

## Seminario Internacional “Cohesión social, garantías de bienestar y protección social: claves para una reconstrucción con igualdad post pandemia en América Latina”

CEPAL – PNUD Chile - AECID

24 de noviembre de 2020

### I. Inauguración

- Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL

Este seminario permite repensar cómo construir un pacto para avanzar. El seminario se sitúa en un momento crítico, los problemas regionales anteriores que presentaba la región se agravaron con el COVID-19. Es necesario analizar qué políticas son necesarias para avanzar hacia la cohesión social e igualdad. Para ello, se deben repensar instrumentos de política pública, especialmente de economía política, así como la relación entre el Estado y el sector privado, la cual será crucial para este debate.

- Claudia Mojica, Representante Residente PNUD Chile

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha puesto en el centro de su agenda la cohesión social, lo anterior se refleja en su participación en el Consejo Asesor para la Cohesión Social. En el informe final del Consejo fueron destacados tres elementos de la cohesión social, que PNUD Chile ya había abordado anteriormente. El primer elemento **calidad del vínculo social**, se había abordado a través del libro “Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile” (2017), donde se observó el impacto de desigualdad sobre los vínculos. El segundo elemento, **sentido de pertenencia**, lo abordó en 2019 en el libro “Diez años de auditoría a la democracia” y finalmente, el último elemento de **foco en el bien común**, que se abordó anteriormente en los “Informes de Desarrollo Humano”. Finalmente, se realiza un llamado a reconstruir mejor y con mayor igualdad, enfocando políticas en los 3 elementos que refuerzan la cohesión social.

- Silvia Rucks, Coordinadora Residente en Chile, Sistema Naciones Unidas

La recuperación de la crisis necesita iniciativas que potencien la coordinación entre las agencias del Sistema de las Naciones Unidas. La cohesión social es importante, influye en el potencial económico de los países y asegura la persistencia en el camino hacia el desarrollo social inclusivo; a su vez, es un activo para crear mejores políticas públicas. En materia de cohesión social se identifican 3 elementos importantes. El primero es la **calidad del vínculo social**, la pandemia hizo ver que los individuos cuentan con pocas redes de apoyo. Un segundo elemento relevante es el **sentido de pertenencia** el cual se ve debilitado cuando una mayor educación no es compensada por el mercado laboral con oportunidades laborales. Finalmente, el elemento de **foco en el bien común** es relevante al mostrar la predisposición a pagar impuestos y participar en instancias cívicas. Desde las Naciones Unidas se ha buscado responder a la crisis abordando los temas específicos de cada agencia, pero también fomentando una alta cooperación en temas transversales como es la cohesión social.

- Enrique Ojeda, Embajador de España en Chile

El contexto presenta un reto que se suma al logro de la cohesión social. La inclusión y cohesión social deben estar en el centro del desarrollo de políticas y los programas que se desarrollen. En el marco del Plan Interconecta, AECID trabaja con múltiples actores para incidir y generar cambios en las políticas públicas de los países socios. Este seminario se enmarca en el proyecto de AECID-CEPAL, el cual promueve la investigación y desarrollo de políticas públicas que fortalezcan la cohesión social, así como el diálogo multisectorial para generar alianzas que permitan superar la crisis y avanzar hacia la cohesión social.

**a. Presentación magistral - El impacto socioeconómico del COVID-19 en América Latina y el Caribe y el rol de la protección social**

- Simone Cecchini, Oficial a cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se encuentra amenazada debido al contexto regional y global actual (descontento ciudadano, crisis del multilateralismo, nuevas brechas sociales y nuevos problemas globales). A estas amenazas se suma el COVID-19 que profundizó la situación de pobreza e informalidad que ya presentaba la región. Para hacer frente a la pandemia, la CEPAL ha desarrollado una serie de propuestas de emergencia, entre estas el desarrollo de un ingreso básico de emergencia de 12 meses, la ampliación de periodos de gracia de créditos para PYMES, la necesidad de avanzar hacia una política monetaria expansiva, el alivio de la deuda externa y finalmente entregar una canasta básica digital. Para financiar estas propuestas será fundamental llevar a cabo un nuevo pacto político fiscal. En la región, cerca del 6% del PIB se pierde en elusión tributaria, motivo por el cual se debe fortalecer su recaudación y avanzar en la consolidación del impuesto a la renta. La crisis debe abordarse desde las tres dimensiones del desarrollo (económico, social y ambiental). A partir de lo anterior, el documento de la CEPAL propone 5 temáticas necesarias para responder a la crisis: promover la fiscalidad progresiva, avanzar hacia un nuevo régimen de bienestar y protección social, internalizar las externalidades ambientales, promover el desarrollo industrial y tecnológico que fomente la inclusión laboral de los jóvenes y, finalmente, avanzar hacia la integración regional y multilateralismo renovado.

Por último, se debe considerar la cohesión social en la creación de un nuevo pacto social y fiscal. Las políticas sociales pueden alentar la cohesión social pero también pueden disminuirla, por ejemplo, cuando las políticas sociales pueden promover la cohesión social, así como fragmentarla si se aplican con hiper focalización. Se debe recuperar la política como una herramienta de cambio. *Hay que igualar para crecer y crecer para igualar*

**II. Panel 1 - Protección social y garantías sociales durante la pandemia: impactos y desafíos**

- Moderación: Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

El objetivo de este panel es discutir sobre el alcance y suficiencia de las medidas desplegadas por los Estados de la región para responder a la crisis, garantizar un nivel básico de bienestar en la población y fomentar la cohesión social.

**a. Presentación “COVID 19 y América Latina: una tormenta perfecta, un paraguas raído”**

- Fernando Filgueira, Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay

En América Latina y el Caribe se observa una tormenta perfecta, representada por una región que enfrenta la pandemia con tres procesos importantes. Entre estos destacan: un estancamiento económico, un deterioro en los datos de pobreza social y una situación política compleja debido a crisis políticas con movilizaciones masivas y a la inestabilidad de ciertos regímenes políticos. Estos procesos generan una coyuntura en la cual la pandemia se inserta generando una tormenta perfecta. Por otra parte, la metáfora del paraguas raído se refiere a aquellos problemas (debilidad en la entrega de bienes públicos y déficits en la entrega de bienestar) que ya existían antes y que dificultan el manejo de la pandemia al provocar una baja resiliencia frente a shocks. Esta situación genera un trilema, que se desarrolla a partir de los **déficits**

**de bienestar** de los individuos que, en el marco de la débil entrega de bienes públicos, deben salir de sus casas para trabajar, impidiendo que los gobiernos realicen su **estrategia epidemiológica**, si bien, los gobiernos pueden responder aumentando las restricciones, esto puede aumentar el **conflicto social**. La única salida a este trilema es la construcción de un piso básico de protección social que entregue garantías de bienestar que permitirían el cumplimiento de las cuarentenas y evitarían el conflicto social que podría desarrollarse a partir de medidas coercitivas. Respecto a esto, se propone que los sistemas de protección social deberían incluir: utilidades públicas (acceso a servicios), apoyo monetario básico o en especie, medidas de seguridad para limitar el crimen organizado y, finalmente, el acceso a sistemas de salud en sus propias comunidades. El financiamiento de estos sistemas es viable y moralmente necesario al ser del 3% del PIB con variaciones entre países. Finalmente, si bien los países han realizado un esfuerzo fiscal importante, este ha sido con retraso debido a limitaciones existentes y a falta de reconocimiento del impacto de la pandemia al comienzo.

## b. Comentarios

- Alejandra Candia, Subsecretaria de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile

La crisis reveló la importancia de complementar el diagnóstico colaborando con otras agencias y especialistas. A partir de lo anterior, PNUD, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia realizaron la Encuesta Social COVID-19, para entender el alcance de los efectos de la crisis. Entre sus hallazgos se encuentra que los hogares pertenecientes a los primeros quintiles (con jefas de hogar mujeres y con niños) son los que en mayor medida manifiestan no tener a nadie en el mercado laboral y, por otra parte, se observó que el país cuenta con una alta tasa de informalidad asociada a una carencia de seguridad social: este grupo reveló no tener acceso a seguros de cesantía ni licencias de salud. Dado lo anterior, el gobierno desarrolló medidas enfocadas en apoyar a trabajadores independientes y Pymes. Adicionalmente, se reconoce que uno de los instrumentos fundamentales ha sido el ingreso familiar de emergencia. Finalmente, se menciona que la encuesta CASEN incluirá una sección de bienestar social.

- Mónica Peinado, Directora de Gestión y Articulación de la Oferta Social, Departamento para la Prosperidad Social de Colombia

En Colombia, la prioridad era permitir que las personas en cuarentena no sufrieran situaciones de hambre. Por lo tanto, se realizaron transferencias monetarias y se aumentó el alcance de programas anteriores, entre estos: el programa “Familias en Acción” (5 pagos de 100 dólares), el programa “Atención al Adulto Mayor” (transferencias condicionadas de 60 dólares a un millón de hogares) y el programa “Jóvenes en Acción”, (5 pagos de 200 dólares). Los programas mencionados se desarrollaron hace 15 años, motivo por el cual cuentan con fuertes bases que facilitan el rápido actuar. Adicionalmente, el presidente Iván Duque aprobó la devolución prematura del impuesto sobre las ventas, al ser este un impuesto regresivo.

- Juan Manuel Martínez, Director General del Instituto Nacional de la Economía Social de México

En México el COVID-19, encontró al país en una situación de vulnerabilidad estructural. Para ello, se desarrollaron varios programas, entre estos el “Programa para Adultos Mayores” que entrega el doble de la pensión a 8 millones de beneficiarios, en el marco de la crisis. Sin embargo, aún existe el desafío de cambiar la estructura de los sistemas de protección social, porque ya incluso antes de la pandemia había precariedad y exclusión en ellos. Lo anterior, se debe al sistema neoliberal y la capacidad del mercado de

influenciar la toma de decisiones. Dado lo anterior, se debe avanzar hacia un modelo de Economía Social, lo que llevaría a un cambio de paradigma y a un nuevo conjunto de valores sociales.

- Mario Varela, Ministro de Desarrollo Social de Paraguay

La pandemia ha dejado al descubierto falencias estatales que impulsan a revisar las políticas sociales y públicas. Respecto a la construcción de protección social, la experiencia de la pandemia ha llevado a abordar la multidimensionalidad de la pobreza. A partir de esto, se vuelve de extrema relevancia el generar un piso básico de protección social. En Paraguay no ha existido una paralización del sistema productivo, y la recesión será solo de un 1%, lo que indica que no ha existido un mayor impacto sobre la economía. Finalmente, si bien, no se tiene certeza respecto a la duración de la pandemia, si se tiene certeza de la necesidad de estar mejor preparados para enfrentar problemas sociales futuros.

- Benito Baranda, Director de Fundación América Solidaria

Antes de la pandemia, ya se observaba en la región una precaria entrega de derechos económicos y sociales, llevando a la marginalidad y abandono y, con ello, al debilitamiento de los vínculos sociales. La CEPAL ha identificado el peligro de avanzar hacia una mayor mercantilización cuyo resultado sería una profundización de la desigualdad. En el caso de Chile, se observa una segregación residencial, donde las viviendas sociales se sitúan en lugares donde no llega el Estado, siendo zonas de exclusión gobernadas por bandas criminales. La marginalización y falta de entrega de servicios básicos se observa en la educación online, la cual no ha tenido cabida en territorios vulnerables, llevando a una duplicación de la deserción escolar. En estos casos se ve el reflejo de sociedades cuya convivencia ha sido construida desde la asimetría.

Dado lo anterior, es necesario replantear los pactos sociales y de convivencia para que incluyan la participación de distintos sectores en forma contratista y no de coparticipación. Por ello, se debe avanzar hacia el desarrollo de políticas que no sacrifiquen hiper focalización por universalidad, ya que estas prácticas fomentan el clientelismo en zonas vulneradas. Los problemas mencionados anteriormente pueden provocar desconfianza e irritación en la comunidad. Las políticas públicas deben estar fundadas en el respeto a las personas. Finalmente, se debe avanzar hacia la generación de políticas basadas en derechos.

### c. Preguntas y cierre

***¿Cuál es la factibilidad de avanzar hacia un ingreso básico de emergencia para avanzar hacia la entrega de un piso básico de protección social?***

- Benito Baranda, Director de Fundación América Solidaria

La cohesión social requiere el reconocimiento de derechos, ya que la política social sin el reconocimiento no permite avanzar hacia la cohesión social. Por tanto, las políticas sociales de protección social deben estar fundadas en derechos.

### III. Panel 2 - Cohesión social y política social

- Moderación: María Luisa Méndez, Directora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)

El objetivo de este panel es identificar políticas sociales para la promoción de la cohesión social, la cual se ha visto amenazada por la pandemia debido a la profundización de las desigualdades. Sumado a lo anterior se invita a reflexionar acerca de la necesidad de considerar la cohesión social en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales.

#### a. Presentación Consejo de Cohesión Social

- Simone Cecchini, Oficial a Cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL

El Consejo de Cohesión Social, a cargo del Ministerio del Desarrollo Social y de la Familia, se creó en el marco de la crisis social iniciada en octubre de 2019, con el objetivo de medir la cohesión social en el país y promover el desarrollo de políticas en sectores clave para su promoción. El proyecto inició en enero y finalizó en octubre del 2020 e implicó una serie de reuniones con distintos actores nacionales e internacionales. El Consejo, luego de múltiples discusiones, decidió adoptar la definición y medición propuesta por el Radar de la Cohesión Social. Posteriormente, se buscaron opciones de indicadores que tuvieran disponibilidad en Chile, priorizando aquellos que contaran con datos desagregados para obtener un panorama de las percepciones según edad, género e ingreso.

Entre los principales hallazgos en la aplicación de la medición se encuentra que, para la primera dimensión de calidad del vínculo social, en Chile una alta proporción de ciudadanos no cuentan con una red de protección, al no contar con amigos cercanos y únicamente un 19% confía en sus vecinos. Para la dimensión de sentido de pertenencia se observa, para el caso de Chile, una alta identificación nacional, pero una baja confianza institucional. Finalmente, se observa para la tercera dimensión, un aumento en la participación de canales no democráticos de manifestación social, asociados a una baja confianza institucional.

A partir de estos hallazgos se realizan una serie de recomendaciones centradas en cuatro áreas: la **importancia de medir y visibilizar las dimensiones de la cohesión social**, para lo cual se fija como propósito realizar una página web e informe con información y análisis de indicadores actualizados cada 2 años. En segundo lugar, **fijar una agenda para revertir los bajos niveles de cohesión en Chile**, para lo cual se propuso fijar una agenda con políticas estatales e incluir una perspectiva de cohesión social en las políticas o programas que se desarrollen. Luego, **coordinar políticas intersectoriales y coordinadas**, para lo cual se presentó la necesidad de crear una unidad de cohesión social que verifique el logro de los objetivos del consenso, así como de promover la participación electoral y la interculturalidad a nivel educacional. Finalmente, **incentivar a los actores e incluirlos en iniciativas a favor de la cohesión social**, y para ello se propuso incentivar e identificar buenas prácticas empresariales, así como crear un sello de cohesión social, entre otros.

#### b. Comentarios

- Oscar Silveira, Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay

Respecto a la experiencia de la República del Uruguay se buscó manejar la crisis sanitaria y humanitaria con mesura a través de una campaña comunicacional basada en elementos de cohesión social aludiendo a la salida responsable y conciencia solidaria. En esta se busca fomentar la responsabilidad compartida en el manejo de la crisis. Desde el Ministerio de Desarrollo Social se busca focalizar, concientizar y mejorar la gestión de recursos respecto a la locación de estos en programas de protección social.

- Fernando Quiroga, Director Nacional de Relaciones Internacionales del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina

La República Argentina incluye los elementos de la Agenda 2030 en su política exterior y nacional. La implementación de la Agenda y de sus políticas sociales se realiza atendiendo a las necesidades y características de cada región. La cohesión social es adoptada en la implementación de políticas con identidad cultural y territorial; para ello, se han desarrollado indicadores desagregados con información de la implementación y receptividad de las políticas a nivel territorial. A su vez, se creó una Red Federal en la cual se comparten buenas prácticas y desafíos para fortalecer las capacidades locales y realizar una implementación de la Agenda 2030 que cuente con la coordinación de distintos sectores de la sociedad.

- Juliana Martínez, Académica de la Universidad de Costa Rica

La crisis que se vive actualmente es multidimensional y necesita coordinación intersectorial para su superación. La política social no es una condición suficiente, pero sí necesaria para promover la cohesión social y con ello, proteger la estabilidad política de la región. La agenda de recuperación requiere políticas sociales y fiscales fuertes para evitar retrocesos en el avance de la inclusión social. El Estado se enfrenta al problema de movilización de recursos para la entrega de servicios básicos. En los países de la región se observa una política de austeridad, lo que lleva a la mercantilización de los servicios sociales y con ello se amenaza la cohesión social al profundizar la desigualdad dentro de las sociedades. La movilidad social descendente planteó la necesidad en los gobiernos de llegar a la población informal, que no accede a beneficios ni a los sistemas de protección social. El Estado ha dado un paso adelante para atender la crisis. El Estado es una condición necesaria para salir de la crisis, ya que el mercado no puede entregar servicios.

Se identifican tres condiciones que han favorecido el camino hacia la redistribución: el tener poderes ejecutivos que identifican la necesidad de buscar apoyos fuera de los gobiernos y de los sistemas políticos (Consejo de Cohesión Social en Chile), élites económicas con preferencias fragmentadas (lo que permite que exista un grupo de estas a favor de la redistribución) y en tercer lugar un fuerte despliegue de acción colectiva, que puede ser visto por gobiernos como una oportunidad para avanzar hacia la redistribución.

### c. Preguntas y cierre:

***¿Qué medidas ha implementado el gobierno de Chile para visibilizar la doble carga de trabajo no remunerado, que han asumido las mujeres durante la pandemia?***

- Simone Cecchini, Oficial a Cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL

En Chile, se han desarrollado centros de cuidado dentro de las empresas, así como se han desarrollado políticas sociales que entregan bonos para incentivar la inclusión laboral de las mujeres y fomentar la formalización.

***¿Cómo pueden las políticas sociales universales acompañarse de una política macroeconómica no neoliberal?***

- Juliana Martínez, Académica de la Universidad de Costa Rica

La inclusión de las mujeres en el mercado laboral fue producto de una transformación de los modelos productivos de la región. En la región es necesaria la feminización del trabajo, debido a las necesidades del mercado y modelos de familia. Es posible crear empleos en los sectores del cuidado, lo que aumentaría la cobertura de protección social, mejoraría la capacidad de consumo y generaría un valor económico agregado. La pandemia debe ser una oportunidad para avanzar hacia una mejor sociedad, para ello se requieren acuerdos sociales y políticos. En la región existe un sector productivo fuerte que debe estar dispuesto a avanzar hacia la redistribución. Se requiere un mayor diálogo entre políticas sociales y económicas.

### *¿Cómo se enmarca el conflicto dentro de la cohesión social y objetivos de la Agenda 2030?*

- Fernando Quiroga, Director Nacional de Relaciones Internacionales del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina

El conflicto social es una realidad, este expone reclamos sociales. Desde el Estado se deben abordar buscando entender el origen del conflicto, ya que su legitimidad responde a una necesidad. Las manifestaciones sociales aluden a cuestiones que el Estado no ha podido responder o contener. En Argentina, dentro del marco de la Agenda 2030, se han creado mecanismos de diálogo social para escuchar demandas sociales de la sociedad civil organizada. Un ejemplo, ha sido la creación de “Paritarias Docentes”, en las cuales se dialoga acerca de los términos de su salario y la labor educativa que deben adoptar.

- Simone Cecchini, Oficial a Cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL

Desde CEPAL, se aborda el malestar social generado por la desigualdad estructural. En este malestar se observa la existencia de una polarización política, económica y social que genera conflicto pero que a su vez presenta una ventana de oportunidad. En el caso de Chile, ha sido la realización de un plebiscito hacia una Nueva Constitución. Antes del estallido social, las discusiones de política pública eran mínimas, ahora se observan regularmente. Se requiere llegar a pactos sociales participativos, el reto es incentivar la participación sobre todo de la elite, convencerla de que la desigualdad no le conviene. La desigualdad no trae beneficios económicos, es una deficiencia y pérdida de capital humano. Los regímenes de bienestar son la clave para el desarrollo.

- Juliana Martinez, Académica de la Universidad de Costa Rica

El diálogo es fundamental para la resolución del conflicto social. En Costa Rica, luego de 3 semanas de bloqueo, el gobierno abrió un diálogo multisectorial que permitió llegar a consensos que terminaron con las protestas. En el caso de Guatemala se observa un cambio de percepción en la ciudadanía, pasando los problemas estatales como el presupuesto del año 2021, a percibirse como problemas ciudadanos. Estos conflictos ponen en riesgo la democracia de nuestros gobiernos.

- Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

La política social es condición necesaria mas no suficiente para avanzar hacia la cohesión social. Esta debe recuperar objetivos macro estructurales, en oposición a ser una política basada en programas para combatir problemas específicos como la pobreza. Dentro de la cohesión social juegan un sinfín de elementos que dificultan su alcance, entre estos: juegos de poder entre las elites, capacidad de acción colectiva y condiciones macroeconómicas.