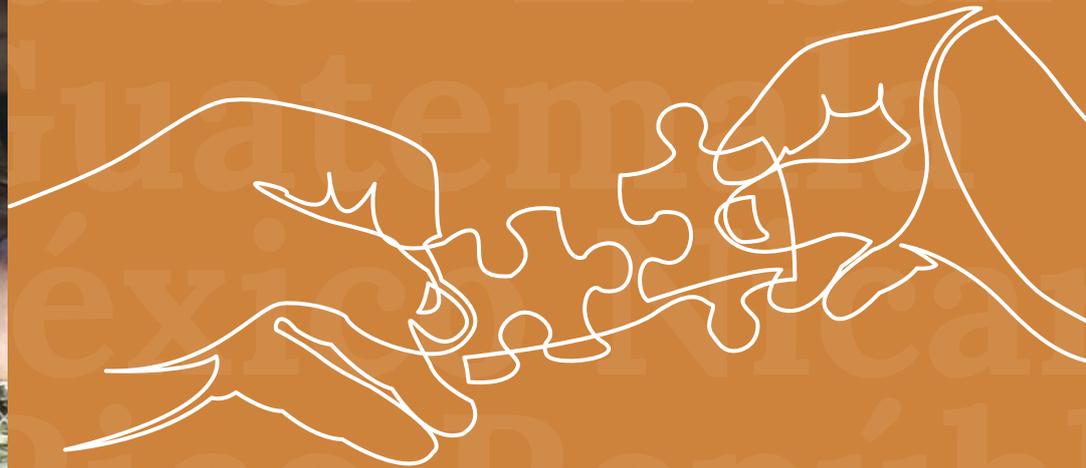
<sup>3</sup> Este documento incluye los comentarios y observaciones que surgieron en la reunión de lanzamiento del proyecto “Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe” realizado en el Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, en Santa Cruz, Bolivia, el 14 y 15 de octubre de 2019.





# 1

## Marco conceptual de la cohesión social



Brasil  
Chile  
Colombia  
Costa Rica  
Cuba  
Ecuador  
El Salvador  
Guatemala  
Honduras  
México  
Nicaragua  
Panamá  
Paraguay  
Perú  
República Dominicana  
Uruguay  
Venezuela

**E**n este capítulo se desarrolla el marco conceptual de la cohesión social en relación con la Agenda 2030 bajo tres acápites. Primero, se ahonda en el concepto de cohesión social que servirá de referencia para la elaboración de este documento. Segundo, se presenta la estrategia de políticas integrales y su metodología de aplicación. Tercero, se presenta la vinculación teórica de la cohesión social con los ODS.

## La cohesión social

En este acápite se aborda la conceptualización de cohesión social en América Latina tomando como referencia principal las conclusiones del libro de Ana Sojo (2017) “La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto” que recoge la discusión, tanto en torno a su conceptualización, como a su pertinencia en la región.<sup>4</sup> Asimismo, se considera el planteamiento de Grynspan y López-Calva (2007), que parten de una caracterización convencional del concepto y sugieren una noción valorativa e instrumental del mismo. A partir de estas definiciones de referencia que se complementan, se identifican los sujetos y ámbitos en los que se profundizan los casos nacionales a documentar para este análisis.

En el documento de apoyo a este trabajo, PNUD y AECID (2021) realiza un diagnóstico para visibilizar los aspectos más importantes dentro del debate desarrollado en la región durante poco más de una década respecto a las definiciones de la cohesión social<sup>5</sup>, y analiza si estos aspectos son consistentes con las definiciones de referencia y las dimensiones tomadas en cuenta para la elaboración de este ejercicio de políticas integrales (ver Recuadro 1).

La discusión sobre la cohesión social surge y se posiciona en la agenda regional por la necesidad de enfrentar los grandes retos relacionados con la persistencia de la desigualdad, la falta de oportunidades, la desigualdad de género, la discriminación y la exclusión social de importantes segmentos de la población. Todo

ello en un contexto de transición demográfica (envejecimiento, migración), en el que se observan mercados financieros internacionales más frágiles, una desaceleración económica generalizada<sup>7</sup>, mercados de trabajo fragmentados y excluyentes (informalidad y falta de protección y seguridad social), un debilitamiento de lo público (corrupción, violencia), y alta vulnerabilidad ante el cambio climático, entre otros. Sumado a lo anterior, estos fenómenos se manifiestan en un escenario de globalización y cambios tecnológicos que pueden profundizar las desigualdades existentes generando un nuevo conjunto de desigualdades de capacidades.

Asimismo, a la luz de los hechos recientes de conflictividad social en varios países de América Latina -nada nuevos en la región, pero que se han intensificado en estos últimos años- se retoma con más fuerza la discusión sobre la pertinencia de la cohesión social para avanzar hacia la consolidación de la democracia y el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030. La conflictividad entre 2017 y 2019 ha tenido otras características en su expresión que hay que tomar en consideración. Entre estas, la extrema violencia caracterizada por diferentes factores, como la destrucción de bienes públicos (metro, buses, antenas de comunicación, etc.); por ser protagonizada principalmente por jóvenes; y por el rol que han desempeñado las redes sociales para la movilización, la desinformación y la mala información.

A pesar de que la discusión teórica sobre la cohesión social, iniciada hace ya una década y media, y sus propuestas de medición en el contexto regional han sido extensas, aún no existe una definición unívoca de la misma. Sin embargo, se han llevado a cabo esfuerzos importantes en esta dirección, principalmente impulsados por la CEPAL y la Unión Europea, que nos han aproximado a una noción consensuada de la cohesión social.

Si bien estas discusiones teóricas en torno a la cohesión social y su vinculación con la gobernabilidad y las políticas públicas son más recientes en América Latina, en Europa han estado

4 Asimismo, se retoma el trabajo de Ana Sojo (2018) en el marco del Programa EUROsocial+.

5 PNUD y AECID (2021) en particular analizó a través de *text mining*, los trabajos de CEPAL (2007a, 2007b, 2010a, 2010b), CIEPLAN (2008), Grynspan y López-Calva (2007), Hardy. (2014), Sojo (2017), Somma y Valenzuela (2015), y Sorj y Martuccelli (2008).

6 Una ciudadanía participativa (activa) en los procesos inclusivos para el desarrollo (espacios tanto a nivel local como nacional) incide en el sentido de pertenencia y constituye un elemento imprescindible para la efectividad de políticas e instituciones incluyentes y para la cohesión social, tal como se aborda en Zamora et al. (2015).

7 Según el Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019 de la CEPAL, de mantenerse esta tendencia el septenio 2014-2020 sería el de menor crecimiento económico en la región en los últimos 40 años, en un contexto global de bajo dinamismo y creciente vulnerabilidad del que no se esperan impulsos positivos significativos.

## Recuadro 1.

### Análisis de texto de la literatura sobre cohesión social en América Latina

A partir del análisis simple del texto (“text mining”) y de las definiciones surgidas en el marco de la discusión y reflexión sobre la cohesión social en América Latina, se confirma la esencia abstracta y multidimensional de la cohesión social, sugiriendo un espacio de intersección en torno a aquellos aspectos que deberían considerarse en el marco de un ejercicio empírico.

Asimismo, este análisis apunta a que los aspectos discutidos en la literatura guardan relación, directa e indirecta, con la construcción teórica de las tres dimensiones de cohesión social consideradas en la estrategia de políticas integrales, como son:



- **Inclusión social:** Sugiere elementos sociales que dan cuenta de logros absolutos de la sociedad, enfocándose en aspectos como pobreza, brechas sociales, mortalidad, educación, salud y empleo.
- **Gobernanza:** Aborda los mecanismos establecidos en torno al contrato social, al proceso de formulación y aplicación de políticas públicas y leyes, y los elementos relacionados con la democracia, política, corrupción, gobierno e instituciones.
- **Sentido de pertenencia:**<sup>6</sup> Abarca los aspectos relacionados con la respuesta y percepción de la ciudadanía a los mecanismos y reglas establecidas, pero también a valores compartidos, la participación, confianza y libertad de asociación, lo que implica la toma en consideración de elementos como confianza, los valores y la percepción en esta dimensión.

Fuente: Tomado de PNUD y AECID (2021)

presentes por más de tres décadas en el contexto de la creación de la Unión Europea y en el marco del Tratado de Maastricht (1993). La cohesión social se aborda inicialmente como un tema vinculado a las políticas públicas como objetivo de

desarrollo en el continente europeo<sup>8</sup>. Más tarde fue permeando en el debate teórico académico –en su conceptualización y su medición e impacto en las políticas públicas– y extendiéndose su discusión a la región de América Latina (Mora Salas, 2015).<sup>9</sup>

8 En la Agenda de la Unión Europea, los acuerdos en torno a la cohesión social son traducidos en políticas públicas (conjunto de indicadores), a partir de un enfoque que abarca diversos conceptos –de inclusión y exclusión social, integración social, desigualdad, capital social, entre otros– que orientan estas mismas políticas para superar los problemas sociales que la erosionan (ej. pobreza, exclusión social, desempleo) y fomentar aquellas condiciones que la favorecen (ej. igualdad social, multiculturalismo, derechos humanos, participación cívica responsable).

9 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es otra instancia que ha contribuido a esta discusión en torno a la cohesión social, a través de trabajos como el de Mora Salas (2015), quien realiza un balance analítico de la noción de cohesión social y sistematiza los enfoques más relevantes desarrollados en el ámbito internacional en las últimas tres décadas. Incluye el análisis de acuerdo con tres enfoques: el enfoque clásico (a partir de Durkheim, 1945, entre otros); el enfoque de política pública (la Unión Europea, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– y Gobierno de Canadá); y los que denomina enfoques contemporáneos (ej. Sorj, B., Tironi, E., Barba, C.). Todo ello como marco para el desarrollo de una estrategia de delimitación conceptual para la medición de la cohesión social en México.



“La COVID-19 nos plantea el reto inaplazable de promover, entre otras, una transición ecológica justa, una digitalización igualitaria y sistemas públicos inclusivos.”

En América Latina la discusión sobre la cohesión social se visibiliza como un objetivo político a inicios del siglo XXI, en el marco de la resolución de la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile en 2007. En particular, la adopción de la cohesión social como un tema central en el marco de los foros de diálogo euro-latinoamericanos, a partir del año 2003, ha supuesto un proceso trascendental de reflexión y diálogo a lo largo de 15 años, para el análisis y comprensión de la complejidad social y de las desigualdades prevalecientes en la región.<sup>10</sup> El programa de EUROsociAL, iniciativa de la Comisión Europea que nace a finales de 2005, ha sido la instancia encargada de impulsar el diálogo, el fortalecimiento institucional y el diseño de políticas públicas en torno a la cohesión social (FIIAPP, 2008). Un proceso continuo y estratégico que se vuelve aún más crítico en el contexto actual de la COVID-19, y su previsible impacto en la profundización de las desigualdades en la región y en aquellos países con democracias más frágiles.

Está por verse, como uno de los grandes retos que nos aporta la crisis de la COVID-19, en qué forma su impacto económico negativo, la consiguiente desaceleración económica en la región y los menguantes márgenes fiscales, van a impactar en la cohesión social. En cualquier caso, es previsible que dicho impacto sea profundo y de cierta duración, con un efecto en las futuras políticas públicas destinadas a fortalecer la cohesión social en la región, así como en sus prioridades. El reto por delante es diseñar acciones para una recuperación que conjugue las dimensiones económica, medioambiental y social de la Agenda 2030.<sup>11</sup> La COVID-19 nos plantea el reto inaplazable de promover, entre otras, una transición ecológica justa, una digitalización igualitaria y sistemas públicos inclusivos.

Más recientemente, esta discusión se ha introducido en el ámbito de las políticas públicas como un elemento esencial para avanzar hacia la

10 El primer planteamiento de la cohesión social como objetivo compartido entre los países de la región surge en el marco de la Cumbre UE-LAC de Guadalajara (México) en 2004. El tema que fue añadido como central en la Declaración de Guadalajara y refrendada en la Declaración de la Cumbre de Viena (2006). La cohesión social nace como objetivo bi-regional y la herramienta que responde a este compromiso es el programa EUROsociAL, que, por tanto, se convierte en una iniciativa de carácter político y estratégico.

11 Esto va en línea con las prioridades establecidas en la cooperación entre la Unión Europea y América Latina, reflejado en el programa de EUROsociAL+, FIIAPP, entre otras instancias.

governabilidad democrática, la inclusión social, la igualdad de género y el desarrollo sostenible. Esta discusión teórica y conceptual reciente en América Latina, es recogida de manera precisa por el trabajo de Ana Sojo, del cual se retoma la definición de cohesión social y algunos elementos utilizados como referencia para este análisis. Es así como se plantea un concepto de cohesión social más amplio que abarca una dimensión subjetiva, “compuesta por percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad” y enunciada como el “sentido de pertenencia” que fue definido por CEPAL (2007a) y retomado y ampliado en Sojo (2017 y 2018)<sup>12</sup> 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...”*

La conceptualización de cohesión social abarca tanto los ámbitos de la política y de las políticas, como el espacio “microsocial” en el cual se construye la cohesión social. Por tanto, considera (y abarca) 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.” En suma, este concepto ampliado se compone de una tríada –los mecanismos, más las respuestas, más el vínculo social– además de acentuar el carácter contencioso de esta interacción (Sojo, 2017).

En este contexto, se plantean algunos desafíos complejos de la cohesión social como son, “llegar a constituirse como parte de lo político en tanto regla de convivencia” y “reforzarse con políticas que sean un medio y que la habiliten, o contender con políticas que la coarten y dificulten”. Asimismo, se deben considerar las políticas que actúan sobre los vínculos sociales y estas deben orientarse para que impacten sobre la cohesión social.

Adicionalmente, se plantea la importancia de “adjetivar” la cohesión social, en términos de una cohesión social que pueda ser polarizadora o democrática (Sojo, 2017). La cohesión social, por tanto, “... debe analizarse desde una perspectiva normativa, y contextualizarse conforme al tipo de convivencia que promueve y a los valores en que se sustenta” (Sojo, 2018).

Esta definición de cohesión social democrática<sup>13</sup>, que se complementa con la noción de Grynspan y López-Calva (2007) –descrita más adelante–, es la que se utiliza de referencia para el presente documento. La definición de Sojo (2018) refleja de manera adecuada “el dinamismo de su construcción como regla de convivencia (la política) y de los medios mediante los cuales se logra (las políticas) y “...el papel de los actores y de su interacción –ej. incluidos/excluidos... visibilizados/invisibilizados... (entre) otras categorías.” También, es una definición que permite “...delimitar el ámbito de la política, y de las políticas relativas a la cohesión social.”

En este sentido, el concepto, más allá de buscar reducir las brechas de desigualdades, enfatiza en el logro de la inclusión social en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad y en el logro de un nivel digno de bienestar social para toda la ciudadanía, con la construcción de lazos sociales basados en la confianza y la reciprocidad, y en la existencia de una comunidad de normas y valores en común.

Precisamente, el desarrollo de la dimensión subjetiva en el concepto, enunciada como sentido de pertenencia, y la discusión de cómo esta se construye y afecta de manera diferenciada a los diversos actores y sectores de la sociedad, subraya la importancia de considerar en el ámbito de las políticas públicas en ALC, la temática de la juventud, así como las asimetrías relativas al género, la discapacidad, las diferencias raciales y étnicas, y su interacción con otras variables socioeconómicas y culturales (Sojo, 2017). Estas temáticas se retomarán dentro del análisis de los casos nacionales seleccionados como distintas expresiones de la cohesión social, cuyo abordaje es esencial para avanzar hacia el desarrollo inclusivo y sostenible en ALC.

12 Es importante resaltar que el planteamiento de la cohesión social, no solo como un fin, sino también como medio para lograr resultados, es muy oportuno y responde a los desafíos que enfrenta la región en un contexto de conflictividad social creciente y el nuevo y difícil escenario de la COVID-19.

13 En lo sucesivo del documento debe entenderse la cohesión social en referencia al concepto de cohesión social democrática, adoptado para este análisis de combo sobre la cohesión social.

Grynspan y López-Calva (2007) parten de una caracterización convencional del concepto, en donde la cohesión, por ser social...

*“involucra a individuos potencialmente miembros de una comunidad políticamente constituida, requiriendo fuerzas de atracción en torno a un objetivo común”*

Esta definición considera, por un lado, una noción valorativa del grupo social bajo la cual se establecen los objetivos sociales potencialmente compartidos —es decir, aquellos objetivos universales, aunque también relativos, que vinculan a los distintos grupos sociales— en torno a los cuales se legitima un contrato social específico, como primera condición. Por otro lado, la noción instrumental referida a un sistema de incentivos e instituciones —de gobernanza— y al sentido de pertenencia que se constituyen así en “fuerzas de atracción” o de “distracción” en torno a dichos objetivos compartidos.

Los autores ahondan en la relación de la cohesión social y las premisas del concepto de desarrollo humano que sirve de marco para vincular la ciudadanía integral<sup>14</sup> a la cohesión social, enfatizando la democracia como régimen político predominante en la región. Así, se parte de una visión más amplia de la democracia —citando a Guillermo O'Donnell—, que incorpora las nociones de democracia electoral (conjunto de condiciones para elegir y ser elegido) y la democracia de ciudadanía (una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas)<sup>15</sup>. En este sentido, la ciudadanía es

vista como el fundamento de la democracia, por lo que el debate en torno a esta tendría que abarcar las distintas dimensiones, a saber: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social (Grynspan y López-Calva, 2007).

En suma, esta definición señala que, tanto el contexto institucional, como los procesos históricos, políticos y socioeconómicos específicos de cada nación constituyen fuerzas “de atracción” o “de distracción” con respecto a los objetivos compartidos de los grupos sociales. Esos objetivos compartidos, principalmente los universales<sup>16</sup>, se refieren a los logros absolutos de la sociedad, a los que podemos aproximarnos mediante indicadores sociales básicos, y en torno a los cuales los individuos experimentan inclusión y exclusión. Sin embargo, esto requiere que haya acuerdos (entre grupos e individuos) y legitimidad en torno a estos objetivos compartidos, subrayando la vinculación entre cohesión social y gobernabilidad.

En este sentido, la Agenda 2030 (acordada por los Estados miembros de las Naciones Unidas) establece una noción normativa, al definir estándares de logro social mínimo en las distintas dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental). Por tanto, su cumplimiento estará sujeto al grado de cohesión social en cada uno de los países y la capacidad de los Estados de promover políticas sociales, mercados incluyentes, una ciudadanía activa y avanzar hacia la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho.<sup>17</sup>

La Figura 2 se aproxima gráficamente a la conceptualización de la cohesión social vista como un instrumento esencial para potenciar los logros de los ODS y avanzar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.<sup>18</sup> Así se pueden distinguir

14 El Informe sobre el estado de la democracia en América Latina del PNUD (2004) plantea el concepto de ciudadanía integral y sus dimensiones: i) ciudadanía política se refiere a los procedimientos democráticos y derechos de participación; ii) ciudadanía civil se refiere a aspectos relacionados con la protección personal y del patrimonio, así como de libertades de asociación y expresión; y, iii) ciudadanía social se refiere a cuestiones de igualdad, reducción de la pobreza y acceso a servicios sociales básicos.

15 De acuerdo a Grynspan y López-Calva (2007) esta visión más amplia de la democracia está basada en cuatro ideas centrales: i) el ser humano como sujeto portador de derechos; ii) la sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; iii) las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y iv) la especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación.

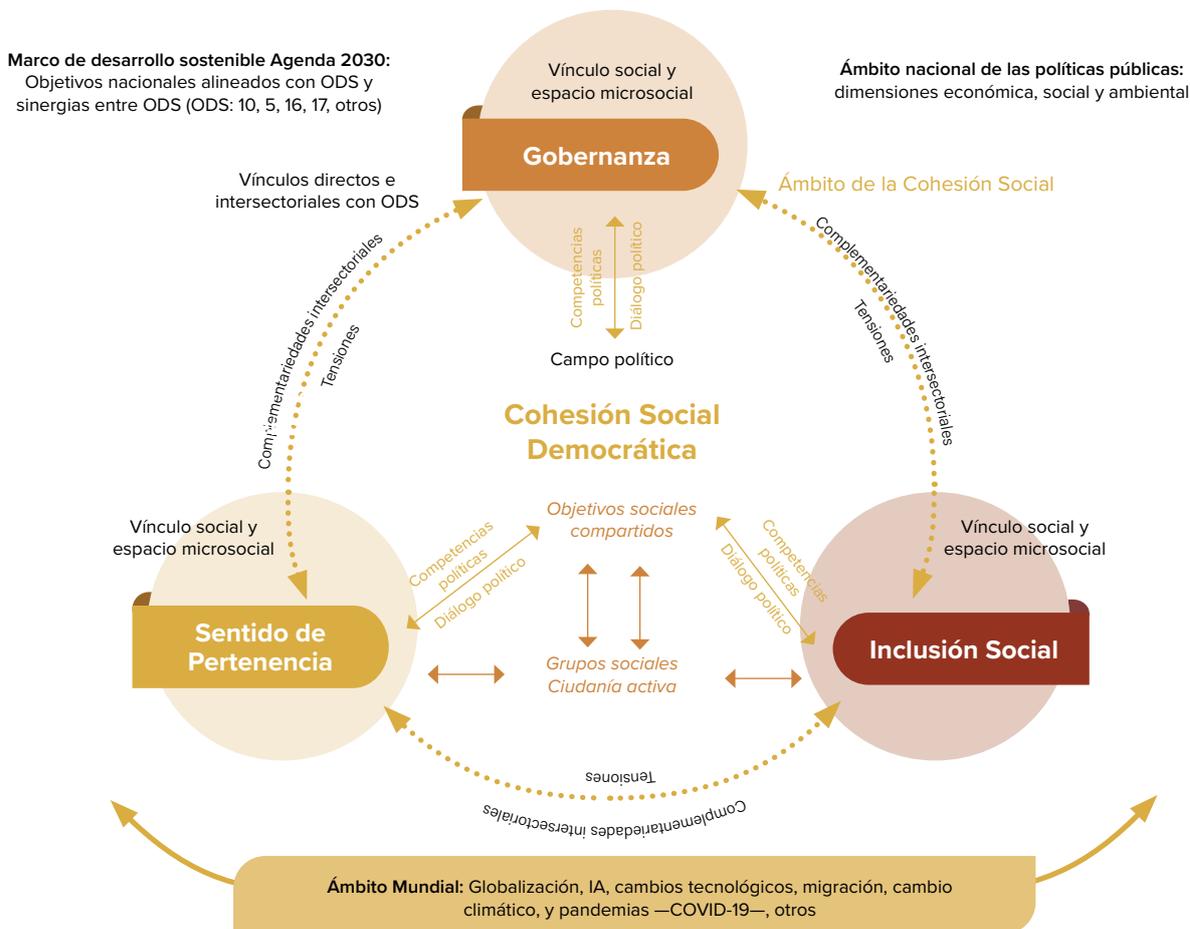
16 Además de la noción universal, se consideran los elementos relativos o específicos a grupos sociales concretos y en un contexto específico. A partir estos elementos, los procesos y resultados muestran también equilibrios basados en relaciones de poder.

17 Es así como también el planteamiento de Sojo (2017 y 2018) contribuye a la conceptualización de la cohesión social, como un medio para el logro de los ODS.

18 A partir de su conceptualización, la cohesión social es vista no sólo como un objetivo de las políticas públicas (como fin), sino también como un medio para el logro del desarrollo sostenible (en el marco de la Agenda 2030) y “...desde una perspectiva de calidad democrática...contribuya a legitimar las instituciones, crear ciudadanía y enfrentar situaciones adversas... (FIAPP, 2010)”.

**Figura 2.**

**La cohesión social democrática en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>19</sup>**



Nota: Entre los principales cambios con respecto al diagrama original de Sojo son la sustitución de políticas sociales por inclusión social, la sustitución de igualdad de género por sentido de pertenencia y la introducción del marco de la Agenda 2030 y el ámbito mundial.

Fuente: Diagrama 2 “Cohesión social como brújula de las políticas” (p.11) Sojo (2018)

tres pilares (componentes) de la cohesión social, que responden a su conceptualización: (i) la inclusión social, (ii) la gobernanza, y (iii) el sentido de pertenencia.

La primera dimensión, referente a la inclusión social, comprende las asimetrías (distancias y brechas) económicas y sociales. La segunda dimensión de gobernanza (democrática) se refiere a los mecanismos institucionales de inclusión y exclusión que abarcan las políticas sociales, de protección e inclusión social, las políticas de acción afirmativa (ej. de género, multiculturalismo)

y políticas activas (e incluyentes) del mercado de trabajo, entre otras. La tercera, relativa al sentido de pertenencia, abarca los ámbitos del capital social como son la confianza en las instituciones, las redes sociales y las normas sociales. Estas últimas son el acuerdo y aceptación de normas de convivencia, la disposición de participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos, el sentido de integración y el conocimiento, entre otros. Basada en Amartya Sen, la construcción del sentido de pertenencia implica el libre ejercicio de las elecciones en que se sustenta la diversidad de las identidades sociales; en este sentido, “... las

19 Ver diagrama original de Sojo (2018) “Cohesión social como brújula de las políticas”, en donde se refleja las relaciones que vinculan a la cohesión social con las áreas de políticas definidas por EUROsociAL+, a saber: gobernanza democrática, políticas sociales e igualdad de género. Y en donde se establece el vínculo (y desafíos) entre el campo de las políticas y el campo de lo político.

personas no pueden ser adscritas a identidades o categorías unívocas, y en la diversidad se funda la libertad de pertenencia y de elección, y es la esencia de la complejidad social de los individuos...” Sojo (2017 y 2018).

Como plantea Sojo, en la figura también se reflejan las interrelaciones y la complementariedad en el ámbito de la política y de las políticas, entre las distintas áreas de política (la intersectorialidad) en las que se visibiliza también las tensiones y conflictividad que pueden surgir dentro y entre cada una de estas áreas. Estas tensiones son complejas, e implican considerar, tanto las competencias, como el diálogo político (entendido como una deliberación pública). La figura denota también la relación entre las políticas y el vínculo social, en lo que se refiere a la percepción (y actuación) de las personas ante las políticas públicas en un determinado espacio micro-social (vínculo que trasciende el ámbito de las políticas públicas). Lo anterior lleva, además, a profundizar acerca de cómo las políticas actúan sobre el vínculo social y a considerar cómo éstas debieran orientarse cuando se busca (o aspira) a la cohesión social democrática (Sojo, 2017 y 2018).

Asimismo, cabe señalar la descripción de la cohesión social desde dos dimensiones principales: la horizontal y la vertical, según plantea el PNUD (2020). La dimensión horizontal está centrada en la sociedad (la cohesión entre ciudadanos y dentro/entre grupos). En ella, la sociedad civil, las organizaciones e instituciones sociales muestran (niveles) confianza, identidad, sentido de pertenencia y un destino común. La dimensión vertical está centrada en el Estado (la cohesión entre la ciudadanía y el Estado) y muestra (niveles) confianza en las instituciones del Estado –actores, instituciones y procesos estatales tanto a nivel nacional como locales– y su compromiso (acuerdo) con el marco legal e institucional vigente y el proyecto de país.<sup>20</sup>

Partiendo del carácter multidimensional del desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030, un abordaje integral de las políticas públicas busca equilibrar las dimensiones de la inclusión social, el desarrollo económico, y la protección ambiental para lograr el progreso económico

y mejorar el bienestar social y calidad de vida de todas las personas. Esto implica un esfuerzo (desde el ámbito de la política y de las políticas públicas) orientado a maximizar las sinergias entre cada uno de los ODS (y su alineación con los objetivos nacionales) para acelerar el logro de las metas de desarrollo relativas a la cohesión social y la consecución de los ODS de acuerdo con los diferentes contextos nacionales en ALC.

En este sentido, la cohesión social puede contribuir a la consecución del ODS 10 de reducción de las desigualdades (como vínculo directo con los ODS), así como a mejorar la inclusión social y a generar un mayor sentido de pertenencia y confianza. Todo ello en un marco de fortalecimiento de la gobernanza democrática, sin descuidar la dimensión política necesaria para su logro. Se abordará este tema con más detalle en los siguientes acápite.

Si bien no es el objetivo de este documento profundizar en el análisis de esta discusión tan amplia y rica que ha tenido lugar en los últimos años en América Latina, es preciso enfatizar que esta discusión es un proceso continuo y dinámico. Más aún, es importante tener en cuenta que en el contexto actual de la globalización existen ciertos factores como el progreso acelerado del cambio tecnológico, los avances en las comunicaciones y el transporte, los flujos internacionales de capitales, la movilidad humana, y el surgimiento y expansión de la COVID-19, que impactan directamente en los distintos aspectos del desarrollo humano (económicos, sociales, culturales y ambientales) e inciden en el ámbito de las políticas públicas, dificultando el logro de la cohesión social democrática (ver Figura 2).

Es en este escenario actual de mayor acceso a los medios de comunicación masivos, como son el internet y el “social media”, donde surgen fenómenos como la posverdad (ampliamente discutido en Sojo, 2017), la infodemia –introducido por la organización Mundial de la Salud y que se refiere a la sobreabundancia de información falsa y a su rápida propagación entre las personas y medios–, y el “hate speech” o discurso de odio en las redes sociales<sup>21</sup>. Se configuran, así, algunos de los aspectos negativos de la globalización que constituyen una amenaza para los valores

---

20 En PNUD (2020a), estas dimensiones consideran elementos objetivos –acciones concretas de cooperación y participación, desde el mercado hasta la vida organizacional, y el comportamiento en la vida política, asociativa y en las esferas interpersonales, en donde las redes son elementos fundamentales–, y elementos subjetivos –valores, actitudes y creencias que los actores sociales desarrollan hacia el Estado y otros grupos étnicos y religiosos dentro del Estado. Asimismo, enfatiza en la importancia de la evolución histórica como un aspecto de la validez conceptual. Por tanto, es preciso integrar ‘datos’ relacionados, como son las ideologías asociadas, las formas en que la nación, la geografía y el entorno social se articulan, y los patrones de asentamiento espacial.



democráticos, la estabilidad social y la paz, y conllevan a que esta definición más amplia de cohesión social y los planteamientos en torno a ella, represente, más bien, un punto de partida.

Seguir avanzando hacia la operativización de la cohesión social como una dimensión fundamental frente a los retos que se presentan para el logro del desarrollo sostenible de los países, en el marco de la Agenda 2030, se convierte en una tarea indiscutible. Junto a la conceptualización de la cohesión social se han llevado a cabo importantes esfuerzos, impulsados por la CEPAL con el apoyo del proyecto EUROsociAL+ (CEPAL y Comisión Europea, 2007), para precisar un conjunto de indicadores de la cohesión social basados en las tres dimensiones de su definición. A saber, el nivel de inclusión social (distancias o brechas), la gobernanza (mecanismos institucionales de inclusión/exclusión-instituciones) y el sentido de pertenencia (CEPAL, 2010a).

“ Seguir avanzando hacia la operativización de la cohesión social como una dimensión fundamental frente a los retos que se presentan para el logro del desarrollo sostenible de los países, en el marco de la Agenda 2030, se convierte en una tarea indiscutible.”

Para el desarrollo de la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social, se tomarán en cuenta todos estos esfuerzos como marco de referencia para identificar los vínculos directos e intersectoriales de la cohesión social con los ODS y sus metas. En el marco de esta estrategia de políticas integrales se ha desarrollado una medición del grado de cohesión social en América Latina, cuyos resultados sirven de base para la construcción del presente documento, como se ha mencionado en los antecedentes. Estos resultados tienen como objetivo contribuir al planteamiento de un conjunto de políticas integrales en el marco de la Agenda 2030 con miras a responder a las distintas expresiones de la problemática de la cohesión social en la región de ALC.

## Estrategia de políticas integrales y la Agenda 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la primera agenda global de desarrollo, universal y holística, firmada por 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Esta Agenda tiene un alcance más amplio (tanto temático como conceptual) que el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (principalmente sociales) que comprende un marco para el desarrollo social, la sostenibilidad económica y ambiental, e incluye aspectos como la aspiración de establecer sociedades pacíficas e inclusivas. Este enfoque multidimensional busca influir en el progreso de todas las personas a través de una agenda ambiciosa con 17 ODS y 169 metas. Los ODS se basan en tres principios, a saber, universalidad (principios de responsabilidad común pero diferenciada), integración (equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, gestionar “trade-offs” y maximizar sinergias) y “no dejar a nadie atrás” (ODS para todos, reducción desigualdades y pobreza, y datos desagregados).

En este sentido, el abordaje de la Agenda 2030 para la aplicación de los ODS requiere de un enfoque holístico a través de la coordinación e integración de esfuerzos de todos los sectores de la sociedad –público, empresarial, sociedad civil y cooperación internacional– dirigidos a promover soluciones integrales a las prioridades nacionales y locales, así como mejoras en la calidad de vida de toda la ciudadanía. En este caso en particular, el desarrollo de la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social en ALC parte del concepto de cohesión social discutido en el acápite anterior y desarrollado por Sojo (2017).

La estrategia de políticas integrales es una herramienta metodológica diseñada por el PNUD que busca acelerar el logro de los ODS de la Agenda 2030 a través de respuestas multidimensionales. Para ello, se consideran cuatro enfoques: i) el enfoque integral que contempla las sinergias entre los ODS para dar respuestas inclusivas, participativas y sostenibles; ii) las estrategias de políticas integrales, que identifican áreas de intervención de políticas (“aceleradores”) que desencadenan efectos multiplicadores entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales; iii) las intervenciones basadas en evidencia, que

consideren a las poblaciones más vulnerables bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”, así como el monitoreo y evaluación; y, iv) la promoción de alianzas entre múltiples actores y sectores para lograr impactos significativos en el desarrollo sostenible.

En la Figura 3 se resume la metodología de políticas integrales, que considera cinco pasos para su desarrollo, una vez se adopta un enfoque de estrategia de políticas integrales, a saber, (1) la definición del problema, (2) la construcción de la teoría de cambio, (3) la elaboración de la hoja de ruta, (4) la implementación conjunta con actores claves, y (5) el monitoreo y evaluación.

medir el progreso, los riesgos y cuellos de botella, y las oportunidades y posibles estrategias e intervenciones para avanzar en la aplicación de los ODS priorizados para esta estrategia de políticas integrales sobre cohesión social en ALC, según los diferentes contextos de la región (ver Anexo 3).

Una vez identificado el deterioro (o menor grado) de cohesión social en sus diferentes expresiones, basados en la medición regional y en los casos nacionales documentados, así como en su abordaje multidimensional, se identifican los elementos básicos para el planteamiento de políticas integrales que respondan a las diferentes

**Figura 3.** Metodología de políticas integrales



Nota: El enfoque o estrategia de políticas integrales abarca los seis pasos y agrupa herramientas del PNUD para el aterrizaje de la Agenda 2030, como el MAPS, el RIA, el SIGOB, las micro-simulaciones y el PovRisk, entre otras.

Fuente: PNUD (2017b)

La construcción de la teoría de cambio es un proceso que busca explicar cómo se pretende impulsar el cambio previsto, consistente en un aumento (o mayor grado) de cohesión social, a partir de la estimación del grado de cohesión social en los países de la región, incluyendo el análisis de las dimensiones e indicadores que inciden sobre dicha cohesión, y el de los resultados de las diferentes expresiones de la problemática en la región de ALC –basados en los casos nacionales documentados. La información generada a través de este proceso nos permitirá comprender tanto los factores asociados o subyacentes del problema identificado, como los indicadores para

dimensiones de cohesión social en ALC. Esto, a su vez, servirá de insumo para el desarrollo de una hoja de ruta que abonará los esfuerzos de los países de ALC en el logro de los ODS. Para ello, la construcción de la teoría de cambio, como parte de la estrategia de políticas integrales, contempla tres dimensiones: social, económica y ambiental. Además, se identifican otros tres elementos clave que se retroalimentan durante el proceso, y que son parte del desarrollo de esta herramienta, a saber, el análisis cuantitativo con base en la información disponible, el proceso de diálogo inclusivo y el mapeo de los ODS vinculados a la cohesión social.

De manera resumida, estos tres elementos clave consideran lo siguiente:

**1. Análisis cuantitativo.** Busca, en primer lugar, examinar las correlaciones, a través del análisis de varianzas y covarianzas, entre indicadores que se consideren relevantes para identificar el grado de cohesión social en el mayor número posible de países de la región y, segundo, analizar los factores subyacentes que potencialmente inciden sobre dicho grado de cohesión social en un determinado contexto nacional, usando los casos de estudio seleccionados. El alcance de este análisis se hace en función de la información disponible, de su pertinencia y calidad, así como de la complejidad del problema identificado.

**2. Diálogo inclusivo.** Este es un proceso de comunicación, consulta y negociación de los diferentes actores estratégicos identificados para la construcción de la teoría de cambio y el desarrollo de la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social. Para ello, se elabora un mapeo estratégico de los principales actores y sectores claves (instituciones y representantes de Gobierno, sociedad civil y cooperación internacional, entre otros) y su grado de interés, importancia, e influencia. En el caso de una estrategia de políticas integrales a nivel de la región de ALC y de los países que la integran, se considera el mapeo estratégico de los principales actores tanto a nivel regional como nacional, éste último según la problemática identificada para los casos nacionales documentados.

**3. Mapeo de los ODS.** Para el mapeo de los ODS se identifican todos aquellos objetivos y metas relacionadas a la cohesión social, basado en los vínculos teóricos (directos e intersectoriales) y en los resultados del análisis regional y de los casos nacionales seleccionados. A la vez, se identifican las posibles sinergias y “trade-offs” de estas interconexiones entre las distintas metas ODS relacionadas a la cohesión social y la integralidad de la teoría de cambio en las tres dimensiones: sociales, económica y ambiental.

## La cohesión social en el marco de la Agenda 2030

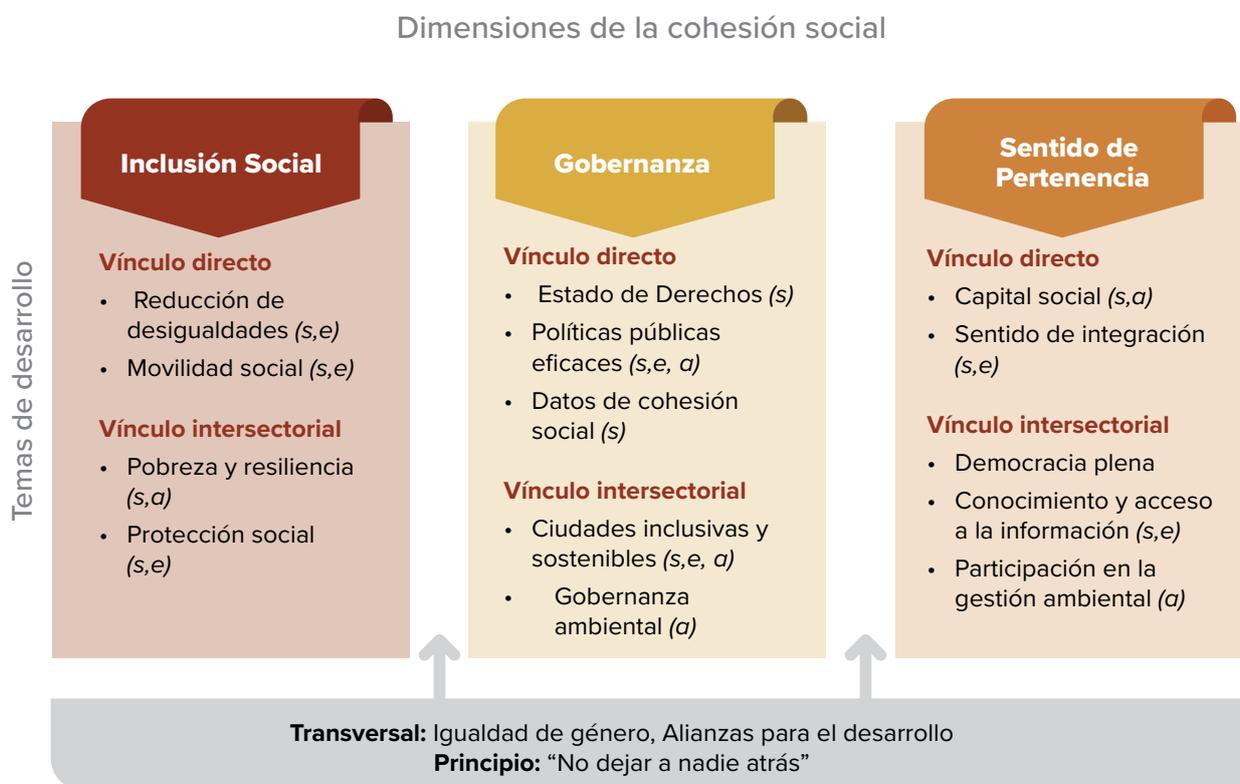
En esta sección se aborda la cohesión social en el marco de la Agenda 2030, y se realiza un ejercicio teórico para identificar los principales ODS vinculados a la cohesión social y su pertinencia en el contexto de ALC. Para ello, se parte del concepto de la cohesión social desarrollado en el acápite anterior para identificar estos vínculos (directos e intersectoriales) entre la cohesión social y los ODS y sus metas, de acuerdo con las diferentes dimensiones del desarrollo; económica, social y ambiental.

La cohesión social abarca múltiples dimensiones del desarrollo, por lo que se vuelve fundamental establecer estos vínculos, complejos y bidireccionales, para lograr las sinergias entre los distintos ODS. Así, se entenderá por vínculos directos aquellos en donde los temas de desarrollo están relacionados explícitamente con los tres pilares o componentes de la cohesión social (inclusión social, gobernanza y sentido de pertenencia). Los vínculos intersectoriales son aquellos en donde un tema específico de desarrollo puede afectar o verse afectado por algunos de los componentes de la cohesión social. Es importante resaltar, que la cohesión social *per se* no está explícitamente contemplada en los ODS y metas ODS de la Agenda 2030, pero sí varios de sus múltiples componentes.

“ La cohesión social abarca múltiples dimensiones del desarrollo, por lo que se vuelve fundamental establecer estos vínculos, complejos y bidireccionales, para lograr las sinergias entre los distintos ODS. ”

Para cada uno de los pilares de la cohesión social; inclusión social, gobernanza y sentido de pertenencia, se considera el enfoque multidimensional (económico, social y ambiental), y se identifican los temas de desarrollo pertinentes a la cohesión social y el tipo de vínculo con los ODS, ya sea directo o intersectorial (ver Figura 4).

**Figura 4.** La cohesión social y la Agenda 2030: vínculos, dimensiones y temas de desarrollo



Nota: Las dimensiones se representan así: (s) social, (e) económica y (a) ambiental.

Fuente: Elaboración propia.

Es preciso señalar que no se pretende ser exhaustivo y abarcar la multiplicidad de temas de desarrollo y factores asociados a la cohesión social, sumado a su complejidad creciente ante el fenómeno de la globalización. Partiendo de los elementos de su conceptualización, se busca realizar su vinculación teórica con los ODS y sus metas. Esto guiará el desarrollo de la metodología de políticas integrales, y permitirá brindar respuestas de políticas públicas adecuadas a las diferentes expresiones de la problemática de la cohesión social en ALC a partir de los casos nacionales documentados.

La cohesión social democrática es vista como una pieza esencial para un abordaje integral de los retos de la Agenda 2030; sobretudo, en los nuevos escenarios políticos y socioeconómicos de ALC, y ante los fenómenos de la globalización, los cambios tecnológicos y las comunicaciones, la transición demográfica, el cambio climático y, más recientemente, ante la pandemia de la COVID-19.

Esta última contempla una realidad global con un grado de complejidad que trasciende las capacidades nacionales y los ámbitos de acción de las políticas públicas de los países. Se requerirá, por tanto, de alianzas mundiales y de cooperación para el desarrollo (movilización de recursos, conocimiento, tecnología, etc.) que contribuyan a los países de la región a avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En este sentido, se han identificado para cada uno de los tres ámbitos de la cohesión social, diferentes temas de desarrollo que engloban otros más específicos, que tendrán más o menos pertinencia para la cohesión social de acuerdo con el contexto de cada uno de los casos nacionales documentados para esta estrategia.

Así, por ejemplo, la reducción de la desigualdad, como un prerrequisito (vínculo directo) de la cohesión social, es fundamental en todos los contextos, en el sentido que se busca no dejar

a nadie atrás (como principio de la Agenda 2030) y, en este caso, es relevante en todas sus dimensiones, económica, social y ambiental. Lo anterior es aún más relevante en países de ALC donde persisten brechas significativas en todas las dimensiones y se requiere un mayor avance en materia de derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Otro ejemplo es la protección social como vínculo intersectorial, al considerar un conjunto de garantías básicas de seguridad social (piso de protección social) que aseguran una protección para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, a la vez que permiten a las personas acceder a bienes y servicios esenciales. Aumentar la cobertura de la protección social va a ser uno de los principales desafíos en el post COVID-19.

“Aumentar la cobertura de la protección social va a ser uno de los principales desafíos en el post COVID-19.”

En la Tabla 1 se presenta un primer ejercicio de esta vinculación teórica, en la que se busca señalar la relevancia (o pertinencia) de cada uno de los temas de desarrollo para la cohesión social y su vinculación con los ODS y las metas ODS específicas. En suma, se puede decir que la cohesión social está vinculada, ya sea de manera directa o intersectorial con los 17 ODS y 61 de las 169 metas ODS (Gráfica 1). La metodología de políticas integrales buscará maximizar las sinergias entre los ODS a través de un conjunto de políticas públicas diferenciadas que respondan a las distintas expresiones de la cohesión social en los países seleccionados de América Latina y contribuyan a la implementación de la Agenda 2030.

Es importante resaltar que el ejercicio que se presenta en la Tabla 1 es un marco de referencia y que, para implementar el combo ODS de cohesión social, este tendría que ser adaptado a las particularidades de cada país o territorio –a su contexto histórico y a la identificación de los problemas centrales de su desarrollo. Así, por ejemplo, en países como los del norte de Centroamérica, en donde la violencia social (principalmente la asociada al narcotráfico y pandilleril) y la violencia basada en género (violencia contra la mujer y el femicidio) son centrales, se destacarían los logros de los ODS 5 y ODS 16 para el logro relativo de la cohesión social.

© PNUD / César Avilés



**Tabla 1.**

Vínculos directos e intersectoriales de la cohesión social con las metas ODS<sup>1/</sup>

Ámbitos/ Temas de desarrollo (y según dimensiones del desarrollo humano <sup>2/</sup> )	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS
<b>Inclusión social</b>		
<b>Reducción de las desigualdades (vínculo directo) (s, e)</b>	<p>La reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión social de todas las personas, bajo el principio de “no dejar a nadie atrás” está vinculado de manera directa a los ámbitos de reducción de las brechas y el aumento del sentido de pertenencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la desigualdad de resultados y garantizar la igualdad de oportunidades (s, e)</li> <li>• Promover la inclusión social, económica y política de todas las personas y “No dejar a nadie atrás” (s, e)</li> </ul>	<p>ODS 10 (Reducción de las desigualdades) 10.2 (reducir la desigualdad) y 10.3 (promover la inclusión)</p>
<b>Movilidad social (vínculo directo) (s, e)</b>	<p>La (expectativa de) movilidad social y el acceso a recursos y al consumo, genera confianza sistémica y legitimidad de la democracia, y, por tanto, se vincula de manera directa con los distintos ámbitos de la cohesión social.</p> <p><b>Movilidad económica/laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el trabajo decente sin discriminación y reducir la informalidad (e)</li> <li>• Desarrollar estrategias para promover el empleo de jóvenes (reducir el desempleo juvenil)</li> </ul> <p><b>Educación (s)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario en todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional, incluidas las personas más vulnerables, con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes</li> <li>• Acceso de jóvenes a las competencias necesarias (técnicas y profesionales) para el acceso al trabajo decente y emprendimientos</li> </ul>	<p>ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) Metas: 8.5 (trabajo decente), 8.6, 8b (empleo de jóvenes) 8.3 (trabajo forzado) y 8.7 (trabajo infantil)</p> <p>ODS 4 (Educación de Calidad) Metas: 4.3 y 4.5 acceso de calidad e igualitario, 4.4 competencias</p>
<b>Protección social, reducción de la pobreza y resiliencia (vínculo intersectorial) (s, e, a)</b>	<p>La protección social, como elemento esencial de la cohesión social, considera un conjunto de garantías básicas de seguridad social (piso de protección social) que aseguran una protección para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, a la vez que permiten a las personas acceder a bienes y servicios esenciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la pobreza y el hambre (s, e)</li> <li>• Ampliar la cobertura de la protección social según ciclo de vida y vulnerabilidades, incluyendo a las personas más vulnerables, con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes (s, e)</li> <li>• Lograr la cobertura sanitaria universal y de Salud Sexual y Reproductiva (s)</li> <li>• Responder a la crisis sanitaria en el contexto de la COVID-19 y la protección de los grupos poblacionales de mayor riesgo y vulnerables a sus efectos (s, e)</li> <li>• Acceso a servicios básicos (s)</li> <li>• Inclusión financiera (e)</li> <li>• Resiliencia (a, s)</li> <li>• Fomentar la resiliencia de las personas que se encuentran en situación de pobreza y de vulnerabilidad, reduciendo su exposición a los fenómenos extremos (a, s)</li> </ul>	<p>ODS: 1 (Fin de la pobreza), 3 (Salud y bienestar), 5 (Igualdad de género), 13 (Acción por el clima) Metas: 1.1, 1.2 (pobreza y desigualdad), 1.3 (protección social), 1.4 (servicios básicos), 1.5 (resiliencia), 2.1, 2.2 (fin al hambre y malnutrición), 3.7 y 3.8 (Cobertura en salud Sexual y Reproductiva –SSR- y salud), 5.4 (reconocer cuidados y trabajo doméstico), 10.1 (crecimiento ingresos del 40% más pobre), 13.1 (resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos), 14b (acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados)</p>

<b>Gobernanza</b>		
<p><b>Estado de Derecho</b> (<i>vínculo directo</i>) (s, e, a)</p>	<p>El funcionamiento adecuado del Estado de Derecho, en la medida que se aumente la eficacia de las políticas de seguridad humana, se genere mayor equidad en la administración de la justicia, y se minimicen las situaciones de la corrupción, desembocará en el crecimiento de la confianza en las instituciones y la legitimidad con el sistema político, mejorando la gobernanza democrática y fortaleciendo la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia/Control de la corrupción</li> <li>• Cumplimiento regulatorio</li> <li>• Derechos fundamentales (derechos laborales)</li> <li>• Justicia civil y justicia penal (garantizar el acceso a la justicia para todos)</li> <li>• Gobierno abierto (mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y de participación ciudadana)</li> </ul>	<p>ODS: 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) Metas: 8.8 (Derechos laborales), 16.3 (Estado de Derecho), 16.5 (Reducir la corrupción), 16.10 (Acceso público a la información)</p>
<p><b>Ciudades y comunidades inclusivas y sostenibles</b> (<i>vínculo intersectorial</i>) (s, e, a)</p>	<p>En las ciudades y comunidades es donde se exacerban las desigualdades, y generan otras dinámicas (socioeconómicas, culturales, políticas, etc.) e interacciones (instituciones, mercado y familia) Así como también son los espacios en donde las políticas públicas pueden incidir, reducir las desigualdades e incrementar el capital social, fortaleciendo la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la capacidad de las ciudades para incorporar estructuras de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas</li> <li>• Fomentar la participación (inclusiva) de mujeres, jóvenes y representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes en los espacios de participación comunitaria y planificación urbana</li> <li>• Promover ciudades pacíficas, inclusivas y sostenibles (Estado de derecho- orden y seguridad)</li> <li>• Acceso inclusivo a servicios básicos como el agua y saneamiento, energía, viviendas y zonas verdes</li> </ul>	<p>ODS 16 (Paz, justicias e instituciones sólidas) 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) 6 (Agua y saneamiento) y 7 (Energía) Metas: 6.1 (Agua potable), 6.2 (Saneamiento), 7.1 (Energía), 11.1 (Viviendas), 11.3, 11.7, 11b, 13.1 16.1 (Reducir la violencia)</p>
<p><b>Políticas públicas eficaces</b> (<i>vínculo directo e intersectorial</i>) (s, e, a)</p>	<p><b>Coherencia en las políticas públicas</b> (<i>vínculo directo/ intersectorial</i>) El ámbito de las políticas públicas, un vínculo directo para fortalecer la cohesión social, a través de políticas coherentes e integrales, que respondan a las distintas expresiones de la cohesión social, y que contribuyan a acelerar el progreso aprovechando las interrelaciones entre los distintos ODS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la coherencia de las políticas e incluir la cohesión social explícitamente en las políticas</li> <li>• Promover y adoptar políticas no discriminatorias y dirigidas a lograr progresivamente mayor igualdad: políticas fiscales, salariales y de protección social, Políticas migratorias, entre otras.</li> <li>• Fortalecer las capacidades institucionales: eficacia, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública</li> <li>• Mejorar las capacidades nacionales para recaudar ingresos fiscales; políticas fiscales progresivas e inclusivas y con enfoque de género</li> </ul>	<p>ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) Metas: 10.4 (Políticas para la igualdad), 10.7 (Facilitar la migración), 10c (Reducir el costo de transacción de las remesas), 16.6 (Instituciones eficaces y transparentes), 16.10 (Acceso público a la información) 16b (Leyes / políticas no discriminatorias), 17.1 (Capacidad nacional para recaudación ingresos fiscales), 17.14 (Coherencia de las políticas)</p>

**Ámbitos/ Temas de desarrollo** (y según dimensiones del desarrollo humano<sup>2)</sup>)

**Relevancia para la cohesión social**

**Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS**

	<p><b>Datos sobre cohesión social (vínculo directo)</b>          La operacionalización de la cohesión social con mediciones (sistema integrado de indicadores) que incorporen los temas pertinentes para ALC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar medidas (índices, indicadores) sobre la cohesión social</li> <li>• Aumentar el desglose de datos a partir de otras variables relacionadas con la cohesión social</li> <li>• Contribuir a la mejora de la capacidad estadística de los países de ALC</li> </ul>	<p>ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos)          Metas: 17.18 y 17.19 (Crear capacidad estadística)</p>
<p><b>Gobernanza ambiental (vínculo directo e intersectorial) (s, a)</b></p>	<p>La gobernanza ambiental de calidad, su aplicación desde un enfoque integrado al garantizar que las cuestiones ambientales aporten (beneficios) de manera efectiva a las prioridades nacionales, más allá de la protección de los ecosistemas y de la gestión del riesgo de desastres naturales, contribuirá a la gobernanza democrática y la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local (ciudades y comunidades sostenibles) (Marco Sendai)</li> <li>• Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (incluyendo la fiscalidad ambiental, manejo de conflictividad en torno a normas ambientales y el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales).</li> <li>• Procesos de participación y transparencia (órganos consultivos, planificación urbana y otros mecanismos de inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y otras poblaciones vulnerables)</li> <li>• Integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y en los procesos de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza.</li> </ul>	<p>ODS 13 (Acción para el clima)          Meta: 13.2 (Medidas relativas al cambio climático), 13.3 (Adaptación y reducción de los riesgos), 11b (Conflictividad ambiental), 15.9 (Valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación).</p>
<p><b>Sentido de Pertenencia</b></p>		
<p><b>Capital social (vínculo directo)</b></p>	<p>El capital social (confianza en las instituciones, redes sociales, normas sociales) como vínculo directo del ámbito de sentido de pertenencia de la cohesión social, indispensable como articulador del desarrollo sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir significativamente todas las formas de violencia</li> <li>• Garantizar las decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (participación política, social, y comunitaria)</li> <li>• Participación en la gestión ambiental</li> <li>• Garantizar la identidad jurídica para todas las personas</li> </ul>	<p>ODS 16 (Paz, justicia, e instituciones sólidas)          16.1 (Violencia), 16.7 (16.7.2 Indicador) (Decisiones inclusivas y participativas), 16.9 (Identidad jurídica)</p>
<p><b>Sentido de integración (vínculo directo)</b></p>	<p>El sentido de integración (confianza interpersonal e inclusión, acceso al conocimiento y la tecnológica) como elemento clave en el ámbito de pertenencia de la cohesión social, en un contexto de globalización y cambios acelerados en las Tics.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza interpersonal (y nivel de integración)</li> <li>• Conocimiento pertinente para el desarrollo sostenible</li> <li>• Acceso y uso de las tecnologías</li> <li>• Acceso al transporte seguro</li> </ul>	<p>ODS: 9 (Industria, innovación e infraestructura), 11, 12 (Producción y consumo responsables), ODS 17          Metas: 17.8 (Capacidad uso TIC)          9c (acceso TIC), 12.8 (Conocimiento)          11.2 (Transporte)</p>

Ámbitos/ Temas de desarrollo (y según dimensiones del desarrollo humano<sup>2)</sup>)

Relevancia para la cohesión social

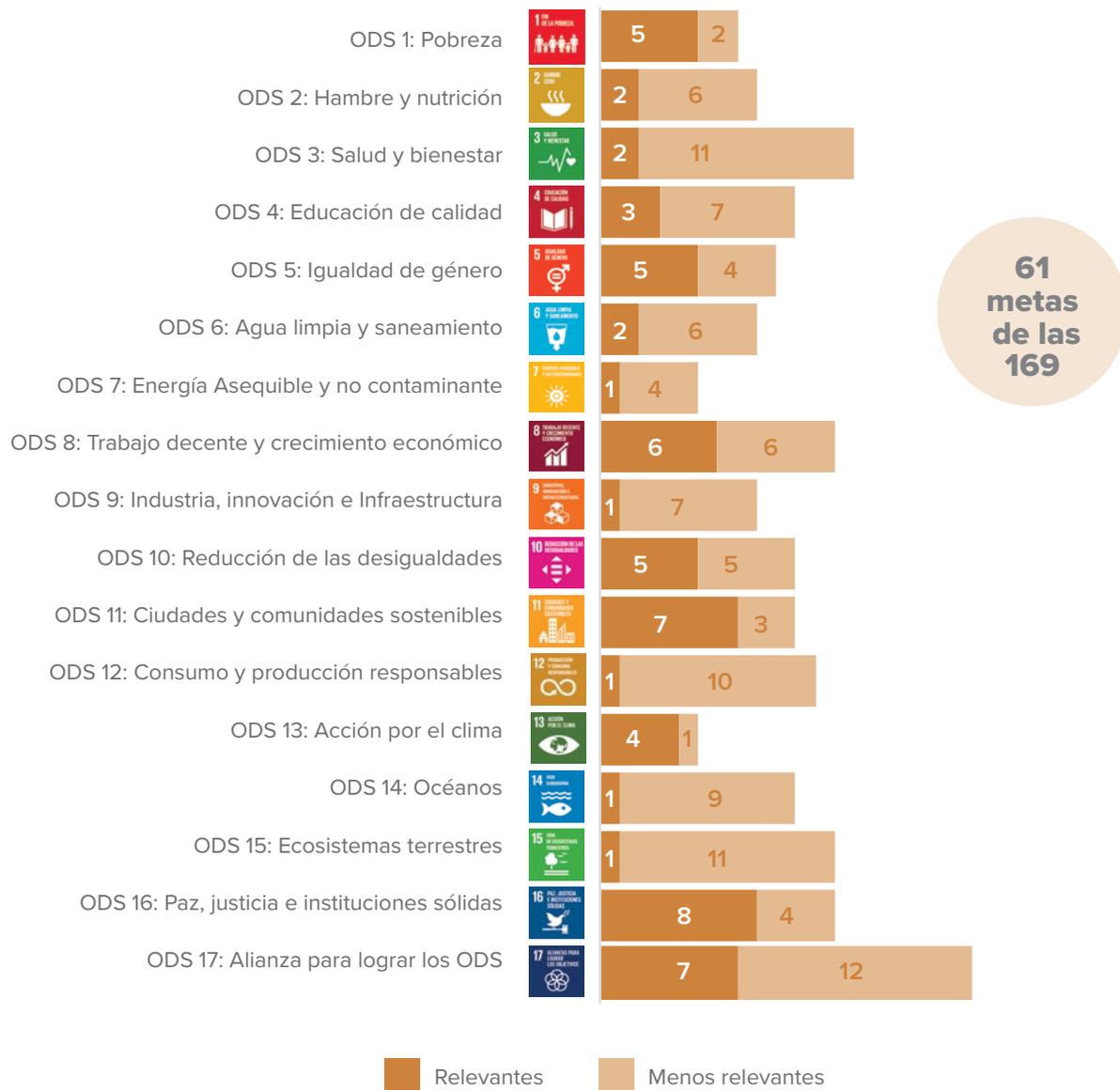
Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS

### Vínculos transversales

<p><b>Equidad de género (<i>vínculo directo</i>)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas (cerrar las brechas de género) contribuye a crear las bases para el logro de una mayor equidad social, favoreciendo a la cohesión social.</li> <li>• Políticas acertadas que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres</li> <li>• Eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas en el ámbito público y privado</li> <li>• Abordar las vulnerabilidades de la población indígena y afrodescendientes relacionadas con el género</li> <li>• El progreso inclusivo en otras metas abordará potenciales factores discriminatorios para las mujeres</li> <li>• Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</li> </ul>	<p>ODS 5 (Igualdad de género) y ODS 4 (Educación de calidad) Metas: 4.5 (eliminar disparidades de género en educación), 5.1 (fin a todas las formas discriminación), 5.2 (fin a todas las formas de violencia), 5.5 (participación plena y efectiva), 5c (políticas promover la igualdad)</p>
<p><b>Alianzas para el desarrollo (<i>vínculo intersectorial</i>)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover alianzas inclusivas entre todos los actores estratégicos (gobiernos, sector privado, y sociedad civil) –a nivel global, regional, nacional y local–, que coloquen a las personas en el centro del desarrollo, son fundamentales para fomentar el diálogo político y avanzar en respuestas integrales de las distintas expresiones de la cohesión social en ALC.</li> <li>• Fomentar las alianzas eficaces e inclusivas en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil</li> <li>• Mejorar las alianzas para la movilización de recursos, la gestión del conocimiento, de la tecnología, entre otros aspectos.</li> <li>• Promover alianzas con todos los sectores de la sociedad y de la cooperación internacional para responder a la crisis sanitaria de la COVID-19 e impactos económicos y sociales previstos.</li> </ul>	<p>ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) Metas: 17.16 (mejorar la alianza mundial para el desarrollo sostenible), 17.17 (alianzas eficaces) 10b (fomentar la asistencia oficial para el desarrollo para los países menos adelantados)</p>

Nota: 1/Esta información se basa en el marco conceptual y de referencia de la cohesión social y los ODS establecidos en la Agenda 2030 para el desarrollo del combo teórico sobre cohesión social en ALC; 2/Según las dimensiones del desarrollo humano: (s) social, (e) económico, y (a) ambiental.

Fuente: Elaboración propia con base en las metas de los ODS.

**Gráfica 1.****Número de metas por ODS relevantes para la cohesión social**

Nota: Con base en la Tabla 1, esta gráfica es indicativa y no es exhaustiva, en el sentido que para un país o territorio específico sea relevante alguna meta que no está incluida en esta.

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla 1.

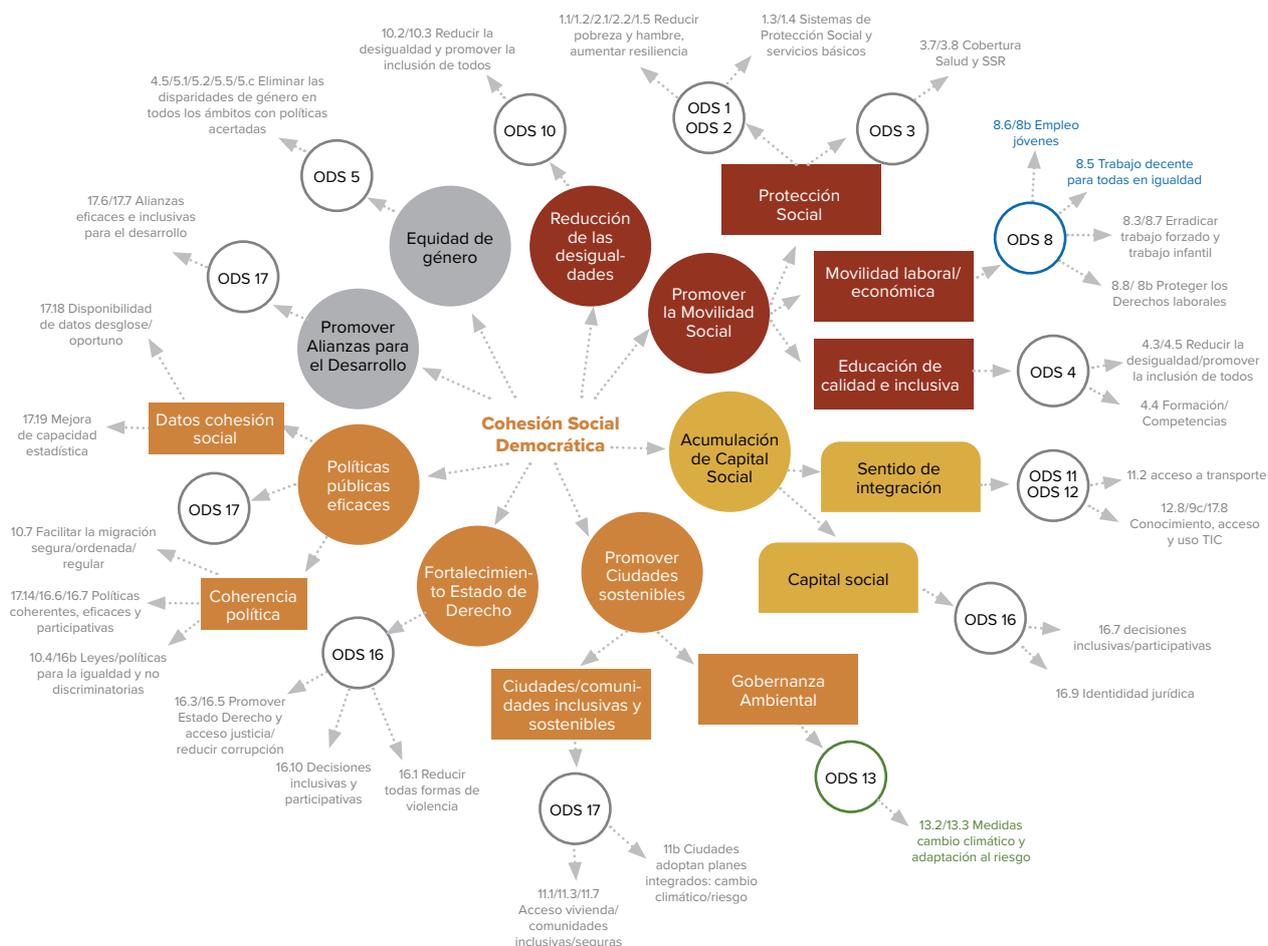
A partir del mapeo de los ODS se identifican los principales aceleradores de la estrategia de políticas integrales sobre Cohesión Social y su relación con las diferentes metas de los ODS. Tal como se puede observar en la Figura 5, el círculo del centro muestra los principales aceleradores y su vinculación directa e intersectorial para el logro

de la cohesión social democrática basada en la igualdad y la inclusión (ODS 10) en ALC. Asimismo, se establecen las posibles sinergias e integralidad de las tres dimensiones, económica, social y ambiental, a través de la identificación de las metas ODS para cada uno de estos aceleradores. Es importante resaltar que estos aceleradores

y sus metas vinculadas tendrían que ajustarse y responder a las distintas expresiones de la cohesión social a los contextos específicos de los países de ALC.

**ODS 10: Reducción de las desigualdades**  
 Metas ODS 10.2 y 10.3: afianzar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados con inclusión, bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”

**Figura 5.** Cohesión social y ODS: aceleradores y metas ODS



**Pilares de la Cohesión Social**  
 (círculos y rectángulos internos):

- Inclusión Social
- Gobernanza
- Sentido de Pertenencia
- Transversal: Equidad de género y Alianzas para el desarrollo

**Dimensiones del desarrollo (elipse y círculos externos):**

- Social
- Económico
- Ambiental

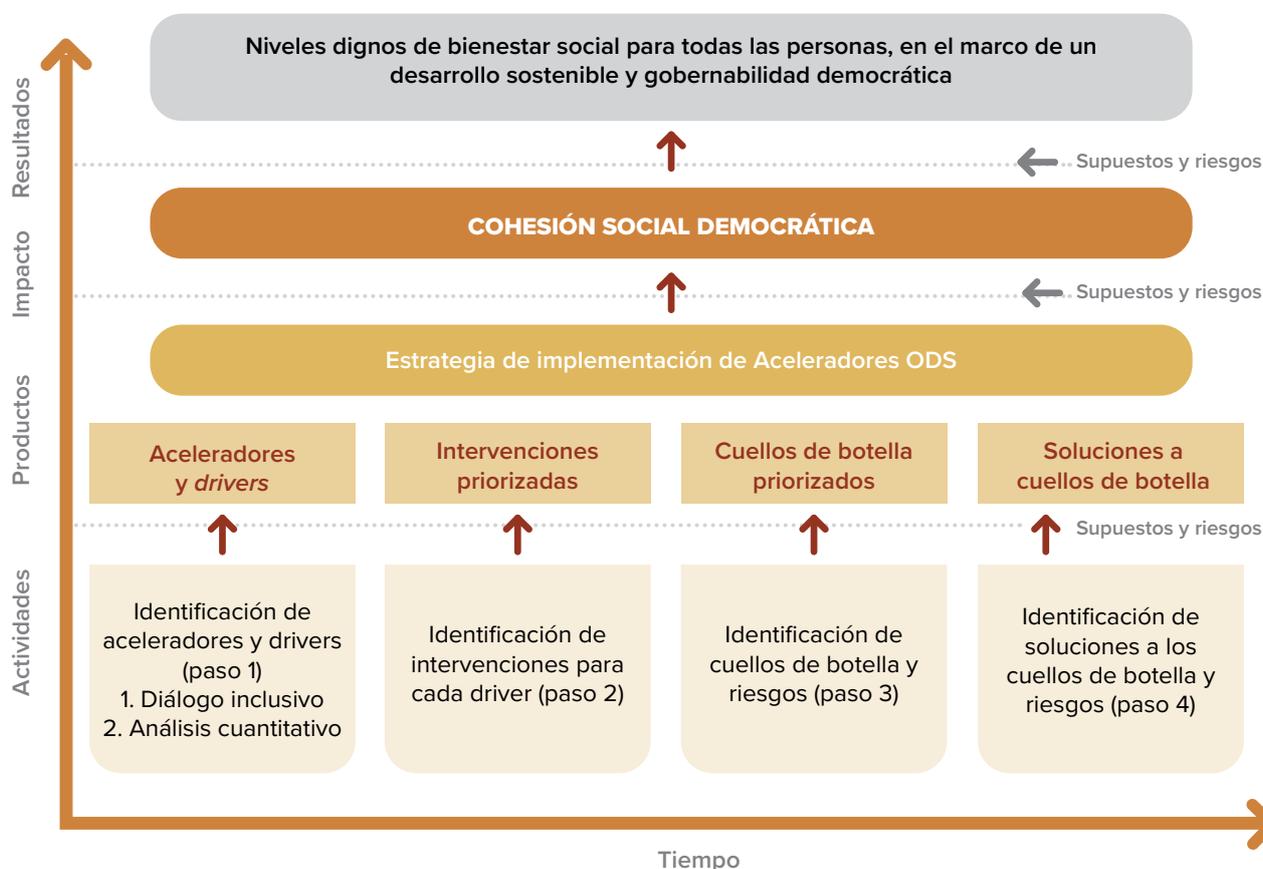
Fuente: Elaboración con base en los resultados de la Tabla 1.

Una vez identificados el conjunto de aceleradores, a partir del mapeo de los ODS y la cohesión social, se definen los principales desafíos para cada uno de ellos y se identifican los “drivers” o conductores que hacen posible su progreso. Este proceso puede avanzar en paralelo a la construcción de la teoría de cambio (basado en el análisis cuantitativo, el diálogo inclusivo y el mapeo de los ODS).

Partiendo del marco teórico y la conceptualización de la cohesión social de referencia, la Teoría de Cambio sobre la cohesión social en términos más generales (no específico a las distintas expresiones de la cohesión social en las que se pretende ahondar en este estudio), se podría plantear de la siguiente manera (Figura 6):

**Figura 6.**

Teoría de cambio para la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social en ALC



Fuente: Elaboración con base en la metodología de políticas integrales (PNUD, 2017a y 2017b).

### Proceso de diálogo inclusivo

En el marco del desarrollo de la estrategia de políticas integrales sobre la cohesión social en ALC, particularmente para la construcción de la teoría de cambio, se considera fundamental la identificación de los actores y sectores estratégicos. Esta identificación permite incluir a estos actores en el proceso del diálogo inclusivo, y asegurar su participación protagónica en las distintas fases del desarrollo de esta estrategia, así como en su implementación y seguimiento. Lo anterior, permitirá seguir generando consenso en torno a esta problemática, e identificar sinergias y obstáculos que se deban superar para una implementación eficaz y sostenible de la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social en los países de ALC.

En el caso de esta estrategia, que se desarrolla a nivel de la región de ALC, se vuelve imprescindible el mapeo de las principales instituciones y organismos regionales que tienen alguna incidencia en la agenda sobre cohesión social. Es así como en esta sección se realiza este mapeo preliminar a nivel regional. Para el análisis de los casos nacionales documentados, se identifican los actores estratégicos a nivel nacional. De esta forma, el mapeo y análisis estratégico de los actores, tanto a nivel regional como nacional, parte de la comprensión de tres aspectos como son el grado de interés (positivo o negativo) de la cohesión social, la importancia que se le otorga y el grado de influencia (o pertinencia) que estos factores tienen sobre la cohesión social. Para ello, primero se ahondará en los espacios de diálogo existentes a nivel de la región y en los organismos e instituciones que los impulsan y que

contribuyen a definir la agenda regional sobre los temas de desarrollo.

La cohesión social democrática vista como un elemento esencial para impulsar el logro de los ODS en los países de la región de ALC, se convierte así en una oportunidad para revisar y fortalecer la agenda regional para alinear los países (sus objetivos nacionales) con los ODS, no solo a nivel de objetivos y metas, sino también en términos de capacidades institucionales para el logro de un progreso social y económico inclusivo y sostenible además de un bienestar social para todas las personas, “sin dejar a nadie atrás”. Concretamente, existen diferentes espacios de diálogo que pueden ser fortalecidos para impulsar esta ambiciosa agenda de desarrollo a nivel regional. Estos espacios de diálogo son marcos eficaces de concertación internacional, de expresión de voluntades y compromisos políticos para la adaptación de acuerdos que incidan en diferentes ámbitos de la agenda regional y global, y que, asimismo, favorezcan la integración regional.

“Existen diferentes espacios de diálogo que pueden ser fortalecidos para impulsar esta ambiciosa agenda de desarrollo a nivel regional.”

Las cumbres son, en este marco, uno de los instrumentos que funcionan como punto central de estos procesos hemisféricos (de diálogo y consenso) políticos, que, sin embargo, enfrentan algunos desafíos importantes. Entre estos se pueden mencionar, el de convertir consensos declarados en acuerdos vinculantes, el de coordinar y evitar la superposición de acuerdos en los distintos espacios regionales y, sobre todo, el de impulsar la Agenda 2030 en un contexto mundial cada vez más complejo de cara al proceso acelerado de la globalización, y a los importantes cambios tecnológicos y de los medios de comunicación e información.

En este contexto, a nivel regional se identifican al menos tres espacios de diálogo político y de generación de consensos al más alto nivel (Jefe de Estado o de Gobierno) y que aglutinan el mayor número de Estados miembros de la región, como son, las Cumbres de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, y las Cumbres UE-ALC, estas últimas han sido hasta el 2018 el espacio de diálogo birregional.

En cuanto a la institucionalidad, la Organización de Estados Americanos (OEA) es el principal foro político para dar seguimiento y cumplimiento a la primera de estas cumbres. En principio, los acuerdos y compromisos políticos surgidos de las Cumbres de las Américas (que pueden adoptar formas jurídicas vinculantes) orientan el trabajo de los organismos internacionales, tanto de la OEA como de otras instituciones asociadas (IICA, OPS, BID, CEPAL, Banco Mundial).

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) funge como secretaria general de las Cumbres Iberoamericanas y da seguimiento y cumplimiento a sus mandatos. Adicionalmente, impulsa la cooperación iberoamericana en los ámbitos de la educación, la cohesión social y la cultura, constituyendo otro espacio oficial de convergencia, trabajo, seguimiento, y acuerdos en la región iberoamericana que reúne países de ALC (19 países) y la península ibérica (España, Portugal y Andorra).

Otros espacios de diálogo que se pueden mencionar son el Foro de los países de ALC sobre Desarrollo Sostenible (en el marco de la Agenda 2030) y las Conferencias regionales relacionadas con temas de desarrollo específicos (ej. desarrollo social y de la mujer), estos últimos impulsados principalmente por la CEPAL. Asimismo, existen otras redes regionales que articulan el diálogo sobre políticas relacionadas con la cohesión social y que inciden en su agenda, a saber: la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos –COMJIB-, la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública –RTA-, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas –AIDEP-, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos –AIAMP-, las reuniones del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias –CIAT-, y la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe, entre otras. En la Tabla 2 se detallan, sin ser exhaustivos, las principales cumbres y otros espacios de diálogo, cuyas áreas de trabajo son pertinentes a la cohesión social en ALC. En cada uno se identifican sus áreas de trabajo y los socios estratégicos. Cabe señalar que los organismos internacionales tienen un papel fundamental para incidir en la agenda regional, especialmente en las agendas de país con temas relevantes del desarrollo sostenible.

Las cumbres en la región de ALC pueden ser clasificadas de acuerdo con los actores involucrados en cumbres transregionales, cumbres globales, cumbres macro-regionales y cumbres subregionales (SEGIB, 2009).

**Tabla 2.**

Principales espacios de diálogo en la región de ALC pertinentes a la Cohesión social y desarrollo sostenible.

Espacios de diálogo a nivel regional	Países participantes	Áreas de trabajo	Socios estratégicos
<b>Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno</b>			
<i>Cumbres transregionales</i> <sup>1/</sup>			
La Cumbre de las Américas (1994)	32 Estados de ALC <sup>5/</sup> y Norte de América (Canadá y Estados Unidos de América)	Democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo diálogo político, la inclusión, la cooperación e instrumentos jurídicos y de seguimiento	OEA -Secretaría General, IICA, OPS, BID, CEPAL, Banco Mundial
La Cumbre Iberoamericana (1991)	19 países de ALC y 3 Europa (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela - Andorra, España, y Portugal)	Ámbitos de la educación, la cohesión social y la cultura	SEGIB
Cumbres Unión Europea - América Latina (1999)	33 Estados miembros de América Latina y el Caribe <sup>5/</sup> , 28 Estados miembros de la Unión Europea, y la propia UE	Integración regional e interconectividad, educación y empleo para fomentar la inclusión y cohesión social; migraciones; y desarrollo sostenible: ES+, EUROCLIMA, EL PACCTO, COPOLAD, otros	Fundación EU-LAC (2010), herramienta para fortalecer la asociación estratégica bi-regional. Agencias implementadoras; FIIAPP, IILA, Expertise France, AFD, GIZ, AECID, otras
<i>Cumbres globales</i> <sup>2/</sup>			
Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	33 Estados Miembros de ALC <sup>5/</sup>	Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre; educación, cultura, igualdad de género, juventud; desarrollo urbano sostenible, seguridad ciudadana; lucha contra la corrupción; promoción de las TIC; cambio climático y gestión del riesgo; financiamiento para el desarrollo, cooperación, otros	La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. Su membresía incluye a los treinta y tres (33) países de América Latina y el Caribe

Notas: 1/ Otras cumbres transregionales: Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC) (21 economías, 3 de ALC), Cumbre América del Sur - Países Árabes (34 países de ambas regiones). 2/ Otras cumbres regionales globales: La XXI Cumbre del Grupo de Río, que en 2010 se celebra conjuntamente con la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y desarrollo (Participan 32 países).

### **Cumbres macro-regionales <sup>3/</sup>**

Cumbres del Proyecto de Mesoamérica (Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla)	10 países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana)	Eje social: Salud, medio ambiente, gestión del riesgo, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional	Banca del desarrollo: BCIE, BID, CAF Órganos del Sistema de Integración Centroamericana: SICA, SIECA, SISCA Organismos internacionales; CEPAL, FAO, OPS
---	--	---	---

### **Cumbres subregionales <sup>4/</sup>**

MERCOSUR	12 países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam)	Asuntos sociales –combatir las desigualdades, la pobreza y el hambre, diversidad cultural, inclusión productiva, dialogo social, Educación, salud–, derechos humanos, mujer, transporte, cooperación, entre otros	Secretaría del MERCOSUR
Cumbres del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	8 países (Costa Rica, Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana)	SISCA- Secretaría Social: Migración	Socios para el desarrollo <sup>6/</sup> : Agencias de Naciones Unidas (FAO, OIM, ACNUR, UNICEF, UNESCO), FIDA, BCIE, CEPAL, BID, KFW, GIZ, AECID, GIZ, AECID, AACID, JICA, FIIAPP, entre otros Sociedad civil, academia, y sector privado

### **Otros espacios de diálogo**

Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible	Estados Miembros de las Naciones Unidas (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, resolución 2016/12)	Mecanismo de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030	Organismos y programas de las Naciones Unidas, abncas de desarrollo, sector civil, sector privado, sector académico, gobiernos nacionales y locales, parlamentarios, sistemas interamericano y bloques de integración regional y subregional
Conferencias Regionales sobre (a nivel de autoridades competentes)	CEPAL con 46 Estados miembros (33 Estados miembros de ALC) y 14 miembros asociados	Desarrollo social, Asuntos de la mujer, Desarrollo sostenibles y asentamientos humanos, Estadísticas, y Planificación para el desarrollo	CEPAL, PNUD

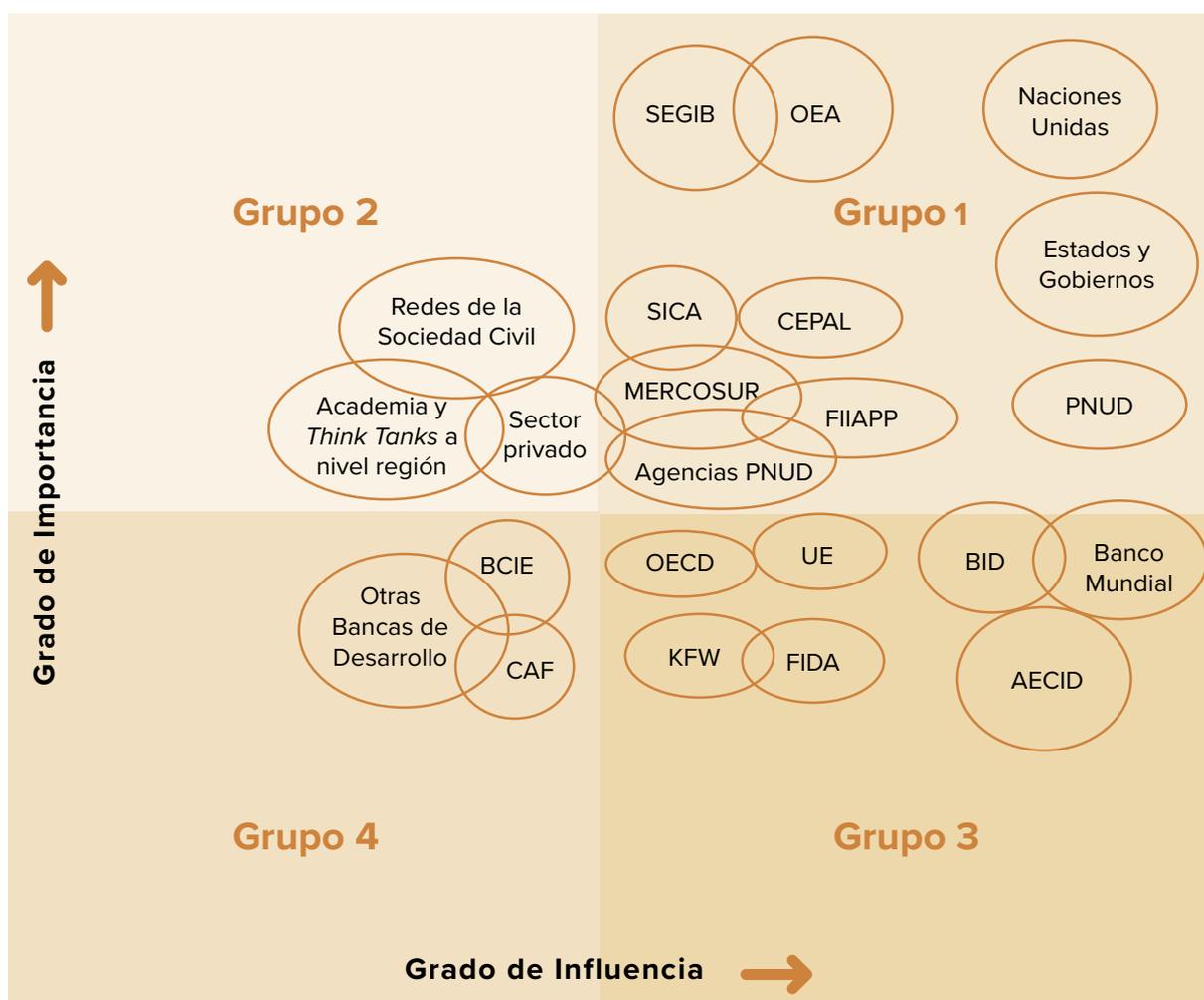
Notas: 3/ Otras cumbres de las macro-regiones: Cumbres de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) en la que en su momento participaron 12 países; Cumbre de la Alternativa Bolivariana de las Américas (siete Estados miembros); Cumbre de Petrocaribe (diecinueve Estados); y, Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (25 países). 4/Otras cumbres subregionales: Comunidad Andina (4 Estados miembros plenos); CARICOM (15 Estados); Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica (8 Estados). 5/ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela. 6/ Entre los socios se encuentran las agencias que implementan los programas que aterrizan los compromisos establecidos en las cumbres (ES+, EUROCLIMA, EL PACCTO, COPOLAD, etc.), entre otros socios además de los mencionados se encuentran ILLA, Expertise France, AFD, etc.

Fuente: SEGIB (2010), y las páginas Web de cada una de las cumbres e instancias.

A partir de lo anterior, se identifican algunos organismos e instituciones a nivel regional que tienen o podrían tener alguna incidencia en la agenda de cohesión social a ALC. En la Figura 7, se realiza un primer mapeo estratégico de actores a nivel de la región de América Latina y el Caribe de acuerdo al: i) nivel de importancia en cuanto a su incidencia política, la promoción del diálogo político y de consensos (acuerdos y tratados) a nivel regional y al más alto nivel (y representación) de los Estados y Gobiernos sobre temas relevantes y pertinentes a la cohesión social y el desarrollo sostenible; y ii) nivel de influencia, relacionado con la capacidad de impulsar la agenda regional sobre cohesión social en los países de la región (o nivel subregional), ya sea a través de la incidencia en las políticas públicas, o de la movilización

de recursos. Así, por ejemplo, en el grupo 1, se identifican organismos como las Naciones Unidas, la OEA, la SEGIB y los propios Estados y Gobiernos con un grado alto de importancia e influencia sobre la agenda de cohesión social democrática a nivel regional, y en el marco de los esfuerzos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, se identifican agencias de cooperación internacional y multilaterales con un grado de influencia alta como son CEPAL, PNUD y las demás Agencias de Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, AECID, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), entre otros. En el grupo 2, se encuentran las redes de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

**Figura 7.** Cohesión social en ALC: mapeo estratégico de actores a nivel regional<sup>1/</sup>



Nota: 1/ Este mapeo no trata de ser exhaustivo, más bien indicativo y se agrupa de la siguiente manera: *Grupo 1:* Importancia alta/ Influencia alta de las partes interesadas; *Grupo 2:* Importancia alta/ Influencia baja de las partes interesadas; *Grupo 3:* Importancia baja/ Influencia alta de las partes interesadas; y, *Grupo 4:* Importancia baja/ Influencia baja de las partes interesadas.

Fuente: Elaboración con base en los criterios de clasificación de los actores establecidos y detallados en esta sección.



# 2

## Contexto económico, social y ambiental en América Latina y el Caribe



**E**n esta sección se desarrolla un breve análisis del contexto general en América Latina y el Caribe, sin ser exhaustivo, buscando resaltar algunos temas que podrían ser clave para la cohesión social y la Agenda 2030. Más adelante se ahondará con más detalle, y con base en los resultados del análisis cuantitativo, en el grado de cohesión social en la región y a nivel de países, particularmente enfocado en los casos nacionales documentados para la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social.

Para una mayor comprensión del contexto actual de la región en sus diferentes dimensiones (económica, social y ambiental), es esencial hacer referencia a la relación entre desigualdad y gobernanza, tanto a la luz de las tensiones sociales actuales, como por el efecto de esta sobre la propia cohesión social, identificando factores clave de tensión en la región. Estos son la falta de crecimiento (estancamiento o desaceleración), la migración, y el deterioro del medio ambiente. Cabe señalar que las (sub) regiones de Centroamérica y el Caribe por un lado, y Sur América por otro, han registrado respectivamente el mayor y el segundo deterioro más grande en el Índice de Paz Global (Global Peace Index-GPI) 2020<sup>21</sup>. Este deterioro promedio es achacable a un detrimento en la dimensión de conflictos en curso en América Central y el Caribe, y a un empeoramiento en la seguridad y protección, así como a un aumento en la militarización, para el caso de Sur América. Si bien en esta última región el nivel de conflictividad social se ha visto disminuido en el primer semestre de 2020, en parte por el actual contexto de la COVID-19 (crisis sanitaria y respuestas/medidas de los gobiernos), existe la posibilidad que vuelva a escalar próximamente (Institute for Economics & Peace, 2020).

Estos factores se abordarán con más detalle en los siguientes acápites. Asimismo, se ha incluido un breve análisis de la pandemia global de COVID-19 que se ha extendido rápidamente, a partir de principios de 2020 a todas las regiones del mundo, incluyendo a la de América Latina, y que se espera tendrá un impacto en todas las dimensiones del desarrollo humano.

## Impacto de la COVID-19 en América Latina

Este apartado brinda algunas reflexiones en torno al impacto inicial de la COVID-19 en América Latina, partiendo de la relación que esta pandemia global podría tener en las diferentes dimensiones de la cohesión social y en su logro relativo en los cinco casos nacionales objeto de estudio. Es importante recalcar que se intenta brindar una contribución en un momento de gran incertidumbre sobre los futuros efectos de la pandemia a nivel mundial y su impacto en las economías nacionales. Una incertidumbre que se deriva del carácter novedoso del virus, del que a principios de la pandemia aún no se conocía con exactitud el número de contagios y su índice de letalidad real (registro fiable del total de infectados), su duración e impacto concreto, así como la eficacia de los tratamientos, por lo que los países afectados se enfrentaban a un dilema en cuanto al tipo de respuestas de políticas y sus posibles “tradeoffs” entre los costos de salud y costos económicos (World Bank, 2020b).

Para América Latina esta pandemia global es un evento externo que llega en un momento de perspectivas de crecimiento poco favorables, y cuya expansión en los distintos países está desvelando los efectos negativos que tiene no sólo en la salud y la economía, sino en todos los ámbitos del desarrollo humano. Los países han tomado diferentes medidas para contener la propagación

“Para América Latina esta pandemia global es un evento externo que llega en un momento de perspectivas de crecimiento poco favorables, y cuya expansión en los distintos países está desvelando los efectos negativos que tiene no sólo en la salud y la economía, sino en todos los ámbitos del desarrollo humano.”

21 El Índice de Paz Global (sus siglas en inglés GPI) 2020 clasifica a 163 estados y territorios independientes según su nivel de paz. Esto a través de la medición de indicadores (23 en total) comprendidos en tres dimensiones, a saber: de seguridad y protección, conflicto en curso, y militarización. América Latina la dividen en dos: la región de América del Sur, y la de América Central y el Caribe.

del virus, en las que se contemplan los cierres de fronteras, las cuarentenas generales, cierres parciales y totales de empresas y comercios para mantener el distanciamiento social. Estimaciones preliminares de los impactos de estas medidas tomadas en 25 países de América Latina y el Caribe sugieren que las cuarentenas generales, con el tiempo, siempre resultan en menos casos de COVID-19 que las medidas específicas, pero ambas son más efectivas si se han tomado al poco tiempo de haberse registrado el primer caso (World Bank, 2020b).

La pandemia COVID-19 ya estaba extendida en toda la región de ALC a mediados de 2020, momento en el que los países comienzan a avanzar por fases para la apertura y reactivación de las actividades sociales y económicas. Las estimaciones iniciales de los impactos económicos de la COVID-19 en la región han ido ajustándose a medida que se ha prolongado la situación generada por la pandemia, reflejando una situación compleja y diferenciada en la región. Así, por ejemplo, en el caso de la pobreza, se esperan mayores aumentos de la tasa de pobreza total en países como Argentina,

Brasil, México, Perú y Ecuador; y de la tasa de pobreza extrema en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua (Committee for the Coordination of Statistical Activities, 2020).

Si bien las proyecciones muestran una disminución de los ingresos de los hogares en todos los grupos de ingresos, se espera que los grupos de ingresos más bajos se vean afectados en mayor medida, lo que llevará a un aumento del índice de Gini entre uno y ocho por ciento en los países analizados.

El Recuadro 2 brinda algunos datos relevantes que permiten dimensionar el impacto previsto de la COVID-19 en América Latina, y reflexionar sobre su relación con la cohesión social y los desafíos ante la Agenda 2030. Cabe precisar que la región de América Latina se enfrenta a la pandemia en un contexto de bajo crecimiento, y con proyecciones ajustadas por COVID-19 que arrojan cifras negativas para el 2020, las cuales rondan entre -5.2 y -5.3 (tasa de crecimiento del PIB real), según estimaciones del FMI y Banco Mundial, con un posible repunte en el 2021.<sup>22</sup>

## Recuadro 2.

### COVID-19: Un antes y un después en América Latina: los retos en la cohesión social y la Agenda 2030

#### COVID-19 en el mundo y en la región de América Latina

La pandemia de la COVID-19 es la crisis de salud global que ya ha marcado el inicio de la tercera década del siglo XXI con potenciales consecuencias severas (y potenciales crisis) en todos los ámbitos del desarrollo humano. La capacidad de respuesta y la adopción de políticas acertadas y oportunas definirán el trayecto de desarrollo de América Latina. Una región que se caracteriza por su heterogeneidad y caminos diferenciados en la democracia, en donde hay países que son particularmente vulnerables, ya sea por la falta de crecimiento económico sostenido y sustentable, los bajos niveles de desarrollo humano (desigualdad, pobreza, inseguridad alimentaria, falta de calidad y cobertura universal a la salud y la educación), el mayor riesgo o fragilidad en sus democracias (débil institucionalidad, violencia, falta de acceso a la justicia y garantía de los derechos humanos, conflictividad social, corrupción, débiles sistemas de pesos y contrapesos) o por los bajos logros relativos de cohesión social. Además, de ser una región expuesta y muy vulnerable al cambio climático.

La posibilidad real de una pandemia global siempre ha estado presente. El SARS-CoV-1 en 2002, el MERS-CoV en 2012 y la COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2, surgido a finales de 2019, han sido las tres más importantes pandemias originadas por un coronavirus. Sin embargo, el estallido

22 De acuerdo con Committee for the Coordination of Statistical Activities (2020), estimaciones más recientes de la CEPAL apuntan a una caída del PIB del 9.1% en 2020, lo que ubicará al PIB per cápita en un nivel similar a lo observado en 2010. También se estima en la región, una tasa de desempleo del 13.5% a finales de 2020, esto representaría un incremento de 5.4 puntos porcentuales con respecto a 2019.

de la actual pandemia, calificada como global por la OMS el 13 de marzo de 2020, ha puesto de manifiesto la falta de previsión y preparación de la mayoría de los países del mundo.

A fecha 23 de abril de 2020, y según los datos publicados por la Universidad de Johns Hopkins, el número de personas contagiadas en todo el mundo ascendía a más de 2.6 millones, el de fallecidos a más de 180 mil personas y el número total de países afectados a 185. La región de América Latina, que reportó sus primeros casos a mediados de marzo, contaba a esa fecha con alrededor de 120 mil personas contagiadas y 6 mil personas fallecidas (ver Figura 8).

### ***Respuestas de políticas en América Latina***

Las principales respuestas a la pandemia en América Latina han estado centradas en abordar la emergencia sanitaria y humanitaria. Cada país, según su capacidad institucional y de restricciones fiscales, ha buscado responder a la emergencia social y económica a través de la adopción de medidas fiscales, monetarias y macro-financieras que permitan proteger el empleo y los ingresos de las familias más pobres y vulnerables, evitando que estas caigan en la pobreza extrema y mitigando el impacto en la actividad económica

El impacto global de la COVID-19 en las economías (choques de demanda y de oferta) en el contexto de las medidas adoptadas para mitigar la propagación de la COVID-19 como son el confinamiento de personas y cierre de negocios y empresas, ha supuesto un descenso dramático en todos los sectores de la actividad económica, especialmente la industria, la venta al por menor, hotelería, servicios, construcción y en general en todos aquellos sectores no considerados como esenciales. Esto ha generado un impacto negativo en el tejido socio-laboral, particularmente afectando a la población que trabaja en el sector informal, y a aquella de renta media y baja, y en situación de vulnerabilidad.

### ***COVID-19, la cohesión social y la Agenda 2030***

El impacto negativo de la pandemia en la economía, el crecimiento y en los recursos financieros a disposición de los gobiernos, tendrá obvias repercusiones en las políticas sociales y de cohesión social ante el incremento del número de trabajadores en paro, la presión sobre los sistemas de salud y protección social, el aumento de la informalidad, la profundización de las desigualdades del desarrollo humano, la disminución de las clases medias, y la posibilidad de que la crisis socioeconómica sea seguida de una crisis fiscal.

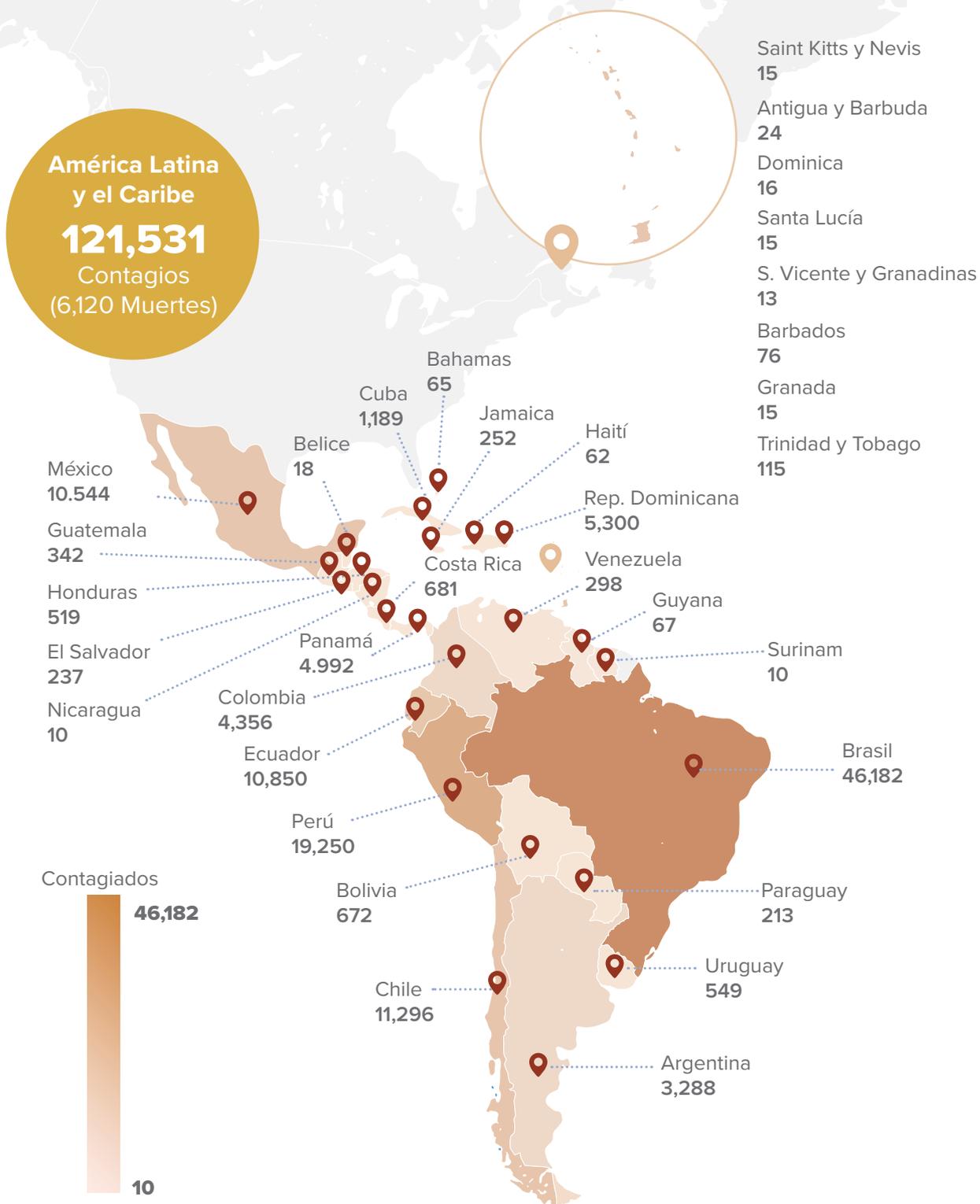
Muchas de las medidas adoptadas en este contexto de emergencia están concediendo poderes especiales o extraordinarios a los máximos responsables políticos, limitando el ejercicio de diferentes derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía en estos momentos de crisis sanitaria, lo que puede dar origen a ciertas interrogantes o preocupaciones en cuanto a una potencial erosión de la democracia y el Estado de Derecho. En este sentido, es preciso mantener los logros relativos en gobernanza para evitar el deterioro o retroceso en la cohesión social democrática y así asegurar un avance real y sostenido en las otras dos dimensiones de la cohesión social -inclusión social y sentido de pertenencia- en los países de América Latina.

Los retos de la Agenda 2030 se ven magnificados ante la pandemia de la COVID-19, a la vez que se reafirma la importancia de avanzar en su implementación y asumir como principio central de las políticas nacionales el no dejar a nadie atrás, garantizando los derechos humanos fundamentales (económicos, sociales y políticos), la gobernanza y la reasignación de los presupuestos nacionales que contribuyan a retomar la senda del desarrollo sostenible post COVID-19, así como el fortalecimiento de las alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional.

Fuente: Con base en la información de los siguientes documentos: World Bank (2020b) y OIT (2020).

**Figura 8.**

Número total de contagios COVID-19 en América Latina y el Caribe (al 24 de abril de 2020)



Nota: El mapa refleja el número de casos de contagio de Covid-19 en ALC a 24 de abril de 2020, momento de la realización del Informe. A fecha 22 de enero de 2021, la cifra de casos de Covid-19 en la región se eleva a 17,808,658 contagios (564,148 muertes).

Fuente: John Hopkins University, datos obtenidos el 24 de abril, 2020: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>



© PNUD / Michael Atwood

## Contexto económico y social

### › Crecimiento económico

El crecimiento económico es fundamental para el desarrollo de los países, pero éste debe ser concebido como un medio y no un fin en sí mismo, y basarse en la legitimidad política y en una visión multidimensional del desarrollo que contribuyan a una mayor gobernanza, bienestar social y sostenibilidad ambiental. Este acuerdo generalizado sigue siendo uno de los mayores retos a nivel global, sobre todo en las economías emergentes y en desarrollo, en las que los mayores niveles de crecimiento económico no se han traducido, necesariamente, en una mejora sustancial en aspectos como la educación, la salud, la seguridad, el empleo, el acceso a servicios sociales básicos o en mayores ingresos. Esto se produce en un contexto en donde las economías, después de 10 años de la crisis financiera mundial, siguen expuestas a eventos externos, y sin estar del todo debidamente preparadas para la nueva ola de innovación tecnológica (WEF, 2017-2018).

En el caso de ALC, la década del superciclo de las materias primas, que finalizó en 2014, contribuyó a una disminución importante de los niveles de desigualdad del ingreso y de pobreza monetaria, pero no ha logrado consolidar un modelo de desarrollo que sea inclusivo y sostenible y que tenga la capacidad (resiliencia) de responder a eventos extremos como la COVID-19.<sup>23</sup> Es necesario un modelo que permita a los países escapar de la trampa de los ingresos medios (la convergencia a las economías desarrolladas)<sup>24</sup> y cerrar la brecha de productividad que prevalece en la región, así como responder a las aspiraciones y anhelos de una clase media en expansión.

Según las perspectivas de crecimiento de las economías de la región, que previas a la pandemia de la COVID-19 no eran especialmente favorables, se esperaba un repunte después de la desaceleración con un crecimiento proyectado para la región del 1.8% en 2020 y 2.4% en 2021 (World Bank, 2020).<sup>25</sup> Sin embargo, con las nuevas proyecciones ajustadas por el potencial impacto de la COVID-19 se espera una contracción económica entre el 4.6% y el 5.2% en la región de América Latina y el Caribe para el 2020, según estimaciones del Banco Mundial y FMI respectivamente (ver Gráfica 2).

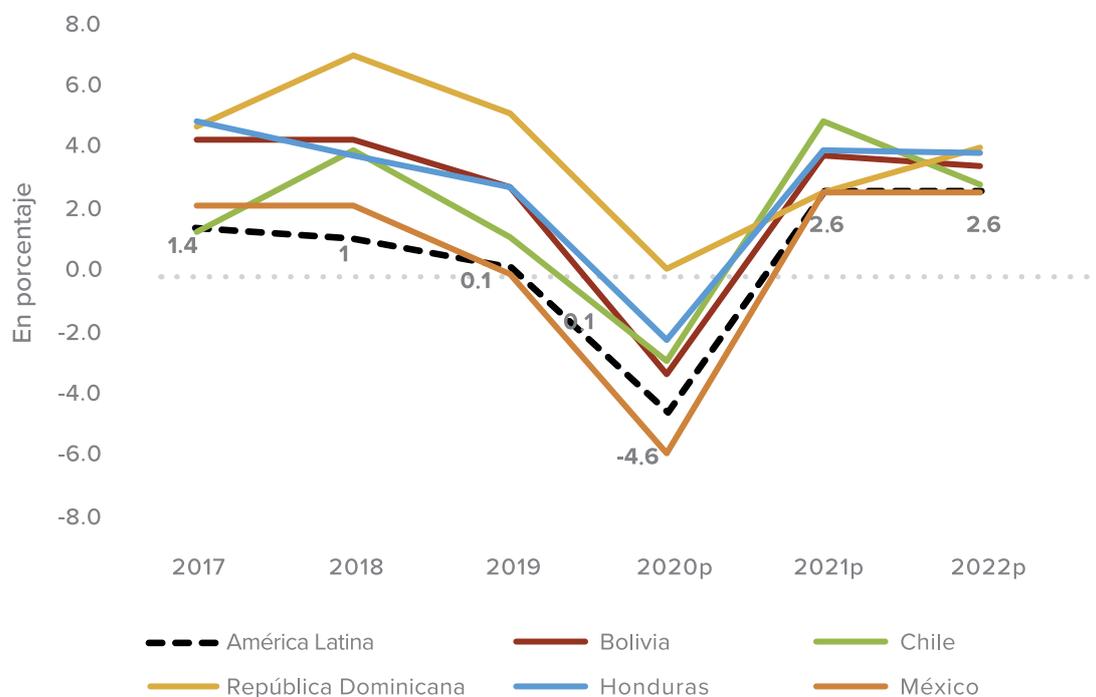
23 Es preciso resaltar que los países de México, Centroamérica y el Caribe dependen menos de las exportaciones de materias primas, y están más estrechamente vinculados con la recuperación de la economía estadounidense.

24 Foxley, A. (2012), define la trampa de ingresos medios como la dificultad de sostener por más de una década, las tasas de crecimiento promedio por encima del 5% y que éstas sean acompañadas con la reducción de desigualdades y la consolidación de las instituciones democráticas; y alude en rigor a la condición de una economía cualquiera que se estanca, no logra o se demora mucho en alcanzar o converger al grupo de economías de altos ingresos del mundo. En el caso de América Latina, se tardarían muchos años en llegar a los niveles de las economías desarrolladas y con una probabilidad muy baja, a excepción de Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay (Alarco Tosini y Castillo García, 2018).

25 De acuerdo con las últimas proyecciones (enero 2020) de crecimiento de la región de América Latina y el Caribe 2020 del FMI (2020) eran de 1.6 para 2020 y 2.3 para 2021.

**Gráfica 2.**

Proyecciones de crecimiento en América Latina (PIB real, a precios de mercado)



Nota: (p) pronóstico y países incluidos son Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, y Uruguay.

Fuente: World Bank, 2020b

Esta proyección de recuperación económica – previa a la COVID-19– no sería suficiente para revertir la creciente brecha del ingreso per cápita de América Latina y el Caribe con relación a las economías más avanzadas, o para reducir los altos niveles de desigualdad del ingreso que prevalecen en la región (ver Gráfica 3 y Gráfica 4), y aún más con una caída en el crecimiento de la productividad (laboral) del 1.7% entre 2003-08 a 0.4% en el período de 2013-18<sup>26</sup>. Esta desaceleración del crecimiento de la productividad afecta a todos los sectores, particularmente a los de manufactura, comercio y al financiero. Asimismo, se ha visto un rezago de los principales impulsores o factores de la productividad en la región como son el débil crecimiento de la inversión y de los vínculos

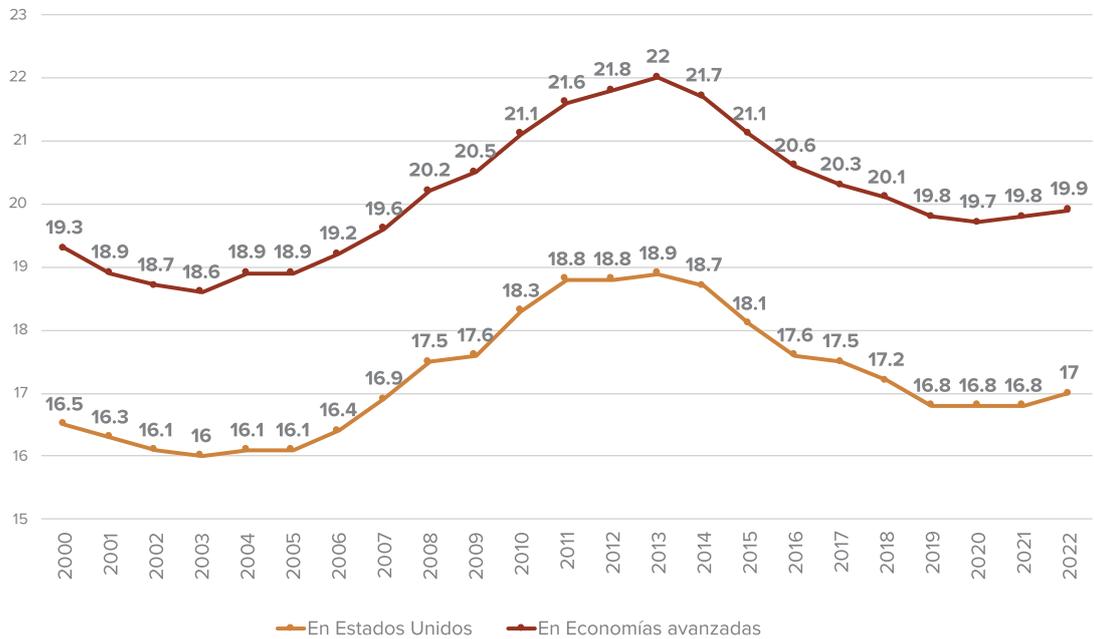
“Esta desaceleración del crecimiento de la productividad afecta a todos los sectores, particularmente a los de manufactura, comercio y al financiero.”

comerciales y la limitada innovación y adopción de tecnologías. A esto hay que sumar la baja calidad de la educación, la alta informalidad y la segmentación de los mercados laborales (World Bank, 2020).

26 La productividad definida como la productividad laboral, representada por el PIB real por persona empleada, a precios y tasas de cambio de 2010.

**Gráfica 3.**

**Ingreso per cápita en ALC en relación con las economías avanzadas**



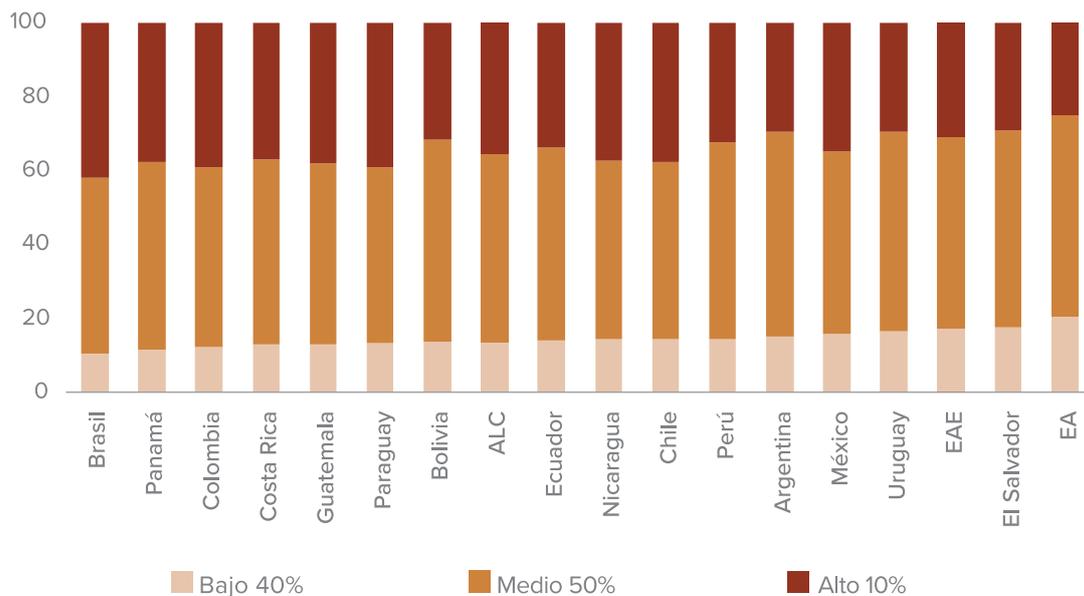
Notas: El PIB per cápita se calcula como la suma del PIB en los países en los grupos indicados dividido por la suma de la población en los mismos grupos de países.

Fuente: World Bank, 2020 (Figura 2.3.2 B)

**Gráfica 4.**

**Desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe**

**Porcentaje del consumo o ingresos**



Notas: El 40% bajo (o inferior) se refiere a los cuatro deciles inferiores de consumo o participación de ingresos, el 50% medio a los cinco deciles medios y el 10% superior al decil más alto. Los datos corresponden al último año disponible de 2010 a 2017. EMDE: mercados emergentes y economías en desarrollo. EA: economías avanzadas. Las barras de ALC, EMDE y AE muestran promedios simples de 19, 111 y 31 países, respectivamente.

Fuente: World Bank, 2020 (Figura 2.3.2 F)

En este contexto, prevalecen factores externos como son el lento crecimiento mundial, los precios moderados de las materias primas y la volatilidad de los flujos de capitales, junto con una mayor incertidumbre en torno a las políticas económicas internas en algunos países de la región. Por otro lado, un lento crecimiento en Estados Unidos se observaba como otro factor de riesgo para aquellas economías que están estrechamente vinculadas con la estadounidense, como son las de México y los países de Centroamérica y del



Caribe (FMI, 2019). Todo ello, se ha exacerbado con la pandemia global de la COVID-19, extendida a 185 países y que, se espera, tendrá impactos económicos profundos.

El aumento de las tensiones sociales (huelgas, manifestaciones, agitaciones sociales) a finales del 2019, en al menos doce países de la región, entre las que se destacan países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Honduras, podrían llegar a profundizarse y extenderse a toda región como una expresión de descontento social generalizado. Si bien éstas responden a diferentes contextos nacionales, ya sea de crisis políticas, sociales y humanitarias (migración irregular y desplazamiento forzado) originadas por la violencia, la persistencia de la desigualdad social y la pobreza, la falta de respuestas de políticas eficaces a las crecientes demandas sociales, y la insatisfacción con la clase política y la corrupción; es de esperar que dichas tensiones generen mayores impactos negativos en sus economías y que se agraven con la COVID-19 (FMI, 2019, World Bank, 2020b).

Este es el caso de Chile, en donde las últimas proyecciones del FMI (previo a la COVID-19) situaban su crecimiento económico en 0.9%, lo que representa un 2.1 puntos porcentuales menos de lo proyectado en octubre de 2019. Dichas perspectivas de crecimiento “...están sujetas a la incertidumbre provocada por las tensiones sociales y las respuestas de política económica ante las demandas sociales”. Estos importantes riesgos, y otros nuevos surgidos con la propagación global de la COVID-19, de los cuales ya se estima el gran impacto que tendrán en la actividad económica, afectarán profundamente las perspectivas de crecimiento de la región.<sup>27</sup>

El debate económico entorno a estos acontecimientos relacionados al superciclo de las materias primas (*boom de los commodities*), a las tensiones sociales en la región y ahora a los potenciales impactos económicos de la COVID-19, abre una oportunidad, en el marco de la Agenda 2030, para dirigir los esfuerzos nacionales hacia la recuperación económica en un marco de desarrollo sostenible que considere la equidad intergeneracional, el bienestar social (una distribución más amplia y equitativa de los recursos económicos), la gobernanza, y la resiliencia ante choques internos y externos como respuesta a las necesidades reales y actuales de las sociedades latinoamericanas (PNUD, 2019a, CEPAL, 2020).

27 La información es tomada del Informe de Perspectivas de la Economía Mundial de enero 2019.

## ► Pobreza y Desigualdad

Los avances económicos y sociales en la región en las últimas dos décadas han contribuido al aumento de la clase media, la disminución de la pobreza y la desigualdad del ingreso. Asimismo, se han logrado mayores niveles de cobertura en la educación básica y la paridad en su acceso, así como una mayor participación de la mujer en el mercado laboral. Sin embargo, América Latina y el Caribe sigue siendo la segunda región más desigual del mundo y con la propagación de la COVID-19 se prevé que las desigualdades se profundicen y que aumente la tasa de pobreza. Por tanto, es de esperar un cierto retroceso en los logros sociales alcanzados en las últimas décadas en la región, afectando principalmente a los segmentos más pobres y a las clases medias emergentes que se encuentran más expuestas y vulnerables ante choques externos.

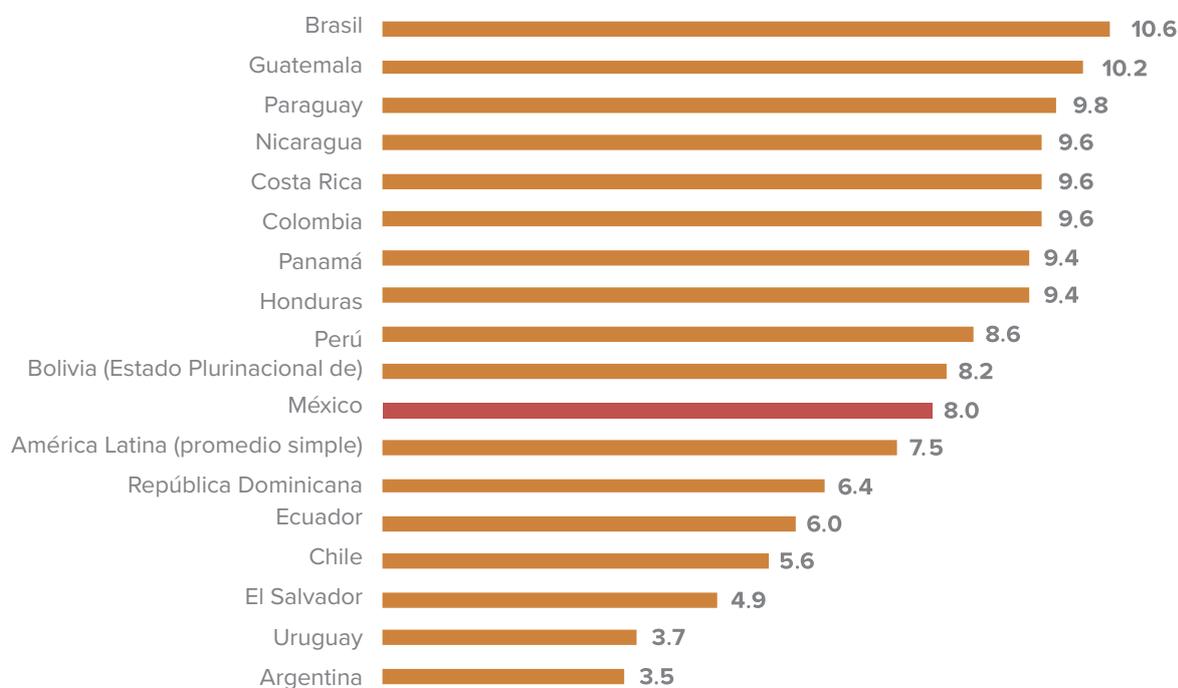
El último informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América

Latina y el Caribe (CEPAL, 2019b) señala como uno de los principales retos para la inclusión social en la región el “no dejar a nadie atrás”. En este sentido, la reducción de la desigualdad, que se aborda de manera explícita en el ODS 10, es fundamental para la cohesión social democrática, y para lograr el desarrollo sostenible de los países de ALC, más aún en un contexto tan complejo y novedoso que enfrentan a raíz de la COVID-19. Este análisis de la desigualdad en la región presentado en esta sección, se verá profundizado por los impactos de la COVID-19. Algunas estimaciones preliminares indican un aumento entre el 1 y 2% del coeficiente de Gini (CEPAL, 2020).

Así, por ejemplo, previo a la COVID-19, la brecha de ingresos entre el quintil 5 con mayores recursos (representa 45% del ingreso de los hogares) y el quintil 1 de menores recursos (representa 6% del ingreso de los hogares) es de 7.5, en promedio para ALC. En algunos países, como Guatemala y Brasil, el quintil 5 llega a superar en 10 veces los ingresos del quintil 1 (Gráfica 5) (CEPAL, 2019b).

**Gráfica 5.**

**Desigualdad en América Latina y el Caribe, razón entre el quintil 5 y el quintil 1, según años más recientes (2014-2017)**



Nota: Con base en los datos de quintiles de ingresos del Cuadro IV.1 en CEPAL (2019b); en el caso de Argentina se utilizaron datos del área urbana, y el promedio simple incluye a Venezuela (con una razón de 4,5)

Fuente: CEPAL (2019b)

La alta concentración del ingreso en ALC se relaciona de manera importante a la falta de progresividad de las políticas públicas, particularmente a la poca efectividad distributiva de las políticas fiscales y sociales. En la Gráfica 6, se puede observar cómo en ALC el índice de Gini se reduce nueve puntos porcentuales con la acción conjunta de acciones fiscales directas y la provisión de servicios públicos de educación y salud, comparado a un promedio de 17 puntos en los países de los OCDE (Abramo, 2015).

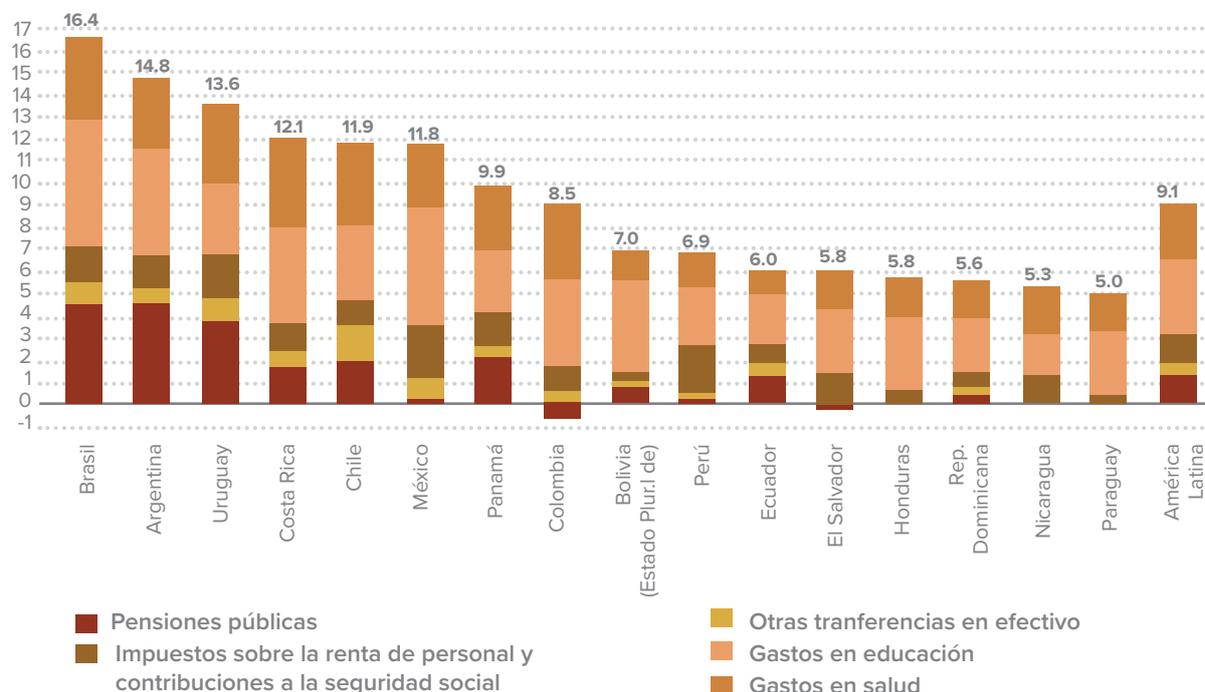
Otro estudio más reciente de Nora Lustig (2018), que estima el impacto de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en América Latina, destaca entre sus principales resultados y conclusiones, por un lado, la gran heterogeneidad en el tamaño del Estado y la capacidad de utilizar la política fiscal como un instrumento redistributivo. Por otro lado, que los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, y los

“ La alta concentración del ingreso en ALC se relaciona de manera importante a la falta de progresividad de las políticas públicas, particularmente a la poca efectividad distributiva de las políticas fiscales y sociales. ”

que menos Guatemala, Honduras y Perú. Asimismo, se observa que en los países de la región con mayor gasto social (como porcentaje del PIB) hay una mayor redistribución. Sin embargo, en países con niveles similares de gasto social se observan diferentes niveles de redistribución, lo que sugiere que otros factores como la composición del gasto y su focalización (así como otros efectos no estimados como la sostenibilidad fiscal y la eficiencia) pueden contribuir a este efecto redistributivo.<sup>28</sup>

**Gráfica 6.**

Reducción del Coeficiente de Gini según instrumentos de política fiscal (en puntos porcentuales)



Fuente: Abramo (2015)

28 Para referencia de los resultados, ver el estudio de Nora Lustig (2018): El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). CEQ Institute, Tulane University. Documento de trabajo 62, Mayo 2018: <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq62.pdf>

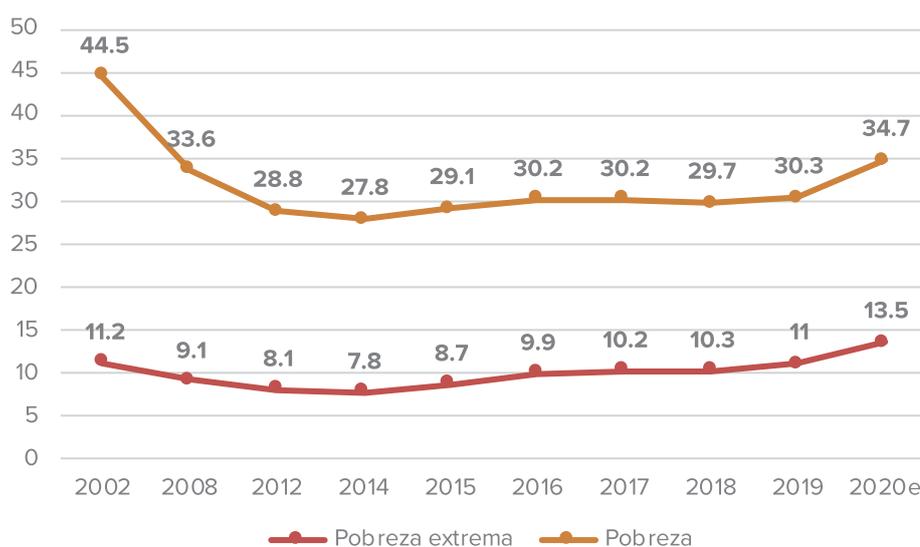


Entre 2002 y 2014 la pobreza total y extrema en América Latina disminuyó en más de un tercio y un cuarto respectivamente. Sin embargo, en años recientes esta tendencia comienza a revertirse, lo que se convierte en uno de los retos fundamentales para los países de la región en el marco de la Agenda 2030, particularmente, cuando se observa que la pobreza y la pobreza extrema siguen afectando de manera especial a las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad como son las que residen en el área rural, los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población indígena y afrodescendientes, entre otros (Gráfica 7) (CEPAL, 2019b).

“Entre 2002 y 2014 la pobreza total y extrema en América Latina disminuyó en más de un tercio y un cuarto respectivamente. Sin embargo, en años recientes esta tendencia comienza a revertirse.”

**Gráfica 7.**

Pobreza y pobreza extrema en América Latina, 2002-2020 (en porcentajes)



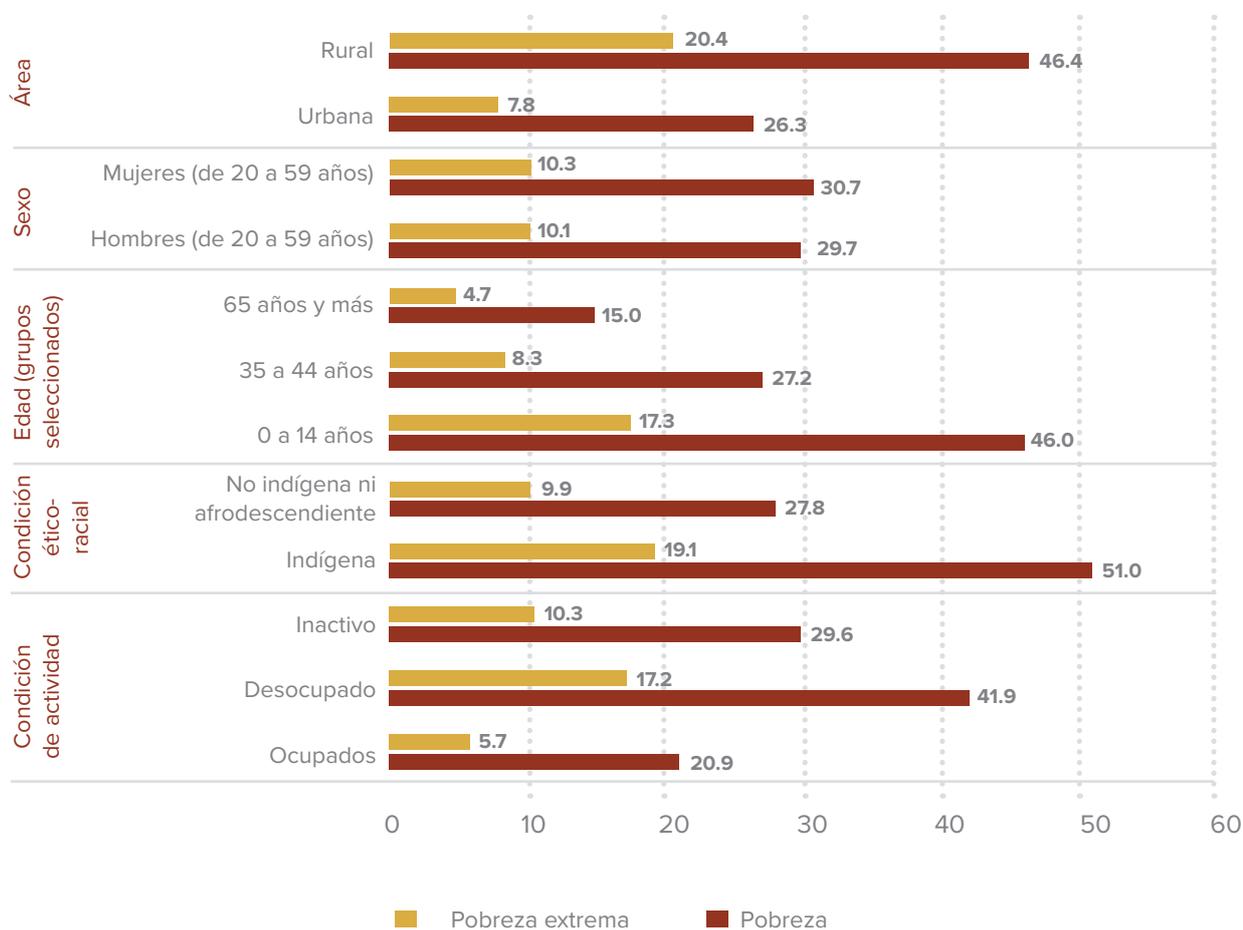
Nota: Para 18 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: CEPAL (2019b), gráfico IV.3

En la Gráfica 8 se incluyen las estimaciones del año 2020, tomando en cuenta el impacto preliminar de la COVID-19 en la pobreza y pobreza extrema, en donde se observa un crecimiento de 4.4 y 2.5 puntos porcentuales respectivamente (CEPAL, 2020).

**Gráfica 8.**

Pobreza y pobreza extrema en América Latina, según área de residencia, edad, condición étnico-racial y condición de actividad, 2017 (en porcentajes)



Nota: (e) datos estimados en año 2020. Con base en datos de pobreza para 18 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: CEPAL (2019b) y CEPAL (2020)

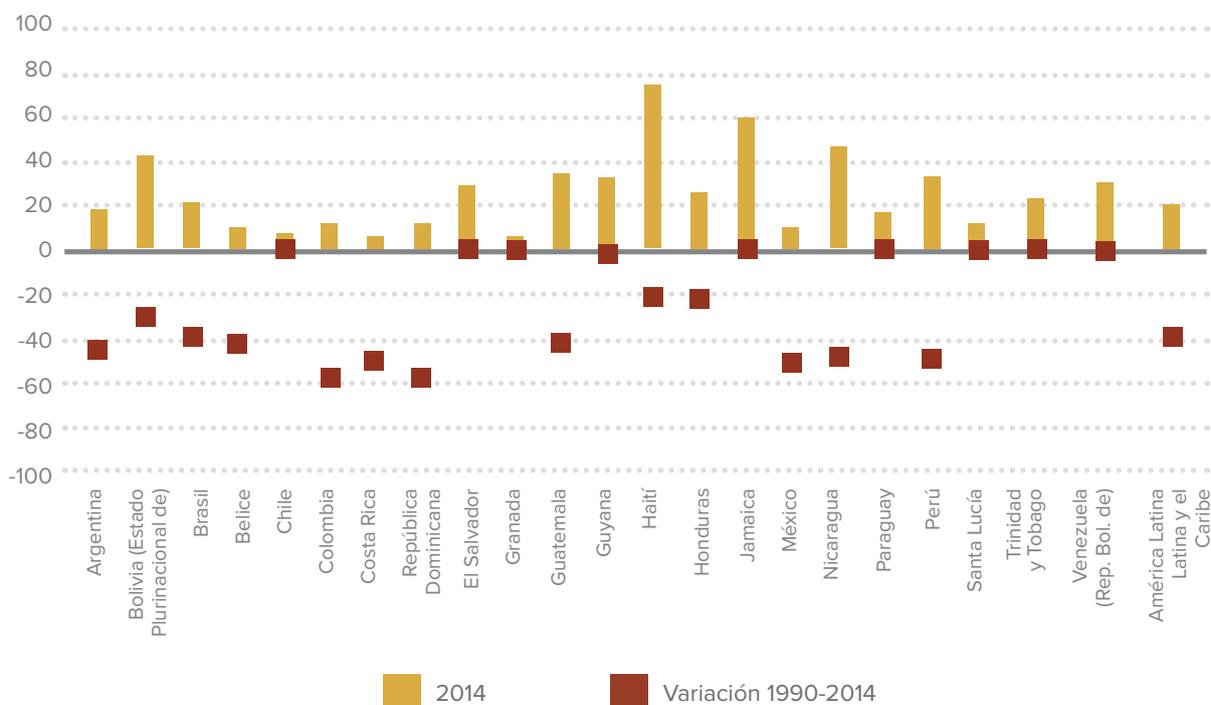
Las desigualdades se ven más pronunciadas en las ciudades debido al contexto actual de transición demográfica, expansión urbana, cambios tecnológicos y una mayor demanda de servicios básicos y de transporte público, entre otros factores. En ese contexto, la consecución de los ODS y sus metas relacionados a las ciudades seguras y sostenibles se destaca como un aspecto fundamental para la cohesión social en la región. El acceso a una vivienda digna y a servicios básicos, como el agua potable y la energía eléctrica, y la mejora integral de los asentamientos urbanos

precarios o informales, son dimensiones clave para establecer un piso de protección social básico. Sin embargo, en ALC un porcentaje importante de la población urbana aún vive en tugurios con déficits en los servicios básicos, a pesar de los esfuerzos de los países de reducir el déficit habitacional. En la Gráfica 9 se observa una disminución en el porcentaje de la población urbana de ALC que vive en tugurios (período 1990-2014). Sin embargo, aún existen más de cien millones de personas que siguen viviendo en ellos (CEPAL, 2018).



**Gráfica 9.**

**Población urbana de América Latina y el Caribe que vive en tugurios, 1990-2014 (En porcentajes del total)**



Nota: En el caso de algunos países no se muestran datos de variación porque en la base de datos solo se cuenta con información correspondiente a un año durante el período de análisis. Los años de comparación en el caso de Belice son 2007 y 2014; en los casos de Costa Rica, El Salvador, Granada, Guyana, el Paraguay, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela (República Bolivariana de), 2005 y 2014. En los casos de Chile y Jamaica se consideraron solo datos de 2005, ya que no había información disponible para otro año.

Fuente: CEPAL (2018), gráfico II.12

Entre otras mediciones que muestran el progreso en ALC, se encuentran las que hacen uso de líneas de pobreza más altas de las que corresponderían al nivel de desarrollo económico (de ingreso medio) de la región, como son las tasas de pobreza de \$5.50 por persona por día, y otras que definen las clases vulnerables y medias que corresponden

a las personas que ganan diariamente entre \$5.5 y \$13, y entre \$13 y \$70, respectivamente. Según estimaciones del Banco Mundial, la tasa de pobreza ha caído cerca de la mitad (43.5% en 2000 a 24% en 2017) en las últimas dos décadas, pero todavía una cuarta parte de la población en ALC vive con menos de \$5.5 al día (expresada en PPA de 2011) (Figura 9).

**Figura 9.**

Tasa de pobreza \$5.5 (por persona por día en PPA de 2011) en América Latina y el Caribe, año 2017

**24%**  
Tasa de pobreza  
en América Latina  
y el Caribe  
(2017)



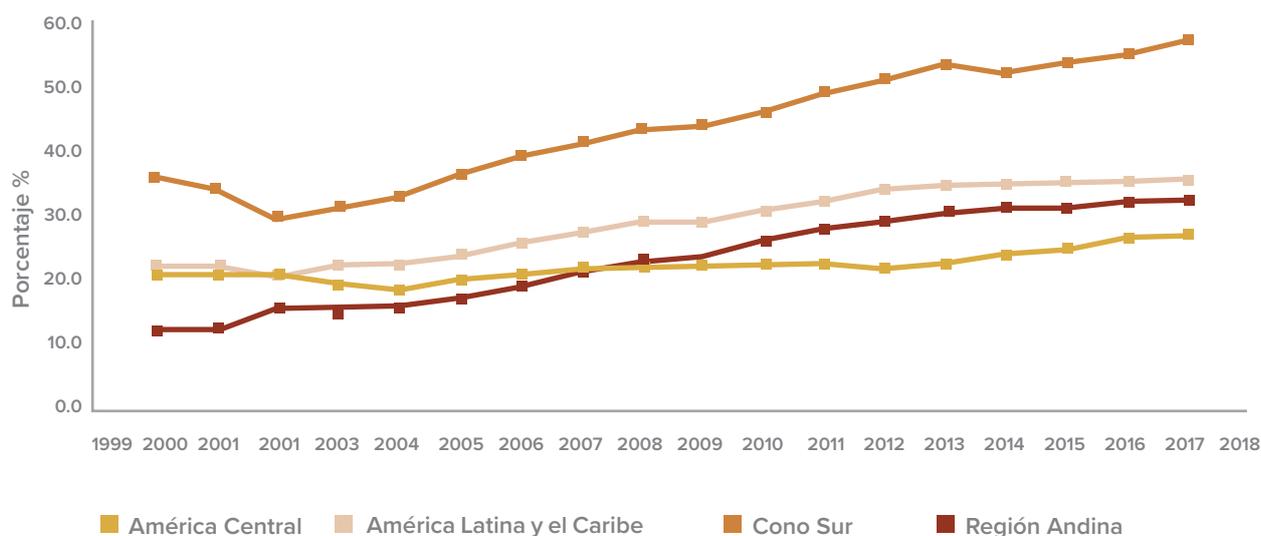
Nota: El agregado ALC es basado en los 17 países de la región para los cuales hay microdatos disponibles a nivel nacional. Argentina sólo tiene cobertura urbana.

Fuente: Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) y los Indicadores del Desarrollo Mundial. Acceso 1 de febrero 2020: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>

Por otro lado, la población en situación de vulnerabilidad en la región ha aumentado 4.4 puntos porcentuales en las últimas dos décadas, llegando a representar un 36.8% en 2017. Esta población, si bien no se encuentra en una situación de pobreza, tiene una probabilidad alta de caer en la pobreza ante los choques externos (y de ingresos).

Asimismo, tal como se puede observar en la Gráfica 10, la clase media en ALC ha aumentado de manera importante, siendo mayor el crecimiento en el Cono Sur, en comparación con la Región Andina y de América Central. Esto ha contribuido a mayores aspiraciones y demandas de bienes públicos en un contexto de bajo crecimiento y restricciones fiscales (WEF, 2017).

**Gráfica 10.** Evolución de la clase media en América Latina y el Caribe (entre \$13 y \$70 USD, PPA 2011)



Fuente: Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) y los Indicadores del Desarrollo Mundial. Acceso 1 de febrero 2020: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count>

Este panorama complejo de desigualdad y pobreza en América Latina y el Caribe tendrá un reto mayor ante los impactos de la COVID-19. Las proyecciones de una contracción económica en la región del 5.2 y un aumento del desempleo en 3.4 puntos porcentuales (de 8.1% en 2019 a 11.5% en 2020) generaría, según estimaciones preliminares, un aumento de la pobreza con cerca de 30 millones de personas más que caerán en la pobreza, y la desigualdad del ingreso con un crecimiento entre el 1 y 2% del coeficiente de Gini<sup>29</sup> (CEPAL, 2020).

Estas proyecciones no consideran otros factores como el flujo de las remesas, que se estima

podrían contraerse entre un 10% y un 15% en la región en 2020 (otras estimaciones llegan a 19.3%)<sup>30</sup> y se tardaría aproximadamente entre 4 y 8 años para recuperar las cifras de 2019. Además del impacto negativo en las economías nacionales, principalmente en aquellas en donde la participación de las remesas es alta, como los casos de Honduras y El Salvador, que representan alrededor del 20% del PIB, esta situación podría contribuir a aumentar aún más la pobreza, particularmente, en los hogares receptores de las remesas familiares, las cuales son destinadas a cubrir necesidades básicas.<sup>31</sup>

29 Según estimaciones de CEPAL (2020) la pobreza en América Latina y el Caribe estima subirá de 30.3 a 34.7 por ciento, un estimado de 28.7 millones de personas.

30 World Bank (2020b) estima una reducción del 19.3 por ciento de las remesas en ALC, cuando en 2019 creció un 7.4% llegando a una cifra de 96 mil millones de dólares.

31 Según estimaciones de CEPAL (2019a) las tasas de pobreza se incrementarían entre un 1.5% y un 2.4% si no fuera por las remesas (tomando en cuenta el total de la población de El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana) y, teniendo en cuenta solamente los hogares que reciben las remesas estas tasas se incrementarían entre un 12.4% y un 27.6% en ocho países (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana y Uruguay).



© PNUD Guatemala / Giovanni D'iffidenti

## ► La migración irregular y el desplazamiento forzado

La migración es uno de los temas centrales que ha ocupado la agenda a nivel regional, especialmente ante la creciente crisis de la migración irregular, el desplazamiento forzado ante la violencia y la migración de retorno como resultado del endurecimiento de las políticas migratorias de los países receptores (principalmente en Estados Unidos y México). Estos fenómenos se extienden en los países del norte de Centro América, como son Honduras, El Salvador, y Guatemala; y en Suramérica en los países de Venezuela y Colombia entre otros.

El reto de los países en la región de avanzar hacia políticas migratorias bien gestionadas, que faciliten la migración segura, regular y ordenada, está estrechamente vinculado a la cohesión social. De ahí la pertinencia de contar con políticas públicas coherentes e integrales que respondan a las distintas expresiones de la cohesión social, principalmente a través de la promoción y adopción de políticas no discriminatorias dirigidas a lograr una mayor igualdad y a asegurar el goce pleno de los derechos humanos.

Según los resultados del Latinobarómetro de 2018, alrededor de un tercio de la población de la región ha pensado la posibilidad concreta de

ir a vivir a otro país, cifra que ha ido en aumento en los últimos años. Estos resultados reflejan el impacto de los recientes sucesos en Venezuela, y en Centroamérica, ésta última con un aumento de la migración irregular y el surgimiento de las caravanas de migrantes que toman la ruta migratoria hacia los Estados Unidos.

Algunos indicadores y cifras que reflejan la magnitud de la situación del desplazamiento forzado en América Latina, según ACNUR (2018), son las siguientes: el número de personas refugiadas ascendía a 107,148, el número de solicitantes de asilo (casos pendientes) alcanzó un poco más del medio millón (513,854), el total de refugiados retornados se estimó en unos 23,900, y las personas desplazadas internas sobrepasaron los ocho millones (8,061,972).<sup>32</sup> Esta situación se ve exacerbada ante el brote y la expansión de la COVID-19, en donde los migrantes en situación irregular, refugiados y otras personas desplazadas son poblaciones que están particularmente en riesgo por su limitado acceso al agua y saneamiento básico, así como a los servicios básicos de salud y educación, y por el contexto de violencia e inseguridad imperante en los países del norte de Centroamérica, entre otros de la región.

32 Se refiere a las personas que están desplazadas dentro de su país y a las que ACNUR extiende su protección y/o asistencia. También incluye a personas en situación similar a la de desplazados internos. Esta categoría se define por sí sola e incluye a grupos de personas que están dentro del país de su nacionalidad o residencia habitual y que afrontan riesgos de protección similares a los de los desplazados internos, pero por razones prácticas o de otro tipo, no se han podido reportar como tales.

## ➤ *Desigualdad de género*

La igualdad de género se reconoce como uno de los principales aceleradores para el logro de los ODS en todas las dimensiones del desarrollo. Al contrario, la desigualdad de género se puede considerar como uno de los principales obstáculos para el anhelado desarrollo inclusivo y sostenible de los países de la región de ALC. En este sentido, la igualdad de género es pertinente para la cohesión social en todas sus dimensiones, así como en su abordaje desde una perspectiva de derechos e interseccional. Esta perspectiva resulta fundamental para visibilizar a nivel nacional, subnacional y en las comunidades, la complejidad y la interacción de las múltiples discriminaciones a las que se enfrentan las mujeres por el hecho de ser mujeres y por razón de otras condiciones (de discapacidad, de desplazamiento forzado, por pertenecer a pueblos indígenas, LGBTIQ, por su edad o lugar de residencia, por mencionar algunas de éstas).

“La igualdad de género se reconoce como uno de los principales aceleradores para el logro de los ODS en todas las dimensiones del desarrollo.”

Son diferentes los ámbitos en los que se puede medir la igualdad de género, como son la autonomía económica, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía física de la mujer.<sup>33</sup> En todos estos ámbitos se pueden destacar las condiciones desfavorables que enfrentan las mujeres para su realización plena en sus comunidades y sociedades. Unidos a estos factores, fenómenos como la globalización y el uso de las TICs, la transición demográfica, las migraciones y el cambio climático, delinean un nuevo escenario en la región que suma nuevos retos para el logro de la igualdad de género.

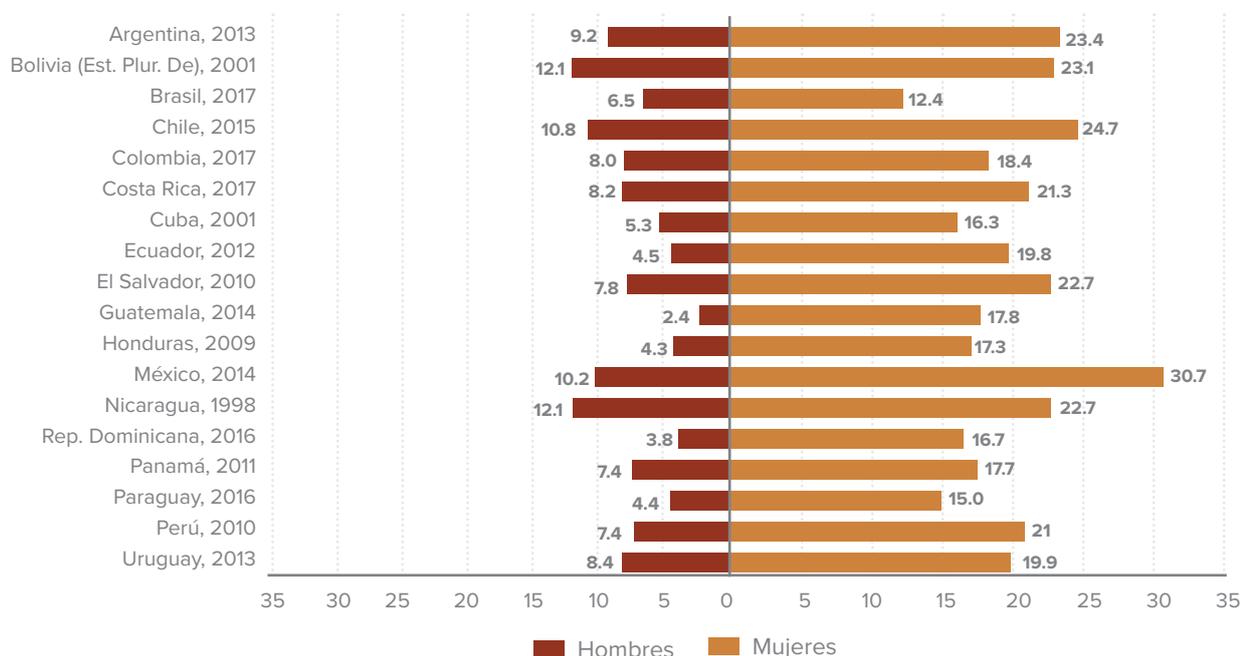
El informe de Panorama Social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a) señala la prevalencia de “nudos estructurales” que limitan el avance hacia la igualdad de género. En este sentido, destaca el



33 De acuerdo con la CEPAL (OIG, 2019). La autonomía en la toma de decisiones se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de poder del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones, entre estos aspectos están la participación política y el avance en la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía. La autonomía física se expresa en dos dimensiones que dan cuenta de problemáticas sociales relevantes en la región: el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género.

**Gráfica 11.**

Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados en América Latina, según sexo, 1998-2017 (en porcentajes)



Nota: Datos sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países, 18 países de ALC.

Fuente: Gráfico IV.10 tomado de CEPAL (2019b).

importante desafío que supone la integración de la mujer en el ámbito del trabajo en igualdad de condiciones para superar estas desigualdades. Para ello, se hace necesario conocer las dinámicas del mercado laboral y el trabajo no remunerado realizado en los hogares, cuya carga recae principalmente sobre las mujeres, generando una de las principales barreras para su inclusión plena al mundo laboral formal (Gráfica 11).

Aunque en las últimas décadas se ha producido un incremento en la tasa de participación laboral de las mujeres, ésta no llega a superar el 50%, manteniendo una brecha significativa con los hombres (Tabla 3). A pesar de los avances en las políticas de cuidado en algunos países de la región, dichos avances no han sido suficientes para solventar la situación que enfrentan muchas mujeres en cuanto al cuidado de personas dependientes (niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores) quedando fuera del mercado de trabajo formal.

Otro aspecto fundamental que afecta la inserción laboral de las mujeres en igualdad de condiciones es la segmentación de los mercados laborales, cuya participación sigue concentrándose en los sectores de servicios y de cuidado, como son

la enseñanza, la salud y/o asistencia social y el trabajo doméstico, entre otros (CEPAL, 2019b).

Las brechas salariales desfavorables para las mujeres persisten, siendo la diferencia más grande la existente entre los trabajadores del sector servicios, en el que se concentra una proporción más grande de mujeres. La brecha salarial por hora entre mujeres y hombres alcanza un 19.8%, desfavorable para las mujeres (CEPAL, 2019a).

“ La brecha salarial por hora entre mujeres y hombres alcanza un 19.8%, desfavorable para las mujeres (CEPAL, 2019a). ”

También se puede destacar la precariedad en el trabajo, donde las mujeres representan el mayor porcentaje en el sector informal, con bajos ingresos y sin protección laboral, alcanzando una cifra de 48.7% del total de la población ocupada urbana (CEPAL, 2019d). Es preciso señalar que otro grupo vulnerable que ha engrosado la informalidad son los jóvenes.

**Tabla 3.**

Tasa de participación y tasa de desempleo en América Latina y el Caribe, según sexo, 2012-2018 (en porcentajes)<sup>1/</sup>

Años	Tasa de participación		Tasa de Desempleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2012	75.7	49.7	6.3	8.6
2013	75.7	49.7	6.1	8.3
2014	75.5	49.6	6.2	7.9
2015	75.2	49.7	6.4	8.4
2016	75.1	50.0	8.0	10.1
2017	75.1	50.4	8.2	10.6
2018	74.9	50.7	8.1	10.7

1/ Tasa anual media

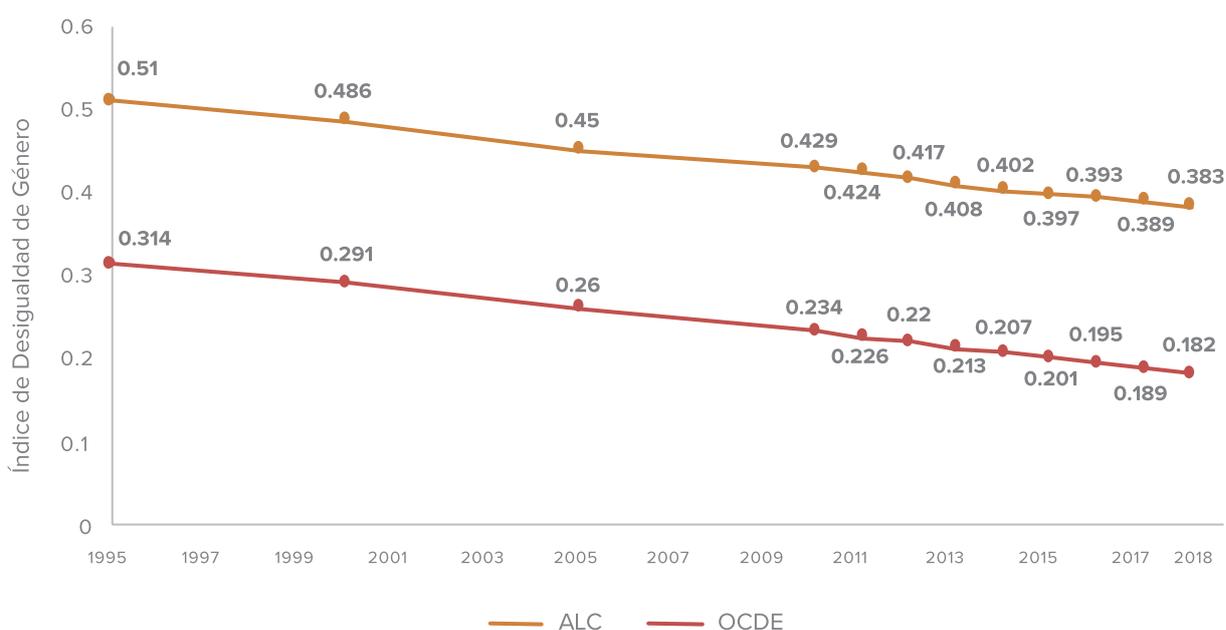
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-CEPALSTAT). Sobre la base de cifras oficiales de los países. Revisado 23 de noviembre de 2019: estadísticas.cepal.org

El Índice de Desigualdad de Género es una medida que refleja la desigualdad en los resultados de mujeres y hombres en tres dimensiones: la salud reproductiva, el empoderamiento y el mercado de

trabajo. El último Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2019a) demuestra con la evolución de este Índice que el progreso hacia la equidad de género se ha ralentizado (Ver Gráfica 12).

**Gráfica 12.**

Índice de Desigualdad de Género



Fuente: IDH, 2019 <http://hdr.undp.org/en/data#>

“Se prevé que los impactos de la COVID-19 acentúen aún más las desigualdades de género que prevalecen en la región.”

Se prevé que los impactos de la COVID-19 acentúen aún más las desigualdades de género que prevalecen en la región. Por una parte, la contracción económica tendrá impactos negativos que afectarán de manera particular a las pequeñas y medianas empresas -que representan cerca de la mitad del empleo formal en la región-, pero sobre todo a los trabajadores del sector informal, con una alta representación de mujeres y jóvenes que son altamente vulnerables por la falta de protección y seguridad social, y que se encuentran entre los sectores más afectados por la crisis. Por otra parte, las medidas tomadas ante la emergencia sanitaria como son el cierre de las escuelas (y centros de atención) y el confinamiento social incrementarán la carga del trabajo no remunerado. Asimismo, y con el aumento del número de contagiados, se prevé una mayor presión a los sistemas de salud, sector en el que las mujeres tienen una participación importante (alrededor de 7 de cada 10 personas ocupadas) (CEPAL, 2020a, CEPAL 2020b y OIT, 2020).

## › Gobernanza

En esta sección se retomarán algunos resultados de las principales fuentes de información para aproximarnos al estado actual de la democracia en la región. Para ello, se consideran algunos índices e indicadores de gobernanza que se abordan desde una perspectiva multidimensional de la gobernanza y el progreso en democracia de los países de la región, así como la participación política de las mujeres.

El Índice de Democracia de 2019<sup>34</sup>, publicado por la Unidad de Inteligencia de The Economist, y que evalúa el estado de la democracia en el mundo, resalta que la democracia global se ha deteriorado, siendo el puntaje promedio global de 5.44 en el 2019, convirtiéndose en el peor desde el primer índice publicado en 2006 (se observa una caída de los puntajes globales promedios en todas las categorías, excepto en la de participación



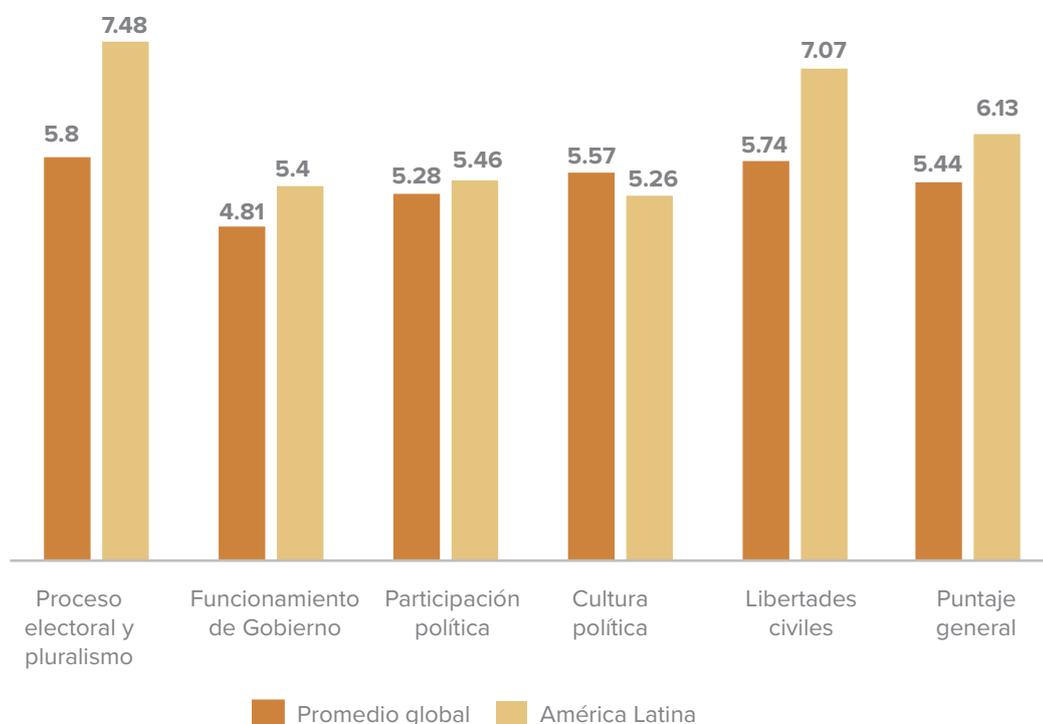
política). Este retroceso podría explicarse, en parte, por el creciente desencanto de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

En la Gráfica 13 se puede observar los puntajes de América Latina comparado con el puntaje global del Índice de Democracia 2019 según categorías. Cabe destacar, en la categoría de proceso electoral y pluralismo, un mayor puntaje de América Latina comparado con el promedio global, al igual que en el índice del año 2018, año en que ocho países de la región tuvieron elecciones. Este fue el caso de México y Brasil, en donde se dieron cambios, y salieron electos los candidatos de los partidos de izquierda y de derecha, respectivamente.

34 El Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU, sus siglas en inglés), se basa en cinco categorías de medición: procesos electorales, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles; y clasifica a 165 países y dos territorios en democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

**Gráfica 13.**

Índice de Democracia 2019, promedio global y de América Latina, por categoría.



Nota: Índice con puntaje máximo de 10.

Fuente: The EIU, 2020

De acuerdo con este índice, América Latina se posiciona como la región entre los mercados emergentes más democrática del mundo, por debajo de América del Norte y Europa Occidental, aun a pesar de haber experimentado un retroceso democrático en los últimos años (de 6.24 en 2018 a 6.13 en 2019). Dicho retroceso se debe a un empeoramiento en aquellas categorías en las que la región se encuentra por arriba del promedio global, como son la del proceso electoral, pluralismo y libertades civiles. Por otro lado, se muestran avances en otras categorías como la de participación política, y cultura política, en la que cabe resaltar los avances en la participación política de las mujeres. En la Gráfica 14, se puede observar a América Latina como la tercera región con mayor participación política.

En lo que respecta a la categoría de funcionamiento del gobierno, el desempeño de América Latina sigue siendo mediocre. La región no ha logrado

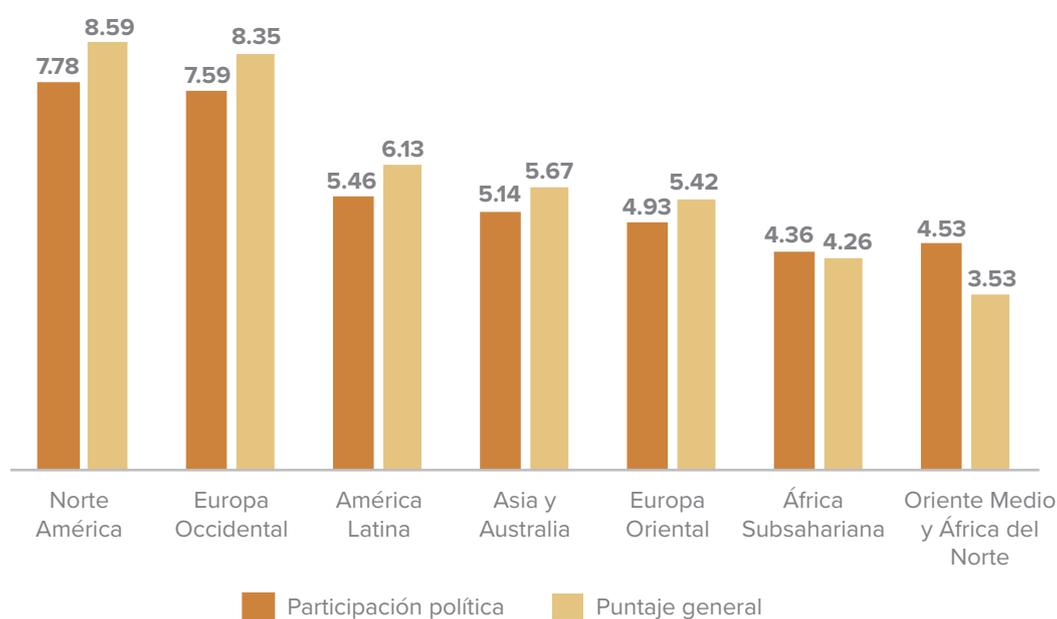
“ En lo que respecta a la categoría de funcionamiento del gobierno, el desempeño de América Latina sigue siendo mediocre. ”

superar los altos niveles de corrupción y de violencia aún existentes, ni tampoco frenar la expansión del narcotráfico y el crimen organizado que afecta a muchos países de Suramérica y del denominado Triángulo Norte (El Salvador-Guatemala-Honduras). Dentro de este contexto regional, el informe enfatiza una gobernanza ineficaz que ha contribuido a deteriorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en las percepciones favorables hacia la democracia (The EIU, 2020).



© PNUD / Michael Atwood

**Gráfica 14.** Participación política, por región, 2019.



Nota: Índice con puntaje máximo de 10.

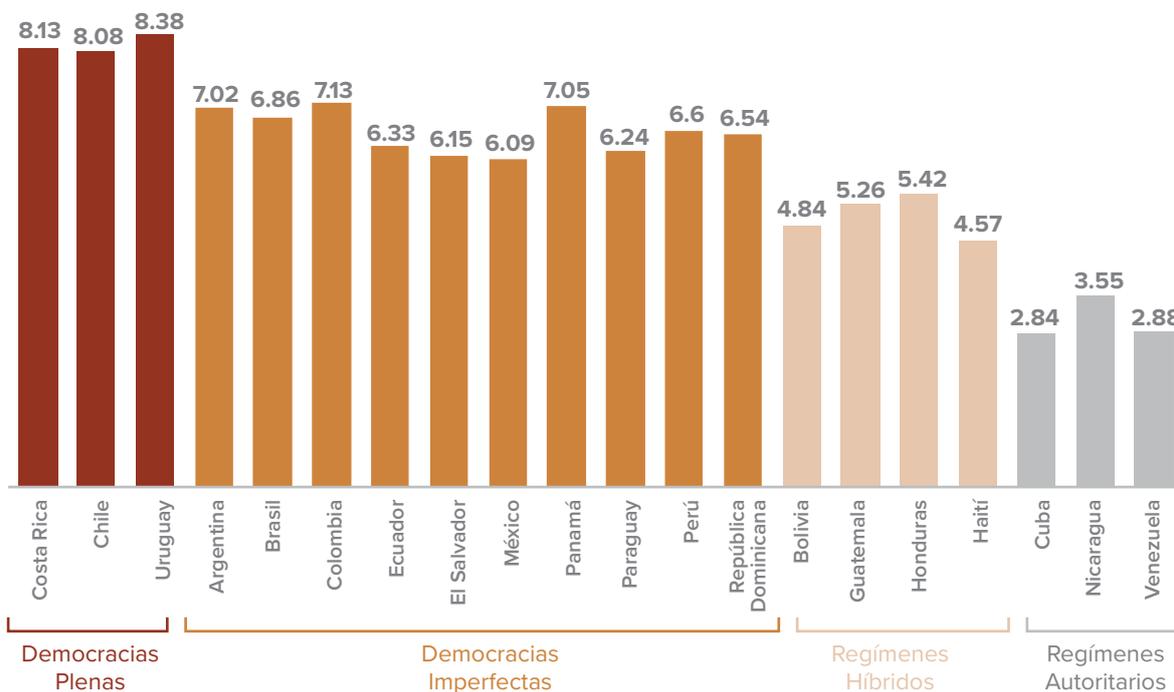
Fuente: The EIU, 2020 Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU por sus siglas en inglés)

El mismo estudio clasifica los países de la región de América Latina de la siguiente manera: tres países como democracias plenas; catorce países como democracias imperfectas, cuatro como regímenes híbridos, y tres regímenes autoritarios.

Chile y El Salvador han mejorado su clasificación, de una democracia imperfecta a una democracia plena, y de un régimen híbrido a una democracia imperfecta, respectivamente (Gráfica 15).

**Gráfica 15.**

Índice de Democracia 2019, países seleccionados de América Latina y el Caribe.



Nota: El número de países según categorías son: Democracias Plenas 3 países; Democracias Imperfectas -14 países (incluyen además de las 10 de la gráfica, a Jamaica, Guyana, Surinam, y Trinidad y Tobago); Regímenes Híbridos, 4 países; y Regímenes Autoritarios, 3 países.

Fuente: The EIU, 2020

Otros indicadores que pueden complementar este análisis son los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, que se abordan desde la multidimensionalidad de la gobernanza.<sup>35</sup> Estos indicadores se basan en la gobernanza entendida como el conjunto de “...tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país...”. Esta noción incluye las siguientes tres áreas de las cuales se establecen los seis componentes de los Indicadores de Gobernanza: i) El proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados: (1) Voz y rendición de cuentas, y (2) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; ii) La capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas sólidas: (3) Efectividad del gobierno, y (4)

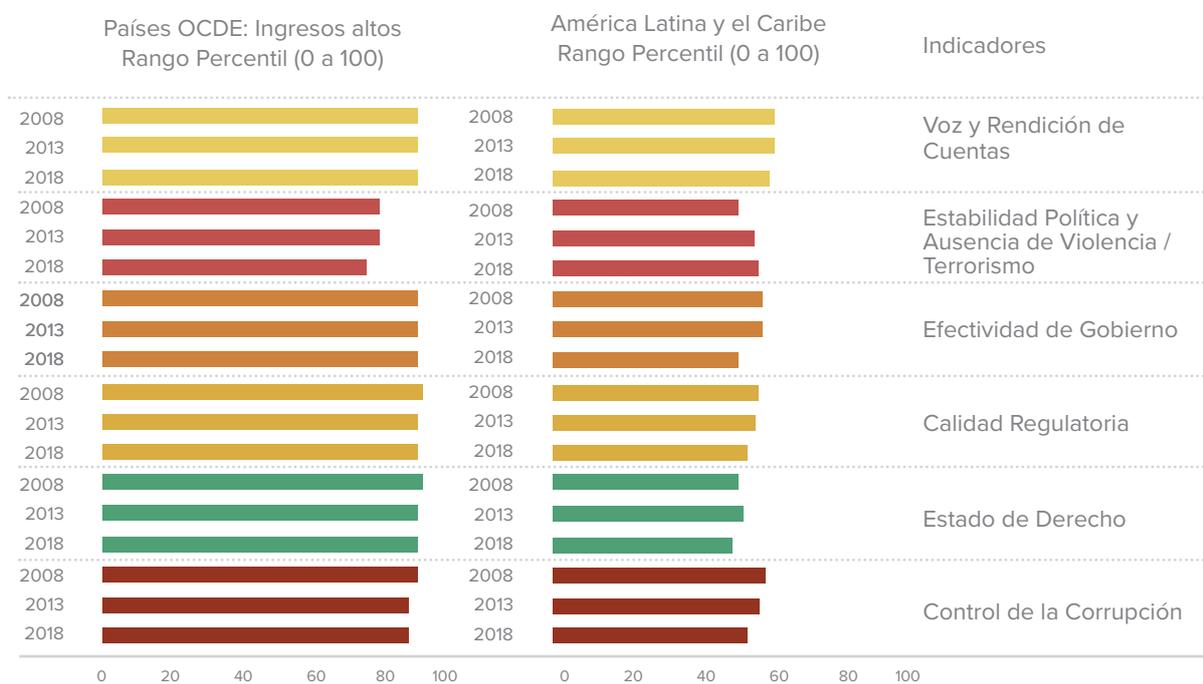
Calidad regulatoria; iii) El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos: (5) Estado de derecho y (6) Control de la corrupción (Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2010).

En la Gráfica 16 se puede observar los avances promedios de gobernanza para las regiones de América Latina y países de la OCDE (de ingresos altos) en la última década, de los Indicadores de Gobernanza, en la que se resalta una brecha importante entre ambas regiones. En América Latina, los indicadores de efectividad de gobierno y Estado de Derecho cuentan con los rangos percentiles (promedios para la región) más bajos de los seis indicadores.

35 Las distintas dimensiones buscan capturar lo siguiente: (1) Voz y rendición de cuentas: las percepciones del grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, la libertad de expresión, la libertad de asociación y los medios libres; (2) Estabilidad política y ausencia de violencia / terrorismo: las percepciones de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluida la violencia y el terrorismo por motivos políticos; (3) Efectividad del gobierno: las percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales servicios; (4) Calidad regulatoria: las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; (5) Estado de derecho: las percepciones de hasta qué punto los agentes confían y acatan las reglas de la sociedad, la calidad de la ejecución del contrato, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, y la probabilidad de crimen y violencia; (6) Control de la corrupción: las percepciones del grado en que se ejerce el poder público para beneficio privado (la corrupción) y la “captura” del Estado por parte de las élites y los intereses privados.

**Gráfica 16.**

Indicadores de gobernanza para América Latina y el Caribe y Países OCDE (ingresos altos), Años 2008, 2013 y 2018.



Nota: En rangos percentiles promedios de las regiones seleccionadas.

Fuente: The Worldwide Governance Indicators: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



© PNUD El Salvador / Julio Díaz

En el caso de América Latina, los países de Chile, Costa Rica y Uruguay son los que presentan una mejor gobernanza, de acuerdo con su clasificación en las seis dimensiones de los Indicadores de Gobernanza. En el caso de los países seleccionados,

Chile está a la cabeza, por ejemplo, en Estado de Derecho (un estimado de 83% de los países a nivel mundial califican peor). Por el otro lado, están los casos de Bolivia y Honduras (Tabla 4).

**Tabla 4.**

Indicadores de Gobernanza para países seleccionados de América Latina<sup>1/</sup>, en rangos de percentiles (error estándar)<sup>2/</sup>

Países América Latina	Voz y Rendición de Cuentas	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo	Efectividad de Gobierno	Calidad Regulatoria	Estado de Derecho	Control de la Corrupción
<b>Argentina</b>	67.00 (0.13)	46.67 (0.21)	54.81 (0.18)	42.31 (0.18)	45.67 (0.14)	54.33 (0.12)
<b>Bolivia</b>	44.33 (0.13)	38.10 (0.22)	39.90 (0.20)	15.87 (0.18)	9.62 (0.15)	28.85 (0.13)
<b>Brasil</b>	60.59 (0.13)	31.90 (0.21)	36.06 (0.18)	39.90 (0.18)	44.23 (0.14)	40.38 (0.12)
<b>Chile</b>	82.27 (0.13)	61.43 (0.21)	81.73 (0.19)	88.94 (0.18)	83.65 (0.14)	81.73 (0.12)
<b>Colombia</b>	52.71 (0.13)	17.62 (0.21)	50.00 (0.18)	65.38 (0.18)	38.46 (0.14)	44.71 (0.12)
<b>Costa Rica</b>	84.73 (0.13)	62.38 (0.22)	67.79 (0.21)	69.23 (0.21)	69.23 (0.15)	70.67 (0.13)
<b>República Dominicana</b>	51.23 (0.13)	47.62 (0.22)	39.42 (0.19)	50.48 (0.18)	38.94 (0.14)	24.52 (0.12)
<b>Ecuador</b>	47.29 (0.13)	43.33 (0.22)	42.79 (0.21)	16.35 (0.20)	28.85 (0.15)	32.69 (0.13)
<b>Guatemala</b>	35.47 (0.13)	27.14 (0.22)	23.56 (0.19)	45.67 (0.18)	13.46 (0.14)	22.12 (0.12)
<b>Honduras</b>	31.53 (0.13)	26.67 (0.22)	27.88 (0.19)	34.62 (0.18)	16.35 (0.14)	29.33 (0.12)
<b>México</b>	45.81 (0.13)	25.71 (0.21)	47.60 (0.18)	60.58 (0.18)	27.40 (0.14)	18.75 (0.12)
<b>Nicaragua</b>	18.72 (0.13)	18.10 (0.22)	19.23 (0.19)	25.00 (0.18)	14.90 (0.14)	12.98 (0.12)
<b>Panamá</b>	68.47 (0.13)	56.19 (0.22)	51.92 (0.19)	66.35 (0.19)	52.40 (0.14)	32.21 (0.13)
<b>Perú</b>	55.17 (0.13)	37.14 (0.21)	44.23 (0.18)	71.15 (0.18)	32.69 (0.14)	34.62 (0.12)
<b>Paraguay</b>	49.26 (0.14)	42.38 (0.22)	34.13 (0.21)	48.56 (0.22)	32.21 (0.16)	20.67 (0.13)
<b>El Salvador</b>	48.28 (0.13)	33.33 (0.22)	36.54 (0.19)	53.85 (0.18)	19.71 (0.14)	29.81 (0.12)
<b>Uruguay</b>	89.16 (0.13)	87.62 (0.22)	73.08 (0.19)	69.71 (0.18)	73.56 (0.14)	87.50 (0.12)

Nota: 1/Para los países seleccionados se señala con color (rojo) escalonado de más fuerte a más claro los rangos percentiles de mayor a menor. 2/El rango percentil indica el porcentaje de países a nivel mundial que se califican por debajo de los países seleccionados, y los valores altos indican mejor gobernanza.

Fuente: The Worldwide Governance Indicators (acceso 9 de marzo, 2020): <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

“ Otro aspecto fundamental de la democracia es la participación política de las mujeres. ”



© PNUD Guatemala / Caroline Trutmann

Otro aspecto fundamental de la democracia es la participación política de las mujeres. En los últimos diez años la representación de mujeres en los parlamentos nacionales ha ascendido de un 18% a un 24%, cifras que aún reflejan una distancia importante para lograr la igualdad en este campo. No obstante, las Américas (que incluye Norte América y ALC) es la región con los niveles más altos de representación de mujeres en los parlamentos nacionales, alcanzando un promedio del 30%, lo que la sitúa por debajo de los países nórdicos (44%) pero justo por arriba de los restantes países europeos (28%) (UIP, 2019).

Todo ello, en una región en donde la tendencia se dirige hacia la consolidación de la paridad de género en la representación política, es decir en los distintos niveles de poder del Estado. Según la Unión Interparlamentaria (2019) en la región se lleva a cabo la revisión al alza de las políticas de cuotas (del 30%) que se han venido adoptando desde hace tres décadas, y que apuntan hacia la paridad de género. Además, se destaca la importancia de la eficacia de las cuotas. Para ello, los esfuerzos deberían ir más allá del establecimiento de cuotas, y considerar mecanismos de colocación o sanciones por su incumplimiento<sup>36</sup>, que podrían abrir el camino hacia una real paridad de género.<sup>37</sup>

El informe de la Unión Interparlamentaria de 2019 destaca que durante los procesos electorales del 2018 se dio una mayor atención a nivel mundial a la importancia de elegir un grupo más diverso de mujeres (según edad, orientación sexual y origen social), así como a la lucha contra la violencia hacia las mujeres en la política, la sensibilización ante este problema y el establecimiento de medidas para combatirlo, siendo estos aspectos otros de los desafíos clave para el avance en la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones.

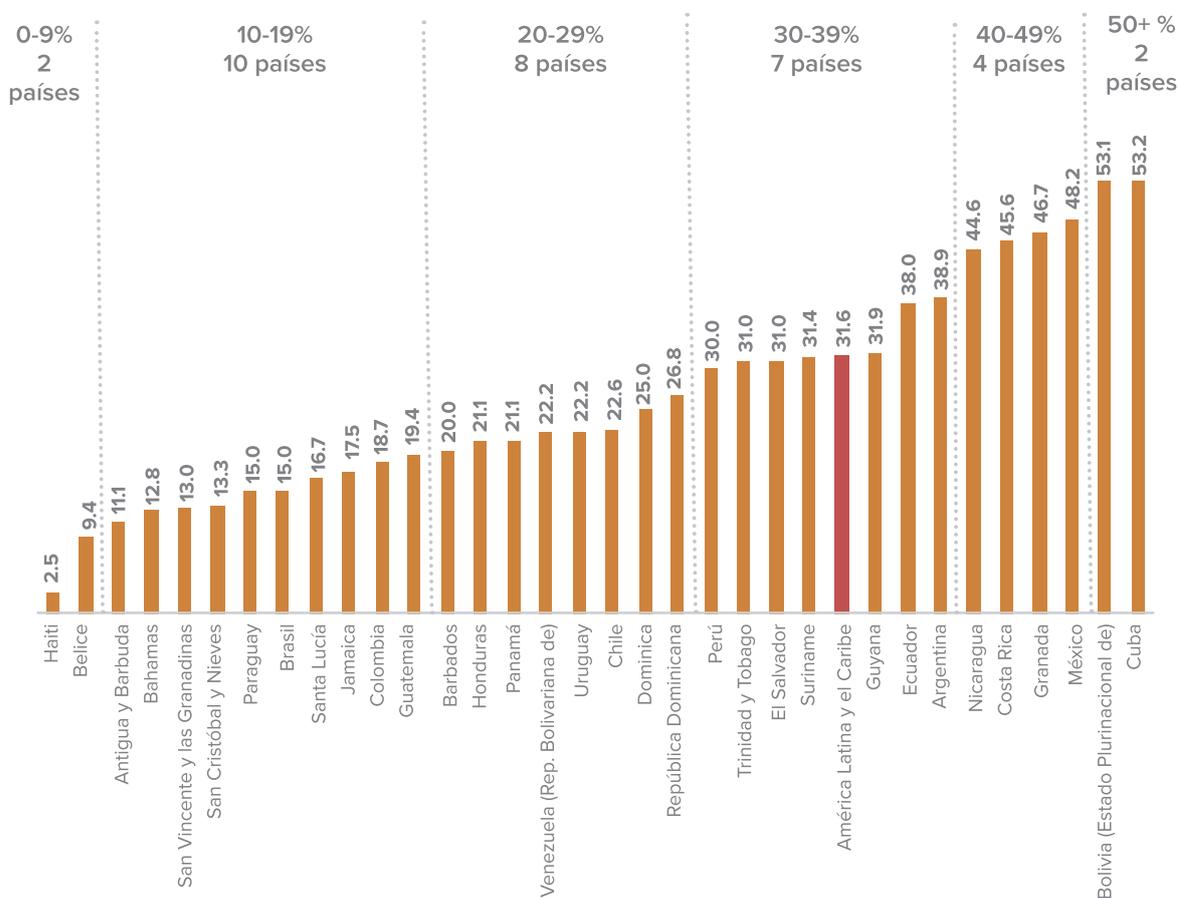
En la Gráfica 17 se puede observar que la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales se concentra en los rangos de 10% a 29%, para la mayoría de los países de la región de ALC. Asimismo, se observan 13 países (de un total de 33 países) cuya proporción supera la tercera parte del total de escaños de los parlamentos nacionales, y otros, como Belice y Haití, que no llegan al 10%.

36 A nivel de países, la experiencia ha demostrado que las cuotas electorales no son igualmente eficaces. Se argumenta que el simple establecimiento de cuotas, sin considerar mecanismos de cumplimiento de ley, restringe los logros en la representación parlamentaria de mujeres. Por otro lado, aquellas bien diseñadas pueden contribuir a una mayor paridad de género (UIP, 2019).

37 En muchos casos, la mayor participación de las mujeres puede atribuirse a la aplicación de cuotas de género. Por ejemplo, a nivel mundial, en los países que se aplicaron cuotas de género previstas por Ley, fueron elegidas muchas más mujeres en las cámaras bajas y únicas del parlamento (25.6%) que en aquellos países en donde no existen cuotas (18.6%) (UIP, 2019).

**Gráfica 17.**

**Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, 2019 (en porcentaje del total de escaños)**



Nota: Datos al 31 de diciembre del 2019, se refiere a datos de las cámaras únicas y bajas de los parlamentos nacionales, que se utilizan generalmente para las comparaciones internacionales.

Fuente: Base de datos de Unión Interparlamentaria (UIP) (Página Web: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) y Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (Página Web: [www.oig.cepal.org](http://www.oig.cepal.org)).

Ante el impacto de la COVID-19, los modestos logros en gobernanza alcanzados en América Latina pueden estar en riesgo y su avance puede enfrentar tropiezos que podrían cambiar de rumbo el proceso de consolidación de la democracia, particularmente, en aquellos países con democracias menos maduras –teniendo en cuenta que en la región solamente Uruguay, Chile y Costa Rica se clasifican como democracias maduras. En un contexto en donde la mayoría de los países han declarado estado de emergencia para responder a

la emergencia sanitaria existe la posibilidad de un abuso excesivo de dichos poderes por parte del poder ejecutivo, que deseen extender su duración más allá del tiempo estrictamente necesario, o utilizarlos para otros objetivos diferentes a la lucha contra la pandemia.<sup>38</sup> Siendo el mayor peligro en los países en donde hay un débil sistema de pesos y contrapesos y en donde, en algunos casos, ya se han producido enfrentamientos entre los diferentes poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo y Judicial.

38 The Economist (2020) Protection racket – Would-be autocrats are using covid-19 as an excuse to grab more power. April 23, 2020 edition. Obtenido de: <https://www.economist.com/international/2020/04/23/would-be-autocrats-are-using-covid-19-as-an-excuse-to-grab-more-power>

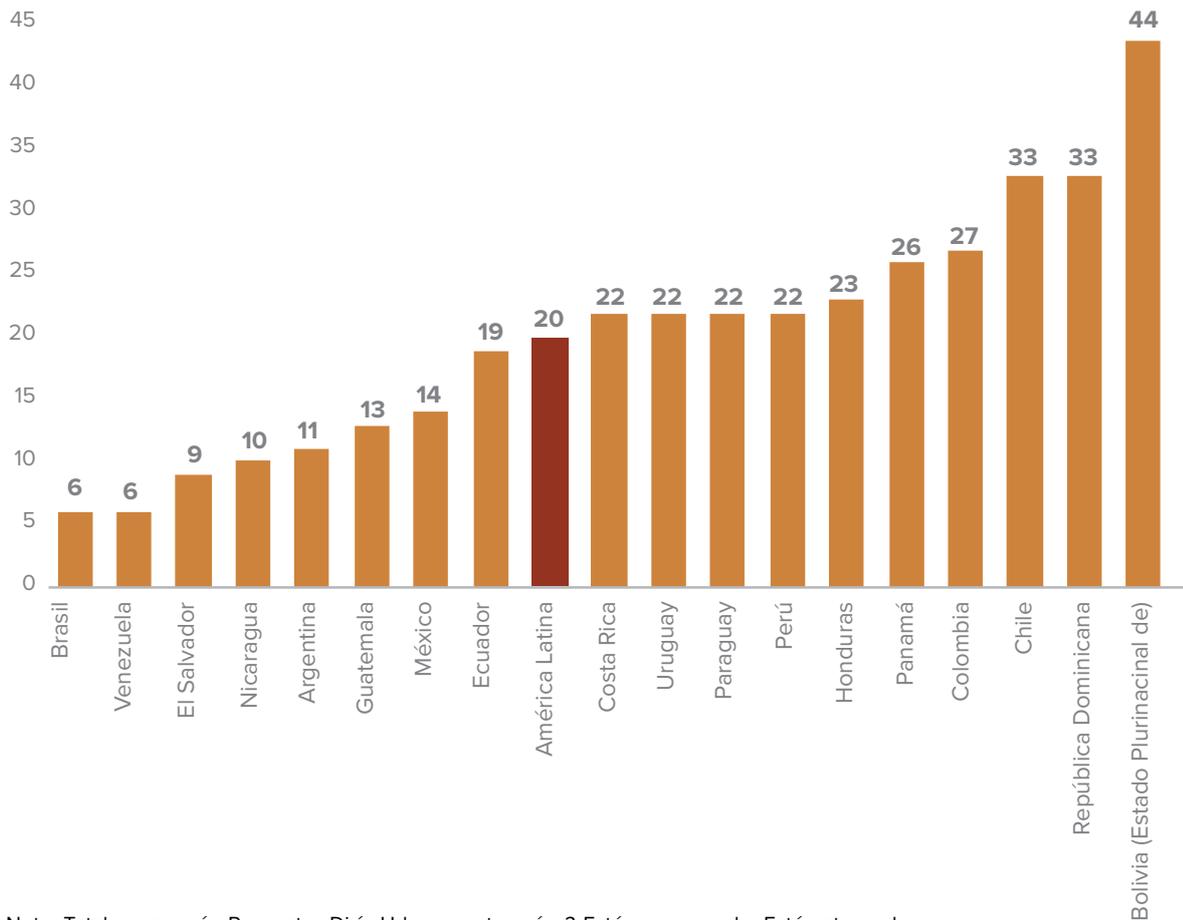
## › Sentido de pertenencia

Las encuestas de opinión pública son una fuente de información crucial para ahondar en aspectos relacionados con el sentido de pertenencia. Es así como se retoman los resultados del Informe de Latinobarómetro de 2018 y el IUP (2019), y específicamente se abordan los temas de satisfacción con la democracia, la confianza en las instituciones y la confianza interpersonal.

La reciente publicación del Informe de Latinobarómetro<sup>39</sup> (2018) resalta, por primera vez en 23 años de medición, una percepción de un

gran retroceso en la región. En la mayoría de los países la percepción de progreso es menor que el promedio de la región (20%). Ecuador (19%) se acerca a esta cifra, y otros países como Venezuela, Brasil y El Salvador en donde esta percepción de "progreso" no alcanza el 10% entre los encuestados. Por otro lado, hay países en los que su población percibe un mayor progreso, como son Colombia (27%), República Dominicana, y Chile (ambos con 33%) y Bolivia (44%). Sin embargo, es previsible que, a partir de los recientes acontecimientos de descontento social observados en los dos últimos países a finales del 2019, se produzca una caída generalizada en esta medición (Gráfica 18).

**Gráfica 18.** Imagen de progreso en el país, 2018 (en porcentaje)



Nota: Totales por país. Pregunta ¿Diría Ud. que este país...? Está progresando. Está estancado. Está en retroceso. Aquí se grafica: "Está progresando".

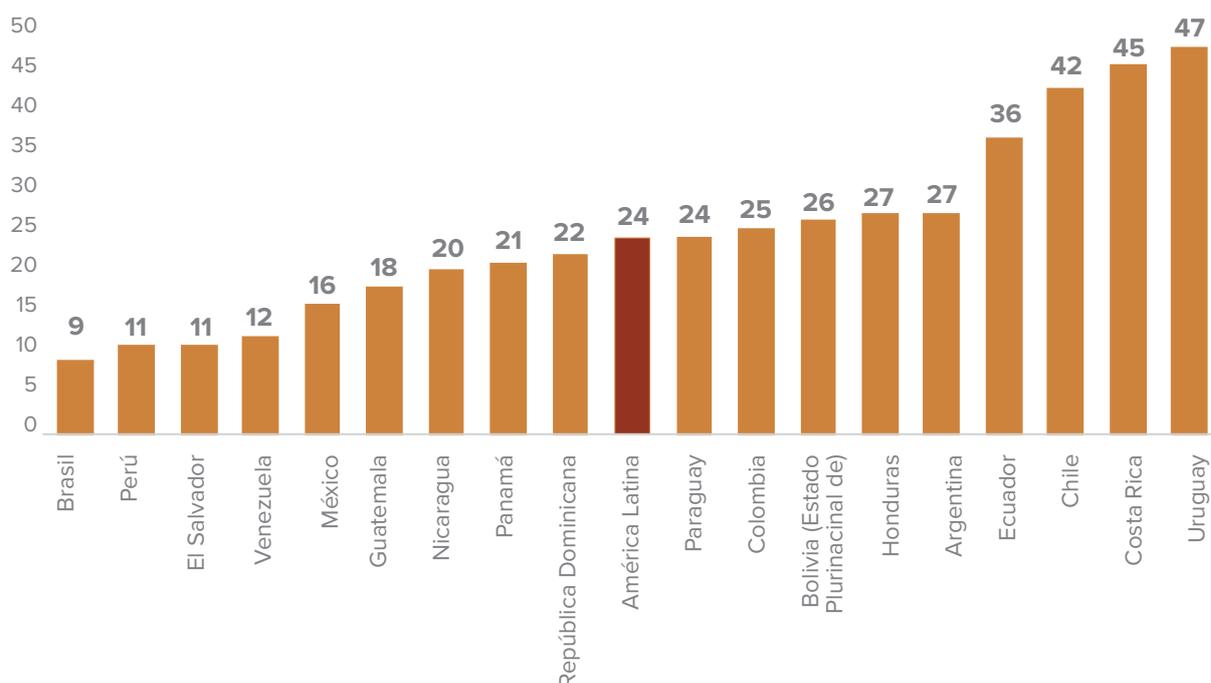
Fuente: Latinobarómetro 2018.

39 El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que comprende más de 20.000 entrevistas, con muestras representativas de la población total de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región de América Latina y el Caribe (650 millones de personas). Este estudio está a cargo de la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile.

En la última década la medición de la satisfacción con la democracia ha tenido una disminución constante pasando de un 44% en 2008, a un 24% en 2018. Esto refleja claramente que no existe en los países de la región una mayoría satisfecha con la democracia, tal como se observa en la gráfica siguiente (Gráfica 19). Este resultado va en línea con otras mediciones, como el del Barómetro de las Américas (LAPOP 2018/2019), en donde cerca del 40% de los ciudadanos de los países de la región de ALC no están satisfechos con la democracia, registrando el punto más bajo en el período de 2004-2018/19.<sup>40</sup>

“ En la última década la medición de la satisfacción con la democracia ha tenido una disminución constante pasando de un 44% en 2008, a un 24% en 2018. ”

**Gráfica 19.** Satisfacción con la democracia, 2018 (en porcentajes)



Nota: Totales por país. Pregunta: En general, ¿Diría Ud. que está Muy satisfecho, Más bien satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el (país)? Aquí se grafica: solo “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho”.

Fuente: Latinobarómetro 2018.

40 El Barómetro de las Américas de LAPOP (Latin American Public Opinion Project), realiza rondas cada dos años desde el 2004, en 18 países de ALC. La pregunta relacionada es ‘En general, ¿usted diría que está muy satisfecho(a), insatisfecho(a) o muy insatisfecho(a) con la forma en que la democracia funciona en [país]?’. El Informe fue recuperado el 20 de agosto de 2020 de: [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19\\_AmericasBarometer\\_Regional\\_Report\\_Spanish\\_W\\_03.27.20.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf)



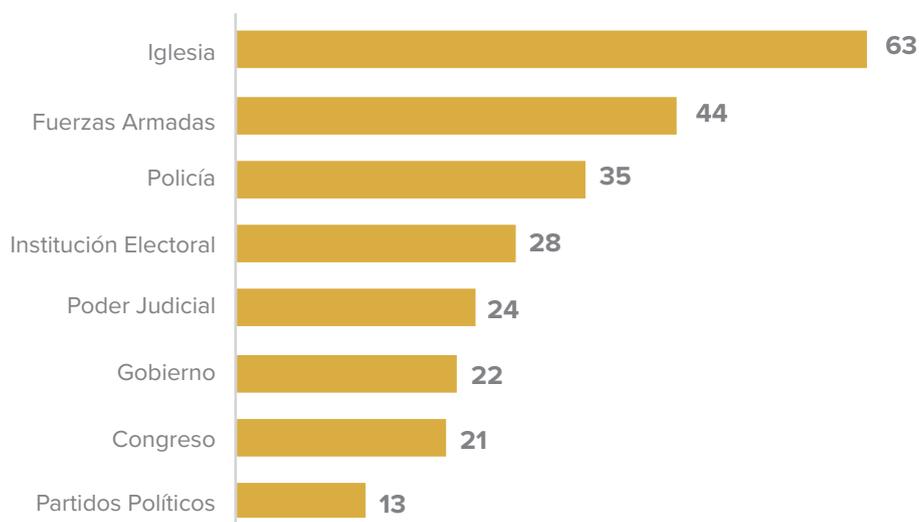
© Amy Rollo

Otro de los resultados que cabe destacar se relaciona con la soberanía democrática. Respondiendo a la pregunta de ¿para quién se gobierna? El 79%, a nivel de la región, opinan que se gobierna “para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, porcentaje que ha aumentado en comparación con años anteriores. Los casos con los más altos porcentajes los registran Brasil (90%) y México (88%), que opinan que se gobierna para unos pocos y que han elegido presidentes fuera del “establishment” tradicional, en las últimas elecciones en dichos países. Por otro lado, Uruguay (65%) y Bolivia (60%) son los países en donde menos perciben que se gobierna para unos pocos. En general, la mayoría de la población de ALC tiene una mala percepción del uso del poder político en sus respectivos países.

“La confianza en las instituciones públicas es otro aspecto en el que es preciso poner el acento para el fortalecimiento de la democracia.”

La confianza en las instituciones públicas es otro aspecto en el que es preciso poner el acento para el fortalecimiento de la democracia. De acuerdo con los resultados de Latinobarómetro 2018, en ese año no se registraron aumentos en lo que a la confianza en las instituciones públicas se refiere, además de señalar que “somos la región del mundo más desconfiada de la tierra...” En general, los niveles de confianza han caído en la región indiferentemente de la institución o el país, lo que refleja una “pérdida de legitimidad de las instituciones de la democracia en los últimos años.”

Al observar los resultados sobre la confianza en las instituciones en la Gráfica 20, la Iglesia se posiciona en primer lugar con 63% y luego todas las otras instituciones con casi veinte puntos porcentuales inferiores. A la Iglesia la siguen las Fuerzas Armadas con 44%, y la policía con 35%. La institución electoral recibe un 28%, el poder judicial 24%, el gobierno 22%, el congreso 21% y, finalmente, los partidos políticos 13%.

**Gráfica 20.****Confianza en instituciones (en porcentajes).  
Total América Latina, 2018**

Nota: Pregunta: En general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadosos en el trato con los demás? Aquí se grafica: “Mucha confianza” más “Algo de confianza”.

Fuente: Latinobarómetro 2018.

Otro dato relevante y pertinente a la cohesión social es la confianza interpersonal, que durante 2018 se mantuvo en niveles muy bajos, alcanzando un 14%, y haciendo de Latinoamérica la región más desconfiada del mundo. Dicho indicador relacionado a la confianza interpersonal es una medida que captura la capacidad de los países de brindar soluciones a “sus principales clivajes”. Es decir, a aquellos problemas que contribuyen a la fragmentación (o división) en las sociedades (UIP, 2019).

Entre los países de la región que presentaron menores niveles de confianza interpersonal se encuentran Brasil (4%), Venezuela (8%) y Costa Rica 10%. Entre los países con niveles más altos de confianza interpersonal están Colombia, Uruguay y Guatemala (20%), seguidos por Argentina y México (18%) (UIP, 2019).

En el actual contexto de COVID-19, la incertidumbre en torno a la enfermedad está generando temor y ansiedad entre la ciudadanía, que pueden degenerar en situaciones de estigmatización y

discriminación especialmente frente a grupos a los que se considera especialmente “responsables” de contagios. Dichos grupos de personas que podrían estar siendo estigmatizados, según los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC),<sup>41</sup> son aquellos de ascendencia asiática, los que han viajado recientemente y el personal de los servicios de salud que están en primera línea de atención a las personas contagiadas o en los sectores considerados como críticos (utilidades, alimentación, cuerpos de seguridad del Estado, transporte público...). Esta situación no solo podría generar rechazo social y negación de servicios esenciales, sino que podría afectar la salud mental, acentuando incluso actos de violencia física. Por ende, hay que enfatizar la importancia de acciones que contribuyan a una mayor resiliencia de las comunidades y a fortalecer la cohesión social y la responsabilidad colectiva. Así también, es fundamental la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones públicas para que generen confianza y no mayor incertidumbre ante las respuestas a eventos extremos como el de la pandemia.

41 Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (Centers for Disease Control and Prevention –CDC-). Cómo reducir el estigma asociado al COVID-19. Obtenido el 29 de abril de 2020: <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/daily-life-coping/reducing-stigma.html>

## Contexto ambiental

La discusión sobre cohesión social se hace aún más pertinente en un contexto mundial cada vez más complejo que enfrentan los países no solo a raíz de la globalización, la rápida urbanización y otros aspectos de la transición demográfica, sino también por el cambio climático y sus efectos en las vidas de las personas, las economías y la naturaleza misma.

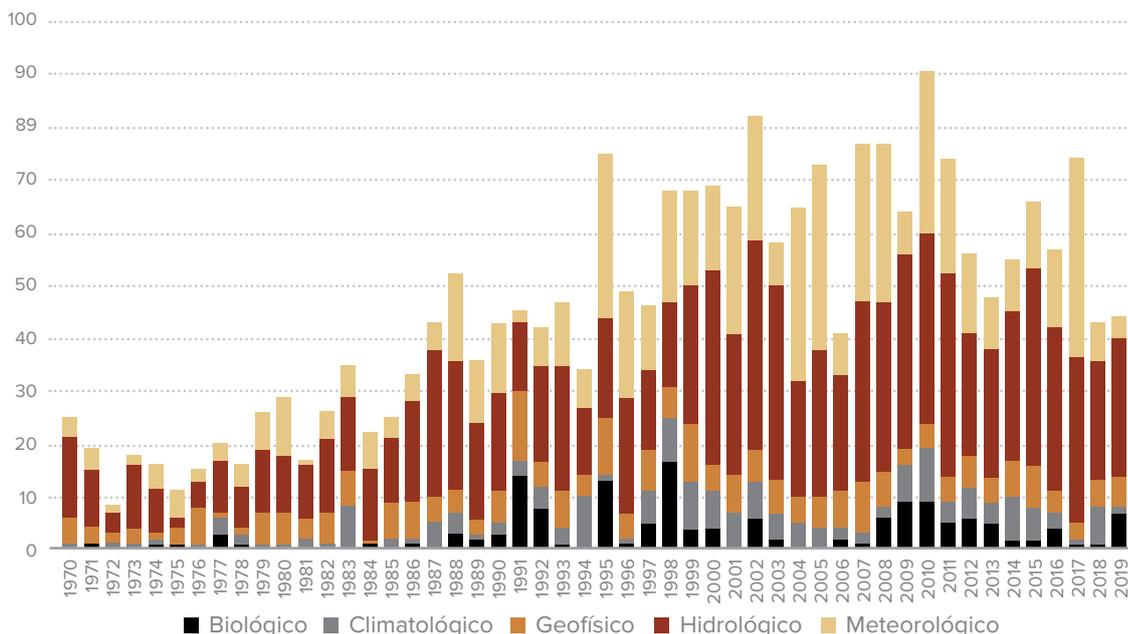
El Acuerdo de París constituye la mayor respuesta global al cambio climático, y establece un desafío importante para los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a la alineación de sus planes de desarrollo a las principales metas globales –limitar el aumento de la temperatura media por debajo de los 2°C, mejorar la capacidad de adaptación global, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, y aumentar el flujo de recursos financieros para apoyar la transformación hacia sociedades resilientes y

economías bajas en carbono—. Si bien América Latina y el Caribe representa cerca del 10% de la población mundial, emite alrededor de un 10% de los gases de efecto invernadero, proporción que se proyecta, crecerá de manera exponencial debido al crecimiento demográfico emergente y al hecho de contar con una matriz económica dependiente de los combustibles fósiles. Se estima que en 15 años la clase media tendrá niveles de consumo equivalentes a los de Norteamérica.<sup>42</sup>

Si bien desde una perspectiva histórica la región de América Latina y el Caribe ha contribuido en menor medida al cambio climático, cuya principal causa son las emisiones de gases de efecto invernadero, ALC es una de las regiones más vulnerables en cuanto a los efectos perjudiciales del mismo (CEPAL, 2014). Tal como se observa en la Gráfica 21 (y Figura 10) los eventos extremos se han triplicado en las últimas cuatro décadas, manteniéndose dicha tendencia a finales de la década del 2010 según la información contenida en The Emergency Events Database (EM-DAT, 2019).

**Gráfica 21.**

Frecuencia de desastres según subgrupos en América Latina y el Caribe 1970-2019.



Nota: Con base en la información de CRED (Center for Research on the Epidemiology of Disasters)

Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database – Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium. Acceso 23 de enero 2019.

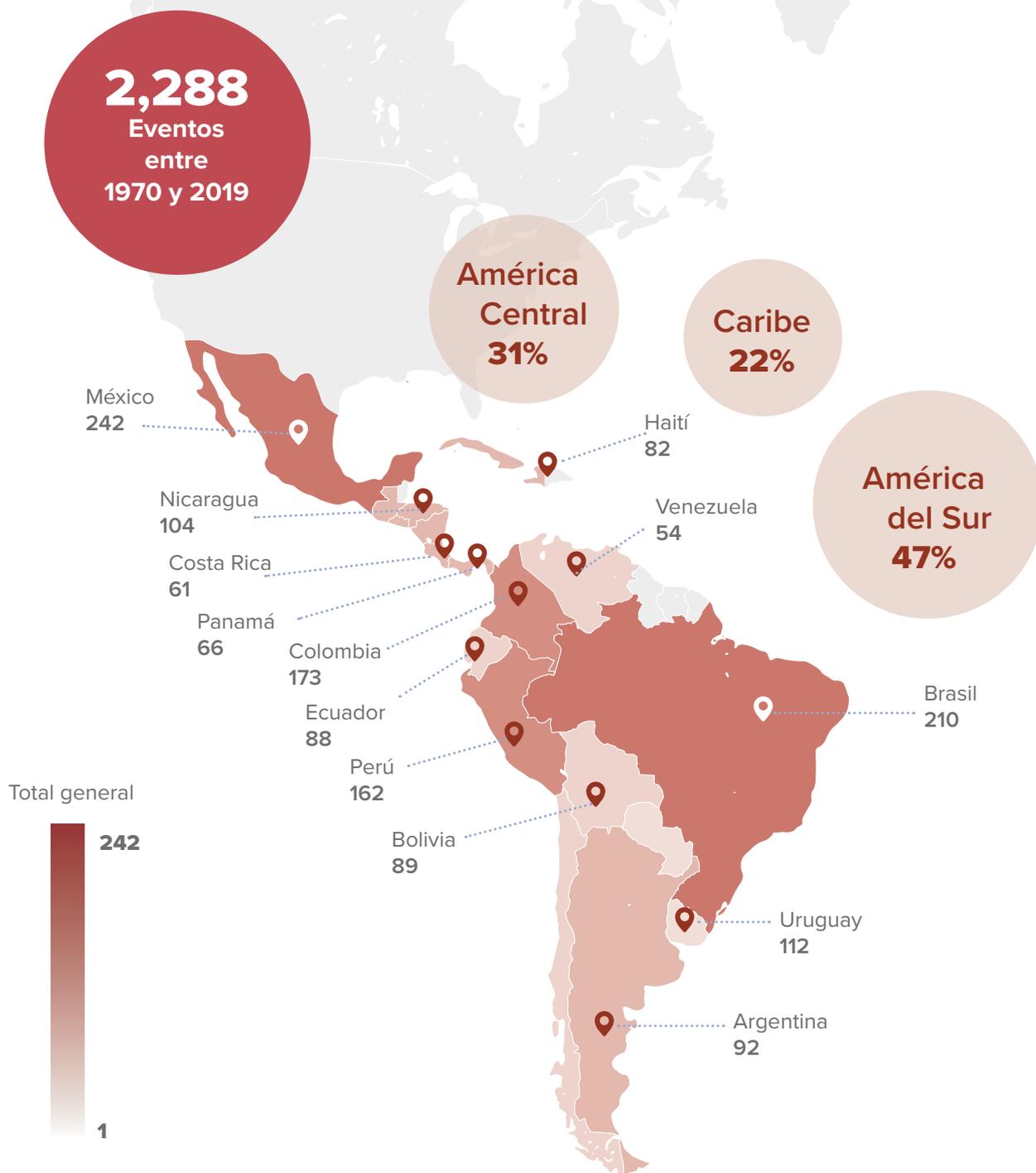
42 Referencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2016. El Acuerdo de París y sus Implicaciones para América Latina y el Caribe: Sumario. PNUMA y Unión Europea. Obtenido de: <http://euroclimaplus.org/seccion-publicaciones/tipo-de-documentos/estudios-publicaciones-2/el-acuerdo-de-paris-y-sus-implicaciones-para-america-latina-y-el-caribe-sumario/viewdocument/37>



© PNUD Ecuador / David Klein

**Figura 10.**

Frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe, 1970-2019



Nota: Información de los países de las siguientes subregiones: Centroamérica, Caribe y Suramérica, e incluye la información de los distintos subgrupos de desastres, según la clasificación de EM-DAT: geofísico, meteorológico, hidrológico, biológico, y climatológico.

Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium. Acceso 23 de enero 2019

Esta mayor frecuencia (y grado de violencia) de eventos meteorológicos extremos a causa del calentamiento global que afecta a la región de ALC, como son los huracanes, sequías, inundaciones, y lluvias, entre otros, han causado muchas víctimas mortales, poblaciones damnificadas y cuantiosas pérdidas económicas, así como también han tenido un impacto en el incremento de personas desplazadas por desastres.

Según estimaciones de CEPAL (2019c), los desastres ocurridos en la región en los últimos 50 años han ocasionado pérdidas económicas (directas e indirectas) de 316 mil millones de dólares. Esta cifra llega a representar el doble del PIB (2017) de Ecuador y es superior al PIB (2017) de Colombia. Sólo en el sector agrícola se han cuantificado pérdidas por desastres naturales que se estiman en unos 22 mil millones entre 2005 y 2015 (FAO, 2018).

Según el informe del Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina (FAO, OPS, PMA y UNICEF, 2019), esta mayor ocurrencia de eventos extremos ha tenido y tiene un impacto importante en la seguridad alimentaria y nutricional. En una región en donde el hambre aún afecta a 42.5 millones de personas y la desigualdad y la pobreza están extendidas, las consecuencias de

los desastres naturales y otros choques externos (sociales, económicos, pandemias como la COVID-19, entre otros) deterioran los medios de subsistencia, y aumentan las vulnerabilidades de los hogares más pobres. Estos efectos negativos podrían tener consecuencias sociales adicionales al inducir a estos hogares más pobres a optar por estrategias perjudiciales, como son el trabajo infantil y la reducción de la ingesta calórica. Por tanto, las intervenciones de políticas en este campo deben incluir respuestas de protección social eficaces, así como el incrementar la capacidad de la gestión del riesgo y resiliencia tanto a nivel de los hogares más pobres, como de sus comunidades.

“Según estimaciones de CEPAL (2019c), los desastres ocurridos en la región en los últimos 50 años han ocasionado pérdidas económicas (directas e indirectas) de 316 mil millones de dólares.”



Otro fenómeno relevante es el aumento de los riesgos de desplazamiento por desastres que a nivel mundial se han duplicado desde 1970 (ACNUR, 2017). De acuerdo con cifras del último Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno (IDMC, 2019), del Observatorio de Desplazamiento Interno, de un total de 28 millones de nuevos desplazamientos registrados en el 2018, casi un 61% fue provocado por desastres, y el 39% restante por conflicto.

“Otro fenómeno relevante es el aumento de los riesgos de desplazamiento por desastres que a nivel mundial se han duplicado desde 1970 (ACNUR, 2017).”

En este sentido, se delimitan nuevos desafíos en la región que inciden en los objetivos de establecer marcos legales e institucionales para la creación de una agenda de protección para las personas desplazadas por desastres, así como avanzar en la agenda regional para la gestión del riesgo ante desastres, en la mitigación y adaptación al cambio climático, y hacer frente a los nuevos retos en las ciudades ante la expansión urbana y el cambio climático.<sup>43</sup>

América Latina y el Caribe es una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático, particularmente las regiones y segmentos de población más pobres, representados principalmente por las mujeres, niños, niñas y adolescentes, y la población indígena, que no cuentan con los recursos y herramientas para la adaptación y resiliencia al cambio climático y la gestión de riesgos de desastres. En este sentido, es fundamental que las respuestas al cambio climático consideren el impacto diferenciado por sexo y poblaciones vulnerables y, por tanto, la transversalización del enfoque de género, interseccional y de inclusión, evitando así una mayor profundización de las desigualdades existentes,

principalmente en las áreas de salud y educación, acceso a tierra y agua, seguridad alimentaria y participación en la toma de decisiones, entre otros ámbitos.<sup>44</sup>

Los esfuerzos en esta dirección se reflejan en los compromisos de adherirse a la promoción de los derechos de las mujeres por parte de los Estados firmantes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y otros instrumentos internacionales, así como los Planes de Acción de Género y Cambio Climático adoptados en algunos países de América Latina y el Caribe, que surgen como una iniciativa para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático.<sup>45</sup>

## Gasto social y de protección social

Uno de los desafíos centrales para el cumplimiento de los ODS y los retos plasmados en la Agenda 2030 es su financiación. En el contexto actual de la COVID-19, en donde se prevé una caída en los principales indicadores económicos y sociales, el desafío es aún mayor en cuanto a la importancia de mantener y aumentar el gasto social y de protección social, para evitar un mayor retroceso en los avances sociales hasta ahora logrados.

De acuerdo con la base de datos de inversión social en ALC de CEPAL, el gasto social en la región de ALC previo a la pandemia, llegó a representar el 11.3% de PIB. En dos décadas se observó un aumento promedio del gasto social en la región de apenas 2.8 puntos porcentuales y menos de 1 punto porcentual en las siguientes áreas: protección social (0.8 pp), salud (0.7 pp), y educación (0.9 pp).

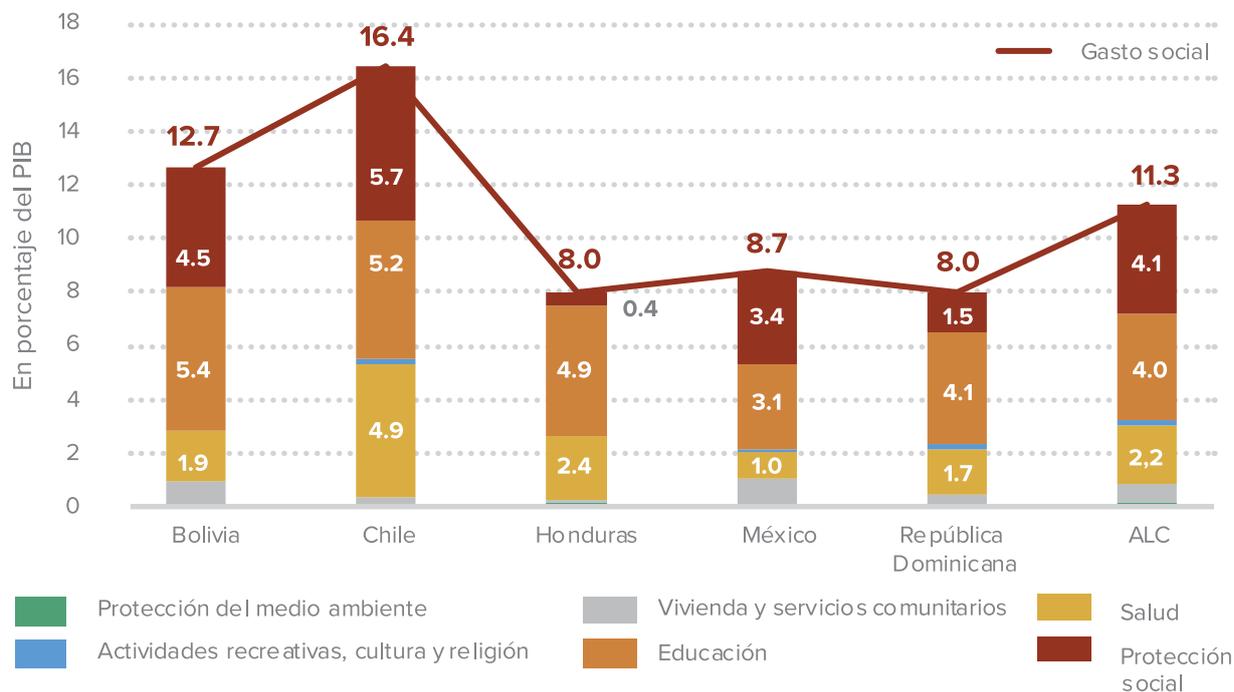
En este sentido, los países de la región tendrán que mejorar sus capacidades para movilizar recursos financieros (a nivel interno y externo), en

43 Existen diversas iniciativas internacionales para abordar este tema, entre las que están los ODS-Agenda 2030, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, la Cumbre Humanitaria Mundial, la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres, la Declaración de Asunción, 2016 “Lineamientos para un Plan de Acción Regional sobre la implementación del Marco de Sendai 2015-2030” y la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, entre otras.

44 El estudio de la CEPAL (2017) sobre “La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina” preparado por Marina Casas Varez, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/411011/S1700115\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/411011/S1700115_es.pdf). Este estudio brinda una perspectiva del estado de los procesos de transversalización del género en las políticas públicas de cambio climático a nivel regional, y destaca su importancia en las estadísticas ambientales –datos desagregados para el monitoreo del impacto del cambio climático– y la necesidad del uso de sistemas geo-espaciales.

45 Ídem.

**Gráfica 22.** Gasto público social en ALC, países seleccionados, año 2018



Nota: Año 2018 todos los países, excepto Bolivia año 2017.

Fuente: Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, CEPAL

un escenario global menos favorable como será el del post COVID-19. Particularmente, los niveles de bajo crecimiento previstos en escenarios macroeconómicos y fiscales complejos que enfrentan mucho de los países de la región, limita aún más los recursos disponibles para el financiamiento del desarrollo y la implementación de políticas públicas dirigidas al progreso social, sostenible e inclusivo. Para ello, los países deberán considerar, acuerdo a sus particularidades macroeconómicas y fiscales, medidas dirigidas para estimular el crecimiento económico y fomentar el empleo. También aquellas dirigidas a una mejora integrada y sostenida de las finanzas públicas (sistemas tributarios más progresivos, ampliar la base tributaria, eliminar la evasión fiscal, reducir los flujos financieros ilícitos, alivio de la deuda), a la movilización de recursos externos (financiamiento y cooperación externa) y el uso de instrumentos o mecanismos innovadores para el financiamiento del desarrollo –impuestos, cuotas u otros cargos obligatorios sobre las actividades globalizadas-. Además de contribuciones solidarias voluntarias e instrumentos de carga anticipada y de deuda,

como es el canje de deuda, garantías estatales, incentivos público privados, seguros y otros mecanismos basados en el mercado como son los bonos de impacto de desarrollo social (CEPAL, 2017).

Es importante señalar que la capacidad de los países más pobres de la región (y la de su población en condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza) para responder a la crisis generada por la pandemia, es más limitada que en aquellos con un desarrollo humano más alto y mejores condiciones macroeconómicas y fiscales. Por lo que se vuelve indispensable constatar que el contar con un mayor espacio fiscal no sería suficiente para superar los impactos de la COVID-19, y lograr los objetivos de desarrollo sostenibles. Es necesario considerar, para su evaluación y mejora en el ámbito fiscal, la cuantía de recursos fiscales disponibles, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos, y el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos<sup>46</sup> (Zamora, I. et al, 2015).

46 Esto basado en Fanelli, J. M. y Jiménez, J.P. (2009). "Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina", en Políticas Macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas, O. Kacef y J.P. Jiménez compiladores, CEPAL, Santiago de Chile. En el que señalan que "...los choques (macroeconómicos) modifican el espacio de política no solo porque influyen sobre los recursos, sino también porque determinan la intensidad con que otras políticas compiten con las de estabilización" (en apartado 3 Espacio Fiscal y Políticas de Estabilización).

Bajo este mismo razonamiento, es necesario considerar los aspectos de la cohesión a nivel territorial, así como los procesos de descentralización, en el marco de un esfuerzo conjunto y estratégico (entre el gobierno central y los gobiernos locales, y demás actores estratégicos) para la movilización de recursos para el desarrollo, buscando la eficacia e inclusividad en las políticas públicas para, en última instancia, contribuir a impulsar el crecimiento, disminuir la desigualdades y garantizar el cumplimiento de derechos, además de acelerar el logro de los ODS.

## Nuevos retos del desarrollo humano

El Informe de Desarrollo Humano (2019a) “Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI”, ahonda en un nuevo marco para la exploración de las desigualdades del desarrollo humano. Este nuevo tipo de desigualdades, más allá de la desigualdad de ingresos, es uno de los desafíos centrales para la cohesión social democrática y para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Desigualdades que no sólo perjudican a la sociedad entera, sino que debilitan la cohesión social, contribuyendo a deteriorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y entre sus conciudadanos (PNUD, 2019a).

Este informe apunta a superar las desigualdades del desarrollo humano como uno de los principales aceleradores para hacer realidad la Agenda 2030. En este sentido, y a partir de la exploración de las desigualdades del desarrollo humano, el informe plantea cinco mensajes clave (PNUD, 2019a):



© PNUD Cojutepeque

- 1. Las disparidades generalizadas en el ámbito del desarrollo humano persisten** a pesar de que se está avanzando en la reducción de las privaciones extremas (capacidades básicas).
- 2. Una nueva generación de desigualdades está surgiendo.** Asimismo, se observa divergencia en las capacidades aumentadas pese a la convergencia de las básicas.
- 3. Las desigualdades se acumulan a lo largo de toda la vida,** reflejando a menudo profundos desequilibrios de poder.
- 4. La evaluación de las desigualdades del desarrollo humano,** y la respuesta a este problema, presenta nuevos desafíos para su correcta medición.
- 5. Podemos corregir las desigualdades si actuamos ahora,** antes que los desequilibrios de poder económico se trasladen al ámbito político.

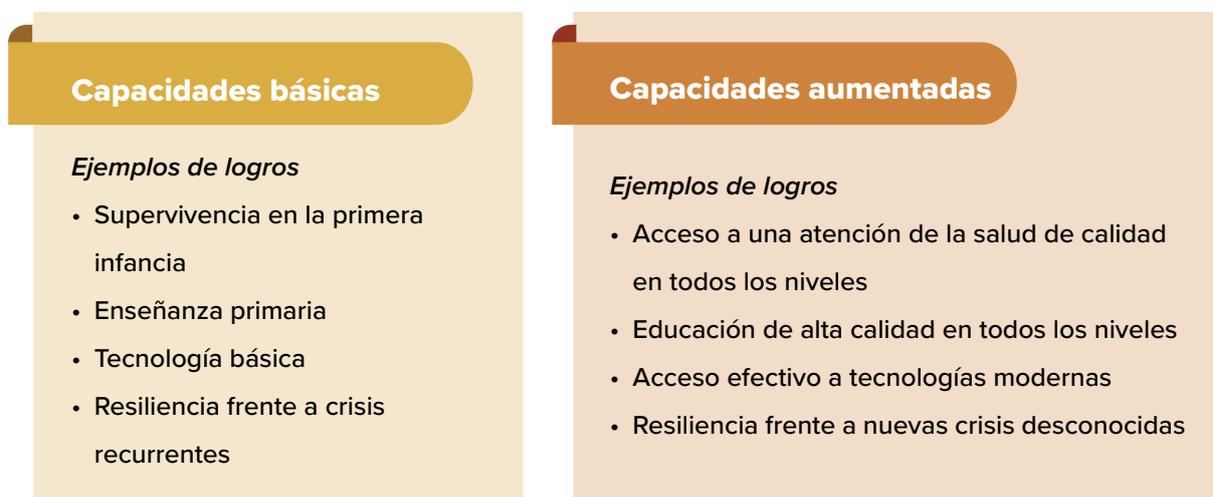
En este marco de las desigualdades del desarrollo humano, y para su mejor y más completa comprensión, es preciso abordar la diferencia entre las capacidades básicas y las capacidades aumentadas (Figura 11). Si bien el conjunto de capacidades básicas –vinculadas a las privaciones más extremas–, como aprender a leer, son fundamentales, también son muy importantes para la formación de capacidades aumentadas, en etapa de vida posteriores, que reflejan otros aspectos (cada vez más relevantes en el futuro) relacionados al empoderamiento, las aspiraciones y las posibilidades de que las personas realicen todo su potencial de desarrollo y “tomen las riendas de la narrativa de sus vidas” (PNUD, 2019a).

Por ejemplo, en cuanto al acceso a una atención de salud de calidad, según datos del mismo informe, en ALC en promedio se tiene 21.6 médicos y 20 camas por cada 10 mil pacientes, comparado a los países de la OCDE con 1.33 veces más médicos (28.9 por cada 10 mil pacientes) y 2.5 veces más camas (50 por cada 10 mil pacientes). En un contexto actual de la COVID-19, lo anterior se convierte en una limitación importante para dar una

respuesta oportuna a la presión extrema sobre el sistema de salud, que esta crisis sanitaria ha creado en los países de la región. Estas desigualdades pueden ser corregidas a través de la recaudación de impuestos y su adecuada redistribución para la mejora de los servicios públicos esenciales, como la sanidad y la educación, así como brindar protección y seguridad social a las personas en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad de caer en la pobreza.

Estas desigualdades del desarrollo humano pueden ser exacerbadas también por los efectos de la globalización, como son el cambio climático y el progreso tecnológico, pero de igual modo por las pandemias, como la de la COVID-19, que ha desvelado de manera abrupta la exposición y vulnerabilidad de muchos países de la región, la ausencia de políticas públicas sólidas y, en este caso en particular, los frágiles sistemas sanitarios y el bajo nivel de resiliencia. En este nuevo contexto post COVID-19, las políticas públicas tendrán que considerar estas tendencias globales que afectan de manera contundente a las desigualdades del desarrollo humano, y a la cohesión social.

**Figura 11.** Capacidades básicas y capacidades aumentadas del desarrollo humano.



Esta nueva generación de desigualdades que afectan a las capacidades aumentadas está comenzando a emerger traduciéndose en nuevos retos en el ámbito de las políticas públicas para el siglo XXI. El progreso en las capacidades básicas es fundamental. Sin embargo, éstas no serán suficientes para responder adecuadamente a las aspiraciones de la ciudadanía en este siglo de la globalización y el cambio tecnológico acelerado, o para responder a eventos extremos como la propagación de la pandemia de la COVID-19. Por

tanto, se requiere, aún más ahora, ante la situación crítica generada por la pandemia, dirigir esfuerzos para cerrar las brechas de las desigualdades que afectan a las capacidades aumentadas, “sin dejar a nadie atrás”, evitando así su profundización y dando respuestas de políticas acertadas que respondan a las crecientes demandas sociales y a las aspiraciones ciudadanas. Todo ello contribuiría indudablemente a una mejora en el grado de la cohesión social democrática en la región.





# 3

## El grado de cohesión social en América Latina y el Caribe



**E**n este capítulo se presenta un resumen de los resultados de la estimación del grado de cohesión social en América Latina y el Caribe tomado del documento de "Cohesión social en América Latina. Una propuesta de medición y sus resultados" (PNUD y AECID, 2021), que ha servido de insumo para este documento. En el marco de la pandemia global de COVID-19, los resultados de la medición agregada del grado relativo de la cohesión social en América Latina se convierten en un *benchmarking*, que nos permitirá comparar un antes y un después de la pandemia y sus impactos en la cohesión social –refiriéndose a los impactos directos y a aquellos impactos según las respuestas de políticas–.

El Índice de Cohesión Social es una aproximación del grado de cohesión social, resultado de la estimación de un modelo basado en la técnica de modelación de ecuaciones estructurales (SEM, por sus siglas en inglés)<sup>47</sup> que comprende tres dimensiones –inclusión social, gobernanza, y pertenencia– determinadas por una serie de indicadores observables<sup>48</sup> que son consistentes con la discusión teórica actual, y la evidencia empírica (de mediciones en otras regiones).

La aproximación del grado de cohesión social en América Latina se realizó en dos niveles. En un primer nivel, la estimación de cada una de las dimensiones (variables latentes) de la cohesión social y, en el segundo, la estimación de la variable latente del grado de cohesión social con base en la estimación de las tres dimensiones citadas en el párrafo anterior. En la Figura 12, se esquematiza la relación (estructural) directa entre cada una de estas dimensiones (variable latente) y los indicadores (observables) correspondientes, identificados por la metodología (SEM) aplicada a partir de la base de datos sistematizada. En



© AECID / Miguel Lizana

función de la disponibilidad de datos, esta base comprende un total de 17 países de la región –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay– y 21 países miembros de la OCDE<sup>49</sup>.

47 La estimación se realiza a través de un análisis factorial, dentro del marco de modelación de ecuaciones estructurales en dos niveles. En el primero, se estima una variable latente (no observable) por cada una de las dimensiones consideradas. En el segundo, se repite el proceso para estimar la variable latente correspondiente al grado de cohesión social a partir de las tres dimensiones citadas.

48 La selección de los indicadores que componen cada una de las tres dimensiones consistió en tres etapas: i) un análisis exploratorio a partir de datos secundarios que fueran, directa o indirectamente, consistentes desde un punto de vista teórico con cada dimensión, y que tuvieran la calidad y disponibilidad que garantizara la mayor cobertura de países para lograr la robustez en la estimación del índice y facilitar la comparabilidad y replicabilidad; ii) la sistematización de la información estadística, alrededor de 240 indicadores, para la mayor parte de los países para el período 2013-2017; iii) la utilización de esta base de datos comprehensiva para determinar, a través de la aplicación de la técnica de modelación de ecuaciones estructurales, la combinación de indicadores que formarían cada una de las tres dimensiones de la cohesión social.

49 Miembros de la OECD: Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

**Figura 12.** Dimensiones del grado de cohesión social en América Latina



Nota: Esta figura se limita a presentar la relación entre los indicadores observables, las dimensiones y su aproximación con el grado de cohesión social (variable latente), no presenta el modelo completo con los errores de medición y estimación, y cargas factoriales que se detalla en PNUD y AECID (2021).

Fuente: Tomado de la Figura 2, que esquematiza el modelo de estimación del grado de cohesión social y sus dimensiones en América Latina, PNUD y AECID (2021).

Por tanto, este modelo sugiere que cada una de las dimensiones está determinada por los siguientes indicadores<sup>50</sup>:

**Inclusión social:** i) Tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15 y 19 años de edad); ii) Porcentaje de la población con ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza internacional de \$5.5 dólares por persona al día, ajustados por paridad de poder de compra (precios internacionales de 2011); iii) Igualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini (orden inverso); iv) Porcentaje de la población adulta con educación secundaria inferior completa; y v) Proporción de empleo formal en relación al empleo total.

**Gobernanza:** i) Transparencia y previsibilidad de las leyes; ii) Administración pública rigurosa e imparcial; iii) Participación de legisladores en actividades de corrupción; y, iv) Acceso igualitario, seguro y efectivo para las mujeres al sistema de justicia.

**Pertenencia:** i) Igualdad en la distribución de calidad educativa básica para el ejercicio de derechos como ciudadanos adultos; ii) Distribución del poder político según preferencia sexual; iii) Porcentaje de la población que reporta confiar en la mayoría de las personas; y, iv) Porcentaje de la población satisfecha o muy satisfecha con la democracia.

50 Previo a su uso en el modelo econométrico, algunos de los indicadores requirieron de transformaciones en su escala de medición original para expresarse en escala 0 a 100. Los detalles sobre los criterios de transformación y definiciones de los indicadores que comprende el índice de cohesión social y sus dimensiones se presentan en PNUD y AECID (2021).

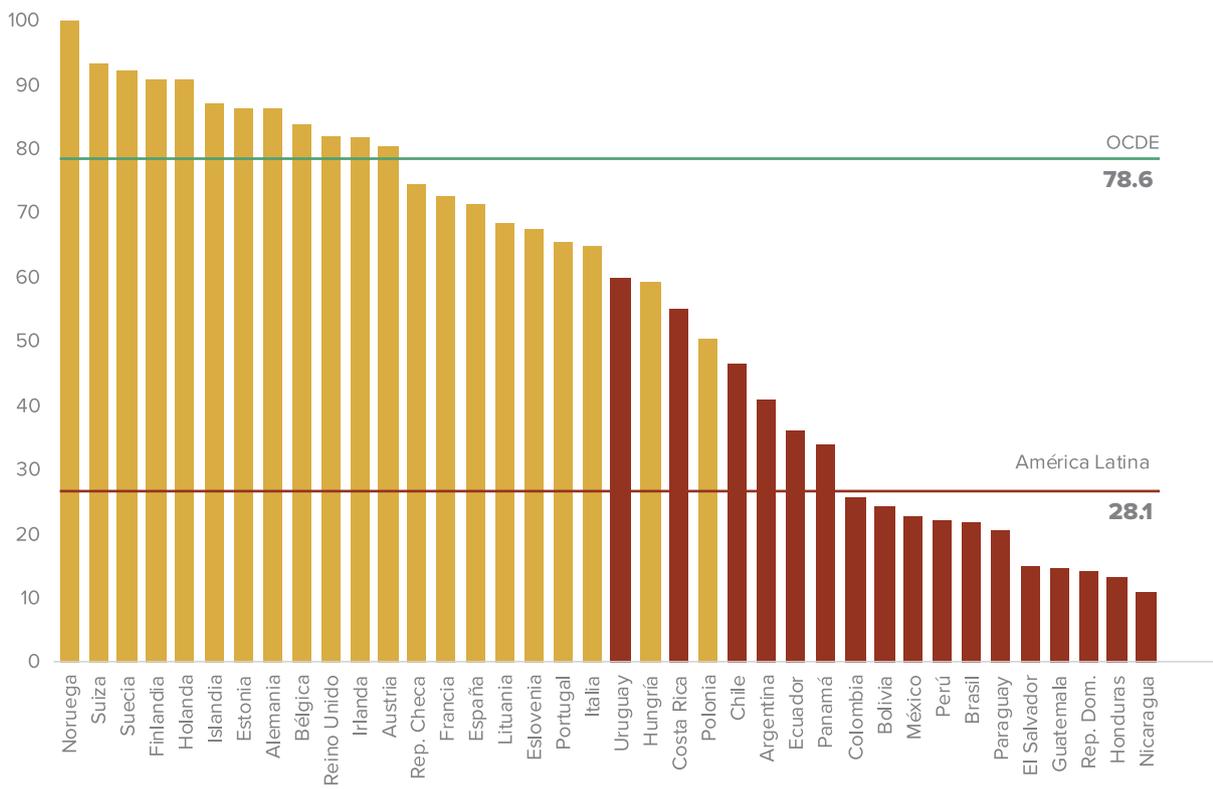
Uno de los principales resultados de las estimaciones del modelo es el bajo grado relativo de cohesión social en la región comparada con el de sociedades más cohesionadas.<sup>51</sup> Es así como se puede observar en la Gráfica 23, un valor promedio del índice de cohesión social de 28.1 para la región comparado con uno de 78.6 para el grupo de países seleccionados de la OCDE. En particular, cabe destacar que:

✓ Uruguay y Costa Rica son los países más cohesionados de la región y se ubican en la parte baja de la distribución de los países de la OCDE, por arriba de Polonia y cerca de Hungría.

✓ La brecha entre los países más cohesionados de ambos grupos, Noruega y Uruguay, alcanza 40 puntos. Distancia similar a la que separa a los países menos cohesionados de ambos grupos, Polonia y Nicaragua.

✓ El logro relativo de Uruguay es apenas el 60% del de Noruega (99.9). En esta misma lógica, se puede decir que el logro relativo de Costa Rica y Nicaragua con relación a Noruega es del 55% y 11%, respectivamente.

**Gráfica 23.** Índice de Cohesión Social en América Latina (17 países) y países seleccionados de la OCDE, circa 2015



Fuente: PNUD y AECID (2021)

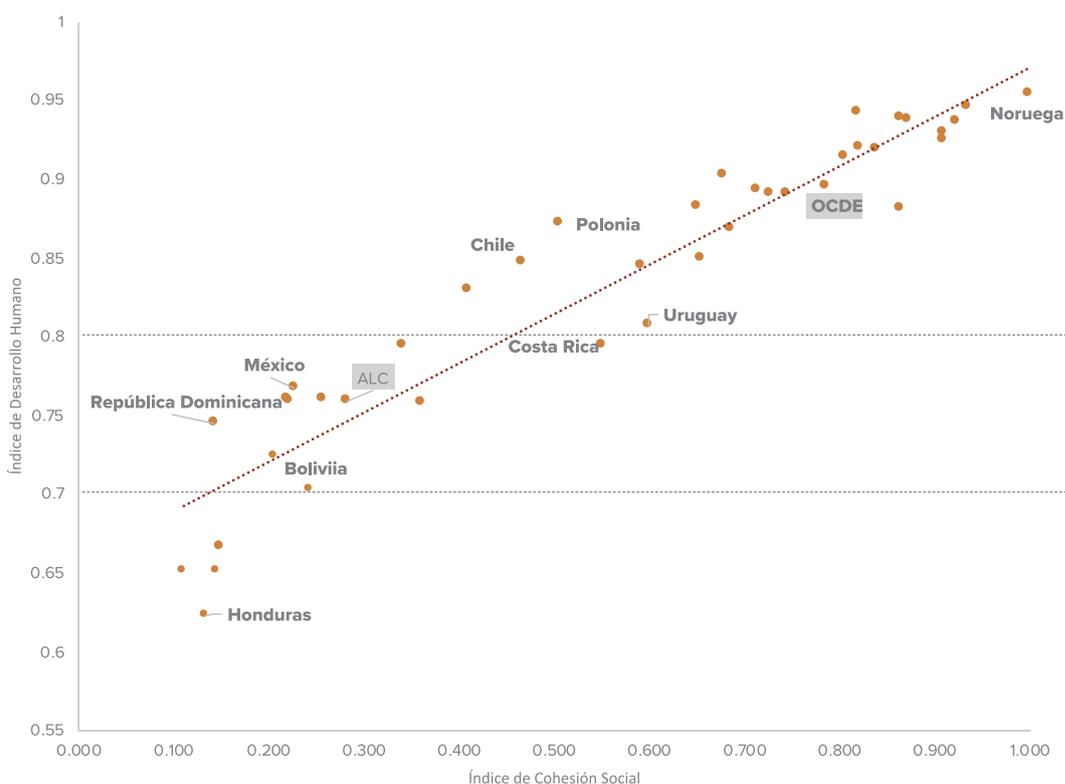
51 Los resultados estimados por el modelo están expresados en el rango [0,100], esto facilita su interpretación como logro relativo en el grado de cohesión social y sus dimensiones. Dado que Noruega alcanza un valor de 100 (99.9) en esta medida se podría decir que el logro relativo de América Latina es con relación a dicho país.

En cuanto a la robustez de la medición agregada de cohesión social, se estimó la correlación entre el índice de cohesión social factorial y distintas medidas como el ranking promedio del índice y el PIB per cápita, tanto para los países del ALC, como para toda la muestra (ver metodología desarrollada por PNUD y AECID (2021)). En la gráfica siguiente se presenta la relación entre el Índice de Cohesión Social con el Índice de Desarrollo Humano, que, al igual que los resultados de robustez con los indicadores antes mencionados, éste presenta una correlación positiva, indicando que la cohesión social y la calidad de las instituciones y las políticas (reflejada en sus distintas dimensiones) puede contribuir al desarrollo humano (desde su multidimensionalidad capturada en este índice).

“ Uno de los principales resultados de las estimaciones del modelo es el bajo grado relativo de cohesión social en la región comparada con el de sociedades más cohesionadas. ”

**Gráfica 24.**

**Correlación entre Índice de Cohesión Social (factorial) y el Índice de Desarrollo Humano**



Nota: El IDH en 2018 fue calculado para 189 países, los rangos de IDH son: bajo < 0.550, medio 0.550-0.699, alto 0.700-0.799, bien alto ≥ 0.800.

Fuente: Con base en resultados PNUD y AECID (2021) y datos del Informe de Desarrollo Humano 2019.

Los resultados estimados por el modelo de los logros relativos de cohesión social y sus tres dimensiones para los países de América Latina se reflejan en la Tabla 5. Estos resultados muestran la marcada heterogeneidad de los logros relativos de cohesión social entre los países de la región. Asimismo, se puede destacar que, entre las tres dimensiones de la cohesión social, la de inclusión social (32.5) muestra los peores

resultados promedio de la región comparado al de gobernanza (45.6) y pertenencia (47.6). Tal como se verá más adelante, esto se debe principalmente al menor desempeño en promedio de los indicadores relacionados con la fecundidad en adolescentes y al empleo formal, que reflejan dos problemas importantes de la región (Ver en el Anexo 2 gráficas radiales por país y promedio de ALC).

**Tabla 5.** Índice de Cohesión Social y sus dimensiones en América Latina (17 países), circa 2015

	<b>Cohesión Social (CS)</b>	<b>Inclusión Social (IS)</b>	<b>Gobernanza (GB)</b>	<b>Pertenencia (PT)</b>
Uruguay	60.0	62.2	84.9	61.9
Costa Rica	55.0	49.1	81.3	61.8
Chile	46.5	58.8	69.8	51.3
Argentina	40.9	47.2	52.2	57.3
Ecuador	36.1	30.8	57.6	53.7
Panamá	34.0	34.4	59.6	48.0
Colombia	25.6	28.8	39.3	48.7
Bolivia	24.4	22.6	40.7	48.7
México	22.8	37.0	33.1	44.5
Perú	22.1	32.7	43.0	39.8
Brasil	22.0	39.9	41.6	37.5
Paraguay	20.6	25.3	39.2	42.7
El Salvador	14.9	26.2	29.0	39.4
Guatemala	14.6	8.3	32.1	44.5
República Dominicana	14.2	33.0	17.3	42.0
Honduras	13.3	4.9	31.1	44.5
Nicaragua	11.0	11.2	23.6	42.6
<b>América Latina</b>	<b>28.1</b>	<b>32.5</b>	<b>45.6</b>	<b>47.6</b>

Fuente: PNUD y AECID (2021) En color salmón se muestran los países tomados como casos de estudio.



© PNUD / Michael Atwood

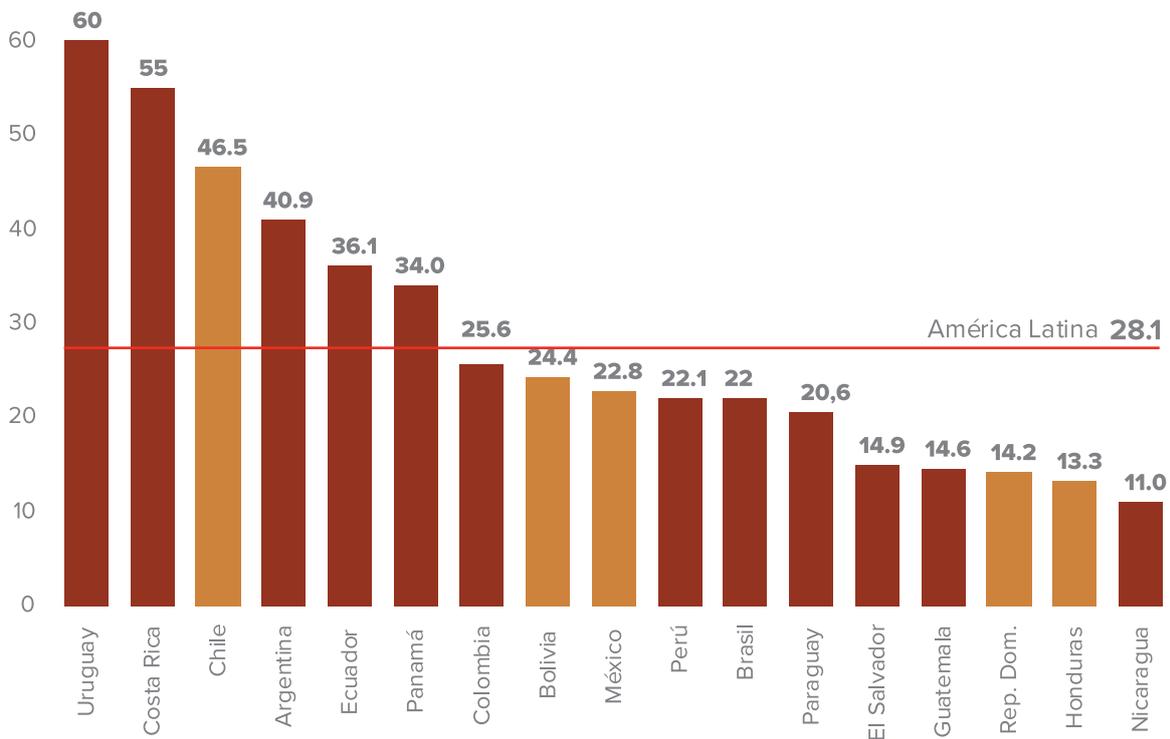
La heterogeneidad observada en los logros relativos de cohesión social entre los países se puede apreciar en la Gráfica 25, donde se pueden identificar cuatro bloques de países. En un primer bloque se encuentran Uruguay y Costa Rica como los únicos países cuyo logro relativo de cohesión social superan un valor de 50. El segundo bloque abarca los países cuyos valores están por arriba del promedio de la región y por debajo de 50, que son Chile, Argentina, Ecuador y Panamá. El tercer bloque concentra países bastante homogéneos en cuanto a sus logros relativos de cohesión social (con valores por debajo del promedio de la región y arriba o igual a 15), en las que se encuentran Colombia, México, Bolivia, Brasil, Perú y Paraguay. Finalmente, un cuarto bloque con cierta homogeneidad entre sí (con valores menores a 15), que agrupa a República Dominicana y al resto de los países de América Central, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Si observamos los países seleccionados para la Estrategia de Políticas Integrales –Chile, Bolivia, México, Honduras y República Dominicana– se puede destacar lo siguiente:

- ✓ Chile entra como parte del segundo bloque de países con logros relativos de cohesión social por arriba del promedio de la región, con un valor de 46,5.
- ✓ Bolivia y México forman parte del tercer bloque de países con logros relativos de cohesión social bastante homogéneos, con valores de 24,4 y 22,8, respectivamente.
- ✓ República Dominicana y Honduras pertenecen al último bloque de países con logros relativos de cohesión social bastante más bajos, con valores respectivos de 14,2 y 13,3.

**Gráfica 25.**

Índice de Cohesión Social en América Latina (17 países), circa 2015.



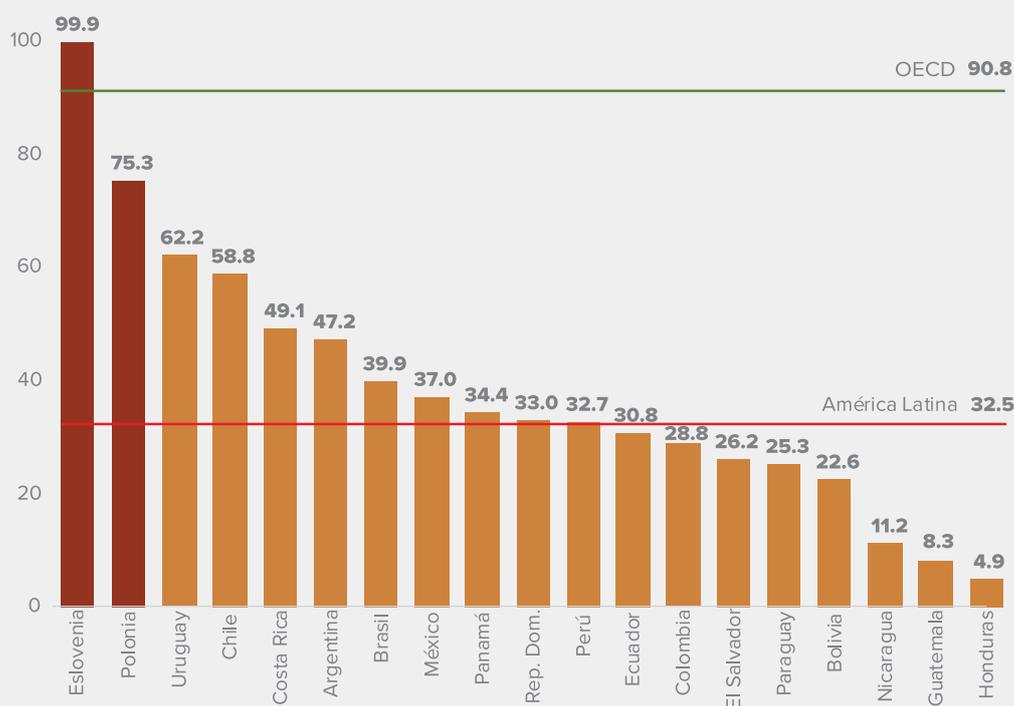
Fuente: PNUD y AECID (2021)

En cuanto a las tres dimensiones de la cohesión social las gráficas 26, 27 y 28, y la Tabla 5, presentan los logros relativos de inclusión social, gobernanza y pertenencia, respectivamente. Entre los principales resultados por dimensión y destacando los países seleccionados, cabe mencionar los siguientes:

## Inclusión social

**Gráfica 26.**

Resultados por país para la dimensión de inclusión social

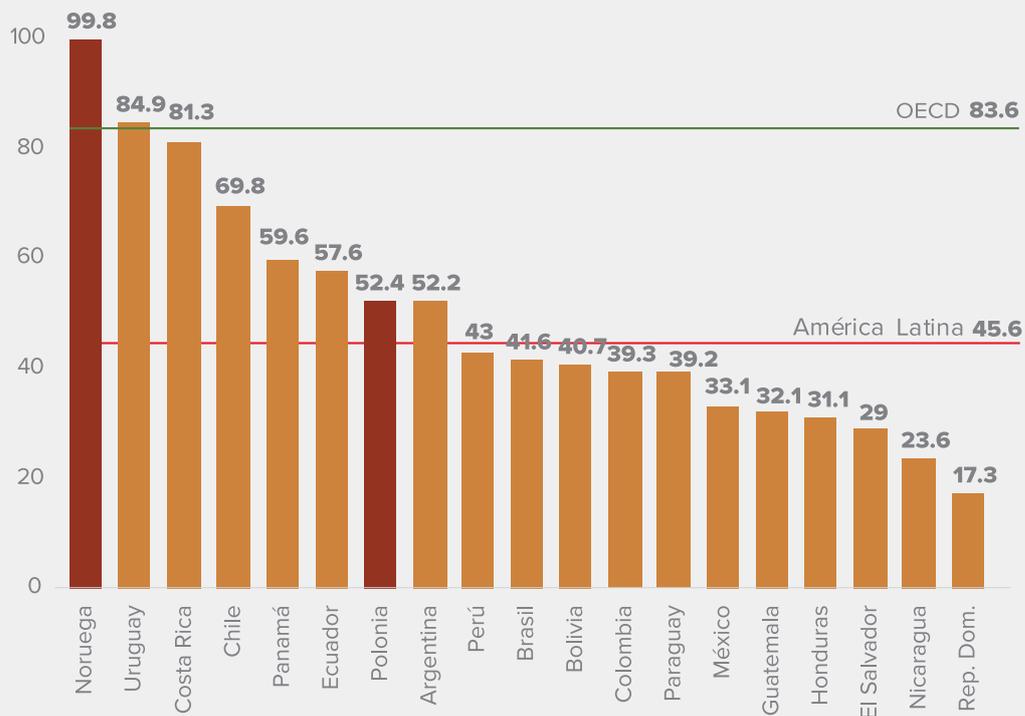


Fuente: PNUD y AECID (2021)

- ✓ El logro relativo de inclusión social de América Latina (32.5 en promedio) es significativamente menor que el de los países de la OCDE (90.8).
- ✓ Uruguay (62.2), con el mayor logro relativo de inclusión social de la región, está por debajo de Polonia (75.3), el país con menor logro de los países de la OCDE.
- ✓ Los resultados muestran una importante heterogeneidad dentro de la región. Por un lado, se encuentra Uruguay (62.2) y Chile (58.8) con los logros más altos de la región y por otro lado está Nicaragua (11.2), Guatemala (8.3) y Honduras (4.9) con los valores más bajos, reflejando una brecha de más de 50 puntos entre estos grupos de países.
- ✓ Chile (58.8), que se ubica en la parte alta de la distribución, tiene un logro relativo 1.6 veces mayor que México (37.0), 1.8 veces mayor que República Dominicana (33.0), 2.6 veces mayor que Bolivia (22.6) y 12 veces mayor que Honduras (4.9), que es el país con el logro relativo de inclusión social más bajo de la región.

**Gráfica 27.**

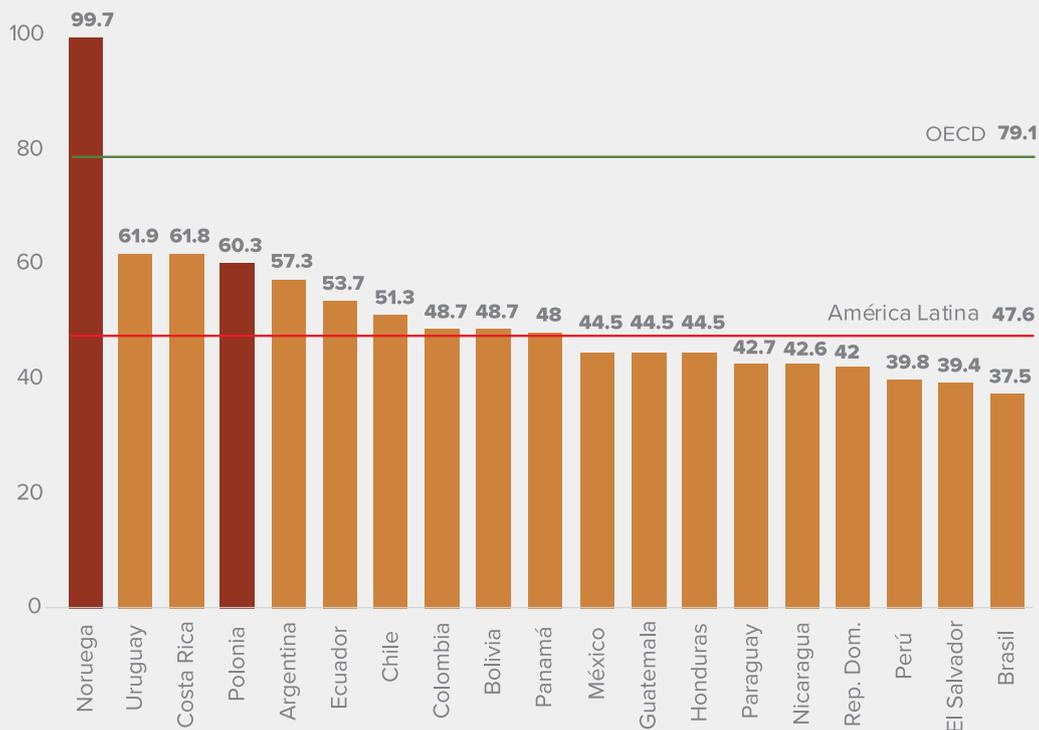
Resultados por país para la dimensión de gobernanza



Fuente: PNUD y AECID (2021)

- ✓ En cuanto a la dimensión de Gobernanza, el logro relativo de los países de la OCDE (83.6 en promedio) es cerca del doble que el de América Latina (45.6).
- ✓ Países como Uruguay (84.9) y Costa Rica (81.3) se ubican alrededor del promedio de la OCDE con altos niveles de logro relativo en Gobernanza.
- ✓ Dentro de la región coexisten países con logros relativamente altos y otros con desempeños muy bajos.
- ✓ En países como Chile (69.8), Panamá (59.6), Ecuador (57.6) y Argentina (52.2), sus logros relativos en esta dimensión superan la media de la región.
- ✓ En cuanto a los casos nacionales seleccionados, Chile está muy por encima de los cuatro restantes países, con una brecha absoluta de más de 29 puntos: Bolivia (40.7), México (33.1), Honduras (31.1) y República Dominicana (17.3), esta última con el logro relativo más bajo de la región.

**Gráfica 28.** Resultados por país para la dimensión de pertenencia



Fuente: PNUD y AECID (2021)

- ✓ Con respecto a los logros relativos de pertenencia en la región, Uruguay (61.9) y Costa Rica (61.8) se ubican en la parte alta de la distribución, por encima de Polonia (60.3), que se sitúa en la parte baja de la distribución de los países de la OCDE.
- ✓ Se destaca que en esta dimensión los países de América Latina son relativamente más homogéneos entre sí.
- ✓ En esta dimensión Chile (51.3) y Bolivia (48.7) se ubican por encima del logro relativo promedio de la región (47.6) y México (44.5), Honduras (44.5) y República Dominicana (42.0), por debajo.

Es importante resaltar la relación positiva entre la cohesión social y cada una de sus dimensiones. Esto sugiere que una mejora potencial en el grado relativo de cohesión social va a ser resultado de las correspondientes mejoras en uno o más de los indicadores que conforman dichas dimensiones (PNUD y AECID (2021).



# 4

## Estrategias de políticas integrales sobre cohesión social



**E**n esta sección se desarrollan los casos nacionales en el marco de la estrategia de políticas integrales sobre cohesión social en América Latina. A partir de los contextos nacionales específicos se presenta una propuesta de teoría de cambio, y una hoja de ruta indicativa para la mejora del logro relativo de la cohesión social en cada uno de los cinco países seleccionados: Bolivia, Chile, Honduras, México y República Dominicana.

En la selección de los estudios de casos nacionales en América Latina se consideraron los tres criterios siguientes: i) Los problemas identificados están relacionados con diferentes expresiones de la cohesión social y basados en los resultados

(simulaciones) econométricos, además de estar en las agendas nacionales; ii) Los casos seleccionados ilustran contextos diferenciados en cuanto al nivel de desarrollo humano de la región; y iii) Se cuenta con información disponible y de calidad para los análisis cuantitativos que además permita la comparabilidad entre los países y en el tiempo. Otras consideraciones tomadas en cuenta son que los diferentes problemas que se destacan a nivel nacional, además de revelarse como los de menor desempeño en la medición de cohesión social, están posicionados en las agendas nacionales y que dichos países han avanzado en los esfuerzos de alineación de sus objetivos nacionales con los ODS y los retos de la Agenda 2030. Estos contextos diferenciados se resumen en la Tabla 6.



**Tabla 6.**

Tabla resumen de los casos nacionales seleccionados y su nivel de desarrollo humano y grado relativo de cohesión social.

Casos Nacionales	Indicadores de desarrollo humano seleccionados <sup>1/2/</sup>	Grado relativo de cohesión social y por dimensión <sup>3/</sup>	Indicadores con mayores rezagos de la medición agregada de la cohesión social según dimensión
<b>1. Bolivia</b>	<i>Desarrollo humano alto</i> IDH (rank): 0,703 (114) IDH ajustado por la desigualdad (pérdida total): 0.533 (24.2%)	<i>3<sup>er</sup> bloque de países de AL</i> ICH: 22.8 IS: 22.6 GOB: 40.7 Pertenenencia: 48.7	<i>IS:</i> Empleo informal. <i>GOB:</i> La administración pública rigurosa e imparcial. <i>Pertenencia:</i> La desigual calidad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de derechos.
<b>2. Chile</b>	<i>Desarrollo humano bien alto</i> IDH (rank): 0,847 (42) IDH ajustado por la desigualdad (pérdida total): 0.673 (17.8%)	<i>2<sup>do</sup> bloque de países de AL</i> ICH: 46.5 IS: 58.8 GOB: 69.8 Pertenenencia: 51.3	<i>IS:</i> La desigualdad en ingresos (Coeficiente de Gini) <i>GOB:</i> El acceso igualitario, seguro y efectivo de las mujeres al sistema de justicia. <i>Pertenencia:</i> Confianza interpersonal.
<b>3. Honduras</b>	<i>Desarrollo humano medio</i> IDH (rank): 0,623 (132) IDH ajustado por la desigualdad (pérdida total): 0.464 (25.5%)	<i>4<sup>o</sup> bloque de países de AL</i> ICH: 13.3 IS: 4.9 GOB: 31.1 Pertenenencia: 44.5	<i>IS:</i> Incidencia de la pobreza de ingresos. <i>GOB:</i> La transparencia en leyes con aplicación previsible. <i>Pertenencia:</i> La desigualdad en la calidad educativa básica como vehículo para el ejercicio de derechos.
<b>4. México</b>	<i>Desarrollo humano alto</i> IDH (rank): 0,767 (76) IDH ajustado por la desigualdad (pérdida total): 0.595 (22.5%)	<i>3<sup>er</sup> bloque de países de AL</i> ICH: 24.4 IS: 37.0 GOB: 33.1 Pertenenencia: 44.5	<i>IS:</i> La incidencia de pobreza por ingresos. <i>GOB:</i> Administración pública rigurosa e imparcial. <i>Pertenencia:</i> Satisfacción con la democracia.
<b>5. República Dominicana</b>	<i>Desarrollo humano alto</i> IDH (rank): 0,745 (89) IDH ajustado por la desigualdad (pérdida total): 0.584 (21.5%)	<i>4<sup>o</sup> bloque de países de AL</i> ICH: 14.2 IS: 33.0 GOB: 17.3 Pertenenencia: 42.0	<i>IS:</i> Tasa de fecundidad adolescente (entre 15 y 19 años). <i>GOB:</i> Actividades de corrupción en el poder legislativo. <i>Pertenencia:</i> Distribución del poder político según preferencia sexual.

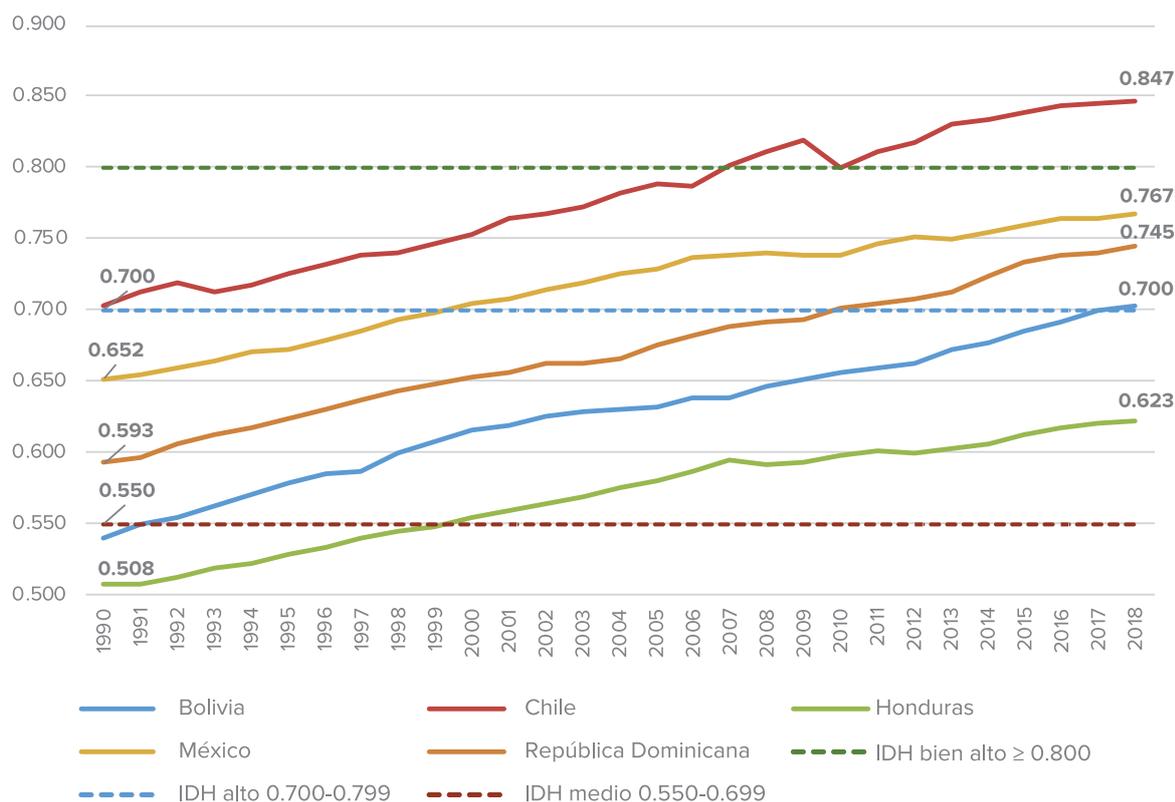
Nota: 1/ El IDH 2018 fue calculado para 189 países, y los rangos de IDH: bajo < 0.550, medio 0.550-0.699, alto 0.700-0.799, bien alto ≥ 0.800, el IDH y los indicadores seleccionados fueron tomados del Human Development data: <http://hdr.undp.org/en/data>. 2/ El IDH ajustado por la desigualdad se refiere a su valor ajustado teniendo en cuenta las tres dimensiones del desarrollo humano consideradas en su medición, a saber, una vida larga y saludable, el conocimiento, y un nivel de vida decente. Información tomada del Human Development data: <http://hdr.undp.org/en/data>. 3/ Se definen, para fines del análisis, cuatro bloques de países según los logros relativos de cohesión social (AECID y PNUD, 2021): 1<sup>er</sup> bloque- superan un valor de 50; 2do bloque- valores por arriba del promedio de la Región de América Latina (28.1) y por debajo de 50; 3er bloque- valores por debajo del promedio de la región y por arriba (o igual) a 15; 4to bloque: con valores menores a 15.

En la Gráfica 29 se observa un avance en el Índice de Desarrollo Humano de los países seleccionados en las casi tres últimas décadas, en donde solo Chile y México se ubican por encima del promedio de América Latina (IDH 0.759). Ese avance se da a pesar de la persistencia en la desigualdad del

ingreso (Coeficiente de Gini) y el nivel de pobreza (población viviendo por debajo de la línea nacional de pobreza) (Tabla 5). Este último indicador de pobreza con niveles superiores al promedio de América Latina (31.5) especialmente en los casos de Bolivia, Honduras y México.

**Gráfica 29.**

**Tendencia del índice de desarrollo humano en países seleccionados. Años 1990-2018.**



Nota: 1/ El IDH en 2018 fue calculado para 189 países, y los rangos de IDH: bajo < 0.550, medio 0.550-0.699, alto 0.700-0.799, bien alto  $\geq$  0.800.

Fuente: Página Web de los Informe Desarrollo Humano, 2019. [www.hdr.undp](http://www.hdr.undp)

A continuación, se presentan para cada caso nacional los siguientes apartados: i) Contexto nacional; ii) Marco institucional de los ODS; iii) Grado relativo de la cohesión social; iv) Dimensión de inclusión social; v) Dimensión de gobernanza; vi) Dimensión de pertenencia; y, vii) Teoría de cambio, aceleradores ODS e intervenciones de políticas. Para ello, se tomará como referencia el marco conceptual desarrollado en la sección primera, y

los resultados del análisis regional de medición de la cohesión social y las simulaciones de los casos nacionales. También es preciso resaltar que con la metodología de Políticas Integrales se considera un abordaje de integralidad entre las tres dimensiones –social, económica y ambiental– y de inclusión, bajo el principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

En relación con los resultados de las simulaciones de los casos nacionales es preciso tomar en cuenta lo siguiente:

- i) Se parte de un marco analítico de carácter multidimensional del que se pueden identificar espacios para intervenciones potenciales capaces de ejercer efectos multiplicadores entre, y al interior, de las distintas dimensiones de la cohesión social.
- ii) La relación entre cohesión social y sus distintas dimensiones es positiva. Por tanto cualquier mejora potencial en su grado relativo sería resultado de correspondientes mejoras en una o más de estas dimensiones y, en consecuencia, de uno o más indicadores que componen cada una de las dimensiones.
- iii) Las simulaciones de los cinco casos nacionales presentados en el documento responden a la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el logro relativo en cohesión social y en sus dimensiones en el país  $i$  si este observara un mejor desempeño en alguno de sus indicadores  $x$  con mayor rezago?
- iv) La elección de los indicadores, dadas ciertas restricciones en la práctica – por ejemplo, de índole políticas y fiscales en el diseño de políticas públicas– prioriza el indicador con mayor rezago, dentro de cada dimensión. Asimismo, se considera la magnitud diferencial del efecto que cada indicador puede ejercer sobre su respectiva dimensión y sobre el grado relativo de cohesión social.
- v) Para fines prácticos, la decisión de qué valor es mejor usar en la simulación en lugar de los registrados por los países en sus indicadores  $x$  con mayor rezago sigue un criterio estilizado dado por el promedio simple de tal indicador  $x$ , calculado a partir de la muestra de 17 países de la región. A excepción del caso de Chile, en el que, en lugar del promedio, se utiliza como referencia el valor del indicador  $x$  de Uruguay, país con un nivel de desarrollo similar.

Estas simulaciones de los casos nacionales se han realizado en un contexto previo a la pandemia COVID-19. Como se mencionó en el capítulo anterior, estos resultados se establecerían como *benchmarking*. Es muy anticipado realizar simulaciones del impacto de la COVID-19 en la cohesión social, debido a que no se cuentan con todas las variables sobre las que se prevé tendrá un impacto. Las proyecciones de los impactos de la COVID-19 en las economías, son muy preliminares aún, y lo más probable sufrirán alteraciones al contar

con cifras más precisas del impacto real de esta pandemia, del ritmo y alcance de la recuperación de la economía mundial, y de las capacidades de respuestas de políticas de cada país.

Tomando lo anterior en consideración, en el último apartado de este capítulo se presenta un resumen de los principales impactos en las economías de los casos seleccionados, según proyecciones muy preliminares, y de las respuestas iniciales a la emergencia sanitaria.



## Caso de Bolivia

### > Contexto

Bolivia se clasifica, por primera vez, como un país de desarrollo humano alto (IDH igual a 0.700) por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y con niveles de pobreza que afectan en promedio a más de un tercio de su población. Sin embargo, el ajuste del IDH por la desigualdad revela que el país tiene una pérdida en términos de progreso en desarrollo humano de un 24. 2% (igual a un valor de 0.533). Así, al hacer un *zoom* dentro del país, más allá de los promedios, encontramos la persistencia de las desigualdades de género, generacionales y étnicas. Esto ocurre en un contexto de transición demográfica<sup>52</sup> en la que se destaca una urbanización acelerada a la vez que se cuenta con el bono demográfico.<sup>53</sup> Bolivia, al igual que otros países como Guatemala y Paraguay,

“ Bolivia se clasifica, por primera vez, como un país de desarrollo humano alto (IDH igual a 0.700) por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. ”

estaría finalizando la etapa del bono demográfico en el período de 2045-50, mientras que países como Chile y Costa Rica ya la finalizaron.<sup>54</sup> La combinación de estos fenómenos y la persistencia de las desigualdades, imponen retos importantes en las principales ciudades de Bolivia.

52 El proceso de transición demográfica en la región se ha caracterizado por un descenso sostenido de la mortalidad (primera etapa) y de los niveles de fecundidad (segunda etapa), y una nueva etapa con niveles bajos en ambas variables. Así se tienen dos períodos relevantes: el del bono demográfico y el del envejecimiento poblacional. Esta transición demográfica ha sido acelerada en la región además de ser heterogénea entre los países.

53 Por bono demográfico se entiende el período en que la población en edad de trabajar (15 a 64 años) crece más rápidamente que la población dependiente (menores de 15 años y mayores o igual a 65 años). De acuerdo con las proyecciones de la CELADE-CEPAL (2019a) la región de ALC tendría su pico proyectado alrededor del año 2039.

54 De acuerdo con las tendencias poblacionales de CELADE-CEPAL 2019b.



Asimismo, estas ciudades enfrentan niveles altos de pobreza (2 de cada 10 hogares urbanos son pobres), así como una heterogeneidad y fragmentación de los mercados laborales –el trabajo informal y de baja productividad (58% de población ocupada urbana en el sector informal) y empleo de baja calidad y brechas salariales. Los segmentos de población más afectados son las mujeres y los jóvenes, que enfrentan la precariedad laboral perpetuando la persistencia de una brecha importante entre las tasas de participación femenina y masculinas (de 15 puntos porcentuales a favor de los hombres) y los problemas de calidad del trabajo que enfrentan los jóvenes y que se originan en el sistema educativo y la falta de una inserción laboral adecuada (PNUD, 2015a).

### › Marco institucional de los ODS

El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020, constituye el marco estratégico del gobierno boliviano; un plan a medio plazo que está elaborado sobre la base de la Agenda Patriótica 2025 y el Programa de Gobierno 2015 - 2020.<sup>56</sup> Existe una convergencia entre el PDES y la Agenda 2030, cuyo seguimiento y monitoreo para el logro de sus resultados y metas está a cargo del Comité Interinstitucional de las Metas PDES y de Desarrollo Sostenible (CIMPDS)<sup>57</sup>.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de Bolivia de 2015 centrado en la “metropolización” (expansión urbana) de Bolivia, destaca que, ante los fenómenos de la transición demográfica y las nuevas transformaciones económicas y sociales, las regiones metropolitanas enfrentan nuevos retos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo. Las tres regiones metropolitanas –La Paz (17.6), Cochabamba (11.3) y Santa Cruz (17.4) – concentran cerca de la mitad de la población total (46%) y tres de cada cuatro jóvenes, predominando las clases medias<sup>55</sup> (PNUD, 2015a).

En el marco de la Agenda 2030 y para su aplicación efectiva, Bolivia, con el apoyo del PNUD desde un enfoque común de las Naciones Unidas, MAPS,<sup>58</sup> ha identificado cuatro áreas prioritarias de intervención para su implementación, a saber: Educación y empleo para jóvenes; Participación laboral de las mujeres y corresponsabilidad de los cuidados en Bolivia; Ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; y Diversificación productiva. Asimismo, se ha llevado a cabo un proceso de alineación de los ODS con los objetivos nacionales, plasmados en el documento “ODS para Vivir Bien - Alineamiento de los Objetivos

55 En Bolivia la población indígena representa el 41% del total según Censo de Población y Vivienda 2012, y hay presencia en Cochabamba de Quechuas, y en La Paz de Quechuas, Aymara y otros pueblos.

56 Estos instrumentos de política y de planificación fueron desarrollados por el gobierno anterior, a partir de noviembre de 2019 con el gobierno actual y con el actual contexto de la pandemia la COVID-19 se espera serán revisados y actualizados de cara a los nuevos desafíos y prioridades nacionales.

57 El CIMPDS se crea conforme lo dispuesto por la Resolución Multimministerial N°001 de 30 de octubre de 2017, y se conforma por personal técnico del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

58 MAPS (Integración, Aceleración y Apoyo a las Políticas) se refiere al enfoque común del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el apoyo a la realización de los ODS e implementación de la Agenda 2030 en los países. Asimismo, se ha realizado un RIA (Rapid Integrated Assessment, en inglés) para identificar las principales brechas en la alineación con los ODS.

de Desarrollo Sostenible con la Agenda Patriótica y el Plan Nacional de Desarrollo”, un instrumento de política en el que se detallan los pilares de la Agenda Patriótica y su estrecha relación con las metas trazadas por los ODS.<sup>59</sup>

## ➤ Grado relativo de la cohesión social en Bolivia

El grado relativo de la cohesión social en Bolivia se ubica por debajo del promedio de América Latina. Lo mismo ocurre con las dimensiones de inclusión Social y de Gobernanza. No así en la de Pertenencia, que puntúa por encima del promedio. Al identificar el indicador con mayor rezago para cada una de las dimensiones, se observa lo siguiente:

- ✓ **Inclusión Social:** la tasa de informalidad laboral (83.1%) –indicador con el mayor peso relativo– es la de mayor proporción comparado con el resto de los países de la región;
- ✓ **Gobernanza:** administración pública rigurosa e imparcial que ocupa la sexta posición con el menor desempeño de la región; y
- ✓ **Pertenencia:** desigual calidad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de derechos como ciudadanos adultos, indicador que exhibe un peor desempeño relativo a los otros países de la región.

Los resultados de la simulación conjunta, que implica reemplazar simultáneamente los valores de estos tres indicadores con mayor rezago por los valores promedios de la región, manteniendo todo lo demás constante; arroja un logro relativo de cohesión social de 30 (un cambio de 23% con respecto a la base de 24.4). Esta diferencia de 5.6 puntos se explica por las mejoras en las distintas

dimensiones: i) Inclusión social con un 58.6% (3.3 puntos) y una disminución sustantiva de la tasa de informalidad laboral; ii) Gobernanza con un 26.2% (1.5 puntos) y un mejor desempeño del indicador de administración pública rigurosa e imparcial; iii) Pertenencia con un 14.9% (0.8 puntos) por una mejora en la igualdad de la calidad educativa (Tabla 7 y Gráfica 30).

A partir de estos resultados y desde una perspectiva multidimensional de la cohesión social, se pueden identificar, para el caso de Bolivia, tres áreas de intervenciones potenciales que pueden tener efectos multiplicadores entre las distintas dimensiones de la cohesión social y dentro de cada una de las mismas. En el marco de la estrategia de políticas integrales, estas áreas de intervención potenciales se identifican como los principales aceleradores del cambio hacia una mejora en el grado relativo de cohesión social en Bolivia.

## ➤ Dimensión de inclusión social-informalidad laboral

Tal como se ha mencionado antes, las regiones metropolitanas enfrentan desafíos importantes de desarrollo ante un proceso de urbanización acelerado, especialmente en cuanto a la generación de riqueza y de empleo de calidad basado en una economía sostenible<sup>60</sup> se refiere. El Informe de Desarrollo Humano (2015) de Bolivia, que aborda las transformaciones sociales en las últimas dos décadas y el rol crítico de las regiones metropolitanas para impulsar el desarrollo sostenible, subraya como uno de los desafíos la existencia de un mercado laboral segmentado con una alta concentración de informalidad laboral –66% de la población ocupada en las tres regiones metropolitanas–, y de baja productividad que afecta principalmente a las mujeres y los jóvenes<sup>61</sup>.

Los hallazgos del IDH 2015 señalan que la inserción laboral de las mujeres es precaria y se concentra en empleos de baja calidad y productividad,

59 Referencia del documento: ODS para Vivir Bien - Alineamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la Agenda Patriótica y el Plan Nacional de Desarrollo en <http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2018/01/ODS-para-Vivir-Bien.pdf>

60 Es preciso tomar en cuenta que el crecimiento económico en Bolivia en la primera década del 2000 respondió en parte a la expansión del sector primario de la economía, particularmente el de hidrocarburos y minería, que llegó a representar el 14% del PIB en 2013, para luego bajar al 10.9% del PIB en 2018 (proyectado) del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, valor similar a la industria manufacturera (10.3%/PIB) y por debajo de la agricultura (11.5%/PIB). En cambio, el sector de comercio, transporte y servicios (financieros, comunales, restaurantes y hoteles) se ha mantenido en el tiempo y representa un poco más de un tercio del PIB.

61 El Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2015a) ahonda en su análisis en temas concretos relacionados a la creación de empleos de calidad, servicios de salud y educación, recolección de desechos sólidos, redes de agua y de saneamiento, transporte público y seguridad ciudadana en las regiones metropolitanas: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Se hace énfasis en sus hallazgos de la necesidad de abordar estos problemas desde un enfoque integral –sectorial y territorial– y de las sinergias posibles entre las distintas dimensiones del desarrollo para una nueva generación de políticas públicas en el país.

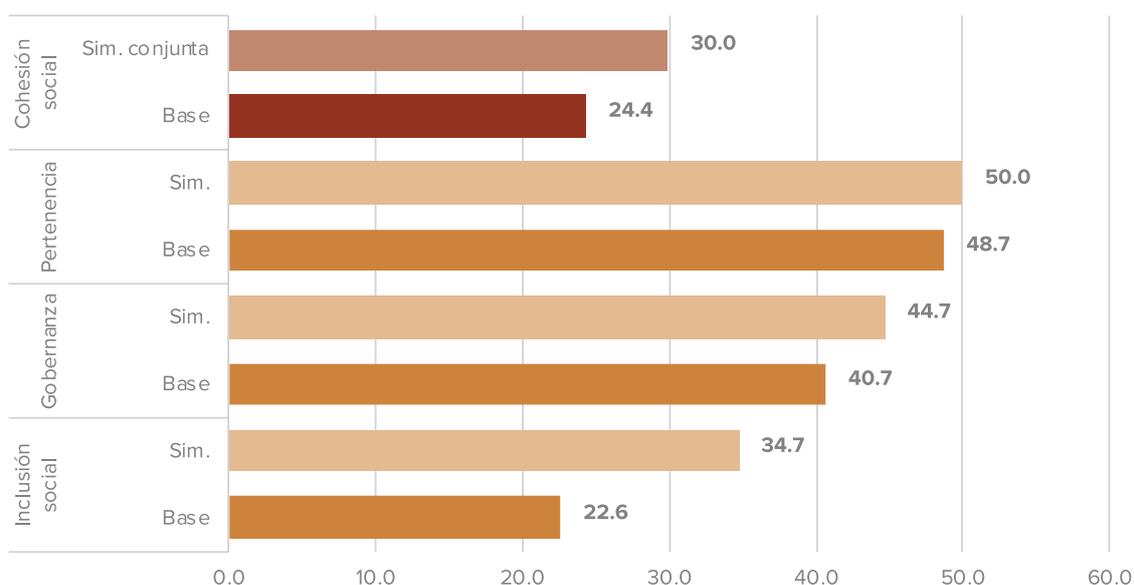
**Tabla 7.**

Grado relativo de cohesión social y sus dimensiones, e indicadores para Bolivia y América Latina.

Dimensión /Indicador	Bolivia	América Latina (promedio)
<b>Cohesión social</b>	<b>24.4</b>	<b>28.1</b>
<b>Inclusión Social</b>	<b>22.60</b>	<b>32.50</b>
Tasa de fecundidad adolescente	64.90	67.50
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día	24.70	23.00
Coeficiente de Gini	44.00	46.30
Porcentaje de población adulta con educación secundaria inferior completa	58.80	53.20
Tasa de informalidad laboral	83.10	59.30
<b>Gobernanza</b>	<b>40.70</b>	<b>45.60</b>
Leyes transparentes con aplicación previsible	1.02	0.72
Administración pública rigurosa e imparcial	0.03	0.50
Actividades de corrupción entre legisladores	-0.62	-0.48
Acceso a justicia para las mujeres	0.09	0.60
<b>Pertenencia</b>	<b>48.70</b>	<b>47.60</b>
Confianza interpersonal	15.30	14.50
Satisfacción con la democracia	26.20	25.10
Igualdad educativa	-0.92	-0.40
Distribución del poder político	1.16	0.77

**Gráfica 30.**

Simulación de ganancias en cohesión social y sus dimensiones en Bolivia, circa 2015.



siendo el empleo no asalariado y terciario la principal fuente de trabajo para esta población (en 2011 el 45% de mujeres estaban ocupadas en los sectores de servicios personales, comunales, sociales y de servicios). Las distintas formas de inserción laboral, al igual que las bajas tasas de participación femenina, reflejan la persistencia de las desigualdades de género en los mercados de trabajo de la región metropolitana. Este también es el caso de las brechas de ingresos laborales de acuerdo con las características de los ocupados y su ubicación, como se observa en la gráfica siguiente para la Región Metropolitana.

Asimismo, la población joven enfrenta diferentes obstáculos para una inserción laboral y social adecuada (6 de cada 10 jóvenes trabajan en el sector informal); entre los cuales se pueden mencionar los déficits en el nivel educativo tanto en cobertura (la tasa neta de secundaria en la región metropolitana ascendía a 72.2% en 2012, comparado a la cobertura casi universal de la primaria) como en calidad; el alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan (con un promedio en la región metropolitana de 12% y llegando a alcanzar hasta un 23% en Santa Cruz); las pocas oportunidades de empleo formal (con seguridad social) y la desvinculación del sistema educativo con el productivo, entre otros obstáculos. Particularmente si se consideran los distintos colectivos juveniles –la población indígena, jóvenes de los sectores más pobres y de alto riesgo, y los jóvenes fuera del sistema educativo, entre otros– que además de los obstáculos antes señalados se enfrentan a barreras de discriminación que profundizan su situación de precariedad en el mercado laboral.

La economía informal<sup>62</sup> es un problema complejo que se puede abordar desde una dimensión relacionada al tipo o naturaleza de la unidad económica, y desde otra relacionada a la perspectiva laboral. Esta última se refiere a todo trabajo que se realiza sin contar con la protección de un marco legal o institucional (Morales-Ramírez, 2016). En este caso, para disminuir la tasa de informalidad laboral a niveles del promedio de la región de acuerdo con el escenario planteado, habría que considerar intervenciones de políticas desde ambas dimensiones de la economía informal.

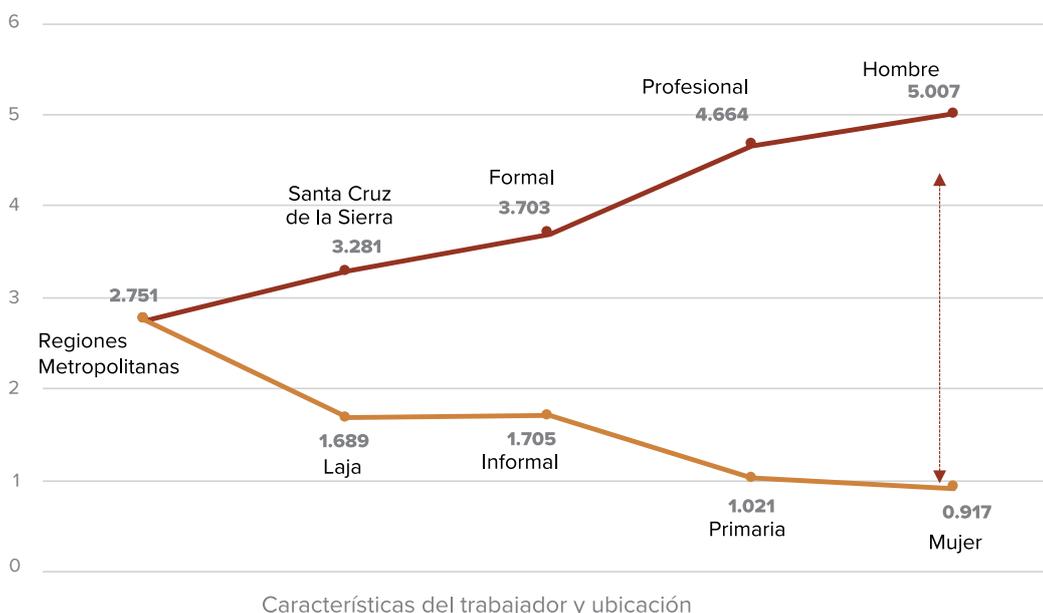


© Rodrigo Zabaleta

62 De acuerdo a Conferencia Internacional del Trabajo (2002), la economía informal hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto, es decir, las actividades de las personas o empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, o sea, que si bien las personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.

**Gráfica 31.**

Brechas de ingresos laborales en las regiones metropolitanas de Bolivia, 2014 (en BS)



Fuente: IDS 2015, Bolivia. Tomado del Gráfico 2.11 p.104

### › Dimensión gobernanza-administración pública rigurosa e imparcial

Este indicador de la administración pública rigurosa e imparcial<sup>63</sup> captura la eficacia y el desempeño de la administración pública en el marco legal. Un buen desempeño en esta área es fundamental para asegurar una mayor eficacia de las políticas públicas que respondan a las demandas sociales (derechos sociales y económicos) de la población “sin dejar a nadie atrás” –contribuye al logro de los ODS 16 y 17–, así como a una mayor transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, un mejor desempeño en la administración pública contribuiría a fortalecer la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, necesarios para la cohesión social. En el caso de Bolivia una mejora en su desempeño aproximándola al valor promedio de América Latina, tendría un efecto positivo (un aumento de 4 puntos) en la dimensión de gobernanza y en el grado relativo de cohesión social.

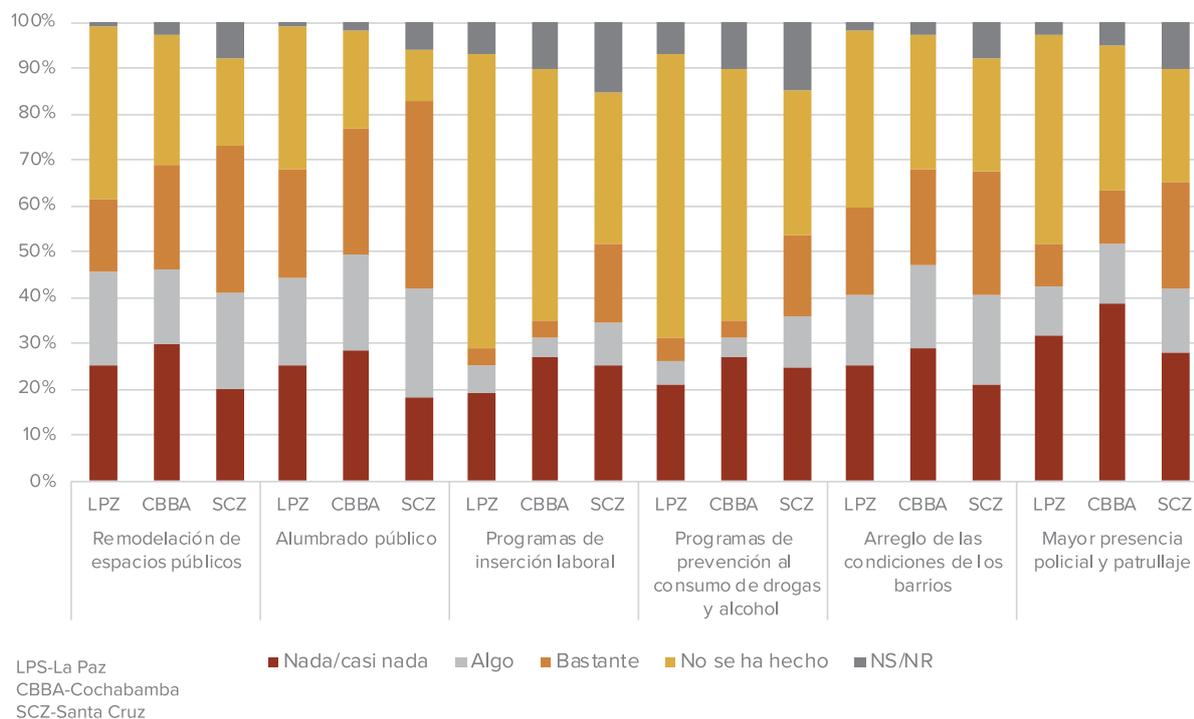
“ Un mejor desempeño en la administración pública contribuiría a fortalecer la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, necesarios para la cohesión social. ”

El proceso de las transformaciones sociales en las regiones metropolitanas con demandas ciudadanas cada vez mayores y complejas en un mundo más globalizado, requiere de una institucionalidad fortalecida, transparente y coherente para que sus políticas estén orientadas a resolver los problemas estructurales que aún persisten, y que se podrían extender y profundizar ante estos cambios. Para ello, los avances para el fortalecimiento de la administración pública tendrían que extenderse a todos los niveles; por ejemplo, una mejora de la coordinación (y articulación de políticas e

63 La variable de la administración pública rigurosa e imparcial resulta de la pregunta: ¿Son los funcionarios públicos rigurosos e imparciales en el desempeño de sus funciones? Y se enfoca en la medida en que los funcionarios públicos generalmente cumplen con la ley y tratan casos similares por igual, o por el contrario, la medida en que la administración pública se caracteriza por arbitrariedad y sesgos (ver más detalle en AECID y PNUD, 2021).

**Gráfica 32.**

Effectividad de las instituciones en programas preventivos en la Región Metropolitana de Bolivia, 2014 (en porcentaje)



Nota: Con base a la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano (EMDH) 2014 del PNUD que se centra en las características socioeconómicas del hogar, incluyendo aspectos educativos, de salud, de empleo e ingresos, acceso y percepción sobre servicios básicos y equipamiento urbano, así como temas relativos a la seguridad ciudadana.

Fuente: PNUD, 2015a (gráfico 5.22)

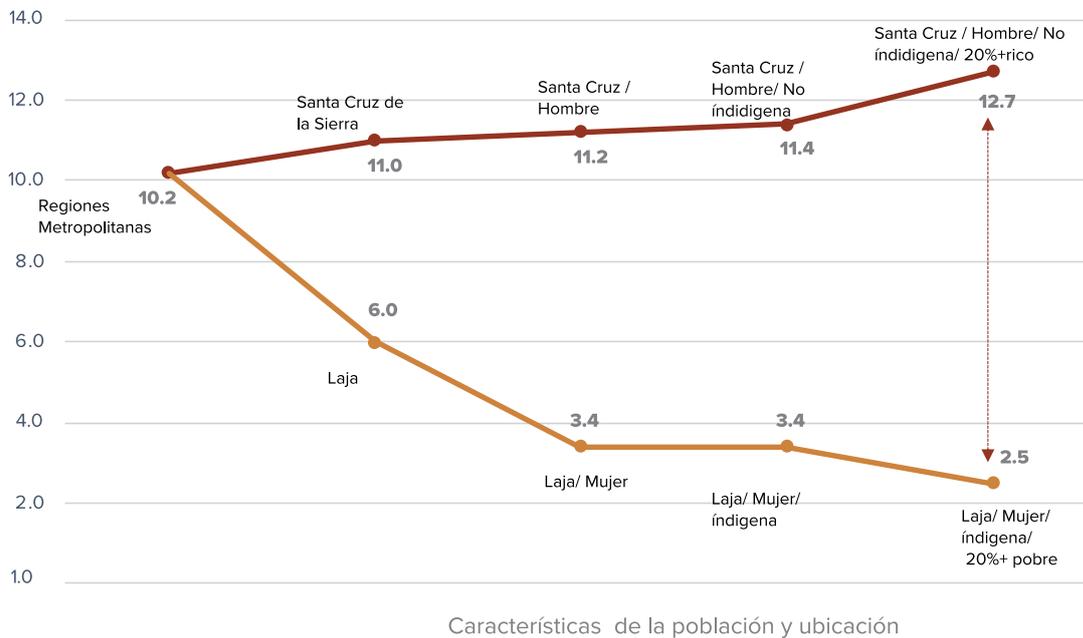
intervenciones) entre los diferentes niveles de gobierno (vertical) y entre las diferentes entidades al mismo nivel (horizontal), así como las alianzas estratégicas con otros sectores.

Un ejemplo de la respuesta institucional a problemas centrales como el de la seguridad ciudadana en la región metropolitana muestra la poca efectividad de los programas preventivos (Gráfica 32). Esto se da en un marco legal vigente que da potestad a los municipios para formular y ejecutar, en concordancia con los otros gobiernos municipales y el central, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana.<sup>64</sup> En este caso específico, la percepción ciudadana en los lugares donde se han implementado este tipo de programas de prevención de la violencia es que han contribuido poco a alcanzar dicho objetivo (PNUD, 2015a).

## ➤ Dimensión de pertenencia- igualdad educativa

Bolivia presenta un desempeño bajo comparado a otros países de América Latina en cuanto a la igualdad educativa se refiere. Esto implica un desigual acceso, o falta de garantías, para que todos accedan a una educación básica de alta calidad que les permita ejercer sus derechos básicos como ciudadanos adultos. En la gráfica siguiente se observan las brechas educativas entre la población según distintas características y su ubicación, siendo, por ejemplo, una de las brechas más grandes de las regiones metropolitanas aquella entre un hombre no indígena, que pertenece al 20% más rico de la población de Santa Cruz, y una mujer indígena que pertenece al 20% más pobre de la población de Laja, con niveles de escolaridad de 12.7 años promedio y 2.5 años promedio respectivamente.

64 De acuerdo con la Ley N°264. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”; la Ley N°031; Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”; la Ley N° 348. Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, entre otras normativas.

**Gráfica 33.****Brecha educativa en las regiones metropolitanas de Bolivia, 2014  
(años promedio de escolaridad)**

Fuente: IDH 2015, Bolivia. Tomado del Gráfico 3.8 p.145

Los retos van más allá de ampliar la cobertura de la secundaria (que aún no ha logrado su universalidad) y requiere una apuesta decidida a la mejora sustancial de los niveles de calidad de la educación. Por un lado, el país se enfrenta al desafío de implementar medidas para lograr la igualdad en el sistema educativo –reducir las brechas de género, étnicas y de ingreso–, y por otro el adoptar medidas dirigidas a mejorar su calidad educativa de acuerdo con el entorno cambiante por la globalización, el cambio tecnológico y ambiental, que permitan al individuo el desarrollo de todo su potencial a lo largo de su vida y convertirse en un sujeto del desarrollo sostenible. Una educación inclusiva y de calidad es esencial para romper con la trampa de la pobreza intergeneracional y abrir el camino para una movilidad social y laboral en condiciones de mayor igualdad.

Si bien se recomienda enfocar los esfuerzos en el indicador de menor desempeño, en el caso de Bolivia es fundamental tomar en cuenta los resultados del indicador de satisfacción con la democracia. Más aún a la luz de los

acontecimientos de conflictividad social del 2019, en que la población se manifestó masivamente en respuesta a supuestas irregularidades electorales, y que culminaron con la salida del expresidente Morales del poder, a pesar de haber impulsado medidas redistributivas en sus diferentes gestiones gubernamentales.

El desempeño del indicador de satisfacción con la democracia para Bolivia (26.2) es muy cercano al promedio regional (25.1), y muy por debajo del valor de Uruguay (46.8) que tiene el mejor desempeño de la región. Aún no se cuenta con datos más recientes para comparar este indicador posterior a los eventos del 2019. Sin embargo, otros indicadores de percepción complementarios (Barómetro de las Américas 2018-2019) muestran que en Bolivia un 68.1% de la población tiene alta percepción de corrupción política. En todo caso, es claro que esta es un área de mejora potencial que contribuiría, junto con la mejora de la igualdad educativa, a obtener mayores logros en la dimensión de pertenencia, y, en consecuencia, en el grado de cohesión social.

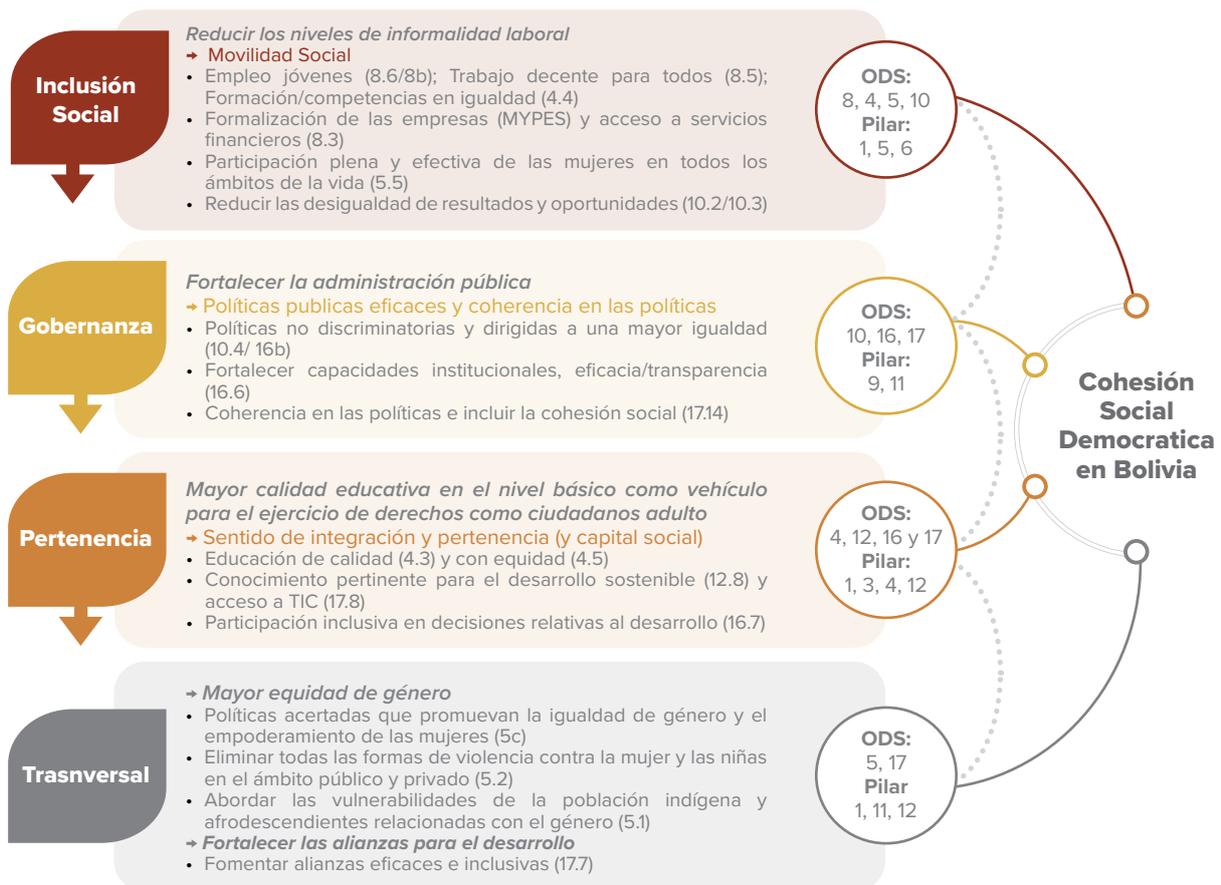
## ➤ Teoría de cambio, aceleradores ODS e intervenciones de políticas

Los resultados de la medición de cohesión social y sus respectivas dimensiones para el caso de Bolivia, así como el análisis de otros indicadores complementarios de las regiones metropolitanas, permiten identificar las principales intervenciones (aceleradores ODS y sus “drivers” o conductores) para la mejora del grado relativo de cohesión social democrática desde una perspectiva multidimensional e integral. Esto a partir de un escenario más conservador, al poner como referencia el promedio de la región de América Latina y no un país de mayor nivel de desarrollo humano en la región como Uruguay.

En la siguiente figura se destacan los principales aceleradores ODS y “drivers” identificados para mejorar el logro relativo de la cohesión social en Bolivia, utilizando el marco de referencia (Tabla 1) y los resultados de la simulación (Gráfica 30) presentados en esta sección. Esta mejora relativa sería la consecuencia de intervenciones y medidas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del desarrollo humano (económica, social y ambiental) que generen sinergias dentro, y entre las distintas áreas (dimensiones), de la cohesión social.

Si bien acá se presentan los principales aceleradores, es preciso recalcar que también en los otros aspectos de las tres dimensiones consideradas en la medición de cohesión social y en la que Bolivia ha tenido un mejor desempeño

**Figura 13.** Aceleradores y “drivers” de la cohesión social en Bolivia.



Nota: En esta figura se muestran los ODS relacionados con los principales aceleradores y “drivers” identificados, así como los Pilares del PDES, siguientes: Pilar 1: Erradicación de la Pobreza extrema; Pilar 3: Salud, educación y deportes; Pilar 4: Soberanía científica y tecnológica; Pilar 5: Soberanía comunitaria y financiera; Pilar 6: Soberanía productiva con diversificación; Pilar 9: Soberanía ambiental con desarrollo integral; Pilar 11: Soberanía y transparencia en la gestión pública y Pilar 12: Disfrute y felicidad.

Fuente: Elaboración con base en el marco de referencia (Tabla 1) y los resultados de la simulación (Gráfica 30).

en sus indicadores, será necesario mantener dichos logros. Así, por ejemplo, en la dimensión de inclusión social en las áreas de la desigualdad y la pobreza es necesario mantener los esfuerzos sostenidos para lograr establecer un piso social básico y disminuir las desigualdades étnicas, intergeneracionales y territoriales.

Esta sección se ha centrado en las principales áreas de intervenciones de políticas para acelerar el logro relativo de la cohesión social; sin embargo, es preciso señalar la importancia de mantener y mejorar el desempeño de las otras áreas de las tres dimensiones consideradas en la medición de la cohesión social. Así, por ejemplo, en la dimensión de inclusión social en cuanto a la desigualdad y la pobreza, se requieren esfuerzos sostenidos para lograr disminuir significativamente las desigualdades étnicas, intergeneracionales y territoriales y garantizar un piso social básico para todos sin dejar a nadie atrás. Para ello, las intervenciones realizadas a través de diferentes políticas tendrían que responder a las realidades territoriales específicas, como son las regiones metropolitanas, área rural y de los pueblos originarios.

Otro acelerador fundamental para el logro de los ODS y la mejora relativa de la cohesión social es

la equidad de género. Tanto aquellas políticas acertadas que promuevan la equidad de género en los distintos ámbitos del desarrollo humano y el empoderamiento de las mujeres, así como aquellas que abordan las vulnerabilidades (relacionadas al género) de las poblaciones indígenas y otros grupos en desventaja.

“ Se podría identificar como uno de los desafíos más relevantes el propiciar una visión compartida de las regiones metropolitanas. ”

En este contexto, y en el caso específico de las regiones metropolitanas y complementando con los hallazgos del IDH 2015, los principales ámbitos de intervención en estos territorios son la seguridad ciudadana, la vivienda, servicios de calidad y espacios públicos, y las oportunidades económicas y de mejora de los medios de vida. Así, se podría identificar como uno de los desafíos más relevantes el propiciar una visión compartida de las regiones metropolitanas. Para lograrlo sería esencial fomentar las alianzas estratégicas para el desarrollo.

© StockSnap





## Caso de Chile

### > Contexto

Chile se clasifica como un país de nivel de desarrollo “bien alto”, con el valor del IDH (0.847) más alto de América Latina y por arriba de su promedio (0.759). Este crecimiento ha sido sostenido, como se puede observar en la gráfica siguiente. Sin embargo, y según una encuesta realizada en 2013 (PNUD, 2015b) las personas en general no se identifican con la imagen del país que crece y avanza. El distanciamiento y la crítica de la ciudadanía con estos logros en el desarrollo siguen presentes siete años después, reflejadas en las crecientes demandas de cambio y el descontento social generalizado. Todo ello en un contexto de persistencia de la desigualdad. Así, durante el período de 2010-2018, el valor del IDH cae significativamente y se asemeja al de un país de desarrollo humano medio al ajustarlo a la desigualdad en la distribución de los logros del desarrollo humano, alcanzando un valor de 0.673 en el año 2018.

Según el Índice Global de Brecha de Género (WEF, 2020) América Latina y el Caribe ha cerrado el 72.1% de su brecha de género hasta ahora y al

“Chile se clasifica como un país de nivel de desarrollo “bien alto”, con el valor del IDH (0.847) más alto de América Latina y por arriba de su promedio (0.759).”

ritmo actual, tomaría potencialmente 59 años para cerrarla. El caso de Chile, que registra un resultado global similar de 0,72 puntos en dicho índice (en la posición 57 de 153 países), muestra que las mujeres tienen un 28% menos probabilidades que los hombres de tener las mismas oportunidades. A pesar de tener un progreso constante en todos los subíndices, particularmente cerrando las brechas en los logros educativos (1,00) y salud y supervivencia (0,977), Chile aún presenta desafíos importantes en la Participación y Oportunidades Económicas (0,608) y en el Empoderamiento Político (0,307). En estos dos últimos subíndices



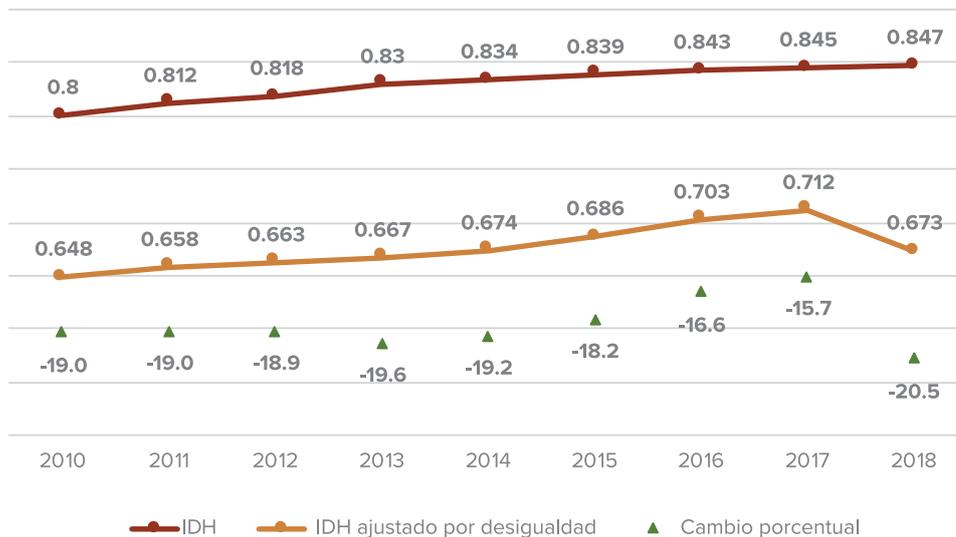
© Alisha Lubben

sus indicadores con menor desempeño son los de Igualdad Salarial por trabajos similares (0,528) e Ingreso Ganado estimado, así como el de Mujeres en el Parlamento (0,292).

Según las últimas cifras de la Encuesta Nacional de Empleo para el período de 2010-2019, cerca de un millón de mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, incrementando su participación laboral en cinco puntos porcentuales (de 48.3% a 53.3%)<sup>65</sup>. A pesar de este aumento progresivo, estas cifras aún están muy por debajo de la tasa de participación de los hombres, que fue de un 73.9% en el periodo noviembre - enero 2019.

También es preciso resaltar, como se ha señalado anteriormente, la importancia de conocer las dinámicas del mercado laboral y el trabajo no remunerado realizado en los hogares, que recae principalmente en las mujeres (Gráfica 11), y que se constituye en uno de los principales obstáculos

**Gráfica 34.** Tendencia del desarrollo humano en Chile, 2010-2018.



Nota: 1/ El IDH en 2018 fue calculado para 189 países, y los rangos de IDH: bajo < 0.550, medio 0.550-0.699, alto 0.700-0.799, bien alto ≥ 0.800.

Fuente: Página Web de los Informe Desarrollo Humano, 2019. [www.hdr.undp](http://www.hdr.undp)

65 Se refiere a datos de la ENE noviembre-enero para los años 2010 y 2019 con la calibración de las proyecciones de población Censo 2017. Obtenidos de INE estadísticas el 14 de abril de 2020: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

para su integración plena en el ámbito laboral y su empoderamiento económico (CEPAL, 2019b y PNUD, 2019c).<sup>66</sup>

Estos avances hacia un régimen de igualdad entre hombres y mujeres han sido, en buena parte, resultado de los esfuerzos encaminados para la mejora del marco legal nacional (cambios legislativos relacionados a la incorporación de más mujeres en los espacios políticos, y consensos en temas como los derechos reproductivos). Aun así, se requieren mayores esfuerzos para romper estas barreras al empoderamiento económico y político de las mujeres relacionadas con una socialización que refuerza los roles tradicionales, en los que la mujer continúa siendo la responsable de las labores domésticas y de cuidado y el hombre el principal proveedor— tal como lo demuestra un reciente estudio del PNUD (2019c).

Si bien según estos índices e indicadores Chile ha avanzado de manera importante en cerrar las brechas de género en la región, las desigualdades económicas y sociales se extienden tanto al territorio, como entre otros grupos poblacionales y en las distintas dimensiones del desarrollo humano.

Chile es uno de los países de América Latina (junto a Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Perú) que experimentó en los últimos años un incremento de la agitación y conflictividad social, expresadas a través de manifestaciones multitudinarias amplificadas a través del uso de las TICs (los medios y redes sociales) como resultado de una creciente insatisfacción con las élites y clases políticas, y ante la falta de respuestas eficaces a las crecientes demandas sociales de una población cada vez más empoderada. En un primer momento, las protestas se iniciaron en octubre de 2019 como respuesta por parte de los jóvenes a un incremento del pasaje del metro de Santiago. Sin embargo, estas protestas se fueron extendiendo a otras ciudades de todo el país, y con demandas cada vez mayores relacionadas a los derechos relativos a educación (gratuidad y calidad), salud y transportes de calidad, y otros derechos sociales. Las protestas que derivaron en presiones para la realización de un referéndum



para cambiar la actual Carta Magna, programado para el 26 de abril, y pospuesto al 25 de octubre debido a la crisis de la COVID-19.

Según un estudio del COES (Garretón et al, 2018)<sup>67</sup> los conflictos en Chile son diversos y heterogéneos, además de mostrar una alta conflictividad regional y laboral. Así, y en el contexto de los tipos de eventos contenciosos que dieron lugar al período de 2012 a 2017, se pueden destacar diferentes tipos de demandas en el siguiente orden: i) las demandas de tipo laboral —con alta participación de organizaciones sindicales y por mejoras de condiciones de trabajo o remuneración—; ii) las demandas relacionadas con el bienestar social o la mejora de la calidad de vida — mejoras de los bienes relacionados con los servicios públicos o privados como la vivienda, salud y sistema de pensiones—; iii) las demandas relacionadas

66 La Iniciativa de Paridad de Género (IPG) es una alianza público-privada promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Foro Económico Mundial, que busca reducir las brechas de género y aumentar la participación económica y el progreso de las mujeres en el mercado laboral. Para ello, contempla acciones para remontar la baja participación laboral y reducir la brecha económica entre géneros, concentrándose en las mujeres entre 25 y 59 años, de acuerdo con las recomendaciones sobre el trabajo decente de la OIT (<https://iniciativaparidadgenero.cl>)

67 Este estudio que se basa en los datos levantado por el Observatorio de Conflicto COES para el período 2012-2017, analiza entre otras cosas, los patrones territoriales (diferencias regionales) y temporales de las acciones contenciosas desplegadas en el espacio público por los diferentes actores, enfocándose en los tipos de demandas que motivan con mayor frecuencia acciones contenciosas en Chile.

con el sistema educativo –con los estudiantes como actores por reformas al sistema en el largo plazo–; iv) las acciones de tipo político –enfocadas en reformas constitucionales o legales–; v) las movilizaciones a nivel territorial que responden a conflictos o demandas relacionadas a la autonomía política regional, procesos de urbanización y otros de índole ambiental y ecológico; vi) las acciones de movilización de los pueblos originarios relacionados a temas de derechos relativos a justicia, tierras y bienestar-; y, vi) otros tipos de demandas diversas.

En cuanto a las regiones con mayores tasas de movilización durante el mismo período, se encuentran (Gráfica 35): i) La Región de Aysén con una tasa de 4.2 acciones por cada 1.000 habitantes, que supera a las demás regiones del país, y cuyas movilizaciones responden a conflictos de carácter territorial y ambiental; ii) Atacama, como la segunda región del país con una mayor tasa de acciones por habitante, destacando las de carácter laboral y las demandas de tipo ambientales y de pueblos originarios; iii) la región de los Ríos, con acciones que se asemejan a las observadas a nivel nacional; y iv) la Araucanía, región que se destaca por una mayor frecuencia de demandas

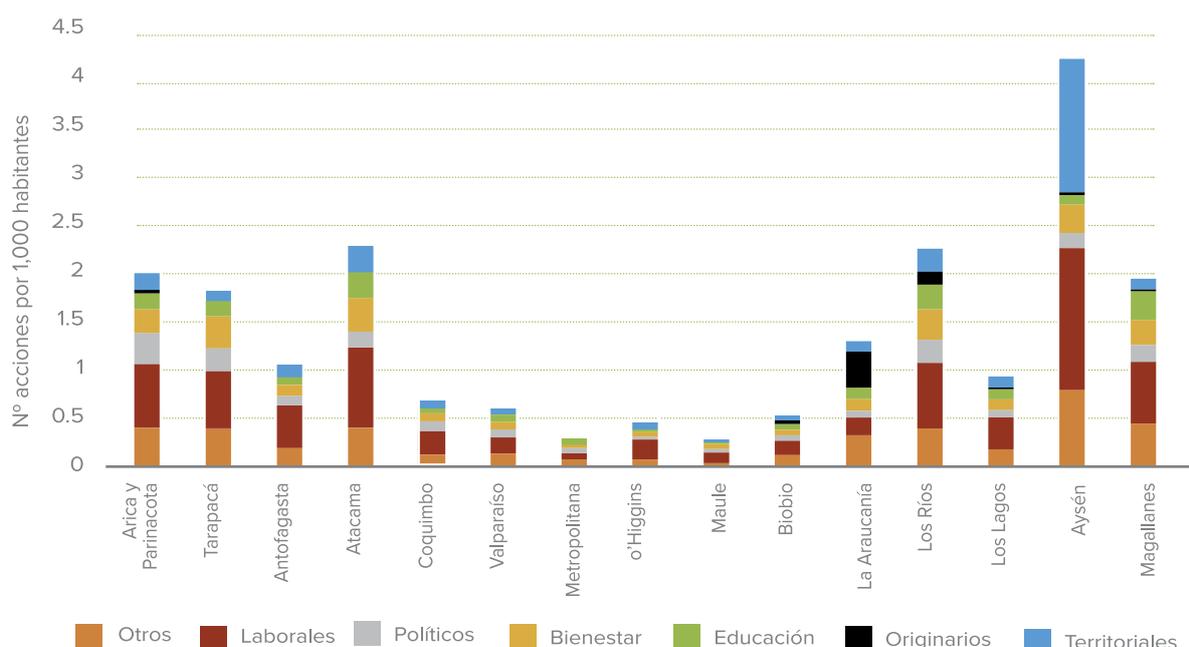
de pueblos originarios y en la que prevalece el conflicto entre el pueblo Mapuche y el Estado de Chile. Existen diferencias muy marcadas entre las diversas regiones, pero sobre todo entre el norte y el sur del país que podrían responder al “fuerte centralismo político y administrativo de Chile” (Garretón, et al. 2018).

## ➤ Marco institucional de los ODS

Chile cuenta con el Plan de Gobierno 2018-2022 titulado “Construyamos tiempos mejores para Chile”, consistente en un plan de mediano plazo que se centra en el bienestar de las familias, basado en cuatro principios fundamentales: libertad, justicia, progreso y solidaridad, y que le apuesta al desarrollo humano integral, con una sociedad cohesionada y pujante, altos niveles de movilidad social, una reducción de las desigualdades y el aumento del bienestar y calidad de vida de la población. Los cuatro pilares de este Plan son: (1) Un Chile más libre que progresa creando oportunidades para todos; (2) Un Chile justo y solidario para caminar; (3) Un Chile seguro y en paz para progresar y vivir; y (4) Un Chile para vivir una vida más plena y feliz.

**Gráfica 35.**

Frecuencia de acciones contenciosas por habitante en regiones de Chile 2012-2017



Fuente: Garretón, et. al. (2018)

Asimismo, este Plan de Gobierno contempla diferentes políticas para abordar estas diferentes áreas del desarrollo. Dichas políticas van desde promover un crecimiento económico (inversión e innovación) dinámico que genere empleos de calidad, hasta reducir las desigualdades a través de políticas que mejoren el acceso y calidad de la salud, pasando por el fortalecimiento de la educación y las redes de seguridad para los más vulnerables y clases medias, así como otras medidas para fortalecer el Estado de Derecho, promover la equidad de género, la sostenibilidad ambiental (minería sustentables, el desarrollo rural y agricultura...entre otras). Este Plan de Gobierno tiene también como objetivo el buscar la convergencia con los 17 ODS de la Agenda 2030.<sup>68</sup>

En el año 2015, y como consecuencia de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Chile estableció un marco institucional importante. Ha creado el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 (Decreto Supremo No. 49-2016) cuya función es asesorar al presidente de la República para la implementación y seguimiento de los ODS, sirviendo de instancia de coordinación a nivel internacional y regional, así como entre los distintos actores estratégicos de la sociedad –sector público, sector privado, y sociedad civil. Este Consejo está conformado por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Internacionales y otros ministerios como Economía, Fomento y Turismo, Medio Ambiente y el de Desarrollo Social y Familia, además de contar con un Grupo Intersectorial compuesto por los Subsecretarios de cada una de estas instancias del Consejo.

Dentro de este marco institucional, se han ido conformado diferentes comisiones (social, ambiental y económica), Grupos de Trabajo Técnico-Sectoriales (de los ODS 16 y 17) que contemplan una participación de múltiples actores y una Red Nacional Agenda 2030 –compuesta por representantes de los tres órganos del Estado. Entre otros instrumentos para la implementación

y seguimiento de los avances de la Agenda 2030, podemos mencionar la elaboración de la Estrategia de Implementación de la Agenda 2030, el Informe Nacional sobre ODS (y su coordinación técnica con las Agencias de Naciones Unidas correspondientes), el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (ODS 16 y 17), y el desarrollo de una plataforma web para el seguimiento de la Agenda 2030.

Asimismo, Chile contempla, al igual que otros países de la región, la Estrategia de Montevideo como instrumento para avanzar en la Agenda de Género, así como en el cumplimiento de los ODS pertinentes en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Particularmente, con ello busca enfrentar los desafíos y superar los nudos de las desigualdades de género (que se refuerzan entre sí) y que giran alrededor del cambio cultural, a la vez que se eliminan los estereotipos de género en los distintos ámbitos del desarrollo, también desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres (a la educación, la salud, el acceso a la justicia y la participación política) entre otros.<sup>69 70</sup>

## ➤ Grado relativo de cohesión social

Chile se ubica como el tercer país con mejores logros en la medida agregada de la cohesión social, por debajo de Uruguay (60.0) y Costa Rica (55.0) y muy por encima del promedio de América Latina (28.1). Esto se explica, entre otras razones, por el buen desempeño en todas sus dimensiones en comparación a la mayoría de los países de la región, como se observa en la Tabla 8: Inclusión social (58.8), Gobernanza (69.8) y Pertenencia (51.3).

En cuanto a los indicadores con mayores rezagos por cada dimensión de cohesión social, según las estimaciones de la medición, hay que señalar los siguientes:

68 La información relacionada al Plan de Gobierno y la institucionalidad de la Agenda 2030 fue obtenida del Observatorio de Planificación de la CEPAL: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/programa-de-gobierno-de-chile-2018-2022>

69 La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 fue aprobada por los Estados miembros de la CEPAL en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2016). Chile es uno de los 20 países que han presentado el informe voluntario en el marco de la XIV Reunión de la Conferencia Regional sobre la Mujer (2019): [https://www.cepal.org/sites/default/files/chile\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/chile_em_2019.pdf)

70 La Estrategia de Montevideo identifica los principales tres desafíos que deben superarse a fin de eliminar los nudos de la desigualdad de género: i) Avanzar hacia una educación no sexista y garantizar igualdad de derechos, deberes y oportunidades en las trayectorias educativas entre mujeres y hombres; ii) Erradicar la violencia hacia la mujer en todos sus ámbitos y expresiones; y, iii) Fomentar una cultura de corresponsabilidad en las tareas de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado.

- ✓ **Inclusión Social:** el coeficiente de Gini (46.60) con un valor muy cercano al promedio regional (46.3).
- ✓ **Gobernanza:** acceso a justicia para las mujeres (1.81), que es el indicador con mayor peso relativo y con cierto rezago frente a otros países de la región.
- ✓ **Pertenencia:** confianza interpersonal (13.6). Es el indicador con mayor rezago frente a otros países de la región, y por debajo del promedio regional.

de 3.3 puntos se explicaría por las mejoras en las distintas dimensiones: i) Inclusión social con un 25.7% (0.85 puntos); ii) Gobernanza con un 27.1% (0.89); y iii) Pertenencia con un 47.2% (1.6 puntos). Aún con estas ganancias, y asumiendo que ningún país se mueve, Chile se ubicaría por debajo del logro relativo de Costa Rica. Este resultado sugiere que para obtener mayores ganancias en el grado relativo de cohesión social, sería necesario realizar mejoras en otros indicadores adicionales a los considerados en esta simulación (Tabla 8 y Gráfica 36).

Para el caso de Chile no se emplea el escenario estilizado de sustituir los valores observados de los indicadores de menor desempeño de cada dimensión por los valores promedios de la región, sino que se sustituyen por aquellos valores registrados en el país con un nivel de desarrollo similar, pero que obtiene un mejor desempeño en estos indicadores, en este caso Uruguay. Así se obtiene que los resultados de la simulación conjunta arrojan una mejora en el logro relativo de cohesión social de 49.8, lo que supone un cambio de 7% con respecto a la base de 46.8. Esta diferencia absoluta

Estas son las tres áreas de intervenciones potenciales en Chile que podrían tener los mejores efectos multiplicadores entre las diferentes dimensiones de la cohesión social, así como dentro de cada una de éstas. Si bien en el caso de Chile estas intervenciones son identificadas como los principales aceleradores para lograr un mejor desempeño en su grado relativo de la cohesión social, es preciso considerar también mejoras adicionales en otras áreas de menor desempeño para obtener mayores ganancias, como se mencionó anteriormente.

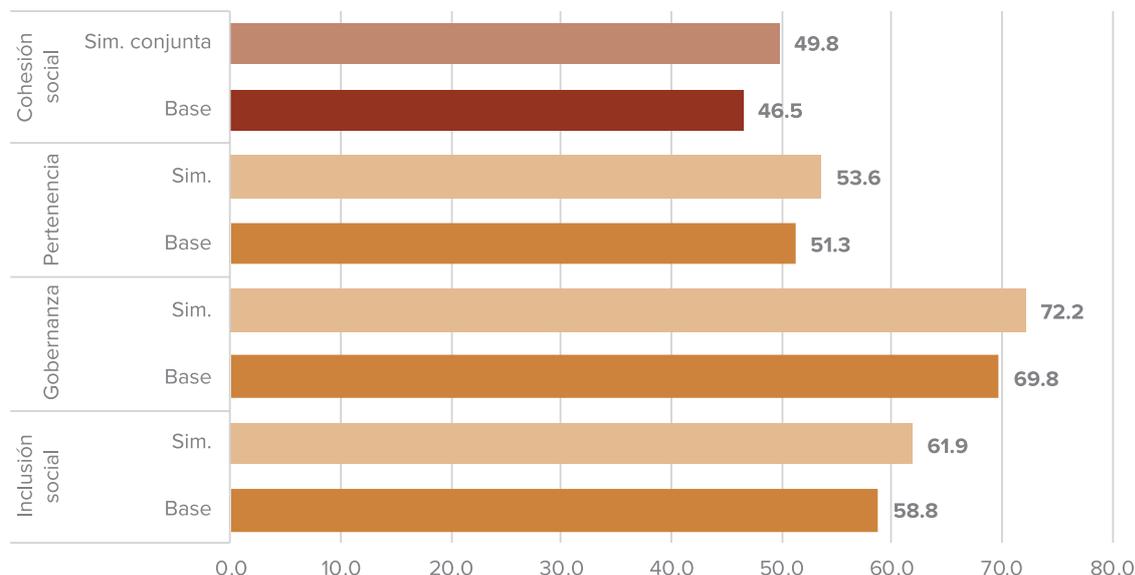
**Tabla 8.**

Grado relativo de cohesión social y sus dimensiones, e indicadores para Chile y Uruguay

Dimensión /Indicador	Chile	Uruguay
<b>Cohesión social</b>	<b>46.5</b>	<b>60.0</b>
<b>Inclusión Social</b>	<b>58.80</b>	<b>62.20</b>
Tasa de fecundidad adolescente	41.10	58.70
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día	6.40	2.90
Coeficiente de Gini	46.60	39.50
Porcentaje de población adulta con educación secundaria inferior completa	79.60	56.00
Tasa de informalidad laboral	40.50	24.50
<b>Gobernanza</b>	<b>69.80</b>	<b>84.90</b>
Leyes transparentes con aplicación previsible	2.00	2.28
Administración pública rigurosa e imparcial	1.40	2.45
Actividades de corrupción entre legisladores	1.65	2.60
Acceso a justicia para las mujeres	1.81	2.39
<b>Pertenencia</b>	<b>51.30</b>	<b>61.90</b>
Confianza interpersonal	13.60	20.30
Satisfacción con la democracia	42.20	46.80
Igualdad educativa	-0.59	0.52
Distribución del poder político	0.78	1.72

**Gráfica 36.**

Simulación de ganancias en cohesión social y sus dimensiones en Chile, circa 2015.



### ➤ Dimensión de inclusión social. Coeficiente de Gini

El mayor rezago que registra Chile en esta dimensión es el de la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, ubicándose en la posición 9 de 17 países de la región y cercano al promedio regional (46.3) y muy por arriba de Uruguay (39.5). Así, al tomar a Uruguay como referencia, y si Chile lograra mejoras distributivas y redujese en 7.1 puntos su nivel de desigualdad en ingresos, manteniendo todo lo demás constante, tendría una ganancia de un 5.3% en el logro relativo de inclusión social, y de un 1.82% en la cohesión social.

Otros indicadores, como el de la participación de los hogares en el ingreso total, desvela la alta concentración en el extremo más alto de la distribución: el quintil con mayores recursos (Quintil 5) representa el 45% del ingreso total, y el quintil más pobre (Quintil 1) únicamente el 8%. La estructura de concentración del ingreso en Chile es similar al promedio de América Latina (Q5 con 45% y Q1 con 6%). Esta alta concentración del ingreso se ve más pronunciada por decil de ingreso, en

donde el decil más rico recibe un 30% del total de recursos, lo que representa casi cuatro veces más que lo captado por el primer quintil (CEPAL, 2019b).

Si bien estas desigualdades reflejan uno de los ámbitos de reproducción de la desigualdad, es preciso considerar también el conjunto de variables que conforman los ejes estructurantes de la desigualdad para lograr superarlas a más largo plazo. Entre estas variables hay que señalar todas aquellas relacionadas con la igualdad de oportunidades, la igualdad de medios, la igualdad efectiva de derechos y de trato, así como la autonomía y el reconocimiento recíproco de las personas<sup>71</sup> (CEPAL, 2019b).

En este contexto, es crucial considerar otro de los indicadores con bajo desempeño cuya mejora podría tener un mayor impacto –por su mayor peso relativo– en el logro relativo de inclusión social: el relacionado al empleo formal. Al considerar ambos indicadores de la desigualdad del ingreso y empleo formal, las ganancias en el logro relativo de inclusión social, manteniendo todo lo demás constante, serían de un 19.1% y de un 6.6% en la cohesión social.

71 De acuerdo a CEPAL (2019b) en la matriz de la desigual social partiendo de un planteamiento teórico (basado en el concepto de igualdad y asentada en la matriz productiva y en una cultura del privilegio) se identifican los distintos ejes estructurantes –como son el nivel socioeconómico, género, raza y etnia, edad, territorio, situación de discapacidad, estatus migratorio y orientación sexual e identidad de género– y los ámbitos de derechos en que inciden –ingresos, trabajo y empleo, protección social, educación, salud y nutrición, servicios básicos, seguridad ciudadana y vida libre de violencia, participación y acceso a la justicia y la toma de decisiones.

## ➤ Dimensión de gobernanza. Acceso a justicia para las mujeres

En cuanto a la dimensión de gobernanza, Chile se ubica en la parte superior de la distribución de países en América Latina en cuanto al buen desempeño de sus indicadores, excepto en el de acceso igualitario, seguro y efectivo de las mujeres al sistema de justicia, que presenta cierto rezago. Al sustituir el valor de este último indicador por el de Uruguay, país de referencia en este caso específico de Chile, y manteniendo todo lo demás constante, el logro relativo en gobernanza cambiaría en un 3.5% y el de cohesión social en un 1.91%.

En el contexto de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015, Chile enfatizó que ante este desafío (de la violencia de género y acceso a la justicia) se realizarían esfuerzos para reforzar el sistema judicial con el fin de garantizar que todas las mujeres, y en especial las más desfavorecidas, tengan acceso a la justicia. Se propuso, además, elaborar una legislación que reconociera y sancionara la violencia de género en todos los espacios donde se ejerce.<sup>72</sup>

En los diferentes diagnósticos e informes nacionales relacionados a los derechos humanos, se subraya el acceso efectivo a la justicia por parte de las mujeres como uno de los principales desafíos, en especial aquellos grupos más vulnerables. Entre estos grupos se encuentran las mujeres indígenas y la población LGTBIQ, por lo que tendrían que tomarse medidas específicas para que dichos grupos tengan acceso efectivo a la justicia ante situaciones de violencia, así como a la protección necesaria, evitando la discriminación múltiple que suelen enfrentar.<sup>73</sup>

Existen esfuerzos importantes para enfrentar los retos en esta área en el país, como ha sido el Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, presentado en el 2017 (actualmente en segundo trámite constitucional/Senado). Este instrumento tiene como objeto

prevenir, sancionar y erradicar cualquier tipo de violencia contra las mujeres, buscando regular al mismo tiempo (en el ámbito público y privado) aquellos mecanismos de protección, acceso a la justicia y atención para quienes sean víctimas de violencia.

## ➤ Dimensión de pertenencia. Confianza interpersonal

En cuanto al logro relativo de pertenencia, Chile se ubica en la distribución alta, por arriba del promedio de América Latina. Entre todos los indicadores en esta dimensión, el de confianza interpersonal es el de mayor rezago frente a otros países. Al reemplazar su valor con el de Uruguay, manteniendo todo lo demás constante, las ganancias en esta dimensión significarían un aumento del 4.6% y de un 3.3% en el agregado de cohesión social.



Juan Manuel Néñez-Méndez

72 Respuesta al Cuestionario enviado a los gobiernos para la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del 20o aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015. Chile respuestas al cuestionario. Santiago Otoño 2014. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13025Chile\\_review\\_Beijing20.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13025Chile_review_Beijing20.pdf)

73 Informe Nacional sobre Derechos Humanos (INDH), varios años. Existen casos específicos de violencia contra personas que pertenecen a estos grupos poblacionales que no han tenido respuesta en reparación y justicia. En el caso de la violencia contra mujeres lesbianas y trans no ha sido abordada en la legislación ni en políticas públicas para prevenirla y erradicarla. Estos casos se detallan en los diferentes INDH en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/>

La confianza interpersonal es un indicador que captura la capacidad de los países de solucionar sus principales fracturas sociales –aquellos problemas que exacerbaban y profundizan las divisiones en las sociedades y que impiden su integración.<sup>74</sup> Si bien otras variables como la imagen de progreso en el país, y la satisfacción con la democracia han mejorado en el caso de Chile, y se encuentran por arriba del promedio regional (Gráfica 18 y Gráfica 19), los aspectos relativos a la confianza interpersonal se han mantenido en niveles bajos en la última década. Algunos resultados de otros informes y estudios han señalado que la desconfianza es “un rasgo cultural” de la sociedad chilena, subrayando algunos de éstos el impacto negativo que estos bajos niveles de confianza interpersonal tienen en las interacciones sociales cotidianas y, por tanto, en el tejido social y el grado de cohesión social chileno.<sup>75</sup>

En este contexto, el bajo nivel de desconfianza de la sociedad chilena se refleja también en los bajos niveles de confianza hacia las instituciones públicas y privadas. En el Informe de Latinobarómetro 2018, se destacan los bajos niveles de confianza en la Iglesia, el Congreso/Parlamento, los partidos políticos, el Tribunal electoral, Poder Judicial, estando los dos primeros con niveles inferiores al promedio de América Latina, y el resto con niveles muy cercanos a estos promedios. Al contrario, el nivel de confianza en las Fuerzas Armadas, la Policía y el Gobierno es superior a este promedio. En cuanto a otras instituciones como los medios de comunicación, Bancos, ONG, Organizaciones Multilaterales, Compañías nacionales y Compañías internacionales, todos presentan niveles de confianza por debajo de los promedios de América Latina, a excepción de los sindicatos, cuyo nivel de confianza se encuentra en la distribución alta.

Esta brecha de confianza<sup>76</sup> junto a la incertidumbre en el futuro, y las mayores demandas de la población (manifestadas en los recientes acontecimientos de conflictividad social) y la persistencia de las desigualdades, que podrían profundizarse en el actual contexto de la pandemia de COVID-19, abre una puerta para dirigir mayores esfuerzos mediante

la educación, la cultura y las políticas sociales –en el marco de un proceso de mayor participación y transparencia en el ciclo de políticas públicas y de promoción de una ciudadanía activa– que contribuyan a reforzar la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y la confianza entre la ciudadanía, y en consecuencia, el sentido de pertenencia y el grado de cohesión social.

## ➤ Teoría de cambio, aceleradores ODS e intervenciones de políticas

En el caso de Chile, los resultados de la medición de cohesión social y sus respectivas dimensiones permiten identificar las principales intervenciones (aceleradores ODS y sus “drivers” o conductores) para la mejora del grado relativo de cohesión social democrática desde una perspectiva multidimensional e integral. Esto se hace a partir de un escenario más realista, poniendo como referencia a un país con similar nivel de desarrollo humano y con mejores logros relativos en las distintas dimensiones, como es el caso de Uruguay.

En la siguiente figura se destacan los principales aceleradores ODS y aquellos “drivers” identificados para mejorar el logro relativo de la cohesión social en Chile, utilizando el marco de referencia (Tabla 1) y los resultados de la simulación (Tabla 8) presentados en esta sección. Esta mejora relativa sería la consecuencia de intervenciones y medidas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del desarrollo humano (económica, social y ambiental) que generen sinergias dentro, y entre las distintas áreas (dimensiones) de la cohesión social.

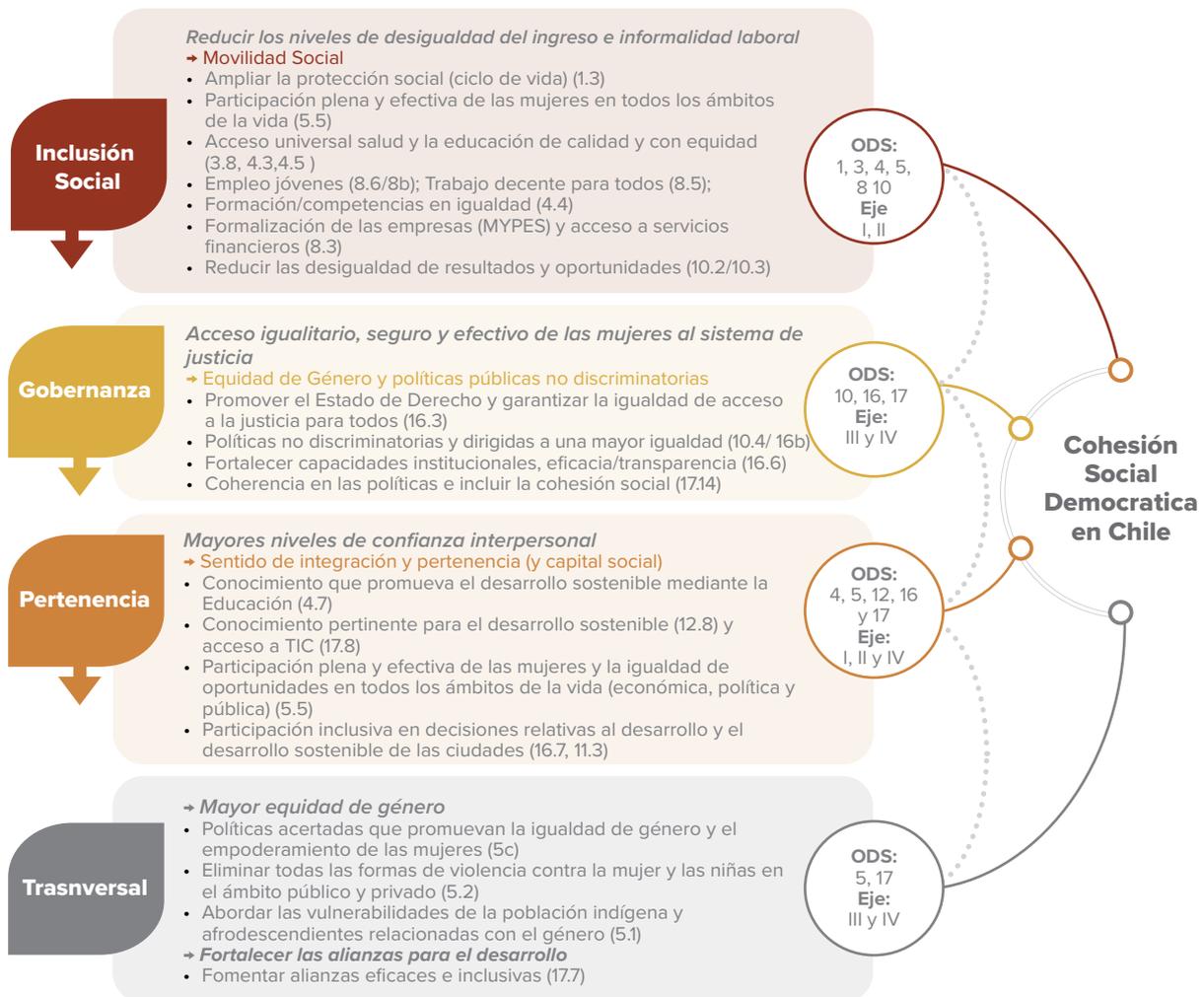
Si bien aquí se presentan los principales aceleradores en los que Chile ha tenido un menor desempeño, es preciso recalcar que en los otros indicadores con mejor desempeño (en las tres dimensiones consideradas en la medición de cohesión social) será necesario mantener esos logros y evitar un retroceso de estos. Así, por

74 Variable tomada de la fuente del Latinobarómetro y que resulta de la siguiente pregunta para los países de América Latina: ¿Diría Ud., que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás? Y se emplea la proposición: “Se puede confiar en la mayoría de las personas”.

75 Se refiere a los estudios: i) PNUD (2000): Desarrollo humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago; ii) Sandoval, Mario (2011). La confianza de los jóvenes chilenos y su relación con la cohesión social. Última década, 19(34), 139-165. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362011000100008>; y, iii) Encuesta Mundial de Valores (mori, 2002, Fundación Chile Unido, 2002)

76 Además de los bajos niveles de confianza interpersonal y de las instituciones, el Informe Latinobarómetro 2018, más de la mitad de los chilenos (64%) declaran estar satisfechos con sus vidas (están “muy satisfecho” más “bastante satisfecho”), cifra por debajo del promedio de Latinoamérica (73%).

**Figura 14.** Aceleradores y “drivers” de la cohesión social en Chile.



Nota: Los Ejes son los establecidos en el Plan Programa de Gobierno 2018-2022 “Construyamos Tiempos Mejores para Chile”.

ejemplo, en la dimensión de inclusión social en las áreas de la pobreza, la educación y la salud, es necesario continuar con los esfuerzos para cerrar las brechas que aún persisten (étnicas, de género, intergeneracionales y territoriales) en estas áreas.

Otro acelerador fundamental para el logro de los ODS, y la mejora relativa de la cohesión social es la equidad de género, que se retoma como un tema transversal. Es necesario seguir desarrollando y aplicando aquellas políticas acertadas que promuevan la igualdad de género en los distintos ámbitos del desarrollo humano y el empoderamiento de las mujeres. Abordar también las vulnerabilidades (relacionadas al género) de las poblaciones indígenas y otros grupos en desventaja a través de políticas específicas y no discriminatorias.

En el caso específico de Chile, estas desigualdades de género se extienden a la dimensión de gobernanza, siendo una de las áreas de menor desempeño el del acceso igualitario de las mujeres al sistema judicial. En el marco de la Agenda 2030, y bajo el principio de no dejar a nadie atrás, no se puede concebir su aplicación efectiva sin el acceso eficaz y real a la justicia, que constituye un derecho en sí mismo. La protección de los derechos de las mujeres a través de un sistema de justicia efectivo en Chile permitirá la inclusión de los grupos más vulnerables, y contribuirá a cerrar las brechas de desigualdades que persisten en los diferentes ámbitos de la vida, tanto en su faceta política, como social y económica.



## Caso de Honduras

### ► Contexto

Honduras ha tenido avances importantes en términos de desarrollo humano en las últimas dos décadas, alcanzando una clasificación de desarrollo humano medio con un valor del índice de desarrollo humano de 0.623 en 2018 (posición 134 entre 189 países). Sin embargo, aún prevalecen altos niveles de pobreza (6 de cada 10 hogares son pobres de ingreso) y desigualdad del ingreso (Gini de 0.52)<sup>77</sup> que afectan a segmentos importantes de la sociedad hondureña, a la vez que reflejan la existencia de grandes retos económicos, sociales e institucionales para hacer frente a estos problemas estructurales.

Honduras, al igual que sus países vecinos del Norte de Centroamérica –Guatemala y El Salvador– enfrenta niveles altos de violencia<sup>78</sup> que, aunados a la falta de oportunidades económicas y sociales, han contribuido a la expulsión de miles de

“ Honduras es el segundo país con menos logro relativo de cohesión social (13.3), sólo por encima de Nicaragua (11.0) y muy por debajo del promedio de América Latina (28.1). ”

ciudadanos que buscan otras opciones de vida – mejores empleos y más seguridad– principalmente en Estados Unidos. Pero en los últimos años se ha intensificado la migración irregular (así como el desplazamiento forzado), manifestándose en una movilización masiva de migrantes (se han generado al menos 6 caravanas) desde Honduras (así como de Guatemala y El Salvador en menor medida) iniciadas en el año 2018, y que han continuado en los años siguientes.

77 Las cifras de la pobreza (total 59.3 y extrema 36.7) y Coeficiente de Gini (0.52) fueron tomadas de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 2019, Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras (INE).

78 Según datos del Proyecto de Infosegura (PNUD/RBLAC) en 2018 (2019) la tasa de homicidios (por cada 100 mil habitantes) de El Salvador fue de 50.4 (35.8), de Guatemala fue de 23.8 (21.5) y de Honduras 41.4 (43.6). Obtenido el 25 de marzo de 2020



© Hector Emilio González

del reclutamiento forzoso de menores y de extorsión a pequeños negocios, que contribuyen al desplazamiento forzado (interno y externo).<sup>81</sup>

Este escenario se ha agravado por el incremento sustancial de niños, niñas y adolescentes no acompañados que han migrado de forma irregular, principalmente desde el año 2014. Durante el período de 2014-2019 se han producido 73,216 detenciones de niños, niñas y adolescentes no acompañados en la frontera sur entre Estados Unidos y México. Esto significa un promedio anual de más de 12 mil.<sup>82</sup> Este hecho y el endurecimiento de las políticas migratorias de los Estados Unidos (mayor control fronterizo, intensificación de retornos de migrantes irregulares, entre otros) así como los acuerdos de “tercer país seguro”,<sup>83</sup> han exacerbado la situación de miles de personas migrantes en situación irregular (y por desplazamiento forzado) y de su retorno,<sup>84</sup> que enfrentan múltiples vulnerabilidades, y en las que su situación impacta tanto en sus familias como en las comunidades a las que han retornado. Más aún, con la expansión de la COVID-19 y el cierre total o parcial (restricciones al tránsito no esencial) de las fronteras, particularmente en la región de Centroamérica y México, esta población se vuelve especialmente vulnerable ya que esta crisis ha provocado que migrantes, refugiados y desplazados, queden atrapados en las zonas fronterizas en condiciones de hacinamiento, sin o con limitado acceso a la salud y a otros derechos, además de enfrentar estigmas.

En el caso de Honduras la tasa de homicidios<sup>79</sup> en 2018 fue de 41.4 por cada 100 mil habitantes y la de femicidios<sup>80</sup> en 2017 fue de 5.1 por cada 100 mil mujeres. Estos altos niveles de violencia, particularmente la asociada a las pandillas, el crimen organizado y las extorsiones, en el que se destaca el rol de las pandillas como responsables

79 Según cifras del Observatorio Nacional de la Violencia de la UNAH para el año 2018. Obtenido el 25 de marzo de 2020: <https://iudpas.unah.edu.hn/observatorio-de-la-violencia/boletines-del-observatorio-2/boletines-nacionales>

80 La tasa de femicidios de Honduras (año 2017) es la segunda mayor de la región según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio\\_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf)

81 A partir del 2016 se establecieron Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras (ACNUR, 27 julio 2016), que consideran la aplicabilidad de protección a la persecución y violencia relacionada a las maras, al amparo de la Convención de Ginebra.

82 Los años de mayores detenciones de niño, niñas y adolescentes no acompañados han sido el 2014 con 18,244 y el 2019 con 20,398 según cifras (por año fiscal) del US Customs and Border Protection, U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions: Obtenidas el 25 de marzo 2020: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions-fy2019>

83 Se refiere a los Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA) también referidos como acuerdos de “tercer país seguro” firmados en 2019 con los gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador para la transferencia de solicitantes de asilo. Obtenido el 25 de marzo de 2020: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19\\_1007\\_fact-sheet-spanish-agreements-w-northern-region-central-am-countries.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_1007_fact-sheet-spanish-agreements-w-northern-region-central-am-countries.pdf)

84 Sólo en el año 2018 fueron retornados 75,279 migrantes en total vía aérea y terrestre de EE.UU. y México, y unos pocos casos de migrantes retornados desde Europa y Sudamérica. Datos obtenidos en marzo 2019, del Observatorio Consular y Migratorio de Honduras (CONMIGHO).

## ➤ Marco institucional de los ODS

Bajo el compromiso asumido con la Agenda 2030 Honduras ha llevado a cabo diversas acciones dirigidas a fortalecer el marco normativo e institucional para responder a estos nuevos retos de desarrollo. Estos esfuerzos están coordinados por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, y se han fortalecido con las alianzas estratégicas de diferentes actores y sectores de la sociedad. En este marco se conformó en 2019 la Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CN-ODS) –instancia participativa encargada de coordinar la implementación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los ODS.<sup>85</sup>

Uno de los principales resultados concretos ha sido la alineación de los ODS con los principales instrumentos del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo (SNPD) entre los cuales se encuentra la Visión de País al 2038, el Plan de Nación al 2022 y el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022. Así se cuenta con la Agenda Nacional 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (AN-ODS) que comprende los 17 ODS de la Agenda 2030 y prioriza 68 metas y 99 indicadores nacionales, y en el que la capacidad de medición del Sistema Nacional de Estadísticas (SEN)<sup>86</sup> jugará un papel importante en el seguimiento del nivel de cumplimiento de dichos objetivos.

## ➤ Grado relativo de cohesión social

Honduras es el segundo país con más bajo logro relativo de cohesión social (13.3), sólo por encima de Nicaragua (11.0) y muy por debajo del promedio de América Latina (28.1). Igual de bajo desempeño se observa en la dimensión de inclusión social (4.9) comparado al promedio de la región (32.5). En el caso de las dimensiones de Gobernanza y Pertenencia su desempeño está levemente mejor en comparación a otros países, pero siempre por debajo de los promedios de América Latina de 31.1 (45.6) y 44.5 (47.6), respectivamente.

En cuanto a los indicadores con mayores rezagos por cada dimensión de cohesión social, según las estimaciones de la medición, se encuentran los siguientes:

- ✓ **Inclusión Social:** el porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día (52.60%) –indicador con peso relativo medio– es el de mayor proporción, comparado con el resto de los países de la región.
- ✓ **Gobernanza:** leyes transparentes con aplicación previsible, que ocupa la tercera posición, con el menor desempeño de la región.
- ✓ **Pertenencia:** en cuanto a la desigualdad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de derechos como ciudadanos adultos –indicador con mayor peso relativo–, Honduras se encuentra entre los cuatro países de la región con más bajo desempeño.

Los resultados de la simulación conjunta para el caso de Honduras, en la que se han reemplazado de manera simultánea los valores de estos tres indicadores con mayor rezago por los valores promedios de la región, manteniendo todo lo demás constante; arrojan una mejora sustancial en el logro relativo de cohesión social. De esta manera se alcanza un valor de 19.5 (un cambio de 47% con respecto a la base de 13.3). Esta diferencia de 6.2 puntos se explica por las mejoras en las distintas dimensiones: i) Inclusión social, con un 42.8% (2.7 puntos) y una disminución significativa del porcentaje de la población bajo la línea de pobreza (\$5.50 al día) al tomar de referencia el promedio de América Latina de 23%; ii) Gobernanza con un 35.5% (2.2 puntos) y la mejora del desempeño en el indicador de Leyes transparentes de aplicación previsible; iii) Pertenencia con un 21.7% (1.4 puntos) por una mejora en la igualdad de la calidad educativa (Tabla 9 y Gráfica 37).

85 El Gobierno de la República de Honduras, a través del Decreto Ejecutivo PCM-064-2018, publicado el 28 de septiembre de 2018 oficializa los mecanismos para la gobernanza de la AN-ODS y las disposiciones para su implementación.

86 De acuerdo con el documento Agenda Nacional 2020 Objetivos de Desarrollo Sostenible (aprobado por el CN-ODS en dic-2019), Secretaría de Coordinación General de Gobierno, República de Honduras.

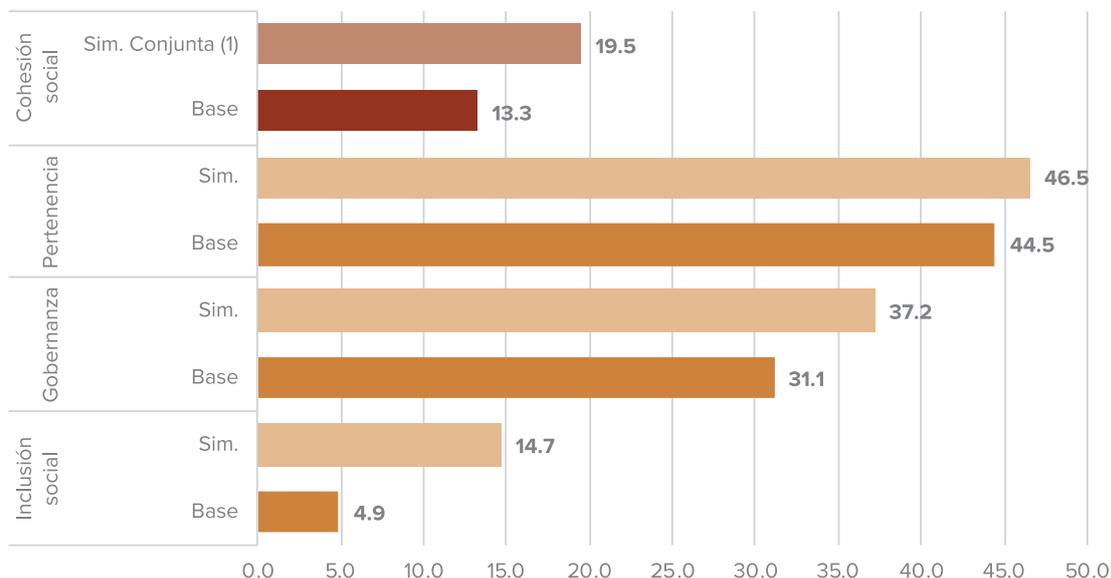
**Tabla 9.**

Grado relativo de cohesión social y sus dimensiones e indicadores, para Honduras y América Latina.

Dimensión /Indicador	Honduras	América Latina (promedio)
<b>Cohesión social</b>	<b>13.3</b>	<b>28.1</b>
<b>Inclusión Social</b>	<b>4.90</b>	<b>32.50</b>
Tasa de fecundidad adolescente	72.90	67.50
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día	52.60	23.00
Coefficiente de Gini	50.50	46.30
Porcentaje de población adulta con educación secundaria inferior completa	33.70	53.20
Tasa de informalidad laboral	79.90	59.30
<b>Gobernanza</b>	<b>31.10</b>	<b>45.60</b>
Leyes transparentes con aplicación previsible	-0.46	0.72
Administración pública rigurosa e imparcial	0.33	0.50
Actividades de corrupción entre legisladores	-1.18	-0.48
Acceso a justicia para las mujeres	-0.69	0.60
<b>Pertenencia</b>	<b>44.50</b>	<b>47.60</b>
Confianza interpersonal	14.00	14.50
Satisfacción con la democracia	26.90	25.10
Igualdad educativa	-1.24	-0.40
Distribución del poder político	0.48	0.77

**Gráfica 37.**

Simulación de ganancias en cohesión social y sus dimensiones en Honduras, circa 2015.



En suma, son tres las áreas de intervenciones potenciales en Honduras que podrían tener efectos multiplicadores entre las diferentes dimensiones de la cohesión social así, como dentro de cada una de éstas. Estas intervenciones son así identificadas como los principales aceleradores para lograr un mejor desempeño en el grado relativo de la cohesión social en Honduras.

### ➤ Dimensión de inclusión social. Población bajo la línea de pobreza (\$5.50 al día)

La pobreza en Honduras está extendida en todo el territorio nacional, en el que la mitad de su población es pobre (según la línea de pobreza de \$5.50 al día). Cinco de cada diez hondureños se encuentran en pobreza, situación que afecta de manera particular a las mujeres y niños, niñas y adolescentes, y otros grupos vulnerables. Lo anterior se da en un contexto de altos niveles de violencia y de desigualdad, así como de desequilibrios territoriales que prevalecen y se profundizan ante los desastres y choques externos, convirtiéndose en uno de los principales frenos para el avance en los ODS.

Cabe señalar que Honduras mantiene niveles del Gasto Social como porcentaje del PIB (8.0%) muy por debajo del promedio de América Latina (11.3%), y con gastos en protección social que no llegan a alcanzar el uno por ciento del PIB (0.4%), según datos de la CEPAL para el año 2018 (Portal de

“ La pobreza en Honduras está extendida en todo el territorio nacional, en el que la mitad de su población es pobre (según la línea de pobreza de \$5.50 al día). ”

Inversión Social en América Latina). Por otro lado, los ingresos dirigidos a las familias a través de las remesas familiares llegaron a representar cerca del 20% del PIB (según datos del Banco Central de Reserva de Honduras de 2018) convirtiéndose en una de las principales estrategias de protección (informal) para muchas familias y comunidades receptoras, así como para la economía nacional.

En este contexto, es importante evaluar la posibilidad real de conseguir una reducción tan grande en los niveles de pobreza (de 29 puntos porcentuales) y considerar por tanto qué sucedería si se dieran mejoras en la distribución del ingreso (indicador del coeficiente de Gini). Esta simulación en la reducción del coeficiente de Gini de Honduras de 50.5, el segundo más alto de América Latina, utilizando de referencia el valor promedio regional de 46.3 e incluyendo la mejora de los indicadores considerados en las otras dos dimensiones, el logro relativo de cohesión social tendría como resultado un cambio más realista de 30.7% (de 13.3 a 17.3).



© Hector Emilio González

## ➤ Dimensión de gobernanza. Leyes transparentes con aplicación previsible

Honduras ha mostrado un bajo desempeño en los indicadores de transparencia en leyes con aplicación previsible, así como en el de acceso igualitario, seguro y efectivo de las mujeres al sistema de justicia. Para la simulación se utiliza, como se describe más arriba, el primer indicador por tener un mayor peso relativo. Sin embargo, al considerar la equidad de género (en todos los ámbitos del desarrollo) como uno de los aceleradores esenciales para el logro de los ODS, se recomienda también enfocar esfuerzos hacia la mejora en el desempeño de este último indicador relacionado con el acceso igualitario a la justicia.

Particularmente en el caso de Honduras, que se posiciona como uno de los países de la región con las más altas tasas de muertes violentas de mujeres (con una tasa de 5.1 por cada 100 mil mujeres según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL), esta situación se magnifica al considerar que la mayoría de las muertes violentas lo constituyen los feminicidios (tipificado en el Código Penal en el año 2013), y que de estos casos documentados son muy pocos los que ingresan al sistema judicial, y mucho menos los que culminan con sentencias. Como ejemplo, en 2015 fueron documentados 312 casos y únicamente 22 de éstos ingresaron a los juzgados, de los que solo 10 finalizaron con resoluciones.

La violencia contra las mujeres (como es el caso elevado de la violencia sexual), que está asociada también a procesos como son el desplazamiento forzado (interno y fuera del territorio nacional), contribuye a que este grupo poblacional sea particularmente vulnerable. A pesar de los avances en el marco normativo e institucional, el bajo nivel de confianza (mucho y algo) de las mujeres hondureñas en el poder judicial (20%) y la policía (30%), refleja de alguna manera la poca eficacia de dichas políticas (según resultados del Latinobarómetro 2016). En este contexto, el fortalecimiento de la institucionalidad pública y de la transparencia y coherencia en las políticas públicas, son fundamentales para incidir en la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (Luciano et al, 2019).

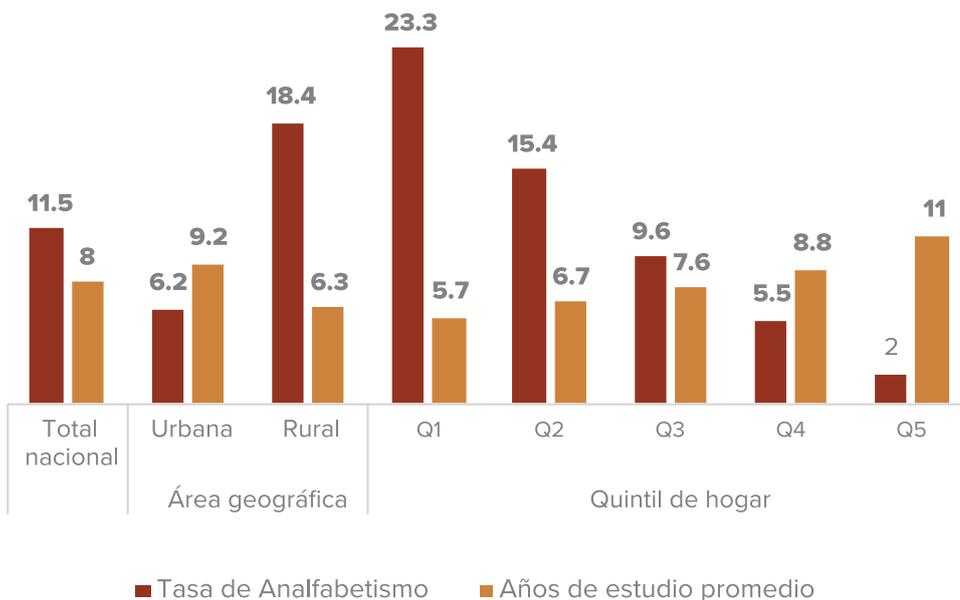
## ➤ Dimensión de pertenencia. Igualdad educativa

Honduras está entre los cuatro países de la región con menor desempeño en la igualdad educativa. El desigual acceso, o falta de garantías, para que todos accedan a una educación básica de alta calidad es una barrera importante para que la población pueda ejercer sus derechos básicos como ciudadanos adultos. El gráfico siguiente refleja brechas educativas significativas. Por ejemplo, cerca del 20% de la población rural es analfabeta comparada con el 6% de la urbana. A

su vez, entre el quintil de hogares más pobres (Q1) y el más rico (Q5) existe una diferencia de más de 5 años de escolaridad promedio. Entre otros desafíos, se pueden destacar los relacionados con la baja tasa de cobertura promedio a nivel nacional (en donde 54.2% de la población de 5-18 años está fuera del sistema educativo). Esto es así a pesar de una cobertura en primaria del 90%, y con el nivel de calidad educativa que se refleja en las tasas de repetición (en primaria con una tasa de 5% a nivel nacional y en el área rural asciende a 7.9), la sobre edad (especialmente en el tercer ciclo) y la baja calidad del aprendizaje (que se mide a través de las evaluaciones nacionales).

**Gráfica 38.**

Tasas de analfabetismo y escolaridad promedio a nivel nacional, y según área geográfica y quintil de ingresos, Honduras 2019



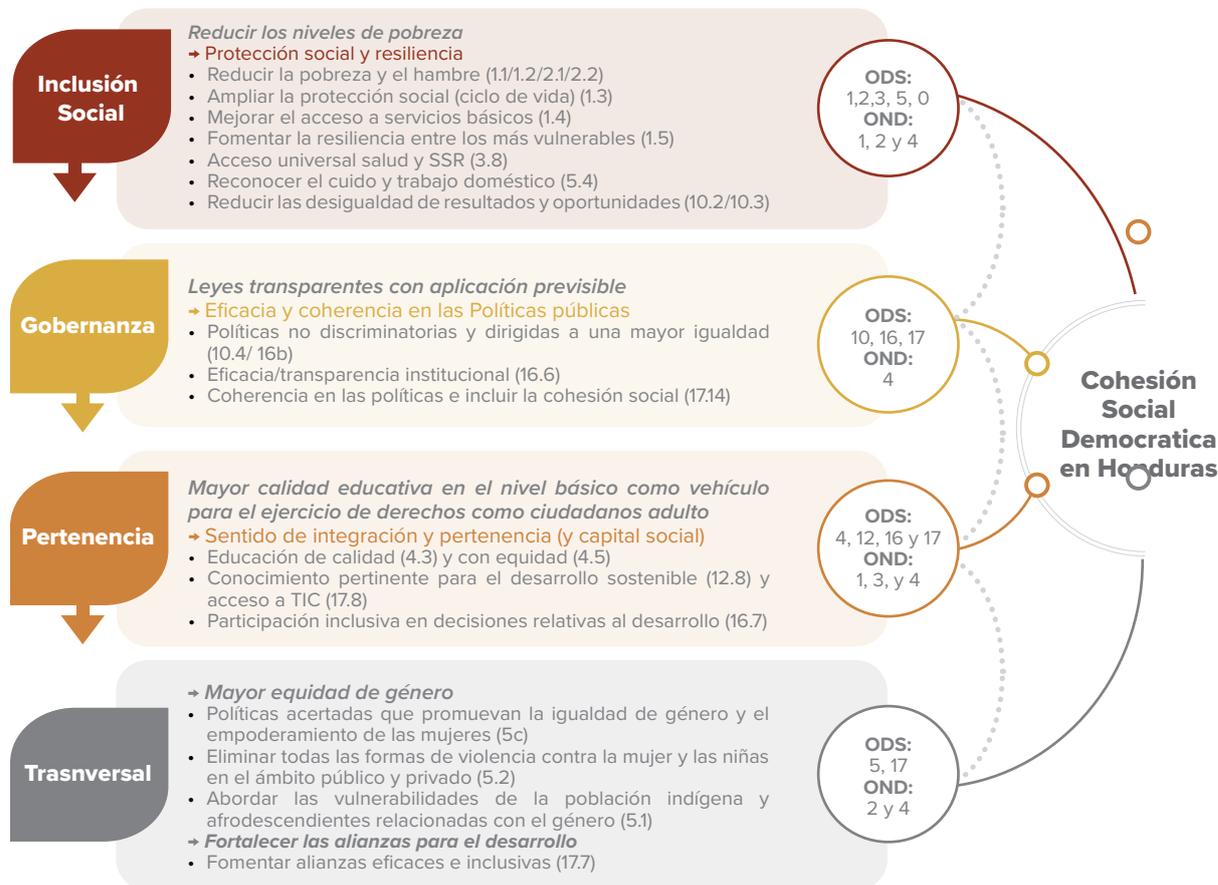
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). LXV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2019.

## ➤ Teoría de cambio, aceleradores ODS e intervenciones de políticas

Los resultados de la medición de cohesión social y sus respectivas dimensiones para el caso de Honduras, así como el análisis de otros indicadores complementarios en el caso de Gobernanza con el acceso igualitario a la justicia, permiten identificar las principales intervenciones (aceleradores ODS y sus “drivers” o conductores) para la mejora del grado relativo de cohesión social

democrática. En la siguiente figura se destacan los principales aceleradores ODS y “drivers” identificados para una mejora en el logro relativo de la cohesión social en Honduras, utilizando el marco de referencia (Tabla 1) y los resultados de la simulación (Tabla 9) presentados en esta sección. Esta mejora relativa sería la consecuencia de las intervenciones y medidas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del desarrollo humano (económica, social y ambiental) que generen sinergias dentro, y entre las distintas áreas (dimensiones) de la cohesión social.

**Figura 15.** Aceleradores y “drivers” de la cohesión social en Honduras.



Nota: En el caso de Honduras se hace referencia a los Objetivos Nacionales de desarrollo (OND) establecidos en la Visión de País 2010-2038: Objetivo 1. Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social; Objetivo 2. Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia; Objetivo 3. Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental; y Objetivo 4. Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo.

En el marco de la Agenda 2030, Honduras ha realizado esfuerzos para plantear los distintos problemas fundamentales desde una perspectiva de políticas integrales, como ha sido el caso con los temas de la desnutrición crónica infantil en la Región Lempa, el embarazo adolescente a nivel nacional, y la migración irregular y de retorno (en siete municipios de la Región Norte y Central) y así poder abordarlos de manera integral con mayor eficacia. En esta misma línea se plantea la importancia de abordar la cohesión social desde un enfoque multidimensional e integral. Así, una posible mejora en el grado relativo de la cohesión social tendría efectos multiplicadores en estas otras

áreas temáticas mencionadas más arriba. De esta manera, los esfuerzos de mejora en los indicadores de menor desempeño en las distintas dimensiones de la cohesión social son una oportunidad estratégica para dar un salto cualitativo en el logro de los ODS y para abordar los principales retos de la Agenda 2030 como es la desigualdad. Más aún en un contexto económico más difícil, con un menor ritmo de crecimiento económico y desaceleración de los sectores estratégicos, además de las pérdidas económicas y sociales originadas por los impactos relacionados a eventos extremos por el cambio climático y la COVID-19.



## Caso de México

### > Contexto

México al igual que Chile se clasifica como un país de Desarrollo Humano alto (valor IDH de 0.767) por arriba del promedio regional (IDH de 0.759). Es un país que ha logrado avances importantes en las diferentes dimensiones del desarrollo humano, aún así al ajustar el IDH por la desigualdad se observan pérdidas de hasta el 22.5% (con un valor de 0.595).

El Informe de Desarrollo Humano Municipal del PNUD (2019b) realiza un diagnóstico del nivel de desarrollo humano de cada municipio y el estado actual de sus capacidades institucionales en todo el ciclo de políticas públicas, en el marco de los retos de la Agenda 2030 y logro de los ODS. Este diagnóstico ha demostrado los contrastes en términos de desarrollo que prevalecen en el país, al comparar el IDH y sus índices del año 2015 con el 2010 (ver Figura 16). Por un lado, se tiene un conjunto de municipios (51) con niveles de desarrollo humano muy altos y que han progresado en este período, y por otro lado, hay otro grupo de municipios (24) con niveles de desarrollo humano bajo, muy rezagados y que han empeorado.

“ México al igual que Chile se clasifica como un país de Desarrollo Humano alto (valor IDH de 0.767) por arriba del promedio regional (IDH de 0.759). ”

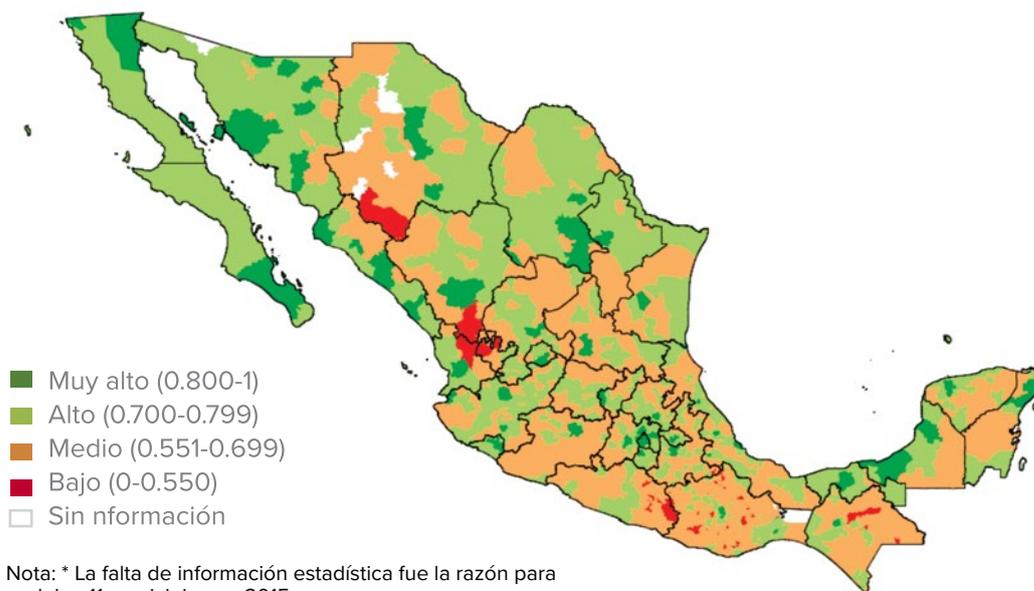
En esta línea, el informe destaca que la mitad de estos municipios de mayores niveles de desarrollo humano pertenecen a las entidades federativas de Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca y Nuevo León, demarcaciones principalmente urbanas, además de ser parte de alguna de las regiones metropolitanas más importantes del país. En cuanto a los 24 municipios de menor nivel de desarrollo humano y muy rezagados, se concentran en Chiapas (6), Jalisco (1) y Oaxaca (17), en donde predomina la baja densidad poblacional, ruralidad y el difícil acceso a muchas de sus localidades (PNUD, 2019b).



© Ricardo Esquivel

Estas desigualdades en términos de desarrollo humano son resultado de las desigualdades que persisten en las diferentes dimensiones relacionadas al ingreso, la educación y la salud. Entre estos se destacan las desiguales tasas de crecimiento promedio entre los municipios, y el doble reto en cuanto a la cobertura y calidad de la educación –con foco en el acceso de poblaciones vulnerables y excluida como mujeres, población indígena de zonas rurales– y a la salud pública, particularmente en los municipios rurales y pequeños (PNUD, 2019b). Asimismo, el Informe de Desarrollo Humano de México (PNUD, 2016b) destaca la desigualdad como un obstáculo para la movilidad de oportunidades y propone medidas dirigidas a fortalecer la movilidad igualadora<sup>87</sup> para lograr mayor desarrollo. Estas son la integración de las entidades federativas de mayor rezago, la redistribución y efectividad del gasto público a nivel geográfico (de acuerdo con el ciclo de vida) y el fortalecimiento del mercado de trabajo formal (el mercado laboral actual está caracterizado por la informalidad, y la desigualdad de género y generacional, e ingreso laboral).

**Figura 16.** Índice de Desarrollo Humano por municipio en México, 2015



Nota: \* La falta de información estadística fue la razón para excluir a 11 municipios en 2015.

Fuente: PNUD, 2019b.

87 El Informe del PNUD (2016b) establece como uno de los retos más apremiantes que enfrenta México lograr mayor desarrollo con menor desigualdad, y plantea a la movilidad de las personas el motor para enfrentarlo. Así desde la perspectiva de desarrollo humano este motor permite la ampliación de las opciones de vida (movilidad absoluta) y ayuda a reducir la desigualdad en las oportunidades (movilidad igualadora).

Este contexto extendido de las desigualdades en el territorio nacional se ve agravado con la prevalencia de los altos niveles de violencia e inseguridad y el aumento desproporcionado de la migración irregular y desplazamiento forzado desde los países del norte de Centroamérica, particularmente de Honduras y El Salvador, y al interior de México<sup>88</sup>. La violencia se destaca como una de las herramientas de la intolerancia y exclusión (obstáculos para la universalización del desarrollo humano de acuerdo con el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2016 del PNUD), además de constituir uno de los factores expulsivos de población, junto con la falta de oportunidades económicas y sociales en esta subregión de América Latina.

“ México se encuentra entre los países de la región que han mantenido niveles altos en las tasas de homicidios. ”

México se encuentra entre los países de la región que han mantenido niveles altos en las tasas de homicidios: 1.4 femicidios por cada 100 mil mujeres<sup>89</sup> y 14 homicidios por cada 100 mil habitantes.<sup>90</sup> Los homicidios están relacionados con el crimen organizado, las pandillas, el narcotráfico, y la presencia de recursos naturales. Si bien no se observa una tendencia general clara, estos delitos violentos suelen concentrarse en “puntos críticos” (territorios específicos).<sup>91</sup> Estos altos niveles y aumento de homicidios en México (y algunos países de Centroamérica) podrían atribuirse, a su vez, a la acentuación de las acciones y políticas públicas para combatir el narcotráfico organizado.<sup>92</sup> En el caso de México, como en otros países de la región, para lograr reducir los altos

niveles de violencia más allá de la ampliación de las oportunidades económicas y sociales sin “dejar a nadie atrás”, se requerirá de mayores esfuerzos para mejorar el logro relativo de la gobernanza y avanzar en la consolidación del Estado de Derecho (UNODC, 2019).

## ➤ Marco institucional de los ODS

México cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 elaborado por el Ejecutivo Federal a través de un proceso participativo y de consulta popular en el marco del Sistema Nacional de Planificación Democrática (de acuerdo con la Ley de Planeación), que considera el monitoreo y evaluación y se vincula con la planificación sectorial y planificación territorial. Este documento orienta la programación y elaboración del presupuesto de toda la Administración Pública Federal, por tanto, todos los programas sectoriales, institucionales y regionales tendrán que elaborarse de acuerdo con el mismo (considerando que cada Estado Federal delinea sus planes).

Este plan, aprobado por el Poder Legislativo, plantea tres ejes centrales –Política y Gobierno, Política Social y Economía– con objetivos y programas vinculados a los mismos, subraya que el desarrollo sostenible es un factor indispensable para el bienestar de todos al considerar una visión de largo plazo y sus distintas dimensiones (social, económica y ambiental) y al establecer como uno de sus principios rectores no dejar a nadie atrás.

Para dar respuesta a los retos y cumplimiento de la Agenda 2030 México ha llevado a cabo reformas (a la Ley de Planeación en 2018) para que su planeación nacional responda a este nuevo paradigma del desarrollo sostenible, y ha creado

88 La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos estima que al menos 338,405 personas han sido internamente desplazadas por la violencia en México de 2006 a la fecha, según información obtenida de la página Web: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/>

89 Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio\\_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf)

90 Según datos de INEGI al segundo semestre de 2019, una tasa similar a la del año 2018 de 14 por cada 100 mil habitantes. Obtenidos en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/DefunHomicidio.pdf>

91 Un estudio sobre la territorialización de los homicidios en México del 2016, encuentra una correlación muy significativa de clusters de homicidios con cuatro factores: producción rutas de tráfico, consumo y existencia de recursos naturales y que genera despoblamiento. Además, que los homicidios tienen un patrón espacial definido en el territorio nacional y que las concentraciones en “puntos críticos” se destaca la zona norte del país. Ver estudio en <https://www.inegi.org.mx/rde/2017/05/01/mexico-territorializacion-de-los-homicidios-las-razones-de-la-violencia-en-el-norte-del-pais/>

92 Según el Estudio Global de Homicidios 2019, las altas tasas de homicidios se extendieron a través de los estados centrales al oeste de la capital durante el período de estudio (1990-2017), mientras que disminuyeron desde niveles muy altos en algunos de los estados del norte del país. Además, señala que en la Ciudad de México son cuatro municipios los que representan más de una cuarta parte de todos los delitos.



una institucionalidad en relación con ello. Es así como se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 (Decreto DOF: 26/04/2017) al más alto nivel de gobierno como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los diferentes actores estratégicos –gobiernos locales, sector privado, sociedad civil y la academia. Asimismo, se ha elaborado la Estrategia Nacional de la Agenda 2030, que se basa en los principios y contenidos

del Plan Nacional de Desarrollo 2019-24 como resultado de un proceso de consultas participativas con el involucramiento de la Administración Pública Federal (APF), las autoridades locales, la ciudadanía, el sector privado, y la academia.

## ➤ Grado relativo de la cohesión social en México

El grado relativo de la cohesión social en México se ubica por debajo del promedio de América Latina, en cuanto al logro relativo de Gobernanza y de Pertenencia también tienen un desempeño menor al promedio regional, no así el desempeño de inclusión social, que está por encima. Al identificar el indicador con mayores rezagos por dimensión se tienen los siguientes:

- ✓ **Inclusión Social:** la incidencia de la pobreza de ingreso y el coeficiente de Gini. Ambos indicadores están por debajo del promedio regional –con brechas moderadas;
- ✓ **Gobernanza:** administración pública rigurosa e imparcial. Está entre los cuatro países con mayor rezago de la región; y
- ✓ **Pertenencia:** satisfacción con la Democracia. México es uno de los países en donde la población reporta estar menos satisfecha con la democracia.

Los resultados de la simulación conjunta, que implica reemplazar simultáneamente los valores de estos cuatro indicadores (2 en la dimensión de Inclusión Social) con mayor rezago con los valores promedios de la región y manteniendo todo lo demás constante, arroja un logro relativo de cohesión social de 27.1 (un cambio de 19.3% con respecto a la base de 22.8). Este cambio, equivalente a 4.4 puntos, se explica en mayor medida por la mejora en la dimensión de gobernanza, como se muestra a continuación: i) Inclusión social con un 11.1% (0.5 puntos) y una disminución conjunta en la incidencia de pobreza y el coeficiente de Gini; ii) Gobernanza con un 36.3% (1.6 puntos) y un mejor desempeño del indicador de administración pública rigurosa e imparcial; iii) Pertenencia y un 52.6% (2.3 puntos) por una mayor satisfacción con la democracia (Tabla 10 y Gráfica 39).

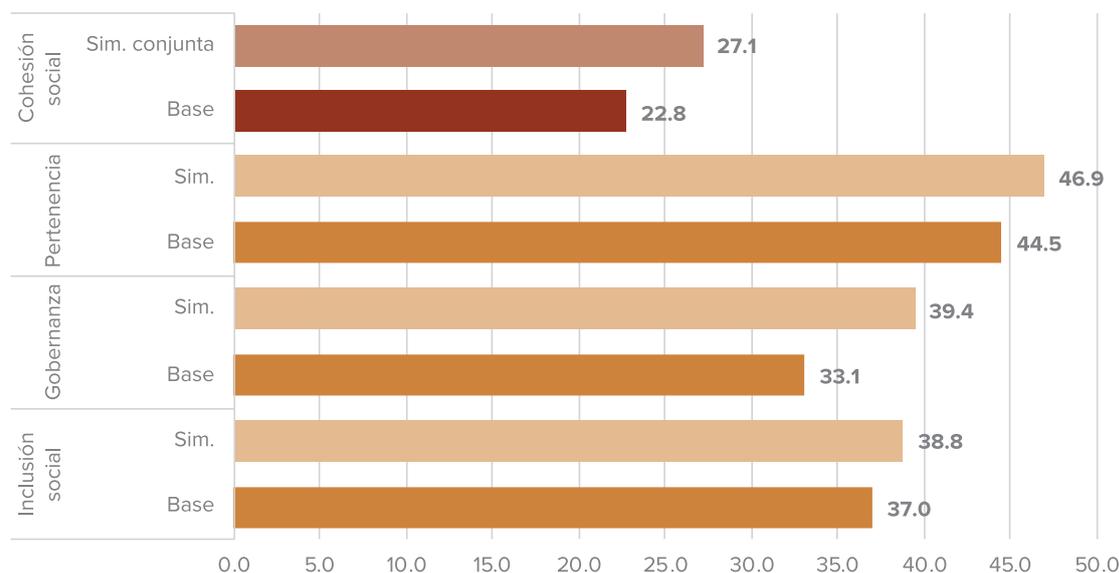
**Tabla 10.**

Grado relativo de cohesión social y sus dimensiones, e indicadores para México y América Latina

Dimensión /Indicador	México	América Latina (promedio)
<b>Cohesión social</b>	<b>22.8</b>	<b>28.1</b>
<b>Inclusión Social</b>	<b>37.00</b>	<b>32.50</b>
Tasa de fecundidad adolescente	60.40	67.50
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día	25.70	23.00
Coefficiente de Gini	48.30	46.30
Porcentaje de población adulta con educación secundaria inferior completa	61.20	53.20
Tasa de informalidad laboral	53.40	59.30
<b>Gobernanza</b>	<b>33.10</b>	<b>45.60</b>
Leyes transparentes con aplicación previsible	0.38	0.72
Administración pública rigurosa e imparcial	-0.25	0.50
Actividades de corrupción entre legisladores	-1.04	-0.48
Acceso a justicia para las mujeres	-0.15	0.60
<b>Pertenencia</b>	<b>44.50</b>	<b>47.60</b>
Confianza interpersonal	17.90	14.50
Satisfacción con la democracia	15.70	25.10
Igualdad educativa	-0.64	-0.40
Distribución del poder político	0.50	0.77

**Gráfica 39.**

Simulación de ganancias en cohesión social y sus dimensiones en México, circa 2015



En México se han identificado cuatro áreas de intervenciones potenciales que podrían tener efectos multiplicadores entre las diferentes dimensiones de la cohesión social, así como dentro de cada una de éstas. Estas intervenciones, por tanto, se presentan como los principales aceleradores para la mejora del grado relativo de la cohesión social en México.

## ➤ Dimensión de inclusión social. Población bajo la línea de pobreza (\$5.50 al día) y Coeficiente de Gini

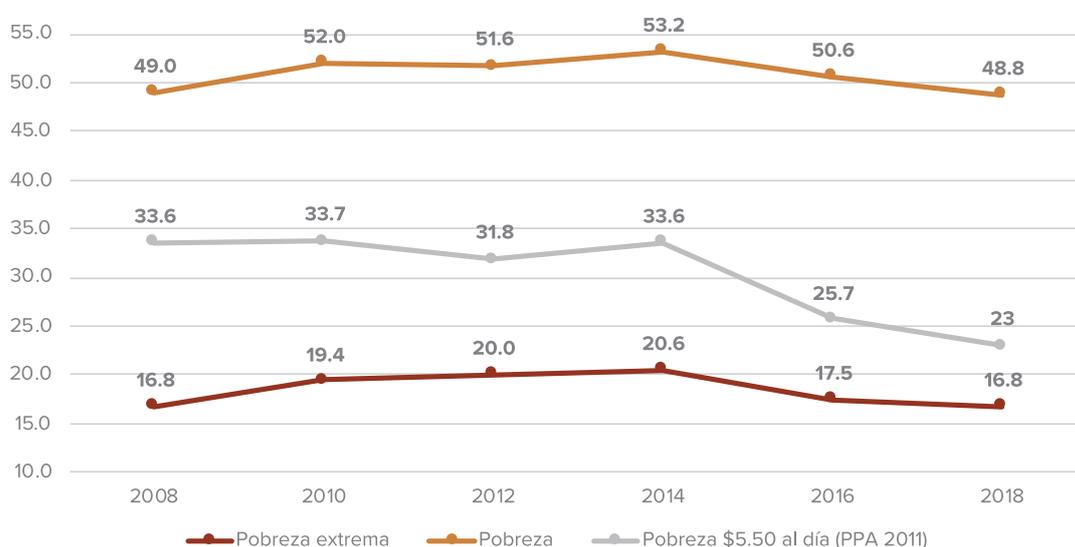
En la dimensión de inclusión social, México muestra un mejor desempeño que el promedio regional en tres de sus cinco indicadores –la tasa de fecundidad adolescente, población con educación secundaria inferior completa, y la tasa de informalidad laboral–. Sin embargo, en cuanto a la incidencia de la pobreza (\$5.50 al día) y el coeficiente de Gini,

su desempeño se ubica ligeramente por debajo. Al considerar la simulación conjunta de estos dos últimos indicadores –al reemplazarlas en los promedios regionales respectivos y dejando todo los demás constante– el logro relativo de inclusión social mejora en un 4.8% y el de la cohesión social en un 2.2%.

La persistencia de la pobreza, según diferentes medidas, se puede apreciar en la Gráfica 40. Con la medida utilizada en la medición de cohesión social, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza internacional (\$5.50 por persona al día ajustado por PPA 2011) ha tenido una leve disminución en la última década (entre 2008 y 2018) pasando de un 33.6% a un 23%.

Estas desigualdades se ven ampliadas a nivel territorial y entre grupos poblacionales. De acuerdo con la medida de la pobreza multidimensional en el año 2015 un total de 190 municipios (cerca del 8% del total) contaban con un porcentaje mayor al 95% de personas en situación de pobreza. En la siguiente figura, para el mismo año se observa

**Gráfica 40.** Tendencia de la pobreza en México para el período de 2008-2018



Nota: (1) Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos: personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente. (2) Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos: personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente. (3) Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza internacional de \$5.50 por persona al día ajustado por paridad de poder de compra a precios internacionales de 2011.

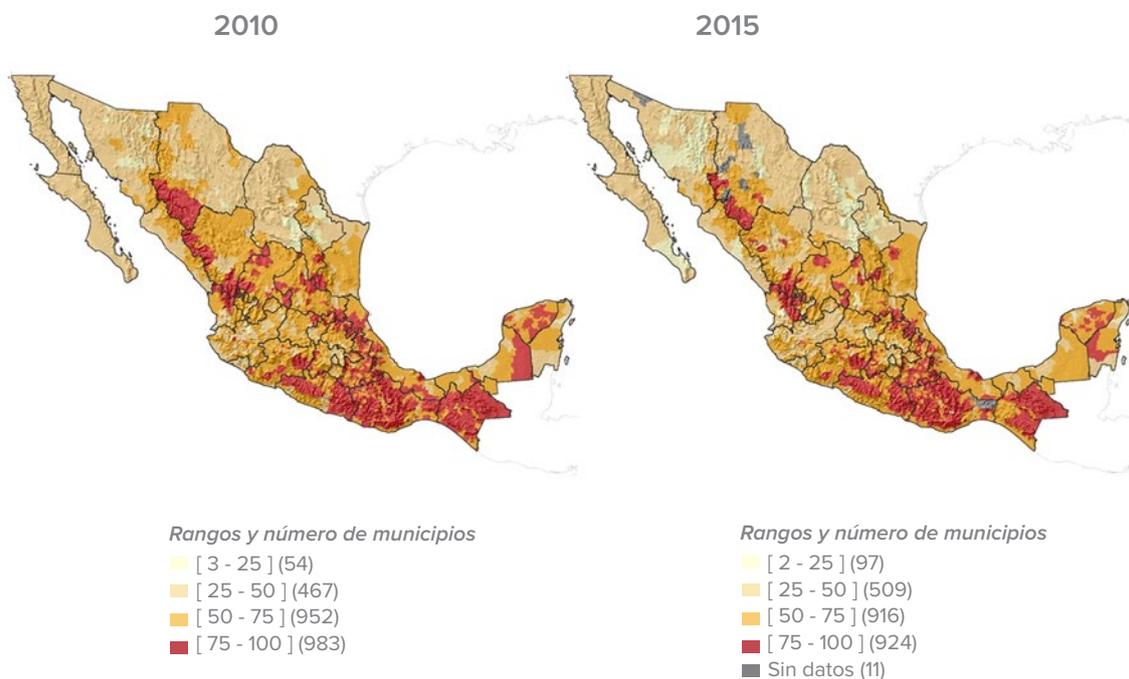
Fuente: (1 y 2) Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018. Obtenido el 6 de abril de 2020: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Evolucion\\_carencias\\_sociales\\_1990\\_2015/Pobreza\\_por\\_ingresos\\_1992\\_2018.PNG](https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Evolucion_carencias_sociales_1990_2015/Pobreza_por_ingresos_1992_2018.PNG) (3) Banco Mundial. Indicadores del desarrollo Mundial. Obtenido el 6 de abril de 2020: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.UMIC?locations=MX&view=chart>

esta distribución territorial de la pobreza en la que se identifican las aglomeraciones de municipios en situación de mayor pobreza en la región Sur-Sureste, en Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Asimismo, este indicador, que refleja las carencias en diferentes ámbitos de la pobreza (salud, educación, vivienda, seguridad social), no ha tenido una mejora sostenida en los distintos municipios del país, como se puede observar para los años 2010 y 2015 en la Figura 17.

“En cuanto a las poblaciones más vulnerables, como la población infantil y adolescente (0-17 años) y la población indígena, son particularmente afectadas por la pobreza.”

En cuanto a las poblaciones más vulnerables, como la población infantil y adolescente (0-17 años) y la población indígena, son particularmente afectadas por la pobreza. En el año 2016 la pobreza multidimensional en México alcanzó una cifra de 43.6% y la población infantil y adolescente fue del 52.1%. Esto significa que de un total de 53.4 millones de personas en situación de pobreza, 20.7 millones eran niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, la pobreza infantil y adolescente se profundiza si las niñas, niños y adolescentes residen en las localidades rurales, pertenecen a hogares indígenas, en los que hay miembros con discapacidad o aquellos cuyo jefe o jefa del hogar tiene baja escolaridad. Esta heterogeneidad en las desigualdades relacionadas al ejercicio efectivo de los derechos sociales de las personas y al bienestar económico, es fundamental tomarla en cuenta desde un enfoque de ciclo de vida e interseccional para la formulación de políticas más inclusivas y eficaces.

**Figura 17.** Población en situación de pobreza multidimensional por municipio en México.



Nota: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Fuente: CONEVAL (2019). Estimaciones con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015. Obtenido el 6 de abril de 2020: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

## › Dimensión de Gobernanza. Administración pública y rigurosa

En cuanto a la dimensión de gobernanza, México tiene un bajo desempeño en todos sus indicadores, ubicándose sus valores por debajo del promedio regional. En cuanto al indicador correspondiente a la administración pública y rigurosa, hay que señalar que éste es el indicador que enfrenta el mayor rezago frente a los otros países de la región de América Latina. Las ganancias que se obtendrían al reemplazar su desempeño en este indicador por el del promedio regional, dado su elevado peso relativo, son significativas. Así se obtendría un cambio en el logro relativo en gobernanza del 19.2%, y en cohesión social de un 10.2% manteniendo todo lo demás constante.

Tal como se ha mencionado anteriormente, el indicador de la administración pública rigurosa e imparcial captura la eficacia y el desempeño de la administración pública en el marco legal. Por

tanto, el buen desempeño en esta área es central para asegurar una mayor eficacia en las políticas públicas en cuanto a la respuesta de las demandas sociales (derechos sociales y económicos) de la población “sin dejar a nadie atrás,” y a un mayor logro relativo de la gobernanza y, en consecuencia, de la cohesión social. Esta área, específicamente relacionada con la administración pública, su fortalecimiento y apego a derecho para restaurar la confianza de la ciudadanía, es una de las apuestas del eje de Política y Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

En el caso de México, al complementar estos resultados con los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial (Tabla 4), se observa que en los indicadores de Estado de Derecho un estimado del 27% de los países de la región califican peor, y en el referente al Control de la Corrupción, el porcentaje de los que califican peor alcanza un 19%. En cuanto los indicadores de efectividad de Gobierno (47.60) y Rendición de Cuentas (45.81) el país tiene un mejor desempeño (ver Capítulo II).

© Roberto Carlos Román





## ➤ Dimensión de pertenencia. Satisfacción con la democracia

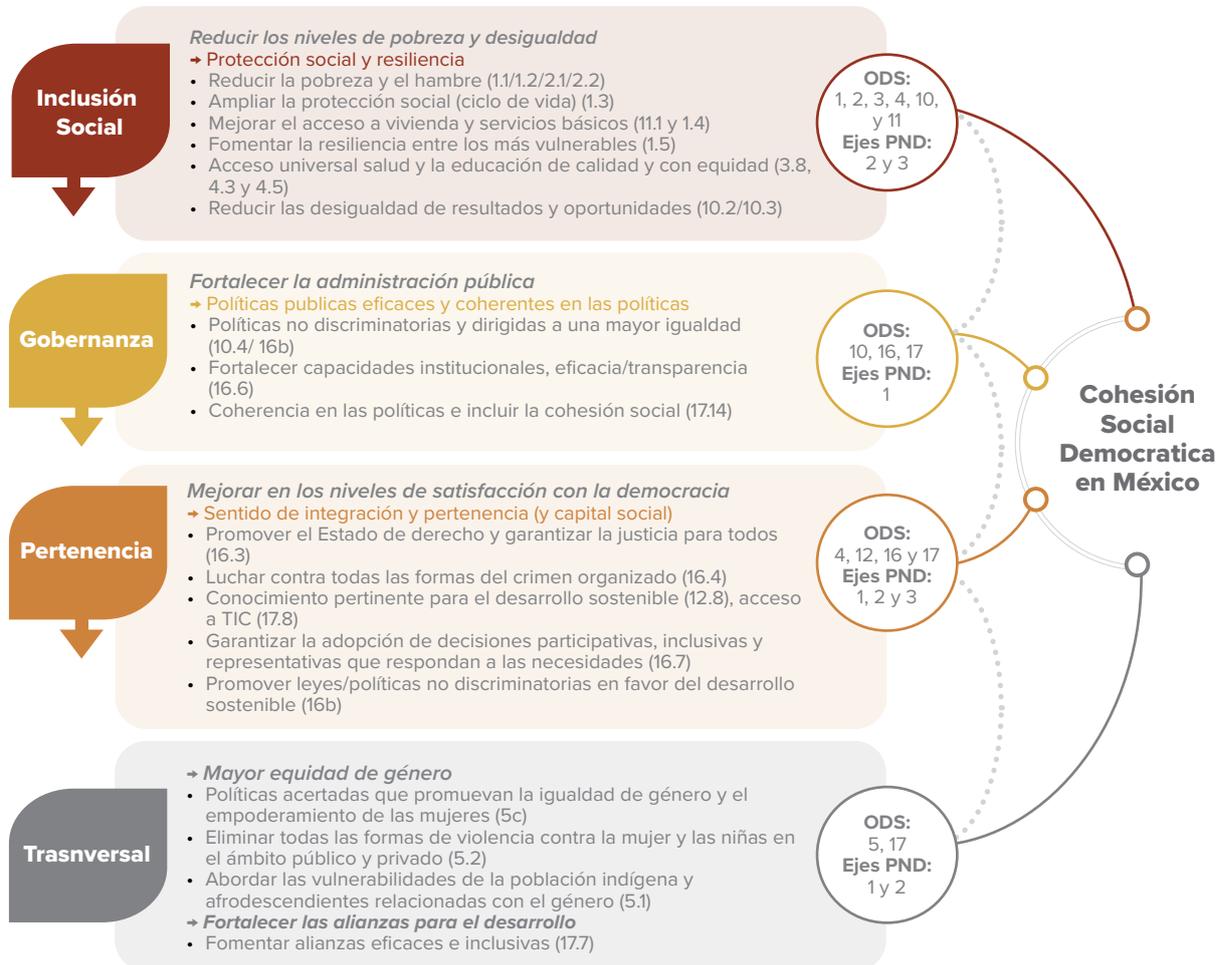
En cuanto a la dimensión de pertenencia, México tiene un desempeño más bajo que el promedio regional en todos sus indicadores, excepto en el de confianza interpersonal, que se ubica por encima de este promedio. En cuanto al indicador de satisfacción con la democracia, México es el cuarto país con los niveles más bajos. Al emplear para este indicador el promedio regional, dejando todo lo demás constante, las ganancias en esta dimensión tendrían un cambio del 5.5% y de un 7% en la medida agregada de la cohesión social.

Otros indicadores del Informe de Latinobarómetro (2018) que podrían complementar estos resultados de insatisfacción con la democracia, son la percepción de progreso y la soberanía democrática. En cuanto a la percepción de progreso en México (14), esta es menor que el promedio de la región (20), al igual que la mayoría de los países de América Latina. Asimismo, en cuanto a la soberanía democrática, en el caso de México el 88% de los ciudadanos (con uno de los porcentajes más altos de la región junto a Brasil) opinan que se gobierna para unos pocos, reflejando una mala percepción del uso del poder político.

## ➤ Teoría de cambio, aceleradores ODS e intervenciones de políticas

En el caso de México los resultados de la medición agregada de cohesión social y sus respectivas dimensiones, así como los logros relativos de los mismos al reemplazar los valores de los indicadores de menor desempeño por los de los promedios regionales, permite identificar las áreas para intervenciones de políticas públicas más eficaces. En la Figura 18 se muestran estas intervenciones (aceleradores ODS y sus “drivers”) para la mejora del grado relativo de cohesión social democrática en México, utilizando el marco de referencia (Tabla 1) y los resultados de la simulación (Tabla 10) presentados en esta sección. Esta mejora relativa sería la consecuencia de las intervenciones y medidas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del

**Figura 18.** Aceleradores y “drivers” de la cohesión social México



Nota: El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 tiene tres ejes estratégicos o grandes áreas: Política y Gobierno, Política Social y Economía, asimismo hay otros instrumentos en que se establece líneas más concretas como es el Cuarto Plan de Acción 2019-2021 de México en la Alianza para el Gobierno Abierto señala 13 compromisos que contribuyen a la rendición de cuentas y combate a la corrupción.

desarrollo humano (económica, social y ambiental) que generen sinergias dentro, y entre las distintas áreas (dimensiones) de la cohesión social.

México ha realizado esfuerzos importantes en cuanto a la alineación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 con la Agenda 2030. En este sentido, la Estrategia Nacional de la Agenda 2030 recoge los retos fundamentales que se han abordado en esta sección con relación a las distintas

dimensiones de la cohesión social: inclusión social, gobernanza y pertenencia. En este sentido, el planteamiento de políticas integrales para el abordaje de la cohesión social en México tendría como resultado efectos multiplicadores entre sus distintas dimensiones. Enfocar los esfuerzos de esta mejora en las intervenciones potenciales una vez identificadas, es una oportunidad para acelerar el logro relativo de la cohesión social y del cumplimiento de los ODS.



## Caso de República Dominicana

### > Contexto

La República Dominicana es uno de los países de la región calificado con un nivel alto de desarrollo humano (desde 2014). Aún así el valor del Índice de Desarrollo Humano (de 0.745 en 2018) se mantiene por debajo del promedio de América Latina (0.759) y, al igual que los demás casos analizados, al ajustar el índice por la desigualdad, presenta pérdidas totales significativas en términos de desarrollo humano que ascienden, en este caso, a un 24% (ver Tabla 5).

Estas mejoras en términos de desarrollo humano podrían explicarse, en parte, a que el país ha tenido una de las tasas de crecimiento económico más aceleradas de la región, con un promedio del 5.2% anual durante el período de 1993-2019, y con proyecciones de crecimiento promedio del PIB real (previas a COVID-19) de un 5.2% en 2020 y 5% entre 2021-24, cuando en la región se espera un crecimiento más moderado (2.5% promedio en 2020 y 2.7 en 2021).<sup>93</sup>

En República Dominicana se ha logrado una reducción importante en los niveles de pobreza de ingreso y de la desigualdad, así como una expansión de la clase media. Sin embargo, estas ganancias no han logrado traducirse en mejoras sustanciales para importantes segmentos de la población, particularmente los más vulnerables.

En este contexto, para el cumplimiento de los ODS y los retos de la Agenda 2030, el país tendrá que apostar por un crecimiento económico más inclusivo. Esto significaría esfuerzos dirigidos a una mayor estabilidad macroeconómica (con disciplina fiscal), profundización de las reformas sociales y económicas impulsadas en los últimos años (mayor transparencia en la formulación de políticas y rendición de cuentas), y reducción del riesgo ante desastres y adaptación al cambio climático (construcción de resiliencia) (PNUD, 2017c).

93 Según datos y proyecciones del Datamapper del Fondo Monetario Internacional. Obtenidos el 29 de marzo de 2020. [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/DOM](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/DOM)

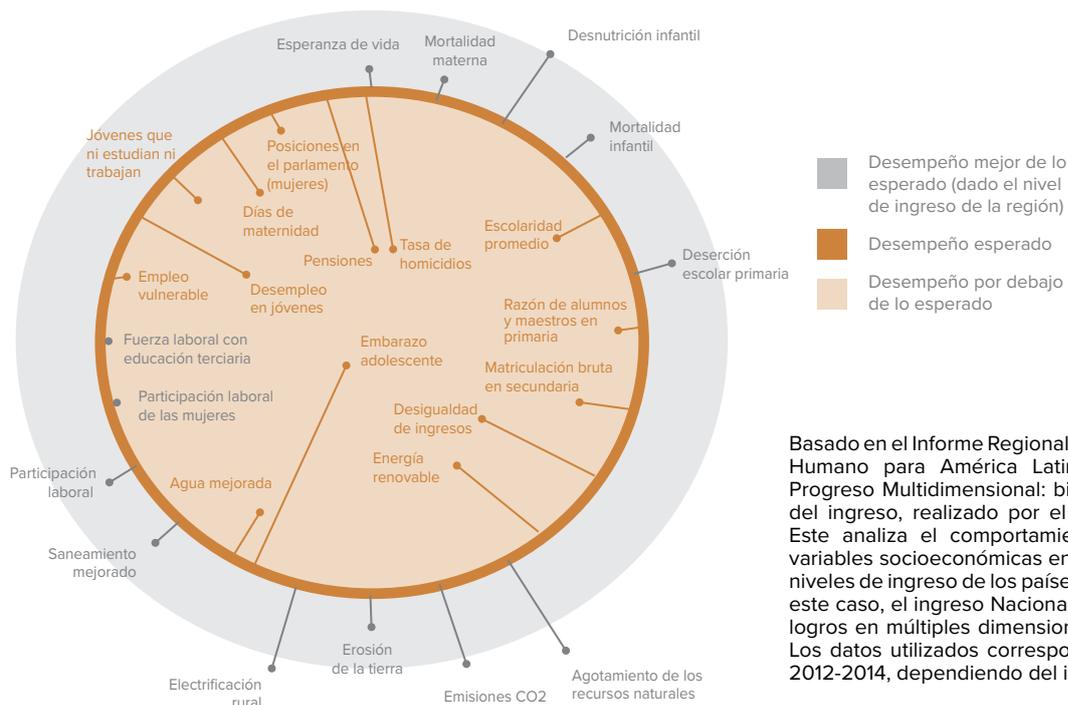


“ La República Dominicana es uno de los países de la región calificado con un nivel alto de desarrollo humano (desde 2014). Aún así el valor del Índice de Desarrollo Humano (de 0.745 en 2018) se mantiene por debajo del promedio de América Latina (0.759). ”

La figura siguiente muestra, que para el año del Informe Regional sobre Desarrollo Humano del PNUD (2016), el país no había logrado avanzar en todas las variables sociales y económicas según lo esperado (según el nivel de ingreso nacional). Así, se puede observar que al inicio de un nuevo período marcado por los nuevos desafíos y ODS de la Agenda 2030, prevalecen retos relacionados a la desigualdad de ingresos, educación cobertura/calidad, desigualdad de género y generacional, como el desempleo en jóvenes, y el embarazo adolescente, teniendo este último un peor desempeño, muy por debajo de lo esperado (PNUD 2016a).

**Figura 19.**

**Logros en múltiples dimensiones del bienestar en República Dominicana, 2016**



Las desigualdades en los avances sociales y económicos también se reflejan a nivel territorial. En el mapa siguiente (Figura 19) se pueden apreciar las desigualdades territoriales en términos de desarrollo humano, siendo las provincias de las regiones de Enriquillo, El Valle y Yuma las más afectadas (las dos primeras provincias en la región fronteriza con Haití). En total, 27 de las 32 provincias se clasifican (en 2016) con niveles de desarrollo humano bajo, o medio bajo; solamente cuatro con medio alto, y el Distrito Nacional con un nivel alto. Las diferencias entre estas provincias se reflejan en las distintas dimensiones del desarrollo humano; así, por ejemplo, entre la Provincia de Independencia (de la Región de Enriquillo) y el Distrito Nacional se observan brechas referentes a las tasas de cobertura de educación media (43.1

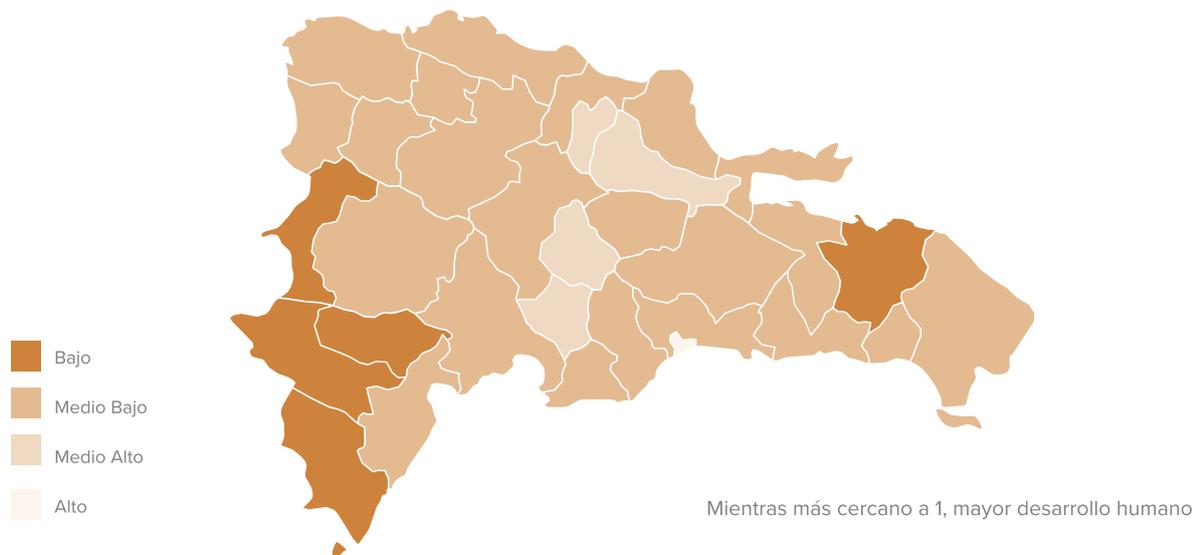
y 73.1), ingreso per cápita anual ajustado por PPP (713.90 y 3,993) y proporción de Afiliados a Seguro (53.3 y 99.0).<sup>94</sup>

## ➤ Marco institucional de los ODS

La República Dominicana cuenta con una Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030)<sup>95</sup> que contempla medidas a largo plazo, y en la que se ha basado los últimos dos planes de gobierno. El Plan de Gobierno 2016-2020 tiene como objetivo estratégico fomentar un crecimiento más inclusivo y profundizar las reformas (económicas, sociales e institucionales) iniciadas en el período anterior (2012-2016) y establecidas en la END (2030)<sup>96</sup>. Así, por ejemplo, en cuanto al eje estratégico

**Figura 20.**

Nivel de desarrollo humano en República Dominicana por provincia, año 2016



Fuente: Mapa Interactivo de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de República Dominicana. Obtenido el 29 de marzo de 2020 [https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

94 Datos obtenidos del Mapa Interactivo de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de República Dominicana. Obtenido el 29 de marzo de 2020 [https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

95 Se refiere a la Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (END), Ley 1-12 impulsada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y el Consejo Nacional de Reforma del Estado. <https://mem.gob.do/wp-content/uploads/2019/01/Ley-No.-1-12-sobre-Estrategia-Nacional-de-Desarrollo-2030.pdf>

96 La END 2030 contempla reformas en cada uno de los cuatro ejes estratégicos: I. Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local; II. Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial; III. Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global; IV. Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático.”

2 –Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades– contempla reformas relacionadas con la universalización de la seguridad social, así como con el sector salud (contempladas en la Ley General de Salud), las instituciones de asistencia social para una mejor coordinación y eficacia de las políticas de protección social, y el sistema de vigilancia sanitaria para la calidad del agua de consumo.

“ La República Dominicana ha realizado esfuerzos dirigidos a fortalecer el marco normativo e institucional para la implementación de la Agenda 2030. ”

La República Dominicana ha realizado esfuerzos dirigidos a fortalecer el marco normativo e institucional para la implementación de la Agenda 2030, y la alineación de los ODS con la END 2030 y sus diferentes instrumentos del Sistema Nacional de Planificación.<sup>97</sup> En este marco se ha creado la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, coordinada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y conformada por representantes de Gobierno, Sector Empresarial y de la Sociedad Civil.<sup>98</sup>

En el análisis de nivel de alineación, del informe de Evaluación Rápida Integrada (RIA, sus siglas en inglés) RIA República Dominicana 2016<sup>99</sup> se identificaron las principales brechas en diferentes áreas. A saber, la dimensión ambiental (falta de integración de una visión de crecimiento y consumo sostenible), la desigualdad (falta de una visión de crecimiento incluyente), género (su falta de integración en la política pública y su implementación efectiva), y coherencia en las políticas (falta fortalecer la integralidad vertical y horizontal para romper con los silos institucionales).

A nivel más específico por ODS es preciso resaltar el ODS 3 de Salud y bienestar con un nivel de alineamiento mucho más bajo (67%) que el resto de ODS (mayores a 89%) (a excepción de los ODS relacionados con el medio ambiente ODS 12, 14,15).

En el segundo informe de rendición de cuentas sobre la implementación de la Agenda 2030 en República Dominicana, de 2019, se destacan los seis ODS priorizados por el Foro político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, entre los que se encuentran los siguientes: ODS 4, de Educación de calidad; ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 10, Reducción de las desigualdades; ODS 13, Acción por el clima; ODS 16, Paz, Justicia e Instituciones sólidas; y ODS 17, Alianzas para lograr los Objetivos. De acuerdo con el mismo informe RIA (2016) únicamente los ODS 4 y 13 se encuentran alineados con la END 2030. En cuanto a los ODS 16 y 10, se encuentran alineados en un 89 y 80%, respectivamente (MEPyD, 2019).

### ➤ Grado relativo de cohesión social

La República Dominicana se encuentra, con un valor de 14.2, en el cuarto bloque de países –junto a los países centroamericanos– con los logros relativos de cohesión social más bajos (con valores menores a 15) siendo el tercer país de la región con un menor desempeño. Sin embargo, en la dimensión de inclusión social tiene un desempeño por arriba del promedio de la región (32.5) con un valor de 33.0. No así en las otras dimensiones de Gobernanza, con el valor más bajo de la región (17.3) y el de Pertenencia, como el cuarto país con menor desempeño (42.0).

En cuanto a los indicadores con mayores rezagos, por cada dimensión de cohesión social, según las estimaciones de la medición, se encuentran las siguientes:

97 En línea con la END 2030 el Programa de Gobierno 2016-2020 de la República Dominicana –en el Eje I: Condiciones de vida digna para todos y todas: las áreas de la protección social del derecho a la salud, y de inclusión social y protección a grupos vulnerables– considera las medidas y programas de atención y prevención al embarazo en adolescentes fortaleciendo la salud sexual y reproductiva.

98 La Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible fue creado mediante el Decreto Presidencial No. 23-16, y ampliado y extendido su periodo vigencia mediante Decreto Presidencial No. 26-17.

99 La Evaluación Rápida Integrada (RIA, sus siglas en inglés) es un instrumento del PNUD que ha permite el alineamiento de los distintos instrumentos de los sistemas nacionales de planificación con los ODS, a través de un mapeo de los ODS (metas y objetivos) contra las prioridades nacionales plasmados en dichos documentos. República Dominicana ha elaborado un RIA 2016 y actualmente cuenta con un nuevo informe RIA 2020, los documentos nacionales relacionados se pueden obtener del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): <http://ods.gob.do>

- ✓ **Inclusión Social:** la tasa de fecundidad adolescente (94.3 nacimientos por cada 1000 mujeres en edades entre 15-19 años) es la tasa de mayor valor en la región.
- ✓ **Gobernanza:** actividades de corrupción entre legisladores, indicador que ocupa la segunda posición con el menor desempeño de la región.
- ✓ **Pertenencia:** la distribución del poder político según preferencia sexual, variable que captura si las personas LGBTI tienen igual poder político que las heterosexuales; en el caso de República Dominicana se encuentra entre los tres países de la región con menor desempeño en este indicador.

En el caso de la República Dominicana se utiliza de referencia los valores promedios de la región en la simulación conjunta. Es decir, que se han reemplazado de manera simultánea estos valores por los tres indicadores con mayor rezago, descritos arriba. Los resultados arrojan una mejora importante en el grado relativo de cohesión social con un cambio de 4.5 puntos (32%) pasando de 14.2 a 18.8, cuya diferencia está explicada por las mejoras de cada una de las dimensiones (en un 33% por cada una) (Tabla 11 y Gráfica 41).

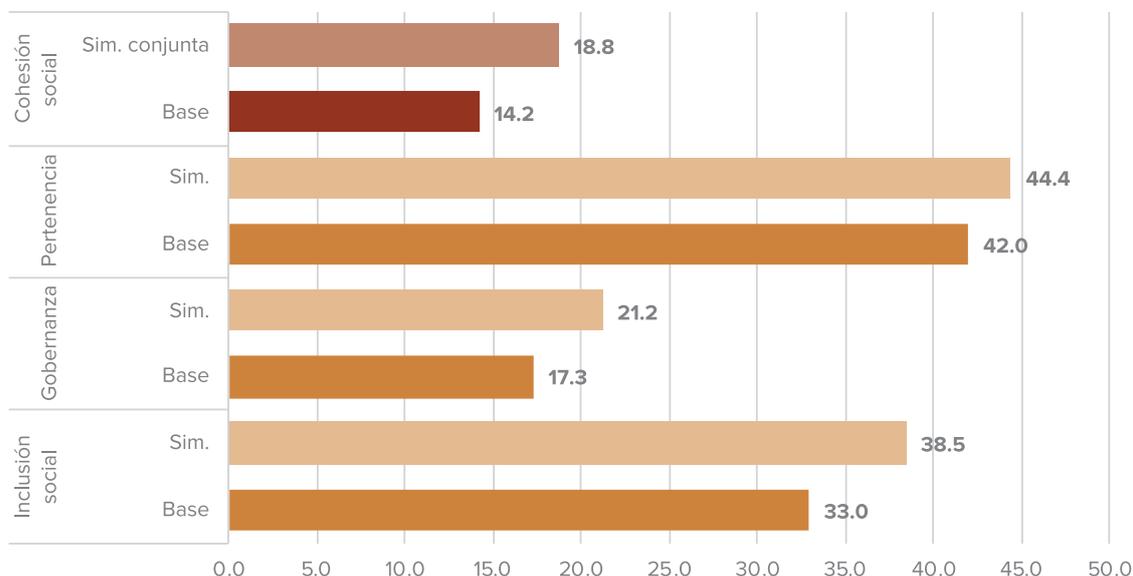
En el caso de República Dominicana estas tres áreas de intervenciones potenciales, como demuestran los resultados de las simulaciones, podrían contribuir a generar efectos multiplicadores entre las diferentes dimensiones de la cohesión social, así como dentro de cada una de éstas. Por tanto, estas intervenciones se identifican como los principales aceleradores para la mejora del logro relativo de la cohesión social.

**Tabla 11.** Grado relativo de cohesión social y sus dimensiones, e indicadores para República Dominicana y América Latina

Dimensión /Indicador	República Dominicana	América Latina (promedio)
<b>Cohesión social</b>	<b>14.2</b>	<b>28.1</b>
<b>Inclusión Social</b>	<b>33.00</b>	<b>32.50</b>
Tasa de fecundidad adolescente	94.30	67.50
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día	19.90	23.00
Coeficiente de Gini	45.70	46.30
Porcentaje de población adulta con educación secundaria inferior completa	67.20	53.20
Tasa de informalidad laboral	56.30	59.30
<b>Gobernanza</b>	<b>17.30</b>	<b>45.60</b>
Leyes transparentes con aplicación previsible	-1.34	0.72
Administración pública rigurosa e imparcial	-0.80	0.50
Actividades de corrupción entre legisladores	-2.14	-0.48
Acceso a justicia para las mujeres	-0.07	0.60
<b>Pertenencia</b>	<b>42.00</b>	<b>47.60</b>
Confianza interpersonal	14.00	14.50
Satisfacción con la democracia	21.90	25.10
Igualdad educativa	-1.29	-0.40
Distribución del poder político	0.25	0.77

**Gráfica 41.**

Simulación de ganancias en cohesión social y sus dimensiones en República Dominicana, circa 2015



### › Dimensión de inclusión social. Tasa de fecundidad adolescente (15-19 años)

En cuanto a la dimensión de inclusión social en la medición del logro relativo de la cohesión social para República Dominicana, es preciso destacar que su desempeño en la mayoría de los indicadores (cuatro de cinco) está por encima del promedio regional. Esto es consistente con el incremento del gasto social (como porcentaje del PIB) en alrededor de un 40% entre los años 2000 y 2018, de un 5.8 a un 8% del PIB. Destacan los gastos en las áreas de educación y de protección social que se han duplicado en el mismo período alcanzando porcentajes del 4.1 y 1.5, respectivamente. En el caso del área de salud, el incremento es mucho menor (de un 21%) representando un 1.7% del PIB para el año 2018.<sup>100</sup>

La persistencia de las brechas de género en los diferentes ámbitos del desarrollo genera barreras significativas para la mejora en la calidad de vida de la mayoría de las mujeres en República Dominicana. Si bien se observan mejoras importantes en el ámbito de la educación de las mujeres, aún existen limitaciones en otros ámbitos como el laboral y de la salud (MEPyD, 2019). Un resultado importante en la dimensión de inclusión social que da cuenta de



100 De acuerdo con los datos del Portal de Inversión Social en América Latina y el Caribe. Obtenido el 30 de marzo de 2020: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/republica-dominicana>

esta situación de desigualdad de género es la alta tasa de fecundidad adolescente entre las mujeres de 15 y 19 años, que asciende a 94.3 nacimientos por cada 1000 mujeres en estas edades, indicador con el mayor valor en la región y muy por encima de su promedio (67.5).

Existen muchos factores de riesgo asociados al embarazo adolescente entre los que se pueden destacar los relacionados con las características socioeconómicas de las adolescentes (el bajo nivel educativo y de pobreza y menor acceso a servicios básicos), el inicio de la vida sexual a temprana edad y la unión temprana, así como la experiencia de la violencia sexual en la niñez y adolescencia y las brechas significativas en la garantía de acceso a

métodos anticonceptivos para adolescentes, entre otros. Estas brechas se magnifican a nivel territorial (zonas donde se concentra la pobreza y con menor nivel de desarrollo humano) y así también los riesgos al embarazo adolescente, más aún en poblaciones que enfrentan una mayor vulnerabilidad como son las personas adolescentes con discapacidad y migrantes (Vicepresidencia de la República, 2019, PNUD, 2017 BID, 2017).

En la tabla siguiente se puede ver un resumen de los principales resultados de un diagnóstico reciente realizado bajo la coordinación del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (Vicepresidencia de la República, 2019).

**Tabla 12.** Principales resultados del diagnóstico de embarazo adolescente

Variables	Riesgos asociados al embarazo adolescente
<b>Características socioeconómicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel educativo: 50 % de las adolescentes que se habían embarazado solo había alcanzado algún grado del nivel básico, en contraste con el 8.6 % en el caso de las adolescentes con educación superior. (ENDESA, 2013).</li> <li>Nivel de ingresos (pobreza): 35.1 % de las adolescentes de 15 a 19 años de las familias del quintil más pobre se habían embarazado o ya eran madres antes de cumplir los 20 años, en comparación con el 8.6 % en el quintil más rico (ONE, 2017).</li> </ul>
<b>Unión temprana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El 12 % de las mujeres de 20 a 24 años casadas o unidas antes de los 15 años y 36 % antes de los 18 años sin consecuencia legal (ENHOGAR-MIC).</li> <li>En el quintil más pobre el 51.7 % entre 15-19 años reportó estar o haber estado unida o casada (ENHOGAR-MIC).</li> </ul>
<b>Servicios de SSR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe una escasa cobertura de los Servicios de Atención Integral Adolescente: el país cuenta 109 servicios de atención integral, distribuidos en las nueve regiones de salud.</li> <li>Existe una brecha de cobertura a nivel territorial para suplir la demanda potencial en las provincias y municipios con mayor número de adolescentes, especialmente en Santo Domingo y Santiago.</li> </ul>
<b>Planificación familiar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Demanda insatisfecha de métodos e insumos para planificación familiar en un 27% para adolescente en unión y 30% en adolescentes de 15-19 años no unidas, cifras que duplican la media nacional (ENDESA, 2013).</li> </ul>
<b>Violencia intrafamiliar/ Violencia sexual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La violencia intrafamiliar se puede convertir en factor expulsor de niñas y adolescentes que aumenta el riesgo a la trata y tráfico con fines de explotación sexual.</li> <li>Las adolescentes son las principales víctimas de violación sexual atendidas en los centros de salud (31% de mujeres adolescente de 10-19 años en 2017).</li> <li>Se da una correlación entre el abuso sexual en la niñez y conductas que incrementan el riesgo de embarazo adolescente, como el exceso de consumo de alcohol, el uso de drogas o el trabajo sexual. Factores que inciden en la prevalencia de VIH, ITS y/o embarazos no planificados.</li> </ul>
<b>Sistema de justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe subregistro y escasa denuncia particularmente cuando la víctima es menor de edad.</li> <li>Menos del 4% de los casos obtuvo sentencia.</li> </ul>

Nota: Estos resultados según la información disponible a nivel nacional, como son: Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA), Dirección de Información y Estadísticas del Ministerio de Salud, Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR), Oficina Nacional de Estadística (ONE)- Tendencias, patrones y determinantes de la fecundidad adolescente en la República Dominicana en 2017.

Fuente: Vicepresidencia de la República (2019)

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2017) realiza un análisis a profundidad del embarazo adolescente, en el que hace una estimación de las pérdidas en desarrollo humano debido a dicha problemática,<sup>101</sup> destacando su alto costo de oportunidad que limita las posibilidades de progreso a lo largo del ciclo de vida de las adolescentes y jóvenes. Asimismo, señala que se requerirá una combinación de políticas dirigidas a cerrar las brechas sociales y económicas, así como a romper el círculo de exclusiones. El Informe recomienda que estas intervenciones de políticas integrales deben realizarse desde una perspectiva multidimensional del problema y deben estar basadas en evidencias que respondan a los contextos locales específicos.

Este marco de políticas integrales responde a los nuevos desafíos de la Agenda 2030 y al compromiso de país de abordar esta problemática desde una perspectiva estructural (multicausal) relevada a la Agenda Nacional y en el marco de cumplimiento de los ODS. Es en este sentido en el que está planteado el Plan Nacional de Reducción de Embarazo en Adolescentes (PREA-RD) 2019-2023, que considera mejoras respecto al Plan anterior (2013-2016) en cuanto a su presupuesto, coordinación entre los distintos actores y sectores estratégicos, el monitoreo y la evaluación, y su abordaje integral –desde las inequidades sociales y otros aspectos relevantes culturales y del entorno familiar y comunitario.

## ➤ Dimensión gobernanza. Actividad de corrupción entre legisladores

La República Dominicana presenta un bajo desempeño en todos sus indicadores en esta dimensión, ubicándose en la parte baja de la clasificación de países en la región. En la simulación se considera el indicador de la actividad de corrupción entre legisladores (variable basada en la pregunta de si los miembros de la legislatura abusan de su poder para obtener ganancias financieras) por su menor distancia con el promedio regional, y se esperaría que fuera relativamente menos difícil de mejorar. Una mejora relativa de este indicador



(tomando como referencia el promedio regional) manteniendo constante el valor de los demás indicadores, implicaría un cambio del 22.6% en el logro relativo de gobernanza, de 17.3 a 21.2.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2019, que mide los niveles de corrupción en el sector público, sitúa a la República Dominicana con una baja calificación de 28 (en una escala de 100) y clasificación (en el puesto 137 de 180 países).<sup>102</sup> El país muestra, a la par de muchos otros países, poca o ninguna mejora en la lucha contra la corrupción. En este sentido, la región de las Américas (que incluye en su análisis a Canadá y Estados Unidos) enfrenta desafíos particularmente en el financiamiento de los partidos políticos y de la integridad electoral.

Es evidente que los esfuerzos orientados a frenar la corrupción a nivel nacional son indispensables para la mejora de la gobernanza. Asimismo, estos resultados positivos pueden traer consigo amplios beneficios fiscales, como lo sugiere una

101 Este Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2017) ha producido evidencias con una visión holística que considera un conjunto de variables e indicadores para analizar sobre las perspectivas de desarrollo humano de las jóvenes, y de sus padres y madres, así como de padres biológicos de sus hijos e hijas, y de su entorno y comunidad. Asimismo, analiza las dinámicas intergeneracionales que inciden en el embarazo adolescente, como es la edad de la primera unión de las madres, entre otras características socioeconómicas.

102 Según datos de Transparencia Internacional. Obtenido el 1 de abril de 2020: <https://www.transparency.org/cpi2019#report>

investigación del FMI (2019c)<sup>103</sup>. La corrupción está asociada a la pérdida de ingresos tributarios (reduce los ingresos potenciales y la confianza en el Estado, debilitando la cultura del cumplimiento tributario y el pago de impuestos), además de generar repercusiones sociales, ya que se asocia también con una asignación menor de recursos en los rubros del gasto en educación o salud, particularmente en los países que pertenecen a mercados emergentes y economías de bajos ingresos (FMI, 2019b).

## › Dimensión de pertenencia. Distribución del poder político

En la dimensión de pertenencia, el país registra el mayor rezago en el indicador de distribución del poder político según preferencia sexual. Esta variable que resulta de la pregunta relacionada a la medida en que se distribuye el poder político según la orientación sexual al comparar a dos grupos (heterosexual y LGTBIQ), refleja la medida en que las personas LGBTI están excluidas de la esfera pública y, por lo tanto, privadas de cualquier poder político real (a pesar de que pueden poseer poderes formales como el derecho a voto).

Este bajo desempeño se da en un contexto nacional que enfrenta desafíos importantes en cuanto a la inclusión social y protección de los grupos de población específicos, como es el del colectivo LGBTI, ya que no se cuenta con un marco legal que garantice sus derechos humanos (derecho al reconocimiento, y otros derechos básicos). Esto a pesar de plantearse objetivos relacionados a los derechos humanos y la no discriminación en sus principales instrumentos de planificación. La END 2030 define como una de sus políticas transversales el enfoque de derechos, con el objetivo de identificar situaciones de discriminación y vulneración de derechos de grupos vulnerables para poder adoptar acciones que contribuyan a la

equidad y la cohesión social. El Plan de Gobierno también establece la aprobación de una ley general antidiscriminación<sup>104</sup> y un Plan Nacional de Derechos Humanos fundado en la igualdad, la no discriminación, la tolerancia y la integración de los grupos vulnerables.<sup>105</sup>

## › Teoría de cambio, aceleradores ODS e intervenciones de políticas

Los resultados de la medición de cohesión social y sus respectivas dimensiones para el caso de la República Dominicana permiten identificar las principales intervenciones (aceleradores ODS y sus “drivers” o conductores) para la mejora del grado relativo de cohesión social democrática desde una perspectiva multidimensional e integral. A partir de la simulación realizada tomando como referencias los promedios de la región –de los tres indicadores de menor desempeño seleccionados para cada dimensión– y asumiendo que todo lo demás permanece constante, se aprecia una mejora en el logro relativo de la cohesión social llegando a posicionar al país justo por debajo de Paraguay, en el tercer bloque de países de la región (con valores por debajo del promedio de la región y arriba o igual a 15).

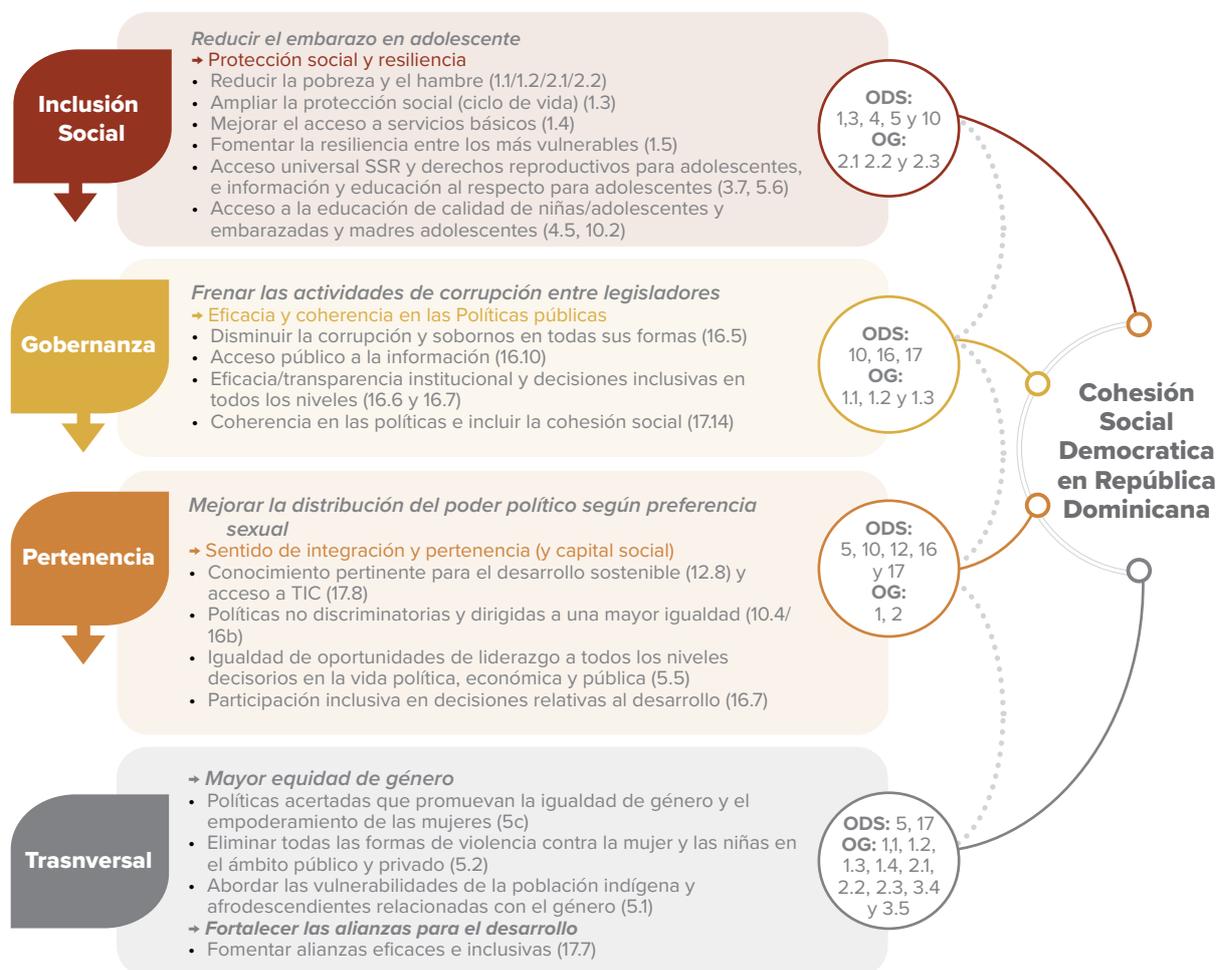
En la siguiente figura se destacan los principales aceleradores ODS y “drivers” identificados para mejorar el logro relativo de la cohesión social en la República Dominicana, utilizando el marco de referencia (Tabla 1) y los resultados de la simulación (Tabla 11) presentados en esta sección. Esta mejora relativa sería la consecuencia de intervenciones y medidas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del desarrollo humano (económica, social y ambiental) que generen sinergias dentro, y entre las distintas áreas (dimensiones) de la cohesión social.

103 Basado en una comparación entre países que confirma que los ingresos del gobierno son significativamente más bajos en los países percibidos como más corruptos: entre las economías avanzadas, un país en el 25% superior en términos de control de la corrupción recauda un 4.5% del PIB más en ingresos, en promedio, que un país en el 25% más bajo. Entre las economías emergentes esta brecha en la recaudación de ingresos es del 2.75% del PIB y entre los países de bajos ingreso es del 4% del PIB

104 Existe un Anteproyecto de Ley General de Igualdad y no Discriminación presentada al Congreso Nacional en 2016, que fue impulsada por un comité gestor coordinado por el Consejo Nacional para el VIH y Sida (CONAVIHSIDA) y conformado por actores estratégicos: Grupo Nacional para Eliminación de toda forma de Estigma y Discriminación (GRUNEEED), investigadores de diferentes ministerios públicos, miembros de la sociedad civil organizada y agencias internacionales (como el PNUD y ONUSIDA).

105 En la END 2030 en el capítulo III. Art. 11, y en el Plan de Gobierno en el Eje III relacionado con la consolidación de una institucionalidad pública cada vez más eficiente, transparente y participativa.

**Figura 21.** Aceleradores y “drivers” de la cohesión social en República Dominicana



Nota: Es preciso destacar que la END 2030 incorpora un conjunto de políticas transversales que consideran el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, incorporando criterios de sostenibilidad ambiental y la gestión integral del riesgo, la dimensión de cohesión territorial y de coordinación y articulación entre las políticas públicas, la promoción de la participación social en todo el ciclo de políticas públicas, y el uso de las tecnologías de la información y comunicación como instrumentos para mejorar la gestión pública.

La República Dominicana enfrenta desafíos importantes en todas las dimensiones de la cohesión social, siendo unos de los más críticos el de frenar la corrupción –indicador que mejora el logro relativo de la gobernanza en más de 20%– y disminuir las brechas de género y desigualdad de resultados en todos los ámbitos del desarrollo. Por un lado, es necesario promover la independencia de poderes y fortalecer el Estado de Derecho para combatir de manera eficaz la corrupción y mejorar la gobernanza. Por otro lado, y con el objetivo de mejorar la inclusión social y la pertenencia, y aunque el país cuenta con avances sustanciales en cuanto a los marcos normativos e institucionales, se requerirá de mayores esfuerzos para responder con políticas públicas eficaces

y acertadas que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y grupos discriminados. Asimismo, para que estos esfuerzos sean efectivos e incluyentes tienen que enmarcarse en un proceso de diálogo con todos los actores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel local y comunitario para responder a las particularidades de los territorios.

En este sentido, dirigir los esfuerzos hacia una mejora de los indicadores de menor desempeño en las distintas dimensiones de la cohesión social se convierte en una oportunidad estratégica para poder incidir de manera importante en el cumplimiento de los ODS y abordar los principales retos de país en el marco de la Agenda 2030.

## COVID-19 y su impacto en los casos nacionales

A manera de conclusión de este capítulo, es preciso reconocer que a pesar de los logros económicos y sociales –en términos de reducción de las desigualdades en las capacidades básicas–, los países de la región aún enfrentan muchos desafíos, y cada vez más complejos, en un entorno global rápidamente cambiante; a la vez que se abre una oportunidad en el marco de la Agenda 2030 para dar un giro sustancial hacia el logro del desarrollo sostenible.

El análisis de los cinco casos nacionales se ha realizado en un contexto global cada vez más incierto, en el que ahora la región enfrentará desafíos mucho mayores por los impactos profundos que se prevé generará la COVID-19. Las desigualdades y la pobreza se profundizarán, y como se ha analizado en este capítulo, cualquier cambio en estas variables generaría un deterioro en la dimensión inclusión y en los logros relativos de la cohesión social, obstruyendo el camino hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible, impactando negativamente también en la dimensión de pertenencia y de gobernanza. De acuerdo con cifras preliminares del Banco Mundial

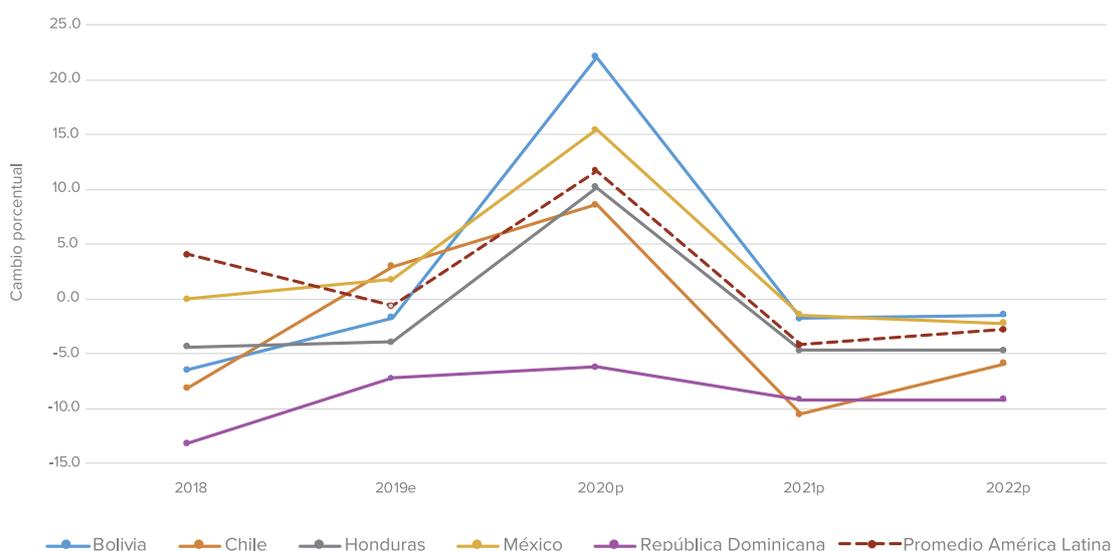
se espera un incremento de la pobreza entre 0.4 y 1.9 puntos porcentuales a nivel global. En la región de América Latina y el Caribe esto significaría que al menos tendrían 10 millones de personas adicionales viviendo con menos de 5.50 dólares al día (World Bank, 2020a y World Bank, 2020b).<sup>106</sup>

En la gráfica siguiente se puede observar el cambio porcentual de la pobreza en la región y en los países seleccionados para este análisis, utilizando la medida de la población por debajo de 5.50 dólares al día que estima el World Bank (2020c). Para el grupo de los 17 países incluidos en la medición agregada de la cohesión social, se espera un incremento de 2.5 puntos porcentuales en este indicador promedio regional.

Partiendo de estas proyecciones preliminares de un incremento de 2.5 puntos porcentuales en la pobreza y una caída esperada en el coeficiente de Gini entre 1% y 2%, se podría generar un deterioro en el logro relativo de la inclusión social y, en consecuencia, en el de la cohesión social. Si se toma en cuenta estos cambios en los indicadores de la pobreza y la desigualdad (un 2% menos), manteniendo todo lo demás constante, el valor promedio de la región caería un 3.8% en la dimensión de inclusión social, así como un 1.2% en el grado relativo de cohesión social. Aún no se cuentan con proyecciones en otros indicadores

**Gráfica 42.**

América Latina y países seleccionados: Impacto de COVID-19 en la pobreza (\$5.5 por día por persona), cambio porcentual



Nota: El promedio de la región se refiere al promedio simple de los indicadores de pobreza \$5.5 por persona por día de los 17 países seleccionados en este análisis.

Fuente: World Bank (2020c). Spring 2020 Poverty Outlook.

<sup>106</sup> Estas cifras son preliminares y conservadoras, por otro lado, la CEPAL prevé que en 2020 la pobreza en América Latina aumentaría al menos 4,4 puntos porcentuales (28,7 millones de personas adicionales) con respecto al año anterior y, sólo en México, CONEVAL estima un aumento de la pobreza por ingreso de entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales.

que integran las distintas dimensiones del Índice de Cohesión Social para poder aproximarse o estimar el impacto de la COVID-19 en el logro relativo de cohesión social en los países seleccionados.

Algunas de las respuestas iniciales de política que han tomado los cinco países analizados ante la emergencia sanitaria, se concentran en un conjunto de medidas de políticas claves fiscales, monetarias y macro-financieras. Entre estas se pueden mencionar, por ejemplo, algunas medidas fiscales dirigidas a las poblaciones y sectores más afectados, como ayudas directas (alimentos, transferencias monetarias y otros subsidios de desempleo) a las poblaciones y hogares más pobres y vulnerables, subsidios y prestaciones por desempleo a la población), mayores gastos para el sector de salud, y otras medidas monetarias dirigidas a la PYME como el de impuestos diferidos y esquemas de garantías de préstamos.

Es importante recalcar que estas son medidas preliminares (a partir de la información disponible) que significarán un esfuerzo fiscal importante, en un contexto de contracción económica a raíz de los impactos estimados de la COVID-19.<sup>107</sup> Cabe destacar que entre las medidas fiscales están aquellas dirigidas a reforzar las políticas de protección social.

Un informe reciente sobre las respuestas de protección social y laborales ante la COVID-19 señala que en los últimos dos meses los países a nivel global que han planificado, introducido o adoptado este tipo de medidas se han cuadruplicado. Del total de respuestas de medidas de protección social, el 60% representan medidas de asistencia social –siendo el 50% de éstas de transferencias monetarias–, el 27% relacionadas a la seguridad social, y el 13% al mercado laboral (Tabla 13) (Gentilini et al., 2020).

**Tabla 13.** Medidas de Protección Social ante la COVID-19 implementadas por países seleccionados de ALC

	Asistencia Social				Seguridad Social				Mercado Laboral			
	Transferencias monetarias	Trabajos públicos	En especie (en especie / alimentación escolar)	Apoyo financiero y servicios públicos	Pago por baja laboral y desempleo	Apoyo de seguro de salud	Pensiones y prestaciones por discapacidad.	Contribuciones a la seguridad social (exención/subsidio)	Subsidio salarial	Activación laboral (entrenamiento)	Ajuste de regulación laboral	Reducción del subsidio por tiempo de trabajo
Argentina	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓			
Bolivia	✓			✓	✓							
Brasil	✓		✓	✓			✓					
Chile	✓		✓		✓							
Colombia	✓		✓	✓	✓		✓	✓				
Costa Rica	✓		✓		✓		✓	✓		✓		
Ecuador	✓		✓				✓					
El Salvador	✓			✓	✓							
Guatemala	✓		✓					✓				
Honduras			✓									
México		✓		✓			✓			✓		
Panamá					✓						✓	
Paraguay	✓		✓									
Perú	✓						✓					
República Dominicana	✓		✓		✓			✓				
Uruguay	✓		✓		✓			✓				

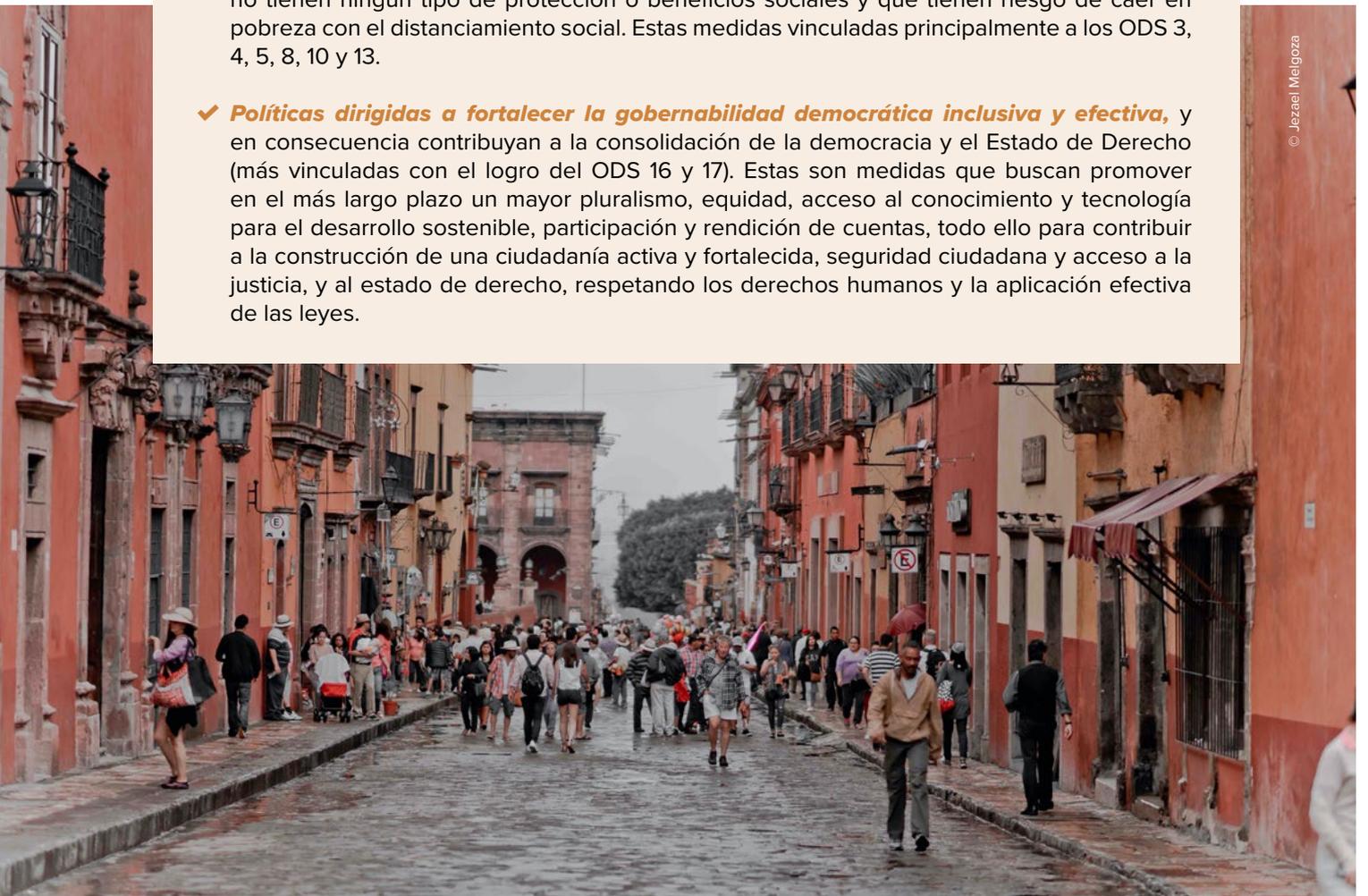
Fuente: Con base a información de Gentilini et al., 2020.

107 Medidas de políticas claves, referencia: Policy responses to COVID-19. Policy tracker obtenido de: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>

En este sentido, se parte de un escenario post COVID-19 regional aún más complejo y en el que la cohesión social es central para impulsar y retomar el camino hacia el cumplimiento de los ODS. Así todos los esfuerzos de los países para mejorar el logro relativo de la cohesión social democrática, se convierten en una oportunidad para generar las sinergias y los efectos multiplicadores necesarios que contribuyan a la reducción sostenida de las desigualdades, la consolidación de los sistemas de protección social y la mejora continua de la gobernanza y calidad en la gestión pública, y la sostenibilidad ambiental y la resiliencia a través de un conjunto diferenciado de políticas integrales.

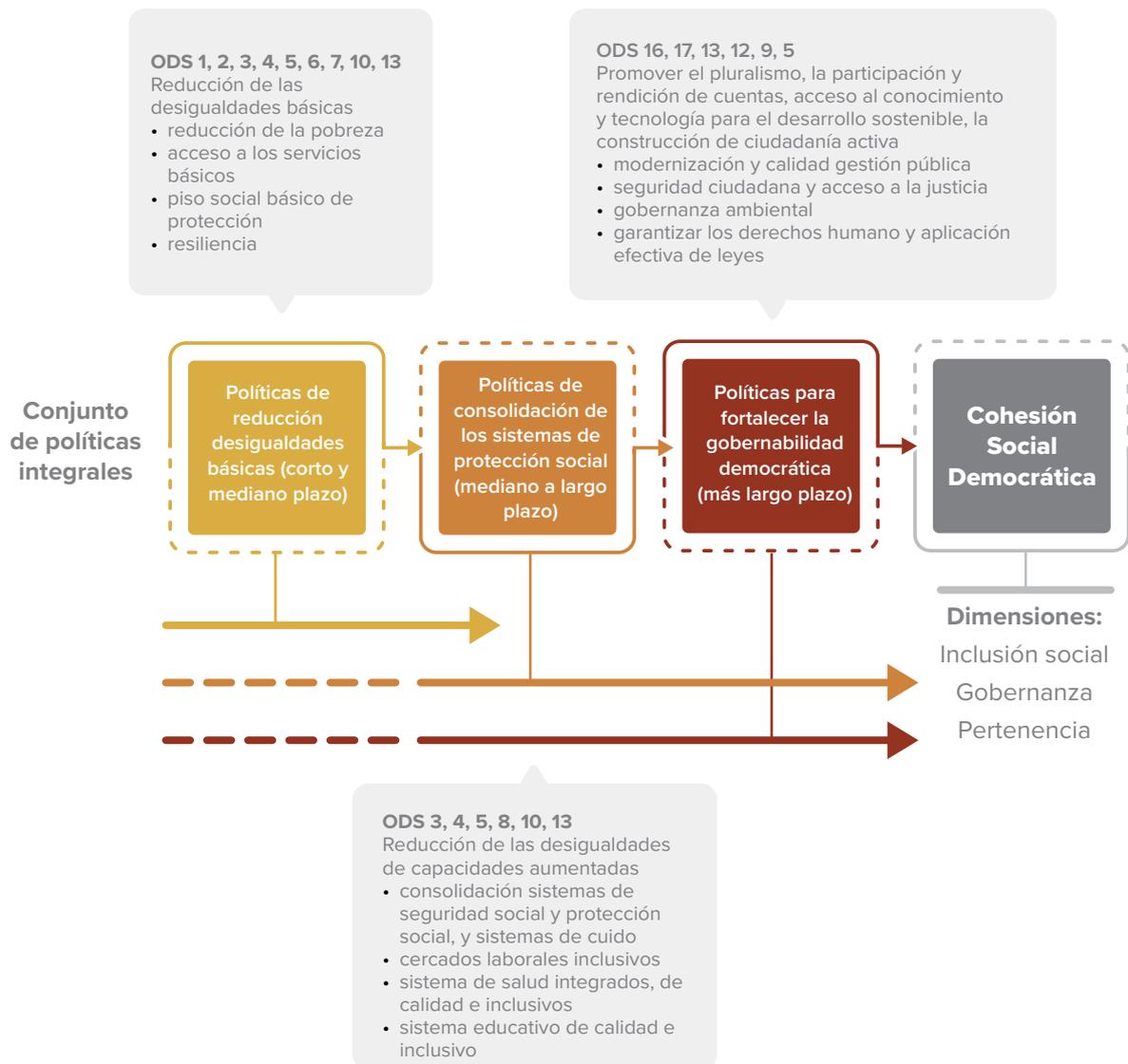
Partiendodelmarcoconceptualdelacohesiónsocial democrática y los resultados de los cinco casos nacionales, que reflejan distintas expresiones de la problemática de la cohesión social en contextos específicos, se pueden identificar tres tipos de conjuntos de políticas reflejados en la Figura 22 (en el Anexo 3 describe los tipos de intervenciones –sin ser exhaustivos– que podrían considerarse en los distintos conjuntos de políticas propuestas), que son transversales a las tres dimensiones de la cohesión social –inclusión social, gobernanza y pertenencia– y que consideran medidas a corto, mediano y más largo plazo, a saber:

- ✓ **Políticas dirigidas a la reducción de las desigualdades básicas,** y la protección social y construcción de resiliencia entre las comunidades y poblaciones más pobres y vulnerables. Estas medidas están más relacionadas a establecer un piso social básico de protección en el corto y mediano plazo y están más vinculadas principalmente a los ODS 1, 5, 10.
- ✓ **Políticas dirigidas a la consolidación de un sistema más amplio de seguridad social y protección social** que consideren las (reducción de las desigualdades de) capacidades aumentadas, a través de medidas de mediano y más largo plazo que contribuyan a consolidar sistemas integrados de salud y de educación inclusivos y de calidad, que respondan a los retos de la economía global, así como a promover mercados laborales formales e inclusivos (efectivos y resilientes), y buscar la transformación y modernización de la administración pública, con herramientas efectivas para la gestión pública y mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo. Medidas que cubran a la población vulnerable que se ubican justo arriba de la línea de pobreza, como son los trabajadores en mercados informales que no tienen ningún tipo de protección o beneficios sociales y que tienen riesgo de caer en pobreza con el distanciamiento social. Estas medidas vinculadas principalmente a los ODS 3, 4, 5, 8, 10 y 13.
- ✓ **Políticas dirigidas a fortalecer la gobernabilidad democrática inclusiva y efectiva,** y en consecuencia contribuyan a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho (más vinculadas con el logro del ODS 16 y 17). Estas son medidas que buscan promover en el más largo plazo un mayor pluralismo, equidad, acceso al conocimiento y tecnología para el desarrollo sostenible, participación y rendición de cuentas, todo ello para contribuir a la construcción de una ciudadanía activa y fortalecida, seguridad ciudadana y acceso a la justicia, y al estado de derecho, respetando los derechos humanos y la aplicación efectiva de las leyes.



**Figura 22.**

**Propuesta del conjunto de Políticas Integrales para la cohesión social Democrática en ALC**



Fuente: Elaboración con base en el marco teórico y los resultados de la medida agregada de cohesión social en la región y los casos nacionales.

El planteamiento de una estrategia de políticas integrales (conjunto de políticas integrales diferenciadas) para mejorar la cohesión social democrática en ALC, requiere de un cambio de paradigma en la manera tradicional de concebir o formular las políticas públicas. Lo que exige por un lado la coherencia en las políticas al adoptar este enfoque holístico e integral, y el compromiso de cumplimiento de los ODS alineados a los objetivos nacionales. Para ello, es preciso contemplar esfuerzos dirigidos al fortalecimiento y

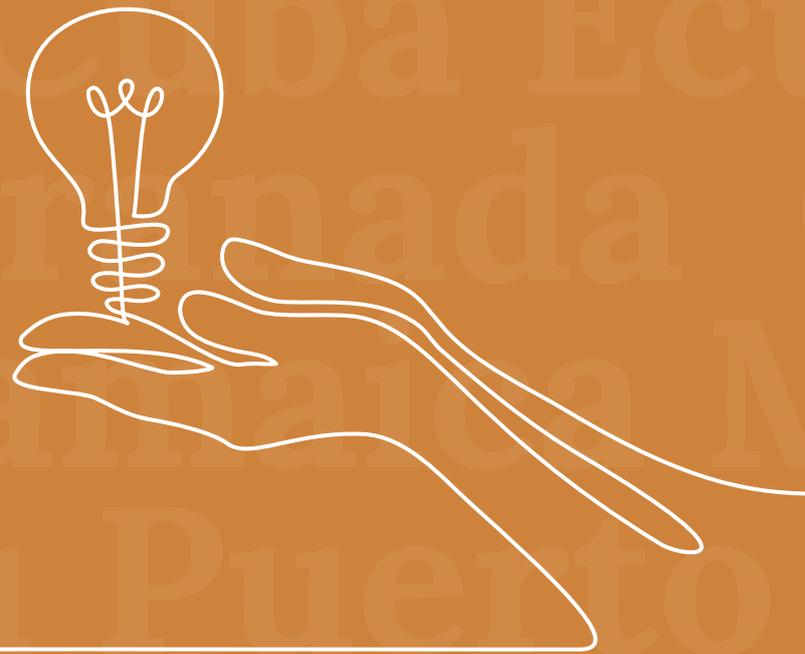
modernización del aparato público y la introducción de la innovación tecnológica, para la mejora en todo el ciclo de políticas (diseño, implementación y monitoreo y evaluación) y la creación de una institucionalidad sólida, transparente y eficaz en su gestión. Lo anterior, no solo en miras para contribuir a políticas más eficaces y construir una ciudadanía más activa, sino también para crear mecanismos innovadores de financiamiento y sostenibilidad de las políticas públicas en el mediano y más largo plazo.





# 5

## Reflexiones finales



Bolivia  
Cuba  
Ecuador  
Granada  
Jamaica  
México  
Perú  
Puerto Rico  
Surinam  
Uruguay

**E**ste último capítulo presenta las reflexiones finales, ordenadas de acuerdo con los principales desafíos que enfrenta la cohesión social democrática en América Latina y el cumplimiento de los ODS y retos de la Agenda 2030, según el proceso de definición de la problemática de cohesión social en ALC en los distintos contextos analizados en la región, así como en el nuevo contexto originado por la COVID-19.

## I) La conceptualización y medición de la cohesión social

La discusión en torno a la cohesión social democrática es una tarea continua, y más en un contexto global tan dinámico e incierto, en el que los países se enfrentan no sólo a un escenario de globalización y cambios tecnológicos que pueden profundizar las desigualdades existentes, sino también a los efectos del cambio climático y las epidemias mundiales (que pueden ser agravadas por los desastres). Este es el caso de la pandemia global de la COVID-19, con su potencial impacto negativo en el grado de cohesión social al

esperarse un deterioro en todas sus dimensiones. La COVID-19 no sólo ha evidenciado la debilidad institucional con respecto a los deficientes sistemas sanitarios y a la falta de previsión y gestión institucional adecuada ante situaciones extremas; sino también el riesgo de eventuales abusos de poder por parte del Ejecutivo, ante la declaración de estados de emergencias, principalmente en aquellos países con un precario sistema de pesos y contrapesos.

El concepto de cohesión social democrática adoptado como referencia en este documento (recogido principalmente en Sojo, 2017), que surge de la amplia discusión que se ha llevado a cabo en América Latina en casi dos décadas, abarca los ámbitos de la política y de las políticas públicas y su vínculo con el espacio micro social en el cual se construye esta cohesión. Además, este concepto sitúa la cohesión social como un fin en sí mismo, pero también como un medio. Asimismo, a partir de esta definición y siendo consistentes con ella, se han identificado tres dimensiones diferentes de la cohesión social para su medición agregada: inclusión social, gobernanza y pertenencia.



Del mismo modo, se plantea la conceptualización de la cohesión social como un instrumento esencial para potenciar los logros de los ODS en el marco de la Agenda 2030 (a partir de una noción normativa), en la que se establecen estándares de logro social mínimo en las distintas dimensiones del desarrollo humano (económica, social y ambiental). En este sentido, el cumplimiento de la Agenda 2030 estaría sujeto tanto al grado relativo de cohesión social de los países, como de los logros respectivos en sus pilares de inclusión social, gobernanza y pertenencia.

Para una agenda futura de la cohesión social en América Latina y el Caribe se considera sustancial una discusión más amplia incluyendo temas relacionados con los bienes públicos globales como el desarrollo sostenible y medio ambiente, la salud global y otros relacionados a los procesos de globalización, y su vinculación con eventos extremos como es el caso específico de la pandemia de la COVID-19.

Aunque este trabajo ha sido elaborado teniendo en cuenta algunos de los impactos iniciales de la pandemia de la COVID-19, es aún temprano para conocer los impactos reales a medio y largo plazo que dicha pandemia conllevará en el ámbito de la cohesión social y en sus distintas dimensiones. También es pronto para evaluar el nivel de acierto de las políticas adoptadas en este momento y las que puedan adoptarse en el futuro, para contrarrestar los efectos negativos de esta crisis, así como otras medidas y políticas que contribuirán a que los países estén preparados para enfrentar eventos extremos como la COVID-19, u otros que puedan ocurrir como resultado del cambio climático.

Si bien las medidas agregadas utilizadas para este análisis capturan los aspectos clave de la cohesión social; la complejidad y amplitud de ésta, dada la naturaleza abstracta y multidimensional del concepto y la disponibilidad y calidad de la información estadística, hace que dichas medidas no puedan considerarse como definitivas ni exhaustivas. Más aún en un escenario de globalización y cambios tecnológicos y de impactos globales como la COVID-19, que pueden profundizar las desigualdades existentes en la región y abrir nuevas brechas en el desarrollo.

En este sentido, los resultados de la medición agregada del grado relativo de la cohesión social en América Latina se convierten en un *baseline*, un punto de referencia sólido, que nos permitirá comparar un antes y un después de los efectos de la pandemia global COVID-19 en la región en este

campo, y especialmente, la extensión y alcance de su impacto en las diferentes políticas públicas y los resultados de las medidas adoptadas para enfrentarla. El estudio posibilitará, también, ver la evolución de otros procesos extendidos en la región, como son los de conflictividad social y la migración irregular masiva, que pueden afectar negativamente el grado de cohesión social.

## II) Las Políticas integrales y la implementación de los ODS

Los principales resultados de la medición de cohesión social en América Latina reflejan el bajo desempeño en promedio de los países de la región en comparación con sociedades más cohesionadas, como son los países de la OCDE, con valores que marcan una brecha importante entre las dos regiones (de más de 50 puntos). De los 17 países de la región de América Latina incluidos en la medición, Uruguay y Costa Rica son los dos más cohesionados, ubicándose en la parte baja de la distribución de los países de la OCDE, por arriba de Polonia.

Asimismo, los resultados de la medición en América Latina muestran una marcada heterogeneidad en lo que a los logros relativos de cohesión social entre sus países se refiere; siendo la brecha más grande la existente entre Uruguay, el más cohesionado, y Nicaragua, el menos cohesionado. En cuanto a las dimensiones de la cohesión social, es la referente a la inclusión social la que obtiene un menor logro relativo, seguida por la gobernanza, y finalmente la de pertenencia. En cuanto a los logros relativos de la cohesión social de los cinco casos nacionales, Chile se ubica muy por arriba del promedio de la región, seguido de Bolivia y México, justo arriba de este promedio, y República Dominicana y Honduras muy por debajo.

Estos resultados han sido analizados tomando en cuenta los contextos específicos de cada país, y con base en los resultados de los escenarios de mejora de aquellos indicadores de menor desempeño en cada dimensión, tomando como referencia los valores promedios de la región, salvo para el caso de Chile, en el que se tomó de referencia los valores de Uruguay. Así se identifican las áreas potenciales de mejora en cada una de las tres dimensiones de la cohesión social (la inclusión social, gobernanza y pertinencia) para los cinco casos nacionales, resaltando la respuestas particulares y prioritarias de cada uno de ellos en estas tres dimensiones, así como las carencias más destacables, y que se resumen a continuación:

- ✓ **Bolivia:** **Inclusión social:** el empleo formal. **Gobernanza:** mayor eficacia e imparcialidad de la administración pública, especialmente en la aplicación de las leyes. **Pertenencia:** la igualdad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de los derechos fundamentales como ciudadanos adultos.
- ✓ **Chile:** **Inclusión social:** la igualdad del ingreso. **Gobernanza:** el acceso igualitario, seguro y efectivo de las mujeres a la justicia. **Pertenencia:** la confianza interpersonal.
- ✓ **Honduras:** **Inclusión social:** la reducción de la pobreza. **Gobernanza:** la transparencia en las leyes y su aplicación previsible. **Pertenencia:** la igualdad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de los derechos fundamentales como ciudadanos adultos.
- ✓ **México:** **Inclusión social:** la igualdad de ingresos. **Gobernanza:** la Administración pública más rigurosa e imparcial. **Pertenencia:** la (in)satisfacción con la democracia.
- ✓ **República Dominicana:** **Inclusión social:** la disminución del embarazo adolescente. **Gobernanza:** reducir las actividades de corrupción entre legisladores. **Pertenencia:** ampliar la distribución del poder político según las preferencias sexuales (evitando la marginación de determinados colectivos por su orientación sexual).

La cohesión social democrática es una pieza esencial para el abordaje integral de la Agenda 2030, más aún en los nuevos escenarios políticos y socioeconómicos en la región, el impacto de la globalización, los cambios tecnológicos y de las comunicaciones, la transición demográfica y el cambio climático; todo ello en el nuevo contexto originado por la crisis y los desafíos de la COVID-19. Es en este contexto, con base en los resultados de la medición agregada de la región y el análisis de los casos nacionales de América Latina, y desde el enfoque de Políticas Integrales, en el que se han identificado aquellas dimensiones que son claves para el progreso en el logro relativo de la cohesión social, y el cumplimiento de los ODS.

A partir de los casos nacionales estudiados, se han identificado áreas de intervención de políticas o aceleradores por cada dimensión de la cohesión social específicas para cada caso, así como otros que son transversales que se aplican para todos, como la igualdad de género. Estas intervenciones de políticas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del desarrollo humano (económica, social y ambiental), desencadenan efectos multiplicadores entre dichas dimensiones, generando sinergias dentro, y entre las tres dimensiones de la cohesión social (la inclusión social, la gobernanza y la pertenencia) consideradas para este estudio.

A partir de estos resultados se plantea la propuesta de un conjunto de políticas integrales diferenciadas que permitirían abordar la multidimensionalidad de la cohesión social y el cumplimiento de los ODS

considerando medidas de corto y más largo plazo, que tendrían que ser adecuadas a los contextos nacionales y territoriales específicos. Este conjunto de políticas contempla lo siguiente: i) políticas dirigidas a la reducción de las desigualdades básicas y la protección social de las poblaciones más pobres y vulnerables; ii) políticas dirigidas a la consolidación de un sistema más amplio de seguridad social y protección social que considere además aquellos grupos vulnerables por arriba de la línea de la pobreza y con mayor riesgo de caer en ella; y, iii) políticas dirigidas a fortalecer la gobernabilidad democrática inclusiva y efectiva.

En relación con los sistemas de protección social y más aún en el contexto de la COVID-19, es fundamental evaluar los programas actuales de transferencias monetarias y otros programas de protección social para adecuarlos a los nuevos retos surgidos en el contexto actual de la pandemia y sus consecuencias, que se prevén afectarán a grupos poblacionales específicos.

Es importante recalcar que este es un primer acercamiento a la relación entre la cohesión social y su vínculo con la Agenda 2030, y por tanto sus resultados se plantean como un marco de referencia para los países de la región. Por lo que este 'Combo teórico sobre Cohesión social en ALC' constituye un punto de partida para ahondar (y adecuar) en cada caso específico (a nivel de país o territorios) en el marco de un diálogo amplio e inclusivo, un proceso de construcción colectiva de un 'combo sobre cohesión social' a nivel nacional o territorios específicos con los actores



estratégicos nacionales, en el que se definan las prioridades en torno a la cohesión social, la generación de estadísticas e información relativa a la cohesión social, así como otras informaciones y datos relativos a las brechas y desigualdades (poblacionales y territoriales) que posibiliten responder con intervenciones multisectoriales y multidisciplinares eficaces.

“ Se entienden los desafíos de la cohesión social como aquellos que se enfrentan para alcanzar una sociedad justa, democrática y solidaria. ”

### III) La persistencia de las desigualdades y “No dejar a nadie atrás”. Los desafíos de la cohesión social

Entre los aceleradores identificados se encuentran aquellos relacionados con las desigualdades en general, y específicamente la de género. La reducción de la desigualdad como vínculo directo de la cohesión social no solo es central en todas sus dimensiones, sino también en el objetivo perseguido de “no dejar a nadie atrás” (como principio de la Agenda 2030). Más aún en los países de la región en donde persisten brechas significativas en la igualdad de género, pero también en materia de avances en los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como en otras poblaciones vulnerables como son la población migrante y de desplazados, personas con discapacidad y la población LGTBIQ, entre otras.

Con la aplicación del enfoque de políticas integrales se ha buscado así maximizar las sinergias entre los

ODS a través de la identificación, en cada uno de los cinco casos nacionales, de potenciales áreas de mejora e intervención diferenciadas según los avances en el logro relativo de la cohesión social y sus dimensiones, así como su impacto y contribución en la implementación de la Agenda 2030.

En este sentido las políticas públicas (incluyendo las macroeconómicas y fiscales) destinadas a fortalecer y mejorar el grado de cohesión social –como son las de protección social y las no discriminatorias– juegan un papel crítico en múltiples aspectos fundamentales del avance general de las diferentes sociedades, como se pone de manifiesto en el presente estudio, constituyendo una herramienta básica para fortalecer el componente democrático, de derechos y libertades de sus ciudadanos, y el ejercicio democrático del poder político sometido al imperio de la ley. Se entienden los desafíos de la cohesión social como aquellos que se enfrentan para alcanzar una sociedad justa, democrática y solidaria.

#### IV) La COVID-19: algunas consideraciones iniciales sobre los posibles efectos de su impacto en la cohesión social en la región ALC

Mantener un nivel adecuado de protección social va a ser uno de los principales desafíos en el post COVID-19, especialmente si como vaticinan algunos expertos, existe el riesgo real de que esta crisis sanitaria se transforme en una prolongada crisis económica y financiera.

La pandemia de la COVID-19 va a requerir, en el corto y medio plazo, la toma de difíciles decisiones por parte de las autoridades públicas, quienes tendrán que hacer frente a múltiples desafíos. Entre ellos, la previsible destrucción de empleo y la disminución de la actividad económica debido al cierre de empresas o a la reducción de su actividad. Esto supondrá el descenso en los ingresos fiscales del Estado y el aumento de las demandas de los nuevos desempleados, así como un previsible incremento del sector informal, lo que, a su vez, generará la pérdida de un porcentaje importante de contribuciones por parte de los trabajadores a las arcas de la seguridad social y de los sistemas públicos de salud.

Sin embargo, ante esta pandemia global y su negativo impacto previsto en la economía mundial, es necesario adoptar medidas económicas y fiscales que, en el caso de las medidas de protección a la población de mayor riesgo, primen la defensa efectiva del ejercicio de sus derechos.

Una acertada toma de decisiones y la definición de nuevas prioridades para hacer frente eficazmente a la nueva situación creada por la pandemia, tendrá un impacto fundamental en el mantenimiento de la cohesión social. Por otro lado, contribuirá a prevenir que la crisis sanitaria no se convierta en una de carácter socio político, evitando al mismo tiempo que la recuperación social y económica no se retrase indebidamente, perjudicando a las poblaciones y sectores más vulnerables de la región. Estas son “Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar en el centro de la respuesta política” (PNUD, 2020b)

La COVID-19, por sus características especiales y por su impacto en la economía mundial, requerirá

de nuevos análisis y de nuevas ideas para contrarrestar y “atender urgentemente esta nueva vulnerabilidad” a la que se refiere Santiago Levy (PNUD, 2020b)

Será necesario fortalecer ciertos aspectos de los análisis que se realicen para una mejor comprensión del impacto que la pandemia ha causado en determinados grupos poblacionales (por ejemplo en los adultos mayores, las mujeres, los migrantes), o la necesidad de obtener una mayor desagregación de los datos por sexo que indiquen no sólo el impacto de la crisis en hombres y mujeres, sino en los diferentes grupos y situaciones en los que se encuentran éstas, así como algunos aspectos específicos que pueden agravarse durante la pandemia o como consecuencia inmediata de esta. Entre estos podemos citar los abusos de carácter sexual o la violencia de género, cuya incidencia ha aumentado, entre otras causas, por el impacto de las medidas de confinamiento y auto cuarentena adoptadas para evitar la propagación del contagio por el nuevo coronavirus.

Así mismo, las diferentes organizaciones, agencias e instituciones internacionales, ya sean de ámbito global o regional, deberán realizar un esfuerzo urgente y especial enfocado a adaptarse y responder a la nueva situación y demandas que la pandemia ha traído consigo. Debido a su carácter mundial y a sus efectos perniciosos en la economía de todos los países, las respuestas a los nuevos desafíos deberán buscarse principalmente en la esfera internacional, de modo que las decisiones y políticas adoptadas por cada Estado y región puedan enmarcarse en este esfuerzo global coordinado, asegurando el cumplimiento de los ODS fijados en la Agenda 2030.

La cooperación internacional entre los organismos globales y regionales y los gobiernos nacionales (y subnacionales), junto a otros actores sociales relevantes, cobra así una importancia reforzada en la gestión y solución de la crisis post COVID-19, en la que, en un marco de incremento de las demandas y disminución de los recursos, será necesario explorar nuevas estrategias y soluciones novedosas y eficaces.

En definitiva, la pandemia y sus efectos supone un desafío de primer orden para la comunidad internacional en su sentido más amplio y la cohesión social democrática de nuestras sociedades. Este es un desafío lleno de riesgos, pero también de oportunidades que deben ser aprovechadas en un contexto de cambio acelerado y de disminución de recursos para dar la respuesta adecuada a las aspiraciones de la ciudadanía.



© Perisic/Getty Prints

# Referencias bibliográficas

- Abramo, Lais & Sojo, Ana. (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. [https://www.researchgate.net/publication/290192643\\_Desarrollo\\_social\\_inclusivo\\_Una\\_nueva\\_generacion\\_de\\_politicas\\_para\\_superar\\_la\\_pobreza\\_y\\_reducir\\_la\\_desigualdad\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe](https://www.researchgate.net/publication/290192643_Desarrollo_social_inclusivo_Una_nueva_generacion_de_politicas_para_superar_la_pobreza_y_reducir_la_desigualdad_en_America_Latina_y_el_Caribe)
- ACNUR (2017). *Acnur y Cambio Climático, Desastres y Desplazamiento*. Elaborado por Guy S. Goodwin-Gill y Jane McAdam, 2017. <https://www.acnur.org/5d4c9b7f4.pdf>
- ACNUR (2018). *Tendencias Globales 2018*.
- Alarco Tosoni, Germán y Castillo García, César-UAM. (2018). *América Latina en la trampa de los ingresos medios o del lento crecimiento*. Análisis Económico, vol. XXXIII, núm. 82, 2018 Universidad Autónoma metropolitana. UAM Ciudad de México
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Desigualdades de género en República Dominicana 2018-2020*. Luana Marques-García. Nota técnica del BID; 1632. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desigualdades\\_de\\_género\\_en\\_República\\_Dominicana\\_2018\\_-\\_2020\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desigualdades_de_género_en_República_Dominicana_2018_-_2020_es_es.pdf)
- CELADE - División de Población de la CEPAL. (2019b). *Tendencias recientes de la población de América Latina y el Caribe* (Día Mundial de la Población 2019), edición online. [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia\\_mundial\\_de\\_la\\_poblacion\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia_mundial_de_la_poblacion_2019.pdf)
- CELADE-CEPAL (2019a). CELADE-División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. *World Population Prospects, 2019*, edición online.
- CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2335. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010a). *América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados*. Publicación de las Naciones Unidas LC/L.3189. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2420. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Paradojas y desafíos*. Síntesis 2014. Santiago de Chile
- CEPAL (2016). *Panorama social de América Latina. 2016. La desigualdad en América Latina: un desafío estructural para el desarrollo sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, 2017. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 en página Web: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-elevada-desigualdad-america-latina-constituye-un-obstaculo-desarrollo>
- CEPAL (2017). *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, (LC/FDS.1/4), Santiago, 2017. Recuperado el 30 de agosto de 2020: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41169/1/S1700216\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41169/1/S1700216_es.pdf)
- CEPAL (2018). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago, 2018.
- CEPAL (2019a). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019.
- CEPAL (2019b). *América Latina y el Caribe ante la pandemia de la COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Informe Especial COVID-19. No. 1. 3 de abril de 2020.
- CEPAL (2019b). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el*

- Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago, 2019.
- CEPAL (2019c). *Disaster statistics and indicators in Latin America and the Caribbean*. Presentation (Rayén Quiroga) División de Estadísticas de la CEPAL. para el 5th Meeting of the Expert Group on Environment Statistics, New York 21-23 May 2019. [https://unstats.un.org/unsd/environment/FDES/EGES6/Session%203\\_10Disaster%20stats%20ECLAC.pdf](https://unstats.un.org/unsd/environment/FDES/EGES6/Session%203_10Disaster%20stats%20ECLAC.pdf)
- CEPAL (2019d). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. División de Estadísticas, Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL (2020). *Dimensionar los efectos de la COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe Especial COVID-19. No. 2. 21 de abril de 2020.
- CEPAL y Comisión Europea (2007). *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2362), Santiago de Chile, diciembre.
- CIEPLAN (2008). *La Cohesión Social Latinoamericana*. Santiago de Chile.
- Committee for the Coordination of Statistical Activities (2020). *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective* Volume II. Recuperado en agosto de 2020 de: [https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa\\_vol2.pdf](https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf)
- Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum, 14 (1989). Obtenido el 20 de agosto de 2020 pp. 139-167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>
- EM-DAT (2019). EM-DAT: *The Emergency Events Database* - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - [www.emdat.be](http://www.emdat.be), Brussels, Belgium. Acceso 23 de enero 2019.
- FAO (2018). *The impact of disasters and crises on agriculture and food security 2017*. Roma: FAO. [Consultado el 9 de septiembre de 2019]. <http://www.fao.org/3/i8656EN/i8656en.pdf>.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF (2019). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*. Santiago. 135.
- Ferreira, Francisco H.G.; Messina, Julian; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis-Felipe; Lugo, Maria Ana; Vakis, Renos. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Latin America and Caribbean Studies; Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11858> License: CC BY 3.0 IGO
- Ferreira, H., Messina, F., Rigolini, A., L&Amp, Oacuteppez-Calva, Lugo, . . . López-Calva. (n.d.). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. The World Bank.
- FIIAPP (2008). *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/01849f1012fc3791d61a799602eef19c4.pdf>
- FIIAPP (2010). *Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*.
- FMI (2019). *Perspectivas Económicas: Las Américas*. Hemisferio Occidental. Octubre de 2019. Y <https://www.imf.org/en/search#sort=relevancy>
- FMI (2019b). *El costo de la corrupción*. Finanzas y desarrollo septiembre 2019. Paolo Mauro, Paulo Medas y Jean-Marc Fournier <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/pdf/the-true-cost-of-global-corruption-mauro.pdf>
- FMI (2019c). *Fiscal Monitor: curbing corruption*. abril 2019.
- Foxley (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*, Santiago: Corporación de Estudios para América Latina - CIEPLAN.
- Garretón, M., Joignant, A., Somma, N. & Campos, T. (2018). Nota COES de Política Pública N°17: *Informe Anual Observatorio de Conflictos*, noviembre. ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://146.66.69.139/~coes9219/>
- Grynspar, R., y López-Calva, L.F. (2007). *“Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana”*. Pensamiento Iberoamericano (1), 85-104.

- Güemes, C. (2019). *Tejiendo Confianza para la Cohesión Social: Una Mirada a la Confianza en América Latina*. Encuentros de Cohesión Social. Herramientas EUROSOCIAL. No. 07/2019. Madrid, Julio 2019. Recuperado el 20 de agosto de 2020: [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/07/07\\_tejendo-confianzafinal.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/07/07_tejendo-confianzafinal.pdf)
- Gutierrez, Juan Pablo; Shamah-Levy, Teresa; Bertozzi, Stefano M.; Rivera-Dommarco, Juan A. (2019). *Intergenerational Social Mobility Based on the Investments in Human Capital: Evidence of the Long-Term Results of PROSPERA in Health*. Policy Research Working Paper; No. 9001. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32375> License: CC BY 3.0 IGO.”
- Hardy, C. (2014). *Estratificación social en América Latina: Retos de cohesión social*. Santiago: LOM Ediciones.
- ICEFI (2019). *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica*. Comparación de cifras de cierre de 2018, con las observadas en 2017 y los presupuestos aprobados para 2019. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Guatemala, Centroamérica, abril de 2019.
- IDMC (2019). *Informe Mundial sobre desplazamiento interno* (GRID, por sus siglas en inglés) 2019. Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), mayo, 2019
- Institute for Economics & Peace (2020). *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*, Sydney, June 2020. Recuperado en agosto de 2020 de: <http://visionofhumanity.org/reports>.
- Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010). *The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*”. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130)
- LAPOP/USAID (2019). *The Political Culture of Democracy in the Americas: First Glance at Topline Results* Dr. Elizabeth J. Zechmeister, Director Dr. Noam Lupu, Associate Director Preliminary AmericasBarometer Mid-Fieldwork Report May 2019 [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018\\_19\\_Regional\\_Mid-Fieldwork\\_Preliminary\\_Report\\_053019.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018_19_Regional_Mid-Fieldwork_Preliminary_Report_053019.pdf)
- López-Calva, L. (2019). *Elusive Development in Latin America: Structural Challenges and the way forward*. (Conferencia). Recuperado el 9 enero, 2019, de <http://ilas.columbia.edu/event-the-unraveling-of-latin-america-the-spread-of-social-unrest-and-the-limits-of-political-systems/>
- Luciano, Dinys, Nidia Hidalgo, Nathyeli Acuña, Anne-Marie Urban (2019). *Feminicidio en Honduras*. División de Género y Diversidad, Sector Social. Nota Técnica No. IDB.TN-1551. 2019. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Femicidio\\_en\\_Honduras\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Femicidio_en_Honduras_es_es.pdf)
- Lührmann, Anna, Lisa Gastaldi, Sandra Grahn, Staffan I. Lindberg, Laura Maxwell, Valeriya Mechkova, Richard Morgan, Natalia Stepanova, Shreeya Pillai. (2019). *V-Dem Annual Democracy Report 2019*. Recuperado 18 de marzo: [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem\\_democracy\\_report\\_2019.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf)
- Lustig, N. (2018). *Desigualdad y política fiscal en América Latina*. Revista Pensamiento Iberoamericano No. 4, febrero 2018.
- Martínez-Aguilar, S. y E. Ortiz-Juárez (2020). *“Measuring Social Cohesion in Latin America: An Empirical Approximation using Structural Equation Modeling”*. Forthcoming.
- MEPyD (2019). *Avances y desafíos en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible priorizados, Informe 2019*. Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (CDS) de República Dominicana (MEPyD Coordinador CDS). Recuperado 30 de marzo de 2020: <http://mepyd.gob.do/publicaciones/avances-y-desaf%C3%ADos-en-la-implementaci%C3%B3n-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-priorizados>
- Mora Salas, M. (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico-metodológica*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. D.F., México.

- Morales-Ramírez, María Ascensión. (2016). *Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal*. Revista latinoamericana de derecho social, (23), 89-121. Recuperado en 18 de marzo de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-46702016000200089&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000200089&lng=es&tlng=es).
- OIT (2020). *COVID-19: Repercusiones ¿En qué medida va a afectar el COVID-19 al mundo del trabajo?* Obtenido el 27 de abril de 2020: [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_739398/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739398/lang-es/index.htm)
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Nueva York.
- PNUD (1993). *Informe sobre Desarrollo Humano 1993: Participación popular*. Nueva York
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª. ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir Resiliencia*. Nueva York
- PNUD (2015). *El Caribe*, octubre 2019, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, organizada por la AECID
- PNUD (2015a). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia: Transformación social y Metropolitización*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La Paz.
- PNUD (2015b). *Desarrollo Humano en Chile 2015. Los Tiempos de la Politización 2015*. Santiago de Chile. [https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human\\_development/los-tiempos-de-la-politizacion.html](https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/los-tiempos-de-la-politizacion.html)
- PNUD (2016a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá del Ingreso*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York, 2016.
- PNUD (2016b). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*. México D.F. <http://www.mx.undp.org/>
- PNUD (2017a). *Bienestar más allá del ingreso. Herramienta de Combos + evaluación rápida integrada (RIA). Unidad IV. Metodología de Combos como enfoque y herramienta: Paso 2. Curso Virtual del Campo Virtual PNUD para LAC*. 2017.
- PNUD (2017b). *Bienestar más allá del ingreso. Herramienta de Combos + evaluación rápida integrada (RIA). Unidad I. Un Enfoque Multidimensional para Abordar la Agenda 2030. Curso Virtual del Campo Virtual PNUD para LAC*. 2017.
- PNUD (2017c). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de República Dominicana. El embarazo en adolescentes: Un desafío multidimensional para generar oportunidades en el ciclo de vida*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santo Domingo.
- PNUD (2019a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York, 2019.
- PNUD (2019b). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015: Transformando México desde lo local*. Ciudad de México.
- PNUD (2019c). *Una década de cambios hacia la igualdad de género (2009-2018): avances y desafíos*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2020a). *Strengthening Social Cohesion. Conceptual framing and programming implications*.
- PNUD (2020b). *Suggestions for the Emergency. COVID-19. Serie de Documentos de Política Pública*. Marzo 2020.
- PNUD y AECID (2021). *Cohesión social en América Latina. Una propuesta de medición*. Documento de apoyo a este informe. .
- SEGIB (2009). *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Editado por la SEGIB con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Financiado por el Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica. Varios autores. Edición: Secretaría General Iberoamericana, SEGIB. Fecha: octubre 2009.

- Sojo, A. (2017). *La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto*. Colección Documentos Interconecta N°1.
- 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 2018. Recuperado julio 2019: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/01-la-cohesion-social-democratica-como-guia-de-las-politicas-publicas.pdf>
- Sojo, A. (2019) *La conceptualización y análisis de la cohesión social democrática en la región: avances y desafíos*. Exposición en reunión de lanzamiento del Proyecto “Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe”. realizado en el Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, en Santa Cruz, Bolivia, el 14 y 15 de octubre de 2019.
- Somma, N.M., y E. Valenzuela (2015). *Las paradojas de la cohesión social en América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 61, febrero-mayo, 2015, pp. 43-74. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Sorj, B. y D. Martuccelli (2008). *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*. San Pablo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- The Economist Intelligence Unit (2020). *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular Protest*. A report by The Economist Intelligence Unit (The EIU)
- Ugo Gentilini et al. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* “Living paper” version 9 (May 15, 2020) authors Ugo Gentilini (WB), Mohamed Almenfi (WB), Pamela Dale (UNICEF), John Blomquist (WB), Robert Palacios (WB), Vyjayanti Desai (WB), and Vanessa Moreira (WB). Obtenido 4 de junio: [https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses\\_May15.pdf](https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses_May15.pdf)
- UIP (2019). *Las mujeres en el parlamento en 2018: perspectiva anual*.
- UNODC (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*. Viena, 2019.
- Vicepresidencia de la República (2019). *Diagnóstico de situación del embarazo en adolescentes en República Dominicana 2018*. Santo Domingo (95 p.:il) Acceso el 31 de marzo de 2020 <http://biblioteca.enfoquesocial.gob.do/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=796>
- WEF (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum. Geneve, 2017. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf)
- WEF (2020). *Global Gender Gap Report 2020*. World Economic Forum. Geneve, 2020.
- World Bank (2020c). *Macro Poverty Outlook. Sprint 2020*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/302511582655271446/mpo-lac.pdf>
- World Bank. (2020a). *Global Economic Prospects, January 2020: Slow Growth, Policy Challenges*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33044> License: CC BY 3.0 IGO.
- World Bank. (2020b). *The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit*. Daniel Gerszon Mahlerchristoph Laknerr. Andres Castaneda Aguilarhaoyu Wu, April 20, 2020: <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>
- Zamora, I. et. al (2015). *La cohesión social en América Latina*. Inmaculada Zamora (Coord.), Ignacio Soletto Fernando Rey, Carlos Garcimartín, Juan Pablo Jiménez, Nieves Rico, Florencio Gudiño, Sergio Rodríguez. Estudio no. 9, Serie: Análisis Área: Transversal. EUROSociAL/FIIAPP, julio 2015.

# Anexos

## Anexo 1.

### Acrónimos

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COVID-19	Acrónimo del inglés la enfermedad infecciosa que causa el coronavirus SARS-CoV-2 de 2019
EUROsociAL	Programa para la Cohesión Social en América Latina
FAO	Organización de las UN para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GIZ	Acrónimo del alemán de Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
KfW	Acrónimos en alemán para el Banco de Desarrollo Alemán
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud (OPS)
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SICA	Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SISCA	Secretaría de Integración Social Centroamericana
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

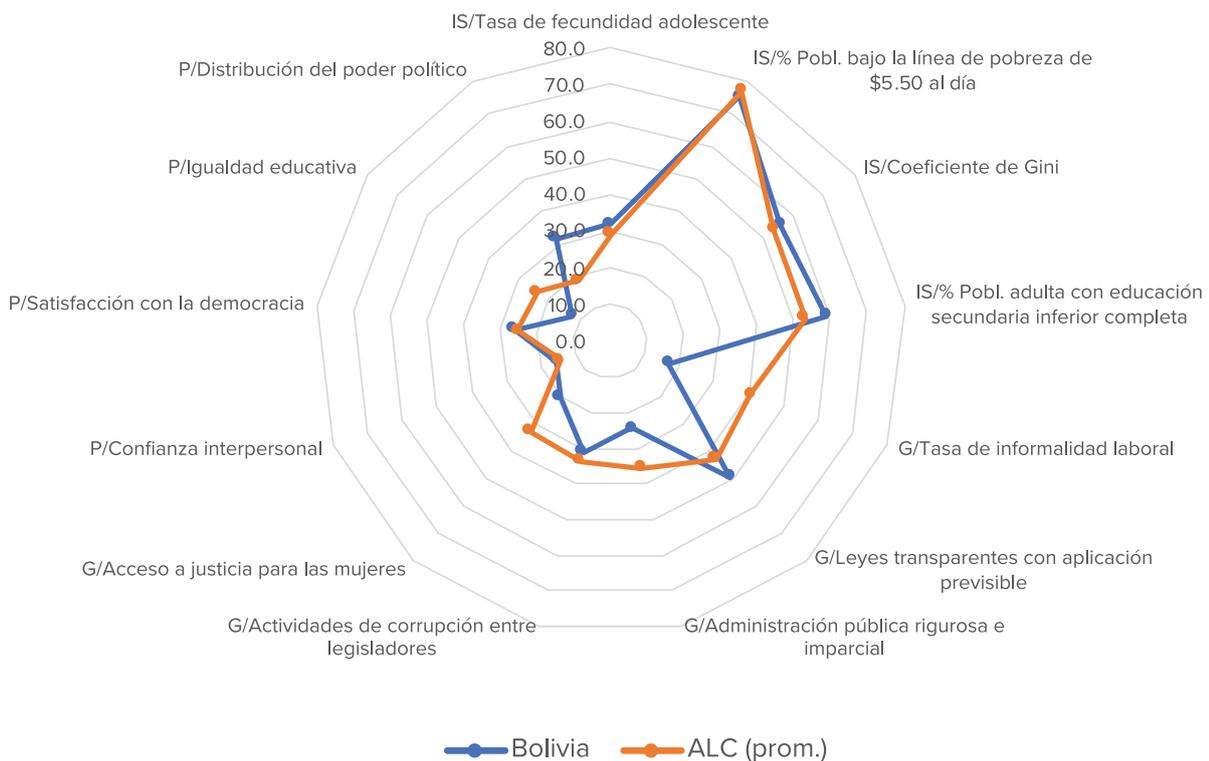
# Anexo 2.

## Gráficas radiales del Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, por país.<sup>1/</sup>

A continuación se presentan las gráficas en formato radial para observar los indicadores de las distintas dimensiones del índice agregado por país y su comparación con el promedio (simple) de los países de ALC incluidos en la muestra.

**Gráfica A2.1.**

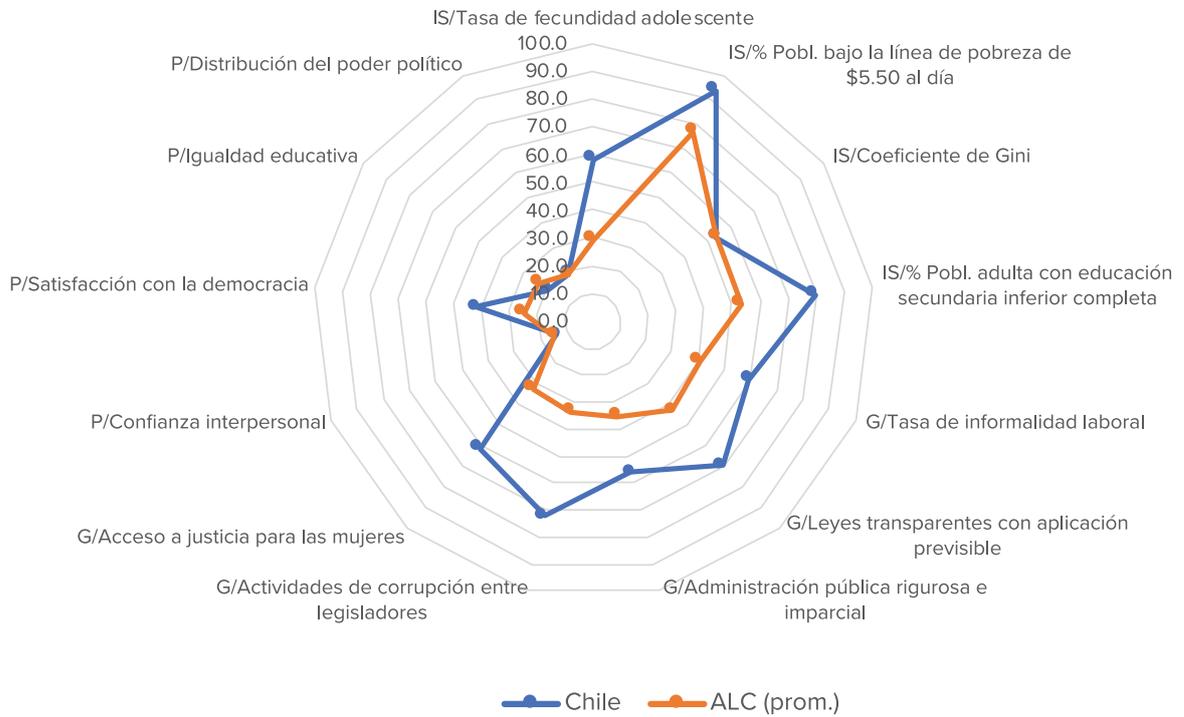
**Bolivia: Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, 2019**



<sup>1/</sup> Referencia: PNUD y AECID (2021). Los valores se presentan en rango [0,100], ver anexo A. Las fuentes, nombres, y detalles sobre las definiciones y transformación de los indicadores se presentan en el anexo E.

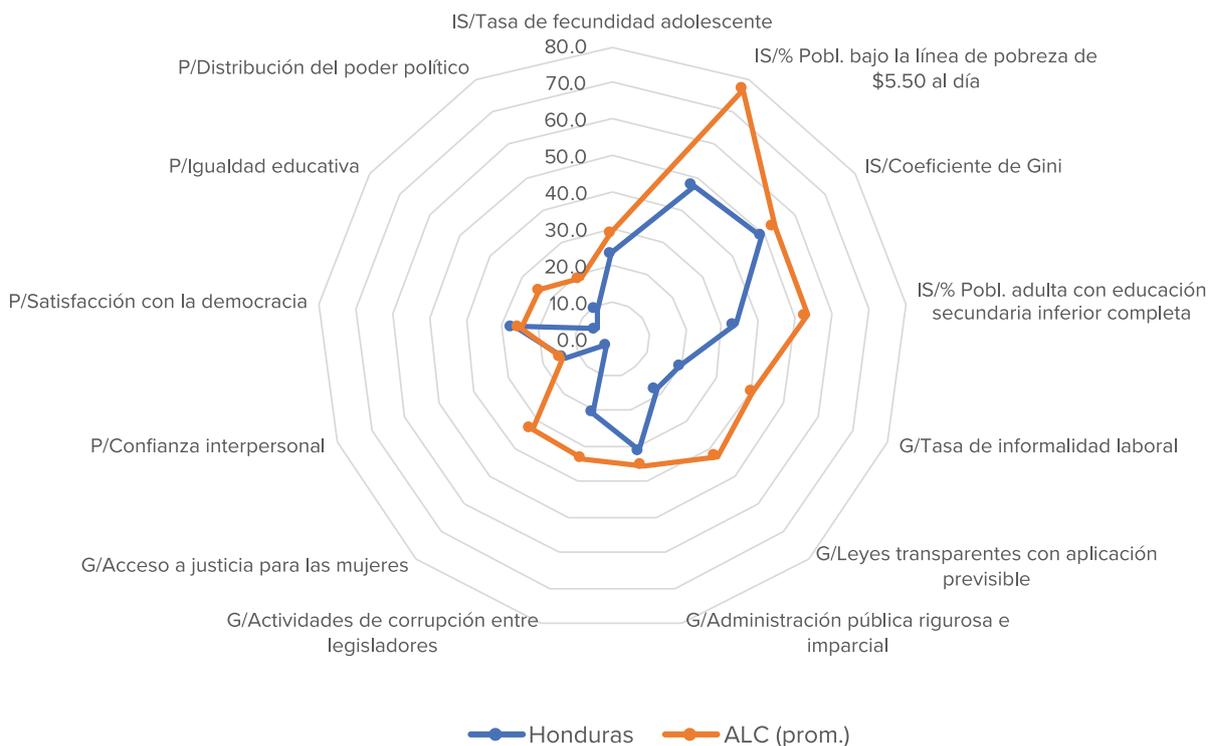
**Gráfica A2.2.**

**Chile: Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, 2019**



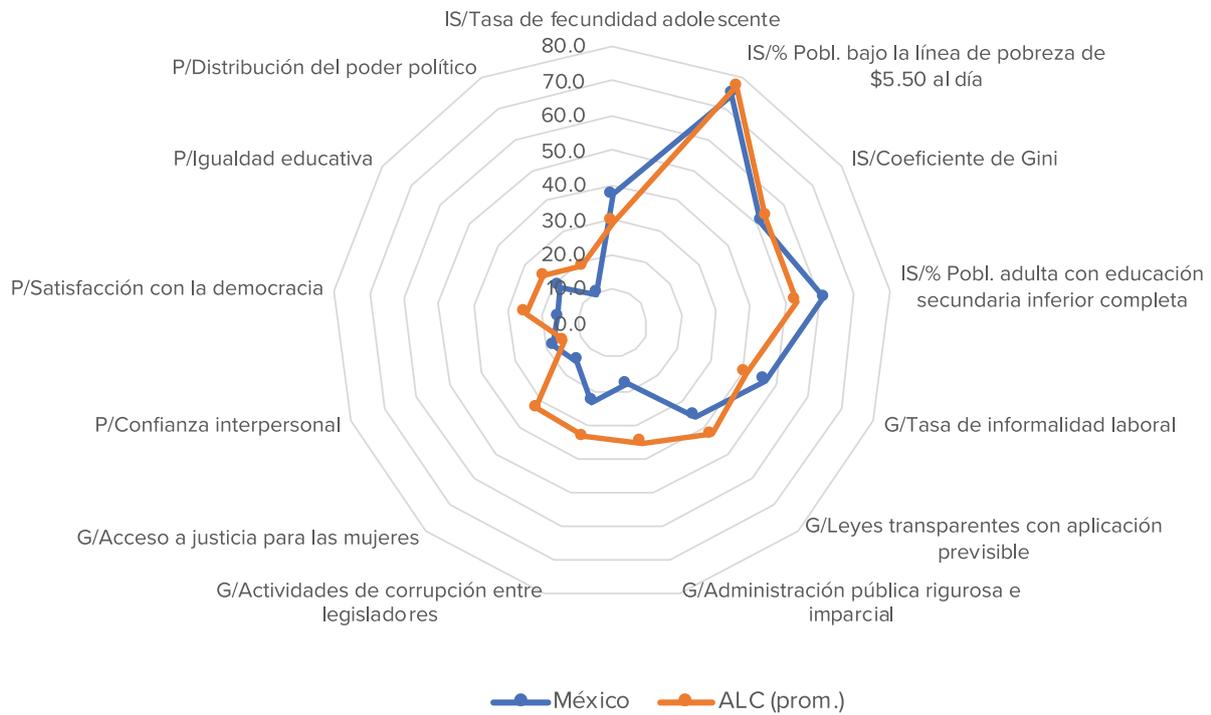
**Gráfica A2.3.**

**Honduras: Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, 2019**



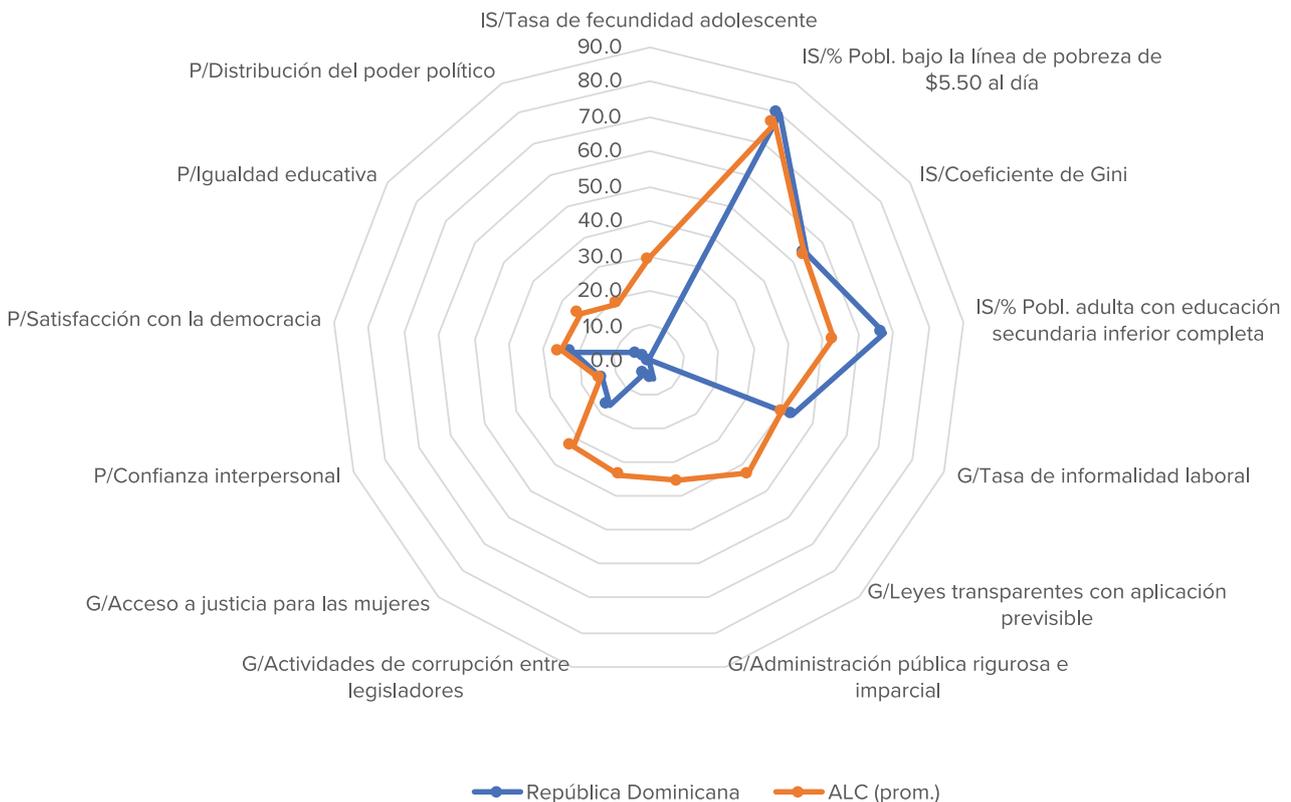
**Gráfica A2.4.**

**México: Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, 2019**



**Gráfica A2.5.**

**República Dominicana: Índice de Cohesión Social, dimensiones e indicadores, 2019**



# Anexo 3.

## Cohesión social: aceleradores, desafíos y “drivers”

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
<b>Inclusión social</b>				
Reducción de las desigualdades (vínculo directo) (s, e)	<p>La reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión social de todas las personas, bajo el principio de “no dejar a nadie atrás” está vinculado de manera directa a los ámbitos de reducción de las brechas y el aumento del sentido de pertenencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la desigualdad de resultados y garantizar la igualdad de oportunidades (s, e)</li> <li>• Promover la inclusión social y económica y política de todas las personas y “No dejar a nadie atrás” (s, e)</li> </ul>	<p>ODS 10 (Reducción de las desigualdades) 10.2 (reducir la desigualdad) y 10.3 (promover la inclusión)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar la igualdad de oportunidades</li> <li>2. Reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos (recursos físicos y humanos)</li> <li>3. Reducir las brechas territoriales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas inclusivas que aborden la desigualdad y la exclusión social (marcos normativos incluyentes)</li> <li>2. Políticas redistributivas y fiscal progresiva</li> <li>3. Políticas de descentralización y modernización de la gestión pública</li> </ol>
Movilidad social (vínculo directo) (s, e)	<p>Las (expectativas de) movilidad social y el acceso a recursos y al consumo, genera confianza sistémica y legitimidad de la democracia, y por tanto se vincula de manera directa con los distintos ámbitos de la cohesión social.</p> <p>Movilidad económica/laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el trabajo decente sin discriminación y reducir la informalidad (e)</li> <li>• Desarrollar estrategias para promover el empleo de jóvenes (reducir el desempleo juvenil)</li> </ul>	<p>ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) Metas: 8.5 (trabajo decente), 8.6, 8b (Empleo jóvenes) 8.3 (trabajo forzado) y 8.7 (trabajo infantil)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Altos niveles de desempleo en la población joven</li> <li>2. Alta Informalidad en los mercados laborales</li> <li>3. Mercados de trabajo altamente segmentados y discriminatorios (Promover los derechos laborales y empleo de calidad)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medidas que integren la formación y competencias laborales y su vinculación con la demanda local de trabajo</li> <li>2. Marco regulatorio y medidas para la formalización del mercado laboral</li> <li>3. Abordar la feminización del empleo y el trabajo precario</li> <li>4. Mecanismos de protección de derechos laborales</li> <li>5. Políticas activas de empleo e intermediación laboral</li> </ol>
	<p>Educación (s)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario en todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional, incluidas las personas más vulnerables, con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes</li> <li>• Acceso de jóvenes a las competencias necesarias (técnicas y profesionales) para el acceso al trabajo decente y emprendimientos</li> </ul>	<p>ODS 4 (Educación de Calidad) Metas: 4.3 y 4.5 acceso calidad e igualitario, 4.4 competencias</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asegurar la progresión oportuna y la conclusión de la educación primaria y secundaria</li> <li>2. Eliminar las diferentes formas de discriminación para hacer efectivo el derecho a la educación</li> <li>3. Mejorar la calidad de los procesos educativos y entornos de aprendizaje para cerrar las brechas en el acceso y la apropiación del conocimiento</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas que integren la formación inicial y la universalidad de la educación primaria y secundaria</li> <li>2. Políticas inclusivas y de protección social para la atención de grupos particularmente excluidos y discriminados dentro del sistema educativo en servicio, la inserción laboral y condiciones adecuadas de trabajo</li> <li>3. Aumentar la inversión y hacer más equitativo el gasto público en educación, enfocando en la calidad de la educación</li> </ol>

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
Protección social, reducción de la pobreza y resiliencia (vínculo intersectorial) (s, e, a)	<p>La protección social, como elemento esencial de la cohesión social, al considerar un conjunto de garantías básicas de seguridad social (piso de protección social) que aseguran una protección para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, a la vez que permiten a las personas acceder a bienes y servicios esenciales</p> <p>Reducir la pobreza y el hambre (s, e)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar cobertura de la protección social, según ciclo de vida y vulnerabilidades, que incluya a las personas más vulnerables, con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes (s, e)</li> <li>• Lograr la cobertura sanitaria universal y de Salud Sexual y Reproductiva (s)</li> <li>• Responder a la crisis sanitaria en el contexto de la COVID-19 y la protección de los grupos poblacionales de mayor riesgo y vulnerables a sus efectos (s, e)</li> <li>• Acceso a servicios básicos (s)</li> <li>• Inclusión financiera</li> <li>• Resiliencia (a, s)</li> <li>• Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos (a, s)</li> </ul>	<p>ODS: 1 (Fin de la pobreza, 3 (Salud y Bienestar), 5 (Igualdad de género), 13 (Acción por el clima)</p> <p>Metas: 1.1, 1.2 (pobreza y desigualdad), 1.3 (protección social), 1.4 (servicios básicos), 1.5 (resiliencia), 2.1, 2.2 (fin al hambre y malnutrición), 3.7 y 3.8 (cobertura SSR y salud), 5.4 (reconocer cuidados y trabajo doméstico), 10.1 (crecimiento ingresos del 40% más pobre), 13.1 (resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos), 14b (acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar los sistemas de protección social y mejorar su eficacia</li> <li>2. No dejar a nadie atrás: asegurar la inclusión en los programas de protección social de la población más vulnerable</li> <li>3. Universalizar los servicios de salud y SSR</li> <li>4. Asegurar el acceso a los servicios básicos</li> <li>5. Ampliar las oportunidades de generación de ingresos de las familias en situación de alta vulnerabilidad y pobreza (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, y afrodescendiente, entre otros)</li> <li>6. Vincular la protección social con los mercados de trabajo</li> <li>7. Medidas sanitarias, sociales y de protección para responder a los efectos de la COVID-19</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un piso de protección social, que asegure el acceso a los servicios sociales básicos y la protección a las poblaciones más vulnerables</li> <li>2. Articular políticas de protección social inclusivas y coherentes y con enfoque multisectorial/ multidimensional</li> <li>3. Políticas y medidas de servicios de salud y SSR, que aseguren la calidad, equidad e inclusión de la población más vulnerable</li> <li>4. Políticas y medidas de acceso a los servicios básicos: agua potable, electricidad</li> <li>5. Políticas y medidas dirigidas al acceso de programas de inclusión financiera, acceso al crédito, de generación de ingresos.</li> <li>6. Políticas activas de empleo y de intermediación laboral</li> <li>7. Políticas de protección a las personas y grupos de población particularmente vulnerables a los efectos de la COVID-19.</li> </ol>

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
<b>Gobernanza</b>				
Estado de Derecho (vínculo directo) (s, e, a)	<p>El funcionamiento adecuado del Estado de Derecho, en la medida que se aumente la eficacia de las políticas de seguridad humana, genere mayor equidad en la administración de la justicia, y se minimicen las situaciones de la corrupción, crecerá la confianza en las instituciones y la legitimidad con el sistema político, mejorando la gobernanza democrática y fortaleciendo la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia/Control de la corrupción</li> <li>• Cumplimiento regulatorio</li> <li>• Derechos fundamentales (derechos laborales)</li> <li>• Justicia civil y justicia penal (garantizar el acceso a la justicia para todos)</li> <li>• Gobierno abierto (mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y de participación ciudadana)</li> </ul>	<p>ODS: 16 (Paz, justicias e instituciones solidas), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) Metas: 8.8 (derechos laborales), 16.3 (Estado de derecho), 16.5 (reducir la corrupción), 16.10 (acceso público a la info.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erradicar la corrupción (generalizada)</li> <li>2. Asegurar la independencia de poderes efectiva</li> <li>3. Generar mayor confianza en las instituciones públicas</li> <li>4. Garantizar los derechos humanos sociales fundamentales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas y medidas dirigidas a fortalecer el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y de control/erradicación de la corrupción, contraloría social</li> <li>2. Fortalecer y promover una Justicia independiente y eficaz (y con recursos financieros y humanos) y fortalecer los otros poderes del Estado.</li> <li>3. Fortalecer la institucionalidad: función pública, transparencia y ética, eficacia, y participación ciudadana</li> <li>4. Fortalecer los marcos normativos: Acuerdos y tratados internacionales DDHH, leyes y políticas nacionales</li> </ol>
Ciudades y comunidades inclusivas y sostenibles (vínculo intersectorial) (s, e, a)	<p>En las ciudades y comunidades es donde se exacerban las desigualdades, y generan otras dinámicas (socioeconómicas, culturales, políticas, etc.) e interacciones (instituciones, mercado y familia) Así como también son los espacios en donde las políticas públicas pueden incidir, reducir las desigualdades e incrementar el capital social, fortaleciendo la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la capacidad de las ciudades para incorporar</li> <li>• estructuras de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas</li> <li>• Fomentar la participación (inclusiva) de mujeres, jóvenes y representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes en los espacios de participación comunitaria y planificación urbana</li> <li>• Promover ciudades pacíficas, inclusivas y sostenibles (Estado de derecho- orden y seguridad)</li> <li>• Acceso inclusivo a servicios básicos como el agua y saneamiento, energía, viviendas y zonas verdes</li> </ul>	<p>ODS 16 (Paz, justicias e instituciones solidas) 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) 6 (Agua y saneamiento) y 7 (Energía) Metas: 6.1 (agua potable), 6.2 (saneamiento), 7.1 (energía), 11.1 (viviendas), 11.3, 11.7, 11b, 13.1 16.1 (reducir la violencia)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducir los niveles de segregación urbana y los espacios de exclusión</li> <li>2. Disminuir la violencia e inseguridad en las ciudades</li> <li>3. Reducir la vulnerabilidad ambiental en los barrios y asentamientos urbanos más pobres</li> <li>4. La movilidad y el acceso al transporte público inclusivo y de calidad</li> <li>5. El acceso a viviendas seguras</li> <li>6. Cerrar la Brecha digital</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas de desarrollo y planificación urbana</li> <li>2. Políticas y medidas dirigidas a prevención de la violencia (enfoque inclusivo y participativo) y de control del delito en las ciudades (Enfocar programas de prevención en jóvenes en riesgo de violencia)</li> <li>3. Fortalecer las capacidades locales para la gestión integral del riesgo</li> <li>4. Políticas y medidas dirigidas a la modernización del transporte público y mejora de la movilidad en las ciudades</li> <li>5. Ampliar el acceso a viviendas dignas y seguras, particularmente a la población más pobre y vulnerable</li> <li>6. Infraestructura para el acceso y utilización de las TIC (escuelas, espacios públicos)</li> </ol>

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
Políticas públicas eficaces (vínculo directo e intersectorial) (s, e, a)	<p>Coherencia en las políticas públicas (vínculo directo/ intersectorial)</p> <p>El ámbito de las políticas públicas, un vínculo directo para fortalecer la cohesión social, a través de políticas coherentes e integrales, que respondan a las distintas expresiones de la cohesión social, y que contribuyan a acelerar el progreso aprovechando las interrelaciones entre los distintos ODS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la coherencia de las políticas e incluir la cohesión social explícitamente en las políticas</li> <li>Promover y adoptar políticas no discriminatorias y dirigidas a lograr progresivamente mayor igualdad: políticas fiscales, salariales y de protección social, Políticas migratorias,</li> <li>Fortalecer las capacidades institucionales: eficacia, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública</li> <li>Mejorar y fortalecer los sistemas tributarios y capacidades nacionales para la recaudación fiscal y su gestión.</li> </ul>	<p>ODS 17 (Alianzas para lograr los Objetivos)</p> <p>Metas: 10.4 (políticas para la igualdad), 10.7 (facilitar la migración), 10c (reducir el costo de transacción de las remesas), 16.6 (instituciones eficaces y transparentes), 16.10 (acceso público a la información) 16b (leyes/políticas no discriminatorias), 17.1 (capacidad nacional para recaudación ingresos fiscales), 17.14 (coherencia de las políticas)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la coherencia de las políticas públicas para el logro de ODS</li> <li>Promover la inclusión social y el empoderamiento de las poblaciones más vulnerables, en todos los ámbitos de las políticas públicas</li> <li>Establecer la cohesión social como elemento esencial del desarrollo sostenible y logro ODS</li> <li>Asegurar la participación de los distintos actores sociales en todo el ciclo de las políticas públicas</li> <li>Medidas dirigidas a mejorar las capacidades de recaudación fiscal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Armonizar y adecuar los marcos normativos e institucionales (a nivel central y local) para asegurar la igualdad y la no discriminación, y la alineación con los ODS y retos de la Agenda 2030</li> <li>Ampliar las capacidades institucionales (a nivel de gobierno central y local) para la formulación de políticas públicas inclusivas, eficaces y acertadas, basadas en evidencia</li> <li>Promover la incorporación (transversal) de la cohesión social como parte de los elementos esenciales de la formulación de las políticas públicas</li> <li>Desarrollar medidas y mecanismos inclusivos de participación en todo el ciclo de políticas públicas y rendición de cuentas con los distintos actores estratégicos (sociedad civil organizada, sector público, sector privado, comunidades y población en general)</li> </ol>
	<p>Datos sobre cohesión social (vínculo directo)</p> <p>Operacionalización a cohesión social con mediciones (sistema integrado de indicadores) que incorporen los temas pertinentes para ALC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar medidas (índices, indicadores) sobre la cohesión social</li> <li>Aumentar el desglose de datos a partir de otras variables relacionadas con la cohesión social</li> <li>Contribuir a la mejora de la capacidad estadística de los países de ALC</li> </ul>	<p>ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) Metas: 17.18 y 17.19 (crear capacidad estadística)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Modernización de los sistemas nacionales de estadísticas</li> <li>Asegurar la generación de información y el desglose, según los distintos grupos en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social</li> <li>Desarrollo de medidas e indicadores de cohesión social</li> <li>Ampliar el acceso de la información generada, a los tomadores de decisión y la ciudadanía en general.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas y medidas dirigidas a la modernización (innovación plataforma tecnológicas) de los sistemas nacionales de estadísticas (Censos, Encuestas de Hogares, Información geo-referenciada, Big-data, entre otras) y su gestión</li> <li>Fortalecer las capacidades nacionales para el desarrollo y gestión eficaz de Sistemas de Información Integrados y M&amp;E de los Sistemas de protección social, y de políticas sociales, y de inclusión social (generación de información y desglose por grupos vulnerables)</li> <li>Generar información para la medida sintética de cohesión social e indicadores relacionados</li> <li>Desarrollar mecanismos y procedimientos institucionales para la gestión y socialización de la información (entre los que producen, gestionan y usan la información generada); como son la academia e institutos de investigación, los organismos internacionales (gestión del conocimiento, el know-how)</li> </ol>

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
Gobernanza ambiental (vínculo directo e intersectorial) (s, a)	<p>La gobernanza ambiental de calidad, su aplicación desde un enfoque integrado al garantizar que las cuestiones ambientales aporten (beneficios) de manera efectiva a las prioridades nacionales, más allá de la protección de los ecosistemas y de la gestión del riesgo de desastres naturales, contribuirá a la gobernanza democrática y la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local (ciudades y comunidades sostenibles) (Marco Sendai)</li> <li>Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (incluyendo la fiscalidad ambiental, manejo de conflictividad en torno a normas ambientales y el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales).</li> <li>Procesos de participación y transparencia (órganos consultivos, planificación urbana y otros mecanismos de inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y otras poblaciones vulnerables)</li> <li>Integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y en los procesos de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza.</li> </ul>	<p>ODS 13 (Acción para el clima) Meta: 13.2 (medidas relativas al cambio climático), 13.3 (adaptación y reducción de los riesgos), 11b (conflictividad ambiental), 15.9 (valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la gobernanza ambiental</li> <li>Incrementar la capacidad local para la gestión del riesgo y la resiliencia ante desastres</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Impulsar estrategias y medidas de políticas para la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo.</li> <li>Organización comunitaria y participación inclusiva de los actores estratégicos, incluyendo los grupos vulnerables (migrantes, mujeres, jóvenes) para la gestión de riesgos y la construcción de la resiliencia</li> </ol>

## Sentido de pertenencia

Capital Social (vínculo directo)	<p>El capital social (confianza en las instituciones, redes sociales, normas sociales) como vínculo directo del ámbito de sentido de pertenencia de la cohesión social, indispensable como articulador del desarrollo sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir significativamente todas las formas de violencia</li> <li>Garantizar las decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (participación política, social, y comunitaria)</li> <li>Participación en la gestión ambiental</li> <li>Garantizar la identidad jurídica de todas las personas</li> </ul>	<p>ODS 16 (Paz, justicia, e instituciones solidas) 16.1 (violencia), 16.7 (16.7.2 indicador) (decisiones inclusivas y participativas), 16.9 (identidad jurídica)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer el capital social y la confianza en las instituciones</li> <li>Reducir todas las formas de violencia</li> <li>Garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en los distintos ámbitos del desarrollo</li> <li>Participación en organizaciones para la gestión del riesgo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Medidas dirigidas a fortalecer y ampliar los mecanismos de acceso a la información pública y sistemas de quejas y resoluciones</li> <li>Políticas dirigidas a la prevención, rehabilitación, y represión de la violencia en todas sus formas</li> <li>Desarrollar y establecer mecanismos efectivos de participación (ciudadana y liderazgos locales) en los distintos ámbitos de decisión a nivel nacional y local y en las cuestiones sociales, políticas, económica y ambientales</li> <li>Establecer mecanismos para la creación de organizaciones comunitarias para la gestión del riesgo</li> </ol>
----------------------------------	---	--	--	--

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
Sentido de integración (vínculo directo)	<p>El sentido de integración (confianza interpersonal e inclusión, acceso al conocimiento y la tecnológica) como elemento clave en el ámbito de pertenencia de la cohesión social, en un contexto de globalización y cambios acelerados en las Tics.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza interpersonal (y nivel de integración)</li> <li>• Conocimiento pertinente para el desarrollo sostenible</li> <li>• Acceso y uso de las tecnologías</li> <li>• Acceso al transporte seguro</li> </ul>	<p>ODS: 9 (Industria, Innovación e Infraestructura), 11, 12 (Producción y consumo responsables), 17 Metas: 17.8 (capacidad uso TICs) 9c (acceso TICs), 12.8 (conocimiento) 11.2 (transporte)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar el acceso y uso de las TICs</li> <li>2. Garantizar la movilidad, a través de medios de transporte accesibles y seguros</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas y medidas para mejorar la infraestructura y acceso de redes y tecnología</li> <li>2. Políticas y medidas para mejorar la infraestructura y el acceso al transporte público</li> </ol>

## Transversal

Equidad de Género (vínculo directo)	<p>Potenciar la equidad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas (cerrar las brechas de género) contribuyen a crear las bases para el logro de una mayor equidad social, contribuyendo a la cohesión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas acertadas que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres</li> <li>• Eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas en el ámbito público y privado</li> <li>• Abordar las vulnerabilidades de la población indígena y afrodescendientes relacionadas con el género</li> <li>• El progreso inclusivo en otras metas abordará potenciales factores discriminatorios para las mujeres</li> <li>• Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</li> </ul>	<p>ODS 5 (Igualdad de género) y ODS 4 (Educación de calidad) Metas: 4.5 (eliminar disparidades de género en educación), 5.1 (fin a todas las formas discriminación), 5.2 (fin a todas las formas de violencia), 5.5 (participación plena y efectiva), 5c (políticas promover la igualdad)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lograr la igualdad de género en todos los ámbitos del desarrollo</li> <li>2. Eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas en el ámbito público y privado.</li> <li>3. Lograr la igualdad de género, la inclusión y el empoderamiento de las mujeres de poblaciones en situación de pobreza, exclusión social y alta vulnerabilidad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporar el enfoque de género (e interseccional) de manera transversal en las políticas públicas- Presupuesto público pro-género</li> <li>2. Ampliar medidas/ programas de prevención de la violencia y de protección, dirigidos a grupos poblacionales de mayor riesgo/ vulnerabilidad</li> <li>3. Políticas y medidas dirigidas a abordar las vulnerabilidades relacionadas con el género de las poblaciones en situación de pobreza, exclusión social y alta vulnerabilidad (perteneciente a pueblos indígena, afrodescendiente, migrantes y personas en situación de discapacidad, de desplazamiento forzado, LGTBIQ, otras)</li> </ol>
-------------------------------------	---	---	---	---

Ámbitos/ Temas de desarrollo	Relevancia para la cohesión social	Objetivos de Desarrollo Sostenible/ Metas ODS	Desafíos (generales)	Drivers identificados
Alianzas para el desarrollo (vínculo intersectorial)	<p>Promover alianzas inclusivas entre todos los actores estratégicos (gobiernos, sector privado, y sociedad civil) –a nivel global, regional, nacional y local–, que coloquen a las personas en el centro del desarrollo, son fundamentales para fomentar el diálogo político y avanzar en respuestas integrales de las distintas expresiones de la cohesión social en ALC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar las alianzas eficaces e inclusivas en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil</li> <li>• Mejorar las alianzas para la movilización de recursos, la gestión del conocimiento, de la tecnología, entre otros aspectos.</li> <li>• Promover alianzas con todos los sectores de la sociedad y de la cooperación internacional para responder a la crisis sanitaria de la COVID-19 e impactos económicos y sociales previstos.</li> </ul>	<p>ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) Metas: 17.16 (mejorar la alianza mundial para el DS), 17.17 (alianzas eficaces), 10b (Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo para los países menos adelantados)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generar alianzas eficaces e inclusivas con los distintos actores estratégicos para responder a los desafíos de la cohesión social y el logro de los ODS</li> <li>2. Movilización de recursos para impulsar respuestas integrales a los desafíos de la cohesión social y el logro de los ODS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer espacios de diálogo y concertación que integre a los actores estratégicos de la esfera pública, público-privada, y de la sociedad civil.</li> <li>2. Fortalecer las alianzas estratégicas para la movilización de recursos, la gestión del conocimiento, de la tecnología, entre otros.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla 1, metas de los ODS y resultados de los casos nacionales.





Brasil Chile Co  
Ecuador El Sal  
Honduras Mé  
guay Panamá E  
na Uruguay Ve