

Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe

Carlos Maldonado Valera
Varinia Tromben Rojas
Catalina Cea
José Ignacio Suárez Sarrazin



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Cooperación
Española
CONOCIMIENTO/INTERCONECTA

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe

Carlos Maldonado Valera
Varinia Tromben Rojas
Catalina Cea
José Ignacio Suárez Sarrazin



Este documento fue preparado por Carlos Maldonado Valera y Varinia Tromben, Oficiales de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la valiosa colaboración de Catalina Cea y José Ignacio Suárez Sarrazin, Consultores de la misma División, en el marco del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo "Análisis de la situación de la inclusión y la cohesión social en América Latina y el Caribe, a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030", desarrollado por la CEPAL y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra (Estado Plurinacional de Bolivia), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y financiado por el programa INTERCOONECTA de la AECID.

Los autores agradecen el apoyo de Camilo Acuña, quien realizó el procesamiento estadístico, los insumos proporcionados en la fase final de elaboración por Eva Hopenhayn y Gabriel Kattan, Consultores de la División de Desarrollo Social, las recomendaciones de Daniela Huneus, Asistente de Investigación, y las observaciones y orientaciones de Alberto Arenas de Mesa, Director de la misma División de la CEPAL, así como los comentarios de Rebeca García Ortiz, Sofia Gabino Fernández y Malena Vaca Sotomayor, de la AECID.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/205
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00860

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago de Chile

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Av. Reyes Católicos 4, 28040 Madrid, España

Catálogo General de Publicaciones Oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es>
NIPO en papel: 109-21-042-0
NIPO en línea: 109-21-043-6

Esta publicación debe citarse como: C. Maldonado Valera y otros, "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Marco analítico: una nueva mirada a la cohesión social para América Latina desde la CEPAL	13
A. Bases teóricas y propuesta conceptual	13
1. Un antecedente fundamental: el abordaje de la CEPAL sobre la cohesión social en los años 2000	13
2. Una aproximación normativa para una cohesión social orientada a la igualdad en un contexto histórico cargado de incertidumbres	14
3. Expresiones constitutivas y elementos habilitadores de la cohesión social	16
4. Principales factores disruptivos de la cohesión social en el contexto actual	20
B. Agenda de políticas para una cohesión social orientada a la igualdad, la sostenibilidad y la resiliencia	23
II. Marco metodológico	27
A. Operacionalización de la cohesión social: antecedentes y reformulaciones	27
B. Criterios para la selección de indicadores y países	31
1. Pilar brechas	32
2. Pilar institucionalidad	32
3. Pilar pertenencia	33
C. Limitaciones	35
III. Análisis de resultados regionales y a nivel de los países	37
A. Mirada de conjunto regional	37
1. El estado de la cohesión social en la región, alrededor de 2018	37
2. Elementos habilitadores de la cohesión social	41
3. Expresiones constitutivas de la cohesión social	52
B. Perfiles nacionales	61
1. Argentina	61
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	64
3. Brasil	68

4.	Chile	72
5.	Colombia	76
6.	Costa Rica.....	80
7.	Ecuador	83
8.	El Salvador.....	86
9.	Guatemala.....	90
10.	Haití.....	92
11.	Honduras.....	95
12.	Jamaica	98
13.	México.....	100
14.	Nicaragua	104
15.	Panamá	107
16.	Paraguay	111
17.	Perú.....	115
18.	República Dominicana	118
19.	Uruguay.....	121
IV.	Discusión y desafíos de política	125
A.	Reflexiones acerca del estado regional de la cohesión social frente a la coyuntura.....	125
1.	Elementos habilitadores	125
2.	Expresiones constitutivas	133
B.	Desafíos de política para la cohesión social.....	137
1.	Brechas.....	139
2.	Institucionalidad	142
3.	Pertenencia	145
V.	A modo de conclusión.....	151
	Bibliografía.....	155
	Anexos	165
	Cuadros	
Cuadro 1	Factores disruptivos globales para la cohesión social relevantes en América Latina.....	21
Cuadro 2	Políticas para una cohesión social orientada a la igualdad según ámbito y elementos habilitadores.....	24
Cuadro 3	Evolución de las mediciones de cohesión social implementadas por la CEPAL según pilares y dimensiones	30
Cuadro 4	Indicadores seleccionados según pilares y subdimensiones.....	33
Cuadro 5	América Latina y el Caribe (19 países): pilar brechas, alrededor de 2018.....	38
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (19 países): pilar institucionalidad, alrededor de 2018	39
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (19 países): pilar pertenencia, alrededor de 2018	40
Cuadro 8	América Latina (17 países): reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales, 2020	48
Cuadro 9	Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular a nivel nacional, 2020	48
Cuadro 10	América Latina: mecanismos de promoción de la igualdad racial.....	50
Cuadro 11	Haití: incidencia de la pobreza multidimensional moderada y extrema, 2006-2012-2017	94
Cuadro 12	Políticas para el fortalecimiento de la cohesión social, según pilar y temas y desafíos prioritarios.....	138
Cuadro A1	Definiciones de cohesión social.....	166

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (18 países): población en situación de pobreza e indicadores de inclusión laboral, 2015-2019	41
Gráfico 2	América Latina (18 países): coeficiente de Gini (eje izquierdo) y población en situación de pobreza, 2001-2019	43
Gráfico 3	América Latina (18 países): coeficiente de Gini y percepción de la distribución de los ingresos, 2008-2019	43
Gráfico 4	América Latina (18 países): percepción de satisfacción con las escuelas públicas y servicios de salud públicos, 2012-2018	44
Gráfico 5	América Latina (18 países): evolución de la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y la evaluación positiva de su funcionamiento, 2010-2018	45
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (19 países): escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional y cuotas de género y proporción de mujeres en el parlamento, 2019	46
Gráfico 7	América Latina (12 países): conflictos por la afectación de derechos territoriales indígenas, 2015-2019	49
Gráfico 8	América Latina (18 países): confianza interpersonal, 2010-2018	52
Gráfico 9	América Latina (18 países): aprobación del matrimonio igualitario, 2010-2018	53
Gráfico 10	América Latina (18 países): confianza institucional según institución, 2015-2018	55
Gráfico 11	América Latina (18 países): percepción de confianza en la policía nacional y tasa de homicidios	56
Gráfico 12	América Latina (18 países): expectativa ciudadana con respecto a la redistribución de ingresos por parte del Estado y valoración de la democracia como mejor forma de gobierno, 2008-2018	57
Gráfico 13	América Latina (18 países): asistencia a reunión de un grupo de mejoras y apreciación de la democracia como mejor forma de gobierno, 2008-2020	58
Gráfico 14	América Latina (18 países): confianza en la institución electoral y voto declarado en las elecciones presidenciales, 2008-2018	59
Gráfico 15	Argentina: evolución de la adhesión a la democracia como forma de gobierno, confianza en las instituciones electorales y partidos políticos, 2012-2018	63
Gráfico 16	Argentina: evolución de la suficiencia del ingreso, justicia en su distribución, evaluación de que los derechos básicos están protegidos y tasa de desempleo, 2009-2018	64
Gráfico 17	Estado Plurinacional de Bolivia: percepción de la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y de la confianza institucional en el gobierno, partidos políticos, instituciones electorales y poder judicial, 2010-2018	66
Gráfico 18	Estado Plurinacional de Bolivia: percepción de suficiencia del ingreso, de distribución justa del ingreso, expectativa que el Estado reduzca la desigualdad de ingresos y profundización de los lazos comunitarios en el marco de la solidaridad, 2015-2018	67
Gráfico 19	Brasil: confianza en el Congreso y gobierno nacional, valoración y evaluación de la democracia y participación cívica, 2008-2020	70
Gráfico 20	Brasil: percepción de justicia en la distribución del ingreso, Coeficiente de Gini, evaluación de la meritocracia en el país y evaluación que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad, 2010-2020	71
Gráfico 21	Chile: percepción de justicia en la distribución del ingreso y expectativa que el Estado reduzca la desigualdad de ingresos, 2010-2018	73
Gráfico 22	Colombia: adhesión a la democracia, percepción positiva de la democracia y confianza en las instituciones electorales, 2012-2018	78
Gráfico 23	Colombia: ocupados que aportan a un sistema previsional, percepción de seguridad laboral, población en situación de pobreza, percepción de distribución del ingreso, 2008-2019	80
Gráfico 24	Costa Rica: tasa de pobreza y coeficientes de Gini de ingresos, 2005-2019	83

Gráfico 25	Ecuador: indicadores de bienestar y percepción de la justicia en la distribución del ingreso, 2008-2019.....	86
Gráfico 26	El Salvador: confianza en las instituciones, 2015-2018.....	89
Gráfico 27	Haití: percepción de no corrupción de funcionarios públicos, 2008-2014.....	94
Gráfico 28	Honduras: población en situación de pobreza y coeficiente de Gini de ingresos, 2000-2019.....	97
Gráfico 29	Jamaica: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, 2010-2018.....	100
Gráfico 30	México: evolución de la tasa de homicidios y confianza en la policía nacional 2009-2018.....	102
Gráfico 31	México: evaluación de la meritocracia en el país, justicia en la distribución del ingreso y evaluación de que el Estado debe luchar contra la desigualdad de ingresos, 2008-2020.....	103
Gráfico 32	México: evolución de la participación cívica y solidaridad, 2009-2020.....	104
Gráfico 33	Nicaragua: tasa de desempleo promedio trimestral y cobertura satisfactoria de sus necesidades con el total del ingreso familiar, 2009-2018.....	106
Gráfico 34	Panamá: proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y porcentaje de mujeres sin ingresos propios, 2013-2019.....	110
Gráfico 35	Paraguay: confianza institucional, evaluación positiva de la democracia y valoración de esta como forma de gobierno, 2008-2018.....	113
Gráfico 36	Paraguay: población en situación de pobreza, percepción de justicia en la distribución del ingreso y percepción de seguridad laboral.....	114
Gráfico 37	Perú: confianza en las instituciones y participación cívica, 2008-2020.....	117
Gráfico 38	Perú: percepción de la distribución del ingreso y de la protección de los derechos básicos protegidos, 2008-2018.....	118
Gráfico 39	República Dominicana: coeficiente de Gini de ingresos, población en situación de pobreza, y porcentaje de acuerdo con que la distribución del ingreso en el país es justa.....	120
Gráfico 40	Uruguay: percepción de justicia en la distribución del ingreso, de la estabilidad laboral y de la suficiencia del ingreso, 2008-2018.....	123
Gráfico A1	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de World Values Survey.....	170
Gráfico A2	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de Latinobarómetro.....	171
Gráfico A3	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de LAPOP.....	172
Gráfico A4	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de CEPALSTAT.....	173
Recuadros		
Recuadro 1	Participación electoral en América Latina y el Caribe: el peso del tipo de sufragio.....	59
Recuadro 2	Chile: del descontento al estallido social y a la refundación constitucional, 2018-2021.....	75
Diagramas		
Diagrama 1	Esquema analítico de una cohesión social orientada a la igualdad.....	15
Diagrama 2	CEPAL: propuesta de medición de cohesión social.....	28
Mapa		
Mapa 1	América Latina y el Caribe: estado del reconocimiento de la unión civil entre parejas del mismo sexo y aprobación del matrimonio igualitario por parte de la ciudadanía, 2018.....	54

Resumen

Con base en el marco conceptual, de medición y de políticas definido en el documento "*Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres*"¹, en el presente informe se analizan algunas de las dimensiones y rasgos más importantes de la cohesión social en 19 países de América Latina y el Caribe. Para ello se moviliza una batería de 48 indicadores actualizados, según el caso, hasta 2018-2019, organizados en tres pilares (brechas, institucionalidad y pertenencia), que abarcan elementos habilitadores de una cohesión social orientada hacia la igualdad (garantías de bienestar, mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos), así como diversas expresiones constitutivas de esta (relaciones sociales de igualdad, sentido de pertenencia y orientación al bien común). Desde una mirada centrada simultáneamente en el nivel regional y de los países, se construye un análisis con miras a dilucidar prioridades y oportunidades para las políticas públicas en la región, pero, sobre todo, a nivel de los desafíos y avances de cada país en las dimensiones y temáticas analizadas sobre la cohesión social.

Para ello, el primer capítulo sitúa a la problemática de la cohesión social en el contexto histórico actual y expone el modelo conceptual propuesto de una cohesión social centrada en la igualdad. Este capítulo también presenta un marco de políticas para la cohesión social, con los principales sectores y ámbitos que inciden en los elementos habilitadores y las expresiones constitutivas de esa concepción de la cohesión social concepto. El segundo capítulo muestra el marco de medición de la cohesión social, detallando los indicadores movilizados, su clasificación, relevancia, utilidad, fuentes, disponibilidad en los países y limitaciones, así como la metodología utilizada para seleccionarlos con base en un exhaustivo examen de otros ejercicios previos de medición de la cohesión social. El tercer capítulo lleva a cabo un análisis descriptivo de los indicadores en dos niveles: por un lado, a nivel regional, tratando de desentrañar tendencias, desafíos y avances compartidos y, por el otro, mirando el perfil único de cada país en materia de cohesión social que se desprende del marco de medición. Este ejercicio permite que el capítulo cuarto articule una serie de hallazgos y temáticas relevantes para las políticas públicas de la región. Finalmente, la conclusión ofrece una reflexión final sobre las luces y sombras para avanzar hacia el modelo de cohesión social planteado, con miras a las necesidades y oportunidades para establecer un pacto social susceptible de movilizar los recursos y voluntades requeridos en el largo plazo.

¹ C. Maldonado y otros, "*Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres*" (LC/TS.2021/133), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2021.

Introducción

La cohesión social como preocupación de las ciencias sociales y, más recientemente, de las políticas públicas, tiene numerosos antecedentes y abordajes, siempre centrados en el análisis de los vínculos que unen e identifican a las personas, y que les motiva a participar y sentirse parte de la sociedad sin estar obligados a ello por algún tipo de coerción externa o alguna necesidad material inmediata. Al respecto, el Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo CEPAL-AECID “*Análisis de la situación de la inclusión y la cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030*” ha tenido dos grandes objetivos. En primer lugar, retomar el concepto de cohesión social y, sobre la base del potente trabajo previo de la CEPAL a nivel conceptual y estadístico de hace poco más de una década y de otros abordajes del tema, llevar a cabo una reformulación adaptada al contexto actual y a nuevos referentes contemporáneos como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². Esa tarea fue realizada mediante la publicación del documento *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres*, en donde se definió un nuevo abordaje conceptual de la cohesión social centrado en la igualdad, así como un marco de medición con indicadores actualizados hasta 2018-2019 y de políticas relacionadas con la cohesión social. El segundo gran objetivo del proyecto es aplicar ese marco conceptual, de medición y de políticas a los países de la región en el marco de un panorama regional de la cohesión social en el contexto actual. A este compromiso responde la publicación del presente documento: una mirada regional y país a país de la cohesión social que sea de utilidad para el diseño de políticas.

Cabe mencionar que, para llevar a cabo la revisión y actualización de la cohesión social, hubo que detenerse a pensar, en el contexto actual, en lo que había cambiado y lo que no: los nuevos y viejos desafíos para el desarrollo sostenible en nuestra región y el mundo, y cómo la cohesión social se posiciona como reto específico y estructural, pero a la vez como oportunidad para avanzar hacia el desarrollo sostenible. No fue sencillo avanzar en esa tarea, pues ese nuevo contexto no ha dejado de cambiar y desafiar al análisis, aunque también poniendo en el centro a la cohesión social: los estallidos sociales en países como Chile, Haití y el Ecuador en 2019, y en Colombia en 2021, han puesto en el centro al malestar social que se acumula en nuestros países, la fragilidad de nuestra convivencia pacífica y la necesidad de comprender y afianzar los vínculos y lazos que, literalmente, cimentan a nuestras sociedades y nos hacen sentirnos parte de un proyecto de vida en común, un “nosotros”.

² C. Maldonado y otros, “Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres” (LC/TS.2021/133), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2021.

La región no es ajena a este tipo de episodios, desde el Bogotazo de 1948, el Caracazo de 1989 o, más recientemente, la ola de protestas en Brasil en 2013-2014. El común denominador de los estallidos más recientes es que efectivamente expresan un malestar social acumulado, cuyo advenimiento no proviene directamente de las pugnas en curso de los actores políticos, de algún conflicto poselectoral o de una polarización política en torno a algún tema, sino que literalmente “estallan” tras algún acontecimiento o decisión marginal, como el aumento del precio de los combustibles o del transporte público, de manera poco predecible por parte de los actores políticos, y muchas veces sin un liderazgo político evidente. Dicho malestar suele expresar un descontento más profundo con el estatus quo social, económico y/o político, en especial con las expectativas relacionadas con, respectivamente, una evaluación negativa de las relaciones sociales incluyendo experiencias de discriminación o violencia en la esfera social; de la distribución y ejercicio del poder político incluyendo el funcionamiento de las instituciones y de la representación política y/o de una evaluación; y de la distribución de recursos y activos, en particular cuestionamientos a las desigualdades, los privilegios y la distribución del bienestar³.

La pandemia de COVID-19 reforzó la centralidad de la problemática de la cohesión social, esta vez apelando a la indispensable confianza y cooperación de todas las personas y actores de nuestras sociedades para contener la enfermedad, asumiendo costos y alteraciones profundas en su vida cotidiana y sus actividades laborales y productivas y, posteriormente, para avanzar hacia una vacunación cuya eficacia descansa en la universalidad. Al extenderse en el tiempo, esta crisis también ha exigido que mayores recursos, no siempre suficientes ni disponibles, sean canalizados hacia los sectores más afectados por incontables ingresos, empleos y oportunidades perdidos.

Debido a que los datos utilizados inevitablemente están en desfase con el momento en que este documento se publica, el panorama aquí analizado constituye una mirada al punto de partida, antes de esta gran crisis prolongada. Al respecto, la coyuntura regional y mundial ya era poco propicia para el fortalecimiento de la cohesión social previo a la pandemia, y los impactos que la propia CEPAL ha registrado y analizado son profundos, y equivalen ya a lo que se ha denominado una crisis prolongada que, por el momento, no verá una recuperación con altas tasa de crecimiento, sino más bien el retorno a una senda de bajo crecimiento. Al mismo tiempo, las expectativas y exigencias de la ciudadanía tras ya muchos sacrificios podrían llevar a una acumulación de tensión y descontento social a la postre inmanejable. Algo tiene que cambiar, y aunque hay pistas desde la academia y los centros de pensamiento de cómo avanzar hacia un desarrollo sostenible con pleno goce de los derechos humanos, no está claro cómo construir, convencer y relegitimar ante la ciudadanía un nuevo horizonte compartido, y un sentido de pertenencia que asegure una orientación al bien común. Estas son algunas de las inquietudes más apremiantes que animan la elaboración del presente panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe.

Para llevar a cabo esta tarea, los dos primeros capítulos resumen el nuevo marco conceptual, de políticas y de medición. Más específicamente, el primer capítulo sitúa a la problemática de la cohesión social en el actual contexto y expone el modelo conceptual y de políticas propuesto de una cohesión social centrada en la igualdad. Dicho marco de políticas para la cohesión social identifica los principales sectores y ámbitos que inciden sobre los elementos habilitadores y las expresiones constitutivas del concepto.

El segundo capítulo muestra el marco de medición de la cohesión social, detallando los indicadores movilizados, su clasificación, relevancia, utilidad, fuentes, disponibilidad en los países y limitaciones, así como la metodología utilizada para seleccionarlos con base en un exhaustivo examen de otros ejercicios previos de medición de la cohesión social. El espíritu de este marco de medición es evitar el ejercicio de una sola medición o índice que reduzca la discusión al establecimiento y evolución de un ranking entre países. Por el contrario, precisamente por la complejidad de la cohesión social y de sus componentes objetivos

³ Ver CEPAL (2021), «Capítulo 6. El malestar social: claves para un nuevo pacto social» (LC/PUB.2021/2-P), Panorama Social de América Latina 2020, Santiago, Naciones Unidas.

y subjetivos, se busca un marco que permita comparaciones a nivel de indicadores, subdimensiones y dimensiones para identificar tendencias, rasgos o retos regionales. Pero sobre todo se busca que dicho marco contribuya a identificar en cada país avances y desafíos propios para definir áreas de política y temas prioritarios, en las antípodas de los enfoques “*one size fits all*”.

El tercer capítulo lleva a cabo un análisis descriptivo de los indicadores en dos niveles. Por un lado, en el ámbito regional, se identifican tendencias, desafíos y avances compartidos y/o significativos en un número importante de países. Por el otro, realizando un análisis a nivel nacional, mirando el perfil único de cada país en materia de cohesión social que se desprende del marco de medición, para delinear características y prioridades para cada caso. Este ejercicio permite articular en el capítulo cuarto una serie de hallazgos y temáticas relevantes para las políticas públicas de la región. Finalmente, la conclusión ofrece una reflexión final sobre las luces y sombras para transitar hacia el modelo planteado de cohesión social orientado a la igualdad, con miras a la necesidad y oportunidades para establecer un pacto social susceptible de movilizar los recursos y voluntades requeridos en el largo plazo para avanzar en esa dirección.

I. Marco analítico: una nueva mirada a la cohesión social para América Latina desde la CEPAL

A. Bases teóricas y propuesta conceptual

El término cohesión social trata de responder a la interrogante esencial sobre qué elementos vinculan a las personas entre sí y con el conjunto de la sociedad, y los motiva a ser parte de ella, excluyendo desde luego la coerción, como también el interés puramente instrumental e individual. En esencia, sería aquella cualidad que permite que las sociedades no se derrumben bajo las numerosas presiones y contradicciones que las tensionan; es decir, aquella propiedad que permite a las sociedades en su conjunto y a los individuos dentro de ellas a mantenerse vinculados entre sí mediante la acción de actitudes, comportamientos, reglas e instituciones centradas más en el consenso que la coerción (Janmaat, 2011). Esta interrogante es recurrente a partir de la revolución industrial, cuando numerosos cambios sociales y económicos llevaron a cuestionar radicalmente las lealtades tradicionales de los individuos basadas en la costumbre, la religión, la tradición y el territorio/comunidad. Desde entonces y hasta nuestros días, el cambio es una constante que tensiona viejos y nuevos resortes de esa cohesión social, generando una discusión, además de recurrente, cambiante y renovada ante cada nuevo desafío a nuestra convivencia.

Los abordajes de la cohesión social son muy diversos. La mayoría se basa en tres grandes elementos: a saber, la presencia de valores compartidos y un sentido de pertenencia; la confianza vinculada al compromiso y habilidad para colaborar colectivamente; y la promoción del bienestar y la reducción de brechas de desigualdad en una sociedad. Algunos abordajes se basan en una combinación de estos elementos⁴.

1. Un antecedente fundamental: el abordaje de la CEPAL sobre la cohesión social en los años 2000

A fines de la década de los años 2000, la CEPAL abordó de manera novedosa la noción de cohesión social, adaptándola al contexto latinoamericano y a la propia tradición de pensamiento cepalino en torno al desarrollo como una problemática relacionada con la estructura productiva. La cohesión social se define como "la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas,

⁴ El cuadro A1 en el anexo reúne algunas de las principales definiciones de este concepto.

percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan, y que se traducen en un sentido de pertenencia a la sociedad” (CEPAL, 2007a, págs. 18-19). Esta aproximación permitió vincular dimensiones de la realidad que por lo general discurrían por carriles paralelos: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre igualdad social y la legitimidad política de la democracia; la transmisión de destrezas y capacidades, y el empoderamiento de la ciudadanía; las estructuras y transformaciones socioeconómicas y tecnológicas y los cambios en la interacción social y en la subjetividad colectiva, y la promoción de mayor igualdad y de mayor reconocimiento de la diversidad y las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia, entre otros (CEPAL, 2010b).

En ese contexto, el abordaje de la CEPAL también contribuía, junto a otras vetas del pensamiento cepalino, a ampliar la agenda de la región hacia una noción más amplia de ciudadanía (social y económica) en concordancia con los instrumentos mundiales relativos a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y a las propias características y desafíos de la región, en especial sus elevados niveles de desigualdad. Otros desafíos identificados eran los niveles insuficientes y volátiles de crecimiento, las restricciones y precariedades del mundo del trabajo y la crisis de sus actores colectivos (sindicatos), la disociación entre activos materiales y simbólicos que limitaba la realización material de las aspiraciones de las personas y la negación del otro como marca secular de una ciudadanía incompleta. Ante ello, la definición de la cohesión social como dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su operación permitía un análisis más completo de la realidad social, económica y política a la vez que ampliaba la agenda de políticas más allá de los exiguos límites de la agenda del programa neoliberal que primó tras la caída del Muro de Berlín. Asociaba, en cambio, la construcción de un sentido de pertenencia efectivo a la sociedad basado en la plena titularidad de los derechos políticos, sociales y económicos, y la necesidad de atender las brechas sociales y económicas, las instituciones y el sentido de pertenencia subjetivo de las personas, definiendo para ello diversos indicadores cuanti y cualitativos.

Finalmente, esta propuesta ampliaba la agenda social a temas y dimensiones que en su momento no estaban reflejados en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero que sí serían abordados más adelante por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en especial las brechas sociales y económicas, y el papel central de las instituciones para el desarrollo sostenible. Cabe destacar la articulación de este entramado conceptual con aquel que venía impulsándose con fuerza desde la CEPAL sobre la protección social, en el entendido de que, sin un avance en garantías de bienestar que permitieran hacer frente al menos en parte a las graves desigualdades que se verificaban en su acceso, no sería posible avanzar en cohesión social (CEPAL, 2006, 2007b, 2010). Este debate también se vinculaba con la propuesta que desde comienzos de la década del 2000 venía haciéndose por parte de la CEPAL de avanzar en la construcción de amplios pactos sociales y fiscales que permitieran hacer frente a los déficits estructurales del desarrollo de la región y apelaban a la expansión de la protección social y a la propia cohesión social como objetos de dicho pacto (CEPAL, 2006; Machinea y Uthoff, 2005).

2. Una aproximación normativa para una cohesión social orientada a la igualdad en un contexto histórico cargado de incertidumbres

En el documento *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres* se perfiló el concepto de cohesión social y su medición, en diálogo con los diversos abordajes y, sobre todo ante un contexto actual, mundial y regional, sumamente desafiante (Maldonado Valera y otros, 2021). En la región, dicho contexto está marcado por retrocesos en los avances experimentados en la última década en materia de bienestar, inclusión social y laboral, y reducción de la desigualdad. A nivel mundial, en un entorno inestable, impredecible, desigual y volátil, ha ganado terreno el cuestionamiento y debilitamiento del multilateralismo, la cooperación y la democracia. En dicho escenario voluble irrumpe la pandemia de COVID-19, tensionando los equilibrios precarios ya mencionados y motivando una respuesta sobre todo nacional, antes que internacional. La profunda crisis social y económica causada por la pandemia no ha hecho sino profundizar esta situación y la sensación de incertidumbre e indefensión. El riesgo de sociedades que pasan de una gran fragmentación socioeconómica a una gran fragmentación y radicalización política ha tendido a crecer. La reflexión sobre la cohesión social se torna en ese sentido más prioritaria que nunca (CEPAL, 2020f, 2020d, 2021e).

Ante los desafíos asociados al escenario histórico actual se planteó un abordaje de la cohesión social partiendo de la definición anterior de la CEPAL, pero con un carácter normativo que facilite la identificación de políticas públicas para su fortalecimiento, optando por una discusión centrada en cada país o sociedad como unidad de análisis. Se trató, en suma, de pensar la cohesión social adjetivándola más allá del proceso y orientándola normativamente hacia la igualdad y los derechos de las personas, en un mundo con recursos finitos y una sostenibilidad en suspenso.

De esta manera, la cohesión social puede ser comprendida como *la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar un sentido de pertenencia y una orientación hacia el bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros*. Esa capacidad se refiere a la generación de tres expresiones específicas de un modelo de cohesión social particular: relaciones sociales de igualdad, sentido de pertenencia y orientación al bien común, basados en la existencia de algunos elementos habilitadores. Estos últimos incluyen garantías de bienestar, la promoción activa de una cultura de la igualdad, mecanismos para la reducción de las desigualdades, de reconocimiento, de participación y para la resolución pacífica de conflictos y de adaptación a los cambios, en el marco de un Estado de derecho y una democracia de calidad.

Esta propuesta se relaciona con la definición de cohesión social planteada anteriormente por la CEPAL (2007b) pues alude tanto a los mecanismos instituidos de inclusión social y a los procesos de exclusión social, como también a los comportamientos y disposiciones de la ciudadanía, a través del peso otorgado a la legitimidad percibida por las personas respecto de dichos mecanismos. No obstante, este abordaje incorpora la dimensión de las relaciones sociales de igualdad como principal expresión del modelo de cohesión social propuesto. Así, se agrega una orientación normativa más explícita, cuyo objetivo es guiar la formulación de políticas públicas que permitan el fortalecimiento de una cohesión social que, sobre la base de relaciones sociales de igualdad, define en cada contexto un sentido de pertenencia y una orientación al bien común. En este abordaje los elementos habilitadores y las expresiones constitutivas de la cohesión social aparecen tensionados y cuestionados constantemente por diversos factores disruptivos nuevos y antiguos, locales, nacionales y globales. Entre ambos existe la posible intermediación de diversas políticas susceptibles de actuar sobre estos elementos habilitadores y expresiones. A su vez, la cohesión social genera efectos mitigadores y de resiliencia para la sociedad en la medida en que contribuye a enfrentar los factores disruptivos. En el diagrama 1 se resume el esquema analítico propuesto y sus componentes serán descritos en las secciones siguientes.



Fuente: Maldonado y otros (2021).

3. Expresiones constitutivas y elementos habilitadores de la cohesión social

La definición de cohesión social propuesta da cuenta de tres expresiones constitutivas: i) las relaciones de igualdad; ii) el sentido de pertenencia y su relación con la confianza y iii) la orientación hacia el bien común. De estos elementos se derivan varias consideraciones conceptuales con respecto a: iv) la alusión a una capacidad que reside tanto en la sociedad como en sus instituciones democráticas para su promoción activa; v) la cohesión social como proceso y su nivel relativo; vi) la cohesión social y su relación con el conflicto; vii) la relación entre cohesión social, desigualdad y exclusión, y viii) la retroalimentación sistémica entre una mayor cohesión social y la capacidad de una sociedad para mitigar viejos y nuevos factores disruptivos.

La primera parte de esta definición hace referencia a las **relaciones sociales de igualdad**. A pesar de que las definiciones teóricas enfatizan distintos aspectos de la cohesión social, en general se puede identificar la mención transversal a redes, vínculos, confianza, reciprocidad y normas o valores comunes. En la presente propuesta, los vínculos sociales *entre individuos que se consideran iguales* o semejantes tienen un carácter normativo central, y se deriva tanto de referentes globales como la Agenda 2030 o la agenda de derechos en un sentido amplio, así como de los desafíos para avanzar hacia un desarrollo sostenible.

Junto con la pertenencia a redes sociales de confianza o reciprocidad, las relaciones sociales de igualdad implican un conjunto de cualidades presentes en las interacciones y lazos sociales, que se posicionan en el opuesto a actitudes (y percepciones, por parte de quienes las experimentan) de exclusión y discriminación. En esencia, supone que los vínculos se generan entre individuos que se reconocen *a priori* como semejantes e iguales, más allá de las circunstancias, atributos y características de cada uno. También se caracterizan por el respeto a la diversidad y no discriminación, incluyendo una orientación a la igualdad en el trato digno, además de la confianza interpersonal y la reciprocidad como la "percepción de que los demás, ya sea individual o colectivamente, son capaces de ser solidarios con cada individuo", anima una reciprocidad en el trato y de expectativas del comportamiento de los demás (CEPAL, 2007a, pág. 87).

Las relaciones sociales de igualdad se desarrollan tanto entre quienes pertenecen a una misma comunidad, territorio o grupo como entre aquellas personas que no comparten dichos elementos de contacto inmediato. De este modo, uno de los principales desafíos de una sociedad cohesionada sería mantener y fortalecer lazos sociales de confianza, disposición a trabajar juntos y de solidaridad entre quienes tienen diferentes identidades, así como renovar tales lazos ante nuevos desafíos bajo la lógica común y compartida de una cultura de la igualdad fundada en los derechos. Ello es relevante sobre todo en contextos nacionales y regionales marcados históricamente por la diversidad identitaria, la multiplicación de nuevas identidades asociadas a una mayor autonomía individual o a la migración (CEPAL, 2018a; Jenson, 1998).

De igual manera, ante múltiples factores disruptivos con efectos centrífugos y de exclusión, las relaciones sociales de igualdad suponen la existencia de procesos activos tendientes a un constante proceso de inclusión social y, por tanto, a niveles básicos y garantizados en materia económica, social y cultural y con políticas para la participación de todas las personas en la sociedad, en particular de aquellas más desfavorecidas (CEPAL, 2017a). En otras palabras, no se puede hablar de relaciones sociales de igualdad en contextos donde impera la exclusión social, con ciertas personas o grupos de la población sistemáticamente privadas de derechos, recursos y/o reconocimiento, pues esa exclusión les impide participar de forma activa en las distintas dimensiones de la vida social mediante la presencia de mecanismos de discriminación y la ausencia de la solidaridad (Naciones Unidas, 2016).

La segunda expresión constitutiva es el **sentido de pertenencia**, que alude a la vinculación e identificación de las personas respecto a la sociedad y a las instituciones y grupos que los integran. Incluye los niveles micro, meso y macro. Al nivel micro, el sentido de pertenencia tiene aspectos relacionales, afectivos y cognitivos fuertemente vinculados con el entorno social inmediato de las personas (valores, actitudes, costumbres, identidades, percepciones y sentimientos), y vinculados entre sí (CEPAL, 2007a). Responde a una autoidentificación, pero su desarrollo está fuertemente relacionado con el momento

histórico y a la vez con la inercia de las interacciones previas (Hopenhayn y Sojo, 2011). A nivel meso, el sentido de pertenencia responde a múltiples referentes de manera complementaria, como pueden ser las categorías socioprofesionales, el sector de actividad y el territorio o región de origen. Políticamente, el sentido de pertenencia a nivel de referentes regionales y/o étnicos con frecuencia ha coexistido con referente macro (nacionales), muchas veces de manera contradictoria y conflictiva como en el caso de los grupos indígenas en muchos países de la región. En tal sentido, la capacidad de avanzar hacia sociedades con crecientes niveles de interculturalidad, que propicien el diálogo, el entendimiento común y la construcción de acuerdos para la convivencia, representa un positivo factor de cohesión en sociedades marcadas por la diversidad cultural y territorial.

Asimismo, esta dimensión se vincula estrechamente con la legitimidad asignada a la forma en que se organiza una sociedad en base a una **orientación compartida hacia el bien común**. Esto se asocia a la adhesión a los valores compartidos y, más ampliamente, con la capacidad de una sociedad para que se produzca una distribución percibida como justa en el acceso a los diversos medios que garantizan el bienestar y derechos de las personas. En la formulación que aquí se propone, tanto la disposición a formar parte de una sociedad como a orientar la acción hacia objetivos compartidos están en el centro de la formación de un sentido de pertenencia, por lo que se trata de dimensiones mutuamente imbricadas (Tironi y Sorj, 2007).

Esta orientación compartida hacia el bien común tiene un nítido carácter político. La presencia de objetivos sociales compartidos que sean conocidos, aceptados y legitimados por los miembros de una sociedad, así como la percepción de que la distribución de recursos materiales, políticos y simbólicos vigente apunta a su logro, redundando en un mayor grado de cohesión social, depende de un determinado consenso político respecto de un proyecto de esta envergadura y su traducción en valores políticos concretos y que orienten, a su vez, la acción individual. En este sentido, la cohesión social apunta más a la dimensión del consenso que a la de la coerción, pues apela a la cooperación voluntaria y espontánea de las personas sin necesidad de ser obligados a ello (Green y Janmaat, 2011)⁵.

En suma, tanto el sentido de pertenencia y la orientación al bien común dan cuenta del conjunto de percepciones, creencias, valores y actitudes compartidas que expresan la voluntad de formar parte de una comunidad de destino con mecanismos que garanticen una distribución de recursos que resguarden bienes públicos con mínimos asegurados de bienestar para todos. A su vez, dado que las relaciones sociales de igualdad suponen el reconocimiento de los otros como semejantes, contribuyen a cimentar la concepción de que aquello que beneficia al conjunto puede en principio ser reconocido como positivo desde una perspectiva individual y viceversa. De este modo, se desarrolla una relación virtuosa entre las relaciones sociales de igualdad, el sentido de pertenencia y la orientación al bien común.

En cuarto lugar, la capacidad de la sociedad y sus instituciones democráticas para la promoción activa de la cohesión social asume que si bien los Estados tienen un papel central en generar las condiciones que permiten que se desarrollen y desenvuelvan relaciones sociales igualitarias y un sentido de pertenencia con una fuerte orientación al bien común, la sociedad en su conjunto y sus distintos actores, por vía de la construcción y perfeccionamiento de instituciones democráticas, juegan también un rol insoslayable. Así, la cohesión social da cuenta de una "articulación entre el rol del Estado, del mercado, de las familias, de la sociedad civil y de las relaciones comunitarias" (Tironi y Sorj, 2007, pág. 120).

En quinto lugar, este planteamiento de una cohesión social se concibe como un estado o situación en un determinado momento, y a la vez como un proceso que va forjándose en el tiempo. En este sentido, se considera que la cohesión social no debería explicarse aisladamente de su contexto social y político. Esta perspectiva, por tanto, supera la disyuntiva de si la cohesión social debe ser abordada desde una lógica de proceso o resultado al mirarla desde una dinámica de contante cambio y adaptación. En esta misma línea, la cohesión social puede ser concebida como un atributo que es contingente, es decir, sujeto a variaciones y retrocesos (Schiefer y van der Noll, 2017).

⁵ Ahora bien, la orientación al bien común no refiere a un orden o proyecto dado o inmutable, sino que es objeto, en cada contexto, de una deliberación y redefinición constantes (proceso que puede ser incluso conflictivo), de la mano del debate público y ante los desafíos y dificultades de cada momento histórico.

En sexto lugar esta propuesta asume que alcanzar la cohesión social orientada a la igualdad y en democracia no implica en ningún modo la ausencia de conflicto, sino que remite a la forma en que son procesados y resueltos los conflictos por una sociedad. Da cuenta, de esta forma, de la necesidad de mecanismos dispuestos para hacer frente y resolver los conflictos pasados, presentes y futuros, y para garantizar la coexistencia pacífica. La gestión del conflicto también es central para la capacidad de una sociedad para hacer frente al cambio en general, pues múltiples factores disruptivos alteran los equilibrios previos y tienen efectos desiguales sobre las personas, generando conflictos, tensiones y nuevas demandas que requieren una respuesta.

En séptimo lugar, en esta conceptualización se asume que las diversas formas de desigualdad y exclusión social impactan negativamente en el modelo deseado de cohesión social, y su persistencia en el tiempo y profundización pueden tornarla inalcanzable. Bajo el planteamiento aquí expuesto, los elementos objetivos como las brechas de desigualdad en múltiples ámbitos junto con la percepción subjetiva de estos tienen un papel preponderante en los niveles de cohesión social de una sociedad. Una dimensión sustantiva de su fortaleza es precisamente el vigor con el que imperan relaciones igualitarias que permitan generar un sentido de pertenencia común (Güemes, 2019).

Finalmente, es central la retroalimentación sistémica entre una mayor cohesión social y la capacidad de una sociedad de enfrentar el cambio y mitigar los efectos desintegradores de los diversos factores disruptivos. Buena parte de los conflictos y tensiones inherentes a la vida colectiva encuentran su origen en diversos factores disruptivos que se describen a continuación. Estos desafían contantemente los arreglos previos, crean nuevas necesidades, aspiraciones, rivalidades y dilemas, que a su vez generan mejoras (o pérdidas) asimétricas de bienestar. En especial, dichos factores generan nuevas desigualdades y posibilidades diferenciadas para el goce efectivo de derechos. Ante ello, la cohesión social orientada a la igualdad contribuye a mitigar tales efectos negativos y contribuir a resolver sus causas. Cuando menos debería generar mayor capacidad de adaptación y resiliencia por parte de la sociedad.

La aproximación al concepto de una cohesión social orientada a la igualdad supone un énfasis en su comprensión como un proceso que puede ser activado de manera permanente o coyuntural. Esta perspectiva identifica una serie de elementos que influyen en el nivel de cohesión social que alcanza una sociedad y que pueden formar parte de un proyecto colectivo de más largo aliento. Como se vio en el diagrama 1, el grado de cohesión social que evidencia una sociedad estaría fuertemente impactado por un conjunto de mecanismos que operan como *elementos habilitadores*, pues facilitan que se gesten relaciones sociales de igualdad y un sentido colectivo de pertenencia con orientación hacia el bien común. Se trata de elementos que, si bien no definen otras modalidades posibles de cohesión social, efectivamente crean las condiciones necesarias para que se desarrolle una cohesión social democrática orientada a la igualdad. Las *políticas públicas* pueden tener un papel preponderante de manera directa fomentando las expresiones constitutivas de la cohesión social, así como también mediante el fortalecimiento de los elementos habilitadores de esta.

Los elementos habilitadores incluyen la existencia de garantías de bienestar universales para la ciudadanía; la cultura de la igualdad, los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos y el Estado de derecho y la democracia de calidad. Como se ha mencionado previamente, la asociación entre cohesión social y la capacidad de las sociedades para **asegurar un nivel básico de bienestar a sus miembros** está presente en un conjunto importante de definiciones. En estas se alude explícita o implícitamente a diversos mecanismos tendientes a reducir las desigualdades existentes y cerrar las brechas en el acceso a servicios sociales, o que busquen garantizar o iniciar un diálogo sobre un nivel adecuado de vida y la forma en que se asegurará la protección frente a riesgos⁶.

⁶ Como indica Filgueira: "entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellas relativas a la protección colectiva del riesgo y a la promoción colectiva del bienestar [...]. La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a usufructuar, al menos parcialmente, de la protección y oportunidades sociales ante los diferentes riesgos y posibilidades que dicho sistema de interacción genera y distribuye" (Filgueira, 2014, pág. 13).

En cuanto elemento habilitador para el desarrollo de la cohesión social, se alude al necesario diálogo sobre las garantías de bienestar que es posible resguardar en una sociedad, considerando el aporte, apoyo y cooperación de todos quienes la componen, y las coyunturas específicas que se enfrentan. Lo anterior remite a la idea de la necesaria construcción de un pacto social fundado en derechos, que pueda dar cuenta de la forma en que recursos, oportunidades y protección frente a riesgos se distribuyen en una sociedad, brindando así un nivel de seguridad, clave para la fortaleza del sentido de pertenencia, en un mundo crecientemente incierto (CEPAL, 2014, 2020b). Ello apunta también a resguardar el goce concreto de los derechos mediante garantías sociales (véase Gacitúa-Mairó, Norton y Georgieva, 2009), aspecto central para la igualdad y la inclusión social de todos los grupos de la población, y tarea que obliga primeramente al Estado (Abramovich, 2006).

Un segundo elemento habilitador de la cohesión social es el progreso que pueda darse en las sociedades en torno a una **cultura de la igualdad**; es decir, aquella en la que se reconoce la igualdad de derechos mediante políticas e instituciones que se movilizan en favor de la igualdad. En este marco, se entiende a la igualdad como orientación central para la acción y las relaciones sociales. Ello implica i) la promoción activa por parte del Estado, pero también su interiorización y apropiación por parte de los distintos actores de la sociedad mediante, por ejemplo, el combate al racismo y todas las formas de discriminación abogando por la plena inclusión de grupos o poblaciones tradicionalmente discriminadas y la reciprocidad en el trato; ii) la activa participación ciudadana en el marco de una cultura e institucionalidad democrática que expresa menor tolerancia a la persistencia de privilegios, los considera inadmisibles éticamente y sancione; iii) la promoción de políticas que buscan garantizar la igualdad efectiva de derechos, la no discriminación y la mayor presencia del Estado y iv) la adopción de una fiscalidad progresiva y una política social universal que minan la cultura del privilegio y promueven un mayor bienestar social general (CEPAL, 2018a; 2019a).

En tercer lugar, los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos proveen también mecanismos habilitadores para una cohesión social orientada a la igualdad, pues tienden a generar vías de inclusión a sectores históricamente discriminados, a la vez de generar las condiciones para avanzar en una cultura de la igualdad. El **reconocimiento** y la valoración de las diferencias, atendiendo a las necesidades diversas y brechas de desigualdad que afectan más intensamente a determinadas poblaciones, es un elemento clave para la cohesión social. Ello es particularmente relevante en el marco de sociedades con creciente complejidad y que deben enfrentar asignaturas pendientes en torno al respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, junto con los cambios demográficos asociados a la creciente migración intrarregional (CEPAL, 2019a). No obstante, este reconocimiento es igualmente fundamental en el caso del conjunto de demandas recientes de los movimientos feministas, de diversidad sexual y de personas con discapacidad, entre otros colectivos asociados con las políticas de identidad (Moddod, 2007). A su vez, siguiendo a Fraser y Honneth (2003), las políticas tendientes al reconocimiento y la redistribución están íntimamente vinculadas y, por ende, los mecanismos para el reconocimiento tienen estrechos lazos con las garantías de bienestar.

Una sociedad cohesionada debe tener mecanismos de reconocimiento de la diversidad a partir de los cuales implementar políticas públicas orientadas a asegurar el bienestar para todos, disminuyendo las desigualdades y resolviendo los conflictos y cambios, de manera tal que todas las personas lo consideren legítimo. También debe considerar **mecanismos que garanticen la participación** de todas las personas por igual en los procesos políticos, sociales y económicos, aspecto central para su inclusión social y la consolidación de un sentido de pertenencia. Este elemento se encuentra fuertemente relacionado con los mecanismos de reconocimiento, puesto que para lograr que los distintos actores participen de manera activa en las diversas dimensiones de la vida social, es necesario en primer lugar reconocer quiénes son dichos actores y cuáles son sus especificidades, para luego poder diseñar mecanismos de participación adecuados a dicha diversidad.

La cohesión social también requiere la presencia de **mecanismos de resolución pacífica de conflictos**. Tal como se mencionó anteriormente, se asume que una sociedad cohesionada no está libre de conflictos, sino que más bien los procesa de manera pacífica. Para ello, es necesario contar con

instituciones que tengan una alta capacidad de llevar a cabo dicho proceso, buscando evitar la violencia y los enfrentamientos, destacando la relevancia de la orientación al bien común. Las instituciones democráticas ofrecen múltiples foros y vías para procesar el conflicto. Por una parte, dan expresión a la diversidad de intereses y posturas encontrados. Por la otra, propician la toma de decisiones de acuerdo con ciertas normas, procedimientos y con una deliberación pública. No obstante, la funcionalidad de estas instituciones no está garantizada per se, pues numerosos fenómenos, como la captura o la corrupción, con frecuencia limitan esa capacidad de conciliación y resolución de conflictos.

Finalmente, la cohesión social requiere que los miembros de las sociedades respeten y legitimen el modo en que estas y sus instituciones promueven las relaciones sociales de igualdad, expresado en el **Estado de derecho y en instituciones democráticas funcionales**. El Estado de derecho ha sido definido por las Naciones Unidas (2004) como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, incluye medidas que garanticen el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal. Este aspecto es central para generar confianza en las instituciones, pues su funcionamiento se vuelve más predecible, transparente y autónomo de intereses particulares (Przeworski y Maravall, 2003)⁷. Ello se encuentra estrechamente relacionado con la consolidación de instituciones democráticas funcionales. Entre las dimensiones esenciales están, junto con un Estado de derecho, la realización de elecciones libres y competitivas, y la sensibilidad (*responsiveness*) de la toma de decisiones a las demandas y expectativas de la ciudadanía (Diamond y Morlino, 2005). La disfuncionalidad extrema de esta dimensión fundamental de la gobernanza suele manifestarse en dificultades para asegurar las funciones más básicas del Estado, comenzando con el monopolio de la violencia, el pleno cumplimiento de la ley de forma sistemática o la confianza mínima de la ciudadanía para motivar su colaboración voluntaria. Concretamente, esto se manifiesta en muchos países en la falta de control estatal sobre zonas o territorios bajo el control de actores fácticos muchas veces armados y violentos, elevados niveles de impunidad ante graves actos criminales y de corrupción, o la renuencia y desconfianza sistemática de la ciudadanía para acudir a las autoridades al enfrentar abusos y violaciones de sus derechos.

Aunque es difícil establecer grados o mínimos cuantitativos, una **democracia de calidad** supone que las políticas públicas son objeto de una discusión pública y que la toma de decisiones no es arbitraria, sino que está sujeta a ciertos mecanismos de rendición de cuentas horizontales (a cargo de instancias con el mandato formal de ejercer un control como, por ejemplo, en el caso de las contralorías públicas) y verticales (a cargo de la sociedad civil, la movilización ciudadana y el propio electorado). En tal sentido, los mecanismos de rendición de cuentas tienen la misión crucial de institucionalizar una desconfianza constante sobre las instancias gubernamentales y los tomadores de decisiones. Por tanto, su presencia y eficacia permiten que las personas confíen (o desconfíen menos) en ellos (Schedler, 2007; O'Donnell, 2003). Estas características son fundamentales para la promoción de relaciones de igualdad y un sentido de pertenencia con orientación al bien común, pues suponen la primacía de la igualdad de todos ante la ley, y el imperio de esta por sobre las posiciones de poder que puedan detentar los responsables políticos u otros actores con mayores recursos (De la Fuente, Kneuer y Morlino, 2020).

4. Principales factores disruptivos de la cohesión social en el contexto actual

La cohesión social y sus elementos habilitadores no pueden considerarse aisladamente de aquellos fenómenos políticos, económicos, institucionales y ambientales que constantemente la cuestionan y tensionan en el ámbito nacional, regional o global. Por ello este abordaje hace mención de la adaptación al cambio como desafío central para la cohesión social, en la medida en que exacerba o genera nuevos

⁷ Esto *per se* no impide que ciertos grupos logren influenciar indirectamente el proceso de toma de decisiones de política y de generación de leyes mediante, por ejemplo, el financiamiento de campañas electorales o el control sobre ciertos medios de comunicación.

conflictos. El contexto actual está marcado por un ritmo vertiginoso en el advenimiento de cambios tanto en la dimensión tecnológica y laboral como también social y ambiental (CEPAL, 2018a), a los que se suma la redefinición del escenario económico, político y social a partir de los impactos de la pandemia de COVID-19. A ello se agrega la crisis climática y la imperante necesidad de modificar los estilos de vida, tanto respecto de los patrones de consumo y de producción como de los comportamientos (WMO, 2019; CEPAL, 2018a). La pandemia de COVID-19 es el más reciente factor disruptivo y forma parte de varios riesgos sanitarios globales latentes. En este sentido, se debe tener presente que la cohesión social de una sociedad en todo momento puede verse afectada de manera importante por la ocurrencia de estos factores disruptivos, porque alteran o cuestionan los elementos habilitadores de la cohesión social y sus expresiones.

De igual manera, las características propias de cada sociedad y los elementos del contexto también tendrán un impacto directo en su evolución, fortaleza y/o debilidad. Estos factores disruptivos pueden alterar los equilibrios y dinámicas predominantes en todos los ámbitos, generando grupos de personas o sectores más o menos beneficiados o, por el contrario, perjudicados, generando nuevas necesidades y demandas; pueden modificar los recursos y alternativas posibles de los agentes, desde las personas hasta el propio Estado; y pueden alterar la mirada colectiva (o las narrativas) sobre la realidad social en un momento dado, generando nuevas tensiones y conflictos ante temas o dinámicas antes aceptadas. En el cuadro 1 pueden observarse algunos de los principales factores disruptivos globales, incluyendo algunos de particular relevancia en la región.

Cuadro 1
Factores disruptivos globales para la cohesión social relevantes en América Latina

Factores disruptivos globales	Factores disruptivos globales con grandes especificidades en el contexto de América Latina^a
Crisis y volatilidad económica	Pobreza y desigualdad
Crisis y riesgos sanitarios	Cultura del privilegio
Crisis climática y desastres naturales	Institucionalidad social débil
Cambios en el mundo del trabajo	Inversión social insuficiente
Revolución digital/tecnológica	Violencias
Nuevos flujos de movilidad humana y migración	Cambios culturales en roles de género y estructuras familiares
Populismos–nacionalismos	Demandas identitarias y de reconocimiento

Fuente: Maldonado y otros (2021).

^a Para la identificación de estos elementos se consideran primordialmente los nudos críticos identificados por la CEPAL (2019a).

Los factores disruptivos responden a tendencias globales en un mundo caracterizado por crecientes incertidumbres y desequilibrios económicos, sociales, epidemiológicos y ambientales, provocando verdaderos cambios tectónicos (CEPAL, 2016, 2018a). Un ejemplo de esto es la volatilidad y abrupta crisis económica, como se ha visto a nivel regional, aunadas a las secuelas de una crisis sanitaria global producto del brote del COVID-19, generando graves impactos sociales y económicos (CEPAL, 2019a, 2019b). Estas crisis simultáneas, a las que se suma la crisis climática, pueden implicar un deterioro sostenido en las condiciones de vida, tanto en sus elementos materiales como en la subjetividad de las personas, con importantes repercusiones en la cohesión social, especialmente en aquellas sociedades que previamente ya enfrentaban condiciones de mayor desigualdad y brechas en el ejercicio de los derechos.

Adicionalmente, otros cambios que pueden afectar a la cohesión social son la cuarta revolución industrial o la revolución digital, que implican un incremento en la intensidad de las comunicaciones mediadas a través de medios virtuales, y los profundos cambios que se avizoran en el mundo del trabajo asociado al incremento en la implementación de tecnologías en los puestos de trabajo, el riesgo de automatización y el cambio de las habilidades demandadas por el mercado laboral. Estas dinámicas tienden a generar nuevas brechas de desigualdad y/o a exacerbar las anteriores (Autor, 2015; Frey y Osborne, 2017; CEPAL, 2018a; Weller y otros, 2019; OCDE, 2019).

A ellos se suman también la creciente tendencia en ciernes al incremento de liderazgos y formas de gobierno populistas y el resurgimiento de los nacionalismos, fenómeno que se ha observado en diversas partes del mundo y que se asocia en América Latina con un sentimiento nacionalista para privilegiar el bienestar autóctono y que en cierta medida expresa, más que la manifestación de una aspiración colectiva, una fuerte frustración individual (Algan y otros, 2019), pudiendo dar lugar a la xenofobia típicamente manifestada en el rechazo a la inmigración como en Europa y Estados Unidos.

A estos factores se añaden algunos elementos que bien pueden observarse en otras regiones, pero son desafíos característicos de América Latina. Estos incluyen la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza, las desigualdades estructurales, las diversas formas de la violencia y las tendencias migratorias recientes, así como también el surgimiento y fortalecimiento de las demandas basadas en las políticas de identidad (CEPAL, 2019b, 2020e). En muchos casos estos rasgos generan dinámicas centrífugas y opuestas a los elementos habilitadores mencionados anteriormente. Tal es el caso, por ejemplo, de la pobreza y la desigualdad, elementos de carácter persistente y estructural de los países de la región, que operan en ausencia de garantías de bienestar, así como también la evidente contraposición entre la cultura del privilegio imperante en América Latina y la cultura de la igualdad requerida para sociedades cohesionadas. En este sentido, se trata de elementos que no son emergentes o nuevos en la región, sino que se encuentran enraizados en su estructura. Los esfuerzos requeridos para superarlos revelan la talla pero también la urgencia de construir paulatinamente los elementos habilitadores identificados.

No obstante, también se identifican otros elementos más recientes que pueden debilitar o erosionar la cohesión social sin la acción mediadora de las políticas públicas, como por ejemplo las tendencias asociadas a la migración internacional (CEPAL, 2019b). La construcción de relaciones sociales de convivencia pacífica, de valoración y reconocimiento de la diversidad, así como la inclusión social y laboral de las personas migrantes, son todos desafíos centrales para la cohesión social de los países de la región, especialmente de aquellos más afectos a la recepción de flujos migratorios intrarregionales. En efecto, la migración plantea de forma muy concreta el contacto de una sociedad con la *diferencia* en la medida en que las personas migrantes suelen tener atributos diferentes de tipo cultural, lingüístico, étnico o religioso, entre otros, que no necesariamente son vistos como compatibles con los de la sociedad que les acoge. A ello se agrega la creciente presencia de fenómenos marcados por la reivindicación de los derechos de determinadas comunidades y poblaciones, el desenvolvimiento de las políticas de identidad en la región, y que tiene como protagonistas a una serie de antiguos y nuevos actores sociales, incluyendo el movimiento feminista, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, la población LGBTIQ y las personas con discapacidad, entre otras, tratándose de fenómenos que tienen muchas aristas sobre la cohesión social y el sentido de pertenencia de las personas. Estas movilizaciones ponen en evidencia la exclusión histórica de colectivos y grupos de población, incluso mayoritarios, que por esa razón también quedaron fuera de, por ejemplo, los elementos identitarios que fundaron las primeras identidades nacionales poscoloniales como en el caso de indígenas y afrodescendientes (Dabène, 2017). Estas reivindicaciones también responden al surgimiento de nuevos colectivos e identidades, como en el caso de la comunidad LGBTIQ, apelando a una ampliación y diversificación de la identidad individual y de la ciudadanía.

En el caso de **las violencias**, se suele apuntar que América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo (UNDOC, 2019). Detrás se aprecia la persistencia de una cultura de la violencia que da cuenta de modelos de comportamiento social de baja aceptación y escasa valoración de la diversidad que desemboca en la agresión hacia poblaciones históricamente discriminadas (Trucco e Inostroza, 2017). La violencia social, en especial aquella asociada al crimen organizado tiene múltiples efectos adversos sobre la cohesión social, pues merma la confianza interpersonal y en las instituciones, magnifica la disfuncionalidad del Estado de derecho e incluso altera el funcionamiento de las democracias cuando mediante sobornos o intimidación intenta influenciar los procesos electorales y/o colonizar posiciones dentro del aparato estatal para lograr impunidad. La violencia de género es la manifestación más extrema y brutal de la desigualdad de género en cualquiera de sus formas (verbal, física, psicológica y/o sexual). Desde el maltrato hasta el feminicidio⁸

⁸ En concordancia con la terminología utilizada por CEPAL en su Observatorio de Igualdad de Género, en este documento el término "feminicidio" y "femicidio" se entenderán como sinónimos" (Ver: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>).

por pareja o ex pareja íntima, —ya sea en la esfera doméstica, el espacio público o a nivel institucional—, la violencia de género expresa un fracaso para garantizar la autonomía, los derechos, la inclusión de un grupo mayoritario de la población (las mujeres) y, en ese sentido, es una falencia central para la cohesión social. La violencia arbitraria por parte del mismo Estado contra personas o grupos excluidos, e incluso su colusión con actores criminales es la contracara de un fenómeno también corrosivo de la cohesión social. En suma, los elevados niveles de violencia manifestada en indicadores como la alta tasa de homicidios o la ínfima cantidad de sentencias condenatorias ante diversos crímenes o violaciones graves de derechos muestran falencias simultáneas en materia de inclusión social, económica y de reconocimiento, como también a nivel del Estado de derecho, tanto para asegurar el cumplimiento de las leyes como para rendir cuentas, atender las necesidades, y garantizar los derechos de la ciudadanía.

La interacción entre todos estos factores disruptivos del contexto actual agudiza la complejidad de los desafíos para la cohesión social. La movilización de respuestas ante la presente crisis en torno al bien común, la protección y el aseguramiento y el bienestar compartido, es crucial en lo inmediato. También es central para afianzar una mayor resiliencia de las sociedades en el largo plazo.

En suma, ante una coyuntura histórica llena de viejos y nuevos desafíos para la sostenibilidad y existencia de las sociedades, la cohesión social debe pensarse orientada a la igualdad. Esto, como se mostró, conlleva analizar, medir y apuntalar diversos elementos habilitadores y expresiones constitutivas para avanzar hacia dicho modelo de cohesión social y a la vez para reforzar la capacidad de enfrentar esos desafíos de manera pacífica y en democracia.

B. Agenda de políticas para una cohesión social orientada a la igualdad, la sostenibilidad y la resiliencia

Del abordaje presentado se derivan cuatro ámbitos de política pública pensados desde el punto de vista del modelo de cohesión social orientada a la igualdad elaborado en este documento. Estos sectores son interdependientes entre sí, ya que contribuyen a fortalecer los elementos habilitadores y/o expresiones constitutivas de dicho modelo. No se trata de un listado exhaustivo, sino un primer acercamiento a su discusión y eventual contribución para sentar las bases de un nuevo pacto o contrato social en la región.

En este marco, los cuatro ámbitos de políticas cubiertas son: i) políticas tendientes a consolidar un conjunto de garantías de bienestar, en el marco de Estados de bienestar en construcción, con un rol preponderante de sistemas universales de protección social; ii) políticas de inclusión social tendientes a afrontar las brechas y desigualdades que afectan el acceso de las personas, especialmente quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, a políticas y mecanismos que les permitan su ejercicio de derechos; iii) políticas tendientes a conformar una cultura de la igualdad en la región, que desde la impronta del universalismo sensible a las diferencias, generen mecanismos de reconocimiento de las diversas identidades y necesidades y aborden los dispositivos de reproducción de la discriminación en sus diversas formas; y iv) políticas tendientes al fortalecimiento de una institucionalidad democrática que fomente la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, y el diseño de políticas públicas con plena atención a los factores imbricados en el logro de la cohesión social. Esta última dimensión es de particular trascendencia para resolver las serias falencias del Estado de derecho en la región, cuyos efectos más extremos se traducen en un imperio parcial y discriminatorio de la ley, elevados niveles de impunidad en general y ante actos graves de corrupción y violencia, en particular. Por otra parte, la atención a varios de estos temas requiere casi siempre de acciones integrales e intersectoriales de política pública. Por ejemplo, la atención a la violencia requiere abordar las causas tanto a nivel individual (asociadas a variables como a la edad, el sexo y contexto socioeconómico de una persona) como a nivel macro (el desempleo, la desigualdad, la ausencia del Estado de derecho, la prevalencia de los estereotipos de género en la sociedad y la presencia del crimen organizado) (UNODC, 2019).

En el cuadro 2 se presentan algunas de las políticas y medidas abordadas en el capítulo, agrupadas según el ámbito de política pública al que se vinculan, y los elementos habilitadores de la cohesión social al que corresponden (garantías de bienestar, cultura de la igualdad, mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos, y Estado de derecho y democracia de calidad). Estas políticas sirven como referencia de las posibles opciones que pueden adoptar los países para avanzar en cada ámbito, sin ser este un listado completo o normativo de las medidas a desarrollar. A su vez, es importante mencionar que dichas políticas pueden ser categorizadas dentro de ciertos ámbitos y de hecho fortalecer múltiples elementos habilitadores, tales como los referidos a la participación social y las políticas orientadas al reconocimiento, que están claramente ligadas entre sí.

Cuadro 2
Políticas para una cohesión social orientada a la igualdad según ámbito y elementos habilitadores

Elementos habilitadores de la cohesión social	Ámbitos de política	Medidas y políticas asociadas
Garantías de bienestar	Sistemas universales de protección social y desarrollo de capacidades humanas	Nivel básico de ingreso Protección frente a riesgos Garantía en acceso a salud de calidad Garantía en acceso a educación de calidad Provisión de servicios básicos/sociales de calidad
Cultura de la igualdad	Inclusión social y laboral	Educación: mejorar calidad y pertinencia de servicios educacionales, educación bilingüe, provisión de infraestructura adecuada, participación efectiva de las comunidades en procesos de enseñanza Salud: cobertura, acceso y adaptabilidad de servicios de salud a necesidades de una población diversa Servicios de agua y saneamiento: equitativos y de calidad; programas de vivienda que mejoren condiciones de vida de personas que viven en condiciones inadecuadas Tecnologías: acceso a infraestructura necesaria y desarrollo de capacidades para un impacto significativo en las comunidades Empleo productivo y de calidad en condiciones de trabajo decente: ampliar trabajo formal, calidad y productividad laboral, acceso a protección social, e ingresos provenientes del trabajo
	Políticas de acción afirmativa y medidas antidiscriminatorias	Políticas antidiscriminatorias y de garantía de goce de derechos para grupos específicos: según ciclo de vida (niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores), o según factores de desigualdad y discriminación: género (mujeres); pertenencia étnico-racial (personas afrodescendientes, pueblos indígenas), territorio (personas migrantes), orientación sexual (las personas LGBTIQ), personas con discapacidad y otras Cuotas o reserva de cupos en educación (discriminación positiva) Adaptación y pertinencia cultural de servicios sociales Protección laboral en procesos de contratación, calificación y promoción Representación política y asociatividad de grupos específicos Incorporación de perspectivas de inclusión y antidiscriminación en formulación de políticas Visibilización de la desigualdad, discriminación y exclusión, y disponibilidad de datos que evidencien brechas, discriminación y exclusión Políticas sociales centradas en erradicar las violencias Políticas orientadas al reconocimiento y valoración de los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas migrantes Fomento de la participación social de personas/grupos excluidas Ampliación y promoción del uso de espacios públicos, acceso a la cultura y la recreación

Cuadro 2 (conclusión)

Elementos habilitadores de la cohesión social	Ámbitos de política	Medidas y políticas asociadas
Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos	Gobernanza, apertura en procesos de toma de decisiones y mecanismos de diálogo	Formulación inclusiva de políticas públicas Promoción de formas de participación inclusiva y transparente en esferas de tomas de decisiones políticas Fomento de mecanismos de diálogo y procesamiento de conflictos
Estado de derecho y democracia de calidad	Gobierno abierto y participativo, mecanismos de rendición de cuentas y eficiencia	Incorporación de formas de gobierno abierto y participativo en ámbitos de planificación, presupuestos, ejecución, y seguimiento y evaluación Fomento de efectividad de los servicios públicos y modos de administración pública Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas efectivos y eficientes
	Información y debate público	Garantizar mayor acceso a sistemas de información pública e instancias de transparencia Apertura y transparencia de medios de comunicación

Fuente: Maldonado y otros (2021).

Este marco de políticas ha sido pensado para actuar y alertar en cada escenario nacional sobre las muy diversas debilidades de la cohesión social en sus distintas dimensiones. Por tanto, distingue múltiples y variados sectores de política que pueden resultar relevantes para afianzar la cohesión social. No obstante, se distingue un primer círculo de políticas cuya importancia radica en que directamente pueden afectar ciertos elementos habilitadores clave. En especial, impera la necesidad de construir verdaderos Estados de bienestar en la región adaptados al nuevo contexto para garantizar niveles dignos de bienestar y fomentar una cultura de la igualdad sobre la base de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles que contribuyan a una mayor resiliencia de nuestras sociedades ante la incertidumbre y los riesgos permanentes de contexto actual. También aparece como primordial fortalecer la rendición de cuentas de los Estados como factor clave para su legitimidad y viabilidad democrática y, por ende, para asegurar la participación y la cooperación de la ciudadanía en la resolución de los desafíos actuales que, como se apuntó, son existenciales. Ese primer círculo podría llevar el rótulo de políticas de cohesión social bajo el recaudo de que, según el caso, otras áreas y sectores de política pública pueden resultar cruciales. Por cierto, estas áreas de política podrían cambiar de la mano de nuevos factores disruptivos que generen desigualdad y requieran nuevas respuestas desde la acción pública.

II. Marco metodológico

Tal como se plantea en el documento *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina. Una propuesta para una era de incertidumbres* y en el capítulo I, el desarrollo de un nuevo marco de medición para la cohesión social obedece al objetivo de actualizar el abordaje previo desarrollado por la CEPAL, incorporando las reorientaciones requeridas por los desafíos del contexto actual, así como la disponibilidad de nuevas fuentes de información hasta 2018-2019 (Maldonado y otros, 2021). Entre los desafíos para avanzar hacia un sistema de indicadores coherente no solamente está la incorporación de los avances en la materia y que refleje las múltiples realidades que coexisten dentro de la región, sino además que sea relevante para retratar el estado de la cohesión social en los países de acuerdo con las definiciones y componentes señalados, y que pueda servir como referente para el diseño e identificación de políticas públicas dedicadas a esa temática. Finalmente, dada la naturaleza de la cohesión social y la centralidad de la subjetividad de las disposiciones y valoraciones de las personas, se buscó reunir indicadores tanto objetivos como subjetivos sobre los distintos componentes y dimensiones con el fin de obtener un panorama más completo de la situación de cada país.

A. Operacionalización de la cohesión social: antecedentes y reformulaciones

Hace algo más de una década, el desarrollo de un marco conceptual y de medición sobre la cohesión social por parte de la CEPAL tenía por objetivo avanzar hacia la instalación de esta temática en las agendas de los países, pues se le comprendía como un medio para mejorar el marco institucional a favor de un crecimiento económico inclusivo y, a la vez, como un fin deseable para la adopción de políticas públicas redistributivas, promoviendo un sentido de pertenencia basado en valores centrados en los derechos y basados en pactos sociales solidarios (CEPAL, 2007b).

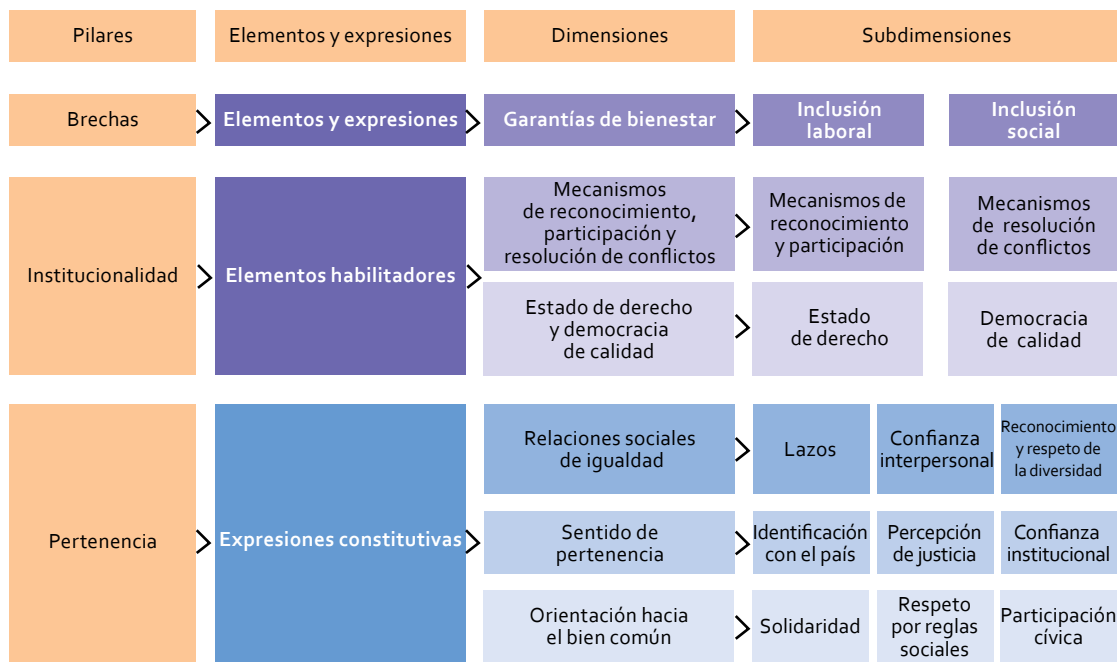
La propuesta desarrollada actualmente se centra en conocer la capacidad institucional de promover relaciones sociales de igualdad, así como en los elementos habilitadores y expresiones constitutivas de una modalidad de cohesión social centrada en lazos sociales de igualdad, orientación al bien común y un sentido de pertenencia a nivel societal. Por tanto, la medición se enfoca en la capacidad de las instituciones de reducir brechas y generar bienestar en un Estado de derecho democrático, pero también se aborda la capacidad de estas y de las sociedades de promover y respaldar activamente una cultura de la igualdad a nivel institucional e intergrupala (Maldonado y otros, 2021).

Para ello, se mantienen los tres pilares utilizados por la CEPAL para la medición de la cohesión social:

- i) Brechas: inclusión social y laboral
- ii) Institucionalidad
- iii) Sentido de pertenencia

En el **pilar de “Brechas”** (véase el diagrama 2 y el cuadro 3), se cuantifican los avances en el bienestar de la población y de los distintos grupos de la sociedad que incluyen las subdimensiones de inclusión laboral y social. Se busca cuantificar así los logros de la sociedad en materia de inclusión social y laboral, denominada doble inclusión, al ser elementos que permiten superar la pobreza y reducir la desigualdad y enfrentar diversos riesgos y vulnerabilidades, componentes necesarios para avanzar hacia la igualdad de derechos y la entrega de garantías para el desarrollo integral de los individuos (CEPAL, 2017b), incluyendo la incorporación de diversos grupos históricamente excluidos: mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y personas mayores, entre otros (CEPAL, 2020a). La medición, por tanto, incorpora de manera interseccional un enfoque de género, étnico y racial, y se contempla la revisión de avances en materia de inclusión social y laboral de personas con situación de discapacidad.

Diagrama 2
CEPAL: propuesta de medición de cohesión social



Fuente: Maldonado y otros (2021).

El **pilar “Institucionalidad”** tiene como objetivo incorporar la promoción de una cultura de la igualdad en la vida social, política, económica, cultural y ambiental. Para ello, se establecen las dimensiones de i) **mecanismos de reconocimiento**, participación y resolución de conflictos y ii) Estado de derecho y democracia de calidad. En la primera dimensión se observa la aprobación y ratificación de varios instrumentos jurídicos internacionales con el fin de verificar de manera indirecta pero comparable el compromiso de los Estados con la defensa de los derechos humanos y la plena inclusión de diversos

grupos de población históricamente excluidos y discriminados⁹. Más específicamente, se caracteriza por el compromiso del Estado con la erradicación de prácticas de discriminación en distintos ámbitos de la sociedad, y con la participación en la toma de decisiones y de resolución de conflictos. Esto se produce a razón de que el establecimiento de mecanismos de diálogo de los distintos actores en estos procesos evita la reproducción y naturalización de brechas sociales, mientras que permite canalizar institucionalmente las demandas que permean las relaciones horizontales y verticales al interior de la sociedad (CEPAL, 2021d). Paralelamente, con la dimensión de **Estado de derecho** se busca caracterizar la evaluación que realiza la ciudadanía sobre la legitimidad y probidad de sus instituciones en la mediación de conflictos y distribución de recursos en la sociedad, pues la percepción ciudadana de que las decisiones públicas están capturadas por intereses privados pone en duda la legitimidad de estas y fragmenta el tejido social (CEPAL, 2020b; Maravall y Przeworski, 2003). En esta dimensión se incluye el indicador tasa de homicidios (presente en la medición de la CEPAL, 2007b), como una aproximación al nivel de violencia que se vive en la sociedad y la capacidad del Estado para prevenirla. Se incluye por dos razones: por un lado, es un indicador disponible y fácilmente medible (UNODC, 2019)¹⁰ y, por otro lado, porque es una manifestación de múltiples falencias a nivel de la institucionalidad y la inclusión social y económica. Finalmente, como indicador de las dificultades para asegurar el imperio de la ley, permite incorporar de forma indirecta el tema de la seguridad pública, uno de los problemas más importantes en 2018, según Latinobarómetro, en varios países de la región (Chile, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay)¹¹. Adicionalmente, la noción de democracia de calidad remite a su adecuado funcionamiento como mecanismo para la sucesión pacífica del poder mediante elecciones, la canalización y expresión de los conflictos por vías pacíficas, institucionales y deliberativas, y la presencia de gobiernos sensibles a las demandas y respetuosos de los derechos de la ciudadanía, todos ellos factores habilitadores de una cohesión social que permite avanzar hacia sociedades justas, pacíficas, inclusivas y resilientes (CEPAL, 2020b).

Finalmente, en el pilar "**Pertenencia**" se caracterizan ciertos resultados de la acción institucional sobre los vínculos de la sociedad, y el grado de identificación de las personas con el contrato social vigente. Como componente del pilar de pertenencia se incluye la dimensión de **relaciones sociales de igualdad** para conocer la intensidad o densidad del tejido social y el capital social intergrupar en la sociedad. En esta dimensión se miden: i) **lazos sociales** o la intensidad del entramado de relaciones sociales dentro de una sociedad, elemento necesario para generar espacios de cooperación que faciliten el desarrollo de relaciones sociales de igualdad (PNUD, 2013); ii) **confianza interpersonal**, como un atributo de las relaciones sociales que permite la interacción intergrupar y facilita la acción colectiva a favor de objetivos compartidos, y iii) **reconocimiento y respeto de la diversidad**, ya que las relaciones sociales de igualdad suponen el reconocimiento de la semejanza con (y la dignidad del) 'otro', un elemento que surge de la interacción continua en redes y asociaciones con individuos de distintas características, lo cual facilita el desarrollo de la confianza interpersonal a nivel comunitario y sobre todo del conjunto de la sociedad (CEPAL, 2018a; 2007b). La violencia contra las mujeres y las niñas manifiesta relaciones sociales que, en las antípodas de la igualdad, se caracterizan por el abuso, la discriminación y la negación de libertad y autonomía para la mayoría de la población. En la región este sigue siendo un problema que afecta gravemente sus vidas, la de sus familias y entornos. Diariamente se producen asesinatos de mujeres que apuntan al feminicidio como manifestación más extrema de la violencia y la desigualdad de género.

⁹ Los instrumentos en cuestión son los siguientes: i) el desarrollo y adopción de mecanismos de promoción de la igualdad, entre estos el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD); ii) la presencia de acuerdos con mecanismos de resolución y/o prevención de conflictos: la ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y Convenio N° 169 de la OIT; iii) la existencia de mecanismos de participación: proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y por pueblos indígenas, y finalmente, iv) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales.

¹⁰ "La tasa de homicidio es un proxy razonable de los delitos violentos y un indicador robusto de los niveles de violencia dentro de los Estados" (UNODC, 2019, pág. 7).

¹¹ Véase además el recuadro sobre violencia del capítulo III.

Esta situación es particularmente dura en los países de la región: de acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, en el año 2018 el número de mujeres víctimas de feminicidio se elevó a 3529, a razón de diez por día.

Por otra parte, se identifica la dimensión 'sentido de pertenencia' (o "*connectedness*") en la cual se busca cuantificar la identificación de los individuos de la sociedad con los valores y acciones que representan sus instituciones, y la concordancia con los propios valores. Lo anterior se articula a partir de la medición de: i) **identificación** con el ordenamiento socioeconómico que las instituciones del país promueven y reproducen, elemento que supone una evaluación aproximada de los valores que representan; ii) **percepción de justicia social** o el examen que realizan las personas respecto a la capacidad de las instituciones de entregar bienestar y/o de redistribuir el poder económico y político. Esta percepción supone una evaluación de la utilidad y eficacia de las instituciones a nivel del bienestar individual y colectivo, por lo que pesa sobre la confianza institucional y, con ello, en el sentido de pertenencia a una determinada sociedad o Estado (CEPAL, 2007a); iii) **confianza en las instituciones** pues mide la valoración implícita de las acciones llevadas a cabo por las instituciones para representar los valores de la sociedad y/o de orientar la acción hacia el bien colectivo (Warren, 2010).

Por último, se incluye la dimensión de **orientación hacia el bien común** para identificar el nivel de adhesión a un proyecto social solidario y compartido. Cabe mencionar que esta adhesión se ve influenciada por la acción institucional y el funcionamiento adecuado del Estado de derecho, pues en caso de percibirse la distribución del bienestar o del poder como ilegítima o sentirse excluido de esta, se espera observar tendencias relacionadas con un malestar o anomia social, es decir la prevalencia de conductas desviadas de las normas y reglas de la sociedad, originadas ante una inconformidad con la estructura social de oportunidades, las aspiraciones culturales y los caminos socialmente estructurales para realizar dichas aspiraciones (Bachelet, 2011; Ramírez de Garay, 2013). En esta dimensión, se incluye: i) **solidaridad**, con el objetivo de cuantificar la presencia de valores solidarios en los individuos de la sociedad. Esto se basa en el entendimiento de que la reciprocidad aprendida en redes se vincula con la solidaridad que perciben recibir por parte del Estado y sus pares (CEPAL, 2007a; ii) **respeto por las reglas** sociales, que alude al respeto y legitimidad conferidos al estatus quo imperante, y iii) **participación cívica** que da cuenta de la voluntad de adherirse y utilizar los espacios de participación del sistema político y la vinculación de los individuos con su comunidad (relacionado con la confianza interpersonal y la cooperación intergrupala). La participación social favorece la participación ciudadana en los asuntos públicos, apoyando proyectos colectivos que representen sus opiniones o intereses políticos (Valdéz, Viramontes y Finol, 2016). Paralelamente, contribuye a desarrollar una conciencia cívica en las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace comprensible el interés general y permite que los grupos intervengan en la gestión pública, habilitando la cooperación entre instituciones y ciudadanos (CEPAL, 2007b).

Cuadro 3
Evolución de las mediciones de cohesión social implementadas por la CEPAL
según pilares y dimensiones

	Distancias	Instituciones	Pertenencia
CEPAL 2007a	1. Desigualdad de ingresos	1. Funcionamiento de la democracia	1. Multiculturalismo
	2. Pobreza e indigencia	2. Instituciones del Estado	2. Confianza
	3. Empleo	3. Instituciones del mercado	3. Participación
	4. Educación	4. Familia	4. Expectativas de movilidad
	5. Salud		5. Solidaridad social
	6. Vivienda		
	7. Pensiones		
	8. Brecha digital		

Cuadro 3 (conclusión)

	Distancias	Mecanismos institucionales de exclusión-inclusión	Sentido de pertenencia
CEPAL 2007b	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pobreza e ingresos (incluye desigualdad) 2. Empleo 3. Acceso a la protección social (pensiones) 4. Consumo de bienes y acceso a servicios básicos 5. Acceso a la educación 6. Acceso a la salud 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema democrático 2. Estado de derecho (lucha anticorrupción y justicia y seguridad humana) 3. Políticas públicas 4. Operación del mercado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multiculturalismo y no discriminación 2. Capital social y participación 3. Expectativas de futuro y de movilidad social 4. Sentido de integración y afiliación social
	Brechas	Capacidad institucional	Apoyo ciudadano
CEPAL 2010a	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pobreza e ingresos 2. Empleo 3. Acceso a protección social 4. Educación 5. Salud 6. Consumo y acceso a servicios básicos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Funcionamiento de la democracia 2. Funcionamiento del Estado de derecho 3. Políticas públicas 4. Economía y mercado (se agregan indicadores de contexto PIB/ Inflación) 5. Familia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo al sistema democrático (anteriormente, en funcionamiento democracia) 2. Confianza en las instituciones (anteriormente, en capital social y participación) 3. Expectativas económicas 4. Percepciones de desigualdad 5. Apoyo a la reducción de brechas sociales
	Brechas	Institucionalidad	Pertenencia
CEPAL 2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inclusión social 2. Inclusión laboral 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos 2. Estado de derecho y democracia de calidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lazos 2. Confianza interpersonal 3. Reconocimiento y respeto por la diversidad 4. Identificación con el país 5. Percepción de justicia y equidad social 6. Confianza institucional 7. Solidaridad 8. Respeto por las reglas sociales 9. Participación cívica

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2007a; 2007b; 2010a) y Maldonado Varela y otros (2021).

B. Criterios para la selección de indicadores y países

Ante la complejidad de los fenómenos abarcados en el marco de medición y las limitaciones para encontrar fuentes con indicadores regionales comparables se llevó a cabo una detallada estrategia de selección, con el fin de caracterizar de la manera más nítida posible cada uno de los aspectos contenidos en la propuesta conceptual, a la vez que aprovechar los aciertos de propuestas anteriores. Para ello, en la selección de los indicadores para cada subdimensión se consideraron los siguientes criterios: disponibilidad (priorizando indicadores con mayor cobertura temporal y regional); desagregación (seleccionando indicadores con disponibilidad de desagregación por género, condición étnico-racial, edad y sector de residencia urbano/rural); y relevancia (otorgando primacía a indicadores que ya estaban en la medición de la CEPAL 2007a y 2010 y/o congruentes con los indicadores utilizados en otras mediciones).

En suma, el punto de partida principal para la selección de los indicadores fue la medición de cohesión social de la CEPAL, la nueva propuesta del concepto y la revisión de diversas mediciones de cohesión social que han ido surgiendo en mediciones oficiales de los países, de organismos internacionales o de centros de pensamiento.

Las etapas que compusieron el proceso de selección de indicadores cuantitativos fueron:

- i) *Identificación inicial de dieciséis propuestas de medición de la cohesión social*, de las cuales dos provenían de centros de pensamiento (Fundación Scanlon Monash y Fundación Bertelsmann Stiftung), cuatro de instituciones nacionales (Bélgica, Canadá, Francia y Nueva Zelanda) y nueve de organismos internacionales (Banco Mundial 2006 y 2013, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para África, CEPAL 2007b y 2010, el Consejo Europeo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Unión Europea). Lo anterior, con el objetivo de identificar la operacionalización de las mediciones existentes, en base al problema identificado y su objetivo.
- ii) *Posterior revisión de indicadores que cumplieran el criterio de relevancia*, en la que se identificaron **333** indicadores de interés provenientes de siete fuentes diferentes: International Survey on Social Networks, Encuesta Mundial de Valores, Corporación Latinobarómetro, Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), UN Data, Banco Mundial, OCDE y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, se realizó una selección inicial en la que se incorporaron indicadores con una cobertura temporal mayor a 2 años para asegurar la sostenibilidad de la medición, y una disponibilidad igual o mayor a diez países de la región, con el objetivo de obtener un panorama regional de la cohesión social (criterio de **disponibilidad**). Adicionalmente, se priorizaron indicadores con datos desagregados por sexo, raza y etnia, con el objetivo de obtener información sobre la situación nacional de los distintos grupos poblacionales de la región.
- iii) *Análisis estadístico* en el que se procesaron los indicadores preseleccionados para cada dimensión, con el objetivo de evitar redundancia en la medición de un mismo fenómeno, simplificar el número de indicadores y garantizar la validez de estos. Para ello, se realizaron i) histogramas, ii) matrices de dispersión y iii) estimaciones del coeficiente de correlación de Pearson (véase anexo 1) obteniendo de esta forma una mejor idea del comportamiento individual del indicador y en conjunto con los demás indicadores. Para este ejercicio se utilizó la información de todos los años disponibles. Sobre la base de este análisis se eliminaron numerosos indicadores redundantes.

1. Pilar brechas

Para la dimensión de “garantías del bienestar”, la selección de indicadores objetivos se hizo partiendo de las mediciones anteriores de cohesión social de la CEPAL, respetando la selección de temáticas realizadas en el pilar de “Brechas”: pobreza e ingresos, empleo, acceso a protección social, educación, salud, consumo y acceso a servicios básicos. Además, se incorporaron temáticas nuevas, como por ejemplo la tenencia de computador y acceso a Internet y el hacinamiento, todas temáticas que han cobrado importancia en los últimos años sobre todo en el contexto de la crisis económica y social provocada por la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020c).

2. Pilar institucionalidad

Para la dimensión de **mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos**, la selección de indicadores se realizó a partir de la identificación de acuerdos y mecanismos adoptados por los Estados que permiten el procesamiento por vías democráticas de demandas y necesidades, y apuntan a asegurar la participación de todos los actores en la sociedad y en la toma de decisiones, para transitar hacia sociedades inclusivas en las cuales se reconozca al otro como un igual en derechos y a nivel de las relaciones sociales y en la construcción del orden social. Los esfuerzos se enfocan en cuantificar, o al menos caracterizar, el compromiso estatal con la promoción y protección de una cultura de la igualdad.

En la dimensión **Estado de derecho y democracia de calidad**, la selección de indicadores se realizó a partir de las mediciones de la CEPAL (2007a), específicamente en relación con los indicadores de percepción sobre funcionamiento de la democracia y del Estado de derecho. Lo anterior, con el objetivo de captar el grado de legitimidad ciudadana con respecto al funcionamiento de las instituciones encargadas de entregar bienestar y mediar los conflictos sobre valores y recursos.

3. Pilar pertenencia

La dimensión **relaciones sociales de igualdad** busca cuantificar el nuevo elemento de la propuesta conceptual, el desarrollo de relaciones sociales de igualdad. Para ello recoge indicadores utilizados en mediciones que definen la cohesión social como *confianza vinculada al compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos*, tales como el Radar de Cohesión Social (2013) y el Consejo de Cohesión Social de Chile (2020), puesto que identifican la dimensión de “relaciones sociales” y sus cualidades: confianza, tejido social denso y diversidad, como habilitadoras para el trabajo colaborativo y el desarrollo de una vida en armonía (Dragolov y otros, 2013; Consejo de Cohesión Social y Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020). En la subdimensión reconocimiento y respeto de la diversidad se incorpora el indicador “Tasa de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima” como una aproximación de la violencia de género¹².

Para la dimensión de **sentido de pertenencia (o “connectedness”)**, se retomaron algunos indicadores de la medición de la CEPAL (2010) específicamente relacionados con la percepción de desigualdad y la confianza en las instituciones del Estado y en los partidos políticos.

En la dimensión **orientación hacia el bien común** se seleccionan indicadores propuestos por la medición de la CEPAL (2007a) (dimensión participación), y de la CEPAL (2010) (afiliación social como antónimo de anomía y desafección social). También se retoma la subdimensión de solidaridad social propuesta por el marco conceptual de la CEPAL (2007b).

En el cuadro 4 constan 48 indicadores distribuidos según los tres pilares descritos, seis dimensiones y subdimensiones respectivas. Se buscó combinar indicadores objetivos y subjetivos para ciertos fenómenos entendiendo que muchas veces los indicadores objetivos no reflejan la percepción subjetiva que pueden tener las personas sobre el mismo fenómeno o tema. Por ejemplo, en materia de desigualdad de ingresos, en un periodo dado el coeficiente de Gini (indicador objetivo) puede mostrar una mejoría de la distribución de los ingresos, cuando la percepción sobre dicha distribución es considerada injusta (indicador subjetivo) y evoca entonces una insatisfacción.

Cuadro 4
Indicadores seleccionados según pilares y subdimensiones

Pilar brechas	Pilar institucionalidad	Pilar sentido de pertenencia
Inclusión laboral	Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos	Lazos
1. Brecha salarial de género	16. El país ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW	27. Importancia de los amigos en la vida
2. Tasa de desempleo trimestral	17. Ratificación del Convenio 169 de la OIT	Confianza interpersonal
3. Preocupación por quedar desempleado	18. Ratificación del Acuerdo de Escazú	28. Confianza en la gente de su comunidad
Inclusión social	19. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos	29. Confianza en la gente que se conoce por primera vez
4. Coeficiente de Gini	20. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	Reconocimiento y respeto de la diversidad
5. Percepción sobre la distribución del ingreso	21. Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo	30. Aprueba el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo
6. Población en situación de pobreza		31. Opina que los hombres no tienen prioridad sobre la mujer a la hora de acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral de la diversidad
7. Satisfacción con las escuelas públicas		32. Tasa de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima
8. Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa		
9. Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total de ingreso familiar		

¹² Se prefirió el indicador “Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima” por sobre el indicador de feminicidio (homicidios de mujeres asesinadas por razones de género. Se expresa en números absolutos y en tasas por cada 100.000 mujeres) debido a la mayor disponibilidad de datos en los países.

Cuadro 4 (conclusión)

Pilar brechas	Pilar institucionalidad	Pilar sentido de pertenencia
10. Mujeres sin ingresos propios	Estado de derecho y democracia de calidad	Orientación hacia el bien común
11. Hacinamiento	22. Los derechos básicos del ciudadano están protegidos por el sistema político	Identificación
12. Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe	23. La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno	33. Orgullo por el sistema político
13. TIC (tenencia computador)	24. Percepción positiva de democracia	34. Orgullo por su nacionalidad
14. Ocupados que aportan al sistema de pensiones	25. Percepción de corrupción de funcionarios públicos	Percepción de justicia y equidad social
15. Satisfacción con los servicios médicos y de salud	26. Tasa de homicidios	35. El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingreso
		36. Se deben equiparar los sueldos, no mantener la desigualdad para incentivar el esfuerzo personal
		37. El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte
		Confianza institucional
		38. En el Poder Judicial
		39. En el Congreso nacional
		40. En la policía nacional
		41. En los partidos políticos
		42. En el gobierno nacional
		43. En las elecciones
		Solidaridad
		44. Asistencia a reuniones de un grupo de mejoras para la comunidad (comunidad versus estado intergrupala)
		Respeto por reglas sociales
		45. Respeto por las instituciones
		Participación cívica
		46. Actividad política
		47. Participación en organización
		48. Votó en las últimas elecciones presidenciales

Fuente: Maldonado y otros, 2021.

Es importante recordar que el marco de medición de la cohesión social propuesto no pretende establecer un ranking general de países, sino presentar indicadores regionales y comparables que permitan identificar temas y áreas prioritarias comunes para las políticas públicas relacionadas con la cohesión social en cada contexto nacional. De ahí que se haya optado por reunir los indicadores en un formato de “tablero de indicadores” (Maurizio, 2010), en lugar de otras alternativas, como por ejemplo un índice sintético general, o bien un grupo limitado de índices sintéticos reagrupados en algunas dimensiones importantes de la cohesión social. Esto puesto que, con tales formatos, se corre el riesgo de que puedan quedar subsumidos o invisibilizados aspectos particularmente relevantes en uno o varios países, aun cuando no sea el caso en la mayoría. De esta manera, un tablero de indicadores permite realizar análisis comparados entre países a nivel del conjunto, o de dimensiones o indicadores particulares, a la vez que posibilita identificar temas o áreas prioritarias de política pública para cada contexto nacional.

Como se apuntó, la selección de indicadores en buena medida se hizo construyendo sobre la base de la medición anterior de la cohesión social de la CEPAL, en especial respetando la selección de temáticas en el pilar de “Brechas”: pobreza, desigualdad, educación, servicios básicos y empleo. Además, se incorporaron temáticas nuevas, como por ejemplo tenencia de computador, banda ancha móvil, Internet o hacinamiento, que han cobrado importancia en los últimos años, o que ya la tenían, pero no existían fuentes adecuadas a nivel regional. Finalmente, aun cuando se buscaron indicadores con desagregaciones por sexo, se priorizaron tres indicadores que dan cuenta de la igualdad de género que provienen del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, y que son

indicadores ya validados por los países miembros en materia de autonomía económica y autonomía en la toma de decisiones (mujeres sin ingresos propios, presencia en los congresos nacionales y aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW).

La selección de países se hizo exclusivamente con el criterio de disponibilidad de datos, tratando de tener una cobertura lo más amplia posible de casos y años. Se cuenta con información completa para 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, que permiten en varios casos generar un promedio para la región. Además, se cuenta con información parcial para el caso de Haití debido a la falta de indicadores en el pilar de 'Brechas', aunque algunos indicadores sustitutos en ese pilar permitieron incluirlo en el análisis. Finalmente, a pesar de su relevancia para la discusión, debido a la falta de indicadores en los tres pilares del marco de medición, y sobre todo ante la falta de información para los años recientes (de 2012 en adelante), no se incorporó el caso de Venezuela (Rep. Bol. de).

C. Limitaciones

Son numerosos los desafíos identificados en torno al desarrollo de indicadores relacionados con las temáticas de gran importancia para la cohesión social y que podrían enriquecer paulatinamente la propuesta actual. Destaca la necesidad de avanzar o mejorar, siempre de manera comparable y periódica para la región, los siguientes indicadores:

- Indicadores de reconocimiento con relación a raza y etnia y tolerancia (racismo).
- Indicadores sobre la implementación de mecanismos de reconocimiento y de acceso a la justicia en distintos grupos de la sociedad (pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, mujeres y población LGBTQ).
- Indicadores sobre solidaridad intergrupala (adhesión a causas externas en base a confianza interpersonal y patrones de reciprocidad).
- Indicadores sobre tolerancia y percepción de conflicto entre distintos grupos sociales.
- Indicadores de polarización social.
- Indicadores de movilidad social.
- Indicadores de sobreendeudamiento de los hogares.
- Indicadores de predisposición a pagar impuestos (moral tributaria).
- Indicadores de brechas desagregado según situación de discapacidad¹³.

¹³ Dada la importancia de las personas con discapacidad como grupo de población históricamente discriminado y excluido, un marco de medición de la cohesión social debería incluir indicadores sobre su nivel de inclusión. Al respecto, desde la CEPAL se espera incorporar pronto una propuesta.

III. Análisis de resultados regionales y a nivel de los países

Este capítulo presenta un análisis descriptivo basado en los indicadores del marco de medición. Para ello, primero se presentan los hallazgos a nivel regional, siguiendo los pilares y las dimensiones de dicho marco. En segundo lugar, se presentan los resultados a nivel de cada país. En otras palabras, el primer apartado busca describir un panorama regional de la cohesión basado en algunas tendencias comunes, mientras que el segundo tiene como objetivo mostrar un breve perfil nacional, resaltando los resultados más interesantes para cada país.

A. Mirada de conjunto regional

Los cuadros 5, 6 y 7 corresponden al tablero regional de la cohesión social para los 19 países de la región alrededor de 2019. En estos cuadros se muestran los 48 indicadores que componen el marco de medición con el formato de semáforo para su mejor visualización.

1. El estado de la cohesión social en la región, alrededor de 2018

A nivel general, varios indicadores apuntan a que el acceso al bienestar en la región se percibía para 2018 como insuficiente e injusto. La percepción de injusticia con respecto a la distribución del ingreso se ubicaba en 83%, mientras que un 48% indicaba no contar con suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades. Junto con ello, se observa a nivel regional una evaluación negativa respecto al funcionamiento de la democracia en el país y sobre la protección de los derechos básicos. Estas percepciones a nivel regional van acompañadas de indicios de un fragmentado sentido de pertenencia en dos vertientes. Desde una mirada vertical destaca una confianza en las instituciones por debajo de 39%, mientras que desde una perspectiva horizontal se observa una confianza en las personas de la comunidad de 57%, y una confianza mucho más baja en las personas en general de apenas 15%. De igual forma, destaca una débil evaluación de la vigencia de la meritocracia en comparación a la suerte o las influencias, y un cierto consenso con respecto a la necesidad de que el Estado reduzca activamente la desigualdad del ingreso.

Cuadro 5
América Latina y el Caribe (19 países): pilar brechas, alrededor de 2018
(En porcentajes)

Indicador	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	América Latina
Inclusión laboral																				
Brecha salarial de género	23 ↓	20 ↓	21 ↓	24 ↓	12 ↓	12 ↓	20 ↓	9 ↑	20 ↓		9 ↓		28 ↑		10 ↑	24 ↓	30 ↓	15 ↓	22 ↓	19 ↑
Tasa de desempleo promedio trimestral (2019)	10 ↑	4 ↓	14 ↓	7 ↑	12 ↑	12 ↑	6 ↑					8 ↓	4 ↑			8 ↑	7 ↑		9 ↑	8 ↑
¿Cuán preocupado diría Ud. que está de quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses o no tiene Ud. trabajo?	43	36	30	34	41	58	30	37	41		49		47	29	48	30	47	32	53	39
Inclusión social																				
Gini	0,400 ↑	0,430 ↓	0,538 ↓	0,454 ↑	0,529 ↑	0,495 ↑	0,456 ↑	0,406 ↑	0,535 ↓		0,494 ↑				0,506 ↑	0,473 ↓	0,429 ↓	0,432 ↓	0,392 ↑	0,462 ↓
La distribución del ingreso es justa en el país	10	30	8	9	15	20	30	11	18		23		12	25	16	16	13	18	20	17
Población en situación de pobreza	27 ↑	31 ↓	19 ↓	11 ↓	32 ↑	17 ↑	26 ↑	30 ↓	51 ↑		52 ↓		42 ↓		15 ↓	19 ↓	15 ↓	20 ↓	3 ↑	31 ↑
Satisfacción con las escuelas públicas	53	61			54			65	58	29	60	67	63			65	45	77		62
Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa	71 ↑	76 ↑	74 ↑	87 ↑	75 ↑	59 ↑	73 ↑	42 ↑	33 ↑		41 ↓		58 ↑		66 ↑	63 ↓	85 ↑	63 ↑	41 ↑	63 ↑
Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total del ingresos familiar	55	56	57	55	48	63	63	48	54		40		59	45	61	57	50	40	66	52
Mujeres sin ingresos propios	17 ↓	31 ↓	24 ↓	20 ↓	29 ↑	33 ↑	34 ↑	41 ↑	51 ↑		44 ↑		26 ↓		24 ↓	28 ↓	23 ↓	18 ↓	13 ↓	29 ↓
Hacinamiento	37 ↓	57 ↓	23 ↓		30 ↑	12 ↓	36 ↑	49 ↓	78 ↓		53 ↓				32 ↓	39 ↓	40 ↓	22 ↓	16 ↓	34 ↓
Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe		23 ↑	49 ↑	77 ↑	17 ↓		42 ↓						50 ↑			58 ↑	43 ↑			31 ↑
Porcentaje de hogares que tienen computadora	69 ↑	36 ↑	46 ↑	60 ↓	44 ↓	51 ↓	41 ↓	22 ↑	25 ↑		17 ↓	41 ↑	45 ↓	14 ↑	47 ↑	26 ↓	33 ↓	34 ↑	71 ↑	40 ↑
Ocupados que aportan a un sistema previsional	50 ↓		63 ↓		38 ↑	70 ↑		30 ↓	17 ↓		12 ↑		32 ↑			24 ↑	21 ↑		76 ↓	42 ↑
Satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos	52	39			30			46	43	20	42	46	44			46	31	62		43

Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y la Encuesta Mundial de Valores.

Cuadro 6
América Latina y el Caribe (19 países): pilar institucionalidad, alrededor de 2018
(En porcentajes)

Indicador	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	América Latina
Mecanismos de reconocimiento y participación y resolución de conflictos																				
País ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW	100	100	100	100	100	100	100	50	100				100		100	100	100	100	100	
Ratificación convenio OIT (169)	100	100	100	100	100	100	100		100		100		100	100		100	100			
Ratificación Acuerdo de Escazú	100	100	100		100	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	
Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales	66	94	74		58		86	10	34		22		56	78	30	30	40			
Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (2019)	41	53	15	23	18	46	39	33	19	3	21	29	48	47	23	16	26	28	21	33
	↑	↔	↓	↔	↓	↔	↑	↑	↔	↓	↔	↑	↔	↑	↑	↑	↓	↑	↑	↓
Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo		92			92								72				68			
Estado de derecho																				
Los derechos básicos están protegidos	20	32	22	24	27	38	37	27	26	17	24	28	36	38	25	26	20	27	34	28
Percepción positiva de democracia en el país	31	42	19	50	32	57	36	16	32		23		27	24	35	32	25	29	62	33
Tasa de homicidios	5	7	21	4	25	11	7	37	26		42	45	29	8	11	8	8	10	11	18
	↓	↑	↓	↓	↓	↓	↑	↓	↓		↑	↑	↓	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↓
Democracia de calidad																				
La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno	71	49	60	64	60	72	54	59	49	50	45	51	63	52	54	51	49	59	76	58
Percepción de corrupción de funcionarios públicos	6	8	14	6	13	7	11	12	16	7	18	8	8	16	14	11	9	10	8	11

Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y la Encuesta Mundial de Valores.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (19 países): pilar pertenencia, alrededor de 2018
(En porcentajes)

Indicador	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	América Latina
Lazos																				
Importancia de los amigos en la vida	89	49	85	85	69		63		84				77	74			50			73
Confianza interpersonal																				
Confianza en la gente de su comunidad	70	45	40	66	65	68	50	58	46	38	55	69	54	51	51	65	42	58	73	57
Confianza en las personas	19	16	4	14	21	10	14	13	22		14		19	12	13	18	12	14	21	15
Reconocimiento y respeto de la diversidad																				
Aprueba derecho matrimonio de parejas mismo sexo	65	24	49	56	30	31	29	15	19	3	16	15	52		14	16	23	23	69	32
Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex-pareja íntima (Tasa cada 100.000 mujeres)	78			50	51	36	115	50			101	34		65	29	99	59	154	122	76
Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral	↑			↑	↓	↓	↑	↓			↓	↓		↓	↓	↑	↓	↑	↓	↓
	69	56	70	43	74		53		60				52	63			60			62
Identificación																				
Orgullo por el sistema político	38	45	24	36	42	61	46	36	37	23	32	39	49	47	35	36	26	35	49	40
Orgullo por su nacionalidad	90	91	63	79	93		95		92				91	94			94			89
Percepción de justicia y equidad social																				
El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos	73	58	74	80	73	85	69	76	65	83	64	74	69		72	64	61	75	70	71
Se deben equiparar los sueldos, no mantener desigualdad para incentivar el esfuerzo personal	35	25	44	56	28		28		16				34	21			29			30
El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte	47	54	49	47	43		57		49				55	44			67			52
Confianza en instituciones																				
Confianza en el Poder Judicial	24	24	34	27	24	50	25	14	24		25		24	16	22	26	17	21	40	25
Confianza en el Congreso Nacional	27	30	13	18	21	28	26	10	18		21		24	16	28	26	8	20	35	22
Confianza en la Policía Nacional	39	23	48	49	48	51	48	23	26		33		20	21	41	35	32	24	60	35
Confianza en los partidos políticos	15	12	6	15	16	18	19	6	11		13		11	11	11	22	7	15	22	14
Confianza en el Gobierno Nacional	23	33	7	40	22	34	26	10	16		26		16	21	16	27	13	22	39	23
Confianza en las elecciones	24	26	27	31	49	58	27	12	26		18		33	15	26	28	34	30	50	30
Solidaridad																				
Asistencia reuniones grupo mejoras para comunidad	11	52	20	27	33	21	35	27	41	24	33	28	29	26	30	41	40	35	14	30
Respeto por reglas sociales																				
Respeto a las instituciones	57	52	51	50	60	74	58	65	59	41	49	51	60	61	52	51	37	54	64	56
Participación cívica																				
Tiene actividad política (firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas, huelgas)	26	29	55	22	40		23		32				19	17			22			29
Participa en alguna organización? (todas)	26	70	55	33	58		54		65				41	59			34			50
Votó en las últimas elecciones presidenciales	82	81	76	58	67	73	88	67	62		72	54	80	52	67	73	82	71	84	72

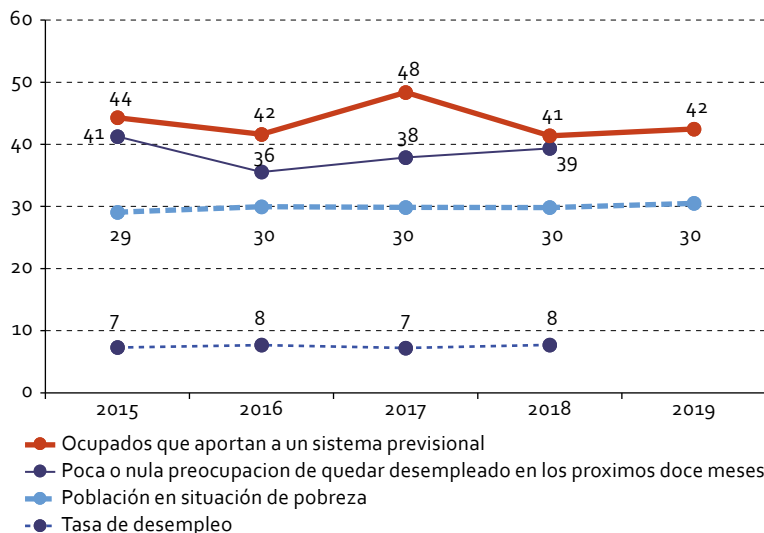
Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y la Encuesta Mundial de Valores.

2. Elementos habilitadores de la cohesión social

a) Inestabilidad y vulnerabilidad laboral

En materia de inclusión laboral, los países de América Latina y el Caribe comparten como rasgo una extendida precariedad laboral, visible en indicadores objetivos como el bajo porcentaje de trabajadores afiliados a un sistema previsional, como también en una considerable percepción de inestabilidad laboral. Al respecto, junto a una tasa de desempleo de 7,7% a nivel regional en 2019 se observaba también una percepción considerable de inestabilidad laboral desde el punto de vista del porcentaje de personas poco o nada preocupadas de perder su empleo, el cual alcanzaba el 39% en 2018, oscilando entre un 58% en Costa Rica hasta un 29% en Nicaragua (véase el gráfico 1)¹⁴. La región también presentaba en 2019 una limitada cobertura en materia de seguridad social, puesto que a nivel regional únicamente un 42,5% de los ocupados aportaba a un sistema previsional. Este porcentaje variaba desde un 75,5% en Uruguay hasta apenas un 12,1% en Honduras. Este indicador denota el tamaño del desafío regional con respecto a garantizar un acceso universal a la protección social, en parte debido a altos niveles de informalidad laboral. La sensación de incertidumbre e indefensión asociada a estos rasgos contribuye de manera importante al malestar social en la región.

Gráfico 1
América Latina (18 países): población en situación de pobreza e indicadores de inclusión laboral, 2015-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

También en materia de precariedad laboral, persistían en los países las brechas relacionadas a algunos de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad, a saber, aquellos factores que motivan procesos de desigualdad y discriminación que se potencian entre sí en una lógica de interseccionalidad (CEPAL, 2016). Por ejemplo, al mirar el eje de la pertenencia étnico-racial, se mantienen brechas entre la población no afrodescendiente y afrodescendiente de varios países en materia de inclusión laboral. Con base en el último censo de cada país de la ronda 2020, la población entre 15 a 29 años que no estudiaba ni trabajaba en Colombia (2018), era de un 32% para la población afrodescendiente y 26% entre la no afrodescendiente, mientras que en Uruguay (2011) era de un 26% (afrodescendiente) y 18% (no afrodescendiente), y en Brasil (2010) de 25% (afrodescendiente) y 18% (no afrodescendiente) (CEPAL y UNFPA, 2020). En esta materia se confirma la interseccionalidad entre raza y género. Por ejemplo,

¹⁴ Véase el anexo 3 para consultar la formulación completa de las preguntas abordadas en los gráficos.

en Colombia (2018), las mujeres afrodescendientes presentaban una brecha aún mayor frente a los hombres afrodescendientes, con un 41% que no trabaja ni estudiaba, en comparación a un 22% entre los hombres afrodescendientes. En Uruguay (2011), las cifras correspondientes eran de un 35% para las mujeres afrodescendiente en contraposición a un 16% para los hombres afrodescendientes. En Brasil (2010) un 33% de mujeres afrodescendientes no trabaja ni estudiaba en comparación a un 17% en hombres afrodescendientes (CEPAL y UNFPA, 2020).

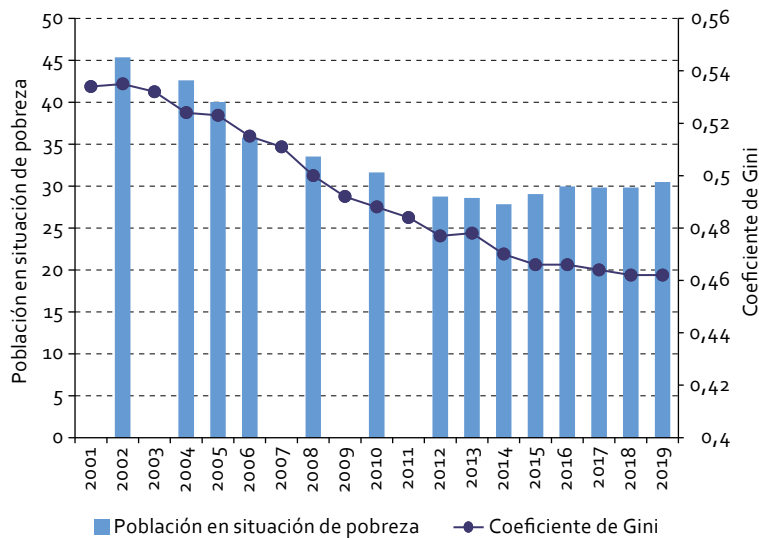
Algunas brechas en la región también son visibles entre las personas indígenas y no-indígenas. En efecto, entre 2014-2016, la proporción de ocupados que no cotizaba y/o no se encontraba afiliada a un sistema previsional era a nivel regional de un 79%,8 para las personas indígenas y de 48,9% en las no indígenas. En Brasil (2015) un 55% de la población ocupada indígena no cotizaba (en contraposición a un 29% para la no indígena), mientras que en Ecuador (2016) un 78% de la población indígena no cotizaba en algún sistema previsional en comparación a un 53% para la no indígena, y en Panamá (2016) las cifras correspondientes eran de un 87% para la población indígena en contraposición a un 67% para la no indígena (CEPAL y FILAC, 2020). Esta brecha se acentuaba aún más en el caso de las mujeres, pues a nivel regional un 77,5% de hombres indígenas no se encontraba afiliado ni cotizaba en un sistema previsional, en comparación a un 82% de mujeres indígenas (CEPAL y FILAC, 2020). En relación con ello, en Perú (2016) un 68,4% de hombres indígenas no se encontraba afiliado ni cotizaba en un sistema previsional frente a un 86,7% de mujeres en esta misma condición, mientras que en Ecuador (2016) esta brecha aumentaba entre un 76% de hombres indígenas no estaba afiliado ni cotizaba en un sistema previsional y un 81,9% de mujeres indígenas en la misma situación (CEPAL y FILAC, 2020).

La persistencia de la inestabilidad y precariedad laboral, junto a los vacíos de cobertura de la protección social acentuada en ciertos grupos poblaciones, generan una trampa de vulnerabilidad en el sentido de que amplios sectores, incluyendo los estratos medios cercanos a la línea de pobreza están permanentemente expuestos a caídas en situación de pobreza debido al efecto combinado de precariedad laboral, informalidad y falta de mecanismos de protección social. En 2016, un 56% de la población regional se consideraba muy vulnerable por tener ingresos bajos (ingresos familiares hasta 1,8 líneas de pobreza), mientras que un 20,4% de la población con ingresos medios-bajos (ingresos familiares per cápita entre 1,8 y 3 líneas de pobreza) se consideraba vulnerable al mantenerse expuesta a nuevas caídas en la pobreza ante variaciones en sus ingresos ante dificultades laborales u otro tipo de contingencias y choques (CEPAL, 2021e y CEPAL, 2020a). Tal contexto de vulnerabilidad, precariedad e incertidumbre resulta poco favorable para el desarrollo de las expresiones constitutivas de la cohesión social (véase el gráfico 2) (Nieto y Cerutti, 2020). En este marco, el desafío es avanzar en la generación de empleo formal; es decir, con mecanismos de acceso a los sistemas de protección social o al menos con mecanismos de aseguramiento contra el desempleo, y con la garantía de niveles mínimos de ingreso para. Tales instrumentos ayudarían a que el trabajo se convierta en uno de los principales elementos habilitadores de una cohesión social más orientada a la igualdad y al bienestar compartido.

b) Una suficiencia del ingreso percibida como débil y una baja percepción de justicia en la distribución del ingreso

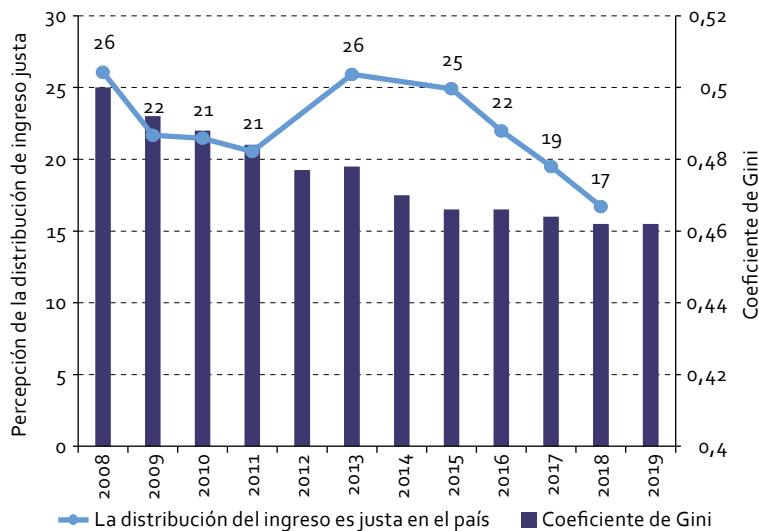
En los indicadores de inclusión social, se observa que los países de la región mantenían una baja percepción de justicia en la distribución del ingreso y una débil suficiencia subjetiva del ingreso. Al respecto en 2018, apenas un 17% evaluaba la distribución de los ingresos como justa, variando desde una percepción moderada de justicia del 30% en Ecuador, hasta una percepción de justicia casi inexistente de un 8% en Brasil. En paralelo, en 2019 la región contaba con un coeficiente de Gini del 0,462, oscilando entre un 0,538 en Brasil hasta un 0,392 en Uruguay. Cabe precisar que América Latina y el Caribe es la región más desigual en el mundo, tanto antes como después de impuestos directos y transferencias monetarias (Naciones Unidas, 2018). Además, si bien la distribución del ingreso mostraba mejoras (con variaciones) a nivel regional, esta tendencia se estancó a partir de 2015 (véase el gráfico 3).

Gráfico 2
América Latina (18 países): coeficiente de Gini (eje izquierdo) y población en situación de pobreza, 2001-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT.

Gráfico 3
América Latina (18 países): coeficiente de Gini y percepción de la distribución de los ingresos, 2008-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

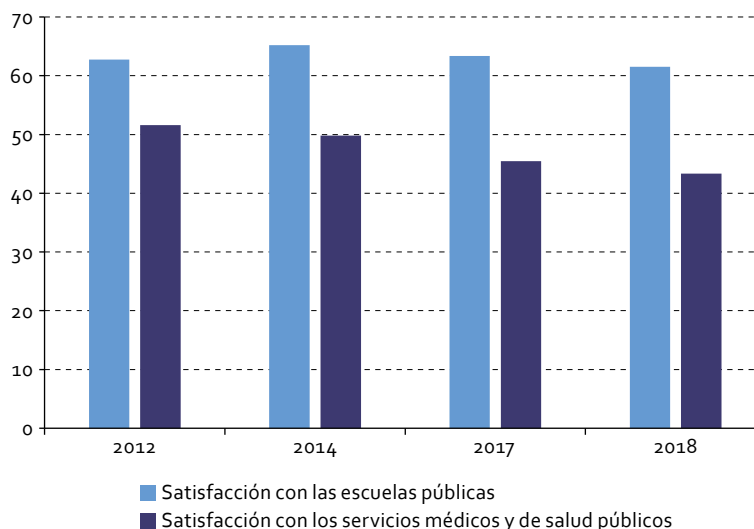
América Latina y el Caribe registraba en 2018 una evaluación más bien modesta de la suficiencia del ingreso, en la cual un 52%, es decir poco más de la mitad de las personas afirmaba que sus ingresos familiares cubrían sus necesidades básicas. Entre los países analizados, quienes expresaban una mayor suficiencia de sus ingresos familiares eran Uruguay con 66%, Costa Rica con un 63%, mientras que en Honduras y República Dominicana se expresa el menor nivel de suficiencia, con un 40%. Dicha insuficiencia de los ingresos se enmarca en un contexto regional con algunos avances en el acceso a servicios básicos. Por ejemplo, en 2018 la tasa de conclusión de la escuela secundaria (entre personas de 20 a 24 años) alcanzaba un 63,4%, junto a un 30,5% de tasa de pobreza y un 34,3% de hogares en situación de hacinamiento (más de tres personas viviendo por habitación), mientras que en 2017 un 31,3% de los hogares tenía disponibilidad de servicio de desagüe y un 40% acceso a un computador, persistiendo notables brechas en el acceso al bienestar.

En este contexto, también persistían las desigualdades étnico-raciales. En Colombia (2018), un 23% de las personas afrodescendientes se encontraba en situación de pobreza en contraposición a un 18% no afrodescendiente, mientras que en Uruguay (2018) un 7% de personas afrodescendientes se encuentran en situación de pobreza en comparación a un 2% de no afrodescendiente. Finalmente, en Brasil (2018) un 18% afrodescendiente encontraba en situación de pobreza, en comparación a un 8% de población no afrodescendiente (CEPAL y UNFPA, 2020). Junto con ello, también destacan brechas de bienestar en el acceso a servicios básicos. Por ejemplo, en 2018, a nivel regional, un 86,9% de hogares afrodescendientes contaba con disponibilidad de agua potable, en contraposición a un 93,6% no afrodescendiente (CEPAL y UNFPA, 2020).

En relación con el acceso del bienestar en el caso de la población indígena, se observaba una brecha importante en el porcentaje de personas en situación de pobreza. En Panamá (2016), el 59% de población indígena se encontraba en situación de pobreza, en contraposición a un 9% de no indígena. Entre la población indígena panameña, el 57% de los hombres se encontraba en esta situación en contraposición a un 61% de mujeres indígenas. Por otro lado, en Brasil, un 37% de población indígena se encontraba en situación de pobreza para 2017 en contraposición a un 11% no indígena. Entre los indígenas brasileños, la pobreza ascendía a un 36% para hombres y 39% para mujeres. Luego, en Ecuador (2016) para 2016 un 49% de población indígena se encontraba en situación de pobreza, en contraposición a un 19% no indígena. Sin observarse mayores diferencias entre hombres y mujeres indígenas (CEPAL y FILAC, 2020). También destacan otras brechas en el acceso a servicios, pues la población indígena que residía en viviendas con privaciones de acceso a agua potable ascendía a un 54% en Ecuador (2010) (en contraposición a un 28% para la población no indígena), a un 38% en Brasil (2010) (en contraposición a un 12% para la población no indígena) y a un 36% en Panamá (2010) (en contraposición a un 4% para la población no indígena) (CEPAL y FILAC, 2020).

Finalmente, si bien la región avanzó en el acceso a los servicios básicos, prevalecía a lo largo de la región una moderada satisfacción con los servicios públicos (véase el gráfico 4). Mientras un 62% afirmaba estar satisfecho con las escuelas públicas, únicamente un 43% afirmaba sentirse satisfecho con los servicios médicos y de salud públicos. Este modesto nivel de satisfacción con los servicios públicos tiene importantes consecuencias con respecto a la posibilidad de ampliar el financiamiento público mediante un nuevo pacto fiscal, como se abordará en el siguiente capítulo. Al respecto, destaca el desafío de mejorar la calidad de los servicios públicos (y de las instituciones en general) para responder a las expectativas y demandas sociales, promover la inclusión social y habilitar el espacio para el desarrollo de las expresiones constitutivas de la cohesión social.

Gráfico 4
América Latina (18 países): percepción de satisfacción con las escuelas públicas
y servicios de salud públicos, 2012-2018
(En porcentajes)

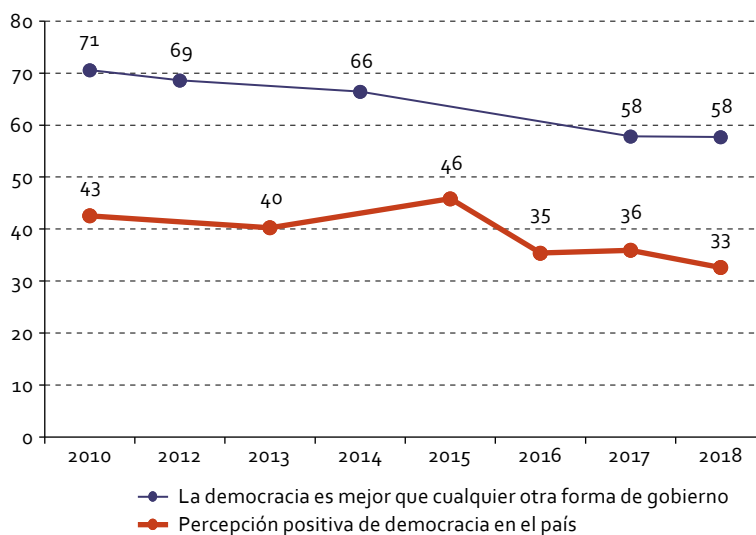


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

c) Una extendida valoración del ideal de la democracia como mejor forma de gobierno, junto a una evaluación muy crítica de su funcionamiento

La región en 2018 presentaba una amplia valoración de la democracia, con un 58% de preferencia por esta como la mejor forma de gobierno. Esta percepción fluctuaba entre un 76% en Uruguay y 72% en Costa Rica, hasta un 45% en Honduras. Sin embargo, esta valoración no se veía acompañada de una evaluación positiva de la democracia tal y como opera en cada país, pues esta obtenía un promedio de aceptación del 33% en la misma fecha. Ese porcentaje era mayor en Uruguay con un 62% y en Costa Rica con un 57%, y descendía hasta un 19% en Brasil y a un 16% en El Salvador. Un aspecto relevante de estos indicadores es que la región muestra una brecha de 25% entre la evaluación positiva del funcionamiento de la democracia en el país (33%) y la valoración de esta como mejor forma de gobierno (58%) (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (18 países): evolución de la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno
y la evaluación positiva de su funcionamiento, 2010-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

Con relación a la dimensión del Estado de derecho, la región presentaba una muy baja percepción de ausencia de corrupción en sus funcionarios públicos. Para 2018, sólo un 11% consideraba que la corrupción no estaba generalizada en los funcionarios de su país, percibiéndose un mayor nivel de ausencia de corrupción en Honduras (18%) y en Nicaragua (16%), hasta una ínfima percepción de ausencia de corrupción de un 7% en México, 6% en Chile y 5% en Argentina. Por otra parte, a nivel regional la percepción sobre la efectiva protección de los derechos básicos era únicamente de un 26%, pues ese porcentaje de encuestados adhería a esta afirmación. El porcentaje de ciudadanos que consideraban que sus derechos básicos se encontraban protegidos, oscilaba desde una moderada percepción de protección de un 38% en Nicaragua y Costa Rica, hasta una cifra menor al 20% en Perú y Argentina, y de un 17% Haití.

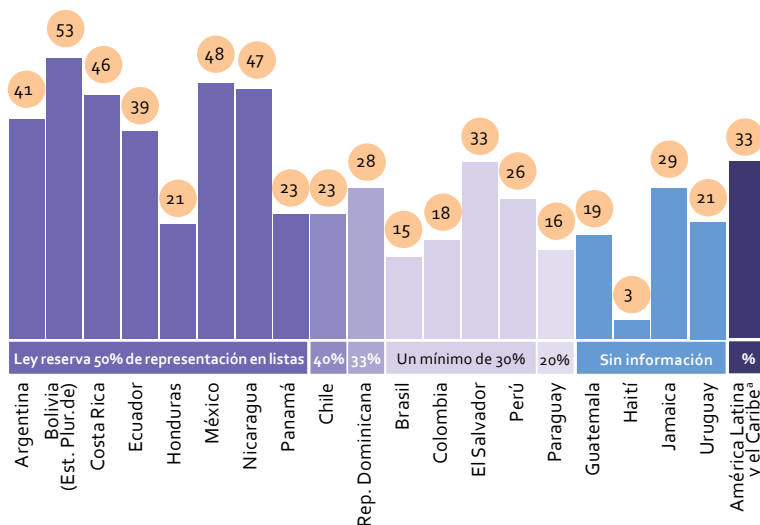
Al mismo tiempo, destacan serios problemas de inseguridad, criminalidad y violencia, expresiones todas de un estado de derecho cuya vigencia está lejos de estar asegurada en muchos países. Por ejemplo, en 2017, la región contaba con la mayor tasa de homicidios a nivel global (17 homicidios cada 100,000 personas) (UNODC, 2019). Para 2019 esta había aumentado a 18 personas cada 100,000 habitantes, alcanzando desde 45 homicidios cada 100,000 personas en Jamaica, hasta 4 homicidios cada 100,000 personas en Chile. Incluso en países con tasas más bajas la inseguridad y el miedo a ser víctima de violencia es una constante. Esto elementos contribuyen a mantener entre la ciudadanía la percepción de que las instituciones carecen de la capacidad o voluntad de garantizar asegurar el monopolio de la violencia (Díaz y Meller, 2012).

Estos indicadores revelan el desafío de fortalecer la plena adhesión a normas compartidas y a consolidar la legitimidad de las instituciones con base en el reconocimiento de su eficacia y/o representatividad. Tales estos elementos también son cruciales para desarrollar la capacidad para resolver pacíficamente los conflictos y tensiones compartidos como mecanismos habilitadores de una mayor cohesión social. (Sojo, 2020; Maldonado y otros, 2020).

d) El desafío del reconocimiento, la participación y la resolución de conflictos

La plena autonomía y derechos de las mujeres en todos los ámbitos es uno de los indicios estructurales de mayores niveles de cohesión social con igualdad. La región presenta un nivel casi universal en cuanto a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En concreto, en 2019 la región exhibía en promedio un 33% de escaños parlamentarios ocupados por mujeres (ver gráfico 6 a continuación). Sobrepasando la paridad se encontraba Bolivia (Est. Plur. de) con un 53% de mujeres en asientos parlamentarios, mientras que se acercaban a ella países como Costa Rica y México con un 46%. Sin embargo, persistían desafíos considerables en Paraguay con un 16% de participación femenina, en Brasil con un 15% y en Haití con tan solo 3% de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento. Junto con ello, se registraron distintos avances en materia normativa, destacando países como Bolivia (Est. Plur. de) en el cual su Ley del régimen electoral (Ley 26) resguarda la paridad estableciendo un 50% de representación de género en las candidaturas para todos los cargos de representación, Perú con una cuota del 30% en su Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 27.387) y finalmente, Paraguay que en su Código Electoral (Ley N°834/96 y Ley N° 1830/01) promueve una participación femenina en cargos de representación, no menor al 20% (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021) (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (19 países): escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional y cuotas de género y proporción de mujeres en el parlamento, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Observatorio de Igualdad de Género (2021), Leyes de cuotas, [en línea] <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>.

^a Promedio simple de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. No se incluyó el porcentaje de Haití al ser un valor atípico y excepcional en la región.

Sin embargo, en relación con la autonomía económica de las mujeres, la región ostentaba en 2018 una considerable y persistente brecha salarial de género, la cual alcanzó un 18% a nivel regional, fluctuando entre un 30% en Perú y un 28% en México, un 22% en Uruguay, un 21% en Brasil, hasta un 12% en Costa Rica y un 9% en El Salvador y Honduras. Simultáneamente, para 2019, la región mantenía

un promedio de 28,6% de mujeres sin ingresos propios. Esta cifra alcanzaba 13% en Uruguay y un 18% en Argentina, hacia un 32% en Costa Rica, 29% en Paraguay, y hasta un 39% en Honduras y un 41% en El Salvador. Finalmente, para 2019, la región contaba con una tasa de 0,76 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima por cada 100.000 mujeres. Esta cifra oscilaba entre un 1,55 en República Dominicana (85 muertes de mujeres por cada 100.000 mujeres) hasta un 0,3 en Panamá (6 muertes de mujeres por cada 100.000 mujeres). Entre los determinantes de estos actos extremos de violencia se encuentran la prevalencia de la misoginia, las relaciones desiguales de poder, el ejercicio previo de otros tipos de violencia previa contra la víctima, y la naturalización de las relaciones desiguales y jerárquicas de género (Astelarra, 2007). Estos indicadores muestran una vez más los enormes desafíos pendientes para la erradicación de todos los tipos de desigualdad de género, incluyendo su expresión más extrema y brutal a través del feminicidio, lo que constituye una de las tareas pendientes para el tránsito hacia una cohesión social centrada en la igualdad (Soto, 2020).

En materia de reconocimiento y participación, los pueblos indígenas de la región representaban en 2018 al 9,8% de la población, con un total de 58 millones¹⁵ personas autoadscritas (CEPAL y FILAC, 2020). Su condición histórica como grupo social discriminado y excluido constituye una deuda antigua desde el punto de vista de una cohesión social orientada a la igualdad. En ello, los países han avanzado en materia institucional con el desarrollo de mecanismos para asegurar su reconocimiento, participación y resolución de conflictos. En materia de reconocimiento, los países han implementado con distintas modalidades el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos colectivos fundamentales en base a lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989¹⁶ y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) (véase el cuadro 8). Destaca el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y tribales en Bolivia (Est. Plur. de), el Ecuador, México y Nicaragua, pues les reconocen de manera integral como sujetos colectivos de derechos, considerando su derecho a la libre determinación, y a los recursos naturales sobre sus tierras. En un grado menor desde el punto de normativo, se encuentran Argentina, Brasil y Colombia, los cuales no han garantizado el derecho sobre uno de los tres elementos (tierra, recursos naturales o autonomía). En tercer lugar, se encuentran El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay los cuales únicamente reconocen constitucionalmente a los pueblos indígenas y sus derechos sobre la base de un solo elemento (CEPAL y FILAC, 2020). Finalmente, Chile, Costa Rica y Uruguay, no han reconocido constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas, aunque sí se incluyen ciertos derechos a partir de leyes sectoriales.

Con relación a los mecanismos de participación, para 2018 varios países habían avanzado para mejorar la representación de los pueblos indígenas en los espacios de decisiones. Sin embargo, persisten los desafíos en su nivel de representación, pues únicamente Bolivia (Est. Plur. de), Perú, México y Colombia han desarrollado mecanismos para garantizar su derecho a la participación política (véase el cuadro 9). Estos se presentan en distintos niveles, destacando Bolivia (Est. Plur. de) que a través de circunscripciones especiales reserva siete escaños para los pueblos indígenas, de los 130 que componen el total de la Cámara de Diputados (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010), Colombia que contempla circunscripciones especiales para minorías étnicas y políticas (artículos 171 y 176), reservando con dos escaños en el Senado (2/100) y uno en la Cámara de Representantes (1/172) (Cabezas, 2019) y Perú que a nivel sub nacional reserva un mínimo de 15% de representantes indígenas en la lista de candidatos en las Consejerías Regional, y añade una adicional (cada una se compone de 7 a 25 consejeros) en las circunscripciones electorales con población nativa, campesina o de pueblos originarios (Jurado Nacional de Elecciones, 2018).

¹⁵ Promedio a partir de información Inter Censal de Argentina (2010), Bolivia (Est. Plur. de) (2012), Brasil (2010), Chile (2017), Colombia (2018), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), El Salvador (2007), Guatemala (2018), Honduras (2013), México (2015), Nicaragua (2005), Panamá (2010), Paraguay (2012), Perú (2017), Uruguay (2011) y Venezuela (Rep. Bol. De) (2011) (CEPAL, 2020).

¹⁶ El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) reconoce su derecho a la libre determinación en asuntos internos y locales (artículo 4), a la participación en todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos responsables de políticas y programas que les conciernen (artículo 6) y el derecho a contar con medidas eficaces, en consulta y cooperación, para combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover la tolerancia y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad (artículo 15) (OIT, 2009)

Cuadro 8
América Latina (17 países): reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales, 2020

País	Reconocimiento constitucional (a)	Autonomía (b)	Derechos sobre la tierra ©				Valor ponderado (c)	Derechos sobre recursos naturales (d)	Total ponderado
			Criterios						
			Propiedad colectiva (1)	Naturaleza originaria (2)	Protección especial de tierras (3)	Demarcación y titulación (4)			
Argentina	100		100	100	100		80	80	66
Bolivia (Estado Plurinacional de)	100	100	100	100	100	100	100	80	94
Brasil	100		100	100	100	100	100	80	74
Chile							0		0
Colombia	100	100	100		100	100	70		58
Costa Rica							0		0
Ecuador	100	100	100	100	100		80	80	86
El Salvador	100						0		10
Guatemala	100		100	100			60		34
Honduras	100		100				30		22
México	100	50	100				30	80	56
Nicaragua	100	100	100	100			60	80	78
Panamá	100		100		100		50		30
Paraguay	100		100		100		50		30
Perú	100	50	100		100		50		40
Uruguay							0		0
Venezuela (República Bolivariana de)	100	50	100	100	100		80	80	76

Fuente: División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los datos corresponden a información de 2020.

*Nota: Ponderación final Total= (a*0,1)+(b*0,2)+(c*0,4)+(d*0,3) / Ponderación tierras (c) (1*0,3)+(2*0,3)+(3*0,2)+(4*0,2).

**Nota: para autonomías se considera un valor 100 para las constituciones que aparte de reconocer ese derecho, establecen también un mecanismo para hacerla efectiva; y un valor 50 para los países que solo lo reconocen formalmente.

Cuadro 9
Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular a nivel nacional, 2020

País	Existencia de mecanismos (a)	Tipo de mecanismo (b)	Valor ponderado
Argentina	0	0	0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	100	80	92
Brasil	0	0	0
Chile	0	0	0
Colombia	100	80	92
Costa Rica	0	0	0
Ecuador	0	0	0
El Salvador	0	0	0
Guatemala	0	0	0
Honduras	0	0	0
México	100	30	72
Nicaragua	0	0	0
Panamá	0	0	0
Paraguay	0	0	0

Cuadro 9 (conclusión)

País	Existencia de mecanismos (a)	Tipo de mecanismo (b)	Valor ponderado
Perú	100	20	68
Uruguay	0	0	0
Venezuela (República Bolivariana de)	100	50	80

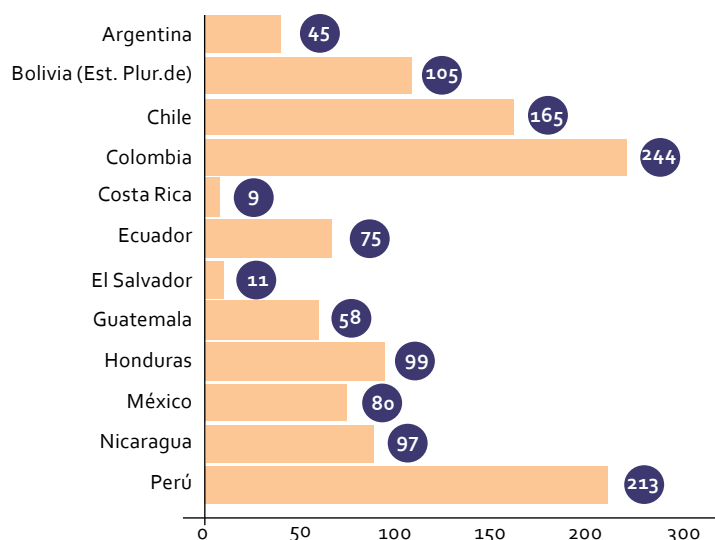
Fuente: División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La información corresponde a 2020.

*Nota: P Valores para tipo mecanismo: escaños reservados (50), distritos electorales especiales (30) y cuotas electorales (20).

**Nota: Ponderación (a*0,6) + (b*0,4).

En materia de mecanismos de resolución de conflictos, la región muestra que numerosos países todavía no han ratificado el Convenio 169 de la OIT. Este convenio contempla la realización de consultas previas e informadas para decisiones que afecten a los pueblos originarios, así como su participación en la toma de decisiones y el reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos. En conjunto, con los desafíos en la implementación de los derechos —en la demarcación y titulación de tierras reivindicadas, y en los procesos de consulta previa— se han conjugado con el desarrollo de 1.223 conflictos —entre 2015 y 2019— derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Dentro de los 12 países analizados³⁷ se estima un promedio de 94 conflictos desarrollados entre 2015 y 2019, siendo un 43,5% de estos generados a partir de proyectos mineros. En estos destaca Colombia país que presentó entre 2015 y 2019 un total de 244 conflictos y Perú con 213, mientras que en los países con menor conflictividad destaca Costa Rica con 9 conflictos y El Salvador con 11 conflictos registrados durante ese período (CEPAL y FILAC, 2020) (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
América Latina (12 países): conflictos por la afectación de derechos territoriales indígenas, 2015-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), "Los pueblos indígenas de América - Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, pág.141, 2020.

Nota: Los totales corresponden al acumulado de conflictos entre 2015 y el primer semestre de 2019.

En este sentido, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) promueve un principio preventivo y precautorio —entre otros— al disponer la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información ambiental, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en procesos y autorizaciones ambientales

³⁷ Países considerados para el promedio: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela (Rep. Bol. De) (CEPAL/FILAC, 2020).

que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente o salud (Naciones Unidas, 2018). Asimismo, en su artículo 5 “Acceso a la información ambiental”, disposición 4, establece que los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, deben recibir asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta, y el artículo 8 menciona promueve la “Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales”. En la implementación del presente Acuerdo, se indica que cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales (Naciones Unidas, 2018). Sin embargo, hasta 2021 este instrumento aún no ha sido ratificado por El Salvador, Chile, Perú, Guatemala y Honduras.

La población afrodescendiente componía el 20% de la población a nivel regional en 2020 (CEPAL y UNFPA, 2020). En concordancia, cinco países de la región avanzaron en el reconocimiento constitucional explícito de las personas afrodescendientes, siendo estos Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Colombia, Ecuador y México. Junto con ello, recientemente Cuba aprobó una nueva constitución, en la cual repudia cualquier manifestación de racismo o discriminación; Costa Rica estableció el carácter multiétnico y pluricultural del país (Ley núm. 9305) y en Chile la Ley 21.151 otorgó reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno y a su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura, instituciones y cosmovisión (art. 1 de la Ley núm. 21151) (CEPAL y UNFPA, 2020).

La condena de la discriminación por motivos de raza, etnia, color, sexo y/o religión está consagrada en el marco normativo de más alto nivel de 13 países de América Latina, es decir, en sus Constituciones¹⁸ (CEPAL y UNFPA, 2020). Dentro de esta línea, a partir de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) (2001) se fomentó la promoción de los derechos de la población afrodescendiente en América Latina, así como el desarrollo de mecanismos gubernamentales para luchar contra el racismo y promover la igualdad racial (véase el cuadro 10) (CEPAL y UNFPA, 2020). Sin embargo, los mecanismos pueden tener un carácter meramente simbólico, al no tener facultades, recursos económicos y/o recursos humanos capacitados para desarrollar e implementar políticas a favor de la disminución de la desigualdad y la discriminación racial (CEPAL y UNFPA, 2020). Ello, se observa con el caso de Brasil en el cual la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial cambio de estatus de órgano asesor a Ministerio y a Secretaría en función de los cambios de gobierno, en Nicaragua cuya Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial nunca se oficializó, y en Panamá en el cual su Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional contra la Discriminación trabajó con presupuesto mínimo y no obtuvo una oficina propia (CEPAL y UNFPA, 2020). A nivel regional persisten los desafíos en materia étnico-racial, lo cual se refleja en que para 2015, un 18,6% de personas afrodescendientes se describían como parte de un grupo discriminado en su país (según condición étnico-racial), en contraposición a un 13,1% en la población no afrodescendientes (CEPAL y UNFPA, 2020).

Cuadro 10
América Latina: mecanismos de promoción de la igualdad racial

País	Nombre del mecanismo de promoción de la igualdad racial	Instrumento legal de su creación	Dependencia institucional	Año de aprobación
Argentina	Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Ley 24.515	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	1995
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Comité Contra el Racismo y la Discriminación	Ley 045	Dirección General de la Lucha Contra el Racismo, del Ministerio de Culturas y Turismo	2010
Brasil	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Ley 10.678	Presidencia de la República ^a	2003
	Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Ley 13.844	Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos	2019

¹⁸ República Dominicana (1844), Panamá (1972), Honduras (1982), El Salvador (1983), Brasil (1988), Colombia (1991), Perú (1993), Nicaragua (1995), República Bolivariana de Venezuela (1999), Ecuador (2008), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), México (2017) y Cuba (2019) (CEPAL, 2020B).

Cuadro 10 (conclusión)

País	Nombre del mecanismo de promoción de la igualdad racial	Instrumento legal de su creación	Dependencia institucional	Año de aprobación
Colombia	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Ley 70	Ministerio del Interior y de Justicia	1993
	Dirección de Poblaciones (incluye "comunidades negras")	Decreto 4.827	Ministerio de Cultura	2008
Costa Rica	Comisión Nacional Afrocostarricense de la Celebración del Año de los Afrodescendientes en Costa Rica y actividades conexas que se desarrollen en los años siguientes	Decreto Ejecutivo 36.645	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2011
	Comisionado de la Presidencia de la República para Asuntos Relacionados con la Comunidad Afrocostarricense	Decreto Ejecutivo 38.835	Presidencia de la República	2015
Ecuador	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)	Decreto Ejecutivo 1747	Presidencia de la República	1998
	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades	Decreto Ejecutivo 686	Presidencia de la República	2015
Guatemala	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)	Acuerdo Gubernativo 390	Presidencia de la República	2002
Honduras	Comisión Nacional contra la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	Decreto Ejecutivo	Secretaría de Gobernación y Justicia	2004
	Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)	Decreto Ley. 203	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010
México	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	Ley Federal	Secretaría de Gobernación	2003
Nicaragua	Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial ^b			2001
	Secretaría para Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (SAIA)	Decreto Presidencial 21	Ministerio de Relaciones Exteriores	2008
Panamá	Comisión Nacional contra la Discriminación	Ley 16	Ministerio de la Presidencia	2002
	Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños	Ley 64/2016	Ministerio de la Presidencia	2016
Perú	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	Ley 28.495	Presidencia del Consejo de Ministros	2005
	Dirección de Políticas para la Población Afroperuana	Ley 29.565	Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	2010
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra Forma de Discriminación	Ley 17.817	Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura	2004
	Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia	Decreto 81/019	Ministerio de Desarrollo Social	2019
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Decreto 3.645	Ministerio del Poder Popular para la Cultura	2005
	Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)	Ley Orgánica	Vicepresidencia de la República	2011

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL y UNFPA (2020), *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*, pág. 241. en base a CEPAL, 2017a, 2017b.

^a Entre 2008 y 2016 tuvo rango de ministerio.

^b <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/63/18>.

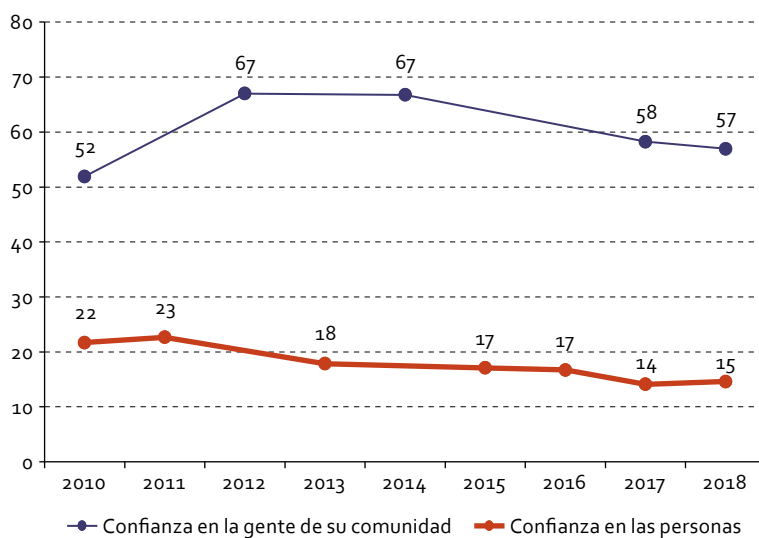
OBS.: En algunos países se registra la existencia de dos instituciones; eso significa que se optó por registrar la primera y la última institución creada (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú) o que las dos instituciones que coexisten (Colombia).

3. Expresiones constitutivas de la cohesión social

a) Desafíos en torno a la confianza y el reconocimiento de la diversidad

En la dimensión relativa a las relaciones sociales de igualdad, para 2018 se registraban indicios de lazos sociales cercanos, representados por un 57% de confianza en las personas de la comunidad el cual venía en aumento desde 2010, y cual oscilaba desde un 73% en Uruguay hasta un 40% en Brasil y un 38% en Haití. Sin embargo, esto no se reflejaba en una mayor confianza en las personas en general, pues desde el año 2010 se ha estancado la confianza en las personas en general externas a la comunidad, alcanzando una brecha de un 42% entre ambos niveles de confianza (véase el gráfico 8). La erosión de la confianza en las personas en general se abordó con preocupación en el documento “Pactos para la Igualdad” de CEPAL (2014) debido a que se analizaba el impacto de la desigualdad y la inseguridad pública sobre el deterioro del lazo con personas fuera de la comunidad (CEPAL, 2014), lo que, a su vez, dificulta la acción colectiva y, por ende, la cohesión social. En esta línea, en 2018 la confianza interpersonal regional alcanzaba un promedio de 15%, variando entre un máximo de 22% en Guatemala hasta un 4% en Brasil.

Gráfico 8
América Latina (18 países): confianza interpersonal, 2010-2018
(En porcentajes)

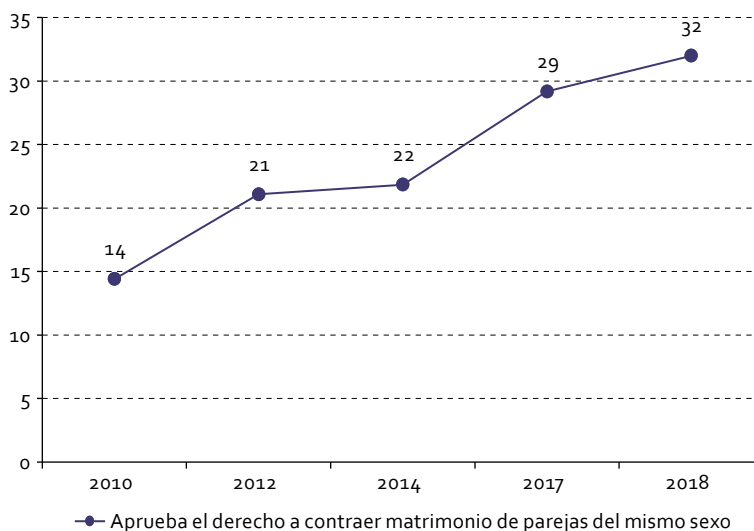


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

En relación a la la igualdad de género y el reconocimiento de la diversidad sexual es perceptible un avance en ambos aspectos. En específico, para 2020 se observaba una creciente aceptación de la igualdad de género en materia de inclusión laboral, pues un 62% de encuestados a nivel regional afirmaba que los hombres no tienen prioridad sobre la mujer en el acceso a un trabajo. Esta afirmación fluctuaba entre un 74% en Colombia, hasta un 43% en Chile. En contraposición, en lo relativo a la diversidad sexual, en 2018 únicamente un 32% aprobaba el matrimonio igualitario en la región lo cual sin embargo presentaba un progreso de la cifra desde 2010 (véase el gráfico 9). Esto se asocia parcialmente con el marco legal del país, pues en donde éste es reconocido legalmente, también se observan porcentajes mayores de aceptación, como en el caso de Argentina y Uruguay con un 65% y 69% de aprobación respectivamente (véase el mapa 1). En cambio, en Chile, país en el que se aprobó

la unión civil (figura distinta al matrimonio) el nivel de aprobación también era mayoritario (56) %. Finalmente, en Jamaica y Panamá, países donde no está aprobado el matrimonio igualitario u otras figuras intermedias, se observan cifras de aprobación de apenas un 15% y 14% respectivamente. Cabe mencionar el caso de países donde el porcentaje de aprobación, aunque tiende a aumentar en el tiempo, está por debajo de la mayoría aun siendo legal el matrimonio igualitario (Colombia, 30%; Costa Rica, 31%; Ecuador, 29%). Finalmente, hay indicios de que persisten también los desafíos en materia de reconocimiento y aceptación desde la perspectiva étnico-racial, pues a nivel regional, para 2017, un 64% de afrodescendientes percibían que el conflicto entre personas de distintos grupos raciales (blancos y negros, indígenas y no indígenas) era fuerte o muy fuerte, mientras que un 57% de no afrodescendientes concordaba con esta afirmación (CEPAL y UNFPA, 2020).

Gráfico 9
América Latina (18 países): aprobación del matrimonio igualitario, 2010-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Mapa 1
América Latina y el Caribe: estado del reconocimiento de la unión civil entre parejas del mismo sexo y aprobación del matrimonio igualitario por parte de la ciudadanía, 2018



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de República Oriental del Uruguay, *Ley Matrimonio igualitario (Ley N° 19.075)*, 2013; Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia SU214/16*, 2016; Congreso de la Nación Argentina, *Ley de Matrimonio Igualitario (Ley N°26.618)*, 2010; Consejo Nacional de Justicia, *Resolución No. 175 de 14/05/2013*, 2013; Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia: No. 11-18-CN/19*, 2019; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Reforma a los artículos 146 y 391 del Código Civil para el Distrito Federal, reformas que facultan el matrimonio entre personas del mismo sexo y su derecho la adopción de menores en el D.F.*, 2010; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Voto No. 2018-012782 (Expediente 15-013971-0007-CO)*, 2019; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Ley N° 20.830 Crea el Acuerdo de Unión Civil*, 2015; Derechos en Acción, *Comunicado de Prensa Unión Libre*, 2020; Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, *Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992*; Código Civil del Perú. *Decreto Legislativo N° 295*, 14 de noviembre de 1984; Congreso Nacional, *Código Civil de Honduras Decreto No. 76-84*, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Reporte N° 400/20. Caso 13.637 Gareth Henry y Simone Carline Edwards*. Jamaica, 2020; Asamblea Legislativa, *Código de la Familia Ley N°3 (17 de mayo de 1994)*, Panamá; Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Código de Familia (Ley N°870)*, 2014; Asamblea Legislativa de la República del Salvador, *Código de Familia (Decreto N°677)*, El Salvador; Consejo de ministros, *Código Civil (Decreto N°106)*, Guatemala.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

*Nota: En Panamá (impedimento matrimonial), Paraguay (nulidad del matrimonio). El Salvador (nulidad del matrimonio) y Honduras (prohibición) se refiere explícitamente al matrimonio igualitario de forma restrictiva (Código de la Familia (Ley N°3) Panamá 1994, Congreso de la Nación Paraguaya Código Civil del Paraguay, Código de Familia de Honduras (Decreto N° 76-84) y Código de Familia del Salvador (Decreto N°677)). En Chile, el Congreso Nacional aprobó una nueva ley de matrimonio igualitario, pero al momento de editarse esta publicación esta no había sido promulgada todavía por el ejecutivo y por tanto no había entrado en vigor.

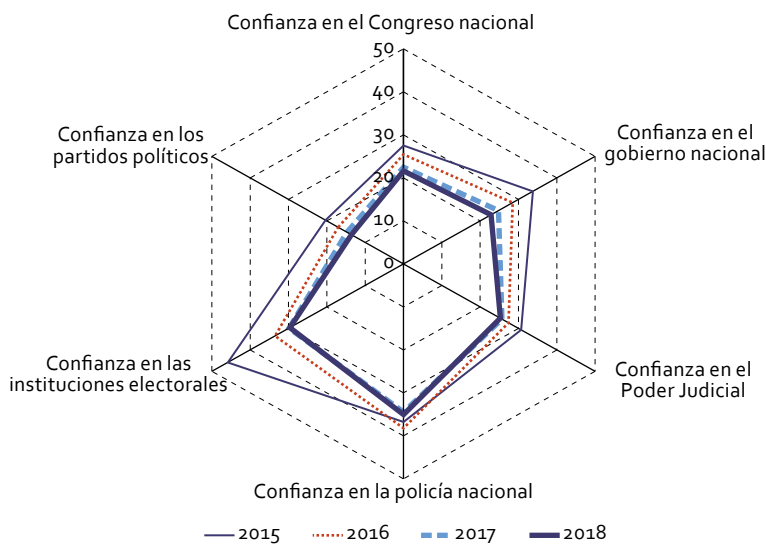
**Nota: Jamaica hasta 2020 mantenía la Ley de Delitos contra la Persona de 1864 la cual establece una pena de máximo 2 años para personas homosexuales que mantengan relaciones sexuales" Article 79: Concerning outrages on decency, "Any male person who, in public or private, commits, or is a party to the commission of...any act of gross indecency with another male person, shall be guilty of a misdemeanor" If convicted, the penalty is a maximum two-year prison term, with or without hard labor" (IACHR, Report No. 401/20. Case 13.095. Merits (Publication). T.B AND S.H. Jamaica. December 31, 2020 [en línea] https://www.oas.org/en/iachr/decisions/2020/JM_13.095_EN.PDF.

b) Una desconfianza institucional transversal, una meritocracia cuestionada y un amplio apoyo a la redistribución del ingreso por parte del Estado

Para 2018, en la región las personas manifestaban un nivel moderado de orgullo hacia el sistema político del 40%. Este alcanzaba hasta un extendido 61% en Costa Rica, en contraposición a niveles mucho menores en Perú (26%), Brasil (24%) y en Haití (23%). Lo anterior expresa en cada contexto el nivel de identificación individual con el régimen político y/o la política nacional. Con excepción de Costa Rica, en el resto de los países esa identificación es bastante menor al 50%, con lo cual los sistemas políticos como tales no parecen ser un factor esencial del sentido de pertenencia de las personas.

En consonancia, la región muestra una confianza institucional por debajo del 35% con respecto a una amplia variedad de instituciones incluidas en el análisis, y que sigue cayendo desde 2015, con excepción de la confianza en la Policía Nacional (véase el gráfico 10). Para 2018, destacaba el bajo nivel de confianza en los partidos políticos con un 14% a nivel regional, y porcentajes a nivel nacional que iban de un 21% en Uruguay, hasta un 6% en Brasil. Las cifras respectivas en el caso del Congreso Nacional eran de un 22% a nivel regional, que variaba desde un 35% en Uruguay, hasta un 8% en Perú. Para el Gobierno Nacional la confianza era de un 23% a nivel regional, oscilando desde un 39% en Uruguay hasta un 7% en Brasil. En el caso del Poder Judicial, la confianza regional era de un 25%, alcanzando hasta un 50% en Costa Rica y apenas un 14% en El Salvador. En el caso de la confianza hacia la institución electoral, ésta contaba con una confianza regional promedio de 30%, con un rango de un 58% en Costa Rica hasta un 12% en El Salvador. Finalmente, entre las instituciones seleccionadas, el mayor porcentaje de confianza observado corresponde a la Policía Nacional con un 35%. Esta variaba desde un 60% en Uruguay hasta un 20% en México.

Gráfico 10
América Latina (18 países): confianza institucional según institución, 2015-2018
(En porcentajes)

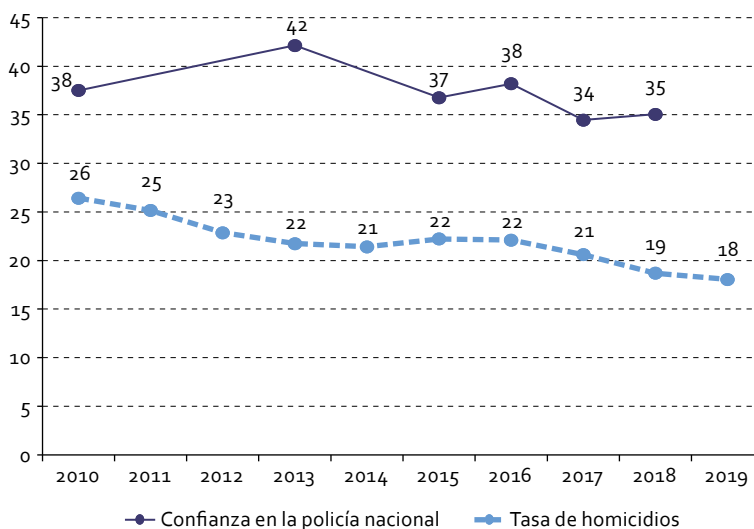


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

Lo anterior sugiere que puede hablarse de una desconfianza institucional generalizada. Esta es mayor hacia los actores de la política electoral (los partidos), aunque no muy lejos le siguen los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Ambos expresan una gran lejanía con respecto a la política y las principales autoridades estatales, asociadas a un mal desempeño a ojos de la ciudadanía y a una percepción también generalizada de corrupción. La baja confianza hacia la institución electoral supone un problema adicional de legitimidad y de enorme conflictividad potencial, ya que la baja credibilidad de los resultados electorales allana el camino para frecuentes conflictos poselectorales y el riesgo de

que algunos gobiernos elegidos no sean reconocidos como legítimos por una parte de la ciudadanía. A su vez, esto conlleva mayores riesgos de inestabilidad y polarización política en la vida democrática de los países, donde las elecciones, en lugar de contribuir a resolver los conflictos y generar mayorías, consensos y gobiernos con la legitimidad para implementar un programa, se vuelvan un factor de conflictividad y cuestionamiento. Finalmente, la relativamente mayor confianza en la Policía Nacional y su relativa continuidad, se inserta en un contexto de percepción generalizada de corrupción, sensación de vulnerabilidad e indefensión ante un estado de derecho endeble, y elevados niveles de violencia, representada por una alta tasa de homicidios. Durante la última década, este indicador ha tendido a caer a nivel regional, de 26 a 18 homicidios cada 100,000 personas en 2010-2019 pero manteniendo un nivel de entre los mayores del mundo, y con marcadas diferencias en niveles y tendencias entre subregiones y al nivel de ciertos países (véase el gráfico 11). Con índices por encima de 20 y hasta 45 por cada 100,000, Jamaica, Centroamérica (sin Costa Rica y Panamá), México, Colombia y Brasil muestran niveles mucho mayores al resto de los países (UNODC, 2019).

Gráfico 11
América Latina (18 países): percepción de confianza en la policía nacional y tasa de homicidios
(En porcentajes y homicidios por cada 100.000 habitantes)



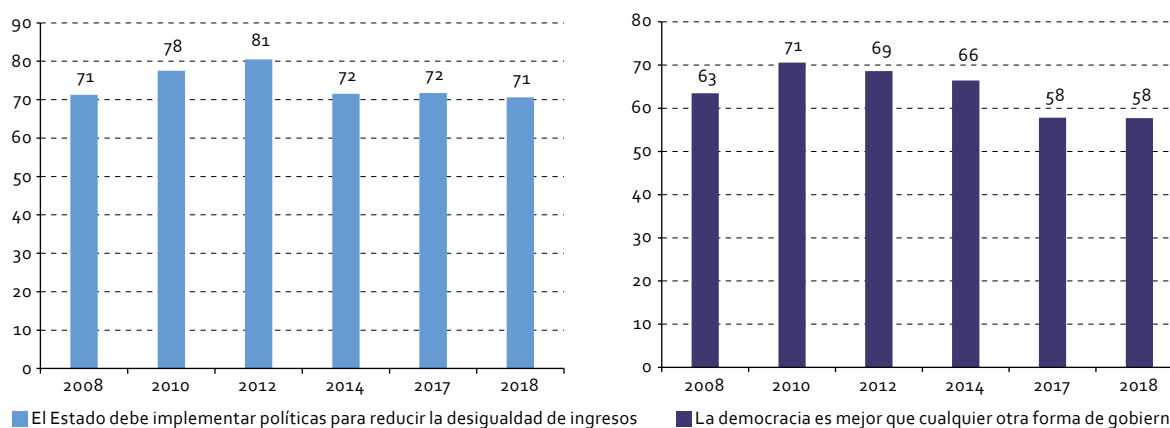
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y sobre la base de información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Simultáneamente, la región registraba una gran ambivalencia con respecto a la primacía de la meritocracia en el país, pues a nivel regional un poco más de la mitad (52%) consideraba que el trabajo duro a largo plazo trae más beneficios que las conexiones y/o la suerte. Esta postura variaba considerablemente. En países como Perú un 67% percibía que el trabajo traía más beneficios, mientras que en otros menos de mitad concuerda con esa aseveración positiva. Como ejemplos, están los casos de Chile y Argentina con 47%, Nicaragua con 44% y Colombia con 43%.

A pesar de los elevados niveles de desconfianza y descontento, a nivel regional la mayoría identifica a la democracia como mejor forma de gobierno, aun cuando el margen de esa mayoría se haya reducido en los últimos años hasta quedar en un 58%. Junto a lo anterior, y en contraste con la desconfianza generalizada hacia las instituciones y los poderes públicos, para 2018 la región compartía como rasgo una extendida convicción de que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos, con un 70% a nivel regional y una variabilidad mediana, que oscilaba entre un 85% en Costa Rica, 83% en Haití y 80% en Chile, hasta un 61% en Perú y un 58% en Bolivia (Estado

Plurinacional de). En todos los casos esta convicción es más que mayoritaria. Incluso en algunos países se observa un porcentaje importante que se dice favorable incentivar el esfuerzo personal equiparando los sueldos en lugar de mantener la desigualdad en ellos. Este era el caso de Chile (56%) y Brasil (44%), en contraste con un promedio regional de 30%, y una visión opuesta en Guatemala (16%) y Bolivia (Est. Plur. de) (25%). En suma, no obstante, una desconfianza generalizada y pronunciada desconfianza hacia las instituciones, se mantienen expectativas importantes con respecto a la acción del Estado (véase el gráfico 12).

Gráfico 12
América Latina (18 países): expectativa ciudadana con respecto a la redistribución de ingresos por parte del Estado y valoración de la democracia como mejor forma de gobierno, 2008-2018
 (En porcentajes)



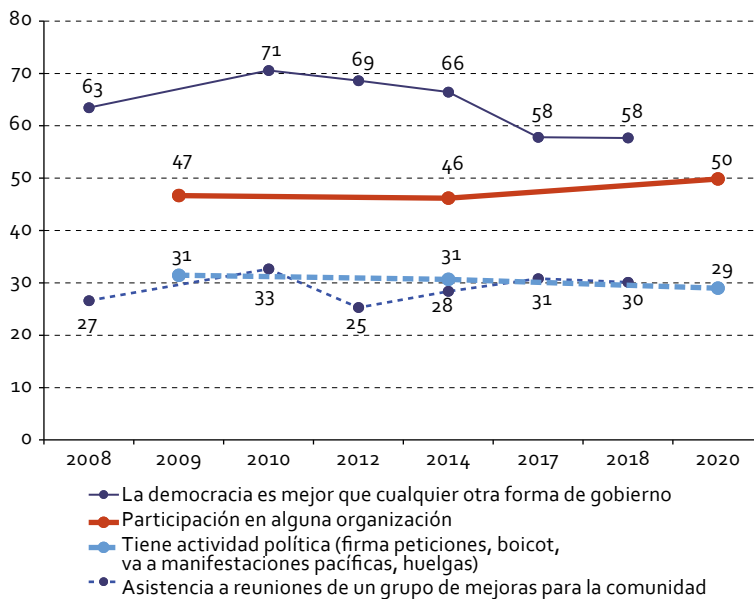
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

c) Un respeto declarado por las instituciones, una tenaz participación electoral y una participación heterogénea en organizaciones sociales y comunitarias

En relación con la orientación hacia el bien común, un 56% de los encuestados en la región declaraba respetar las instituciones de su país. En 2018, ese respeto se mantenía alto con un 74% en Costa Rica y 64% en Uruguay, y algo más debilitado en Perú (37%), Haití (41%) y Honduras (49%). Lo anterior, era indicativo del respeto y legitimidad que a nivel individual inspira el orden institucional vigente. Ello es significativo para la orientación al bien común, ya que expresa en qué medida las personas están dispuestas a seguir las reglas del orden que les rodea y colaborar con este como algo beneficioso, un tema central para la cohesión social.

Por otra parte, la solidaridad aproximada por la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad alcanzaba sólo un 30% a nivel regional. Este indicador muestra una gran heterogeneidad, con países caracterizados por una mayor solidaridad con un 52% en Bolivia (Est. Plur. de) y 41% en Guatemala, y otros con niveles mucho más bajos como en Brasil con un 20%, Uruguay con un 21% o Costa Rica y Argentina con un 11% para 2018. Lo anterior tiene una doble implicancia. Por un lado, una mayor participación en reuniones para mejorar la comunidad expresa un mayor involucramiento con el entorno inmediato y potencialmente un tejido social más denso, un rasgo positivo para la cohesión social. Al mismo tiempo, esa participación puede expresar simultáneamente una respuesta ante la ausencia o la incapacidad estatal para resolver los problemas de la comunidad, motivando una mayor movilización y solidaridad comunitaria, lo que remite a falencias en elementos habilitadores como la garantía de niveles dignos de bienestar y un estado de derecho funcional (véase el gráfico 13).

Gráfico 13
América Latina (18 países): asistencia a reunión de un grupo de mejoras y apreciación
de la democracia como mejor forma de gobierno, 2008-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

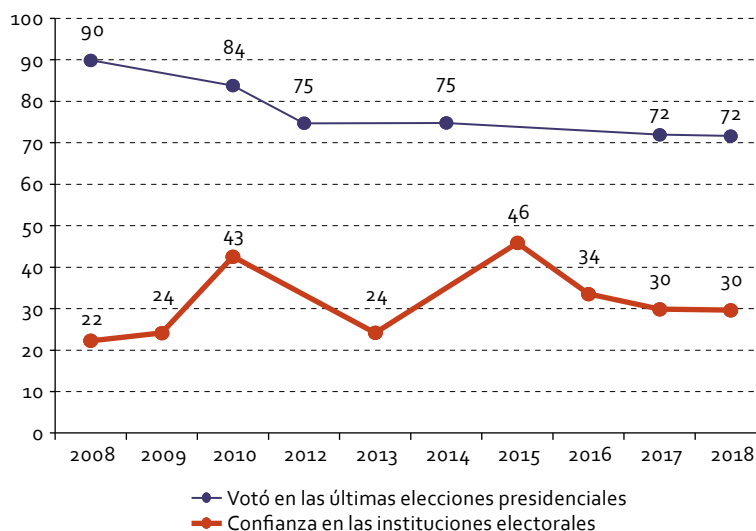
En relación con la participación a nivel social/comunitario, la región presentaba una participación en organizaciones sociales del 50% para 2020, destacando una amplia participación en Bolivia (Est. Plur. de) con un 70% y Guatemala con un 65%, un nivel intermedio de en Brasil con un 55% y en Ecuador con un 54%, y una participación baja en Perú con un 34%, Chile con un 33% y Argentina con un 26%. Este indicador da cuenta del vínculo de los individuos con su comunidad, y la extensión del capital social de las personas que fortalecen el tejido social.

Por otra parte, el nivel de participación electoral (o por el contrario el nivel de abstención) es uno de los indicadores principales con respecto a la participación política (y del compromiso cívico) de los individuos con la democracia, así como de la legitimidad de los regímenes democráticos. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que el nivel de participación electoral puede estar en parte vinculada al tipo de sufragio vigente en el país (véase el recuadro 1). Como se mencionó anteriormente, América Latina y el Caribe presentaba para 2018 una confianza baja en la Institución Electoral Nacional (30%) y una moderada participación electoral del 72% (véase el gráfico 14).

En relación con la actividad política contenciosa y no electoral, se observaba a nivel regional que para 2020 un 29% declaraba haber realizado alguno de estos actos (adherido a una huelga, asistido a una manifestación pacífica, firmado una petición y/o unido a un boicot). En este aspecto, destaca un alto nivel de actividad política en Brasil (55%), un nivel moderado en Colombia (40%), y uno muy bajo en Nicaragua con un 17%, país en donde este tipo de movilización ha tendido a limitarse. Cabe destacar, que, con datos de 2015, en la población afrodescendiente se registraba una participación electoral levemente menor y una actividad política marginalmente mayor: un 74% afirmaba votar en las elecciones presidenciales, ligeramente menor al 75% de la población no afrodescendiente, mientras que un 14% de la población afrodescendiente afirmaba haberse manifestado en los últimos seis meses, en contraposición a un 12% en la población no afrodescendiente (CEPAL y UNFPA, 2020).

Gráfico 14
América Latina (18 países): confianza en la institución electoral y voto declarado
en las elecciones presidenciales, 2008-2018

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Recuadro 1

Participación electoral en América Latina y el Caribe: el peso del tipo de sufragio

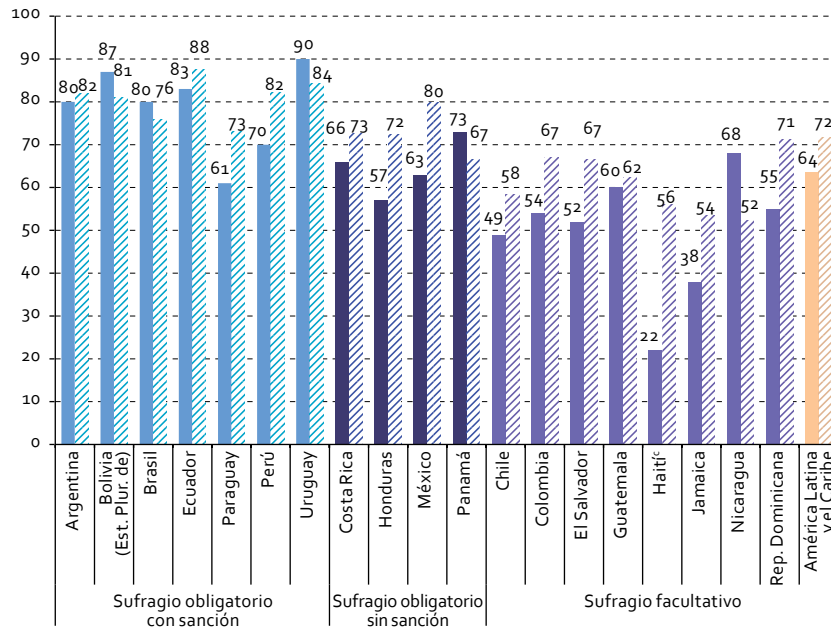
América Latina vive un escenario muy similar a lo que ocurre en otras latitudes del mundo: una creciente desconfianza institucional y una participación política a la baja. Según datos recopilados por la Corporación Latinobarómetro, en 2018 un 70,1% de las personas declaraba confiar poco o no confiar en la institución electoral del país. Desde la recuperación de la democracia a partir de comienzos de la década de los años 1980, diversas reformas electorales en la región han procurado ampliar el sufragio y mejorar las condiciones de inclusión de la ciudadanía en los procesos electorales (Nohlen et al., 1998). Una de las reformas con esa orientación fue la modificación de la edad mínima para sufragar, con el objetivo de extender este derecho desde los 16 años con el fin de sumar relativamente pronto a la juventud a la vida electoral. Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua, adoptaron esa modalidad.

Otra reforma frecuente fue la eliminación de la obligatoriedad del voto, fórmula hasta esa fecha predominante en la región, con el fin de pasar a una modalidad de sufragio facultativo, dejando a la ciudadanía la decisión de concurrir o no a las urnas, como parte del ejercicio de su libertad política. Algunos de los países que adoptaron este camino fueron Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, y República Dominicana. Sin embargo, algunos países mantienen el voto como un deber cívico irrenunciable, por lo que se mantiene un sistema de carácter obligatorio con la aplicación de diversas sanciones^a. Los países con esta modalidad son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Por último, una modalidad intermedia identificada en la región es el sufragio obligatorio pero exento de sanciones para quienes se abstienen de participar. De esta manera, se establece formalmente la obligatoriedad de concurrir a votar, pero las sanciones en caso de incumplimiento no están vigentes o definidas por lo que, en la práctica, el voto sigue siendo voluntario. Los países que han adoptado esta modalidad son Costa Rica, Honduras, México y Panamá.

El nivel de participación electoral (o por el contrario el nivel de abstención) es uno de los indicadores principales con respecto a la participación política de la ciudadanía en democracia, así como de la legitimidad de los regímenes democráticos. En este contexto, para analizar y comparar los niveles de participación electoral en la región, conviene mirar primero aquellos países que comparten el mismo tipo de sufragio. En segundo lugar, se pueden comparar los niveles reportados de participación por las personas encuestadas por Latinobarómetro con los niveles reales de participación registrados por las autoridades electorales.

El gráfico muestra la relación entre niveles de participación según modalidad de sufragio, aunque en es sabido que confluyen otras variables. Con todo, es notable que, aun cuando haya diferencias entre el nivel real de participación y el reportado subjetivamente por los encuestados, se mantiene observa una tendencia con mayores niveles de participación en países donde el sufragio es obligatorio y con sanción. Lo anterior sugiere que cada modalidad tiene ventajas y desventajas. En los países con un voto voluntario (formalmente o de facto) el nivel de participación electoral revela fielmente la intensidad del compromiso autónomo de la ciudadanía con la participación electoral. Por su parte, el sufragio obligatorio y con sanción parece traducirse en mayores niveles de participación electoral, lo cual implica al mismo tiempo que al menos una parte del electorado vota, no por un compromiso autónomo con la participación, sino también para evitar las sanciones asociadas a no acudir a votar.

América Latina (19 países): participación electoral efectiva y reportada, según tipo de sufragio
(En porcentajes)^{ab}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los resultados publicados por los organismos electorales de cada país y de las encuestas realizadas por la Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP).

^a Las cifras de participación electoral de cada país, provienen de dos fuentes principales. Los porcentajes en color sólido son las cifras oficiales publicadas por el organismo electoral nacional, mientras que en las barras punteadas se encuentran las cifras extraídas en las encuestas realizadas por la Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), sobre la participación electoral reportada por las personas.

^b Para los casos de Bolivia, Panamá, Haití y Nicaragua, no se dispone de la información oficial de los organismos electorales, por lo que las cifras fueron extraídas de los principales diarios nacionales.

^c En el caso de Haití los datos reportados de participación electoral por parte de los encuestados provienen de la encuesta LAPOP y corresponden al año 2017.

De acuerdo a varios estudios sobre abstencionismo en la región, entre esos grupos destacan segmentos que por desinterés y/o dificultades de movilidad, disponibilidad de tiempo o de recursos se abstienen con mayor frecuencia de concurrir a las urnas. Típicamente, se trata de personas jóvenes; personas de menores ingresos en barrios alejados o segregados; personas con alguna discapacidad y/o problemas de movilidad física; personas con obligaciones laborales o de cuidado durante la jornada electoral. Ante ello, en todo contexto pueden contemplarse varias alternativas a la sanción como incentivo para fomentar la participación electoral efectiva como facilitar lo más posible la emisión del voto por vía postal, telefónica o electrónica, y durante un tiempo adicional previo al del día de la jornada; generalizar en la normatividad laboral la obligación por parte de los empleadores de facilitar la concurrencia a votar de los empleados; así como introducir incentivos positivos como apoyos a la movilización el día de la jornada electoral, o descuentos o beneficios para actividades culturales y recreativas en el caso de las personas jóvenes, ente otras opciones.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (1998). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (pág. 155). México: Fondo de Cultura Económica.

^a Las sanciones dependen de cada caso. A grandes rasgos se identifican cuatro categorías: obligación de justificar la ausencia; aplicación de multas; privación de acceso a trámites y servicios públicos y; en cuarto lugar, la pena de cárcel en última instancia. No se hayan indicios de que esta última sea aplicada en algún país de América Latina.

En suma, en un contexto de amplia desconfianza institucional y de percepción de injusticia en la distribución del ingreso, la región presentaba un persistente respeto por las instituciones, una alta valoración de la democracia como forma de gobierno y una participación electoral mayoritaria. En este marco, se mantuvieron niveles bajos de participación política y social, aunque en este último caso con bastante heterogeneidad en los países.

A continuación, se examinan país a país los elementos más significativos desde el punto de vista del marco de medición propuesto sobre la cohesión social. Con ello se espera complementar las grandes tendencias regionales recién expuestas, con la situación única de cada país analizado, en diálogo con el perfil regional de los distintos indicadores. Para ellos en general se presenta un perfil estático de cada país en el “espejo regional”, para luego describir las tendencias de cambio y continuidad más significativas en cada caso.

B. Perfiles nacionales

1. Argentina

a) Argentina ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *Adhesión e insatisfacción hacia la democracia: el desafío de la confianza institucional*

La Argentina presentaba en 2018 una alta valoración de la democracia, pues un 71% la considera como la mejor forma de gobierno y un alto nivel de respeto de las personas por sus instituciones, un 57%, cerca del 56% a nivel regional. Sin embargo, mantenía una muy baja evaluación positiva de la democracia en el país de 31%, cifra cercana al 33% regional. Simultáneamente, contaba con un bajo nivel de orgullo por el sistema político (38%), ligeramente por debajo del promedio regional (40%), una bajísima percepción de ausencia de corrupción (del 6% en contraposición a un 11 % en la región) y una débil confianza institucional, en la cual destacaba una escasa confianza en los partidos políticos (15%) en el Poder Judicial (24%) y en las instituciones electorales (25%). Dentro de los principales problemas que enfrentaba el país en 2018 (identificados por la ciudadanía) se encontraban los temas económicos, el desempleo y la política, ocupando la seguridad pública el cuarto lugar. Comparativamente el país presentaba una tasa baja de homicidio en 2019 de 5 por cada 100,000 personas, muy menor a los casi 18 homicidios cada 100,000 personas a nivel regional y sólo por encima de Chile (4). En 2018 también mantenía una moderada confianza en la Policía Nacional de 39%, cercano al 35% regional.

En materia normativa, la Argentina ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW. En consecuencia, mantenía en 2019 una alta representación femenina en el Parlamento de un 41% por encima del promedio regional de 33% pero aún distante de la paridad. Al tiempo, en 2019 un 16,8% de mujeres no contaban con ingresos propios en el país —menor en 12 puntos porcentuales al promedio de 28,6%. Finalmente, con relación a la autonomía física de las mujeres, en 2019 presentaba una tasa de 0,78 (cercano al nivel regional de 0,764) de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima.

Con respecto a la inclusión de los pueblos indígenas, la Argentina no cuenta con mecanismos institucionales formales para su participación en espacios de toma de decisiones, en un contexto donde en base al Censo de 2010, un 2,4% de la población se identificaba como indígena (CEPAL/FILAC, 2020). No obstante, el país ratificó el Convenio 169 de la OIT y reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas como sujetos de un catálogo delimitado de derechos, entre estos a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente han ocupado (artículo 75.17). La implementación de estos derechos ha resultado en la demarcación de un 38,6% del total de tierras reivindicadas (CEPAL/FILAC, 2020). En consecuencia, se han registrado 45 conflictos entre 2015 y 2019, derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, (CEPAL/FILAC, 2020). Recientemente Argentina ratificó el Acuerdo de Escazú (22/01/2021) el cual contiene mecanismos novedosos para la participación, información y acceso a la justicia para defensores de la vida y la tierra.

Finalmente, la población afrodescendiente componía el 0,4% de la población nacional en 2010, en base al Censo de 2010 (CEPAL/UNFPA, 2020). En concordancia, desde 1995 se han desarrollado mecanismos de promoción de la igualdad racial, destacando el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), al tiempo que se han reducido las brechas en el acceso al bienestar. Para 2010 un 46% en hogares no afrodescendientes y de 45% en hogares afrodescendientes tenían una privación severa o moderada del agua potable en zonas rurales (y de 10% en población afrodescendiente y de 11% en no afrodescendiente en zonas urbanas) (CEPAL/UNFPA, 2020). Junto con ello, la proporción de jóvenes de 20 a 29 años que asistían en 2010 a la educación terciaria era mayor en la población afrodescendientes (35%) que en la no afrodescendientes (30%) (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) *Injusta distribución del ingreso con altas expectativas sobre el papel del Estado*

En general, la Argentina presentaba indicadores de bienestar por encima de los niveles regionales. Es notable que un 55% afirmaba en 2018 que sus ingresos familiares permitían cubrir sus necesidades, y el país mantenía en 2019 una tasa de pobreza del 27% (debajo del promedio de 30,5%), así como una relativamente mayor cobertura de la escolaridad secundaria del 71% en 2018 (sobre el 63,4% regional). Con relación a la distribución del ingreso, presentaba un Gini de 0,400, también por debajo del promedio regional de 0,462, lo cual no era correspondido debido a la baja percepción de justicia en la distribución del ingreso (10%) —porcentaje menor únicamente en Brasil (8%) y Chile (9%)— y una leve percepción de que los derechos están garantizados (20%) —el más bajo a nivel regional entre los países revisados junto con Haití (17%)—. En ese marco, era significativo que en 2018 un 73% de los encuestados concordaba que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos.

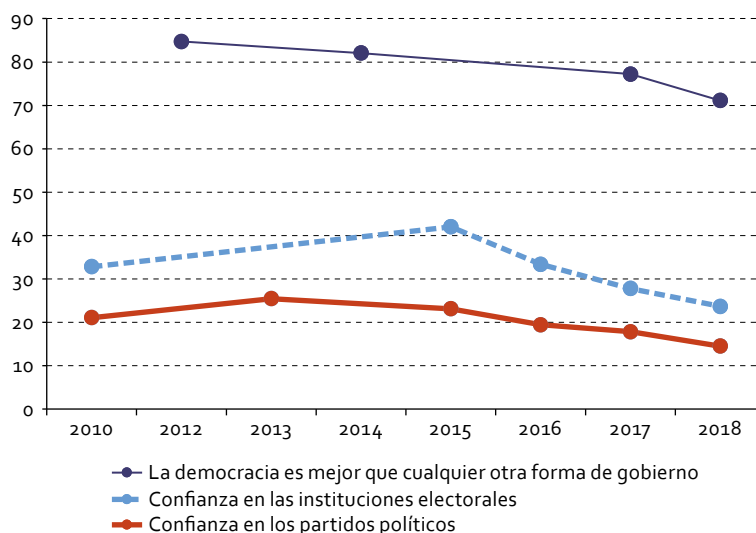
iii) *Una meritocracia cuestionada*

La Argentina contaba con indicios de un tejido social relativamente más denso en la esfera local y mayor tolerancia hacia la diversidad. Por ejemplo, destacaba en 2018 un 70% de confianza en personas de la comunidad y un nivel de aprobación del 65% con respecto al matrimonio igualitario, adoptado legalmente en 2010 con la Ley de Matrimonio Civil (Ley N°26.618) (Congreso Nacional, 2010). A su vez, presentaba en 2020 una discutida evaluación de la meritocracia, pues únicamente un 47% afirma que el trabajo a largo plazo da beneficios sobre las conexiones o suerte y un 35% evalúa que se debían equiparar los sueldos sobre el mantener la desigualdad —para incentivar el esfuerzo personal— siendo únicamente mayor en Chile (44%). En relación con la solidaridad y participación cívica, en 2018 apenas un 11% de los encuestados afirmaba asistir a reuniones para mejorar la comunidad —el porcentaje más bajo entre los países revisados— y en 2020 un 26% afirmaba participar en organizaciones sociales o tener actividad política. En contraste, en 2018 existía una alta tasa de participación electoral (82%), atribuible sólo parcialmente a la obligatoriedad del voto para personas entre 18 y 70 años, establecido en el Código Electoral Nacional de 1983 (Congreso de la Nación Argentina, 2015).

b) *Variaciones y evolución desde 2014*

Argentina presenta un deterioro sostenido en la evaluación de su sistema político. En un contexto marcado por las dificultades económicas y alternancia en las coaliciones gobernantes en el poder (2015 y 2019), y una considerable polarización política, hay indicios de una amplia desconfianza y descontento, con caídas en varios indicadores de bienestar. La adhesión a la democracia como mejor forma de gobierno disminuyó en 11 puntos porcentuales entre 2014 y 2018, manteniéndose a pesar de todo en un nivel alto (71%) (véase el gráfico 15). También es visible un descenso en una proporción semejante, entre 2015 y 2018, en la satisfacción respecto a su funcionamiento (31% para 2018). En paralelo, durante el período (2015-2018) se registró una disminución de 11 puntos porcentuales en el orgullo por el sistema político (38% para 2018) y un descenso transversal en la confianza institucional, con caídas de nueve puntos en el Gobierno (23%), 18 puntos en las elecciones (24%) y ocho puntos porcentuales en la confianza hacia los partidos políticos (alcanzando una confianza del 15% para 2018). En contraposición, entre 2015 y 2019 disminuyó en un punto y medio la tasa de homicidios (5 casos por cada 100.000 personas) y la identificación de la seguridad pública pasó desde ser identificado como el principal problema en 2015 al cuarto problema en 2018, mientras que la confianza en la Policía Nacional aumentó en 5 puntos (alcanzando un 39% para 2018) durante aquel período.

Gráfico 15
Argentina: evolución de la adhesión a la democracia como forma de gobierno,
confianza en las instituciones electorales y partidos políticos, 2012-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

En términos de representación parlamentaria, se observa un aumento de cinco puntos porcentuales en la participación femenina en Parlamento, entre 2015 (36%) y 2019 (41%), a pesar de la promulgación de la Ley sobre paridad de género en ámbitos de la representación política de 2017 (Ley N° 27.412), la cual establecía el principio de paridad en la presentación de listas de candidatos para puestos en el Congreso de la Nación Argentina y Mercosur (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021). Junto con ello, entre 2014 y 2019 el número de mujeres sin ingresos propios disminuyó en 5,4 puntos alcanzando un 16,8% y la tasa de muertes de mujeres ocasionadas por parejas o ex parejas aumentó en 0,17 puntos durante aquel período, alcanzando un 0,78 por 100.000 mujeres en 2019. Estos datos provienen del Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL¹⁹.

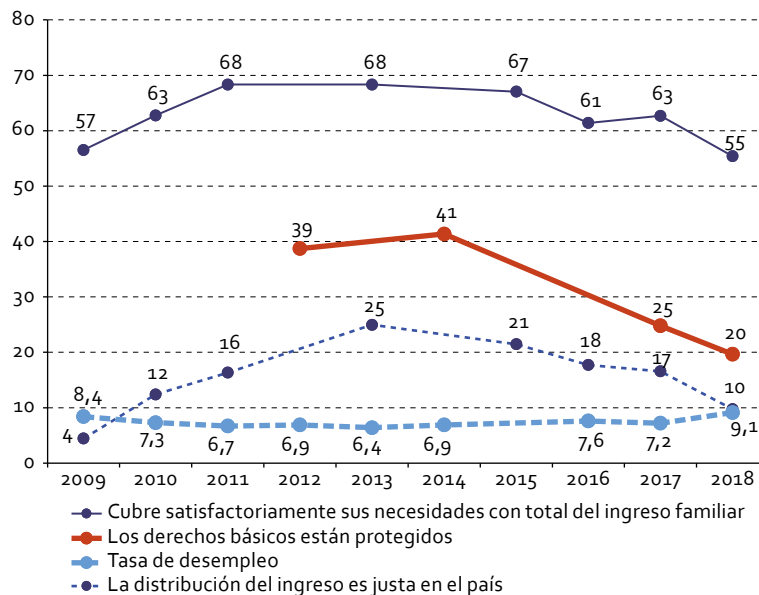
En relación con el acceso al bienestar, entre 2014 y 2019 la tasa de hacinamiento disminuyó, entre 2014 y 2019, en 4,6 puntos porcentuales —alcanzando un 37%— mientras que la cobertura de la educación secundaria progresó en 5,8 puntos (71%). En contraposición, entre 2014 y 2019 la tasa de pobreza (27%) aumentó 2 puntos, y la tasa de desempleo abierto escaló en 3 puntos (10%). Simultáneamente, entre 2015 y 2018, disminuyó ampliamente (en 19 puntos) el porcentaje de encuestados que afirmaban que estaban poco o nada preocupados en perder el empleo entre 2015 y 2018 (alcanzando un 43% en 2018). En relación con el ingreso, entre 2015 y 2018, la satisfacción con la suficiencia del ingreso disminuyó en 12 puntos porcentuales (alcanzando un 55%), mientras que la percepción justa de la distribución del ingreso lo hizo en la misma medida (alcanzando un 10%) (véase el gráfico 16). Finalmente, la evaluación de que los derechos básicos están protegidos disminuyó ampliamente entre 2014 y 2018, en 22 puntos porcentuales alcanzando un 20%, y con la menor percepción de protección de los derechos entre los países revisados junto con Haití (17%).

Entre 2014-2020, disminuyó la percepción de meritocracia y aumentó la solidaridad. Al respecto, entre 2014 y 2020 la evaluación de que el trabajo a largo plazo da beneficios sobre la suerte o las conexiones, disminuyó en 6 puntos (alcanzando un 47%), mientras que disminuyó en 11 puntos el número de encuestados que afirmaban que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos (2014-2018) (alcanzando un 73% para 2018). Junto con ello, se redujo en 6 puntos la confianza en personas de la comunidad (2014-2018) y en 4 puntos la confianza en personas externas (2015-2018), siendo estos indicios

¹⁹ Véase en línea en el siguiente enlace: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>.

de un debilitamiento en el tejido y la confianza social. En contraposición, entre 2014 y 2018 aumentó la aprobación del matrimonio igualitario en 9 puntos (alcanzando un 65%) mientras que la sensibilidad hacia la igualdad de género, se mantuvo en 69% (entre 2014 y 2020). Simultáneamente, cayó en cinco puntos el respeto por las instituciones (57%), y se redujo transversalmente la participación cívica, pues hubo un deterioro de 6 puntos en la participación electoral (82%) (2014-2018), de 6 puntos la participación en organizaciones sociales (26%) (2014-2020) y de 3 puntos en la actividad política (26%) (2014-2020). Sin embargo, entre 2014 y 2018, aumentó en dos puntos porcentuales la asistencia a grupos para mejorar la comunidad (11%).

Gráfico 16
Argentina: evolución de la suficiencia del ingreso, justicia en su distribución, evaluación de que los derechos básicos están protegidos y tasa de desempleo, 2009-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), y CEPALSTAT.

2. Bolivia (Estado Plurinacional de)

a) Estado Plurinacional de Bolivia frente al espejo regional (en torno a 2018)

i) *Una menor valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y una activa participación política*

El Estado Plurinacional de Bolivia presentaba para 2018 una moderada valoración de la democracia como mejor forma de gobierno con un 49%, por debajo el promedio regional de 57%. Paradójicamente, contaba con una —comparativamente— amplia evaluación positiva de la democracia en el país del 42% y sobre el promedio regional de 32%. En materia de confianza institucional, Bolivia (Est. Plur. De) exhibía una confianza institucional cercana al promedio regional por debajo del 26% en todos los casos, con excepción de la confianza en el Congreso Nacional (30%, mayor al 22% regional) y en el Gobierno Nacional (33%, sobre el promedio regional de 23%). En concordancia, en 2018 un 52% de los encuestados aseguraba respetar las instituciones (ligeramente menor al promedio regional de 56%) y un 45% declara sentir orgullo por su sistema político (sobre el promedio regional de 40%). Finalmente, la seguridad pública era mencionada por la ciudadanía (2018) como la sexta problemática que enfrentaba el país, ello en el marco de una tasa de homicidios de 7 por cada 100,000 personas para 2019 (menor a los 18 homicidios cada 100,000 personas a nivel regional) y una confianza en la Policía Nacional del 23% (menor al 35% regional).

En materia normativa, el Estado Plurinacional de Bolivia firmó y ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW. En línea con ello, para 2019 contaba con un 53% de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento, y la más alta entre los países analizados. Sin embargo, persisten los desafíos en cuanto a la inclusión laboral y autonomía económica de las mujeres, pues para 2018, el país mantenía una brecha salarial de género del 19,5 %, y en 2019 contaba con un 31,3% de mujeres sin ingresos propios, cifra mayor al 28,6% a nivel regional.

Con respecto a la inclusión de los pueblos indígenas, Bolivia (Est. Plur. de) tiene un 41,5% de población auto adscrita como indígena en 2012 (CEPAL/ FILAC 2020). En línea con ello, el país ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169) y avanzó en el resguardo de su participación política, a través de la Ley del Régimen Electoral N° 026 (2010) la cual establece 7 circunscripciones especiales indígenas originarios campesinas para la elección de diputados (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010). Junto con ello, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) es la más avanzada a nivel regional en reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, al abordarlos como sujetos a derechos colectivos sobre sus tierra, recursos naturales y autonomía (CEPAL/FILAC, 2020). Sin embargo, entre 2015 y 2019 se identificaron 105 conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Entre sus causas CEPAL/FILAC (2020) identifican la brecha originada entre las tierras tituladas y tierras reivindicadas²⁰, creada a partir de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (N°. 1.715) (1996), la cual reivindicó tierras en base al porcentaje del total de tierras recomendado por expertos externos, y no en base al total reivindicado por los pueblos indígenas. Si bien, el Tribunal Agroambiental avanzó en la realización de reivindicaciones, persisten los conflictos por la entrega de concesiones a terceros y la ocupación de tierras indígenas. Finalmente, el Estado Plurinacional de Bolivia ratificó el reciente Acuerdo de Escazú, en el cual se disponen mecanismos de acceso a la información, participación y justicia para defensores de la tierra.

En relación con la población afrodescendiente, ésta representaba sólo el 0,2% del total de la población del país en 2012 (CEPAL/UNFPA, 2020). No obstante, en 2010 se creó el Comité Nacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (Ley N° 045) con el objetivo de eliminar el racismo, la discriminación y consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos. Sin embargo, persisten los desafíos en su inclusión pues en 2012 la proporción de jóvenes entre 20 y 29 años que asistían a educación terciaria era de un 37,3% en no afrodescendientes y de 21,2 % en la población afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Una percepción relativamente mayor de justicia en la distribución del ingreso

En el acceso al bienestar, Bolivia (Est. Plur. De) presentaba indicadores similares al promedio regional. Entre estos un coeficiente de Gini (2019) de 0,430 (cerca al nivel regional de 0.462 para 2019), una tasa de pobreza (2019) del 31,1% (cerca al 30,5% regional para 2019), una percepción de la estabilidad laboral del 36% (cerca al 39% de encuestados a nivel regional que se declaraban poco o nada preocupados de perder el empleo en 2018) y una tasa de conclusión de la educación secundaria del 76% para 2018, sobre el promedio regional de 62%. Paralelamente, el país contaba en 2018 con una suficiencia percibida del ingreso del 55% (cerca al promedio regional de 51%), y destacaba por una extendida percepción de justicia en su distribución (del 30% y la más alta a nivel regional junto con Ecuador (30%)). En concordancia, Bolivia (Est. Plur. De) contaba para 2018 con una relativamente menor evaluación de que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres (del 58% y debajo del promedio regional de 71%), y en cambio exhibía para 2020 una percepción de un 54% de que el trabajo a largo plazo trae beneficios sobre las conexiones o la suerte (cerca al 52% regional).

iii) Una extendida solidaridad y participación cívica

Bolivia (Est, Plur. De) contaba en 2018 con una moderada confianza en las personas de la comunidad (del 45%, menor al promedio regional de 57%), y una menor confianza en las personas externas (del 16%, cerca del 15% regional). Adicionalmente, presentaba una modesta aceptación de la diversidad,

²⁰ En base a Tamburini (2019) se estima que el 57,8% de las tierras reivindicadas por las comunidades fueron excluidas de los títulos otorgados durante los procesos de demarcación y titulación (CEPAL, 2020).

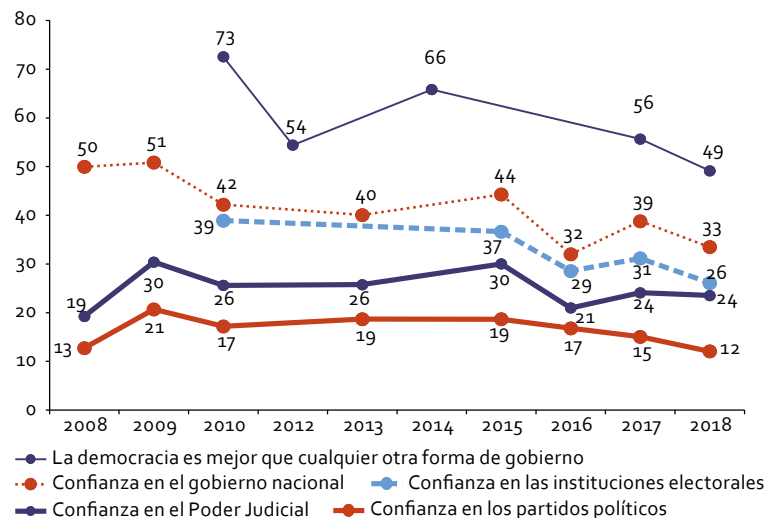
representada por una aprobación del matrimonio igualitario del 24%²¹ (menor al promedio regional de 32% para 2018) y en 2020, en una menor evaluación de que el hombre no tiene prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo (que era del 56% y menor al 62% regional). Sin embargo, destacaba por una amplia solidaridad y participación cívica, pues en 2018, un 52% afirmaba asistir a reuniones para mejorar la comunidad (siendo la cifra más alta de la región para 2018), mientras que un 81% declaraba haber votado en las últimas elecciones presidenciales (cifra también mayor al promedio de 72%), lo cual era parcialmente atribuible a la obligatoriedad del voto estipulado en la Ley Electoral de la República de Bolivia (Ley N° 1.246) (Congreso Nacional, 1991). Finalmente, en 2020 un 70% afirmaba participar en alguna organización social (el mayor nivel de este indicador dentro de los países analizados para 2020), y en contraste, sólo un 29% declaraba haber realizado alguna actividad política durante el año.

b) Variaciones y evolución desde 2014

i) *Deterioro de la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y avances en representación política*

Desde 2014 hasta 2018, disminuyó la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno en 17 puntos porcentuales, alcanzando un 49% en 2018. En concordancia, en materia de confianza institucional se observó entre 2015 y 2018, una caída de siete puntos porcentuales en la confianza en los partidos políticos (alcanzando un 12% en 2018), en 11 puntos porcentuales en el Gobierno (alcanzando un 33%), de seis puntos porcentuales en el Poder Judicial (alcanzando un 24% en 2018), de cinco puntos porcentuales en el Congreso Nacional (alcanzando un 30% en 2018) y de 11 puntos porcentuales en las elecciones (alcanzando un 26% en 2018) (véase el gráfico 17). Con relación a la seguridad pública, esta pasó de ser identificada como el principal problema a nivel país en 2015, al sexto en 2018, mientras que la confianza institucional en la Policía Nacional aumentó un punto (entre 2015 y 2018) —alcanzando un 23%— y la tasa de homicidios osciló de 6 a 7 casos por cada 100.000 personas entre 2015 y 2019.

Gráfico 17
Estado Plurinacional de Bolivia: percepción de la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y de la confianza institucional en el gobierno, partidos políticos, instituciones electorales y poder judicial, 2010-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

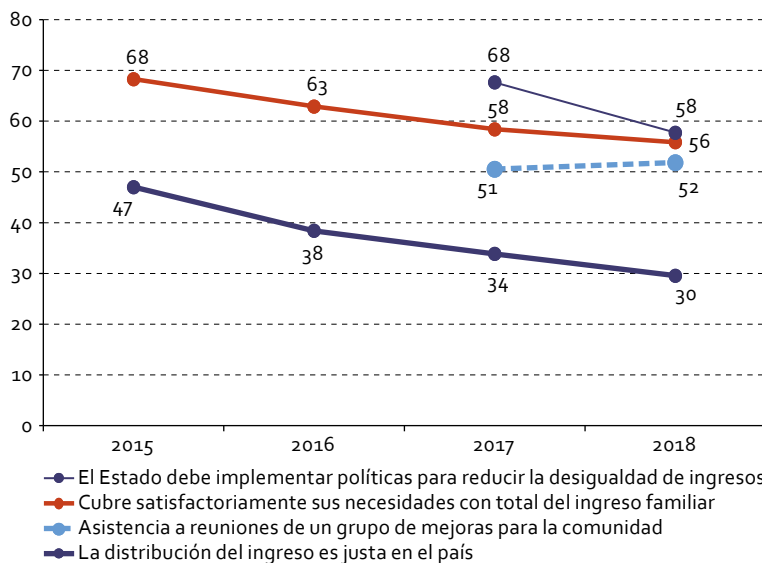
²¹ Cabe destacar, que en 2020 la Sala Constitucional del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz emitió un dictamen a favor del reconocimiento de las uniones libres entre personas del mismo sexo en Bolivia, sin embargo, el Servicio de Registro Cívico solo ha permitido el registro de la unión libre (Derechos en acción, 2020).

En materia de representación en el Parlamento, la participación femenina se mantuvo en un 53% entre 2015 y 2019. Ello, asociado al marco jurídico-normativo, pues la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), establece el principio de equivalencia y paridad entre mujeres y hombres, lo cual fue aplicado a través de la Ley del Régimen Electoral N° 026 (2010). Con relación a la inclusión laboral y autonomía económica de las mujeres, entre 2014 y 2018 se registró una disminución de 6,8 puntos en la brecha salarial de género (alcanzando un 19,5% para 2018), mientras que también se observó una ligera reducción de 1,5 puntos, entre 2014 y 2019, en el porcentaje de mujeres sin ingresos propios (alcanzando un 31,3% para 2019).

ii) Debilitamiento en la percepción de suficiencia del ingreso y en la evaluación de su distribución como justa

Entre 2015 y 2018, se registró una disminución de 17 puntos porcentuales en la evaluación de la distribución del ingreso como justa (alcanzando un 30% en 2018). Adicionalmente a ello, entre 2015 y 2018 la suficiencia del ingreso tuvo una baja de 12 puntos, alcanzando un 56% el número de encuestados, que afirmaban que sus ingresos cubrían sus necesidades para 2018 (véase el gráfico 18). Durante el mismo período la percepción de estabilidad laboral (nula o baja preocupación de perder el empleo durante el año) disminuyó en 10 puntos, alcanzando un 36% en 2018. Junto con ello, la expectativa que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos se redujo en 5 puntos porcentuales entre 2014 y 2018, alcanzando un 58% para 2018. Este deterioro en el ámbito subjetivo, se desarrolló en un contexto de reducción de la tasa de pobreza (entre 2015 y 2019) de casi cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 31,3%), de una disminución en la tasa de desempleo (2015-2018) de 0,3 puntos (alcanzando un 4,3% en 2018), una reducción en la tasa de hacinamiento (2015-2019) de cinco puntos porcentuales (alcanzando un 56,7% en 2019%), y un aumento en la tasa de conclusión de la educación secundaria (2015-2018) de seis puntos porcentuales, alcanzando un 76,2% para 2018.

Gráfico 18
Estado Plurinacional de Bolivia: percepción de suficiencia del ingreso, de distribución justa del ingreso, expectativa que el Estado reduzca la desigualdad de ingresos y profundización de los lazos comunitarios en el marco de la solidaridad, 2015-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

iii) Aumento en la participación electoral y la solidaridad

Entre 2014 y 2018, se observó una disminución de 11 puntos porcentuales en la confianza en las personas de la comunidad (alcanzando un 45%), mientras que entre 2015 y 2018 se redujo en cuatro puntos la confianza en personas externas a esta (alcanzando un 16%). En contraposición, entre 2014 y 2018 aumentó en 12 puntos porcentuales la aprobación del matrimonio igualitario (alcanzando un 24% para 2018). En relación con la orientación hacia el bien común, entre 2014 y 2018, aumentó en cinco puntos porcentuales la solidaridad desde la perspectiva de la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad (alcanzando un 52% en 2018), mientras que la participación electoral aumentó en la misma medida (alcanzando un 81% en 2018).

Estos resultados sugieren un alto nivel de polarización en donde, por ejemplo, hay amplios niveles de desconfianza coyuntural en el gobierno, congreso o partidos, con un nivel alto de ambivalencia en la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y un relativamente alto orgullo por el sistema político instituido.

3. Brasil

a) Brasil ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) Una evaluación negativa del sistema político marcada por algunos de los mayores niveles de desconfianza en la región

El Brasil presentaba en 2018, una valoración de la democracia como mejor forma de gobierno del 60% —apenas arriba del promedio regional de 58%— y un moderado respeto por las instituciones (del 51%, cerca del 56% regional). En concordancia, mantenía una baja evaluación positiva de esta (19%) —únicamente sobre el Salvador (16%)—. Esta percepción se condecía con un menor orgullo por su sistema político (del 24% en contraposición a un 40% regional), así como con una leve confianza institucional que afectaba a los partidos políticos (que contaban con un 6% de confianza y la menor a nivel regional), al Gobierno (con un 7% de confianza y el más bajo a nivel regional), y al Congreso Nacional, que contaba con un 13% de confianza (únicamente menor en el Perú (8%)). En contraposición, Brasil en 2018 contaba con una marcada confianza en la Policía Nacional (del 48% y sobre el nivel regional de 35%), en un contexto de una tasa de homicidios de 20 casos por cada 100.000 personas, para 2019, y cercano a los 18 casos por cada 100.000 personas a nivel regional.

En lo relativo a la igualdad de género, Brasil ratificó el Protocolo Facultativo de CEDAW en 2002. Sin embargo, persisten los desafíos para avanzar hacia la plena autonomía en la toma de decisiones de las mujeres, pues la participación femenina en el Congreso alcanzaba sólo un 15%, en 2019, siendo el menor nivel de participación regional luego de Haití (3%). En cuanto a la autonomía económica de las mujeres, Brasil presentaba una brecha salarial de 21,3% para 2018 (cercana al nivel regional de 19,3%), y contaba con un 23,7% de mujeres sin ingresos propios en 2019 —cercano al nivel regional de 28,6%— indicativo que persisten los desafíos en la autonomía económica y en la toma de decisiones.

En Brasil un 0,5% de la población se identificaba como indígena en 2010, en base al Censo (2010) (CEPAL/FILAC, 2020). Brasil ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (núm. 169), pero no ha avanzado en el desarrollo de políticas afirmativas para garantizar su participación en los espacios de toma de decisiones. En relación con el reconocimiento constitucional de los pueblos, la Constitución Federativa de Brasil (1988) reconoce ampliamente los derechos territoriales indígenas (derechos a la propiedad colectiva, protección de tierras ancestrales, demarcación y titulación, y manejo propio de sus recursos naturales). Sin embargo, se estimaba para 2019 que un 60% de las tierras habían concluido el proceso de demarcación, y la aplicación de los procesos de consulta previa (establecidos en el Convenio núm. 168) había dado lugar a casos controversiales, como: la Represa de Belo Monte (2011), la Central Hidroeléctrica São Luiz do Tapajós (2012), la Central Tele Pires (2013) y el Polo Naval de la Amazonas (2013) (CEPAL/FILAC, 2020).

En 2010 el país presentaba un 50% de población afrodescendiente, el mayor número de este grupo poblacional a nivel regional, en base a la encuesta del Censo (2010) (CEPAL/UNFPA, 2020). En consecuencia, en 2003 se creó la Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR) (Ley núm. 10.687) con el objetivo de enfrentar el racismo y estimular políticas para beneficiar a las comunidades y sus pueblos tradicionales²². Sin embargo, persisten los desafíos, pues en 2015 un 28% de población afrodescendiente se identificaba como parte de un grupo discriminado en contraposición a un 14% no afrodescendiente (CEPAL/UNFPA). Junto con ello, para 2010 un 34% de hogares afrodescendientes tenían privación severa de servicios sanitarios en contraposición a un 19% no afrodescendiente. Finalmente, la población afrodescendiente se encuentra sobrerrepresentada en la tasa de homicidios, pues para 2018, entre los hombres de 15 a 29 años se registraron 5000 bajas en los grupos no afrodescendientes y más de 20,000 en la población afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Una alta desigualdad del ingreso y debatida percepción de la meritocracia

Dentro de los países revisados, Brasil es —el que presentaba la mayor desigualdad de ingresos con un índice de Gini de 0,538 para 2019. En consecuencia, en 2018 sólo un 8% considera que la distribución de ingresos era justa— siendo la percepción más baja entre los países analizados— y en conjunto, para 2020 sólo el 49% de los encuestados percibía que el trabajo a largo plazo traía beneficios sobre los contactos o la suerte, escenario ante el cual, el 74% de los encuestados afirmaba para 2018 que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad. Dentro de esta línea, en 2018 sólo un 57% afirmaba que el ingreso cubría sus necesidades, y únicamente un 30% de los encuestados afirmaba estar poco o nada preocupado de perder su empleo en los próximos meses. Sin embargo, el país para 2019 contaba con un 63% de ocupados que se encontraban afiliados o cotizaban en un sistema previsional, así como mantenía comparativamente una baja tasa de pobreza (del 19,2% y menor al 30% regional) y una menor tasa de hacinamiento (del 23,4% en comparación a un 34,3% regional).

iii) Debilitado tejido social y una extendida actividad política

En 2018, Brasil mostraba el nivel más bajo de confianza interpersonal entre los países revisados. La confianza en las personas de la comunidad alcanzaba un 40% —solo menor en Haití (38%)— mientras que la confianza en personas externas era de apenas un 4% —la menor a nivel regional—. En contraposición, destacaba una aprobación del matrimonio igualitario del 49% -sobre el 32% regional- diferencia posiblemente asociada a la habilitación del matrimonio igualitario en 2013 a través de la Resolución 175 del Consejo Nacional de Justicia (Consejo Nacional de Justicia, 2013). Por otra parte, Brasil contaba con una baja solidaridad representada por una asistencia a reuniones para mejorar la comunidad, de un 20% e inferior al 30% regional para 2018. En contraposición, Brasil era para 2020 el país que presentaba el mayor porcentaje de actividad política (55%) entre los países analizados, así como contaba con una extendida participación en organizaciones sociales (55%). Finalmente, el país contaba para 2018 con una mesurada participación electoral del 76% (cerca al 72% regional), destacable debido al carácter obligatorio del sufragio, en base a lo estipulado por la Ley No. 4,737 Código Electoral de 1965 (Tribunal Superior Eleitoral, 2021).

b) Variaciones y evolución desde 2014

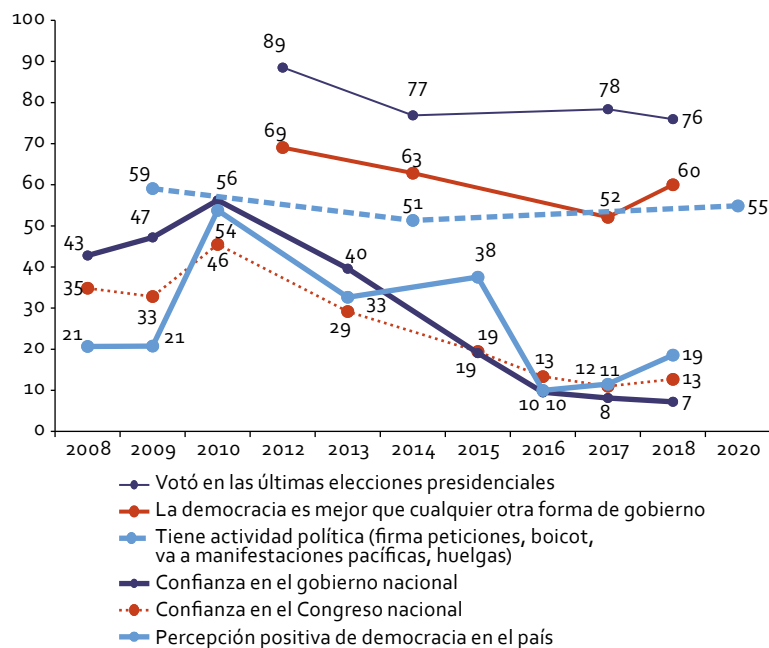
i) Una caída en la evaluación positiva de la democracia

En Brasil, entre 2014 y 2018 disminuyó en 19 puntos porcentuales la evaluación positiva de la democracia en el país (alcanzando el indicador un 19% en 2018) mientras que su valoración como mejor forma de gobierno obtuvo un descenso de 3 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) —alcanzando un 60% en 2018. Lo anterior se relaciona probablemente con una coyuntura marcada por sucesivos escándalos de

²² Si bien, en 2009 se transformó en ministerio, en 2015 obtuvo el título de secretaria en el Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos, mientras que, en 2016, pasó a estar subordinada al Ministerio de Justicia y Ciudadanía y en 2019 cambió de nombre (de Secretaría Especial a Secretaría Nacional) y pasó a integrar el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, junto con otras secretarías (que trabajaban en materia de mujeres, familia, niños y adolescentes, juventud, protección global, personas con discapacidad y personas mayores). Actualmente la SEPPIR, ha perdido su capacidad de actuación y su sigla no llega a ser nombrada en la Ley núm. 13844 de 2019 que definió la estructura del ministerio al cual hoy está subordinada. (CEPAL y UNFPA, 2020).

corrupción, la controvertida destitución de la Presidenta Dilma Roussef en 2016 y, en adelante, un periodo de suma polarización política que sigue hasta hoy. Simultáneamente, (entre 2015 y 2018) la confianza en las instituciones electorales disminuyó en 11 puntos porcentuales —alcanzando un 27% en 2018—, la confianza en el Gobierno Nacional disminuyó en 12 puntos —alcanzando un 7%—, la confianza en el Congreso Nacional bajó en seis puntos porcentuales —alcanzando un 13%— y la confianza en los partidos políticos se deterioró en cuatro puntos porcentuales, obteniendo un 6% (véase el gráfico 19). En contraposición, mejoró el manejo de la seguridad pública, pues la percepción de esta como la principal problemática del país paso de ser la tercera más nombrada (en 2015) a la sexta (en 2018), junto con ello, entre 2015 y 2019 la tasa de homicidios disminuyó en más de siete casos (alcanzando los 21 homicidios por cada 100.000 personas), mientras que entre 2015 y 2018 aumentó la confianza en la Policía Nacional en 11 puntos (alcanzando un 48%). Finalmente, entre 2014 y 2018 el orgullo por el sistema político aumentó en cuatro puntos porcentuales para quedar en un nivel de todas maneras bajo (24%), mientras que el respeto declarado por las personas hacia las instituciones subió en 11 puntos porcentuales (alcanzando un 51% para 2018).

Gráfico 19
Brasil: confianza en el Congreso y gobierno nacional, valoración y evaluación de la democracia y participación cívica, 2008-2020
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y Encuesta mundial de Valores.

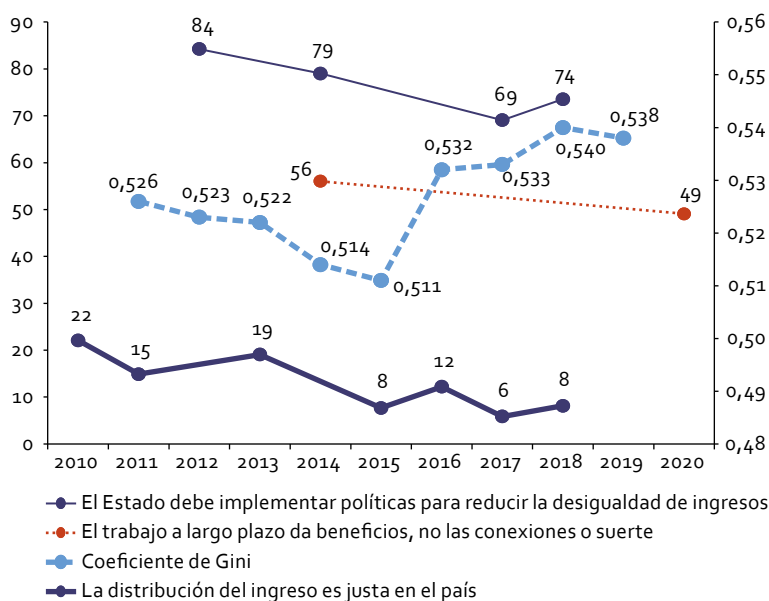
En lo que respecta a la representación parlamentaria de las mujeres, esta se mantuvo en un nivel bajo, pero aumentó seis puntos porcentuales entre 2015 (9%) y 2019 (15%). Ello, se podría asociar a la Acción Directa por Inconstitucionalidad (ADIN) (Ley N° 5.617) de 2018, la cual equiparó el monto mínimo de recursos del Fondo Partidario entre géneros, siendo mínimo de 30% y máximo de 70%. Anteriormente, la Ley N° 9.504/1997 de normas electorales establecía un mínimo de 30% y máximo de 70% de representación por sexo en las listas de candidatos de partidos (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021). Paralelamente, se observaron avances en la autonomía económica de la mujer, pues entre 2015 y 2018, la brecha de género disminuyó en tres puntos alcanzando un 21,3%, mientras que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios disminuyó en casi cinco puntos porcentuales (entre 2015 y 2019) alcanzando un 23,7% para 2019.

En lo relativo a participación, reconocimiento y resolución de conflictos en pueblos indígenas no se han presentado cambios. Asimismo, hasta la fecha el Brasil no ha ratificado el Acuerdo de Escazú que contempla mecanismos de información, participación y acceso a la justicia para defensores de la tierra.

ii) Una disminución en la percepción de suficiencia del ingreso, estabilidad laboral y percepción de meritocracia

Entre 2015 y 2019 la tasa de pobreza se estancó en un 19% y la de hacinamiento en 23%, mientras que entre 2015 y 2018, la percepción de justicia en la distribución del ingreso fluctuó en torno al 8%. En contraposición, entre 2015 y 2019 se había observado una mejora de seis puntos porcentuales en la conclusión de la educación secundaria (alcanzando un 74%) y entre 2015 y 2017 de cuatro puntos en la tenencia de una computadora en los hogares (46%). Sin embargo, entre 2015 y 2018, la evaluación de la suficiencia del ingreso decayó en 12 puntos (alcanzando un 57% para 2018), mientras que el número de encuestados que afirmaban estar poco o nada preocupado de perder el empleo disminuyó en 21 puntos porcentuales (alcanzando un 30% en 2018). Simultáneamente, entre 2015 y 2018, aumentó en cuatro puntos porcentuales la tasa de desempleo abierto alcanzando un 13,8%, mientras que para 2019 aumentó en 0,027 el Gini (alcanzando un 0,538). Finalmente, entre 2014 y 2020, la percepción de que el trabajo trae beneficios sobre las conexiones o suerte disminuyó en siete puntos porcentuales (alcanzando un 49% en 2020) y la evaluación de que el Estado debe reducir la desigualdad de ingresos disminuyó cinco puntos porcentuales entre 2015 y 2018 (alcanzando un 74% en 2018) (véase el gráfico 20).

Gráfico 20
Brasil: percepción de justicia en la distribución del ingreso, Coeficiente de Gini, evaluación de la meritocracia en el país y evaluación que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad, 2010-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y Encuesta mundial de Valores.

iii) Debilitamiento de la confianza interpersonal, y aumento de la actividad política y solidaridad

Entre 2014 y 2018, Brasil registró un debilitamiento de la confianza interpersonal representado por una caída de 12 puntos porcentuales en la confianza en personas de la comunidad (alcanzando un 40%) y de tres puntos en la confianza en personas externas (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 4% para 2018). Sin embargo, aumentó la aceptación de la diversidad con relación a la aprobación del matrimonio igualitario

de ocho puntos (2014-2018) (alcanzando un 49% de aprobación para 2018), sólo parcialmente atribuible a la habilitación del matrimonio y unión civil entre parejas del mismo sexo por la Resolución No. 175 del Consejo Nacional de Justicia en 2013 (Consejo Nacional de Justicia, 2013). En contraposición, (entre 2014 y 2020) la sensibilidad hacia la igualdad de género, representada por la adhesión a la frase que “los hombres no tienen prioridad sobre la mujer en acceder a un trabajo en tiempos de crisis” disminuyó en tres puntos manteniendo un mayoritario 70% en 2020. Por otra parte, entre 2014 y 2018 se observó un aumento en la solidaridad (asistencia a reuniones para mejorar la comunidad) de cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 20% para 2018), y una leve disminución en la participación electoral de un punto porcentual (alcanzando un 76% en 2018). Finalmente, entre 2014 y 2020, aumentó en tres puntos la actividad política (alcanzando un 54%), mientras que la participación de organizaciones sociales disminuyó en 4 puntos (alcanzando un 54%).

4. Chile

a) Chile ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *Una amplia valoración de la democracia y menor respeto de las personas hacia las instituciones*

Chile presentaba una valoración de la democracia como mejor forma de gobierno del 64%—mayor al promedio regional de 58%— y una percepción positiva del funcionamiento de esta del 50%, sobre el promedio regional de 33%. En esta línea, en 2018 se identificaba como el principal problema que enfrentaba el país la seguridad pública y delincuencia, contaba con la tasa más baja de homicidios de 4 casos por cada 100.000 personas y una confianza en la policía nacional de 49%, por encima del 35% regional. Sin embargo, para 2018 presentaba un orgullo por el sistema político del 36% cercano al nivel regional de 40%, y un moderado respeto declarado por las personas hacia las instituciones del país de 50%, bajo el 56% regional. En relación con la confianza institucional, presentaba una confianza en las instituciones menor al 27% y cercano al nivel regional, destacando una confianza del 40% en el Gobierno.

En materia de igualdad de género, Chile ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW en 2020. Sin embargo, persisten los desafíos para avanzar hacia la plena autonomía en la toma de decisiones de las mujeres, pues la participación femenina en el Congreso alcanzaba en 2019 un 23% nivel inferior al regional de 33%. Adicionalmente, en 2018 la brecha salarial de género alcanzaba 23,8%—sobre el 19,3% regional— y para 2019 se estimaba un 19,6% de mujeres sin ingresos propios—esta vez por debajo del 28,6% regional—. Finalmente, en 2019 exhibía una tasa de muertes de mujeres ocasionadas por pareja o ex pareja íntima de 0,5 por 100.000 mujeres (menor al 0,764 regional).

Chile cuenta con un 12,4% de población auto adscrita como indígena en base al Censo de 2017 (CEPAL/FILAC, 2020), y ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (núm. 169) en 2008. Sin embargo, el país no ha reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas para 2018, y si bien dictó dos decretos para regular el proceso de consulta previa²³, la ausencia de acciones afirmativas para garantizar su participación política y de mecanismos efectivos para garantizar los derechos colectivos sobre la tierra²⁴, desembocó entre 2015 y 2019 en 165 conflictos por la afectación de los derechos indígenas sobre la tierra, siendo un 38% de estos originado a partir de un proyecto energético (CEPAL/ FILAC, 2020). En el caso de la Isla de Pascua únicamente un 14% de la tierra está titulada a nombre de personas del pueblo Rapa Nui y el resto pertenece al Estado situación que se llevó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) con el objetivo de que se les entregara la administración del Parque Nacional Rapa Nui) (CEPAL/FILAC, 2020).

²³ Decreto supremo núm. 66 de 2013 y Decreto núm. 40 del 30 de octubre de 2012, que aprueban el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (CEPAL y FILAC, 2020).

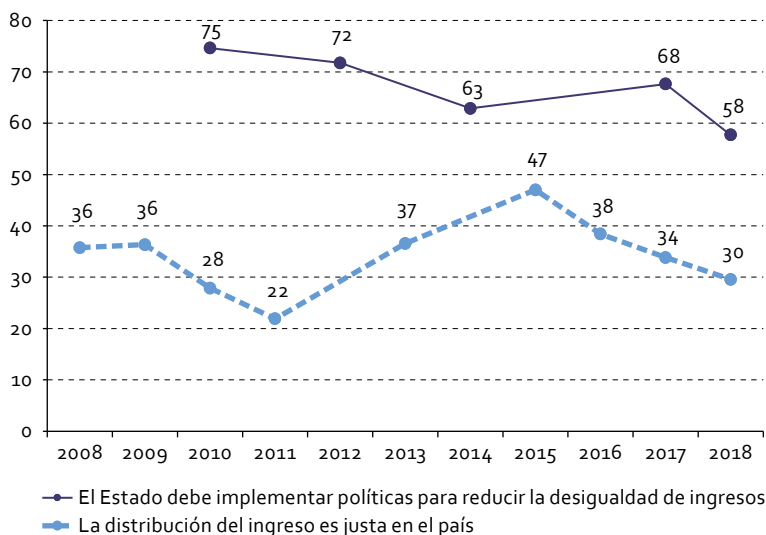
²⁴ En Chile, se reconoce la tierra ancestral indígena en la Ley Indígena (Ley N° 19.253) la cual crea el Fondo de Tierras y Aguas Indígena para financiar resoluciones relacionadas a la tierra ancestral, promover su ampliación y/o restitución y proveer derechos de agua. No obstante, no cuenta con mecanismos de demarcación y titulación (considerándose para los pueblos Atacameño, Aymara y Rapa Nui únicamente), así como la especulación y alzas de precios dificultan la disputa por la restitución de las tierras ancestrales. Finalmente, desde el gobierno se ha promovido la propiedad individual sobre la colectiva debido a su “efectividad para el desarrollo”. A este respecto, en 2019 el Ministerio de Desarrollo Social convocó a un “Proceso de Consulta respecto de las medidas relativas a introducir modificaciones en la ley N° 19.253, lo cual generó una oposición generalizada de los pueblos indígenas del país, lo que (CEPAL y FILAC, 2020).

Los pueblos afrodescendientes componen el 0.1% de la población total del país en base al Censo de 2017 (CEPAL/UNFPA, 2020). Recientemente se promulgó una ley con el objetivo de entregar reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno (Ley núm. 21151 de 2019), la cual busca reconocer sus derechos y fomentar su inclusión social en el país. Ello, en un contexto en el cual el Instituto de derechos humanos en Chile, en su informe anual de 2017 había identificado discursos y expresiones discriminatorias con relación a los inmigrantes en virtud de su origen nacional, color de piel y otras características físicas y culturales (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Baja percepción de distribución de justicia en el ingreso, menor presencia de meritocracia y de satisfacción con los servicios públicos

Chile en 2018 mantenía una percepción de justicia en la distribución del ingreso de apenas un 9%, cifra únicamente menor en Brasil (8%), mientras que en 2017 mantenía una baja satisfacción con las escuelas públicas (38%) y servicios médicos (33%). Junto con ello, para 2020 mantenía un escepticismo mayoritario a la lógica de la meritocracia en el sentido de que únicamente un 47% consideraba que el trabajo a largo plazo genera más beneficios la suerte o las conexiones. Sólo en Colombia (43%) y Nicaragua (44%) se observan niveles menores en este indicador. En línea con ello, Chile en 2020 presentaba el mayor porcentaje (55%) de encuestados que afirmaban que se debían equiparar los sueldos y no mantener la desigualdad para incentivar el esfuerzo personal, así como en 2018, contaba con un 80% de ciudadanos que afirmaban que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos (únicamente bajo Costa Rica con (85%) y Haití (83%)) (véase el gráfico 21). Por otra parte, en 2018 contaba con un 34% de encuestados poco o nada preocupados por perder el empleo (menor al 39% regional), en el contexto de una tasa de desempleo de 6,73% durante el mismo año. Simultáneamente, en 2018 presentaba una moderada apreciación de la suficiencia del ingreso (55%), a pesar de que el país ostentaba en 2019, bajos niveles de pobreza de 10,7% (muy por debajo del nivel regional de 29%), una comparativamente alta tasa de conclusión de la educación secundaria para 2017 (de 86% sobre el 63,4% regional), porcentaje de hogares con computadoras (de 60,2% sobre el 40% regional) y con disponibilidad de servicio de desagüe (de 77,5% sobre el 31,3% regional). Este panorama de contrastes entre indicadores de bienestar y de percepción es revelador de un nivel importante de descontento ante expectativas no cumplidas y que sirve como un antecedente importante del estallido social de 2019 (véase el recuadro 2).

Gráfico 21
Chile: percepción de justicia en la distribución del ingreso y expectativa que el Estado reduzca la desigualdad de ingresos, 2010-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

iii) Una baja participación cívica y solidaridad

Chile en 2018, contaba con una amplia confianza en las personas de la comunidad (del 66% en contraposición al 57% regional) y una menor confianza en las personas externas a esta (de 15% frente al 14% regional). Simultáneamente, destacaba una aprobación del matrimonio igualitario del 55% (sobre el 32% regional), en contraposición a una menor sensibilidad hacia la igualdad de género, pues para 2020 un 43% (menor al 62% regional) consideraba que el hombre no tenía prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo en tiempos de crisis. Cabe destacar, que en 2015 se creó el Acuerdo de Unión Civil, que entrega un estado civil constitutivo *legal* a las uniones entre personas de mismo sexo (Ley N° 20.830) (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015). Por otra parte, en 2018 presentaba moderados niveles de solidaridad (de 27% bajo el 30% regional) y una modesta participación electoral de 58% únicamente menor en Nicaragua (52%) y Jamaica (53), parcialmente atribuible al voto voluntario estipulado a partir de la Reforma Constitucional que modificó los artículos 15 y 18 en 2009 (Ley N° 20.337) (Biblioteca del Congreso Nacional, 2009). Finalmente, para 2020 contaba con una baja participación cívica representada por un nivel de actividad política de 22% muy inferior al promedio regional de 29% y una moderada participación en organizaciones sociales del 33% también por debajo del promedio regional de 50%.

b) Variaciones y evolución, desde 2014

i) Caída en la valoración y evaluación del funcionamiento de la democracia

En Chile, entre 2014 y 2018, la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno disminuyó progresivamente en 16 puntos porcentuales (64%), mientras que la evaluación positiva sobre el funcionamiento de la democracia también decayó de forma acentuada entre 2015 y 2018, alcanzando un 50% para 2018. Junto con ello, la seguridad pública mantuvo su identificación como el principal problema que enfrenta el país, mientras que la tasa de homicidios aumentó en 0,54 casos entre 2015 y 2019, en conjunto con una disminución de 14 puntos porcentuales en la confianza en la Policía Nacional entre 2015 y 2018 (alcanzando un 49% para 2018). Simultáneamente, entre 2015 y 2018 hubo un descenso de 32 puntos porcentuales en la confianza en las instituciones electorales (alcanzando un 31%) y de seis puntos en el Congreso Nacional (18%). Finalmente, entre 2014 y 2018, disminuyó en 10 puntos porcentuales el orgullo por el sistema político (36%) y en dos puntos porcentuales el respeto por las instituciones (50%). El descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, así como la desconfianza hacia estos actores políticos se extendió aún más después del estallido social de 2019 (véase el recuadro 2).

En materia de igualdad de género, se observa entre 2015 y 2019 un aumento de siete puntos porcentuales en la participación femenina en el Parlamento (23%). Ello obedece en parte a la aprobación en 2015 de la Ley 20.840, que reformó el sistema binominal y definió que, a partir de las elecciones parlamentarias de 2017, ningún sexo podría superar el 70% en la nómina de candidatos/as (Del Río, 2019). También persisten desafíos hacia la autonomía económica, pues entre 2015 y 2017 la brecha salarial del género se amplió en 3,6 puntos llegando a un 23,8%, mientras que la proporción de mujeres sin ingresos propios disminuyó apenas en 0,5 puntos porcentuales para situarse en 19,6%. Finalmente, entre 2015 y 2019 la tasa de muerte ocasionada por parejas o ex parejas íntimas se mantuvo en 0,5 (46 muertes cada 100,000 mujeres).

En los indicadores sobre reconocimiento y participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes no ha habido cambios, pues no se han desarrollado mecanismos que garanticen su participación en Parlamento²⁵. Finalmente, el país no ha ratificado el Acuerdo de Escazú que establece mecanismos adicionales de información, participación y acceso a la justicia para defensores de la vida y la tierra.

²⁵ Se reservaron 17 cupos indígenas para su representación en la Convención Constitucional que redactará una Nueva Constitución para el país, como salida institucional y respuesta al estallido social de 2019 (Senado de la República de Chile, 2020).

Recuadro 2

Chile: del descontento al estallido social y a la refundación constitucional, 2018-2021

El llamado estallido social iniciado el 18 octubre de 2019, se enmarcó en un contexto de deterioro en la valoración y evaluación de la democracia, y una caída generalizada de la confianza en casi todas las instituciones. Desde 2012, había descendido en 21 puntos porcentuales la percepción de que los derechos básicos estaban protegidos llegando a un 24% en 2018. Para 2018, un 50% tenía una evaluación positiva del funcionamiento de la democracia en el país. Paralelamente, Chile expresaba una confianza en los partidos políticos de sólo 15% y en el Congreso Nacional de 18%. Esto en parte fue resultado de una serie de movilizaciones y demandas atendidas parcialmente desde los años 2000, en las cuales se pedían avances en la calidad de vida y mejores servicios públicos y sociales (*Revolución pingüina* en favor de una educación gratuita y de calidad; Movimiento estudiantil de 2011 en favor de una educación universitaria de calidad y menos onerosa; Movimiento *No más AFP* a favor de una reforma de fondo al sistema de pensiones; numerosos reclamos por una descentralización con mayores recursos desde el centro; el *Mochilazo* en favor de una menor tarifa del transporte escolar, entre otros). La mayoría de estas movilizaciones no se tradujeron en reformas institucionales sustanciales a ojos de buena parte de la ciudadanía (Somma, 2015). En consecuencia, por ejemplo, la percepción ciudadana de que los gobiernos gobiernan para los intereses de unos pocos, se mantuvo sobre el 70% de los encuestados en Chile desde 2004 (Latinobarómetro, 2020).

Adicionalmente, de 2008 en adelante en las sucesivas encuestas disponibles, menos de un 16% evaluó que la distribución del ingreso fuera justa, lo que estuvo acompañado por una extendida percepción de que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad del ingreso (sobre el 79% de 2010 en adelante). Junto con ello, únicamente un 47% reconocía la presencia de una lógica de meritocracia en el país. Paralelamente, y como resultado de la baja legitimidad institucional (en la protección de derechos y distribución del bienestar) se registró en 2018 un amplio descenso en la sensación de que el orden en vigor tenía una verdadera orientación hacia el bien común. Con un descenso en el respeto declarado por las personas hacia las instituciones (alcanzando apenas 50% para 2018), y una menor participación electoral (alcanzando un 58% para 2018), también se manifestó una mayor solidaridad comunitaria desde la perspectiva de un aumento de 8 puntos en 2010-2018 en la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad (27%).

Este contexto previo de grandes tensiones y agravios acumulados, favoreció que, en octubre del 2019, ante un aumento del precio del transporte público, se avivara el malestar ciudadano preexistente, generado a partir de vivencias de una desigual distribución de los bienes comunes, la percepción de abandono frente a un sistema que privatiza la mayoría de los bienes públicos, y una evaluación negativa respecto a cómo las instituciones abordan las demandas ciudadanas (Güell, 2019; Luna y Murillo, 2020). Tras semanas de sostenidas movilizaciones multitudinarias, las principales fuerzas políticas y el propio gobierno acordaron realizar un plebiscito para someter al electorado la redacción de una Nueva Constitución, ante la percepción que la Constitución vigente era el principal obstáculo para realizar las transformaciones sociales y económicas, en especial aquellas demandadas a favor de una mayor redistribución de la riqueza (Heiss, 2020; Castiglioni, 2020). El plebiscito de 2020 mandató la redacción de una nueva Constitución por parte de una Convención Constitucional. Una vez discutida y redactada, la nueva constitución deberá ser sometida a aprobación mediante un plebiscito agendado para el 2022 (Ragone y Leiva, 2021).

Cabe mencionar que a diferencia de los demás países, Latinobarómetro publicó un informe sobre Chile con cifras para 2020 con el fin de verificar los impactos del estallido social de 2019. Al respecto, se confirmaron y extremaron las tendencias preexistentes en 2018: una insatisfacción con la democracia y con la distribución del poder, con un 48% de los chilenos afirmando que el poder está en manos de las grandes empresas y un 43% que está en el gobierno (2020). También siguió aumentando el alejamiento de la ciudadanía con los partidos políticos (sólo un 22% manifiesta cercanía con alguno) y una desafección política representada por un 28% de interés por la política. Finalmente, un menor porcentaje de personas estimaba en 2018 que tendría una mejor situación económica en el futuro (39%) y un mayor número tenía expectativas en la situación futura del país (43%) (Latinobarómetro, 2020) Dado que el levantamiento de esta información se hizo a fines de 2020, las tendencias observadas indican que el estallido social no respondió a preocupaciones y demandas coyunturales, sino a inquietudes de fondo relacionadas con el sistema político y el modelo de desarrollo.

Fuente: R. Castiglioni, "La política chilena en tiempos de pandemia", Nueva Sociedad, N° 287, mayo-junio de 2020; C. Heiss, ¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?, Santiago, Aguilar, 2020; P. Luna y M. V. Murillo, "Chile en perspectiva: descontento social, representación política y COVID-19", Columbia Global Centers, 24 de junio de 2020 [en línea] <https://ilas.columbia.edu/content/chile-en-perspectiva-descontento-social-representacion-politica-y-covid-19>; P. Güell, "El estallido social de Chile: piezas para un rompecabezas", Mensaje, vol. 68, N° 685, diciembre de 2019; N. Somma, "Protestas y conflictos en el Chile contemporáneo: quince tesis para la discusión", octubre de 2015; S. Ragone y J. Leiva, "Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional", DPCE Online, vol. 46, No. 1, 19 de abril de 2021; Latinobarómetro, "Informe Latinobarómetro 1995-2000 Chile", Documentos, Corporación Latinobarómetro, 2020.

ii) *Leves mejoras en el acceso al bienestar, menos satisfacción con servicios básicos y menor evaluación de protección de derechos básicos*

Entre 2015 y 2017, los indicadores de acceso al bienestar mejoraron levemente, la tasa de pobreza bajó en tres puntos porcentuales (alcanzando un 10,7%), la tenencia de computadores en hogares aumentó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 60%) y la disponibilidad de servicio de desagüe en hogares aumentó en la misma medida (alcanzando un 77,5%). Junto con ello, entre 2015 y 2018 aumentó la percepción de la suficiencia del ingreso en un punto porcentual (55%) y la percepción de justicia en la distribución del ingreso en cuatro puntos porcentual (9%). En contraposición, entre 2015 y 2018 disminuyó en 11 puntos porcentuales las personas que afirmaban estar poco o nada preocupados de perder el empleo (alcanzando un 34% en 2018), mientras que la tasa de desempleo aumentó en 0,7 puntos porcentuales (alcanzando un 6,73% en 2018). Junto con ello, entre 2014 y 2017 la satisfacción con las escuelas públicas disminuyó en 12 puntos (alcanzando un 38% en 2017) y la satisfacción con los servicios médicos lo hizo en siete puntos porcentuales (alcanzando un 33% en 2017). Finalmente, entre 2014 y 2018 disminuyó en ocho puntos porcentuales la evaluación de que le Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad (80%). En consonancia, entre 2014 y 2020 aumentó la percepción de meritocracia de forma leve en 2 puntos (47%) mientras que la adhesión a equiparar los sueldos en contraposición a mantener la desigualdad para incentivar el esfuerzo personal disminuyó en 13 puntos porcentuales (alcanzando un 56% para 2020).

iii) *Erosión del tejido social y un aumento en la solidaridad comunitaria (orientación común institucional/comunitaria)*

Entre 2014 y 2018, se registraron indicios de un deterioro del tejido social. La confianza en las personas de la comunidad disminuyó en 12 puntos porcentuales (alcanzando un 66%), mientras que entre 2015 y 2018, la confianza en personas externas disminuyó en 2 puntos porcentuales (13%). Paralelamente, entre 2014 y 2020, disminuyó en 15 puntos porcentuales la sensibilidad hacia la igualdad de género, desde la percepción de que el hombre no tiene prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo en tiempos de crisis (alcanzando un 43% para 2020). En contraposición, entre 2014 y 2018 mejoró la aprobación del matrimonio igualitario en 15 puntos (alcanzando un 56% para 2018), y se registró una mejora de 6 puntos porcentuales en la solidaridad comunitaria (alcanzando la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad un 27%), en contraposición a un descenso de 10 puntos en la participación electoral (alcanzando el voto declarado en las elecciones un 58% para 2018). Finalmente, entre 2014 y 2020 se observa un descenso de 14 puntos porcentuales en la participación en organizaciones sociales (alcanzando un 32%), y de 12 puntos porcentuales en la actividad política (alcanzado un 22% para 2020), parcialmente atribuible a la pandemia por COVID-19 y restricciones de movilidad.

5. Colombia

a) Colombia frente al espejo regional (en torno a 2018)

i) *El desafío de la representación femenina y del conflicto sobre la tierra*

Colombia presentaba en 2018 una valoración de la democracia del 60% cercana al 58% regional, así como un amplio respeto hacia sus instituciones de un 60% (sobre el 56% regional). Sin embargo, presentaba una evaluación positiva de la democracia de sólo 32% (cercano al 33% regional), y un moderado orgullo por su sistema político del 42%, cercano al promedio regional de 40%. Junto con ello, en materia de confianza institucional con la excepción de la confianza en la Policía (48%) y elecciones (49%), los demás indicadores relacionados con gobierno, congreso, poder judicial y partidos políticos alcanzan niveles por debajo de 24%. En materia de seguridad pública, Colombia mantenía en 2018 una tasa de homicidios de 25 casos cada 100,000 personas (sobre los 18 casos cada 100,000 personas a nivel regional). Este disminuyó en un caso, desde el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), siendo una fuente de malestar ante la persistencia de los asesinatos de líderes comunitarios, ex militantes de

la FARC y civiles, lo cual es atribuido a distintos motivos (leve implementación del Acuerdo, la no mejora del déficit estructural, las luchas por el poder del crimen organizado y/o la paz con impunidad) (Gómez, 2018; Abitbol, 2019).

En materia normativa, Colombia firmó y ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW (2007). Sin embargo, persiste el desafío de la autonomía de género en la toma de decisiones, pues para 2019, la participación femenina en Congreso era de un 18%, bajo del 33% regional. En relación con la autonomía económica, Colombia presentaba en 2018, una brecha salarial del 12% —inferior al nivel regional de 19%— y en 2019 contaba con un 29% de mujeres sin ingresos propios —igual que el promedio regional—. Finalmente, en la autonomía física de las mujeres, el país contaba en 2019 con una tasa de 0,51 en muertes de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima por cada 100,000 mujeres, menor al promedio regional de 0,764.

La Constitución Política de Colombia (1991), país que contaba con un 4,4% de población auto adscrita como indígena en 2018 (CEPAL/FILAC, 2020), contempla circunscripciones especiales para minorías étnicas y políticas (artículos 171 y 176), compuestas por dos escaños en el Senado (2/100) y uno en la Cámara de Representantes (1/172) (Cabezas, 2019)²⁶ Adicionalmente, reconoce los derechos colectivos de los pueblos sobre sus tierras y el derecho a la auto gobernanza. No obstante, la designación constitucional a los consejos de los territorios indígenas de velar por la preservación de los recursos naturales, sumado al conflicto armado y la presencia de grupos paramilitares, han contribuido a que entre 2015 y 2018, Colombia haya encabezado el número de conflictos por la afectación de los derechos territoriales indígenas con un total de 244 conflictos registrados (CEPAL/FILAC, 2020). Ello, a pesar de que Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT (07/08/1991) y desarrolló una normativa para reglamentar el proceso de consulta²⁷. En este escenario, la ratificación del Acuerdo de Escazú —firmado por Colombia en 2019— significaría un paso en la protección de los defensores de la tierra, así como de sus tierras y recursos.

La población afrodescendiente componía en 2018 un 6,8% del total de la población en base al Censo (2018) (CEPAL/UNFPA, 2020). En consonancia, en 2008 se creó la Dirección de Poblaciones que incluye a las comunidades negras (Decreto núm. 4.827) del Ministerio de Cultura. No obstante, persisten los desafíos, pues en 2015 un 15% de población afrodescendiente se reconocía como parte de un grupo discriminado, en contraposición a un 5% de no afrodescendientes (CEPAL/UNFPA, 2020). Paralelamente, persisten las brechas en el bienestar, pues en 2018 un 29% de población afrodescendientes no contaba con acceso a sistema de alcantarillado, en contraposición a un 9% no afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Una marcada desigualdad de ingresos y menor satisfacción por los servicios públicos

En general, Colombia presentaba indicadores de acceso al bienestar similares al nivel regional. Destacaba un alto coeficiente de Gini con 0,529, (el segundo más alto en 2019 luego de Brasil (0,538), dentro de los países revisados) y una baja percepción de justicia en la distribución del ingreso —del 15% en 2018 y cercano al nivel regional de 17%—. Junto con ello, en 2020, un 43% percibía que el trabajo a largo plazo daba beneficios sobre las conexiones o suerte (cifra menor al nivel regional de 55%) y un 73% contaba en 2018, con la opinión que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos (en contraposición a un 71% regional). Paralelamente, en 2018 exhibía una suficiencia del ingreso del 48% —cercano al nivel regional de un 52%— y una percepción de seguridad/estabilidad laboral del 40%, dentro del marco de una tasa de desempleo 11,8% y un 37,7% de ocupados que aportaban al sistema previsional para 2019. En materia de satisfacción con los servicios públicos, en 2018, el país contaba con una menor satisfacción en las escuelas públicas —del 54% en contraposición al 62% regional— y en los servicios médicos —del 30% en contraposición a un 42% a nivel regional—. Finalmente, contaba con una tasa de hacinamiento en 2019 de 30% bajo el promedio 36%, y destaca por un bajo porcentaje de hogares con acceso a sistema de desagüe en 2017 (17%).

²⁶ Entre estos: la Directiva Presidencial núm. 10 de 7 de noviembre de 2013: guía para la realización de la consulta previa, y el Decreto núm. 2613 de 2013 por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa (CEPAL y FILAC, 2020).

²⁷ Entre estos: la Directiva Presidencial núm. 10 de 7 de noviembre de 2013: guía para la realización de la consulta previa, y el Decreto núm. 2613 de 2013 por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa (CEPAL y FILAC, 2020).

iii) Una destacada participación cívica y menor participación electoral

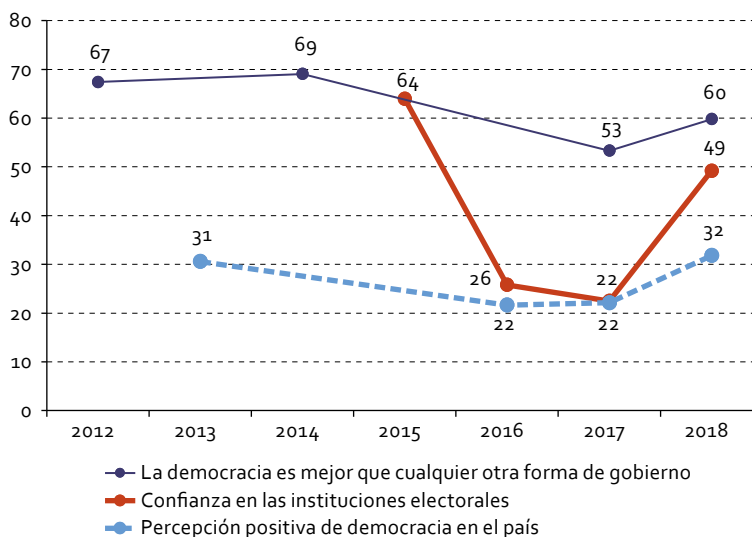
Colombia en 2018 contaba con una marcada confianza en las personas de la comunidad (65%) —en contraposición a un de 57% a nivel regional—, y una menor confianza en personas externas (21%). Junto con ello, en 2020 contaba con una extendida percepción de que el hombre no tiene prioridad en el acceso al trabajo sobre la mujer (74%) —superior al 62% a nivel regional—, en contraposición a una menor aprobación del matrimonio igualitario del 30% en 2018 —cercano al nivel regional de 31%—. Considerando que desde 2016, a partir de la *Sentencia SU214/16* de la Corte Constitucional de Colombia no se restringe la posibilidad del matrimonio igualitario (Corte Constitucional de Colombia, 2016). En 2020 presentaba un 58% de participación en organizaciones sociales (por encima del nivel regional de 50%), y una extendida actividad política del 40% (sólo mayor en Brasil con 55%). Finalmente, en 2018 contaba con una asistencia a reuniones para mejorar la comunidad del 33% (cercano al 30% regional) y una participación electoral del 67% (cifra inferior al 72% regional). Cabe mencionar que en Colombia el sufragio es facultativo (no obligatorio), como se estipula en el Código Electoral de 1986 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 1986).

b) Variaciones y evolución desde 2014

i) Caída en la valoración y evaluación positiva de la democracia

Colombia registra entre 2014 y 2018 un deterioro de nueve puntos porcentuales en la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno (60%), mientras que la evacuación positiva de su funcionamiento cayó notablemente (entre 2015 y 2018) en 32 puntos porcentuales (alcanzando un 32%) (véase el gráfico 22). Paralelamente, entre 2015 y 2018 disminuyó la confianza institucional hacia las elecciones en 14 puntos porcentuales (49%) y en el Gobierno en cuatro puntos porcentuales (22%). En contraposición, la percepción de ausencia de corrupción en funcionarios públicos aumentó en 10 puntos porcentuales para situarse de todas maneras en un nivel modesto de 13%. Junto con ello, la tasa de homicidios disminuyó en 2 casos (entre 2015 y 2019) alcanzando los 24 por cada 100.000 personas, mientras que entre 2014 y 2018 la confianza en la Policía Nacional aumentó levemente en cuatro puntos porcentuales (4,8%). En concordancia, entre 2014-2018 el orgullo por el sistema político aumentó en 2 puntos porcentuales (alcanzando un 42%), mientras que el respeto por las instituciones lo hizo en 1 punto porcentual (alcanzando un 60%).

Gráfico 22
Colombia: adhesión a la democracia, percepción positiva de la democracia
y confianza en las instituciones electorales, 2012-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

En términos de la autonomía en la toma de decisiones, se observa una mejora de siete puntos porcentuales en la participación de la mujer en el Congreso entre 2011 (12%) y 2015 (19%) y de un punto adicional en 2019 (18%). En 2011 se promulgó la Ley “Por la cual se adoptan reglas de Organización y Funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos de Procesos Electorales y se dictan otras disposiciones” (Ley N°1.475), que estableció una cuota de 30% en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021). En relación con la autonomía económica, entre 2015 y 2018 se registra una disminución de tres puntos porcentuales en la brecha salarial (12%), sin embargo, entre 2015 y 2019 aumentó 2,8 puntos el número de mujeres sin ingresos propios (28,6%). Finalmente, entre 2015 y 2019 aumentó la tasa de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima en 0.06 puntos, alcanzando un 0.51 por 100.000 mujeres.

Con relación a la inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, no hubo modificaciones en el marco normativo de su reconocimiento y participación. Sin embargo, para pueblos indígenas en 2014 se dictó el Decreto núm. 2333 con el objetivo de establecer mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de sus derechos sobre las tierras. Como resultado, Colombia ha avanzado en la legalización de 767 resguardos indígenas, con una extensión aproximada de 32.653.436,78 hectáreas (CEPAL/FILAC, 2020).

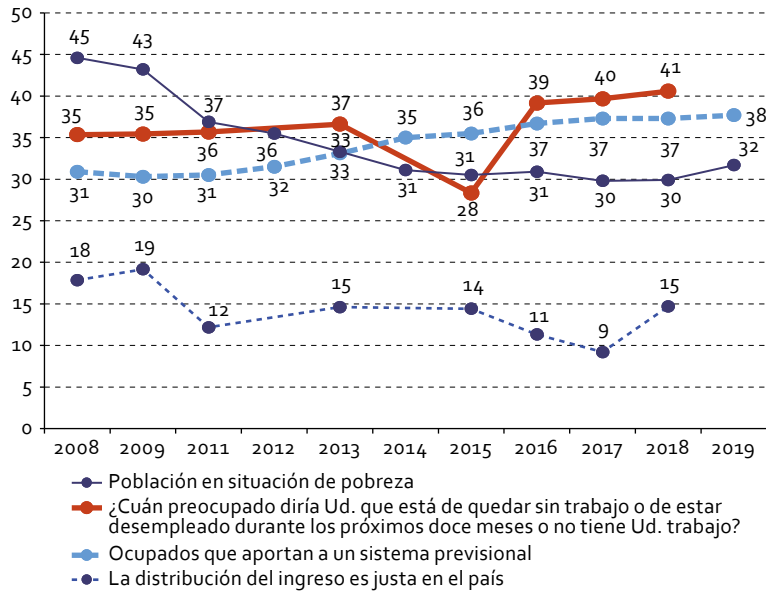
ii) Leves mejoras en el acceso al bienestar

En el acceso al bienestar, entre 2015 y 2019 se registran leves avances en la tasa de conclusión de la educación secundaria de cuatro puntos porcentuales (74,5%) y en la tasa de hacinamiento con una reducción de tres puntos porcentuales (30,3%). Junto con ello, entre 2015 y 2018 mejoró la percepción de suficiencia del ingreso en tres puntos porcentuales (alcanzando un 48%), la percepción de justicia en su distribución en un punto porcentual (alcanzando un 15%), el porcentaje de encuestados poco o nada preocupados de perder su empleo aumentó en 13 puntos porcentuales (alcanzando un 41%) y entre 2015 y 2019 aumentó en dos puntos porcentuales los ocupados que aportaban a un sistema previsional (47,7%) (véase el gráfico 23). Sin embargo, entre 2014 y 2018, la satisfacción con las escuelas disminuyó en cinco puntos porcentuales (alcanzando un 54%) y con los servicios médicos en tres puntos porcentuales (alcanzando un 30%). Simultáneamente, entre 2014 y 2018 la evaluación de que el Estado debe implementar medidas para reducir la desigualdad de ingresos disminuyó en 6 puntos porcentuales (alcanzando un 73%) mientras que entre 2014 y 2020 la evaluación de que el trabajo trae beneficios sobre las conexiones o suerte bajó en dos puntos porcentuales (alcanzando un 43%), y la percepción que se deben equiparar los sueldos y no incentivar el esfuerzo con la desigualdad cayó en 13 puntos (alcanzando un 28).

iii) Mayor solidaridad, participación electoral y actividad política

Entre 2014 y 2018, disminuyó en cinco puntos porcentuales la confianza en personas de la comunidad (alcanzando un 65%), mientras que entre 2015 y 2018 la confianza en personas externas aumentó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 21%), manteniéndose una brecha considerable entre ambas. Junto con ello, entre 2014 y 2018 aumentó en un punto porcentual la aprobación del matrimonio igualitario (alcanzando un 30%), mientras que entre 2014 y 2020, aumentó en nueve puntos porcentuales el número de encuestados que afirman que el hombre no tiene prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo (alcanzando un 74%). Por otra parte, entre 2014 y 2018 aumentó en seis puntos porcentuales en la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad (33%) y en la misma medida la participación electoral (alcanzando un 67%). Finalmente, entre 2014 y 2020, la actividad política aumentó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 40%) y la participación en organizaciones disminuyó en ocho puntos porcentuales (alcanzando un 58%).

Gráfico 23
Colombia: ocupados que aportan a un sistema previsional, percepción de seguridad laboral, población en situación de pobreza, percepción de distribución del ingreso, 2008-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y CEPALSTAT.

6. Costa Rica

a) Costa Rica ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) Un país comparativamente democrático y cohesionado

Costa Rica figura como uno de los países que más valora la democracia a nivel regional. Junto con Uruguay y Argentina, en Costa Rica cerca de un 72% de las personas señala la democracia como la mejor forma de gobierno, contrastando con países como Perú o Guatemala, donde poco menos de la mitad de la población mantiene dicha posición. A su vez, Costa Rica destaca por un elevado nivel de orgullo hacia su sistema político (61%), que se diferencia altamente de países como Brasil y Perú con apenas 24% y 26% respectivamente. De igual forma, la participación cívica y en elecciones son notablemente altas en comparación al resto de la región. Es especialmente notable el elevado grado de respeto hacia las instituciones, que llega al 74%.

A su vez, Costa Rica posee una amplia gama de mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos. El país ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y el Acuerdo de Escazú, además de presentar una proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres del 46%, muy cerca de la paridad. Aquello se debe a la aplicación del principio de paridad y mecanismos de alternancias para las elecciones cantonales y nacionales (Casacante Matamoros y otros, 2017). No obstante, Costa Rica no reconoce explícitamente a sus pueblos indígenas a nivel constitucional, grupo de población que alcanza el 2,4% de la población y presentan importantes desafíos de inclusión y con respecto al manejo sustentable de las tierras (CEPAL/FILAC, 2020).

En lo relacionado al sentido de pertenencia, Costa Rica también destaca por sus mayores niveles de confianza en las instituciones, en comparación a otros países de la región. En concordancia con su alta valoración de la democracia, el país presenta una confianza en las instituciones electorales de un 58%—el nivel más alto en la región, y en contraste, por ejemplo, con 12% en El Salvador. Otro aspecto notable es

la confianza en la policía —que alcanza un 51%— siendo el segundo nivel más alto en la región luego de Uruguay, con 60%. El país presenta un alto orgullo por su sistema político (61%) al igual que un gran sentido de igualdad plasmado en un consenso de 85% con respecto a la postura de que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos —la más alta dentro de los países analizados. La confianza interpersonal se mantiene relativamente bajo al promedio de la región (15%) con sólo un 10%, lo que contrasta fuertemente con la confianza en las personas de su comunidad, que es la más alta, con un 68%.

Al igual que otros países de la región, Costa Rica presenta brechas significativas en indicadores de cohesión entre personas no-afrodescendientes y afrodescendientes —que representan cerca de un 8% de la población del país según el último censo de 2011 (CEPAL, 2021c). El país centroamericano exhibe un alto porcentaje de mujeres afrodescendientes entre los 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral (35%), por sobre países como Bolivia (23%) o el vecino Panamá (29%). La brecha entre mujeres afrodescendientes y hombres no afrodescendientes con dichas características alcanza 25 puntos porcentuales, nuevamente por sobre países como Brasil (con 20 puntos porcentuales) o Cuba (con 19 puntos porcentuales). Costa Rica también presenta brechas en la participación política entre afrodescendientes y no-afrodescendientes. Respecto a la participación en elecciones presidenciales, los costarricenses no-afrodescendientes exhibieron un porcentaje de votación de 70% frente a un 60% para los afrodescendientes —por encima de países que presentan igual tasa de participación, como Colombia o Panamá. Del mismo modo, se exhiben también brechas en la participación en manifestaciones en los últimos seis meses. Un 16% de los afrodescendientes costarricenses indican haberse manifestado, frente a un 12% de los no-afrodescendientes. No obstante, la brecha continúa siendo muy menor a la que se puede encontrar en países como Honduras, donde un 23% de los afrodescendientes indica manifestarse frente a un 12% de los no-afrodescendientes (CEPAL, 2021c).

ii) Prosperidad relativa con alta desigualdad

Costa Rica es uno de los países de la región en que las personas declaran con mayor frecuencia cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar (63%) en contraste con países como Honduras con un porcentaje de 40%. En efecto, el país centroamericano cuenta con una de las tasas de pobreza más bajas de la región (16%) sólo detrás de Uruguay y Chile. Destaca también una alta tasa de acceso al sistema previsional con un 70%, en comparación con un 30% en El Salvador. No obstante, como todos los países de la región mantiene el desafío de proporcionar acceso a la protección social a todos sus ciudadanos y trabajadores. Costa Rica también exhibe grandes avances en vivienda. Tiene la tasa de hacinamiento más baja entre los países analizados (12%), muy por debajo del promedio de los países de la región (34%). Por otro lado, Costa Rica destaca por ser uno de los países menos violentos de América Central, con una tasa de homicidios de 11,2 cada 100.000 personas en comparación a un 18,1 promedio regional. Otro tipo de violencias como la muerte de mujeres ocasionada por exparejas o parejas íntimas es de 0,36 cada 100.000 mujeres, la segunda más baja entre los países analizados detrás de Panamá con 0,29 por cada 100.000 mujeres.

Si bien Costa Rica presenta, a nivel regional, un panorama ventajoso, todavía tiene grandes desafíos para reducir una elevada desigualdad. En concreto, el país cuenta con un coeficiente de Gini de 0,495, muy por encima de Uruguay —el país más igualitario dentro de los casos analizados— con 0,392. Así mismo, en Costa Rica sólo un 20% percibe como justa la distribución de los ingresos, cerca del promedio regional, de 17%. De igual forma, en materia de igualdad de género, un tercio de las mujeres en Costa Rica no cuenta con ingresos propios —a la par con el promedio regional. Otro desafío del país centroamericano es ampliar su tasa de escolaridad. Un 59% de los jóvenes entre 20 a 24 años cuenta con educación secundaria completa, por debajo del promedio regional de 65%.

b) Variaciones y tendencias desde 2010

En los últimos años la alta valoración de la democracia de Costa Rica se correlaciona con un avance en la búsqueda de paridad de género en la esfera del acceso a la toma de decisiones. Desde 2010 ha aumentado la proporción de escaños legislativos ocupados por mujeres de 39% a 46% en 2021. De igual

forma, desde el año 2008 se observa una creciente percepción de democracia del país —desde cerca de un 20% a cerca de un 60% para 2018. Y aunque el porcentaje de mujeres sin ingresos propios ha caído levemente, pasando de un 39% en 2008 a un 35% en 2018, esta tasa continúa siendo considerable lo cual es altamente preocupante en cuanto a la efectiva autonomía económica de las mujeres. En paralelo, la opinión acerca de si la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno se ha mantenido relativamente constante hasta la fecha, oscilando entre el 74% y el 71% para la última década.

El alto nivel de valoración por la democracia se conjuga también con el aumento —aunque tenue— en la participación ciudadana, así como en el incremento en su postura favorable hacia la igualdad de género. De 2012 a 2018 la asistencia a reuniones de mejoras para la comunidad pasó de 14% a 20%, y la aprobación del derecho a contraer matrimonio por parejas del mismo sexo tuvo un incrementado de 15% a 30% durante el mismo período. El número de muertes de mujeres ocasionadas por sus parejas o expareja íntima también han disminuido en los últimos años. En 2011 la tasa de mujeres muertas por parejas o exparejas fue de 0,8 por 100.000 mujeres, cifra que ha bajado a cerca de 0,4 por cada 100.000 mujeres en 2019.

En suma, este país centroamericano muestra un perfil de solidez democrática e institucional en comparación con otros países de la región, pero no es del todo ajeno en cuanto a la crisis de confianza política e institucional observada en otros países. Resalta el aumento en la percepción de ausencia de corrupción de los funcionarios públicos de un 2% a un 8% en los últimos diez años, así como la estrepitosa caída en la confianza en el congreso nacional, de cerca de un 60% en 2009 a un 20% en 2018. No obstante, globalmente, la percepción de respeto a las instituciones se ha mantenido alta, incluso en aumento de un 60% a un 70% entre 2012 y 2018. De igual forma el orgullo por el sistema político ha presentado un alza de un alto 52% en 2012, a un 62% en 2018 —poniendo en evidencia la comparativa fortaleza de la legitimidad del sistema político costarricense en comparación a algunos de los principales actores de la política.

Con respecto a los pueblos indígenas, Costa Rica no posee un reconocimiento explícito a nivel constitucional en materia de derechos territoriales (CEPAL/FILAC, 2020). No obstante, los pueblos indígenas sí poseen propiedad de tierra en distintas zonas del país, la cual ha sido ampliada con el reconocimiento del Estado desde el año 1977 en adelante con la introducción de la llamada “Ley Indígena” —firmada el mismo año— y la ley que implementa el convenio 169 de la OIT, que Costa Rica ratificó en 1993 (MacKay y Morales Garro, 2014). De todos modos, se estima que en 2014 el 43% de las tierras reconocidas legalmente como indígenas están bajo ocupación de personas no indígenas —lo cual genera un riesgo considerable de conflicto, polarización e incluso de violencia en contra de comunidades que presionan para el cumplimiento de sus derechos (MacKay y Morales Garro, 2014).

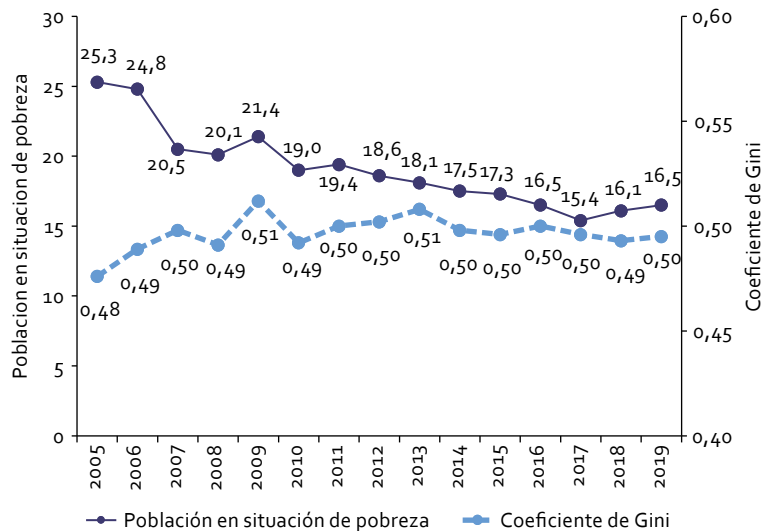
i) Indicadores de brechas: una desigualdad persistente

En Costa Rica el panorama en materia de desigualdad ha sido persistente en las últimas décadas —destacando un coeficiente de Gini de la distribución de ingresos oscilante entre 0,48 y 0,51 entre el año 2000 y 2018. A pesar de ello, se evidencia una tendencia a la baja en la percepción justa de la distribución de los ingresos del país, de un 30% en 2008 a un 20% en 2018, siendo esta percepción por supuesto baja, al igual que en la gran mayoría de los países de la región. De igual forma la opinión favorable a que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos se ha mantenido alta, oscilando entre un 77% en 2012 a un 83% en 2018.

Aquella desigualdad persistente se conjuga con una baja en la cantidad de personas en situación de pobreza en Costa Rica, que era de 25% en 2006, y ha bajado a cerca de 17% a 2018 (véase el gráfico 24). En efecto, el país centroamericano ha presentado una reducción moderada de la pobreza (especialmente entre 2014 y 2019) explicadas en parte por los efectos de “variación del ingreso medio” y “variación de la distribución” además del importante aumento de ingresos totales entre los hogares de menores recursos por transferencias públicas y privadas durante este período (CEPAL, 2021e). Esta reducción en la pobreza ha sido acompañada por una mayor cobertura de la educación secundaria completa, que ha pasado de cerca de 45% a sobre el 60% entre 2006 y 2018 para personas entre 20 a 24 años. De todos modos, aún queda el desafío de proporcionar una cobertura universal para casi el 40% de dicho grupo etario.

Al igual que en otros países de la región la brecha de acceso a la protección social es muy preocupante en Costa Rica. Si bien el país ha conocido un aumento en el porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional en los últimos años —de cerca de 64% en 2008 a cerca de 70% en 2018— esa protección se mantiene en un nivel insuficiente al menos desde una perspectiva universalista y de derechos. Junto con ello, podemos ver que la percepción de la protección de los derechos básicos se ha mantenido relativamente estable en al rededor 40% entre 2012 y 2018, lo que evidencia la falta de mejoras contundentes en esta área. En efecto, mejorar el acceso a la protección social es imprescindible para avanzar hacia el trabajo decente y la superación sostenible de la pobreza y los riesgos sociales, además de ser parte de uno de los elementos habilitadores de una cohesión social centrada en la igualdad (CEPAL, 2021e).

Gráfico 24
Costa Rica: tasa de pobreza y coeficientes de Gini de ingresos, 2005-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones de CEPALSTAT.

7. Ecuador

a) Ecuador ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) Una moderada valoración de la democracia

Ecuador contaba en 2018 con una moderada valoración de la democracia como mejor forma de gobierno —del 54% y cercana al nivel regional de 58%— y percepción positiva de esta —del 36% y cercano al promedio regional de 33%—. En consecuencia, presentaba un debatido orgullo por su sistema político —del 46% y ligeramente mayor al nivel regional de 40%— y un respeto por las instituciones del 58% —también cercano al nivel regional de 56%—. Paralelamente, en 2018 exhibía una confianza institucional sobre el 19%, entre estas la componen: un 26% de confianza en el Congreso Nacional —sobre el 22% a nivel regional—, una confianza en los partidos políticos del 19% —sobre el 14% a nivel regional— y una (leve) menor confianza comparativa en las instituciones electorales siendo del 27% —cercano al 30% regional—. Dentro de las principales problemáticas identificadas por la ciudadanía en el país se encontraba el desempleo, los problemas económicos y en tercer lugar la seguridad pública, lo que se condice con una moderada tasa de homicidios de 7 casos por cada 100.000 personas (bajo el 18 por cada 100,000 personas a nivel regional) y una alta confianza en la Policía Nacional del 48% —mayor al nivel regional del 35%—.

En materia normativa, Ecuador ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW. En línea con ello, ha avanzado hacia la autonomía en la toma de decisiones con una representación femenina en Parlamento, de un 39% para 2019, persistiendo los desafíos para avanzar hacia la paridad. Sin embargo, se mantienen los desafíos en la obtención de su autonomía económica, pues para 2019, si bien el país había avanzado en la reducción de la brecha salarial de género del 17,2% se mantenía una cifra de un 34,4% de mujeres sin ingresos propios —sobre el 28,6% regional. Finalmente, en materia de violencia de género, para 2017 Ecuador exhibía una tasa de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja íntima o ex pareja íntima de 1,15 por 100.000 mujeres, muy por encima del 0,764 regional.

Con respecto a la inclusión de los pueblos indígenas, Ecuador presentaba un 7% de población autoadscrita como indígena, en base al Censo de 2010 (CEPAL/FILAC, 2020). En concordancia, ha ratificado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169) y ha avanzado en el reconocimiento de los pueblos indígenas y negros o afro ecuatorianos como sujetos a derechos colectivos en su Constitución Política (2008). Sin embargo, aunque se reconoce su derecho a participar en la arena política, no se han desarrollado mecanismos de acción directa que garanticen su participación en Parlamento, así como tampoco se establecen procedimientos para la demarcación y titulación de tierras ancestrales. (CEPAL/FILAC, 2020). A este respecto, entre 2015 y 2019 se identificaron 75 conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos (CEPAL/FILAC, 2020). Sin embargo, recientemente ratificó (21/05/2020) el Acuerdo de Escazú, que contiene mecanismos de información, participación y acceso a la justicia para defensores de la tierra.

En relación con la población afrodescendiente, esta componía el 7% de Ecuador en 2010 base al Censo (2010) (CEPAL/UNFPA, 2020). En consonancia, desarrolló en 2015 el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionales (Decreto Ejecutivo núm.686). No obstante, persisten los desafíos en inclusión pues para 2018 la tasa de jóvenes entre 25 a 29 años que concluyeron la educación terciaria era de un 19% en población no afrodescendientes y 13% en afrodescendientes. Junto con ello, en 2017 un 27,3% de hogares afrodescendientes no contaban con acceso a sistemas de alcantarillado, en contraposición a un 19,5% en hogares no afrodescendientes (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Percepción de suficiencia del ingreso y de justicia en su distribución

Ecuador destacaba por contar para 2018 con la mayor percepción a nivel regional —dentro de los países analizados— de que la distribución del ingreso es justa (30%) —junto con Bolivia con un 30%— y presentar un 63% de encuestados que afirman que sus ingresos familiares cubren sus necesidades —siendo únicamente mayor en Uruguay con un 66%—. Adicionalmente, en el país un 37% de los encuestados percibía que los derechos básicos estaban garantizados —sólo superior en Costa Rica (38%)—, y un 57% consideraba en 2020 que el trabajo a largo plazo traía beneficios sobre las conexiones o suerte —siendo únicamente mayor en el Perú con un 67%—. Sin embargo, en 2018 un 69% consideraba que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos —cercano al nivel regional de 71%—. En sus indicadores objetivos, para 2019 contaba con una tasa de pobreza del 25,7% —cercano al nivel regional de 30,5%—, una tasa de hacinamiento del 35,5% —cercano al nivel regional de 34,3%—, un coeficiente de Gini de 0.456 —bajo el nivel regional de 0.462— y para 2018 una tasa de conclusión de la educación secundaria del 73% sobre el promedio de 63%. Destacando una baja percepción de estabilidad laboral, pues para 2018 un 30% se encontraba poco o nada preocupado por perder el empleo, ello en el marco de una tasa de desempleo del 4,8%.

iii) Una menor aceptación de la diversidad y participación cívica no electoral

Ecuador para 2018 presentaba un mesurado tejido social, representado por una confianza en la comunidad del 50% —bajo el promedio regional de 57%, y en las personas externas del 14% —cercano al 15% regional—. Paralelamente, mantenía una menor aceptación de la diversidad, pues en 2018 sólo un 29% aprobaba el matrimonio igualitario (menor al 32% regional) y un 53% consideraba para 2020 que el hombre no tenía prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo —menor al 62% regional—. Cabe destacar que a partir de la Sentencia N. 11-18-CN de la Corte Constitucional de Ecuador (2019) se

estableció que no existe una restricción para el matrimonio igualitario (Corte Constitucional del Ecuador, 2019). Finalmente, el Ecuador contaba en 2020 con una baja actividad política (23%) y una moderada participación en organizaciones sociales (54%). Simultáneamente, en base a datos del 2018, contaba con una debatida asistencia a reuniones de la comunidad (35%) y una extensa participación electoral con un 88% dando cuenta de una amplia orientación hacia el bien común institucional —el mayor porcentaje entre los países revisados—. Esta cifra era sólo parcialmente atribuible a la obligatoriedad del voto entre los 18 y 65 años, considerado en el Reglamento a la Ley de Elecciones de 1990 (Ley N°1257-A).

b) Variaciones y evolución desde 2014

i) Deterioro en la valoración y evaluación positiva de la democracia

Entre 2014 y 2018, disminuyó en 13 puntos porcentuales la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno (54%), simultáneamente, entre 2015 y 2018 la evaluación positiva de la democracia se redujo en 4 puntos porcentuales (36%) y entre 2014 y 2018 el orgullo por el sistema político bajó en 10 puntos porcentuales (46%) y el respeto por las instituciones en 2 puntos porcentuales (alcanzando un 58% para 2018). Entre 2015 y 2018, la confianza institucional se vio reducida transversalmente, destacando una disminución de 16 puntos porcentuales en el Poder Judicial (25%), de 19 puntos porcentuales en el Gobierno Nacional (26%) y en 7 puntos porcentuales en los partidos políticos (19%).

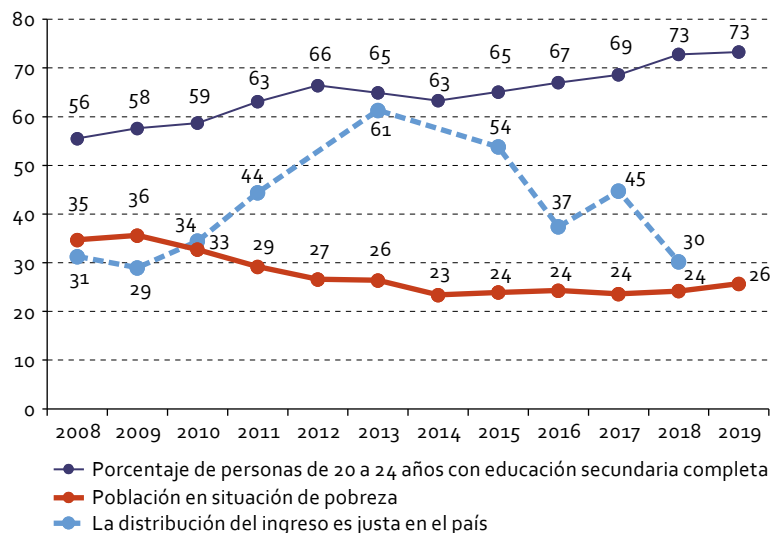
En materia de seguridad pública, entre 2015 y 2018 aumentó en un puesto su identificación como principal problema a nivel nacional (sobre los problemas políticos y bajo los problemas económicos), mientras que la confianza en la Policía Nacional disminuyó en 11 puntos porcentuales (alcanzando un 48%). En contraposición, se redujo en 0,7 la tasa de homicidios alcanzando una tasa de 6 casos por cada 100.000 personas.

En términos de representación parlamentaria de mujeres, se observa una mejora de 10 puntos porcentuales entre 2013 (32%) y 2017 (42%) y luego una disminución de tres puntos porcentuales para 2021 (39%). Esto ocurre sin haber cambios en el marco normativo desde la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia de 2009 (Asamblea Nacional, 2009). En materia económica, la brecha salarial de género se redujo en tres puntos porcentuales entre 2015 y 2018 (alcanzando un 19,5%) y las mujeres sin ingresos propios disminuyeron en 1,5 puntos porcentuales entre 2015 y 2019 (alcanzando un 34,4%). Durante 2014 y 2017 la tasa de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja íntima o expareja aumentó en 0,86 puntos alcanzando el 1,15 cada 100.000 mujeres. En materia de población afrodescendientes e indígena no ha habido cambios, pues si bien para este último grupo poblacional, el derecho a la participación política, se encuentra contemplado en la Constitución del Ecuador de 2008, no se han desarrollado mecanismos de acción afirmativa para su representación en el Congreso Nacional del Ecuador (Ilaquiche, 2019).

ii) Disminución en la percepción de que la distribución del ingreso es justa y aumento de la suficiencia del ingreso

En Ecuador se observó una mejora en el acceso al bienestar, pues la suficiencia del ingreso aumentó en ocho puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 63%), lo que se vio acompañado de un aumento de 1,8 puntos porcentuales en la tasa de pobreza entre 2015 y 2019 (25,7%) y de 1,9 puntos porcentuales en la tasa de hacinamiento (35,5%). Sin embargo, entre 2015 y 2018, se registró una reducción de 24 puntos porcentuales en la percepción de que la distribución del ingreso es justa (alcanzando un 30% para 2018), mientras que entre 2015 y 2019 se redujo en 0,006 el Gini (0,456) (véase el gráfico 25). Paralelamente, entre 2014 y 2020 la evaluación de que el trabajo a largo plazo trae beneficios disminuyó en siete puntos porcentuales (alcanzando un 53%), lo que se vio acompañado entre 2014 y 2018 de una reducción de tres puntos porcentuales en la afirmación que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos (alcanzando un 69%). Junto con ello, entre 2015 y 2018, disminuyó en tres puntos porcentuales las personas que declaraban sentirse poco o nada preocupado por perder el empleo (30%) mientras que la tasa de desempleo disminuyó 0,8 puntos porcentuales (5,8%).

Gráfico 25
Ecuador: indicadores de bienestar y percepción de la justicia en la distribución del ingreso, 2008-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y CEPALSTAT.

^a Las curvas corresponden a: Tasa de desempleo abierto (CEPALSTAT); Proporción de conclusión de la educación secundaria completa en jóvenes de 20 a 24 años (CEPALSTAT); y P23ST (Latinobarómetro) "Qué tan justa es la distribución de ingreso en su país? (justa o muy justa)".

iii) Aumento de participación cívica no electoral

Ecuador registró un aumento en la participación cívica no electoral. Entre 2015 y 2018 disminuyó en 15 puntos porcentuales la confianza en las personas de la comunidad (alcanzando un 50% para 2018) y en siete puntos porcentuales en la confianza en personas externas (alcanzando un 14%). En contraposición, entre 2014 y 2018 la aprobación del matrimonio igualitario aumentó en 18 puntos porcentuales alcanzando un 29%, mientras que entre 2014 y 2020 la percepción de que el hombre no tiene prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo disminuyó en tres puntos porcentuales (alcanzando un 53%). Finalmente, entre 2014 y 2018 disminuyó en 3 puntos porcentuales la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad (alcanzando un 35%) y en 4 puntos porcentuales el voto en las elecciones (alcanzando un 88%). Sin embargo, entre 2014 y 2020 aumentó en 30 puntos porcentuales la participación en organizaciones sociales (alcanzando un 54%) y en 8 puntos porcentuales la actividad política (alcanzando un 23%).

8. El Salvador

a) El Salvador ante el espejo regional (en torno a 2018)

Entre los países analizados, El Salvador exhibe uno de los escenarios más preocupantes de desconfianza institucional, que se conjuga con una baja percepción favorable del funcionamiento de la democracia en el país. El Salvador se encuentra por debajo del promedio regional en el nivel de confianza institucional de todas las instituciones consideradas. Los partidos políticos inspiran confianza en apenas un 6%, en comparación al 14% a nivel regional. No es sorprendente en ese marco que en la última elección se impusiera un candidato sin partido. Le siguen el gobierno y el congreso, ambos con 10%, también por debajo del promedio regional de 23% y 22% respectivamente. El poder judicial también obtiene un porcentaje muy bajo de confianza con 14% versus un 26% en promedio para el resto de la región. Asimismo, la confianza en la policía nacional es especialmente baja, con un 23% que contrasta con el 36% promedio regional, y con los niveles de países como Uruguay (60%) y Costa Rica (51%). Por su parte, la confianza en las instituciones electorales en El Salvador es la más baja en la región, con un 12%, en comparación con

un 30% en promedio para el resto de los países. A aquello se suma que el país centroamericano también exhibe la percepción positiva de la democracia del país más baja de la región, con un 16%, versus a un 34% para el promedio regional. No obstante, la mayoría de los salvadoreños manifiesta que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, con un 58%, muy cerca del promedio regional de 57%. La percepción de ausencia de corrupción en el país es baja, pues sólo un 12% percibe ausencia de corrupción por parte de los funcionarios públicos, cerca del 11% promedio de la región. Los problemas institucionales de El Salvador se conjugan con un extendido escenario de violencia. El país exhibe una tasa de homicidios de 37,1 por 100.000, por sobre el promedio regional de 17,4, aunque por detrás de países como el vecino Honduras (41,8) y Jamaica (45,4). Del mismo modo, sólo un 27% de los salvadoreños indica que los derechos básicos están protegidos, por debajo de Costa Rica (38%) o Ecuador (37%).

En los temas que refieren a igualdad de género y respeto por la diversidad, El Salvador muestra un panorama con desafíos pendientes. Si bien el país ha firmado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, éste no ha sido ratificado, mientras que un 82% de los países analizados han tanto firmado como ratificado dicho tratado. Además, el país centroamericano cuenta con una proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres de un 33%, levemente superior al promedio regional de 30%, pero aún lejos de la paridad. Por otra parte, el país centroamericano presenta un porcentaje de mujeres sin ingresos propios de un 41% (el más alto entre los países analizados), y muy por encima del promedio regional de 27%. No obstante, El Salvador presenta una de las brechas salariales de género más bajas de la región (9,3%), muy por debajo de las encontradas en otros países como Perú (30,2%) o Chile (23,8%). Por lo demás, el apoyo al derecho de contraer matrimonio de parejas del mismo sexo es especialmente bajo entre los salvadoreños. Sólo un 15% aprueba el matrimonio homosexual, contrastando con un promedio regional de 32%. Con respecto a la violencia de género, la tasa de muertes de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima es de 0,5 por 100.000 mujeres, ligeramente por debajo del promedio regional de 0,75.

En materia socioeconómica, al igual que el resto de la región, El Salvador exhibe una alta desigualdad, aunque se encuentra entre los menos desiguales de los países. En concreto, el coeficiente de Gini es de 0,406, por debajo del promedio regional de 0,46. No obstante, el país centroamericano mantiene una baja percepción de que la distribución del ingreso es justa de 11%, contrastando con un 17% de promedio regional. Junto a ello, un 76% de los salvadoreños indican que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos —seis puntos porcentuales por encima del promedio regional (70%). Lo anterior, se conjuga con una alta tasa de población en situación de pobreza. En efecto, un 30% de los salvadoreños se encuentra en situación de pobreza en comparación con un promedio de 24% para el resto de los países de la región. En tanto, sólo un 48% de los salvadoreños menciona que alcanza a cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar, frente a un 54% promedio de la región. Por último, un 37% de los ocupados en el país menciona no estar preocupado por quedar sin trabajo en los próximos doce meses —ligeramente por debajo del promedio regional de 40%. Junto a ello, un 30% de los ocupados indican aportar a un sistema previsional, contrastando con un promedio de 41% regional.

El Salvador también mantiene rezagos importantes en el acceso al bienestar y servicios básicos. En materia educacional, el país centroamericano cuenta con un porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con educación secundaria completa de un 42%, en contraste con el promedio regional de 65%. El país también cuenta con un alto porcentaje de personas viviendo en situación de hacinamiento (49%), en comparación a un promedio de 34% para la región. Además, un 22% menciona tener computadora en sus hogares, casi 20 puntos porcentuales por debajo del promedio de la región de 40%. No obstante, El Salvador también posee avances notorios, especialmente en educación y salud. El país cuenta con una satisfacción con las escuelas públicas de 65%, por sobre el promedio regional de 62%. De igual forma, un 46% de los salvadoreños indica encontrarse satisfecho con los servicios médicos y de salud públicos —nuevamente por sobre el promedio de la región cercano a un 43%.

Los pueblos indígenas de El Salvador representan un porcentaje menor de la población, cercano al 0,2% (CEPAL/FILAC, 2020). Junto a ello, el país no posee mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo. El reconocimiento

constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos de acuerdo con estándares internacionales también es muy bajo, obteniendo un puntaje de 10%, en contraste a un promedio regional de 42%. El Salvador tampoco ha sido partícipe de importantes tratados internacionales a este respecto, no ha ratificado el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ni tampoco el Acuerdo de Escazú.

Los lazos sociales, participación y confianza intergrupala de los salvadoreños se ubica relativamente cerca a los promedios regionales en este aspecto. La confianza general en las personas llega a un 13%, cercano al promedio de 15 para la región, mientras que la confianza en la gente de su comunidad alcanza un 58%, frente a un 57% de promedio regional. La participación en las elecciones en El Salvador se ubica levemente por debajo del promedio regional con un 67% frente a un 72% promedio para los países seleccionados.

b) Variaciones y tendencias desde 2010

Pese a que El Salvador mantiene niveles considerables de pobreza y desigualdad, ha realizado reducciones notables en estos ámbitos. En concreto, el coeficiente de Gini ha descendido de cerca de un 0,48 en 2009 a 0,45 en 2017. Pese a ello, la percepción de una distribución justa del ingreso se ha reducido también. En 2013 cerca de un 30% de los salvadoreños percibía como justa la distribución, cifra que bajó a un 10% para 2018 —un descenso de 20 puntos porcentuales en cinco años. Por su parte, El Salvador ha logrado importantes avances en la reducción de la pobreza en los últimos años. En 2010 la tasa de pobreza en el país se ubicaba en 50%, mientras que para 2019 la cifra ha decrecido a un 30%. En efecto, El Salvador ha sido uno de los países que más han reducido la pobreza entre 2014 a 2019 en la región, tendencia que estuvo fuertemente relacionada con un crecimiento económico durante dicho período (CEPAL, 2021, p.58). En concordancia, el porcentaje de personas que indica cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar ha ascendido de cerca de un 30% en 2010, a un 48% para 2018.

En materia laboral, El Salvador presenta mejoras en su percepción de seguridad laboral, pese a que el porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional se ha mantenido constante en los últimos años. Para el año 2015 un 45% de los salvadoreños indicaba no tener preocupación de quedar sin trabajo durante los próximos doce meses, cifra que ha disminuido a un 34% para 2018. Por otra parte, el porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional ha oscilado cerca del 30% entre 2015 a 2019. Para 2015 el porcentaje estaba justamente en un 30%, el cual presentó una leve caída a 29% en 2017 para volver a ubicarse en 30% para 2019. Por otro lado, en el cruce entre el mundo laboral y el género, se exhibe una relativa invariancia de la brecha salarial, a pesar de que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios ha aumentado. En efecto, en 2012 la brecha salarial de género alcanzaba cerca de un 10%, mientras que para 2019 esta fue de 9%. Por su parte, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios fue de 35% en 2012, el cual aumentó a un 40% para 2019.

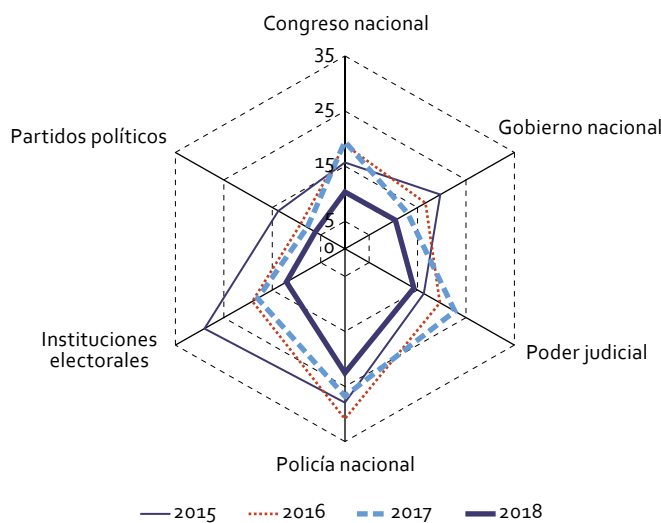
En lo relativo a otros ámbitos de bienestar, inclusión y servicios, El Salvador presenta un escenario mixto en el que destacan avances en vivienda, mientras que se revelan importantes descensos en los niveles de satisfacción con escuelas y servicios médicos. En específico, el país centroamericano presenta una caída sostenida de su tasa de hacinamiento, de un 60% en 2009 a un 48% para 2019. Los hogares también han aumentado significativamente su acceso a medios digitales. En 2010 un 13% de los hogares del país mencionaba tener una computadora en casa, cifra que llegó a un 21% para 2017. Por otro lado, la escolaridad en personas jóvenes se ha mantenido en niveles constantes en los últimos años. El porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa alcanzaba un 41% en 2010, y para 2019 se estancó en 42%. Asimismo, la satisfacción con las escuelas públicas se ha reducido en el tiempo —desde un 71% en 2012 a un 64% para 2018. Una baja en la satisfacción presenta también los servicios médicos y de salud públicos, con un 52% de satisfacción en 2012 y sólo un 45% para 2018.

En institucionalidad, destaca una baja en la percepción entre los funcionarios públicos, además de una baja sostenida en la percepción del buen funcionamiento de la democracia en el país. En efecto, la percepción de ausencia de corrupción era de 5% en 2008, porcentaje que ha aumentado a cerca de un 12% para 2018. En contraste con ello, la percepción positiva del funcionamiento de la democracia en El Salvador ha caído de un 40% en 2009 a un 15% en 2018. A pesar de ello, la democracia continúa siendo la

forma de gobierno preferida por los salvadoreños durante los últimos años, pese a que también ha sufrido bajas. En 2012 un 63% consideraba que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno —porcentaje que se redujo a 57% para 2017, para luego subir a cerca de un 59% en 2018. En correlato con lo anterior, la percepción de que los derechos básicos están protegidos también ha sufrido un descenso durante el mismo período —de un 37% en 2012 a 27% en 2018.

En concordancia con lo anterior, El Salvador cruza por una crisis en que ha decrecido la confianza en todas las instituciones analizadas desde 2015 a 2018 (véase el gráfico 26). La mayor baja es la confianza en las instituciones electorales, desde un 30% en 2015 a un peligroso 12% en 2018. Le siguen los partidos políticos, con un 14% en 2015 a un 6% en 2018. Luego, la confianza en el gobierno, de un 20% en 2015 a un 10% en 2018; y el congreso nacional de 15% en 2015 a un 10% en 2018. El poder judicial ha descendido de un 17% a un 14% en el mismo período. Por su parte, la policía nacional es la institución que mayor confianza mantiene, no obstante, también ha exhibido una reducción entre 2015 y 2018 de un 28% a un 23%. Resulta interesante notar que la baja en la confianza en la policía ocurre paralelamente a una baja significativa y constante de la tasa de homicidios en El Salvador durante el mismo período. En efecto, la tasa de homicidios se ubicaba en cerca de 105 por cada 100.000 habitantes para 2015, la cual se redujo a 37 por 100.000 para 2018.

Gráfico 26
El Salvador: confianza en las instituciones, 2015-2018



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

En lo relativo a otros asuntos de género y respeto de la diversidad, El Salvador presenta avances importantes, destacando el aumento de la ocupación de puestos de poder por parte de mujeres. Entre 2010 y 2018 la proporción de mujeres que ocupa escaños parlamentarios ascendió de 19% a un 33%. Del mismo modo, los salvadoreños han ido cambiando sus posturas respecto al matrimonio igualitario. El porcentaje de personas que aprueba el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo ha ascendido de un 7% en 2012 a un 15% para 2018. Por último, las muertes de mujeres ocasionadas por pareja o expareja íntima han tendido a tener un comportamiento errático al disminuir en El Salvador en los últimos años, pues en 2014 la tasa se encontraba en 0,9 muertes por cada 100.000 mujeres, la cual descendió a 0,5 en 2017, subió nuevamente a 0,9 en 2018, y bajó al mismo nivel de 0,5 para 2019.

En relación con la confianza interpersonal y la participación cívica, El Salvador muestra un descenso de su participación junto con la confianza general en las personas. En específico, la participación en elecciones ha descendido de un 74% en 2014 a tan solo un 66% para 2018. A aquello se le suma un descenso

en el respeto por las instituciones, que baja de un 70% en 2012 a un 65% para 2018. La confianza en las personas de su comunidad se ha mantenido invariable desde 2012 hasta 2018, a un nivel cercano al 60%. No obstante, la confianza general en las personas ha presentado una disminución de un 29% en 2011 a un 12% en 2018.

9. Guatemala

a) Guatemala ante el espejo regional (en torno a 2018)

Tal como sucede en varios de los países centroamericanos, Guatemala exhibe bajos niveles de confianza institucional, conjugado con una baja percepción favorable del funcionamiento de la democracia en el país. El país se encuentra por debajo del promedio regional en el nivel de confianza de todas las instituciones consideradas. Los partidos políticos inspiran confianza en apenas un 11%, en comparación al 14% a nivel regional. Le siguen el gobierno y el congreso, con 16% y 18% respectivamente, también por debajo del promedio regional de 23% y 22%. Asimismo, la confianza en la policía nacional y en las elecciones es especialmente baja, con un 26% que contrasta con el 35% y 30% del promedio regional respectivamente. Preocupa que casi la mayoría de los guatemaltecos manifiesta que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, con un 49%, muy por debajo del promedio regional de 57%. La percepción de ausencia de corrupción en el país es baja, pues sólo un 16% percibe ausencia de corrupción por parte de los funcionarios públicos, 11% promedio de la región.

Los problemas institucionales de Guatemala se conjugan con elevados niveles de violencia. El país exhibe una alta tasa de homicidios de 26, por sobre el promedio regional de 18, aunque por detrás de países como los vecinos Honduras (41,8) y El Salvador (37,1). Junto a una extensa sensación de inseguridad, sólo un 26% de los guatemaltecos indica que sus derechos básicos están protegidos.

En las temáticas de género y respeto por la diversidad, Guatemala muestra un panorama con múltiples desafíos. Si bien el país ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), aún persiste un grave problema de violencia de género siendo el sexto país de la región por la magnitud de las tasas de feminicidios (160 mujeres asesinadas en 2019 con una tasa de 1,8 cada 100.000 mujeres).

Además, el país centroamericano cuenta con una modesta proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres de un 19%, muy por debajo al promedio regional de 33%, y más lejos aún de la paridad. Por otra parte, el país centroamericano presenta un porcentaje de mujeres sin ingresos propios de un 51% (el más alto de entre los países analizados), muy por encima del promedio regional de 27%. Guatemala presenta también una de las brechas salariales de género más altas de la región (20%). Por lo demás, el apoyo al derecho de contraer matrimonio de parejas del mismo sexo es especialmente bajo: sólo un 15% aprueba el matrimonio homosexual, contrastando con un promedio regional de 32%.

En materia socioeconómica, al igual que el resto de la región, Guatemala exhibe una alta desigualdad, con un coeficiente de Gini de 0,534 para el año 2014 (último dato disponible), razón por la cual el país mantiene una muy baja percepción de que la distribución del ingreso es justa con 18%. Junto a ello, un 65% de las personas en Guatemala indica que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos, seis puntos porcentuales por debajo del promedio regional (71%). Lo anterior, se conjuga con una de las más altas tasas de pobreza de la región: en efecto, un 50,4% de la población en Guatemala se encuentra en situación de pobreza en comparación con un promedio regional de 30%. Esto coincide con que sólo un 54% de los guatemaltecos menciona que alcanza a cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar. Por último, sólo un 17% de los ocupados indica aportar a un sistema previsional, contrastando con un promedio de 41% regional, e indicando un nivel muy alto de informalidad y serios vacíos de la protección social contributiva.

Guatemala además mantiene rezagos importantes en el acceso al bienestar y servicios básicos. En materia educacional, el país centroamericano cuenta con un porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con educación secundaria completa de un 33%, muy por debajo del promedio regional de 65%. El país también cuenta con un altísimo porcentaje de personas viviendo en situación de hacinamiento (78%), en comparación a un promedio de 34% para la región. Además, un 25% declara tener computadora en sus hogares, muy por debajo del promedio regional de 40%. El país cuenta con una satisfacción con las escuelas públicas de 58%, a penas por debajo del promedio regional de 62%. De igual forma, un 43% de los guatemaltecos indica encontrarse satisfecho con los servicios médicos y de salud públicos, con el mismo nivel que el promedio regional.

Los pueblos indígenas de Guatemala representan al 44% de la población (CEPAL/FILAC, 2020). Sin embargo, el país no posee mecanismos especiales para la participación o representación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos de acuerdo con estándares internacionales es relativamente bajo, obteniendo un puntaje de 34%, en contraste a un promedio regional de 42%. Guatemala ha firmado y ratificado el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, pero no ha firmado ni ratificado el Acuerdo de Escazú.

La confianza en las personas llega a un 22%, por encima del promedio de 15% para la región, mientras que la confianza en la gente de su comunidad alcanza un 46%, frente a un 57% de promedio regional. La participación en las elecciones en Guatemala se ubica 10 puntos porcentuales por debajo del promedio regional con un 62%.

b) Variaciones y tendencias desde 2010

Pese a que Guatemala mantiene niveles considerables de pobreza y desigualdad, hay avances notables que señalar en estos ámbitos. En concreto, el coeficiente de Gini de ingresos ha descendido de 0,636 en 2000 a 0,535 en 2014. Pese a ello, la percepción de una distribución justa del ingreso se ha reducido también, lo cual no es sorprendente pues el nivel sigue siendo sumamente alto. En 2008 cerca de un 30% de los guatemaltecos percibía como justa la distribución del ingreso, cifra que bajó a un 18% para 2018, un descenso de 12 puntos porcentuales en 10 años. Por su parte, el país también registra moderados avances en la reducción de la pobreza en los últimos años. En 2010 la tasa de pobreza en el país se ubicaba en 54%, mientras que para 2014 esta cifra había descendido levemente hasta un 51%.

En materia laboral, Guatemala también presenta mejoras en su percepción de seguridad laboral, pese a que el porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional es bajísimo. El porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional ha oscilado cerca alrededor del 18% entre 2000 a 2014. Por otro lado, en el cruce entre el mundo laboral y el género, se exhibe una caída de la brecha salarial, pese a que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios se ha mantenido alto. En efecto, en 2000 la brecha salarial de género alcanzaba cerca de un 40%, mientras que para 2014 esta fue de 20%. Por su parte, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios fue de 54% en 2000, el cual disminuyó moderadamente a un 51% para 2014.

En lo relativo a otros ámbitos de bienestar, inclusión y servicios, Guatemala presenta un escenario mixto en el que destaca el alto nivel de hacinamiento (80%), pero se revelan altos niveles de satisfacción con escuelas y servicios médicos. Los hogares también han aumentado significativamente su acceso a medios digitales. En 2010 un 14% de los hogares del país mencionaba tener una computadora en casa, cifra que llegó a un 25% para 2017. Por otro lado, el nivel de escolaridad en personas jóvenes ha crecido: el porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa alcanzaba un 19% en 2000, y para 2014 aumentó a 33%. Asimismo, la satisfacción con las escuelas públicas ha aumentado levemente en el tiempo —desde un 50% en 2012 a un 58% para 2018. Un estancamiento presenta la satisfacción en los servicios médicos y de salud públicos, con un 43% de satisfacción en 2012 y 2018.

En el pilar institucionalidad, destaca la bajísima percepción de no corrupción entre los funcionarios públicos, además de una mejoría en la percepción positiva de la democracia en el país. En efecto, la percepción de ausencia de corrupción era de 4% en 2008, porcentaje que ha aumentado a cerca de un 16% para 2018²⁸. En contraste con ello, la percepción positiva de la democracia en Guatemala ha caído de un 26% en 2008 a un 32% en 2018. Con eso, tan solo 49% de la población percibe a la democracia como la mejor forma de gobierno, mostrando una preocupante baja. En 2012 un 55% consideraba que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, porcentaje que se redujo a 49% para 2018. En correlato con lo anterior, la percepción de que los derechos básicos están protegidos también ha sufrido un descenso durante el mismo período —de un 31% en 2012 a 26% en 2018.

En concordancia con lo anterior, Guatemala cruza por una crisis en que ha decrecido la confianza en todas las instituciones analizadas desde 2015 a 2018. La mayor baja es la confianza en el Gobierno nacional, desde un 29% en 2015 a un 16% en 2018. Le siguen la confianza en las elecciones, con un 37% en 2015 a un 26% en 2018. Por su parte, la policía nacional es la institución que mantiene su nivel de confianza durante el periodo analizado alrededor de 25%. Esto es concomitante con la baja sostenida en la tasa de homicidios desde 45 por 100.000 habitantes en 2009 hasta 22 por 100.000 habitantes en 2019. Esta baja se ha mantenido estos dos últimos años por lo que la sociedad guatemalteca experimenta el nivel de violencia más bajo en sus últimos 35 años²⁹.

En lo relativo a otros asuntos de género y respeto de la diversidad, Guatemala presenta avances modestos, destacando el leve aumento de la ocupación de puestos de poder por parte de mujeres. Entre 2010 y 2018 la proporción de mujeres que ocupa escaños parlamentarios ascendió de 12% a un 19%. Del mismo modo, los guatemaltecos han ido cambiando sus posturas respecto al matrimonio igualitario. El porcentaje de personas que aprueba el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo ha ascendido de un 6% en 2012 a un 18% para 2018. Por último, la tasa de feminicidio en Guatemala ha tendido a disminuir en los últimos años, pues en 2013 la tasa se encontraba en 3,4 muertes por cada 100.000 mujeres, la cual descendió a 1,8 en 2019. Sin embargo, estas cifras se podrían revertidas en 2021 debido al aumento de la violencia de género durante la pandemia (InfoSegura, USAID y PNUD, 2021), (CEPAL, 2020c).

En relación con la confianza interpersonal y la participación cívica, Guatemala muestra un descenso de su participación cívica junto con la confianza general en las personas. En específico, la participación en elecciones ha descendido de un 78% en 2012 a tan solo un 62% para 2018. La confianza en las personas de su comunidad muestra un descenso desde 67% 2012 hasta 46% en 2018. De la misma manera, la confianza general en las personas también ha presentado una disminución de un 32% en 2009 a un 22% en 2018.

10. Haití

a) Haití ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *Un país con múltiples crisis simultáneas*

Según la clasificación utilizada por el Sistema de Naciones Unidas, Haití es el único país de la región en la categoría de país menos avanzado³⁰, exhibiendo en 2020 el menor ingreso per cápita de la región (2930 dólares PPA). El país se ha visto confrontado desde hace varias décadas a recurrentes crisis multidimensionales (políticas, sociales, económicas, sanitarias, catástrofes naturales) además de una alta desigualdad. Todos estos elementos minan seriamente su nivel y perspectivas de desarrollo y su cohesión social a pesar de una potente identidad cultural y nacional.

²⁸ Esta leve mejoría ocurre en un marco en que en 2018, a petición del gobierno de entonces solicitó a Naciones Unidas el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con el fin de combatir la corrupción de manera sistemática. Aunque la Comisión ha obtenido resultados, las tensiones con sucesivos gobiernos han limitado un mayor progreso.

²⁹ Véase Observatorio de Violencia [en línea] <https://www.dialogos.org.gt/observatorio-de-violencia>.

³⁰ Véase Departamento de Asuntos sociales y Económicos del Secretariado de Naciones Unidas [en línea] <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>.

La historia política de Haití está marcada por la inestabilidad: sobre los 50 jefes de Estado que han existido en Haití, solo seis han logrado terminar su mandato. Además, después de 217 años de su independencia, el país no ha logrado instalar un sistema democrático funcional y estable (se contabilizan 23 constituciones desde su independencia), aun cuando el compromiso con la democracia como forma de gobierno se ha mantenido en las últimas tres décadas.

Además, la violencia³¹ está presente en toda la sociedad: magnicidios³², secuestros, violencia de género y castigos como forma de educación sufridos por niñas y niños (85% de niños y niñas encuestados reportan haber sufrido formas violentas de disciplina, según (Institut Haïtien de l'Enfance, 2018). Finalmente, cabe destacar que existe un regreso de las milicias civiles privadas y un resurgimiento muy peligroso del fenómeno de las bandas armadas (violencia urbana, secuestros, enfrentamientos entre bandas para el control del territorio) que en parte motivó la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004-2017. Ambas situaciones reflejan la ausencia del Estado para proteger a la población en sus derechos más fundamentales y también la ausencia casi total del Estado en cuanto a la provisión de servicios básicos, lo cual genera una desconfianza generalizada de la población hacia las instituciones.

Para 2017, pese a tener una baja percepción de que los derechos básicos están protegidos (17%) y un mínimo orgullo por su sistema político (22%), las personas en Haití presentan una persistente valoración de la democracia como forma de gobierno (50%). En cuanto a igualdad de género, llama la atención la bajísima proporción de escaños femeninos en el Parlamento (2,5%).

Con todo, el resultado de este contexto para 2017, junto con los altos niveles de pobreza y desigualdad, es una bajísima confianza en la comunidad del 37% (mucho menor al promedio regional de 56%) y una baja solidaridad pues solo un 23% asistía a reuniones para mejorar la comunidad.

ii) Altos niveles de pobreza y de desigualdad

Haití es el país que cuenta con las mayores brechas a nivel de la región, pero la disponibilidad de encuestas de hogares que permitan analizar el bienestar de las personas es un bien escaso: la última encuesta que permitió medir los ingresos y el consumo de los hogares fue llevada a cabo en 2012 después del terremoto de 2010. Esa encuesta (ECVMAS) permite dar cuenta que en 2012, 58,5% de la población vivía en condiciones de pobreza, mientras 23,8% vivía en condiciones de pobreza extrema ((Banco Mundial y Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 2014). Además, la población de Haití sufre de inseguridad alimentaria: según estimaciones a marzo de 2022, 46% de la población sufre de inseguridad alimentaria aguda (según la clasificación integrada de seguridad alimentaria (IPC) en nivel 3 y superiores). Es decir que 4,6 millones de personas en Haití (de una población estimada a 11,4 millones) tienen necesidad urgente del apoyo de una acción alimentaria. Esta situación se ha visto agravada desde 2018, resultado de la crisis económica, la caída de la producción agrícola, la inseguridad y los desastres naturales (huracanes, terremotos) (Food Security Cluster, 2021).

Con respecto a los datos disponibles para comparación regional: en materia de satisfacción con los servicios básicos ésta es de un 28% para los servicios de educación (mucho menor al nivel regional que es de 60%) y de 19% en los servicios médicos de salud (mucho menor al nivel regional que es de 42%).

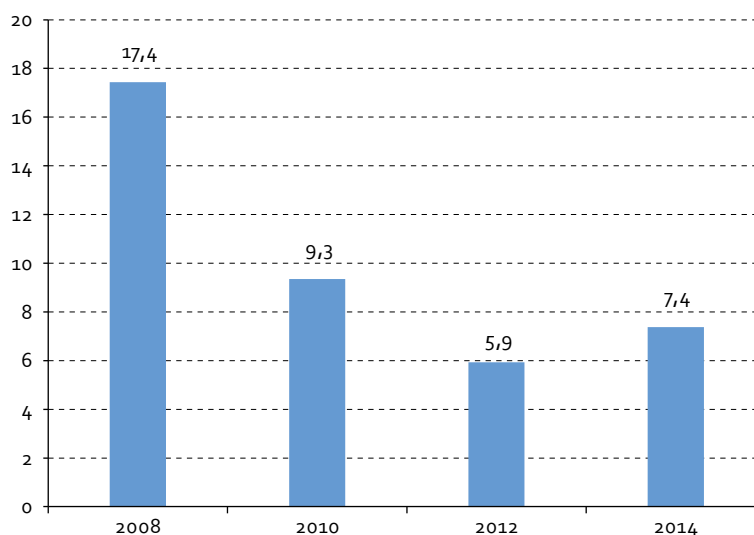
b) Variaciones y tendencias desde 2010

Se destaca en primer lugar la bajísima percepción de no corrupción de los funcionarios públicos: mientras en 2010 menos del 10% de las personas en Haití percibía que no existía corrupción de los funcionarios públicos, en 2014 esta cifra disminuía a 7% (véase el gráfico 27).

³¹ Hablar de violencia en Haití es también recordar las represiones de la milicia civil de los "Tontons Macoutes" durante la dictadura de François Duvalier (1957-1971) que dejó un triste balance de 26 000 muertos y un éxodo masivo de haitianos (Pierre-Charles, 1973).

³² El 7 de julio de 2021 fue asesinado el Presidente Jovenel Moïse, luego de ser torturado en su domicilio de Puerto Príncipe. Esto ha dejado al país en un vacío de poder sumado al hecho que el Parlamento (Cámara de Diputados y de Senadores) no se encuentra operacional desde el 13 de enero de 2020.

Gráfico 27
Haití: percepción de no corrupción de funcionarios públicos, 2008-2014
 (En porcentajes de las personas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

Lo mismo sucede con la confianza interpersonal: se observa una caída importante en la confianza de las personas respecto a su comunidad, desde 48% en 2014 a un 37% en 2017. No obstante, globalmente, la percepción de respeto a las instituciones se ha mantenido creciente, aumentando desde un 13% a un 40% entre 2010 y 2017. De igual forma el orgullo por el sistema político ha presentado una disminución desde 30% en 2012, a un 22% en 2017 —poniendo en evidencia la bajísima legitimidad del sistema político haitiano.

En suma, este país caribeño muestra un perfil de fragilidad democrática e institucional en comparación con otros países de la región, resultando en una inestabilidad que llevó a una grave crisis de confianza política e institucional, y que recientemente se manifiesta con estallidos sociales recurrentes (2018-2019).

i) Indicadores de brechas: una alta desigualdad

En Haití el panorama en materia de desigualdad ha sido persistente destacándose un coeficiente de Gini de la distribución de ingresos de 0,61 en 2012, el mismo observado en 2001. Según estimaciones del Banco mundial esta situación debería agravarse en 2021, luego de una estagnación económica persistente desde 2018.

La encuesta DHS levantada en 2016-2017, permite además estimar la pobreza multidimensional: en 2016-2017, 41,3% de la población vivía en condiciones de pobreza multidimensional moderada, mientras 18,5% de la población vivía en condiciones de pobreza multidimensional extrema. Si bien se observan mejorías desde 2006 (véase el cuadro 11) las desigualdades territoriales son extremas: 61% de la población del departamento Grand'Anse vivía en condiciones de pobreza multidimensional moderada, 58% en el departamento del Centro.

Cuadro 11
Haití: incidencia de la pobreza multidimensional moderada y extrema, 2006-2012-2017
 (En porcentajes de la población)

	Pobreza multidimensional extrema ($k > 50\%$)	Pobreza multidimensional moderada ($k > 33\%$)
EMMUS 2006	32,3	60,6
EMMUS 2012	22,5	48,4
EMMUS 2016-2017	18,5	41,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Tromben, Cecchini y Gilbert, 2020.

La grave situación de pobreza y desigualdad que sufre la población de Haití explica la tendencia creciente con respecto a la percepción de que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos, la cual se ha elevado desde un 60% en 2010 a un 83% en 2017, un nivel comparativamente elevado en la región, al mismo nivel que Costa Rica.

La brecha de acceso a la protección social es abismal en Haití. Tan solo 10% de las personas ocupadas tienen acceso a la protección social contributiva, pues la informalidad es la norma (Organización Internacional del Trabajo, 2019). El país ha avanzado recientemente en la promulgación de una Política Nacional de Protección y Promoción Social³³ (MAST, 2020). Esto sin duda es una necesidad, toda vez que la percepción de que los derechos básicos están protegidos ha llegado a niveles bajísimos: en 2017 tan solo 17% de las personas percibía protección en sus derechos, lo que evidencia un largo camino por recorrer en esta área.

11. Honduras

a) Honduras en el espejo regional (en torno a 2018)

Honduras presenta un perfil democrático débil, en donde se conjuga una baja aprobación del sistema político, un bajo respaldo a la democracia, y una crisis de confianza institucional notablemente más pronunciados que el promedio regional. En concreto, en Honduras se observa la menor valoración de la democracia como mejor forma de gobierno (45%) en la región (58%) —muy por debajo de las valoraciones en Uruguay (76%) o Costa Rica (72%), y por debajo del 50%. Junto a ello, destaca una muy baja confianza en las instituciones electorales (18%), sólo por encima de Nicaragua (15%) y El Salvador (12%), siendo 30% el promedio regional. En concordancia, el país centroamericano presenta uno de los niveles más bajos de respeto por las instituciones entre los países analizados (49%), sólo superado por el Perú (37%). Al igual que el resto de los países analizados, Honduras posee una alta tasa de percepción de corrupción de los funcionarios públicos sólo un 18% de las personas percibe una ausencia de corrupción.

Socioeconómicamente Honduras cuenta con un panorama inestable, con altos niveles de pobreza e incertidumbre laboral. El país cuenta con la tasa de pobreza más alta entre los países analizados, un 52% de la población, más del doble del promedio regional (24%). A su vez, un 49% se declara preocupado de quedar sin trabajo durante los próximos doce meses —frente a un promedio regional de 40%— evidenciando la mayor incertidumbre laboral. Si bien todos los países de la región poseen una alta desigualdad en la distribución del ingreso, con un coeficiente de Gini de 0,49 Honduras destaca por encontrarse por sobre el promedio —contrastando con países más igualitarios como Uruguay cuyo índice es de 0,39. Por último, resulta extremadamente preocupante la baja cobertura de los sistemas de protección social en Honduras. Solamente un 12% de los ocupados declara aportar a un sistema previsional, muy por debajo del 41% regional, y contrastando fuertemente con los niveles de países como Uruguay (76%) y Costa Rica (70%).

En materia de igualdad de género, Honduras —junto con Nicaragua— son los únicos países analizados que hasta la fecha no han firmado ni ratificado el Protocolo facultativo de la CEDAW. El país también mantiene el desafío de una mayor participación de mujeres en la vida política, con sólo 21% de los escaños parlamentarios ocupados por mujeres —en contraste con Costa Rica (46%) o México (48%). Aunque la brecha salarial de género es menor (cerca del 10%) al promedio regional de 19% para el mismo período, Honduras posee un porcentaje de mujeres sin ingresos propios un tanto mayor al promedio regional, con 37% comparado al 30% para el resto de los países de la región. En suma, el mal desempeño en materia socioeconómica incluye mayores brechas de género y una menor autonomía económica de las mujeres.

³³ En julio 2020 fue promulgada la PNPPS.

En lo que respecta a las subdimensiones de reconocimiento, participación y resolución de conflictos, destaca también la falta de menciones constitucionales de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales —con sólo un 22% de cumplimiento. Honduras, con un 7,9% de población indígena, tampoco ha ratificado el Acuerdo de Escazú y ha sido sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por no respetar los derechos territoriales de los pueblos indígenas en dos ocasiones (CEPAL/FILAC, 2020)³⁴. Los conflictos entre los pueblos indígenas y el Estado se han exacerbado en parte debido a la disminución de la superficie de los bosques para uso agrícola de la tierra. En especial, entre 1990 y 2015 el bosque nativo hondureño se ha reducido en 3.544 hectáreas, la mayor reducción en Centroamérica para este período (FAO, 2015).

Junto con lo anterior, Honduras presenta brechas significativas según afrodescendencia, que se estima en un 1,4% de la población según el censo del año 2013 (CEPAL, 2021c). En concreto, Honduras exhibe un alto porcentaje de mujeres entre 15 y 29 años de edad que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral (47%) —el nivel más alto de la región, por encima de países como Ecuador (42%), o Brasil (34%) (CEPAL, 2017b). De igual forma, Honduras presenta las mayores brechas en materia de participación ciudadana en la región entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes. Con relación a la participación en elecciones, los afrohondureños exhibieron una tasa de votación diez puntos porcentuales menor a los no afrodescendientes, con 60% y 70% respectivamente para ambos grupos. Por otro lado, el país centroamericano presenta una amplia brecha en participación en manifestaciones en los últimos seis meses. En efecto, cerca de un 23% de los afrodescendientes afirma haber participado en una manifestación, mientras que los hondureños no afrodescendientes alcanzan tan sólo 12%. Dicha brecha de 11 puntos porcentuales es la mayor presentada en la región, seguida por Nicaragua con nueve, y Panamá con cinco puntos porcentuales de diferencia (CEPAL, 2021c).

En relación con el sentido de pertenencia y respeto por la diversidad, Honduras presenta una alta identificación nacional pese a una alta desconfianza institucional y un bajo orgullo por el sistema político de 32%, por debajo del promedio regional 38%. Honduras se encuentra casi en el promedio confianza en las personas de sus comunidades (54% en contraposición a un 56% regional). El país centroamericano posee también una bajísima aprobación del matrimonio igualitario de 15%, muy por detrás al 31% del promedio regional.

b) Honduras tendencias y variación, desde 2010

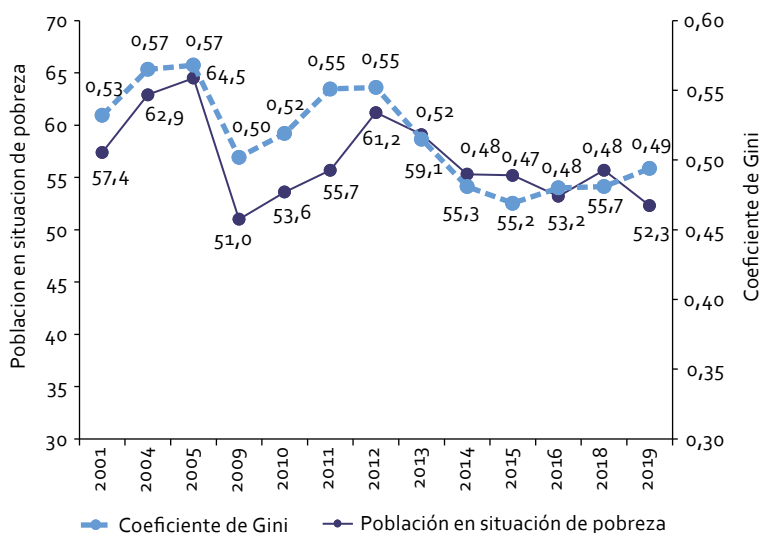
Honduras aparece como un país fracturado por elevados y persistentes niveles de pobreza, desigualdad y desconfianza. En el país, a diferencia de otros países de la región, no se ha registrado una disminución sustancial de la pobreza durante las últimas décadas, persistiendo además altos niveles de desigualdad (CEPAL, 2018b). Desde el año 2009 hasta la fecha el coeficiente de Gini en el país ha oscilado levemente entre 0,55 y 0,47 con una tendencia a mantenerse cerca del 0,50. La población en situación de pobreza llegó a superar el 60% en el año 2005, y luego nuevamente el 2013, bajando a cerca de 55% para el 2018. La preocupación por quedar desempleado ha aumentado sostenidamente desde un 20% en 2009 a un preocupante 48% para el año 2018 (véase el gráfico 28). A su vez, la percepción de satisfacción con la cobertura de las necesidades básicas a partir del ingreso familiar ha tendido a mantenerse relativamente constante cerca del 40% desde el 2011 hasta el año 2018. Pese a lo anterior, la percepción de que la distribución del ingreso es justa en el país ha ido en aumento desde el año 2011 (13%) a cerca de un 24% para el 2018. De esta forma, la pobreza y la constante desigualdad, junto al crecimiento de la inestabilidad laboral, se perfilan como desafíos fundamentales para la cohesión social.

La satisfacción con los servicios también ha presentado decrecimientos en Honduras durante los últimos años. En específico, los hondureños presentan una disminución en su satisfacción con las escuelas públicas y en los servicios médicos y de salud pública. Respecto a las escuelas, en 2012 un 63%

³⁴ Las sentencias corresponden a "Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (fondo, reparaciones y costas)", serie C, N.º 305, 2015; y "Caso comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)", serie C, N.º 304, 2015. Dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

de los hondureños indicaba estar satisfecho con ellas, cifra que se ha reducido a un 59% para 2018. El retroceso es mayor para los servicios médicos —en 2012 un 61% de las personas indicaba satisfacción con los servicios médicos y de salud pública, mientras que en 2018 aquella cifra alcanzaba un 41%.

Gráfico 28
Honduras: población en situación de pobreza y coeficiente de Gini de ingresos, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y CEPALSTAT.

A pesar de los grandes desafíos socioeconómicos y laborales, Honduras ha presentado importantes avances en materia de bienestar material y educación. El porcentaje de hogares con acceso a computadoras ha aumentado desde poco más de 5% en 2006 a un 20% para 2016. A su vez, el porcentaje de hogares con disponibilidad de desagüe ha crecido lentamente desde un 32% a principios de siglo, a un 35% en 2017. El porcentaje de hogares con situación de hacinamiento ha sido también un gran logro durante la última década —en 2010 un 62% de los hogares en Honduras se encontraba hacinado, mientras que en 2019 aquellos representaban el 53%. Las mayores ganancias se encuentran quizás en educación —el porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa ha crecido sustancialmente desde 2005 hasta 2018 de 23% a un 42%. Es importante notar que Honduras había iniciado mejoras en materia de protección social que fueron estancándose en el tiempo. En concreto, el porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional había crecido desde un muy bajo 8% en 2010 a cerca de un 20% para 2016. Desde ese entonces, en 2018 el porcentaje se ha vuelto a reducir a un 13%.

En materia de institucionalidad, el país destaca por una leve mejoría en la percepción de ausencia de corrupción por parte de los funcionarios públicos de apenas un 5% en 2010 hasta un 18% en 2018. De todas maneras, resulta preocupante cómo este porcentaje se ha mantenido en niveles bajos durante la última década. La proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales también ha experimentado un leve aumento en los últimos años, desde cerca a tan sólo un 5% para 2004 a 22% para 2018, manteniéndose en niveles muy modestos. En un país marcado por una elevada polarización política (en especial tras la destitución del Presidente Manuel Zelaya en 2009) y recurrentes conflictos postelectorales, la percepción positiva de la democracia se ha mantenido en niveles bajos en los últimos años, con poco menos de la mitad de la población de acuerdo con que la democracia es la mejor forma de gobierno. En concreto, la percepción positiva del sistema democrático nacional ha oscilado entre un 17% a un 35% durante el período de 2009 al 2018, sin una clara tendencia. Por su parte, la postura sobre si la democracia es la mejor forma de gobierno ha disminuido desde 2014 al 2018, de un 62% a cercano a un preocupante 47%.

Junto con lo anterior, la confianza en las instituciones durante el período 2015 a 2018 se ha reducido considerablemente. La mayor caída se observa en la confianza en las instituciones electorales, desde un 20% a un 13% de 2015 a 2018. De forma similar, la confianza en los partidos políticos ha sufrido un descenso desde un 18% a un 8% durante aquellos cuatro años. La confianza en la policía también ha sufrido una baja relevante, desde un 37% a un 32% para el mismo período. El resto de los indicadores de confianza, en el congreso, el gobierno y el poder judicial han sufrido altas y bajas —sin presentarse mayores diferencias entre las valoraciones de 2015 al 2018. Por su parte, el respeto por las instituciones se ha reducido sostenidamente desde el año 2014 hasta el 2018 —desde un 59% a un 49% respectivamente.

En lo relativo al sentido de pertenencia, participación y respeto por la diversidad, los hondureños han mostrado mayor involucramiento político y cívico, y un aumento en cuanto a posturas de mayor respeto por la diversidad. No obstante, los niveles de desconfianza electoral e institucional ya mencionados, la participación en las elecciones ha aumentado desde un 51% para 2012 a un 73% para 2018. De igual forma, la asistencia de los hondureños a reuniones comunitarias ha crecido de forma constante —desde un 23% para 2012 a un 33% para 2018. La opinión popular con relación al matrimonio igualitario también ha cambiado en el tiempo. En 2012 sólo un 5% de los hondureños aprobaban el matrimonio entre personas de un mismo sexo, cifra que ha aumentado a cerca de 16% para 2018. Por último, la confianza interpersonal también ha sufrido cambios. Mientras que la confianza general en las personas se ha mantenido relativamente baja y constante —cerca de un 15% entre 2015 y 2018—, la confianza en las personas de su comunidad se ha reducido, de un 71% en 2012 a 55% para el 2018.

12. Jamaica

a) Jamaica ante el espejo regional (en torno a 2018)

Jamaica presenta un perfil cercano a los promedios regionales en una serie de dimensiones de la cohesión social, a excepción de violencia, donde obtiene resultados alarmantes. Al igual que otros países latinoamericanos, se denota un distanciamiento y desconfianza hacia el sistema político. En efecto, el país caribeño exhibe una valoración de la democracia como el mejor sistema de gobierno de 51%, siete puntos porcentuales por debajo del promedio de la región, de 58%. A su vez, sólo un 8% de los jamaicanos señala percibir ausencia de corrupción por parte de los funcionarios públicos, muy cercano al promedio regional de 11%. A su vez, la percepción de que los derechos básicos en el país están protegidos es igualmente baja que en la mayoría de los otros países analizados. Sólo un 28% de los jamaicanos percibe que el Estado protege sus derechos básicos (idéntico porcentaje al promedio regional), y tan sólo un 39% está orgulloso de su sistema político, también en línea con el promedio regional (40%). Quizás el aspecto más preocupante del país es la violencia, en específico la tasa de homicidios. En concreto, Jamaica alcanza una tasa de 45,4 muerte por cada 100.000 personas, una de las más altas de la región, y muy por sobre el promedio regional de 18,1 cada 100.000 personas.

El país caribeño también sufre de los efectos de una alta desigualdad endémica propia de los países de la región. Un 74% mantiene la posición de que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos, levemente por sobre el promedio de la región (71%). No obstante, lo anterior, Jamaica mantiene una tasa de desempleo mediana, cercana al 8%, similar al promedio regional de 9% aproximadamente. En materia de bienestar material y de inclusión social, el país reporta una satisfacción con las escuelas de 67%, sobre el promedio de la región de 62%. De igual forma se ubica levemente sobre el promedio en cuanto a la satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos, con 46% frente a un 44% para el resto de la región. Un 41% de los hogares reporta tener computadora, en línea con el promedio regional.

En relación con los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos; Jamaica, siendo un país mayoritariamente afrodescendiente, no cuenta con mecanismo para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo. No obstante, el país caribeño ha suscrito y ratificado el Acuerdo de Escazú, así como los convenios de la OIT asociados con

el respeto y protección de las personas afrodescendientes e indígenas, tales como; el Convenio sobre la Discriminación (111), en 1975, el Convenio sobre igualdad de Remuneración (100), también en 1975, y el Convenio sobre los Trabajadores Domésticos (189), en 2016 (CEPAL/UNFPA, 2020).

En materia de igualdad de género, el país caribeño exhibe una proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres de 29%, muy próximo al promedio regional de 30%. El país exhibe, a su vez, una de las tasas de muertes de mujeres ocasionadas por parejas o exparejas más bajas en la región. En efecto, se presenta una tasa de 0,34 muertes por cada 100.000 mujeres, por debajo del promedio regional de 0,76 muertes por cada 100.000 mujeres. Además, Jamaica se perfila como un país conservador en lo relacionado con la posición de sus ciudadanos ante el matrimonio igualitario. En concreto, un 15% aprueba el derecho de contraer matrimonio por parte de parejas del mismo sexo, 17 puntos porcentuales por debajo del promedio regional (32%), y muy distante de países en donde dicha opción es legal, como Uruguay (69%) o Argentina (65%).

b) Variaciones y tendencias desde 2010

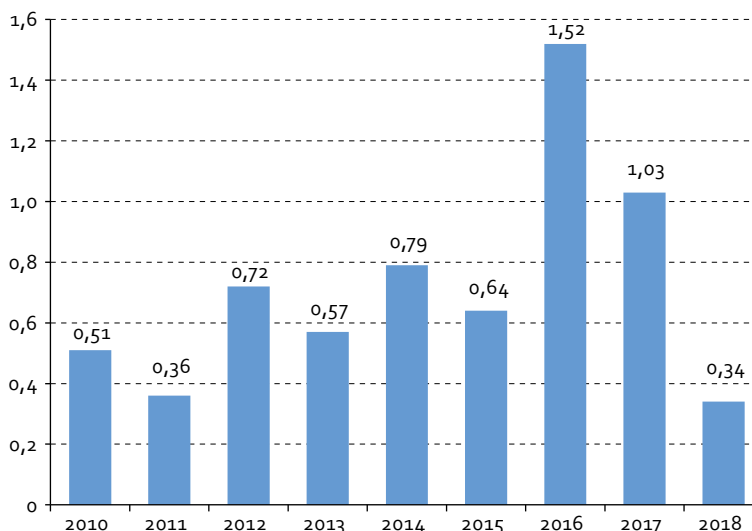
En materia institucional, en los últimos años Jamaica presenta una evolución mixta en cuanto a las valoraciones en materia institucional. El país caribeño destaca por haber reducido su preferencia por la democracia como mejor forma de gobierno desde un 75% en 2021 a tan sólo 50% para el 2018, siendo esta una de las caídas más pronunciadas de este indicador entre los países analizados en este período. A su vez, el país exhibe una fuerte baja en la participación cívica para el mismo período. En 2012 un 62% de la población habilitada para votar participó en las elecciones, frente a un 54% para 2018. No obstante, lo anterior, la percepción de corrupción de los funcionarios públicos ha presentado una ligera mejora en los últimos años. En concreto, tan sólo un 2% percibía ausencia de corrupción para 2012, cifra que aumentó a un 8% para 2018. Aquello se conjuga con un estancamiento en el orgullo por el sistema político entre 2012 y 2018, con cerca de un 42% y un 38% respectivamente. Por otro lado, la violencia en Jamaica se ha mantenido en niveles altos durante los últimos años. En 2010, la tasa de homicidios se ubicaba en 51 muertes por cada 100.000 habitantes, la cual ascendió a 58 por cada 100.000 habitantes en 2017, para luego descender a 44 por cada 100.000 habitantes en 2018.

En lo relacionado con el mercado de trabajo, Jamaica exhibe un escenario reciente de desempleo relativamente bajo, que ha ido decreciendo desde el año 2013 hasta el 2018. En efecto, para 2013 la tasa de desempleo se ubicaba en 15%, cifra que ha decrecido hasta 9% para 2018. Más recientemente, durante 2019 y 2020 Jamaica, como muchos otros países de la región, vio reducida su tasa de población ocupada, la cual fue levemente mayor para mujeres en comparación a los hombres (CEPAL, 2021e). Junto con al menor desempleo, Jamaica también ha cambiado su posición respecto al papel del Estado en la desigualdad. El porcentaje de personas que opina que se deben implementarse políticas para reducir la desigualdad de ingresos se ha reducido de un 82% en 2012 a un 75% en 2018. Pese a la reducción, el nivel de apoyo a la lucha contra la desigualdad por medio de políticas estatales se mantiene notoriamente alto.

Con respecto a la calidad de los servicios públicos, Jamaica exhibe un escenario de disminución en sus niveles de satisfacción tanto en servicios educacionales como de salud. En específico, en 2014 un 71% de los jamaicanos indicaba estar satisfecho con las escuelas públicas, lo cual descendió a un 68% para 2018. De forma similar, la satisfacción con los servicios de salud ha decrecido de un 57% en 2014 a un 46% para 2018.

En materia de igualdad de género, el país caribeño ha presenciado una sostenida mejora tanto en la participación de mujeres en posiciones de toma de decisiones, como en el reconocimiento y respeto de la diversidad. En efecto, la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres ha aumentado de un modesto 13% en 2012 a un 29% para 2019. Junto a ello, la aprobación del derecho de contraer matrimonio de parejas del mismo sexo también ha avanzado desde un 3% en 2012 hasta un 15% en 2018. Por su parte, las muertes de mujeres por parte de parejas íntimas han presentado alzas y caídas en los últimos años —aunque tendiendo a la baja desde 2016 a 2018. En específico, el número de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima alcanzaba un 0,5 por cada 100.000 mujeres en 2010 —cifra que aumentó fuertemente a 1,5 por cada 100.000 mujeres en 2016, y luego descendió a 0,3 muertes por cada 100.000 mujeres para 2018 (véase el gráfico 29).

Gráfico 29
Jamaica: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, 2010-2018
 (En muertes por cada 100.000 mujeres)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones de CEPALSTAT.

La confianza interpersonal ha sufrido una ligera caída en los últimos años, pese a que la participación social ha aumentado. Entre 2012 y 2018 los jamaicanos reportan una caída de cinco puntos porcentuales (de 75% a 70%) en su nivel de confianza en personas de su comunidad. Por su parte, la asistencia a reuniones grupales en busca de mejoras para su comunidad ha aumentado de un 24% en 2014 a un 28% en 2017. Junto a ello, el respeto por las instituciones se ha mantenido invariante en los últimos años, desde un 50% en 2012 hasta 2018, sin mayores cambios.

13. México

a) México ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *La seguridad pública y la desconfianza en la fuerza pública*

Tras la llegada de un nuevo gobierno de alternancia con niveles históricos de apoyo electoral, México presentaba para 2018 una alta valoración de la democracia (un 63% la consideraba la mejor forma de gobierno, sobre el 58% a nivel regional), un elevado nivel declarado de respeto de las personas por sus instituciones (60%) y, en comparación a otros países, un marcado orgullo por su sistema político (de 49% siendo sólo mayor en Costa Rica con un 61%). Sin embargo, de manera cercana al comportamiento regional, esa valoración positiva no se traduce en una evaluación favorable de su funcionamiento, pues la percepción positiva de la democracia en el país era de un 27% (por debajo del promedio regional de 32%). Ello se reflejaba en una bajísima confianza institucional en los partidos políticos (11%), Gobierno Nacional (16%) y Poder Judicial (24%). En este marco, la seguridad pública era identificada por la ciudadanía como la principal problemática que enfrentaba el país, mientras que para 2019 la tasa de homicidios alcanzó las 29 muertes por cada 100.000 personas (11 puntos sobre los 18 casos por cada 100,000 personas a nivel regional) y junto con ello, en México destacaba el menor nivel de confianza en la Policía Nacional a nivel regional (de 20% para 2018).

En materia normativa, México ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, y avanzado hacia la paridad en la representación femenina en el Parlamento, siendo esta de un 48% para 2019, solo después de Bolivia (Est. Plur. de) con un 53%. Sin embargo, para 2018 el país presentaba una relativamente alta brecha salarial de 28,3% (muy sobre el promedio regional de 19,3%) y un 25,5% de las

mujeres no contaba con ingresos propios (cercano al promedio regional de 28,6%), persistiendo grandes desafíos en cuanto a la autonomía económica de las mujeres. A su vez, la violencia de género es un problema de envergadura, y aunque no hay datos sobre el indicador de muerte de mujeres a manos de su pareja o ex pareja, la tasa de feminicidios (homicidios de mujeres asesinadas por razones de género, en números absolutos y en tasas por cada 100.000 mujeres) en México era de 1,5 por cada 100,000 en 2019, en un nivel intermedio desde el punto de vista regional³⁵.

Con respecto a la inclusión de los pueblos indígenas, un 21,5% de la población de México se auto adscribe como indígena, en base al Censo de Población de 2015³⁶ (CEPAL/FILAC, 2020). En concordancia con ello, el país ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169) y avanzó en el resguardo de su participación política, pues estableció que los partidos políticos deben presentar listas de candidatos con igual participación indígena y no indígena en 12 distritos electorales³⁷ para cargos en la Cámara de Diputados del Congreso Federal (Instituto Nacional Electoral, 2017). Simultáneamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos. Sin embargo, en sólo 25 de las 32 entidades federativas del país se reconoce el derecho a la consulta previa, en el contexto de un país que entre 2015 y 2019 registró un total de 80 conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, siendo un 47,5% de estos originados a partir de proyectos energéticos (CEPAL/FILAC, 2020). Adicionalmente a ello, entre 2015 y 2019, se identificaron 55 homicidios a defensores de la tierra, para lo cual la ratificación del Acuerdo de Escazú y su entrada en vigor en México desde el 22 de enero del 2021 podría contribuir a que casos similares adquieran mayor relevancia en la agenda pública y gubernamental (CEPAL/FILAC, 2020).

México contaba con un 1,2% de población afrodescendiente en base a la población censada de 2015 (CEPAL/UNFPA, 2020). En concordancia, avanzó en la creación de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en 2003. Sin embargo, en 2015 un 20% de la población afrodescendiente mantenía su identificación como parte de un grupo discriminado, en contraposición a un 12% no afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Pobreza con alta vulnerabilidad laboral

En el acceso al bienestar, México presentaba indicadores similares al nivel regional. Destacaba una alta tasa de pobreza de 41,5% para 2019, superior al promedio de 30,5%, y únicamente por debajo de Honduras (52,3%) y una leve percepción de distribución justa del ingreso (del 12% en contraposición al 17% regional) para 2018. En relación con el ingreso, en 2018 un 59% de los mexicanos afirmaba que los ingresos familiares permitían cubrir sus necesidades, un porcentaje cercano al nivel regional de 52%. A nivel nacional, se observaba que en 2018 un 47% de las personas no se encontraban preocupados de perder el empleo (sobre el 39% regional), ello en un contexto nacional con un 31,9% de los ocupados aportando a un sistema previsional (y menor en 10 puntos porcentuales al nivel regional de 42%). Finalmente, en la evaluación de la justicia social para 2020 un 55% afirmaba que el trabajo a largo plazo traía beneficios sobre las conexiones o suerte (percepción sólo mayor en Ecuador (57%) y Perú (67%)). En consonancia, para 2018 un 69% afirmaba que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres (vecino al 70% regional).

iii) Leve participación (no electoral) y niveles modestos de solidaridad

En México, para 2018 se observaba una mayor confianza en las personas de la comunidad (54%) que en las personas externas (19%), junto con una amplia aceptación de la diversidad representada por un 52% en la aprobación del matrimonio igualitario (muy sobre el promedio regional de 32%), lo que se asocia parcialmente a la legalización del matrimonio igualitario en varios estados de la federación,

³⁵ Ver [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.

³⁶ Asimismo, cuenta con la mayor población indígena de la región, siendo esta de un estimado de 27 millones para 2018 (CEPAL y FILAC, 2020).

³⁷ Estos los componen 28 distritos electorales con un porcentaje mayor al 40% de la población indígena. De estos un 6% tiene entre 50% y hasta 60% de población indígena, un 12% más de un 61% indígena y 10 distritos tienen entre 40% y hasta 50% de población indígena (Instituto Nacional Electoral, 2017).

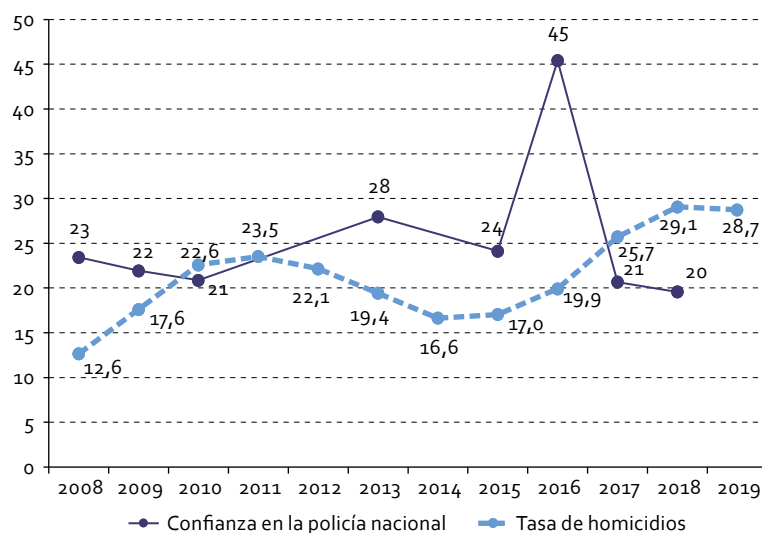
tras su aprobación en la Ciudad de México en 2010 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010). Simultáneamente, el país presentaba una moderada solidaridad (pues un 29% afirmaba asistir a reuniones de la comunidad, cercano al 30% regional), mientras que un 80% declaraba haber votado en las elecciones (sobre el 71% regional), pero en el contexto de un sufragio obligatorio, en base a lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 13-04-2020) (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014). Finalmente, para 2020 se observa una mesurada participación en organizaciones sociales siendo esta del 41% (y bajo el 50% regional), así como una leve actividad política del 19% (marcadamente inferior al promedio regional de 29%).

b) Cambios y variaciones desde 2014

i) *Deterioro de la evaluación positiva del funcionamiento de la democracia y algunos avances en el nivel de representación femenina*

Entre 2014 y 2018 resalta un marcado descenso en la evaluación del funcionamiento de la democracia. Si bien, la valoración se mantuvo (entre 2014 y 2018) en 62% (con algunas variaciones), la evaluación positiva de su funcionamiento disminuyó en 17 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 27% para 2018). Entre 2015-2018 destaca un deterioro en la confianza institucional de 11 puntos porcentuales en las instituciones electorales (33%), de cinco puntos porcentuales en los partidos políticos (11%) y en la misma medida en el gobierno nacional (16%). Por último, entre 2015 y 2018 la seguridad pública, se mantuvo como la mayor problemática del país identificada por la ciudadanía, la tasa de homicidios aumentó (entre 2015 y 2019) en 12 puntos alcanzando los 29 casos por cada 100.000 habitantes, y la confianza en la Policía Nacional disminuyó cuatro puntos porcentuales (entre 2015-2018) alcanzando un 20% para 2018 (véase el gráfico 30). En concordancia, entre 2014 hubo un terrible incidente para la inseguridad pública pues desaparecieron 43 estudiantes de Ayotzinapa dando lugar al “Caso Iguala”.

Gráfico 30
México: evolución de la tasa de homicidios y confianza en la policía nacional 2009-2018
(En porcentaje y tasa por 100.000 habitantes)



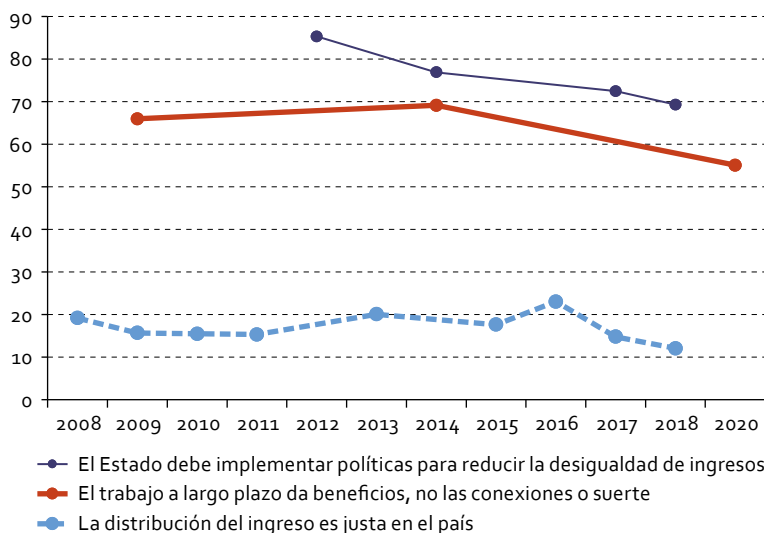
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

En mecanismos de representación, no se han presentado cambios con relación a los pueblos indígenas ni población afrodescendiente. En contraposición, en materia de género se promulgó el Decreto 135 —que modificó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— para plasmar la paridad a nivel constitucional (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021). En concordancia, se observó un aumento de 10,8 puntos porcentuales en la representación femenina en el Congreso entre 2015 (37,4%) y 2019 (48,2%). Sin embargo, persisten los desafíos en la autonomía económica, pues la brecha salarial de género aumentó (entre 2014 y 2018) para situarse en 28,3% en 2018, mientras que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios disminuyó en 5,1 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) alcanzando un 25,5% para 2018.

ii) *Deterioro en la evaluación de la igualdad de ingresos y oportunidades en el país*

En México destaca entre 2014 y 2018 una disminución de cuatro puntos porcentuales en la tasa de la pobreza (41,5%) y una mejora en seis puntos porcentuales de la percepción en la suficiencia del ingreso (entre 2015-2018) (59%). Junto con ello, aumentó la cobertura de la educación secundaria en siete puntos porcentuales (2014-2018) (57, 6%) y la percepción de estabilidad laboral en 16 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 47% en 2018). Sin embargo, entre 2015 y 2018 disminuyó en 6 puntos la percepción de justicia en la distribución del ingreso (alcanzando un 12%), lo que se vio acompañado entre 2014 y 2020, de una reducción de 14 puntos porcentuales en la evaluación ciudadana de que el trabajo trae beneficios, sobre los contactos y la suerte (55%). Junto con ello, entre 2014 y 2018 disminuyó en ocho puntos porcentuales la expectativa de que el Estado debería implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos entre y ricos y pobres (alcanzando un 69% para 2018) (veáse el gráfico 31).

Gráfico 31
México: evaluación de la meritocracia en el país, justicia en la distribución del ingreso y evaluación de que el Estado debe luchar contra la desigualdad de ingresos, 2008-2020
(En porcentajes)

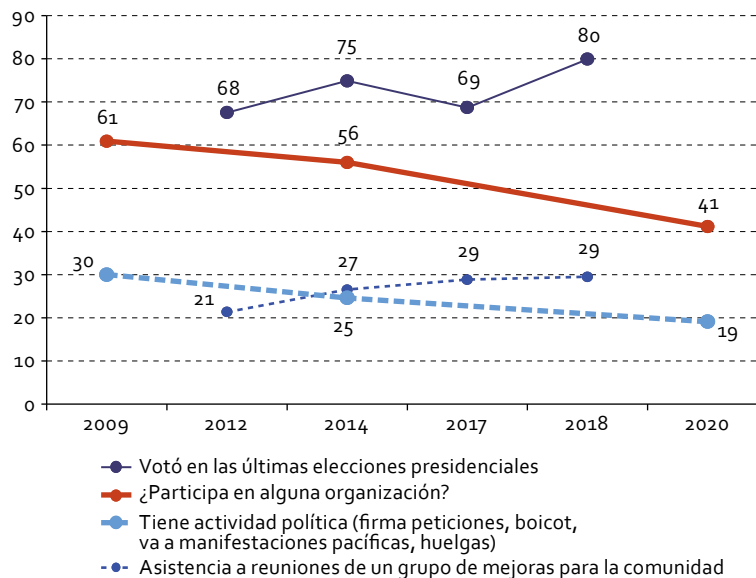


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y la Encuesta Mundial de Valores (WVS).

iii) *Debilitamiento de la confianza interpersonal y aumento de la solidaridad y participación electoral*

Entre 2014 y 2018, la confianza en las personas de la comunidad disminuyó en 14 puntos porcentuales (llegando al 54%), mientras que la confianza interpersonal bajó (entre 2015 y 2018) en 3 puntos (alcanzando un 19%). En contraposición, se observó una mejora de 15 puntos porcentuales en la aprobación del matrimonio igualitario (52%) (entre 2014 y 2018). Sin embargo, no se vio correspondida con una mayor sensibilidad hacia la igualdad de género, pues la percepción de que el hombre **no** tiene prioridad en el acceso al trabajo durante tiempos de crisis, bajó en 18 puntos porcentuales (entre 2014 y 2020) (alcanzando un 52% para 2020). En orientación hacia el bien común, entre 2014 y 2018 la solidaridad aumentó en tres puntos porcentuales (29%) y la participación electoral en cinco puntos porcentuales (alcanzando un 80%) (véase el gráfico 32). Finalmente, entre 2014 y 2020, la participación en organizaciones sociales disminuyó en nueve puntos porcentuales (41%) y la actividad política en cinco puntos porcentuales (cayendo hasta un 19% para 2020).

Gráfico 32
México: evolución de la participación cívica y solidaridad, 2009-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y la Encuesta Mundial de Valores (WVS).

14. Nicaragua

a) Nicaragua ante el espejo regional (en torno a 2018)

Nicaragua presenta uno de los escenarios de desconfianza generalizada más elevados entre los países analizados. Junto a El Salvador, Nicaragua es uno de los que menor confianza tiene en las instituciones electorales, con un 12% y un 15% respectivamente, muy por debajo de su vecino Costa Rica (58%). A su vez, la confianza en la policía es notablemente baja (21%) al compararlo con el resto de los países de la región (35%) donde esta suele ser la institución mejor evaluada de entre las que se consideran entre los indicadores. El poder judicial (16%), junto el congreso (16%) corren la misma suerte, estando por debajo de los promedios regionales de 25% y 22%. En concordancia, la opinión positiva sobre la democracia en el país destaca con un 24%, por debajo nuevamente del promedio regional (33%), y aún más de países como Uruguay (62%). Paradójicamente, Nicaragua exhibe un nivel de respeto por las instituciones comparativamente alto de 61% frente a un promedio regional de 56%, aunque se encuentra

por debajo del promedio al indicar que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno —con 52% frente a un 58% promedio de los países de la región. La percepción de ausencia de corrupción es baja (16%), al igual que todos los países analizados, aun cuando se encuentre por encima del promedio del resto de los países de la región (11%). Por lo demás —en comparación al resto de la región y en especial a otros países de América Central, Nicaragua presenta niveles bajos de violencia. Con respecto a la tasa de homicidios, el país alcanza una tasa de 7,9 por cada 100.000 habitantes, la cual contrasta con el promedio regional de 18,1 por cada 100.000 habitantes.

En materia de mecanismos de reconocimiento, resolución de conflictos, y la firma de tratados internacionales, Nicaragua destaca por un comparativamente amplio reconocimiento y ratificación de tratados, a excepción por demás llamativa del Protocolo Facultativo de la CEDAW. El país ha ratificado el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, al igual que el Acuerdo de Escazú. En concordancia, Nicaragua exhibe un puntaje de 78% en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales, de acuerdo con los estándares internacionales —el tercero más alto de la región luego de Bolivia (94%) y Ecuador (86%). Entre tales elementos de reconocimiento constitucional se incluye el derecho a tierras colectivas y a la propiedad originaria de la tierra (CEPAL/FILAC, 2020). No obstante, el país centroamericano no posee mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo, en comparación a México, Perú, o Colombia. De igual forma, una proporción significativa de las tierras indígenas en el país no cuenta con reconocimiento legal (Del Popolo, 2017).

En asuntos de género e igualdad, el país presenta una proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres de 47%, muy cerca de la paridad, algo muy destacable dado que en promedio para el resto de los países analizados esta proporción ronda el 33%. De igual forma, los nicaragüenses se encuentran en línea con el promedio regional, al exhibir que un 64% que estima que los hombres no tienen prioridad sobre la mujer a la hora de acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral. Como se mencionó anteriormente, el país centroamericano no ha firmado el Protocolo Facultativo de la CEDAW —siendo el único de los países analizados, junto con Honduras, en no haberlo suscrito.

El país centroamericano posee desafíos importantes en materia de inclusión social, laboral, y acceso a servicios básicos. En efecto, Nicaragua posee la mayor percepción de inestabilidad laboral en la región, con tan sólo un 29% de los ocupados que indican no estar preocupados de quedar desempleados en los próximos doce meses, en comparación a un promedio de 40% para el resto de los países de la región. A aquello se suma una baja percepción de satisfacción de necesidades básicas con el total del ingreso familiar (40%), por debajo del promedio regional (52%), y de países como Ecuador y Costa Rica, con 63% en ambos. Al igual que el grueso de los países de América Latina y el Caribe, Nicaragua es un país ampliamente desigual en donde apenas el 25% indica que la distribución de ingresos es justa, aunque en este indicador se ubica por sobre el promedio regional de 17%. El país destaca también por un muy bajo acceso a dispositivos digitales. En concreto, Nicaragua exhibe el porcentaje de hogares que tienen computadora más bajo de la región, de tan sólo 14%, muy por debajo 40% promedio para el resto de los países.

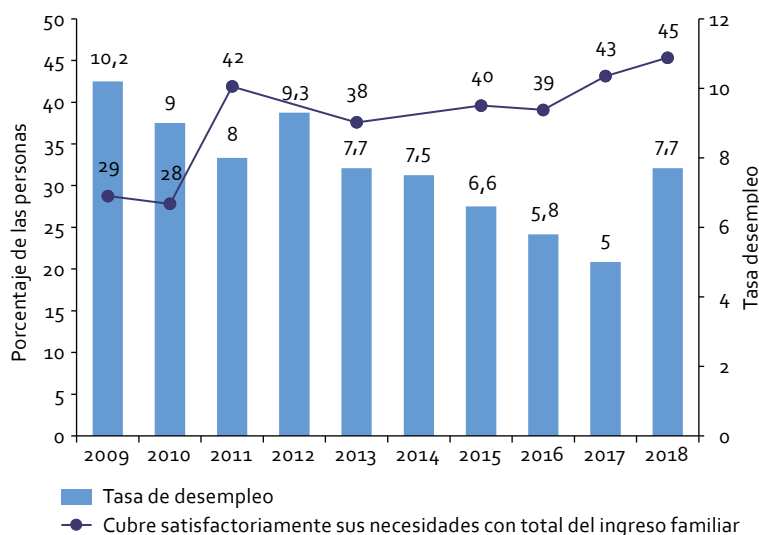
La participación cívica en Nicaragua es la más baja entre los países analizados. Sólo un 52% de los nicaragüenses participó en la última elección presidencial, comparado a un 72% promedio regional. Del mismo modo solamente un 17% menciona tener algún tipo de actividad política —ya sea firma de peticiones, asistencia a manifestaciones o huelgas entre otros— siendo nuevamente el porcentaje más bajo de la región, que tiene un promedio de 29%. Con esta baja actividad política contrastan niveles comparativamente mayores de participación en organizaciones de forma general (59%), contra un 50% de promedio regional, y niveles de confianza interpersonal y de lazos sociales cercanos al promedio regional; importancia de amigos en la vida (74%) —contra un 73% regional—, confianza de la gente en su comunidad (51%) —frente a un 57% de promedio regional—, y confianza en las personas (12%), levemente bajo el promedio regional de 15%. Por último, sólo un 26% de los nicaragüenses menciona asistir a reuniones en grupo para mejoras en la comunidad, ligeramente por debajo del resto de los países de la región, con un promedio de 30%.

b) Variaciones y tendencias desde 2010: desconfianza y desafección política

Al igual que otros países de la región, Nicaragua presenta un nivel de desigualdad socioeconómica alto y persistente en el tiempo. El coeficiente de Gini de la distribución de ingresos ha aumentado levemente entre el período de 2009 a 2014 —de 0,45 a 0,50. Paradójicamente, la percepción de que la distribución de ingresos es justa no ha seguido el mismo camino durante dicho período. En 2009 cerca de un 28% de los nicaragüenses indicaba que la distribución de ingresos era justa, cifra que aumentó fuertemente en 2013 hasta llegar a un 45%. Dicha percepción está acompañada, de todas maneras, por una reducción paulatina de la población en situación de pobreza en esos años: en efecto, el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó de cerca de un 58% en 2009 a menos de 45% para 2014 —lo cual podría explicar la mejoría en la percepción de distribución.

Junto con la disminución de la pobreza, Nicaragua destaca por mantener tasas bajas de desempleo en los últimos años con bajas de cerca de cinco puntos porcentuales entre 2012 (10%) y 2018 (5%), pese a que la cifra ha vuelto a subir en 2018 a un 8%. En concordancia, la satisfacción con la cobertura de las necesidades básicas con el total del ingreso familiar ha crecido desde 2010 a 2018, desde un 30% a sobre un 44% respectivamente (véase el gráfico 33). Resulta positivo también el alza en el porcentaje de ocupados que aporta a un sistema previsional ha subido de 17% en 2006 a cerca de 23% para 2014 —pese a que aún se mantiene en niveles preocupantemente bajos.

Gráfico 33
Nicaragua: tasa de desempleo promedio trimestral y cobertura satisfactoria de sus necesidades con el total del ingreso familiar, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y CEPALSTAT.

También hay avances en relación con las brechas que están presentes también en ámbitos de inclusión social y educación. En efecto, sin bien la gran mayoría de los hogares en el país no tiene acceso a computadoras, el porcentaje de hogares con estos dispositivos ha aumentado de un 6% en 2009 a casi un 14% para 2017. De igual forma, en el área educacional, el porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa ha crecido de un 35% en 2009 a cerca de un 44% para 2014. Del mismo modo, la satisfacción con las escuelas públicas se ha mantenido en niveles altos en el país, de un 77% en 2012 a un 78% en 2017. No obstante, la brecha salarial de género presentó un incremento entre 2008 y 2014 —última fecha con datos disponibles— en que creció de 15% a 20% respectivamente. De igual forma, la satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos ha presentado una baja desde un 67% en 2012 a un 60% para 2017.

Al igual que otros países de la región analizados, Nicaragua cruza por una crisis de confianza institucional altamente preocupante. De 2015 a 2018 la confianza ha decrecido en todas las instituciones, siendo la caída más grande la de la confianza en el gobierno, de 43% a un 16%. Le sigue la del poder judicial de un 37% a un 16%; el congreso de 34% a 15%; en las instituciones electorales, de 35% a 15%; y en los partidos políticos, de 25% a 7%. La menor disminución la tiene la policía nacional, de 34% a 20%, que pese a ser menor queda también en niveles preocupantemente bajos. En línea con lo anterior, el respeto por las instituciones también presenta una baja importante en los últimos años. De 2014 a 2018, el respeto a las instituciones ha disminuido de un alto 75% a cerca de 60%. De igual forma, el orgullo por el sistema político ha bajado de 60% aproximadamente en 2014 a un 47% en 2018.

En materia de institucionalidad, resulta preocupante la constante disminución en la opinión de los nicaragüenses de que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno. Dicho indicador ha decrecido desde 2012 en que contaba con un 70% a cerca de un 50% para 2018. En concordancia, la percepción positiva de la democracia en el país ha también decrecido de un 56% en 2013 a tan sólo 22% en 2018. Resulta igualmente preocupante, que la percepción de que los derechos básicos estén protegidos también ha disminuido significativamente en este período. En 2012 aquellos que indicaban que los derechos básicos estaban protegidos alcanzaban un 50%, cifra que ha bajado a un 38% para 2018. De todos modos, también Nicaragua destaca ciertos progresos en el ámbito institucional. Si bien todavía baja, la percepción de ausencia de corrupción ha aumentado de 8% en 2014 a un 16% en 2018. Quizás el progreso más significativo se encuentra en la participación política de las mujeres; de 2010 hasta 2020, el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres ha aumentado de un bajo 20% a casi 47% —muy cerca de la paridad. Junto a ello, Nicaragua ha progresado en reducir sus índices de violencia de manera sostenida en los últimos años. En 2010 la tasa de homicidios se situaba en 14 muertes por cada 100.000 personas, cifra que se ha reducido a 7,9 por cada 100.000 personas para 2019. De igual forma, Nicaragua ha visto reducirse el número de muertes de mujeres ocasionadas por parejas o exparejas íntimas para el mismo período. En 2010 la tasa de muertes de mujeres por estas causas alcanzó 0,9 por cada 100.000 mujeres, la cual descendió a 0,6 muertes por cada 100.000 mujeres para 2019.

Tanto la participación cívica como la confianza interpersonal siguen el mismo patrón que la confianza institucional, aunque con disminuciones menos elevadas. Por su parte, el porcentaje de personas que dice confiar en la gente de su comunidad ha descendido de un 65% en 2012 a un 50% para 2018. La asistencia a reuniones grupales de mejoras para la comunidad ha sufrido la misma suerte. En 2014 dicha asistencia llegaba a 35%, la cual ha disminuido a un 26% en 2018. Por su parte, la participación cívica ha mostrado también una disminución significativa. En 2012 la tasa de votación alcanzó un 80%, cifra que ha venido disminuyendo constantemente a través de las votaciones en los años siguientes hasta llegar a un 60% en 2018.

15. Panamá

a) Panamá ante el espejo regional (en torno a 2018)

Al igual que otros países en América Latina y el Caribe, Panamá muestra signos de una crisis de confianza institucional que afecta, en este caso, principalmente a los partidos políticos (11%) y al gobierno (16%), frente a un promedio regional de 14% y 22% respectivamente. La confianza también es baja tanto para el poder judicial (22%) frente a un promedio de 25% para el resto de los países analizados; como también en las instituciones electorales (26%) en comparación a un promedio regional de 30%. Resalta en el país la confianza en la policía que llega a un 41%, por sobre el promedio regional de 35%. Junto a lo anterior, al igual que la mayoría de los países analizados, el país también se caracteriza por una alta percepción de corrupción por parte de los funcionarios públicos, y una baja percepción positiva de la democracia en el país. En efecto, en Panamá tan sólo un 14% percibe ausencia de corrupción frente a un 11% regional, y un 35% tiene una visión positiva de la democracia del país, muy cerca del promedio de los países de la región (34%). No obstante, la mayoría sostiene que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno (54%), levemente por debajo del promedio regional (58%). De forma general, sólo

un 35% de los panameños indica tener orgullo por su sistema político, por debajo del promedio regional de 40%. Luego, Panamá presenta niveles bajos de violencia comparado a otros países de la región, y en especial de América Central. La tasa de homicidios en el país es de 11,3 por cada 100.000 habitantes, por debajo del promedio regional de 18,1 muertes por cada 100.000 habitantes.

Con respecto a la inclusión de los pueblos indígenas y a los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos, Panamá posee un perfil mixto pues aprobó y ratificó el Acuerdo de Escazú, pero no ha firmado el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Con un porcentaje de población indígena de 12%, el país tampoco cuenta con mecanismos especiales para la participación de pueblos indígenas en los órganos de representación del poder legislativo, a diferencia de países como Colombia o México. No obstante, Panamá cuenta con avances significativos en materia territorial debido a la iniciativa de titulación de tierras indígenas en las llamadas comarcas indígenas, que les otorga derechos específicos a los pueblos indígenas a quienes se les atribuye, incluyendo el aprovechamiento de los recursos naturales. Actualmente la superficie total del territorio reconocido legalmente llega a casi 23% del territorio nacional. No obstante, hay tierras objeto de reclamación indígena que han quedado fuera de dichas comarcas, muchas de las cuales hasta la fecha no están en proceso de tramitación de titularidad indígena (CEPAL/FILAC, 2020). Además, Panamá mantiene desafíos con respecto al cierre de brechas de inclusión para los pueblos indígenas, especialmente en los niveles de acceso a la educación, salud y protección social, que contrastan con el caso de las personas no indígenas (Cecchini, Holz y Rodríguez Mojica, 2020).

Con respecto a los afrodescendientes, Panamá destaca por tener una alta inclusión y reconocimiento de derechos de este grupo de población. En comparación con otros países latinoamericanos y caribeños, Panamá destaca como uno de los más inclusivos al comparar diversos indicadores de bienestar según afrodescendencia (CEPAL, 2021c). Según el último censo de 2010, los afropanameños alcanzan un 9,2% de la población, de los cuales 61% reside en la provincia de Panamá y un 23% en la provincia de Colón (CEPAL, 2017b). A partir de datos censales se ha podido indicar que los afrodescendientes no poseen grandes brechas en materia de salud, acceso al mercado laboral y la educación en comparación a la población panameña no afrodescendiente, con la excepción de la mayor frecuencia con la que las personas afro se ven afectados por discapacidades mentales o físicas en relación con otros grupos (CEPAL, 2021c).

Al mismo tiempo, Panamá figura como uno de los países más desiguales en una región ya ampliamente desigual. El país destaca con un coeficiente de Gini de 0,50 —sólo superado por Brasil (0,54) y Colombia (0,53) entre los países analizados. A su vez, la gran mayoría de los panameños coincide en que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos, lo cual también es frecuente para el resto de los países de la región, con un promedio regional de 71%. Pese a las desigualdades persistentes en Panamá, el país goza de un grado de inclusión social y laboral relativamente mejor que el promedio de los países analizados. Destaca la baja tasa de pobreza en el país, cercana al 15% (por debajo del 31% regional) y solamente superada por las tasas de pobreza de Chile (11%) y Uruguay (3%). De manera concordante, un 61% de los panameños indica cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar, nuevamente por encima del promedio regional de 52%. A su vez, el país cuenta con una relativa percepción de estabilidad laboral en comparación con el resto de los países de la región, pues un 47% de los ocupados indica no estar preocupado por quedar sin trabajo durante los próximos 12 meses, frente a un promedio regional de 39%, y muy sobre países como Nicaragua (29%), o Brasil (30%).

La desigualdad en Panamá también se visibiliza en la dimensión de género, en especial con respecto a la participación política de las mujeres. En concreto, sólo un 23% de los escaños parlamentarios es ocupado por mujeres, por debajo del promedio regional de 33%, y lejos de países cercanos a la paridad parlamentaria como Nicaragua, México, o el vecino Costa Rica. En línea con ello, el país ha firmado y ratificado (desde 1981) el Protocolo Facultativo de la CEDAW. De igual forma, el respeto por la diversidad destaca como especialmente bajo en Panamá. En el sentido de que solamente un 14% se declara a favor de aprobar el derecho a contraer matrimonio a parejas del mismo sexo, muy por debajo el promedio

regional de 32%, y muy distante de países como Chile (56%), en casos en que éste está legalizado como Uruguay (69%) y Argentina (65%). Panamá exhibe un 24% de mujeres en edad de trabajar sin ingresos propios, por debajo del promedio regional de 29%. Pese a ello, la brecha salarial de género se ubica como una de las menores en la región, del orden de 10%, bajo el promedio de 19% para el resto de los países. Un punto destacable es el bajo número de muertes de mujeres ocasionados por parejas o exparejas íntimas en el país. Panamá exhibe 0,29 muertes por cada 100.000 mujeres para este indicador, por debajo del promedio de la región de 0,76 muertes por cada 100.000 mujeres.

Con relación a la participación ciudadana y la fortaleza de los lazos sociales, los panameños muestran niveles levemente por debajo a los del promedio regional. La confianza general en las personas se encuentra en un 51%, seis puntos porcentuales por debajo del promedio regional (57%). La participación en elecciones también es menor, dado que un 67% de los panameños participó en las últimas elecciones presidenciales, en contraste con un 72% en la región. La asistencia a reuniones de grupo para mejorar para la comunidad se encuentra en línea con el promedio regional, ubicándose —ambos porcentajes en 30% para el país y para la región.

b) Variaciones y tendencias desde 2010

En los últimos años Panamá ha exhibido un decrecimiento en la confianza en casi todas las instituciones consideradas, a excepción del congreso nacional que se ha mantenido relativamente invariante desde 2015 hasta 2018. Por su parte, las caídas en la confianza institucional se concentran en los partidos políticos y en las elecciones. En efecto, las elecciones han presentado una baja paulatina en sus niveles de confianza en los últimos años. En 2015 la confianza en las elecciones se ubicaba en cerca de un 54%, y para 2018 ésta alcanzaba tan sólo un 27%. De igual forma, los partidos políticos redujeron su nivel de confianza desde un 27% en 2016 a un 11% en 2016 manteniéndose cercano a esa cifra hasta 2018.

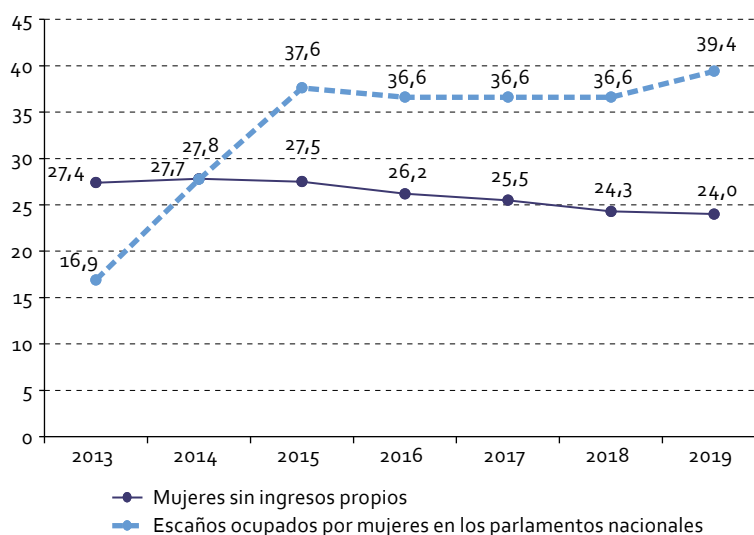
Luego, el gobierno también ha presentado una caída significativa en el nivel de confianza. Para 2015 la confianza en el gobierno rondaba en un 31%, cifra que bajó a un 17% para 2018. El poder judicial también tuvo una caída similar, de 30% en 2015 a 20% para 2018. La policía nacional ha presentado descensos menores, pero sostenidos en el tiempo. En 2016 la confianza en la policía llegaba a un 48% aproximadamente, la cual cayó a un 44% para 2017, y luego a un 41% para 2018. La institución que no presenta grandes cambios en sus niveles de confianza es el congreso nacional, que incluso ha aumentado levemente su confianza para el final del período analizado. En 2015 la confianza se ubicaba en un 27%, la cual descendió a un 18% para 2016 y luego volvió a ubicarse en un 25% y un 29% para 2017 y 2018 respectivamente. Si bien casi todas las instituciones presentan bajas en sus niveles de confianza, para 2015 estas ya se encontraban en niveles destacablemente bajos, destacando en ello el congreso, institución que hasta ese año era la peor evaluada, y desde entonces ha sido desplazada por los partidos políticos. Este descenso generalizado de la confianza institucional se combina con un decrecimiento del orgullo por el sistema político, que se ha reducido de un 44% en 2014 a un 35% para 2018. No obstante, y de forma paradójica, el respeto por las instituciones se ha incrementado para el mismo período. En 2014 el nivel de respeto institucional alcanzaba un 45%, el cual aumentó a un 52% para 2018. De igual forma, la percepción de corrupción ha cambiado positivamente para el mismo período. En 2014 tan sólo un 2% de los panameños consideraba que existía ausencia de corrupción por parte de los funcionarios públicos. Esta cifra, aunque globalmente apunta a una elevada percepción de corrupción, mejoró hasta alcanzar un 14% en 2018. Por otro lado, la violencia en Panamá ha venido reduciéndose de forma significativa desde 2012 hasta 2018. La tasa de homicidios alcanzaba 17 muertes por cada 100.000 habitantes en 2012, la cual descendió a 9 muertes por cada 100.000 habitantes para 2018.

La confianza interpersonal y la participación cívica también se han reducido en Panamá en los últimos años, aunque la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno se ha mantenido en el tiempo. En concreto, la confianza en las personas de la comunidad ha decrecido de forma constante durante la última década. En 2012 la confianza en la comunidad llegaba a un tope de 80%, para bajar a

un 70% en 2014, un 55% en 2017, y finalmente a un 50% en 2018. Por su parte, la confianza general en las personas también ha mostrado bajas, aunque en niveles de confianza mucho menores que los de la confianza en personas de la comunidad. En 2015 la confianza general en las personas llegaba a un 24%, la cual también ha venido reduciéndose constantemente hasta un 12% para el año 2018. Por otro lado, la participación en elecciones ha corrido la misma suerte, aunque con descensos menos pronunciados. En efecto, para las elecciones presidenciales de 2014 la participación se ubicó en un 70%, descendiendo a 66% para 2018. Junto a ello, la percepción positiva de la democracia en el país ha sufrido una caída importante entre 2015 a 2016, y se ha mantenido estable desde entonces hasta 2018. En concreto, en 2015 la percepción positiva de la democracia llegaba a un máximo de 55%, para luego descender abruptamente a un 30% para 2016%, para recuperarse levemente a un 34% en 2017, y mantenerse en 35% para 2018. No obstante, la opinión de que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno se ha mantenido en niveles altos para un período similar. En 2014 quienes indicaban que la democracia era preferible alcanzaba un 50%, la cual presentó un leve aumento a 54% para 2018.

En materia de género y reconocimiento y respeto por la diversidad, Panamá se mantiene como un país relativamente conservador con importantes desafíos en esta área, pese a los aumentos en la participación política de las mujeres. Efectivamente, en el país mejoró el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres desde un muy bajo 8% en 2013 a cerca de un 25% en 2021. En contraste, la brecha salarial de género se ha mantenido oscilante entre un 12% a un 14% entre 2013 y 2019, sin claras señales de mejoría. Por otro lado, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios en Panamá ha sufrido un leve descenso en los últimos años, pero continúa ubicándose en porcentajes elevados. En efecto, en 2014 el porcentaje de mujeres sin ingresos propios era de 28%, el cual ha venido descendiendo levemente hasta llegar a un 24% para 2019 (véase el gráfico 34). En materia de reconocimiento y respeto por la diversidad, Panamá ha mantenido una posición contraria al matrimonio de parejas del mismo sexo en el tiempo. Si bien la medida obtuvo un apoyo mayor entre 2014 y 2017 de un 12% a un 16%, este apoyo bajó de nuevo hasta un 14% en 2018. Por otro lado, el número de muertes de mujeres por parte de sus parejas ha descendido durante 2017 y 2018 (que son los dos años disponibles en que se tiene este indicador). Así, en 2017 Panamá contaba con 0,44 muertes por cada 100.000 mujeres, lo cual descendió a 0,29 muertes por cada 100.000 mujeres para 2018.

Gráfico 34
Panamá: proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y porcentaje de mujeres sin ingresos propios, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones de CEPALSTAT.

Con respecto a las brechas sociales y económicas Panamá ha reducido tanto la desigualdad como la pobreza durante la última década. No obstante, sobre todo la desigualdad sigue estando en niveles elevados incluso para estándares regionales. En concreto, el coeficiente de Gini en Panamá en 2011 alcanzaba un altísimo 0,53, el cual se redujo a un 0,49 para 2016, para volver a elevarse a 0,50 en 2018. Por su parte, la pobreza exhibe reducciones más significativas para este período. En 2011 la población en situación de pobreza en Panamá era de un 23%, descendiendo paulatinamente hasta un 15% en 2018. Junto a ello, la percepción de que el país cuenta con una distribución justa ha disminuido fuertemente en el mismo período. En 2011 un 34% de los panameños juzgaba que la distribución del ingreso era justa. Para 2016 ese porcentaje se redujo a un 20%, y luego a un 16% en 2018. Por otro lado, la percepción de que el ingreso familiar cubren satisfactoriamente las necesidades ha aumentado entre 2011 (50%) y 2018 (61%), aunque levemente debajo del porcentaje observado en 2016 (63%). En cuanto a la sensación de inestabilidad laboral, globalmente la preocupación de quedar desempleado en los próximos meses ha oscilado entre un 43% en 2011 y 49% en 2018, aunque en 2011 y 2016 llegó a caer hasta un 30%, para recuperarse después.

En otros indicadores de bienestar, Panamá presenta avances en áreas como educación, vivienda, y acceso a computadoras. En el país ha aumentado el porcentaje de personas entre 20 a 24 años con educación secundaria completa, de un 56% en 2009 a un 65% para 2019. De igual forma, el hacinamiento se ha reducido en los últimos años, pasando de 36% de los hogares en esa situación en 2014, a 31% en 2019. Un gran aumento ha tenido la cantidad de hogares que cuentan con una computadora. El porcentaje llegaba a un 27% en 2011, alcanzando cerca de un 42% para 2017. No obstante, estos avances, Panamá también cuenta con bajas en sus niveles de satisfacción con la educación y con los servicios de salud. Efectivamente, el nivel de satisfacción con las escuelas públicas ha descendido de un 77% en 2012 a un 53% para 2017. Del mismo modo el nivel de satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos, ha presentado una baja desde un 68% en 2012 a un 40% en 2017.

16. Paraguay

a) Paraguay ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *Desafíos en mecanismos de participación política*

La República del Paraguay presentaba para 2018 una moderada valoración de la democracia (51%). Sin embargo, y en línea con la tendencia regional, la valoración no se reflejaba en una evaluación equivalente, pues la evaluación positiva de la democracia era de un 32%. Entre los principales problemas que enfrentaba el país (identificados por la ciudadanía), se encontraba el desempleo, la corrupción y la seguridad pública. Con relación a la seguridad pública, Paraguay presentaba para 2019, una tasa de homicidios de 8 casos por cada 100.000 habitantes, menor al nivel regional de 18, y una confianza en la Policía Nacional de 35% en línea con el promedio regional. Dentro de esta línea, para 2018 presentaba una confianza institucional similar al nivel regional, y bajo el 35% (en las distintas instituciones), destacaba una confianza por los partidos políticos del 22% (sobre el 11% regional). Finalmente, el país contaba con un orgullo por su sistema político del 36%, también cercano al nivel regional del 40%, y un 51% afirmaba respetar las instituciones del país —frente al 56% observado a nivel regional—.

Paraguay ratificó el Protocolo facultativo de la CEDAW. Sin embargo, persisten los desafíos, pues la proporción de mujeres en el Parlamento era para 2019 de apenas un 15%, sólo por encima de Colombia (18%) y Haití (3%). Junto con ello, en el país un 27,7% de mujeres no contaba con ingresos propios (cerca del nivel regional de 28,6% para 2019), y mantenía una brecha salarial de género de 23,7% (cercano al 19,3% regional para 2018). Finalmente, contaba para 2019 con una tasa de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima de 0,99 por cada 100.000 mujeres, por sobre el promedio regional de 0,764.

Paraguay contaba en 2015 con un 1,8% de población autoadscrita como indígena según el Censo (2015) (CEPAL y FILAC, 2020). En línea con ello, el país ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm.169), y reconoció en su Constitución Política a los pueblos indígenas como sujetos de un catálogo delimitado de derechos (identidad, organización, tierras y participación (CEPAL/FILAC, 2020). Sin embargo, la implementación de los derechos de las tierras, a través del reconocimiento de la personería

jurídica y la reivindicación, no ha logrado su objetivo debido a varias limitaciones³⁸. La falta de efectividad de los derechos territoriales en el Paraguay ha sido establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tres fallos emblemáticos (el caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay y de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay de 2005 y 2010) en los cuales se ha manifestado que el Estado debe definir mecanismos más eficaces para restituir las tierras indígenas. Si bien, el Estado ha destinado recursos para la compra o expropiación de tierras, la mayoría aún no han sido tituladas. En base³⁹ a fuentes nacionales presentes en el país, un 67% contaba con títulos sobre la tierra. Finalmente, no se menciona a los pueblos indígenas en las leyes electorales ni se cuenta con mecanismos directos que aseguren su participación en espacios de toma de decisiones (Villalba, 2018). No obstante, recientemente el país firmó el Acuerdo de Escazú (28/08/2018) tratado que incluye mecanismos de información, participación y acceso a la justicia para los defensores de la tierra y la vida, pero está pendiente su ratificación.

En relación con la población afrodescendiente, esta componía un 0,1% del total de la población de Paraguay en base al Censo de 2012 (CEPAL/UNFPA, 2020). Sin embargo, persisten los desafíos en el desarrollo de mecanismos de promoción para la igualdad racial, pues para 2015 un 24% de afrodescendientes se identificaba como parte de un grupo discriminado, en contraposición a un 14% en la población no afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Baja percepción de estabilidad y seguridad laboral

Paraguay se encontraba en 2019, entre los cinco países de la región con el mayor nivel de desigualdad de ingresos, según el coeficiente de Gini (0,473). De forma concomitante, en 2018 solo un 16% de los encuestados afirmaba que la distribución de ingresos era justa, y sólo un 26% evaluaba que los derechos básicos se encontraban protegidos en el país (cerca al 28% regional). En contraposición, un 57% afirmaba que el ingreso era suficiente para cubrir sus necesidades (ligeramente sobre el 52% regional), y un 64% de los encuestados se encontraba a favor de que el Estado promoviera políticas para reducir la desigualdad de ingresos (bajo del promedio regional de 71%). En línea con ello, si bien para 2019 contaba con una moderada tasa de pobreza (de 19% y bajo el 30% regional), mantenía una amplia tasa de hacinamiento (de 39% y sobre el 34% regional) y para 2017 sólo un 25,9% de los hogares tenía una computadora (menor al 40% regional). Finalmente, destaca por mantener un menor porcentaje de paraguayos que no se encontraban preocupados (o poco) de perder su empleo (del 30%, menor al 39% regional para 2019), y un menor porcentaje de ocupados que cotizaban o se encontraban afiliados a un sistema de previsión social (del 24% y menor al 43% regional para 2019).

iii) Solidaridad y el desafío de la diversidad

El Paraguay presentaba fuertes lazos cercanos y una menor aceptación de la diversidad, así como una marcada orientación común solidaria en contraposición a la institucional. Para 2018, contaba con un 65% de confianza en las personas de la comunidad (sobre el 57% regional) y una menor confianza en las personas externas a esta (del 18% y cercano al 15% regional). En línea con ello, en 2018 persistía un amplio rechazo a la diversidad sexual pues únicamente un 16% aprobaba el matrimonio igualitario (menor al 32% regional), y la Constitución de la República del Paraguay (1992) no contemplaba la unión libre ni el matrimonio igualitario para personas del mismo sexo (Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, 2021). En materia de orientación hacia el bien común, el país presentaba una marcada solidaridad comunitaria. En efecto, para 2018 un 41% afirmaba asistir a reuniones para mejorar la comunidad (siendo sólo mayor en Bolivia (Est. Plur. e) con un 52%), mientras que la participación electoral (73%) se mantenía cercana al promedio regional (72%). Ello, en un contexto donde el sufragio es obligatorio desde la promulgación del Código Electoral de 1996 (Ley N° 834/96; (Congreso de la Nación Paraguaya, 1996).

³⁸ Los procedimientos administrativos del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra no han conllevado a la reconstitución territorial de las comunidades, debido a: i) entrega discontinua de propiedades; ii) el procedimiento de titulación de tierras resulta burocrático e inaccesible; iii) la privatización de las tierras y la falta de un registro catastral generan una superposición de títulos, y iv) el proceso de expropiación que debería aplicarse para la adjudicación de tierras indígenas estaría limitado por el alto costo de la tierra (CEPAL y FILAC, 2020).

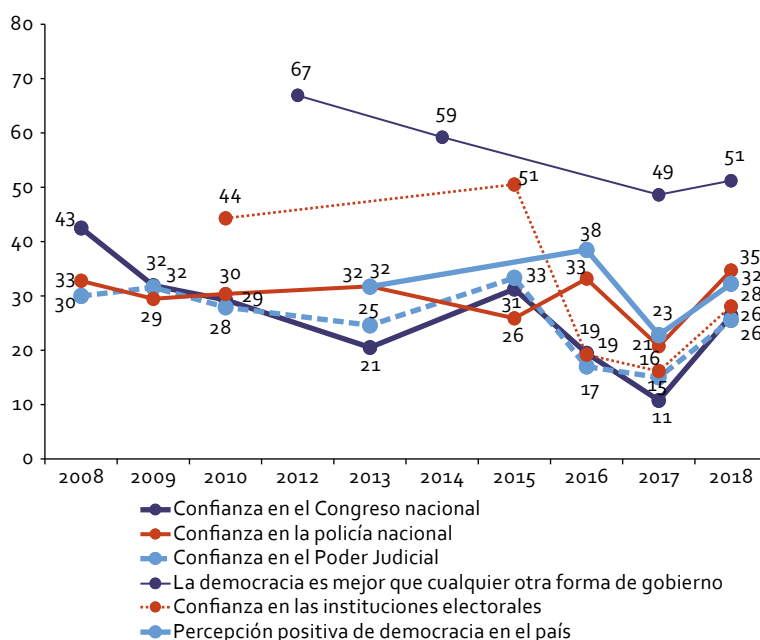
³⁹ Información de la "Plataforma Interactiva Tierras Indígenas", impulsada por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), y generada a partir de fuentes oficiales; Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Instituto Paraguayo del Indígena, Servicio Nacional de Catastro (CEPAL y FILAC, 2020).

b) Variaciones y evolución, desde 2014

i) Deterioro de la evaluación y valoración de la democracia y mejoras en la confianza en la policía

Paraguay ha visto disminuida la valoración de la democracia durante los últimos años. Desde el año 2014 hasta 2018, la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno descendió en ocho puntos porcentuales (alcanzando un 51% en 2018), mientras que su evaluación positiva disminuyó en 18 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 32% en 2018). La misma tendencia se observa en los niveles de confianza institucional. Se registró una disminución entre 2015 y 2018, de 22 puntos porcentuales en la confianza en las instituciones electorales (alcanzando un 28% en 2018), de siete puntos porcentuales en la confianza hacia el Poder Judicial (alcanzando un 26% en 2018) y de cinco puntos porcentuales en la confianza en el Congreso Nacional (alcanzando un 26% en 2018) (véase el gráfico 35). En contraposición, entre 2015 y 2019 mejoró la seguridad pública, pues disminuyó en 1 punto la tasa de homicidios pasando de 9 casos a 8 cada 100,000 personas, y la confianza en la Policía Nacional aumentó en 9 puntos (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 35% en 2018). Destaca un aumento de 2 puntos en el orgullo por su sistema político entre 2014 y 2018, alcanzando un 36% para 2018.

Gráfico 35
Paraguay: confianza institucional, evaluación positiva de la democracia y valoración de esta como forma de gobierno, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

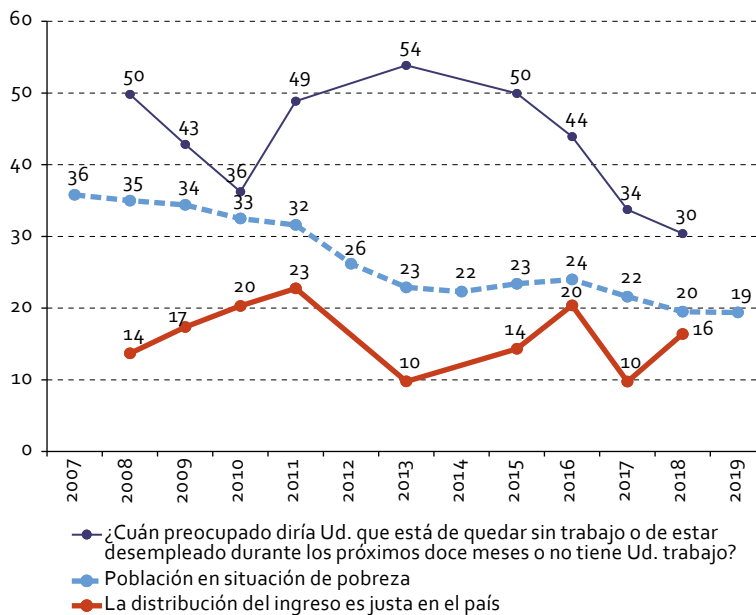
Por otra parte, no se registraron cambios en la normativa de representación parlamentaria, pues no se desarrollaron mecanismos adicionales para garantizar la participación de los pueblos indígenas, afrodescendientes o de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. En este último grupo poblacional, se mantuvo la cuota estipulada en la Ley N°834/96 del Código Electoral Art. 32 y la Ley N° 1830/01 de 1996, que establecen que las listas de candidatos deben considerar un mínimo de 20% de candidatos (hombres o mujeres) (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021). Sin embargo, entre

2014 (15%) y 2019 (16%), aumentó en un punto porcentual la representación femenina en Parlamento, mientras que entre 2014 y 2018 la brecha salarial de género se redujo en 13% (alcanzando un 23,7%), mientras que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios disminuyó en 5 puntos porcentuales (entre 2015 y 2019, alcanzando un 27,7% en 2019). En contraposición, durante el período 2015-2019 aumentó la tasa de muertes de mujeres ocasionadas por una pareja o expareja íntima en 0,45 puntos, alcanzando la tasa un 0,99 por cada 100.000 mujeres en 2019.

ii) Un deterioro en la percepción de suficiencia del ingreso

En materia de desigualdad, entre 2015 y 2019 se redujo en 0.021 el coeficiente de Gini mientras que la percepción de justicia en la distribución del ingreso aumentó en 2 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 16% para 2018). Junto con ello, entre 2015 y 2019, la tasa de pobreza disminuyó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 19,4% en 2019) y la tasa de hacinamiento en nueve puntos porcentuales alcanzando un 39%. Sin embargo, la percepción de seguridad/estabilidad laboral bajó en 20 puntos porcentuales (entre 2015 y 2018) (alcanzando un 30% en 2018), mientras que el porcentaje de paraguayos que afirmaban que sus ingresos cubrían sus necesidades disminuyó en 15 puntos porcentuales durante la misma fecha (alcanzando un 57% en 2018) (véase el gráfico 36). En consonancia, entre 2014 y 2018 el porcentaje de encuestados que evaluaba que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres, disminuyó en 15 puntos porcentuales, alcanzando un aún mayoritario 64% en 2018.

Gráfico 36
Paraguay: población en situación de pobreza, percepción de justicia en la distribución del ingreso y percepción de seguridad laboral
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

iii) Un marcado aumento en la solidaridad

Entre 2014 y 2018, la confianza en las personas de la comunidad disminuyó en 15 puntos porcentuales, (alcanzando un 65% en 2018), mientras que la confianza en personas externas se mantuvo en un 18% (entre 2015 y 2019). Junto con ello, entre 2014 y 2018 se observó un aumento de

siete puntos porcentuales en la solidaridad cuantificada con la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad (que alcanzó un 41% en 2018) y una ligera disminución en la participación electoral de un punto porcentual (alcanzando un 73% en 2018).

17. Perú

a) Perú ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *Una erosión en la valoración de la democracia*

La República del Perú presentaba para 2018 un perfil democrático frágil, pues sostenía una valoración de la democracia del 49% por debajo del promedio regional (58%), así como una baja evaluación positiva de esta del 25%, también por detrás del promedio regional (33%). En Perú, la ciudadanía identificaba para 2018 como la principal problemática que enfrentaba el país a la seguridad pública y delincuencia, sin embargo, para 2019 contaba con una tasa de homicidios de 8 casos cada 100,000 personas —menor a los 18 a nivel regional— y en 2018 sostenía una confianza en la Policía Nacional del 32% —cercana al 35% regional—. Junto con ello, el país contaba en 2018, con un bajo orgullo por el sistema político (26%) (únicamente menor en Brasil con un 24% y en Haití con un 23%) y un bajo respeto por las instituciones (del 37% en comparación al nivel regional de 56%). Finalmente, con excepción de la confianza en las elecciones (34%), los niveles de confianza se encontraban entre los más bajos de la región, entre estos: un 8% de confianza en el Congreso (la más baja de los países analizados), 17% en el poder judicial (sólo menor en El Salvador (14%) y Nicaragua (16%)) y un 13% de confianza en el Gobierno (por delante de Brasil con 7%).

En materia de género, si bien Perú ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, en 2019 contaba con una representación femenina en Parlamento del 26%, cercana al promedio regional del 33%, y lejos de la paridad. Asimismo, en 2018 Perú presentaba la mayor brecha salarial de género de la región (de 30% y muy por encima del 19,3% regional), y contaba para 2019 con un 23% de mujeres sin ingresos propios, ligeramente bajo el nivel regional (28,6%). Por último, Perú obtuvo para 2019 una tasa de 0,59 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima —menor al 0,764 regional—.

Con relación a los pueblos indígenas, Perú contaba con un 26% de población autoadscrita como indígena para 2017 (CEPAL/FILAC, 2020). En consecuencia, ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (núm.169) y desarrolló mecanismos para asegurar su representación a nivel sub-nacional en las Consejerías Regionales⁴⁰. Paralelamente, el Perú reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas, así como sus derechos colectivos en materia de organización, trabajo comunal, y uso y disposición de tierras (artículo 89). Sin embargo, persiste el desafío en la demarcación y titulación de tierras, pues existe un alto grado burocracia⁴¹. En consecuencia, entre 2015 y 2019 se registraron 213 conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas(CEPAL/FILAC, 2020).

La población afrodescendiente componía el 3,6% del Perú en 2017, en base al Censo (2017) (CEPAL/UNFPA, 2020). En consecuencia, el país creó una Dirección de Políticas para la Población Afroperuana (Ley N°29.565) en 2010. No obstante, persisten los desafíos pues para 2018 un 26% de hogares afrodescendientes no contaban con acceso a un sistema de alcantarillado, en contraposición a un 16% de hogares no afrodescendientes (CEPAL/UNFPA, 2020).

⁴⁰ En estas se reserva un mínimo de 15% de representantes indígenas en la lista de candidatos. No obstante, a partir de 2010 se acordó (Resolución N.º248-2010-JNE) agregar una Consejería Regional (cada una se compone de 7 a 25 consejeros) en las circunscripciones electorales con población nativa, campesina o de pueblos originas. En 2014 (Resolución N° 270-2014- JNE), se amplió la cuota electoral a un total de 44 provincias (de un total de 196) (Jurado Nacional de Elecciones, 2018).

⁴¹ En base a lo identificado por CEPAL (2020), el procedimiento consta de las siguientes etapas: i) evaluación de expedientes de deslindes y titulación, ii) difusión y notificación del inicio del deslinde, iii) levantamiento del plano de conjunto, iv) suscripción de actas de colindancia, v) inscripción registral de los títulos de propiedad, vi) notificación de resolución, vii) resolución de aprobación del plan conjunto, viii) elaboración de plano de conjunto y memoria descriptiva y ix) procesamiento de datos y emisión de informe de campo (CEPAL, 2020).

ii) *Baja seguridad social y evaluación de que los derechos básicos están protegidos*

El Perú presentaba en 2019 una tasa de hacinamiento del 40% sobre el 34% regional, y en 2018 contaba con una menor satisfacción con las escuelas públicas —del 45% y menor al 62% regional— y con los servicios médicos —del 31% y menor al 43% regional—. Junto con ello, el país mantenía una leve percepción de justicia en la distribución del ingreso (del 13% y cercana al porcentaje regional de 17%), una moderada estabilidad laboral debido a que un 46% declara sentirse poco o nada preocupado de quedar sin trabajo durante los próximos doce meses (y por ende un 54% sí) y una limitada cobertura de los sistemas previsionales, pues solamente un 20% de los ocupados declaraba aportar a un sistema previsional (o encontrarse afiliado), muy por debajo del 41% regional. En el lado favorable, presentaba en 2019 una menor tasa de pobreza (15%) en comparación al nivel regional (30,5%), una tasa de desempleo de 6,7 —cercano al 7,7% regional—, y en 2018, un 50% afirmaba que sus ingresos familiares satisfacían sus necesidades, cercano al 32% regional.

iii) *Una percepción favorable de la meritocracia, menor expectativa del Estado (traslado en la responsabilidad de entregar bienestar del Estado al individuo) y mayor solidaridad*

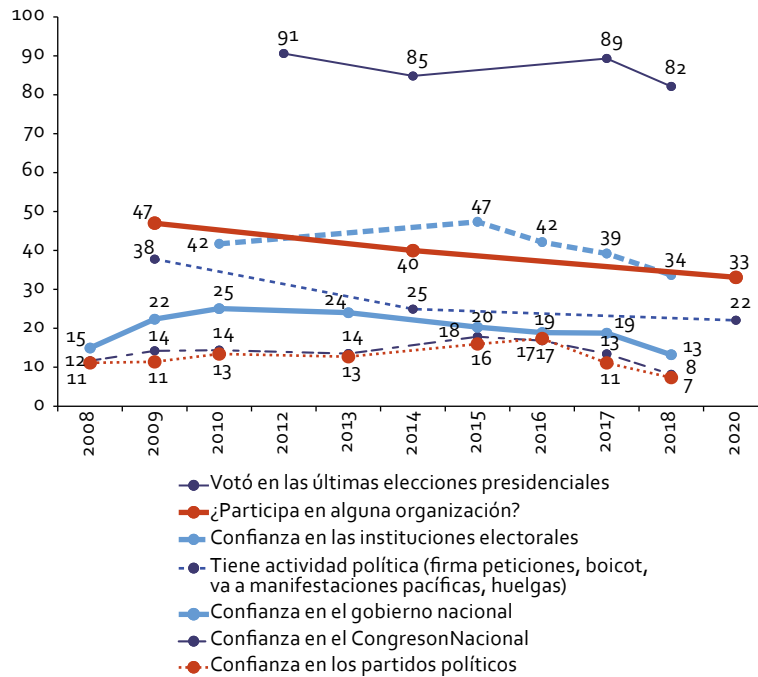
Para 2018, el Perú manifestaba indicios de un frágil tejido social representado por una menor confianza en las personas de sus comunidades (42% en contraposición a un 57% a nivel regional), y en las personas externas a esta (12% en contraposición al 15% regional). Sumado a ello, contaba con una menor aprobación del matrimonio igualitario (23%) y se habían desestimado dos proyectos de ley que buscaban avanzar en la unión civil no matrimonial (proyecto de Ley N° 2647/2013-CR) y matrimonio civil igualitario (proyecto de Ley N° 961/2016-CR) (Vega, 2020). En relación con la percepción de justicia social, Perú presentaba para 2020, la más elevada evaluación (entre los países analizados) de que el trabajo trae beneficios sobre las conexiones y/o la suerte (67%), en concordancia en 2018 sólo un 61% afirma que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos. Finalmente, en 2018 sostenía una solidaridad comunitaria del 40% (mayor al 30% regional) y una amplia participación electoral del 82%, parcialmente atribuible al voto obligatorio —y facultativo para mayores de 70 años— estipulado en la Ley Orgánica de Elecciones N° 26.859 en su artículo 9 (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2021). En contraposición, para 2020 presentaba una leve participación cívica en organizaciones sociales de 22% y solo menor en Nicaragua (17%) y México (19%), y de actividad política, pues esta era de 33% y sólo menor en Argentina (26%) y Chile (33%).

b) *Perú: tendencias y variaciones*

i) *Una valoración de la democracia y del sistema político en descenso*

En concordancia con el contexto nacional de tumultos por investigaciones de corrupción y alternancias en el ejecutivo (que concluyeron con el pedido de vacancia (y renuncia) del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski (2018) y el pedido de vacancia al ex presidente interino Martín Vizcarra (2020)). Entre 2014 y 2018 se observó un descenso en la evaluación del funcionamiento de la democracia, pues entre 2015 y 2018 la percepción positiva de esta disminuyó en 22 puntos porcentuales (2015-2018) (alcanzando un 25%), mientras que la valoración de esta como mejor forma de gobierno (2014-2018) disminuyó en 10 puntos (con un 49%). Asimismo, entre 2015 y 2018, se registró una reducción en la confianza institucional: de 13 puntos en la confianza en las elecciones (llegando a 34% en 2018), de 10 puntos en la confianza en el Congreso Nacional (un 8% para 2018), y de 7 puntos en la confianza en el Gobierno (13%) (véase el gráfico 37). Durante el mismo período de 2015-2018, se redujo en 5 puntos porcentuales el orgullo político (alcanzando un 26% para 2018), y en 7 puntos el respeto por las instituciones (alcanzando un 36% para 2018). Con relación a la seguridad pública, la tasa de homicidios fluctuó en torno a los 7 casos cada 100,000 personas entre 2015 y 2019.

Gráfico 37
Perú: confianza en las instituciones y participación cívica, 2008-2020
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y Encuesta mundial de Valores.

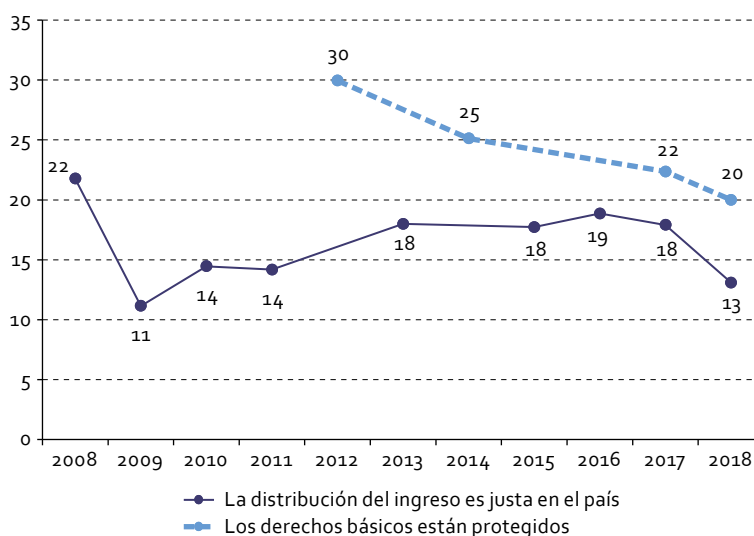
En cuanto a la representación parlamentaria femenina, se observa un leve aumento entre las elecciones parlamentarias de 2016 (22%) y 2021(26%). En materia normativa, no se registran avances desde la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en 2000 para aumentar la cuota de género en las listas de candidatos al Congreso de 25% a 30%. (Ley N°27.387/2000) y su aplicación en las listas internas de los partidos políticos (Ley de partidos políticos N°28.094/2003) y en las candidaturas para las Consejerías Regionales (Ley N°28.869/2006) (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2021). En la autonomía física y económica, la tasa de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima se mantuvo en 0,5 de cada 100.000 mujeres (entre 2015 y 2019), mientras que en la brecha salarial se mantuvo en 30% (2015-2018) y las mujeres sin ingresos propios disminuyeron en 2,4 puntos porcentual (entre 2015 y 2019) alcanzando un 23,1%. Simultáneamente, en lo relativo a la representación de los pueblos indígenas y/o afrodescendiente no se han observado modificaciones normativas para aumentar o garantizar su inclusión.

ii) Una reducción en la percepción de suficiencia de los ingresos y sobre la justa distribución del ingreso

En indicadores de bienestar, entre 2015 y 2018/19, el Perú avanzó en la reducción de la pobreza en casi cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 15,4% para 2019), mientras que la tasa de hacinamiento disminuyó en cinco puntos porcentuales (alcanzando un 40% en 2019) y la conclusión de la educación secundaria aumentó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 85% en 2018). En contraposición, entre 2015 y 2018, se redujo en 10 puntos porcentuales el porcentaje de personas que afirmaba que sus ingresos eran suficientes para cubrir sus necesidades (llegando a 50% en 2018), en cuatro puntos porcentuales la percepción de la distribución del ingreso como justa (alcanzando un 50% en 2018) y en cinco puntos porcentuales la percepción de que los derechos básicos estaban protegidos (alcanzando un 20% para 2018) (véase el gráfico 38). Ello, en el contexto de un aumento

de un punto porcentual en la tasa de desempleo abierto (alcanzando un 6,7% para 2019), que en contraposición se acompañó de un aumento de cuatro puntos porcentuales en la percepción de estabilidad laboral (alcanzando un 46% en 2018).

Gráfico 38
Perú: percepción de la distribución del ingreso y de la protección de los derechos básicos protegidos, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

iii) Menor expectativa de que el Estado provea el bienestar y una mayor solidaridad comunitaria

Entre 2014 y 2018, el Perú registró un descenso de 12 puntos porcentuales en la confianza hacia las personas de la misma comunidad (2014-2018), alcanzando un 42% en 2018, y de seis puntos porcentuales en la confianza hacia personas externas (2015-2018), alcanzando un 12% en 2018. En contraposición, aumentó en ocho puntos (2014 y 2018) la aceptación de la diversidad sexual con una aprobación del matrimonio igualitario del 23% para 2018. Simultáneamente, entre 2014 y 2018 disminuyó en siete puntos porcentuales la expectativa de que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad del ingreso (alcanzando un 61% para 2018), mientras que entre 2014 y 2020, aumentó en cinco puntos porcentuales la evaluación que el trabajo a largo plazo trae beneficios sobre las conexiones o la suerte (67%). En consecuencia, en la orientación hacia el bien común, se registró (2014-2018) un aumento de tres puntos porcentuales en la solidaridad (alcanzando 40% en 2018), y una disminución de dos puntos porcentuales en la participación electoral (alcanzando un 82%). Finalmente, entre 2014 y 2020 hubo un descenso en la participación cívica, de dos puntos porcentuales en la actividad política (alcanzando un 22%) y de ocho puntos porcentuales en la participación en organizaciones sociales (alcanzando un 34% para 2018).

18. República Dominicana

a) República Dominicana en el espejo regional (en torno a 2018)

i) Desafíos democráticos y de confianza

Al igual que otros países de la región, la República Dominicana pasa por una crisis de confianza, en la que destaca por una muy baja confianza en la policía nacional (24%) —por dejado del promedio regional (35%)— y en el poder judicial (21%), frente a un promedio regional de 25%. Esta situación se

conjuga con una valoración moderadamente positiva por las instituciones que llega al 54%, por debajo de países como Costa Rica (74%), El Salvador (65%) o Uruguay (64%) con los niveles más altos en este rubro. No obstante, el país caribeño mantiene una valoración de la democracia como el mejor sistema de gobierno del 59% —levemente por sobre el promedio regional (57%). En contraste, solamente un 29% posee una percepción positiva de la democracia en el país, y un 35% se siente orgulloso del sistema político nacional. El nivel de respeto a las instituciones es de 54%, levemente por debajo del promedio regional de 56%.

Al mismo tiempo, la República Dominicana posee una baja proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres, con sólo un 28% que contrastan con Bolivia, Costa Rica, o México que están cerca de la paridad. No obstante, en contraste con países como Honduras (44%), el país caribeño presenta sólo 18% de mujeres sin ingresos propios —siendo una de las proporciones más bajas, sólo detrás de Uruguay con 13,2% y Argentina con 16,8%. El país ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, en comparación con Honduras y Nicaragua que no lo han suscrito hasta la fecha. La brecha salarial de género se encuentra también a la par con el promedio regional cercano al 19%.

Al igual que otros países de América Latina y el Caribe, el país presenta un alto nivel de desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 0,43. Frente a ello, tan sólo un 17% menciona que la distribución de ingresos le parece justa, a la par del promedio regional. De igual forma, un 75% estima que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos, ligeramente superior al promedio regional (71%). En línea con ello, solamente un 25% sostiene que los derechos básicos están protegidos en el país, ligeramente por debajo del promedio regional de 28%.

Con respecto a los pueblos indígenas y el uso de la tierra, la República Dominicana ha firmado el Acuerdo de Escazú, pero no ha ratificado el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Actualmente, el país no cuenta con pueblos indígenas reconocidos, pues han sido catalogados como “extintos” durante el periodo de la colonia por ciertas corrientes historiográficas⁴². No obstante, la identidad y herencia indígenas del país son más complejas, con la presencia de múltiples grupos que a lo largo de la historia han reivindicado su descendencia *taina* (Serna Moreno, 2010). En suma, el país hasta la fecha no cuenta con un reconocimiento constitucional del pueblo taino, y tampoco posee mecanismos especiales para la participación de pueblos indígenas en los órganos de representación del poder legislativo.

Si bien la República Dominicana no calcula el porcentaje de afrodescendientes a través de censos de población, se estima que corresponde a un 8,6% de la población (CEPAL, 2021c). La falta de visibilidad estadística hace difícil poder analizar la situación de este grupo en comparación a otros en vistas a indicadores de cohesión social. De todos modos, a partir de fuentes como Latinobarómetro, se visibiliza que, en materia de participación política, los afrodominicanos no presentan diferencias significativas con respecto a los dominicanos no-afros —como sí ocurre en países como Honduras donde los afrodescendientes participan menos en las elecciones y se manifiestan notoriamente más que los hondureños no afrodescendientes (CEPAL, 2021c).

En lo respectivo a las relaciones sociales de igualdad, la República Dominicana posee un nivel de confianza interpersonal de 58%, cercano al promedio regional —que varía entre un 40% en Brasil, y 73% en Uruguay. Al igual que en otros países de la región, hay un bajo respaldo al derecho de contraer matrimonio de parejas del mismo sexo, con un 23%, por debajo del promedio regional (32%). No obstante, los dominicanos presentan un apoyo especialmente bajo a declarar que los hombres no tienen prioridad sobre la mujer a la hora de acceder a un trabajo en tiempo de escasez laboral (23%), lo cual contrasta con otros países como Uruguay (69%) o Argentina (65%).

⁴² Para mayor información, el siguiente artículo de National Geographic entrega un reportaje ilustrado sobre los intentos de erradicación de la etnia taina, y los movimientos reivindicadoras [<https://www.nationalgeographic.es/historia/2019/10/los-supervivientes-tainos-de-un-genocidio-sobre-el-papel>].

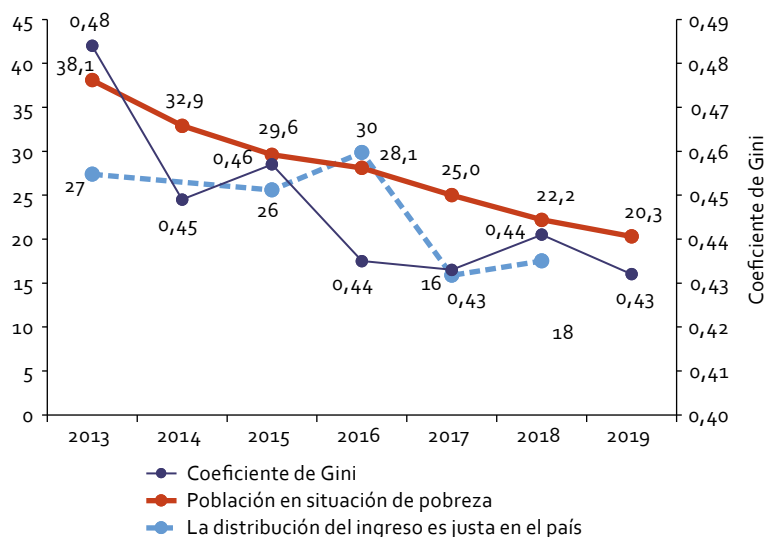
b) Variaciones y tendencias, 2008-2018

i) Crisis de confianza a pesar de avances en pobreza, autonomía económica de las mujeres y educación

La República Dominicana ha visto agudizada su crisis de confianza en los últimos años. Desde el año 2013 hasta 2018 la confianza en el gobierno se ha desplomado desde 60% a cerca de un 20%. De igual forma la confianza en el Congreso y el poder judicial también disminuyó de un 40% a cerca de un 18% para el mismo período. La policía y los partidos políticos son las instituciones que mantienen niveles de confianza relativamente constantes, pero por debajo de 30%. No sólo la confianza, sino que también el respeto por las instituciones presenta una disminución paulatina en el tiempo. En 2012 un 60% mencionaba respetar las instituciones nacionales, mientras que para 2018 esta cifra cayó a un 53%. La percepción de ausencia de corrupción de los funcionarios públicos mejoró (aumentó de 6% a 11%), manteniéndose sin embargo en un nivel muy bajo. El orgullo por el sistema político, por su parte, ha oscilado entre un 35% y 41% en la última década sin marcar una clara tendencia. En suma, el sistema político dominicano se ha visto afectado por una baja sostenida en la confianza en sus instituciones.

En materia de desigualdad, el país caribeño ha mantenido una distribución desigual de sus ingresos durante las últimas dos décadas, aunque con una leve disminución del coeficiente de Gini de 0,49 a 0,44 entre 2010 y 2018. La opinión acerca de si la distribución del ingreso es justa, por su parte, ha mostrado una gran variabilidad en los últimos años, aunque en conjunto presenta una baja de 30% a 17% en 2008-2018. En cambio, la tasa de pobreza ha mantenido una sostenida tendencia a la baja desde el año 2004, pasando de casi 50% de la población en el año 2004 a cerca de un 20% para 2019 (véase el gráfico 39). En especial entre 2014 y 2019, la caída en la pobreza se asocia al aumento en salarios e ingresos del trabajo independiente, así como las transferencias públicas y privadas (CEPAL, 2020).

Gráfico 39
República Dominicana: coeficiente de Gini de ingresos, población en situación de pobreza, y porcentaje de acuerdo con que la distribución del ingreso en el país es justa



Fuente: Elaboración propia, sobre la base CEPALSTAT y de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

A pesar de la marcada disminución de la pobreza, los dominicanos no declaran mayores cambios en su nivel de satisfacción por su nivel de ingresos familiares. Entre 32% y 40% ha oscilado el porcentaje de personas que menciona cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar entre el 2008 y 2018, sin una clara tendencia. Las tasas de desempleo han sido relativamente bajas en el país, oscilando entre el 6% y un 8% entre 2014 y 2018. En concordancia, la preocupación por quedar

desempleado ha sido también más o menos constante cercanas a un 35% para el período entre 2008 y 2018. Junto con ello, el porcentaje de personas entre 20 a 24 años con educación secundaria completa se ha alzado desde un 50% para el año 2006, a un 63% para el 2018.

En materia de igualdad de género, es posible observar que la brecha salarial entre hombres y mujeres ha aumentado en las últimas décadas, desde un 25% en el año 2000 hasta un 15% para 2018. A pesar de ello, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios ha disminuido abruptamente en las últimas décadas. En 2002 un 43% de las mujeres en el país no contaba con ingresos propios, mientras que para 2018 esta cifra se ubicaba en 18%, representando una caída de 35 puntos porcentuales. Por otro lado, el número de mujeres que ocupan escaños parlamentarios también ha visto un aumento desde 2009 a la fecha, aunque la paridad sigue siendo un escenario distante. En 2009 tan sólo 20% de la representación en el parlamento correspondía a mujeres, mientras que en 2021 dicho porcentaje pasó a 28%.

19. Uruguay

a) Uruguay ante el espejo regional (en torno a 2018)

i) *El desafío de la representación democrática*

La República Oriental del Uruguay es el país que más valoraba la democracia a nivel regional para 2018, pues el 76% de los encuestados señalaba a la democracia como la mejor forma de gobierno y un 62% tenía una percepción positiva de esta. También contaba con un amplio respeto por sus instituciones del 64%, y un menos claro orgullo por su sistema político del 49% —aún favorable en comparación al promedio regional de 40%—. Junto con ello, presentaba una confianza institucional sobre el nivel regional en todos sus indicadores, y por encima del 40% con excepción de la confianza en el Congreso (35%), el Gobierno (39%) y los partidos políticos (22%). La seguridad pública era identificada por la ciudadanía como la principal problemática que enfrentaba el país en 2018 (Latinobarómetro, 2018). En 2013, 31% de los homicidios tuvieron como causa precipitante ajustes de cuentas o conflictos entre organizaciones criminales, mientras que en 2017 el porcentaje aumentó 14 puntos porcentuales alcanzando un 45% (Carneiro y Traversa, 2018). En 2019, la tasa de homicidios fue de 11 casos por cada 100.000 habitantes —inferior al nivel regional de 18 casos— y junto con ello, presentaba una alta confianza en la Policía Nacional del 60% para 2018 y sobre el nivel regional de 35%.

En materia normativa, Uruguay ratificó el Protocolo facultativo de la CEDAW I en 2001. No obstante, aún presenta el desafío de la autonomía en espacios de toma de decisiones, pues para 2019 contaba una participación femenina del 21%, bajo el 33% regional, y lejos de la paridad. Asimismo, persisten los desafíos en la autonomía económica de la mujer, pues para 2018 la brecha salarial de género era de un 22% (por sobre el nivel regional de 18%), y en 2019 un 13% de las mujeres no contaba con ingresos propios, un porcentaje mejor al observado a nivel regional (28,6%). Finalmente, en la autonomía física, Uruguay presentaba en 2019 una tasa de muertes de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima de 1,22 por cada 100.000 mujeres, por sobre la tasa regional de 0,764.

En relación con los pueblos indígenas, Uruguay no ha ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (núm. 169) (OIT, 2021), ni ha establecido mecanismos de acción afirmativa que garanticen la participación de los pueblos indígenas en los espacios de toma de decisiones. Ello, en un país en el cual para 2011 contaba con un 2,4% de población auto adscrita como indígena (CEPAL/FILAC, 2020). Adicionalmente, el Uruguay no ha reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos (CEPAL/FILAC, 2020). No obstante, recientemente ratificó el Acuerdo de Escazú, el cual incorpora procesos de participación, información y acceso a la justicia para los defensores de la tierra.

La población afrodescendiente componía el 4,6% de su población en 2010, en base al Censo de 2011 (CEPAL/UNFPA, 2020). Dado lo anterior en 2014 y 2019 creó la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra Forma de Discriminación (Ley 17.817) y el Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afro descendencia (Decreto núm 81/019). Sin embargo, persisten los desafíos pues en 2015, el 25% de las personas afrodescendientes se identificaba como parte de un grupo discriminado en contraposición a un 10% de población no afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020). Sumado a ello,

se observan brechas en el acceso al bienestar, pues para 2018 un 42% de hogares con integrantes afrodescendientes no contaba con acceso a un sistema de alcantarillado, en contraposición a un 33% en hogares no afrodescendientes (CEPAL/UNFPA, 2020).

ii) Satisfacción con los ingresos recibidos y una menor desigualdad de ingresos

Uruguay es el país de la región en que más personas declaraban en 2018, cubrir satisfactoriamente sus necesidades con el total del ingreso familiar (66%), y para 2019 contaba con un 75,5% de ocupados que aportaban a un sistema previsional (el mayor a nivel regional). Junto con ello, en 2019 contaba con un coeficiente de Gini de 0,392, el nivel más bajo de los países analizados, y la menor tasa de hacinamiento con un 15,6% junto con Costa Rica con un 12% (en contraposición a una tasa regional de 34,3%). Esta relativa igualdad de ingresos, se reflejaba muy parcialmente en la percepción ciudadana, pues en 2018 un 20% consideraba que la distribución del ingreso era justa, 3 puntos porcentuales por encima del porcentaje regional (17%) y un 70% de los encuestados evaluaba que el Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad —cercano al nivel regional de 71%—. Paralelamente, presentaba para 2018 la mayor percepción de estabilidad laboral —entre los países revisados—, pues un 52% de los uruguayos encuestados afirma no estar preocupado, o poco preocupado por quedar desempleado en los próximos 12 meses —en contraposición a un 39% a nivel regional—. Ello, en un país en el cual la tasa de desempleo trimestral era de un 8,4% en 2018 y de 9,3% en 2019 —sobre el nivel regional de 7,7% para 2019—.

iii) Orientación hacia el bien común a nivel institucional

En Uruguay se observaban indicios de un fuerte tejido social representado por el mayor porcentaje de confianza en personas de la comunidad (73%) en la región para 2018, y una destacada confianza en personas externas del 21% —únicamente mayor en Guatemala con un 22%—. Junto con ello, sostenía la más amplia aceptación de la diversidad, expresada por la aprobación ciudadana del matrimonio igualitario de un 69%, lo cual es congruente con su legalización en 2013 a través de la Ley Matrimonio igualitario (Ley Nº 19.075) (República Oriental del Uruguay, 2013). En contraposición, para 2018 mantenía una baja solidaridad (del 14% y únicamente menor en Argentina con un 11%), representada por la participación en reuniones para mejorar la comunidad, un elevado respeto por las instituciones (de 64% y sólo mayor en Costa Rica (74%)) y una amplia participación electoral (de 84% y sólo mayor en Ecuador con 88%), atribuible parcialmente a la obligatoriedad del voto desde el establecimiento de su Código Electoral (Ley Nº 13.882) (República Oriental del Paraguay, 1970).

b) Variaciones y evolución, desde 2014

i) Descenso en la evaluación positiva de la democracia

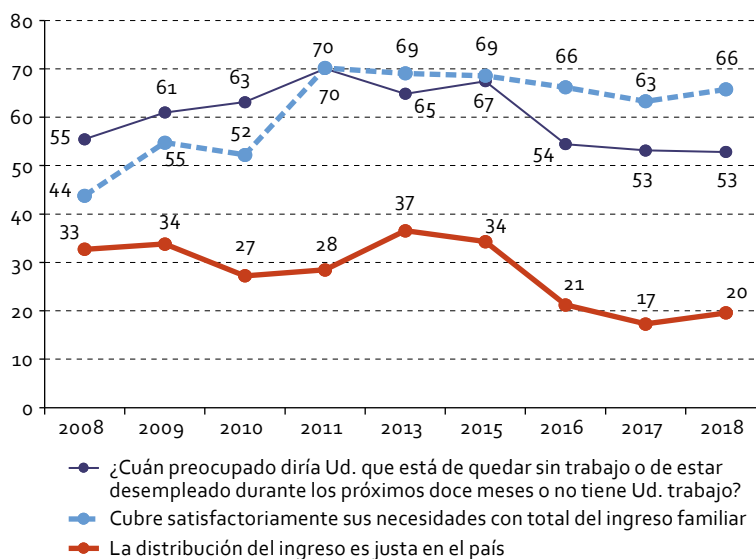
La República Oriental del Uruguay ha sufrido un deterioro en la valoración de la democracia. Entre 2014 y 2018 la evaluación de la democracia como mejor forma de gobierno disminuyó en 14 puntos porcentuales, aunque se mantuvo en un nivel alto de 76% para 2018. Por su parte, la evaluación positiva de la democracia cayó de forma abrupta entre 2015 y 2018 en 14 puntos porcentuales, alcanzando un 62% en 2018. Asimismo, entre 2014 y 2018, se redujo en cinco puntos porcentuales la opinión de que los derechos básicos están protegidos llegando a un 34% para 2018. Junto con ello, entre 2015 y 2018 se deterioró la confianza institucional en 19 puntos porcentuales en la confianza en el Congreso Nacional (alcanzando un 35% en 2018), en 22 puntos porcentuales en la confianza en el Gobierno (alcanzando un 39% en 2018), en 13 puntos porcentuales en los partidos políticos (alcanzando un 22%) y de 26 puntos porcentuales en las instituciones electorales (alcanzando un 50% en 2018). Simultáneamente, entre 2015 y 2019 la tasa de homicidios aumentó en 2,73 puntos alcanzando un 11 por cada 100.000 habitantes, lo cual se acompañó paradójicamente de un aumento en la confianza en la Policía Nacional (entre 2015 y 2018) de 7 puntos porcentuales (alcanzando un 60% en 2018). Con el objetivo, de abordar la problemática de la seguridad pública (que se ha mantenido como la principal identificada por la ciudadanía), el bloque parlamentario encabezado por el Partido Nacional, presentó en 2019, el proyecto de reforma constitucional “Vivir Sin Miedo”, el cual buscaba reformar a través de un plebiscito los artículos de la Constitución relacionados a la seguridad pública. No obstante, no consiguió los votos para realizar las reformas, pues requería una mayoría absoluta y obtuvo una cifra menor (el 46,8% de los votos) (Queirolo, 2020). En términos de

participación parlamentaria, se observa un aumento de ocho puntos porcentuales entre 2015 y 2020, lo cual obedece a la promulgación de la Ley N° 19.555⁴³ que establece una cuota mínima de 1/3 de candidatos del mismo género en las listas para cargos de representación popular (Muñoz, 2019). Sin embargo, para 2020 persistía una baja representación (21%) muy lejana de la paridad. Con relación a la autonomía económica de las mujeres, entre 2014 y 2018 se observó una leve mejora de 4,8 puntos porcentuales en la reducción de la brecha salarial de género —alcanzando un 22,4%—, mientras que entre 2014 y 2019 disminuyó en 0,3 puntos porcentuales el porcentaje de mujeres sin ingresos propios —alcanzando un 13,2%. Por último, en la autonomía física, entre 2015 y 2019 disminuyó en 0,24 la tasa de muertes de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima por cada 100.000 mujeres —alcanzando un 1,22 en 2019—. En inclusión de pueblos indígenas y/o afrodescendientes no se han observado cambios.

ii) Reducción en la suficiencia subjetiva del ingreso y profundización de la percepción de desigualdad

En relación con las garantías de bienestar, entre 2014 y 2019 se identificó una leve mejora, representada por una reducción en el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza de 1,5 puntos porcentuales (alcanzando un 3% para 2019), de 2,4 puntos porcentuales en la tasa de hacinamiento (alcanzando un 15,6%), y de 4,3 puntos porcentuales en la conclusión de la educación secundaria completa (con un 41% para 2019). No obstante, estas condiciones no se plasmaron en una mayor suficiencia subjetiva del ingreso, pues entre 2015 y 2018 esta disminuyó en tres puntos porcentuales (alcanzando un 66% en 2018), ni en una mayor percepción de justicia en la distribución del ingreso, pues esta bajó 14 puntos porcentuales entre 2015 y 2018 (alcanzando un 20% en 2018) (véase el gráfico 40). En concordancia, entre 2014 y 2018, la expectativa que el Estado debe promover políticas para reducir la desigualdad de ingresos disminuyó en ocho puntos porcentuales (alcanzando un 70% en 2018). Junto con estos indicadores, entre 2015 y 2018 el porcentaje de encuestados que afirmaba sentirse poco o nada preocupado de perder el empleo disminuyó en 14 puntos porcentuales (alcanzando un 53%), ello en el marco de una tasa de ocupados que se encontraban afiliados o cotizaban a un sistema previsional que se mantuvo en el 75%, y una tasa de desempleo que entre 2015 y 2018 se mantuvo en 8% (y que aumentó un punto porcentual en 2019, alcanzando un 9,3%).

Gráfico 40
Uruguay: percepción de justicia en la distribución del ingreso, de la estabilidad laboral
y de la suficiencia del ingreso, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro.

⁴³ La Ley N° 19.555 es la "Modificación de la Ley 18.476 relativo a la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de los partidos políticos" (Muñoz, 2019).

iii) Leve aumento en la solidaridad

Entre 2014 y 2018 la confianza en las personas de la comunidad disminuyó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 73% para 2018) mientras que entre 2015 y 2018 la confianza en las personas externas aumentó en un punto porcentual (alcanzando un 21% en 2018). Simultáneamente, entre 2014 y 2018 aumentó en un punto porcentual la aprobación del matrimonio igualitario, alcanzando un 69% en 2018. Con relación a la orientación hacia el bien común, entre 2014 y 2018 la solidaridad representada por el porcentaje de personas que afirmaba participar en reuniones para mejorar la comunidad aumentó en cuatro puntos porcentuales (alcanzando un 14% para 2018), mientras que la participación electoral se mantuvo en 84% durante el mismo periodo. Esto, en el marco de un debilitamiento de la evaluación positiva de la democracia y de su capacidad de distribuir el bienestar.

IV. Discusión y desafíos de política

Retomando la discusión teórica, la CEPAL comprende la cohesión social como “*la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar un sentido de pertenencia y una orientación hacia el bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros*” (Maldonado Varela y otros, 2021, pág. 56). De este modo, se desprenden tres expresiones específicas de la cohesión social: las relaciones sociales de igualdad, así como el sentido de pertenencia y la orientación al bien común que emanan de esa base, y cuyos contenidos y formas concretas se construyen paulatina y colectivamente en cada contexto nacional. Estas expresiones se relacionan directamente con ciertos elementos habilitadores que posibilitan un cierto nivel de cohesión social, a saber: las garantías de bienestar, la promoción activa de una cultura de la igualdad, mecanismos para la reducción de las desigualdades, de reconocimiento, de participación y para la resolución pacífica de conflictos y de adaptación a los cambios, en el marco de un Estado de derecho y una democracia de calidad. Estos elementos habilitadores contribuyen y favorecen el desarrollo de las expresiones constitutivas de la cohesión social, que aluden a los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y disposiciones de la ciudadanía, a través de la legitimidad percibida de dichos mecanismos, el sentido de pertenencia, y las orientaciones al bien común.

En esta sección se aborda esta discusión a partir de los hallazgos organizados dentro de los pilares de brechas e institucionalidad —asociados a los elementos habilitadores— y sentido de pertenencia —asociado a las expresiones constitutivas, dialogando con los sectores de política asociados al fomento de la cohesión social.

A. Reflexiones acerca del estado regional de la cohesión social frente a la coyuntura

1. Elementos habilitadores

a) Brechas

i) Pobreza y desigualdad

El análisis realizado vuelve a confirmar la persistencia de la alta desigualdad de ingresos de América Latina y el Caribe, que se mantiene en niveles altos pese a su reducción en los últimos años. La desigualdad persistente es producto de una compleja matriz de elementos, relacionados la heterogeneidad

estructural de sus sistemas productivos y a una arraigada cultura del privilegio. Por otro lado, si bien los países de la región habían logrado avances significativos en la reducción de la pobreza durante la década entre el 2000 y 2010, ésta se ha visto estancada durante la década siguiente, e incluso ha presentado remisiones antes del impacto de la pandemia por COVID-19.

En efecto, la persistencia de la desigualdad en la región se asocia a los efectos de lo que CEPAL ha catalogado como una cultura del privilegio; una cultura de gestación histórica de negación del otro acompañada con privilegios políticos, económicos y sociales asociados a diferencias en las condiciones étnico-raciales, la cultura, el origen, la lengua, o la religión (CEPAL, 2018a). Esta cultura se asocia con el carácter estructural de reproducción de la desigualdad, en que la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos reproduce brechas de acceso a mercados ampliados, en la productividad, y en incorporación del progreso técnico, que se vinculan a las desigualdades de educación, ingresos, y acceso a la protección social, y oportunidades. De este modo, en la región permanece un refuerzo entre la reproducción de brechas y las trayectorias de desigualdad, que conforman un ciclo relacional histórico y difícil de deshacer (CEPAL, 2014 y 2016). Dichas desigualdades persistentes han sido amplificadas como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19. Se estima que pese a las acciones gubernamentales de respuesta (principalmente las transferencias de emergencia), la desigualdad de ingresos aumentará el equivalente a un 3% del índice de Gini entre 2020 y 2021 (CEPAL, 2021b).

Esta perduración de los altos niveles de desigualdad de conjuga con un estancamiento en la reducción de la pobreza. Si bien la región logró avanzar significativamente en el decrecimiento de la pobreza y la pobreza extrema durante la primera década del nuevo milenio, estos esfuerzos no han rendido frutos desde el año 2012 en adelante, e incluso se han presenciado retrocesos entre los años 2015 y 2019, en los que aumentó el porcentaje de población viviendo en pobreza extrema (CEPAL, 2019a). Es interesante notar que si bien la desigualdad de ingresos ha caído —aunque se sigue manteniendo en niveles altos—, también así lo ha hecho el porcentaje de personas que indican que la distribución de los ingresos es justa en sus respectivos países de la región. Por ello, la sensación de injusticia en la distribución puede incorporar factores más allá de los niveles de desigualdad de ingresos en sí mismos, y relacionarse con percepciones de justicia en otros ámbitos, confianzas interpersonales e institucionales, e incluso con la valoración del funcionamiento de la democracia. Durante la pandemia se estima que tanto la pobreza como la pobreza extrema han aumentado y alcanzado un 33,7% y 12,5% de la población regional, respectivamente —por tanto, en 2021 habría 8 millones de personas más viviendo en extrema pobreza en comparación a 2019, y 22 millones más viviendo en pobreza en comparación al año anterior (CEPAL, 2021b). El COVID-19 ha supuesto la mayor contracción económica de América Latina y el Caribe en más de un siglo, y si bien se estima que los países lograrán recuperar la senda del crecimiento para 2021 (con 5,2% del PIB) y 2022 (2,9% del PIB), es necesario plantear una recuperación sostenible, inclusiva, y que se haga cargo tanto de los desafíos que ha implicado la pandemia como los desafíos estructurales y persistentes de la región (CEPAL, 2021b).

El desafío de reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos son parte central de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS 1, 10, y 16), y se vinculan directamente con el compromiso de ampliar la inclusión social de las personas, es decir garantizar el acceso de las personas a servicios básicos, tales como educación, salud, agua potable y electricidad (entre otros), además de reducir las desigualdades en el acceso a esos bienes. Siguiendo a Maldonado y otros (2021), una sociedad cohesionada debe estar orientada a la igualdad y a la inclusión social, en donde sus miembros sean partícipes en un marco de condiciones basales de bienestar, que permitan un marco de convivencia y de interacciones sociales que mantenga a los individuos unidos, tanto como grupos como de forma personal. En base a lo anterior, es crucial que los países de América Latina y el Caribe retomen la ruta de la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, de forma de fortalecer la cohesión social y continuar el camino hacia el cumplimiento de la agenda 2030.

Pobreza y desigualdad son fenómenos objetivos con una presencia notoria y generalizada a nivel de las percepciones individuales de las personas, y sus expectativas. En especial, la desigualdad se percibe negativamente y se considera como un problema de agenda pública, pues se espera que el Estado actúe

para reducirla. Desde el punto de vista de la cohesión social, esto implica que hay un margen importante de acción para adoptar políticas orientadas a la reducción de la desigualdad con una importante base de apoyo y de legitimidad potencial. Esto último es de suma importancia al momento de pensar en pactos sociales en torno a la construcción de verdaderos estados de bienestar, pues estos procesos requieren un apoyo social amplio y sostenido en el tiempo. A diferencia de otras latitudes en donde la desigualdad no necesariamente se percibe como un problema importante, urgente y de competencia pública, en América Latina hay un consenso claro en ese sentido.

ii) *Mejoras en ciertos ámbitos de bienestar, con persistentes desafíos de inclusión y algunos retrocesos recientes*

Respecto a otros aspectos de inclusión y acceso a servicios básicos, los resultados muestran un escenario mixto de avances en ciertos temas—como hacinamiento, conclusión de la educación secundaria y disponibilidad de servicios de desagüe— y retroceso en otros ámbitos, tales como la satisfacción con las escuelas públicas, y con los servicios médicos y de salud pública. La región mantiene grandes desafíos en proporcionar servicios básicos de calidad a sus ciudadanos, y ampliar la cobertura de los mismos, para todos los indicadores analizados. La caída reciente en otros indicadores claves como la pobreza, el empleo y la desigualdad motivada por la Pandemia de COVID 19 a partir de 2020, deben sumarse a estas carencias y limitaciones previas.

Como se menciona en Maldonado y otros (2021), la inclusión social es un concepto relacionado con la cohesión social, en tanto la inclusión significa mejorar las condiciones de participación de las personas marginadas, igualando las condiciones de acceso y las oportunidades de las personas para participar plenamente en distintas esferas de la sociedad. La inclusión comprende así, los aspectos que favorecen o impiden la participación plena de los ciudadanos en múltiples ámbitos de derechos y de bienestar, que puede incluir aspectos como el acceso a servicios básicos, educación, calidad de la vivienda—como la suficiencia de los ingresos, o la tenencia de ciertos activos y medios materiales clave, como dispositivos electrónicos, entre otros. La inclusión apoya la cohesión social en tanto iguala el goce de derechos entre las personas como condición común y compartida, facilita la creación de lazos sociales igualitarios y contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia mediante la redistribución de las oportunidades de participación y la colectivización de ciertos riesgos en la sociedad.

En primer lugar, la región exhibe mejoras sustanciales en calidad de la vivienda y acceso a medios digitales, aunque los indicadores muestran niveles por debajo de los estándares mínimos deseables. En concreto, en los últimos años ha decrecido el hacinamiento dentro de los hogares, al mismo tiempo que ha aumentado ampliamente la disponibilidad de servicios de desagüe, aunque la cobertura universal se mantenga todavía lejos. Desde luego, la habitabilidad y la seguridad de la vivienda conforman elementos centrales del bienestar cotidiano y la inclusión social de las personas, y en conjunto son parte del derecho a una vivienda digna. En su defecto, se afecta el desarrollo de las personas al perjudicar sus estándares de salud física y mental, las hace objeto de estigmatización, perjuicios, falta de reconocimiento, y con mayores barreras a su participación en la sociedad en condiciones de igualdad. Lo anterior, además, limita en general su acceso a oportunidades (Villatoro, 2017; CEPAL 2007b) (ONU-HABITAT, 2015). En otros ámbitos de inclusión de hogares, la región ha ampliado el acceso a computadoras durante los últimos años, aunque se mantiene en menos de la mitad de los hogares en promedio. La digitalización supone un gran desafío frente a las restricciones impuestas debido a la pandemia por COVID-19 y los cambios en el mundo del trabajo y la educación. Debido a ello, es crucial avanzar hacia una mayor penetración de la infraestructura digital en la región para afrontar dichos desafíos y asegurar una mayor igualdad al acceso de oportunidades laborales, educativas y culturales (CEPAL y CAF, 2020; Jordahl, 2007).

Luego, en los ámbitos de educación y salud, la región muestra un decrecimiento sostenido en la satisfacción de ambos servicios durante los últimos años. La mayor reducción en la satisfacción se presenta en los servicios de salud, de un 50% en 2014 a un 43% en 2019. Mientras tanto, la satisfacción con las escuelas públicas presenta una baja de (aunque tenue) de un 65% en 2014 a un 61% en 2018. En específico, la baja en la satisfacción con las escuelas públicas se conjuga paradójicamente con el aumento

constante en la escolaridad de jóvenes latinoamericanos y caribeños. El descenso en la satisfacción con dichos servicios ocurre al mismo tiempo en que crece la desconfianza en las instituciones y decrece la participación electoral a nivel regional. El mejoramiento y ampliación de la cobertura de los servicios educacionales es de vital importancia para el desarrollo de habilidades y productividad de las personas, por lo que conforman un elemento de inclusión central para la igualación de oportunidades, además de ser uno de los objetivos de la Agenda 2030 (ODS4). De igual forma, la literatura muestra una amplia relación entre la cohesión social y la salud de sus habitantes, siendo en ciertos casos los sistemas nacionales de salud un punto de unión y orgullo para los países, por su universalidad y amplio apoyo político y popular (Hogg, 2009; Lavis y Stoddart, 2003).

De este modo, reforzar el acceso y mejorar la calidad de los servicios educacionales y de salud resulta relevante para apoyar la cohesión social. Dicho aquello, la pandemia de COVID-19 ha profundizado los problemas y brechas tanto en salud como educación, forzando la adaptación de ambos sistemas, y muchas veces agravando ciertas crisis. En salud, la pandemia ha profundizado la crisis de cuidados, con una carga excesiva de mujeres que cumplen con esta labor —acrecentando al mismo tiempo las desigualdades de género en los hogares de menores ingresos (CEPAL, 2020g). Debido a la gravedad de la enfermedad, los adultos mayores son una de las poblaciones más afectadas y en riesgo de muerte en una región cada vez más envejecida (Huenchuan, 2020). Las implicancias son igualmente importantes para las personas con discapacidad debido a las barreras institucionales y del entorno que resultan de las medidas de respuesta por la pandemia. Los problemas derivados dicha crisis de cuidados, además del acceso a servicios básicos, habitabilidad, acceso a tratamientos, e inserción laboral —entre otros— son amplificadas para las personas con discapacidad (CEPAL, 2021g). En materia educacional, los grupos más afectados han sido los niños, niñas y jóvenes que han tenido que adaptarse a nuevas formas de enseñanza telemática, y en muchos casos no cuentan con los implementos ni el entorno necesario para ello (Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, 2021; CEPAL/UNICEF, 2020).

La insatisfacción con los servicios públicos tiene un doble efecto negativo para la cohesión social, en especial cuando se trata de ámbitos centrales para el goce de derechos y la igualdad, como la educación, la salud, los servicios básicos de la vivienda y la movilidad, entre otros. Por un lado, la insatisfacción debido a las condiciones de acceso y la calidad de los servicios genera un incentivo poderoso para que, aquellos con suficientes recursos económicos, acudan al sector privado para buscar mejores alternativas. A su vez, cuando amplios estratos optan por la opción privada financiada por sus propios ingresos, se torna más compleja la justificación del pago de impuestos para el financiamiento de tales servicios públicos puesto que dichos estratos no se benefician de ellos. Paradójicamente el autofinanciamiento de tales servicios puede llegar a significar tal carga sobre los ingresos de esos estratos que puede incluso llevar al endeudamiento e incluso al empobrecimiento en el corto plazo, muchas veces llevando a la adquisición de servicios de peor calidad que en el sector público. Se desata así un círculo vicioso entre servicios públicos subfinanciados y menospreciados, de mala calidad y utilizados por los estratos más bajos, de la mano de un acceso a servicios privados de calidad variable, con un alto nivel de precariedad para asegurar su financiamiento por parte de los estratos que los utilizan para acceder a la salud, la educación, los servicios básicos de la vivienda y la movilidad. En este último caso, se agrega como efecto negativo, una mayor dificultad para reducir las emisiones de la movilidad en vehículos particulares mediante el uso intensivo del transporte público.

iii) *Inestabilidad laboral persistente y baja cobertura de los sistemas de pensiones (protección social)*

Los resultados han mostrado una percepción persistente de una alta inestabilidad laboral, a partir del indicador sobre qué tan preocupado diría que está de quedar sin trabajo o estar desempleado durante los próximos meses. En 2010 un 37% respondía que se encontraba preocupado por ello, cifra que alcanzó un 40% para 2018, sin mayores alzas o disminuciones durante dicho período. En concordancia, la región de América Latina y el Caribe ha estado históricamente marcada por una alta inestabilidad,

demostrada en sus altos niveles de informalidad y baja cobertura de la protección social de trabajadores y trabajadoras; situación que se ha agravado con los impactos del COVID-19 en las tendencias de los mercados laborales (CEPAL y OIT, 2021; Weller, 2020). El trabajo decente constituye uno de los aspectos centrales de la inclusión de las personas en la sociedad. La Agenda 2030, junto al ODS 8, invita a abordar la igualdad social y el dinamismo económico de manera conjunta —de crecer para igualar e igualar para crecer (CEPAL, 2017a). Por su parte, la Agenda de Desarrollo Social Inclusivo adoptada en 2019 busca potenciar un desarrollo social inclusivo y universalista, orientado a reducir las desigualdades sociales, superar la pobreza y consolidar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población de forma de promover su inclusión social y laboral. Para fortalecer la cohesión de las sociedades, es necesario promover el trabajo productivo y de calidad.

La situación laboral regional es especialmente preocupante considerando la baja cobertura de la protección social, en específico de los sistemas de pensiones. En sociedades crecientemente envejecidas, las pensiones son un pilar fundamental de las prestaciones sociales que busca proteger a los trabajadores luego de su retiro, y proporcionarles el sustento económico necesario para satisfacer sus necesidades una vez pasada su edad laboral (CEPAL, 2019c). Lamentablemente, los resultados han mostrado que el porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional se ha mantenido cercano al 40% en los últimos años —alcanzando un 37% en 2010 y un 41% en 2019. La falta de afiliación a los sistemas de pensiones pone en riesgo a los trabajadores y a sus familias, que deberán encontrar formas alternativas de cubrir las necesidades de las personas fuera de edad laboral, incentivando medidas como la postergación de sus retiros (junto con la acumulación de problemas de salud), la búsqueda de apoyos financieros y de cuidados por otros miembros familiares, aumentando así las cargas. La falta de soluciones sociales para las pensiones debilita la cohesión, en tanto incrementa la individualización del riesgo entre los trabajadores y sus familias de la desprotección durante la vejez, en el contexto de un problema socialmente generalizado.

Sumado a lo anterior, los problemas relacionados con las pensiones incluyen también los bajos montos que reciben los trabajadores en su retiro. Estos en ciertos casos pueden llevar a una gran insatisfacción y descontento social, en especial en países más envejecidos y con menores montos al momento de retiro, en relación con el coste promedio de vida. En ciertos países, como Chile, la falta de soluciones en el corto plazo para las bajas pensiones llevó en su momento a fuertes manifestaciones que se sumaron a otros descontentos populares. Los países pueden aprender de procesos exitosos de generación de pactos sociales, como el caso de Costa Rica, en donde se logró acordar una serie de reformas paramétricas que introducen cambios progresivos en las contribuciones y las tasas de remplazo, que aseguran una mejor pensión para los trabajadores luego de su retiro (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2021). La pandemia puede plantearse como una oportunidad para fortalecer los sistemas de pensión y aumentar las formas de financiamiento para asegurar el goce de pensiones dignas, que se adecúen a las circunstancias económicas que atraviesan los países, en un escenario de amplios cambios e inestabilidad laboral (CEPAL, 2020a).

b) Institucionalidad

i) Descontento con el funcionamiento de la democracia

Concomitante a los bajos niveles de confianza en las instituciones, los poderes del Estado, la percepción de la corrupción por parte de los funcionarios públicos, el descontento con el funcionamiento de la democracia responde simultáneamente a expectativas ampliamente incumplidas, así como a vivencias y percepciones negativas con el mundo de la política. Más aún, revela una insatisfacción con varias dimensiones de la calidad de la democracia, como el funcionamiento de las instituciones de acuerdo a sus propias normas y mandatos, la calidad de los procesos de deliberación, negociación y sanción de leyes, y el impacto de las políticas públicas sobre el orden económico y sobre todo el bienestar social (Del Tronco, 2013). Sin embargo, ese descontento tiene como contraparte positiva que, en casi todos los países, la mayoría cree que la mejor forma de gobierno es la democracia. También, en contraste con

un nivel de respeto por el sistema político por lo general bajo, la mayoría también se manifiesta como respetuosa de las instituciones del país, lo que denota una aspiración a su buen funcionamiento. En consecuencia, resolver o atender este malestar requiere avances en dimensiones relacionadas con la gobernanza democrática en un sentido amplio.

Desde el punto de vista del marco de políticas propuesto para la cohesión social se trata de apuntalar elementos habilitadores como los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos a través de una mejor gobernanza, mayor rendición de cuentas y transparencia en los procesos de toma de decisiones y el establecimiento de mecanismos efectivos de diálogo, así como un mejor estado de derecho y democracia de calidad a través de un gobierno abierto y participativo, mecanismos de rendición de cuentas y mayor eficiencia un proceso de formulación inclusiva de políticas públicas a través de la promoción de formas de participación inclusiva y transparente en esferas de tomas de decisiones políticas Fomento de mecanismos de diálogo y procesamiento de conflictos Estado de derecho y democracia de calidad Gobierno abierto y participativo, mecanismos de rendición de cuentas y eficiencia. Destaca la incorporación de formas de gobierno abierto y participativo en ámbitos de planificación, presupuestos, ejecución, y seguimiento y evaluación, el fomento de mayor efectividad en los servicios públicos y la administración pública.

ii) *Alta incidencia de distintas formas de violencia y una percepción generalizada de vulnerabilidad de indefensión expresan en especial las falencias del estado de derecho en la región*

Referida como la región “en paz”, es decir sin conflictos bélicos convencionales, más violenta del mundo, América Latina y el Caribe incluye algunos de los países con peores resultados de acuerdo a varios indicadores, siendo el más evidente la tasa de homicidios dolosos. Pero otras formas de violencia están omnipresentes como la delincuencia común, la violencia sexual, la violencia intrafamiliar, el pandillismo, las desapariciones, los secuestros, la justicia por mano propia, la represión de líderes de Derechos Humanos y los conflictos ambientales (Rettberg, 2020).

Todas las formas de violencia cuestionan la plena vigencia del estado de derecho. En un extremo, la violencia relacionada con el crimen organizado puede llegar a disputar el monopolio de la violencia sobre territorios o regiones enteras, generando una gobernanza paralela o criminal donde las organizaciones delictivas desempeñan numerosas actividades ilícitas, incluyendo la extorsión a todas las actividades productivas y comerciales en dichos espacios (Paz y Vázquez del Mercado, 2020). Asociado a otros fenómenos como el pandillerismo, el secuestro y el contrabando de armas, estas formas de violencia generan elevadas tasas de mortalidad por homicidio violento en general, y sobre todo entre la población joven e incluso adolescente. En el otro extremo, ante la violencia doméstica y de género destacan las limitadas capacidades para prevenir, castigar o reparar los daños de estos fenómenos de manera sistemática que afectan particularmente a las mujeres y niñas, niños y adolescentes. Sin bien en algunos países ciertos tipos de violencia cayeron durante la Pandemia de COVID, otros como la violencia doméstica tenderían a aumentar debido a las limitaciones de la actividad económica, el cierre de las escuelas, el acceso reducido a los servicios de salud y el distanciamiento físico pueden incrementar la vulnerabilidad y exposición (CEPAL y UNICEF, 2020).

Todo lo anterior se manifiesta en elevadas tasas de victimización de los distintos de violencia y, de particular relevancia para la cohesión social, una percepción de peligro e indefensión permanente ante esas violencias, incluso en países con tasas menores de incidencia u ocurrencia. A esta situación se aparejan, además de las consecuencias directas para el bienestar y derechos de las víctimas y los costos económicos, elevados niveles de desconfianza interpersonal y hacia la capacidad del Estado (policías, tribunales, cortes y autoridades en general). En este caso, la desconfianza es una respuesta tanto a los elevados niveles de impunidad, como a la debilidad del Estado de derecho para brindar justicia y servicios de auxilio, prevención y apoyo, y a la corrupción de las autoridades (Rettberg, 2020). Cabe resaltar que esa desconfianza se relaciona específicamente con de pobre desempeño de las instituciones para prevenir y castigar los distintos tipos de violencia, así como las debilidades para asistir a las víctimas y reparar en la medida de lo posible los daños.

iii) Algunos avances en igualdad de género pese a enormes brechas y desafíos

Las desigualdades, exclusiones y violaciones de los derechos de las mujeres constituyen un fracaso para un modelo de cohesión social orientado a la igualdad por el solo hecho de que esa situación estaría afectando a la mayoría de la población. Al respecto, algunos indicadores del marco de medición utilizado apuntan a una creciente aceptación y consenso en cuanto a que las desigualdades de género son un problema común. Por ejemplo, en la mayoría de los países tiende a caer el porcentaje que afirma estar de acuerdo con que el empleo de los hombres debería considerarse más importante que el de las mujeres en tiempos de crisis. Visto desde el punto de vista de los avances y desafíos de la igualdad de género en la autonomía política, económica y física de las mujeres, también cabe mencionar varios elementos positivos.

En primer lugar, paulatinamente los países han mejorado sus marcos normativos y legales para enfrentar las desigualdades en múltiples dimensiones. Un indicador es la elevada aprobación y ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW (con excepción de Honduras y Nicaragua para la firma, y de El Salvador para su ratificación), pues su aplicación supone un compromiso gubernamental con la implementación de medidas y políticas públicas a favor de la reducción de las desigualdades de género y de la garantía de los derechos de las mujeres. En segundo lugar, también se registran en general avances en el porcentaje de representación femenina en los parlamentos, aunque la paridad sigue siendo un horizonte lejano en la mayoría de los países. Por su parte, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios también ha tendido a caer en la gran mayoría de los países, aunque en términos absolutos sigue siendo muy elevado y sobre todo con una brecha importante en comparación a los hombres. Si bien el incremento de la participación laboral de las mujeres ha contribuido a la disminución de la proporción de mujeres sin ingresos propios, en 2019 esta proporción alcanzaba en promedio regional un 28,6% mientras que para los hombres la cifra era de 10,4%. Esto significa que casi un tercio de las mujeres de la región, depende de otras personas para subsistir, lo que las hace vulnerables desde el punto de vista económico y dependientes de los perceptores de ingresos, que por lo general son hombres⁴⁴. Además, hay indicios de que la Pandemia y sus secuelas socioeconómicas impongan un retroceso generalizado en este y otros indicadores de autonomía económica (CEPAL, 2021f).

Finalmente, la entrada de la violencia de género dentro de la agenda pública de los países también ha conocido avances, lo que se traduce en mayores esfuerzos para medir y publicitar su ocurrencia. El avance en el seguimiento, por ejemplo, de la muerte de parejas por parejas o exparejas se manifiesta hoy en información disponible para 27 países de la región. Al igual que en otros temas relacionados con la violencia, la prevención, atención y castigo de estos actos se cuentan entre las falencias institucionales relacionadas con la vigencia parcial del estado de derecho.

iv) Debilidades en la garantía de derechos de los pueblos indígenas y pocos mecanismos de resolución de conflictos, con excepciones

La región mantiene desafíos importantes en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y originarios, así también como en el mejoramiento de sus mecanismos de participación y resolución de conflictos. La región ha tenido una historia de exclusión sobre la base de la condición étnico-racial de las personas que reduce sus oportunidades de participación, reconocimiento, y goce de derechos (CEPAL, 2016). Si bien, los países han avanzado en esta materia, en muchos casos el reconocimiento y garantía de derechos es bajo, e incluso ausente. Hasta hoy, los pueblos indígenas son uno de los sectores de la población más postergados y excluidos social, política y económicamente en la región, por lo que resulta prioritario atender las causas estructurales y duraderas de su situación (CEPAL y FILAC, 2020). La exclusión y discriminación de las personas por motivos raciales o étnicos erosiona la cohesión social en su dimensión de inclusión, de cultura y relaciones sociales igualdad, además de que puede generar conflictos y clivajes profundos en las sociedades.

⁴⁴ Ver [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.

En primer lugar, los países exhiben un reconocimiento constitucional parcial o inexistente de sus pueblos indígenas, con ciertas excepciones. Las faltas de reconocimiento y garantía de derechos se centran en tres áreas principales; posesión y uso efectivo de tierras, recursos naturales, y autonomía, que han sido resaltadas como elementos cruciales en el avance del respeto de los derechos de los pueblos indígenas a partir de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de 1989. En específico, México, Nicaragua, Ecuador y Bolivia destacan por tener un amplio reconocimiento de sus pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, considerando su derecho a ciertos niveles de autonomía y autodeterminación, y al acceso y manejo de los recursos naturales de sus tierras. Otro grupo de países, en los que se encuentra Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Colombia han implementado reconocimientos constitucionales, pero no han garantizado ciertos derechos, ya sea al uso de las tierras, los recursos naturales, o ciertos grados de autonomía. Luego, ciertos países, en los que se incluye Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay no reconocen constitucionalmente a sus pueblos indígenas hasta la fecha, aunque algunos poseen ciertos derechos a partir de leyes específicas en las que se incluyen ciertos goces de tierras, reparaciones, y gestión de recursos naturales, entre otros aspectos.

Segundo, los pueblos indígenas continúan manteniendo bajos niveles de representación política dentro de sus países. Destacan los casos de Bolivia, Colombia, México y Perú que poseen escaños reservados para pueblos indígenas, o sistemas de cuotas en las listas electorales, en los que se asegura un cierto nivel de participación en las elecciones de puestos de representación popular. Para el caso de Chile, que cursa por un proceso constituyente a la fecha, se han introducidos cuotas de representación asegurada para diez pueblos originarios de distintas regiones del país, en donde los candidatos deben poseer domicilio electoral de acuerdo con su pertenencia a la etnia. Lo anterior es un nuevo precedente para Chile, cuya constitución vigente no reconoce la existencia de pueblos originarios. En ese sentido, procesos constitutivos como el chileno, son una buena oportunidad para lograr amplios acuerdos sociales que den paso a un mayor reconocimiento y representación de los pueblos indígenas en los espacios de toma de decisiones (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2021). El resto de los países analizados no cuenta con mecanismos de esta índole, por lo que urge avanzar en lograr un mayor goce de igualdad de oportunidades de representación en la región.

Tercero, en lo relativo a los mecanismos de resolución de conflictos, los países analizados mantienen importantes desafíos en la adhesión a tratados internacionales relevantes y a reducir el surgimiento de nuevos conflictos, especialmente aquellos relacionados con el uso y goce de las tierras y los recursos naturales. Los países con mayor número de conflictos en el último tiempo (entre 2015 y 2019), son Colombia con 244 y Perú con 213, y entre los que contemplan menos están El Salvador y Costa Rica con 11 y 9 conflictos respectivamente (CEPAL y FILAC, 2020). Resulta interesante que cerca de un 44% de estos nuevos conflictos se producen a partir de proyectos mineros, que intervienen en tierras indígenas y alteran el territorio con fines productivos. En este respecto, la Agenda 2030 nos llama a trabajar por el desarrollo no sólo de una industria sostenible y no contaminante, sino también por ciudades y comunidades sostenibles en que se respeten los derechos de los pueblos indígenas y originarios en pos de mantener una sostenibilidad social, en el marco de la paz y la justicia. En concordancia, los instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la OIT, y el Acuerdo de Escazú proporcionan un marco de acción propicio para la participación pública, el acceso a la información, la búsqueda de acuerdos, la realización de consultas en el marco de toma de decisiones ambientales y asuntos relativos a los pueblos indígenas. En este aspecto, la mayoría de los países de la región han ratificado el Convenio 169 de la OIT, a excepción de El Salvador, Jamaica, Panamá y República Dominicana. De igual forma, el Acuerdo de Escazú ha sido ratificado por un 74% de los países analizados, con las excepciones de Chile, El Salvador, Guatemala, y Honduras.

v) Grupos afrodescendientes en desventaja en la mayoría de los países analizados

Los afrodescendientes de América Latina y el Caribe, al igual que los pueblos indígenas y originarios, han sido históricamente excluidos y presentan brechas en áreas de bienestar e inclusión en la mayoría de los países analizados. Las brechas de bienestar que afectan a la población afrodescendiente en la región

conforman también uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, asociado a la reproducción de la cultura del privilegio, un rasgo histórico de los países de América Latina y el Caribe, que encuentra su origen en su pasado colonial y esclavista, pero que se ha mantenido presente mediante diversos valores y prácticas sociales, muchas veces institucionalizadas (CEPAL y UNFPA, 2021).

Dentro de los países analizados, cinco han establecido un reconocimiento constitucional explícito de las personas afrodescendientes, incluyendo Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México. A partir de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban), se inició una fase de promoción de los derechos de las personas afrodescendientes en la región y el desarrollo de mecanismos específicos para la lucha contra el racismo y la promoción de la igualdad racial. Así, la condena a la discriminación por motivo de raza o etnia está consagrada en la mayoría de las constituciones de los países, y todos poseen leyes e instituciones a cargo de velar por la no discriminación por raza o color entre los países analizados.

El análisis de brechas de personas afrodescendientes es difícil debido a la relativa falta de estadísticas precisas que permitan caracterizar a este grupo poblacional. En línea con el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), deben realizarse esfuerzos especiales para proveer información útil y relevante para diversos grupos que poseen una menor visibilidad estadística, entre ellos los afrodescendientes—lo cual permanece como un desafío para los países de la región. No obstante, es posible destacar algunas brechas entre los afrodescendientes y el resto de la población de cada país, principalmente usando censos de población y encuestas de hogares. En ciertos países de la región como Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, los afrodescendientes exhiben una mayor tasa de pobreza y pobreza extrema en comparación con el resto de la población no-afrodescendientes. Los afrodescendientes también presentan una menor escolaridad completa en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, exhibiendo una brecha de casi 20 puntos porcentuales para este último. En dichos países, incluyendo Panamá, los afrodescendientes también concentran una mayor tasa de morbilidad en ciertas enfermedades, además de contar con una tasa de mortalidad infantil mayor que para el resto de la población. Las brechas también persisten en materia de participación; tanto en Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá, los afrodescendientes tienden a participar más en manifestaciones en comparación a la población no-afrodescendiente. En casi todos los países con datos disponibles, las personas afrodescendientes se describen como miembros de un grupo discriminado, y sobre un 60% considera que su país alberga un fuerte conflicto racial (CEPAL y UNFPA, 2021).

En este contexto, los desafíos para la cohesión social se traducen en problemas de inclusión y no discriminación de los grupos afrodescendientes. Donde hay información disponible desglosada por raza y etnia, las personas afrodescendientes aparecen en una posición desfavorable en la mayoría de los países analizados, en comparación a la población en general. La promoción de nuevos pactos sociales debe atender las diferencias étnicas y de color existentes en la región, que se conjugan con una historicidad de desigualdades, brechas y discriminaciones. Por último, en el marco de la persistencia de estas desigualdades, y del impacto de la pandemia por COVID-19, es fundamental generar respuestas desde la protección social desde una perspectiva de derechos y bienestar, a través de la implementación de políticas universales, redistributivas, solidarias y que sean sensibles a las diferencias, especialmente en lo que respecta a grupos vulnerables, como la población afrodescendiente (CEPAL, 2021h).

2. Expresiones constitutivas

a) Pertenencia

i) *Crisis transversal de confianza*

Como se ha expuesto en la sección de resultados, los países de la región transitan por una profunda crisis de confianza transversal, en la medida en que afecta prácticamente a todas las instituciones gubernamentales, sociales y a las personas, observándose en general una caída en los niveles de

confianza en los últimos años. La falta de confianza en las personas en general y en las instituciones se enmarca en el desarrollo histórico de la región, de por sí marcado por la cultura del privilegio y las herencias coloniales de formas de discriminación y exclusiones institucionalizadas que han tendido a reproducirse en el tiempo (CEPAL, 2018b; CEPAL y UNFPA, 2021; CEPAL y FILAC, 2020). En especial, el descenso en los niveles de confianza en los últimos años está marcado por la creciente desconfianza hacia instituciones antes muy respetadas, que se conjuga en un aumento del malestar generalizado, y en formas específicas de aumento de la percepción de la injusticia en la distribución de ingresos, el descenso en la percepción del buen funcionamiento de la democracia en sus países, y la reducción de la satisfacción con los servicios educacionales y de salud —especialmente importantes para ciertos países analizados. Más aún, de acuerdo con algunos estudios empíricos recientes, habría una fuerte asociación entre los niveles de desconfianza que expresan las personas y la desigualdad, no tanto en función de la envergadura de esa desigualdad en términos cuantitativos, sino sobre todo en función de las percepciones subjetivas acerca de una elevada desigualdad (Scartascini y Valle Luna, 2020). En tal caso no es sorprendente que en años recientes avancen la desconfianza a la par de las percepciones negativas sobre la desigualdad que se observan en las encuestas analizadas. A su vez, esas percepciones se vinculan a la experiencia y vivencias de las personas y, de acuerdo al estudio mencionado, experiencias con la victimización por actos criminales o de corrupción, o bien el haber gozado de mejores niveles de educación o salud, tienden a asociarse a una percepción negativa de la alta desigualdad. Una lectura posible es que la percepción de grandes desigualdades de bienestar o, si se quiere, al nivel de los resultados, de alguna manera evoca la ineficiencia de las instituciones, o incluso su contribución o complicidad con ese estado de cosas, alimentando así una mayor desconfianza. De todos modos, los niveles de confianza se mantienen bajos salvo en el caso de las personas de la misma comunidad, la cual se mantiene en rangos intermedios. Esta confianza 'comunitaria' se conjuga con la realidad territorial de una región que presenta altos niveles de segregación urbana y homogeneidad barrial, lo cual paradójicamente lleva a que, en muchos casos, las personas tiendan a coincidir y establecer relaciones a nivel comunitario y no en otros espacios, con personas de características similares en términos socioeconómicos y/o educativos.

Las implicancias de la baja confianza en las instituciones son múltiples y significativas para la cohesión social. En primer lugar, es necesario situar esta crisis de confianza en el marco de sociedades descontentas con el funcionamiento del aparato estatal para responder a sus demandas. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible llama a cumplir con una serie de metas en el ámbito social, económico y ambiental que en muchos países de la región tienen un muy bajo desempeño, lo cual aleja los avances comprometidos en estos ámbitos con las expectativas de las personas alimentando su insatisfacción. Más aún, bajo un escenario de desconfianza, promover la participación activa de la ciudadanía para la búsqueda de soluciones duraderas a sus inquietudes, así como la elaboración de pactos sociales y fiscales sostenibles se vuelve una tarea aún más compleja. Al mismo tiempo, siguiendo a Martínez y Sánchez-Ancochea (2020), ese elevado malestar social puede ser una oportunidad para reevaluar y reformular el ordenamiento institucional, como es el caso del desarrollo de amplios procesos participativos al alero del Acuerdo de Paz colombiano, o la nueva Convención Constitucional para el caso chileno, entre otras experiencias regionales.

La falta de confianza también afecta el desarrollo y efectividad de ciertas políticas públicas, en especial cuando requieren de la aceptación y participación activa y voluntaria de la ciudadanía. En sintonía con los acontecimientos recientes, la desconfianza institucional y en las medidas de los gobiernos durante la Pandemia han tenido efectos en el nivel de seguimiento de las medidas de contención, y actualmente afectan la predisposición de muchas personas a sumarse a la vacunación contra el COVID-19. Respecto a ello, el estudio de Lazarus y otros (2021) muestra a partir de una encuesta realizada en 19 países a nivel mundial que la predisposición a sumarse a la vacunación contra el COVID-19 era mayor en aquellos países en los cuales el gobierno se percibía como más transparente, con una comunicación clara y efectiva, y procedimientos claros. El mayor riesgo potencial de una desconfianza

elevada es que los ciudadanos sencillamente ignoren leyes y normas al no haber consenso sobre la efectividad o probidad de las instituciones y sus autoridades. Por otra parte, una elevada desconfianza institucional por ejemplo en las autoridades electorales, pueden llegar a poner en duda los resultados de las votaciones, y con ellas la legitimidad de los procesos electorales y de sus resultados. En un escenario con esas características, se complica aún más la operacionalización y promoción de un pacto social, en el cual se aborden las brechas intergrupales, debilidades institucionales, y necesidades de la región, y avanzar así en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 “Promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas” con la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y garanticen la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a necesidades, y del ODS 10 “Reducir la desigualdad en y entre los países” específicamente en relación con la promoción de la inclusión, social, económica y política de todas las personas (CEPAL, 2020b).

En un contexto de profunda crisis de desconfianza, la región transcurre por un período de mayor demanda por incrementar el papel redistributivo del Estado. Esto se conjuga con una alta percepción de corrupción de los funcionarios públicos para todos los países analizados, de forma persistente, y con una baja percepción de que los derechos básicos se encontraban protegidos, y una moderada percepción de que se mantiene vigente la lógica meritocrática en la región. Este escenario puede llevarnos a lo que algunos organismos llaman mencionado como una “trampa institucional”, es decir una situación en donde conviven un desapego por la institucionalidad mientras al mismo tiempo se les exige a las instituciones que resuelvan las crecientes demandas de la población (OECD, 2020). Esta situación se da en un panorama regional de persistencia de grandes desigualdades en materia de ingresos, empleo e inclusión social que han sido persistentes en el tiempo, pese a ciertos avances en estos ámbitos, y en otros como la pobreza (que se redujo significativamente en la primera década del nuevo milenio, pero se ha estancado desde entonces).

Por otro lado, la región mantiene una brecha importante entre la valoración del funcionamiento de la democracia, por un lado, y la percepción de la democracia como la mejor forma de gobierno, por el otro. En efecto, en el marco de una reducción de la satisfacción con la protección de los derechos básicos y los servicios públicos, además de una creciente crisis de confianza, la valoración del funcionamiento de la democracia ha descendido en promedio en la región, así también como los niveles de participación, con ciertas excepciones. Pese a la baja significativa en la percepción de desempeño de la democracia, la mayoría de los ciudadanos acuerda que la democracia es la mejor forma de gobierno, anclándose así a las opciones democráticas para la resolución de sus demandas y expectativas incumplidas. La insatisfacción con el funcionamiento de la democracia puede estar vinculada con las deficiencias en los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones y gobernantes en la región, así también como el bajo cumplimiento de las promesas hechas por los mandatarios y representantes (Del Tronco, 2013a). Esta situación deviene en una percepción de desconexión entre las demandas de la ciudadanía y las acciones de los gobernantes, que finalmente pueden causar una fractura en la confianza respecto a las reglas y el funcionamiento de la democracia, como sistema de gobierno que busca la representación popular, como agente soberano de las decisiones del país (Del Tronco, 2013b).

ii) *Poca participación, con notables excepciones*

La participación social y política en la región se ha mantenido en niveles bajos en la mayoría de los países, pero destaca un mayor nivel dentro de la participación comunitaria, que coincide con la primacía de la confianza en las personas de sus comunidades en contraste a la baja confianza en las personas en general, y por supuesto a la muy baja confianza en las instituciones. Uno de los mayores niveles de participación se genera en el ámbito de las elecciones, pese a los bajos niveles de confianza en las instituciones electorales para la mayoría de los países, y de una baja valoración del funcionamiento de la democracia.

Cabe recalcar que no todos los países poseen los mismos requerimientos para sus votaciones de elección popular, habiendo aquellos que sostienen el voto como una obligación (con o sin sanción) y otros en que es voluntario. Para aquellos países que no tienen sanción se denota una participación mayor (por ejemplo, Costa Rica (73%), Honduras (72%), México (80%), Panamá (67%)) y países en los que el sufragio es voluntario se exhibe un nivel menor de participación (Chile (58%), Colombia (67%), El Salvador (67%), Guatemala (62%), Jamaica (54%), Nicaragua (52%) y Rep. Dominicana (71%)), siendo similar la variación entre grupos en base a la participación registrada en el padrón electoral de cada institución electoral. Aquello es sólo parcialmente atribuible a la baja en la confianza regional en la Institución Electoral (30%) que inhibe la legitimidad de las elecciones. También influyen los niveles de participación electoral, que afecta de forma más directa a los países con voto voluntario y de forma menos clara en países con sufragio obligatorio con o sin sanción (Haime, 2017). Otros factores a considerar son la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, la alta percepción de corrupción por parte de los funcionarios públicos, entre otros aspectos relacionados al funcionamiento de la institucionalidad.

Luego, la región exhibe un leve aumento (con variaciones) en la participación en organizaciones sociales y en asistencia a reuniones para mejorar la comunidad como formas de avanzar hacia el bienestar. Entre estas, la participación en organizaciones sociales se mantuvo cercana al 49% entre 2009 y 2020, mientras que la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad se mantuvo en niveles menores entre 2009 (27%) y 2018 (30%). En este sentido, la mejora en la participación en organizaciones sociales da cuenta de una nueva forma de lógica de acción colectiva, siendo un aspecto clave de la vida pública, por cuanto refleja una voluntad de uso del tiempo libre de manera integradora (Sandoval, 2000), mientras que el capital social comunitario es una relación entre individuos socializados que se identifican con una conectividad y generan relaciones basadas en la confianza, reciprocidad, disminuyendo costos de transacción y logrando acciones cooperativas. Este, se expresa en sistemas complejos adaptativos con contenido de cooperación en un contexto institucional para enfrentar problemas y oportunidades comunes a un costo menor que el individual (Márquez, 2009 y Durston, 2000).

Este contexto se observa especialmente bien en casos como el de Guatemala: Un país con sufragio voluntario y un 62% de voto declarado en 2018 de 62% (menor en 10 puntos porcentuales al promedio regional de 72%). En contraposición un 65% consideraba participar en organizaciones sociales (sobre el 50% regional) y un 41% asistía a reuniones para mejorar la comunidad (sobre el 30% regional). Por otra parte, Bolivia (Est.Plur.de) contaba para 2018 con sufragio obligatorio con sanción y una extendida participación electoral (81%), en el marco de una moderada confianza en las elecciones (del 26% y cercano al 30% regional), en conjunto sostenía una alta participación en organizaciones sociales (del 70% y sobre el 50% regional), y un 52% afirmaba asistir a reuniones para mejorar la comunidad (sobre el 30% regional). En este marco, se desarrolla el desafío de priorizar el desarrollo de un capital social institucional e intergrupual frente a las distintas redes comunitarias, pues la atomización de intereses en comunidades puede fragmentar la cohesión social a nivel nacional específicamente en países con baja confianza en las reglas del juego institucional y sufragio voluntario, al no avanzar en sus intereses y agendas a nivel institucional.

iii) Mayor aprobación del matrimonio igualitario

Los resultados muestran que hay avances en el reconocimiento y respeto de la diversidad en los países analizado de la región, principalmente en lo que concierne al acuerdo con el derecho del matrimonio de personas del mismo sexo. En efecto, a nivel institucional, el matrimonio igualitario ha sido aprobado por varios países a partir de 2010 como en Uruguay (Ley Matrimonio igualitario, Ley N° 19.075/2013), Argentina (Ley de Matrimonio Igualitario, Ley N°26.618/2010), Brasil (Resolución No. 175 de 14/05/2013 del Consejo Nacional de Justicia), Ecuador (Sentencia: No. 11-18-CN/19, 2019, Corte Constitucional del

Ecuador) y Costa Rica (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 2018-012782/2020 (Expediente 15-013971-0007-CO). La aprobación del matrimonio igualitario muestra un aumento por parte de la ciudadanía en la mayoría de los países analizados en los últimos años, aunque todavía se mantiene en niveles bajos en ciertos países en que no se ha legislado su aprobación. Sin embargo, es significativo que a nivel de la región la aceptación de este arreglo conyugal más que duplicó en 2010-2018, pasando de 14 a 32 por ciento en ocho años.

También, se evidencia de una mayor apertura y sensibilidad a reconocer la desigualdad de género como un problema común. Por ejemplo, a nivel regional un 62% considera que el hombre no tiene prioridad sobre la mujer en el acceso al trabajo, aún persisten desafíos dentro de estos indicadores, así como entre estos. A pesar de eso, la región aún registraba para 2018 una brecha salarial de 19,3% y la participación femenina en parlamento no se encontraba cercana a la paridad (33%) en 2019. En contraposición, y como se dijo, la aprobación del matrimonio igualitario se mantuvo minoritaria (32%), con la presencia de restricciones en 6 países de la región: Panamá (impedimento matrimonial estipulado en el Código de la Familia (Ley N°3 de 1994), Paraguay (nulidad del matrimonio establecido en el Código Civil del Paraguay). El Salvador (nulidad del matrimonio plasmado en el Código de Familia del Salvador Decreto N°677) y Honduras (prohibición estipulada en el Código de Familia de Honduras (Decreto N° 76-84)). Este escenario de brechas de reconocimiento es un obstáculo adicional para el desarrollo de pactos sociales al servicio del bienestar, puesto que no hay consensos justamente con respecto a la tarea de redistribuir el poder mediante el reconocimiento e inclusión de grupos excluidos o discriminados (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2020) en base a su género y/u orientación sexual.

B. Desafíos de política para la cohesión social

Frente a los temas y desafíos prioritarios identificados anteriormente, esta sección asocia una serie de políticas para fortalecer la cohesión social de los países de la región. El objetivo es identificar varios ámbitos de política y medidas concretas que puedan contribuir a la promoción de la cohesión social en el mediano y el corto plazo. No se trata de una lista exhaustiva, sino un esfuerzo por identificar una serie de medidas en distintas dimensiones que pueden ayudar a transitar hacia un modelo de cohesión social basado en la igualdad. La discusión acerca de la pertinencia de las políticas y su idoneidad y potencial se organiza en base a los temas y desafíos prioritarios presentados en la sección anterior, y con relación a los pilares asociados a los elementos habilitadores y las expresiones constitutivas de la cohesión social.

A continuación, el cuadro 12 resume los temas y desafíos prioritarios identificados, organizados según el pilar al que pertenece, y las políticas asociadas a cada una de ellas. Vale destacar que gran parte de las políticas impulsan más de una de las temáticas y desafíos prioritarios de cada pilar, es decir, las políticas pueden orientarse a fortalecer más de uno de estos aspectos. En primer lugar, dentro de los elementos habilitadores se encuentra el pilar de brechas con tres temáticas y desafíos prioritarios: pobreza y desigualdad; mejoras en ciertos ámbitos de bienestar, con persistentes desafíos de inclusión y algunos retrocesos recientes, y persistente inestabilidad y precariedad laboral con baja cobertura de los sistemas de pensiones. En segundo lugar, en el pilar de institucionalidad, se identificaron como temáticas y desafíos prioritarios: el descontento con el funcionamiento de la democracia; elevados niveles de distintos tipos y expresiones de violencia en varios países; los avances parciales en materia de igualdad de género, la debilidad en la garantía de derechos de pueblos indígenas con pocos mecanismos de resolución de conflictos, y la situación en general desventajosa de los grupos afrodescendientes en la mayoría de los países analizados. En concordancia, seguidamente se discutirán los ámbitos de política más asociados a cada uno de estos elementos.

Cuadro 12
Políticas para el fortalecimiento de la cohesión social, según pilar y temas y desafíos prioritarios

Pilar	Temas y desafíos prioritarios	Medidas y políticas asociadas
Elementos habilitadores	Brechas	<p>Pobreza y desigualdad</p> <p>Mejoras en ciertos ámbitos de bienestar, con persistentes desafíos de inclusión y algunos retrocesos recientes</p> <p>Inestabilidad laboral persistente y baja cobertura de los sistemas de pensiones</p>
	Institucionalidad	<p>Descontento con el funcionamiento de la democracia</p> <p>Alta violencia en varios países</p> <p>Avances en igualdad de género pese a enormes desafíos</p> <p>Debilidades en la garantía de derechos de pueblos indígenas y pocos mecanismos de resolución de conflictos, con excepciones</p> <p>Grupos afrodescendientes en desventaja en la mayoría de los países analizados</p>
	Pertenencia	<p>Mayoría está de acuerdo con mayor redistribución.</p> <p>Trampa institucional</p> <p>Crisis mayor de confianza</p> <p>Poca participación, con excepciones</p> <p>Mayor aprobación del matrimonio igualitario</p>
		<p>Garantizar nivel básico de ingreso a lo largo del ciclo de vida</p> <p>Protección frente a riesgos</p> <p>Garantizar el acceso universal a la protección social (Salud, cuidados, educación, servicios básicos)</p> <p>Políticas sectoriales: Educación: mejorar calidad y pertinencia de servicios educacionales, educación bilingüe, provisión de infraestructura adecuada, participación efectiva de las comunidades en procesos de enseñanza</p> <p>Salud: cobertura, acceso y adaptabilidad de servicios de salud a necesidades de una población diversa</p> <p>Cuidados: Fortalecimiento de los sistemas de licencias para el cuidado, expandir servicios de cuidado que cumplan normas de alta calidad, diseñar prestaciones monetarias que tengan por objeto cubrir los costos asociados a los servicios de cuidado, diseñar y gestionar de forma integral e integrada las prestaciones que se ofrecen y los requerimientos de las diversas poblaciones que participan en las tareas de cuidado</p> <p>Servicios de agua y saneamiento: equitativos y de calidad: programas de vivienda que mejoren condiciones de vida de personas que viven en condiciones inadecuadas</p> <p>Tecnologías: acceso a infraestructura necesaria y desarrollo de capacidades para un impacto significativo en las comunidades</p> <p>Empleo productivo y de calidad en condiciones de trabajo decente: ampliar trabajo formal, calidad y productividad laboral, acceso a protección social, e ingresos provenientes del trabajo</p> <p>Políticas antidiscriminatorias y de garantía de goce de derechos para grupos específicos: según ciclo de vida (niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores), o según factores de desigualdad y discriminación: género (mujeres); pertenencia étnico-racial (personas afrodescendientes, pueblos indígenas), territorio (personas migrantes), orientación sexual (las personas LGBTIQ), personas con discapacidad y otras</p> <p>Cuotas o reserva de cupos en educación (discriminación positiva)</p> <p>Adaptación y pertinencia cultural de servicios sociales</p> <p>Protección laboral en procesos de contratación, calificación y promoción</p> <p>Representación política y asociatividad de grupos específicos</p> <p>Incorporación de perspectivas de inclusión y antidiscriminación en formulación de políticas</p> <p>Visibilización de la desigualdad, discriminación y exclusión, y disponibilidad de datos que evidencien brechas, discriminación y exclusión</p> <p>Políticas sociales centradas en erradicar las violencias</p> <p>Políticas orientadas al reconocimiento y valoración de los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas migrantes</p> <p>Fomento de la participación social de personas/grupos excluidas</p> <p>Reducir la impunidad mediante el fortalecimiento de las capacidades del Estado de Derecho para prevenir, perseguir y sancionar actos criminales y violaciones de derechos</p> <p>Ampliación y promoción del uso de espacios públicos, acceso a la cultura y la recreación</p> <p>Formulación inclusiva de políticas públicas</p> <p>Promoción de formas de participación inclusiva y transparente en esferas de tomas de decisiones políticas</p> <p>Fomento de mecanismos de diálogo y procesamiento de conflictos</p> <p>Incorporación de formas de gobierno abierto y participativo en ámbitos de planificación, presupuestos, ejecución, y seguimiento y evaluación</p> <p>Fomento de efectividad de los servicios públicos y modos de administración pública</p> <p>Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas efectivos y eficientes</p> <p>Garantizar mayor acceso a sistemas de información pública e instancias de transparencia</p> <p>Apertura y transparencia de medios de comunicación</p>

Fuente: Elaboración propia.

1. Brechas

En el pilar relativo a las brechas de bienestar y al goce efectivo de derechos, las temáticas y desafíos prioritarios se relacionan a dos ámbitos de política centrales: los sistemas universales de protección social y desarrollo de capacidades humanas, y la inclusión social y laboral. Como hemos visto, América Latina y el Caribe se mantiene como un continente ampliamente desigual y con altos niveles de pobreza. Pese los avances en las últimas décadas, ahora las secuelas económicas y sociales de la Pandemia amenazan generar retrocesos adicionales. Asimismo, de forma general la región posee una baja cobertura de sus sistemas de protección social, en especial en lo referido a la contribución a los sistemas de pensiones. La inclusión social y laboral también presenta importantes brechas, tanto en el ámbito de la educación, la salud, los cuidados, los servicios de agua y saneamiento, el acceso la tecnología e infraestructura, y el acceso al empleo productivo y de calidad.

a) **Sistemas de protección social universales, y el desarrollo de los Estados de bienestar**

La CEPAL ha planteado la construcción paulatina de verdaderos estados de bienestar como un horizonte para avanzar hacia un desarrollo sostenible y menos desigual, en el que queden aseguradas las condiciones de vida de las personas en el mediano y el largo plazo, que les proteja de diversos riesgos individuales y colectivos desde una perspectiva de derechos, y en que se valore y priorice el desarrollo social inclusivo y sostenible, con la protección social como instrumento central. (CEPAL, 2021a). Siguiendo a Abrahamson (2011), los estados de bienestar se asocian a un incremento en el sentido de pertenencia de los ciudadanos, que se desarrolla en tanto las personas pueden contar con que existe una institucionalidad que los protege *a todos* frente a los riegos y la exclusión. Aquello se fundamenta en el estrecho nexo entre el ejercicio de derechos sociales y la ciudadanía, y de este modo, en la centralidad de ser (y sentirse) plenamente reconocido como parte de una comunidad (Marshall, 1950). El Estado de Bienestar apunta precisamente a consolidar un conjunto de prestaciones y servicios sociales orientados a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y, con ello, cimentar este piso de inclusión, redistribución y reconocimiento que es clave para avanzar hacia sociedades cohesionadas en el largo plazo. Avanzar en esta dirección requiere de una orientación hacia la creciente reducción de las desigualdades, la solidaridad como principio articulador, y el universalismo, pero no de cualquier tipo, sino uno sensible a las diferencias (CEPAL, 2021g). Sobre todo, la construcción de Estados de bienestar equivaldría a consolidar dos de los principales elementos habilitadores de la cohesión social, a saber, las garantías de bienestar y una cultura de la igualdad.

Ante la coyuntura actual de crisis, incertidumbre y vulnerabilidad ante múltiples factores disruptivos, la protección para manejar el riesgo deja de ser sólo un instrumento de garantía de derechos y bienestar y adquiere el carácter de necesidad para enfrentar una adversidad constante, incluso sistémica. Para fortalecer la cohesión social es crucial avanzar en una nueva lógica de distribución y colectivización de la superación de las desigualdades y problemas estructurales a través de sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social sólidos y capaces de asentar una protección social para todas las personas por la vía de prestaciones universales, en combinación con otros posibles mecanismos. La protección social, tal como se señala en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo; *"(...) se orienta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente. Así, la protección social busca abordar de manera efectiva las brechas de acceso al bienestar, haciendo posible el ejercicio de los derechos y la plena participación de las personas en la sociedad, y constituye un mecanismo clave para la inclusión"*. (CEPAL, 2021e, pág. 119).

Frente a los desafíos de pobreza y desigualdad, en conjunto con la falta de avances en ciertos ámbitos de bienestar, y una persistente inestabilidad laboral, fortalecer los **sistemas de universales de protección social** es necesario avanzar hacia estados que aseguren un mínimo de bienestar a todas las personas, incluyendo un nivel de ingreso básico a lo largo del ciclo de vida, protección frente a riesgos y asegurar el desarrollo de capacidades humanas para todos por la vía de las inversiones en educación y salud y el acceso a servicios sociales y de cuidado con estándares de calidad socialmente acordados.

Al desacoplar el acceso al bienestar y al cuidado de la provisión familiar y la posición de las personas u hogares en el mercado laboral, es posible generar niveles de protección y seguridad propicios para el desarrollo de relaciones de igualdad y el sentido de pertenencia.

La protección social debe ser capaz de ser flexible y adaptarse tanto a las sensibilidades y diferencias de la población, como de los desastres y circunstancias excepcionales, como la pandemia por COVID-19. La CEPAL (2021a) ha mencionado que para robustecer la **resiliencia**, es necesario incluir instrumentos de protección social no contributiva ante tales eventos (transferencias en especie, de ingresos, apoyo psicosocial, subsidios para acceder a servicios de salud y educación, entre otros). Además, se deben considerar como primordiales los instrumentos del pilar contributivo de la protección social, que también desempeñan un papel importante en la atención de respuesta a desastres mediante, por ejemplo, la activación y modificación de los seguros de desempleo (para proporcionar ingresos a los trabajadores formales cuya fuente de ingresos laborales ha resultado afectada) y la adecuación de los seguros contributivos de salud (para universalizar la cobertura en períodos de alta demanda, cuando la necesidad de acceder a las prestaciones aumenta).

La experiencia durante la pandemia de COVID-19 ha recalado la importancia de los **cuidados**, y la desigualdad en el desempeño de esta labor (vastamente por mujeres), la manera de proveerla (por medios familiares, instituciones privadas o públicas), y en su calidad y capacidad de acceso a estos servicios (CEPAL, 2020g). Es crucial que la protección social considere sistemas de cuidado integrales de modo de promover una recuperación transformadora que contemplen la prevención y atención a los impactos de los desastres. Ello implica contar con políticas en que proporcionen servicios, prestaciones, regulaciones y normas de calidad respecto a los servicios de cuidado de los niños, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad o enfermedades crónicas en situación de dependencia, así como respecto al trabajo de las personas cuidadoras. Para ello, es necesario considerar: el fortalecimiento de los sistemas de licencias para el cuidado —entre ellas, las de maternidad, las de paternidad y las parentales, así como las que están vinculadas con el cuidado de familiares en situación de dependencia—; expandir servicios de cuidado que cumplan normas de alta calidad; diseñar prestaciones monetarias que tengan por objeto cubrir los costos asociados a los servicios de cuidado cuando no haya una oferta pública suficiente; o fortalecer las prestaciones que ya existan, así como avanzar en el reconocimiento del trabajo de cuidado remunerado y no remunerado; y fortalecer la institucionalidad a fin de diseñar y gestionar de forma integral e integrada las prestaciones que se ofrecen y los requerimientos de las diversas poblaciones que participan en las tareas de cuidado (CEPAL, 2021a).

La creación de sistemas de protección social sostenibles, universales e integrales necesita del desarrollo de **pactos sociales y fiscales**. Estos pactos requieren movilizar apoyos transversales y una orientación al bien común asociados a un consenso sobre los estándares básicos de calidad de vida para todas las personas, y la adhesión de las estas, en tanto ciudadanas y contribuyentes destinatarias de las políticas sociales. Es una tarea prioritaria el consolidar dispositivos con criterios solidarios, de pertinencia, reconocimiento, transparencia y cobertura creciente que generen amplios niveles de inclusión y pisos garantizados de bienestar en el diseño de las políticas y acciones estratégicas para avanzar en la consolidación de estos sistemas. La generación de pactos sociales al servicio del bienestar no es una tarea fácil, y tal como describen Martínez y Sánchez-Ancochea (2020), requiere de la confluencia de actores y agendas políticas que se dispongan a dar una definición a problemas comunes, hacerse parte de la convocatoria a soluciones de respaldos amplios, e incluir y movilizar cuando menos a una parte de las élites económicas.

b) Inclusión social y laboral

Frente a los desafíos asociados a las brechas de bienestar y servicios, los sistemas de protección social universal también aparecen como un instrumento potente para el cambio estructural que debería estar acompañado por políticas sectoriales dirigidas a garantizar la inclusión social y laboral de las personas. Como hemos detallado en este informe, si bien en América Latina y el Caribe se ha avanzado en algunas dimensiones de la inclusión social y laboral, tanto en términos del derecho a la educación,

a la salud, vivienda, al acceso a infraestructura básica y tecnología, y al empleo, todavía permanecen importantes desigualdades entre los diferentes grupos de la población que deben ser abordados por las políticas sociales para asegurar la inclusión plena de todas las personas.

Como ha mencionado CEPAL (2019b) para garantizar el ejercicio de derechos de todos se requiere el fortalecimiento de políticas orientadas a asegurar la inclusión social y laboral, muchas de ellas presentes en la Agenda de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI). En primer lugar, se deben implementar conjuntamente políticas en **educación**, incluyendo medidas orientadas a mejorar su calidad y pertinencia, e incrementar los esfuerzos ya realizados respecto de la educación intercultural bilingüe (Corbetta y otros, 2018), reconociendo la necesidad de considerar las persistentes problemáticas asociadas al acceso geográfico de dichas escuelas, infraestructura deficiente y fortaleciendo la participación efectiva de las comunidades en los procesos de enseñanza y aprendizaje. La región debe redoblar sus esfuerzos de aumento de la escolarización, en vistas al número considerable de jóvenes en ciertos países que no han terminado su educación secundaria —que es un aspecto central de la inclusión de los individuos en la sociedad, al otorgarle las herramientas elementales para su desenvolvimiento en la vida social, y alcanzar un mayor desarrollo de habilidades. La región debe a su vez redirigir su atención a la calidad de la educación, que en diversos países muestra una considerable baja en su satisfacción. La baja calidad educacional, en especial en la educación primaria y secundaria, impacta en la motivación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en proseguir su educación, e influye en la deserción escolar (Jones, 2016).

Luego, las políticas deben avanzar hacia una universalización de la cobertura y acceso a servicios de **salud**, considerando las diferentes necesidades sanitarias de los distintos grupos de la población desde un enfoque intercultural y de determinantes sociales de la salud. Al igual que para la educación, los gobiernos deben volver su atención, no sólo a las dificultades de acceso a la salud, sino también a la notable baja en la percepción de la calidad de las prestaciones en diversos países analizados. Con la experiencia del COVID-19, la importancia de fortalecer los servicios de salud ha crecido abruptamente. Los países pasan por diversos desafíos, incluyendo controlar la curva de contagios y proteger a la población de las consecuencias sanitarias y socioeconómicas que conlleva (CEPAL y OPS, 2020). Frente a las emergencias, los vínculos entre los sistemas de salud los de salud toman aún mayor relevancia para atender las necesidades de la población. En la lucha contra el COVID-19 la fortaleza de las redes primarias de los sistemas de salud, y su cobertura en el territorio ha sido un factor clave de respuesta a los efectos inmediatos de esta enfermedad. Del mismo modo, ciertos grupos de la población han sufrido desproporcionadamente las consecuencias de la pandemia, como las personas mayores, las personas en situación de hacinamiento, personas en situación de discapacidad, y cuidadores y trabajadores de la salud (CEPAL, 2021a). La protección social no contributiva —por medio de programas de transferencias de emergencia— debe ayudar a reducir los obstáculos que enfrentan grupos vulnerables para acceder a la salud, y tienen una implicancia directa en solventar ciertos determinantes del acceso, como el saneamiento, la nutrición, la educación, los cuidados, y la vivienda y servicios básicos (Abramo, Cecchini y Ullmann, 2020).

Las políticas deben también orientarse a ampliar la cobertura de los **servicios básicos y sostenibles de agua y saneamiento**, y los programas de **vivienda** (atender en especial el hacinamiento en los hogares) que mejoren la calidad de vida de quienes viven en condiciones inadecuadas. En ello, se debe considerar tanto la calidad de la provisión de los servicios, como el entorno en que se llevan a cabo —asegurando la conectividad mediante la provisión de una infraestructura adecuada y planificada en torno a la prevención de desastres; el acceso oportuno a servicios de educación y salud (especialmente en zonas rurales); y el acceso a espacios públicos, culturales y zonas de esparcimiento que influyeran positivamente la participación, tanto comunitaria como política (Schreiber y Carius, 2016). Considerando la alta segregación residencial de las ciudades de la región, es importante fomentar el uso y ampliar los espacios públicos, tales como plazas, parques, veredas y bibliotecas, con el objetivo de favorecer el encuentro de las personas. Para que dicho encuentro ocurra en un contexto de igualdad, respeto y valoración de la diversidad, es importante que los espacios públicos sean inclusivos, integrados, conectados, accesibles, ambientalmente sostenibles y seguros (UN-Habitat, 2016); de lo contrario, estos espacios se pueden transformar en espacios de exclusión y segregación.

Como se ha mencionado, las condiciones inadecuadas de vivienda (en especial el hacinamiento) son determinantes de la salud, y un factor importante que influye en el impacto de la pandemia entre sus habitantes (Abramo, Cecchini y Ullmann, 2020; CEPAL, 2021a). En concordancia, la política de vivienda también debe considerar el aumento y diversificación de los movimientos migratorios recientes, en especial dentro de la propia región, y las condiciones de habitabilidad de las personas migrantes y refugiados que en ciertos países presentan brechas importantes respecto a la población local, especialmente los migrantes intrarregionales (Carrasco y Suárez, 2018).

Junto con ello, las políticas de inclusión tienen que procurar la garantía de acceso a **tecnologías** y a las infraestructuras necesarias para poder acceder a ellas. Frente a una creciente digitalización del trabajo y la educación, asoma un nuevo tipo de exclusión social triple: la falta de acceso a internet, disponibilidad de dispositivos digitales y capacidades y habilidades para utilizar y poner en valor la conectividad. Esta nueva forma de exclusión reduce las oportunidades de quienes no disponen de los dispositivos o habilidades necesarios, ni la calidad de conexión suficiente para desenvolverse adecuadamente en estos ámbitos (CEPAL y CAF, 2020). Sin duda, la pandemia ha exacerbado el peso de estas brechas, la cual puede limitar altamente el acceso a la información, las oportunidades continuar las actividades educativas y laborales de forma telemática, y el acceso a la telemedicina. Para ello, la CEPAL y CAF (2020) han recomendado avanzar hacia políticas estructurales que permitan la implementación de soluciones digitales avanzadas con el objetivo de tutelar la salud y la educación; promover el desarrollo productivo eliminar de manera temporal cualquier restricción para el despliegue, actualización o mejora de infraestructuras de banda ancha, especialmente estaciones base de servicios móviles; universalizar el acceso y la cobertura de redes de telecomunicaciones mediante políticas públicas y regulación actualizada que fomenten la inversión en el sector, y poner un especial énfasis en redes de alta capacidad con el desarrollo de infraestructura de IXP que asegure una mejor latencia y menores costos de conexión a internet. También es importante propiciar acuerdos de colaboración público-privada que garanticen la continuidad de los servicios críticos de telecomunicaciones y el acceso gratuito a sitios de información y aplicaciones oficiales sobre el COVID-19 y otros servicios que sean centrales para realizar gestiones y trámites indispensables. Finalmente, las acciones de capacitación y formación para el uso y aprovechamiento de la conectividad resultan tanto o más importantes que el acceso mismo, por ejemplo en el caso de personas o grupos sociales como los adultos mayores.

Por último, a la luz de la alta inestabilidad y precariedad laboral presente en la región, así como una amplia informalidad laboral, es necesario redoblar esfuerzos para promover el **empleo productivo, formal y de calidad**, es decir, el trabajo decente para todas las personas. Junto con ello, se debe avanzar en ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones en la región en vista del bajo nivel de acceso para la mayoría de los países. En esa línea, es crucial reducir la informalidad laboral mediante acciones de formalización y de inspección laboral, con el fin de garantizar el acceso a la protección social por esa vía. El acceso a la protección social para los trabajadores también es crucial para protegerlos de diversos riesgos; tanto de accidentes, invalidez, desempleo, o de desastres y emergencias. La pandemia de COVID-19 ha mostrado que el impacto ha sido mayor para los trabajadores informales, tanto debido a su mayor inestabilidad ocupacional, menores acervos de ahorro y patrimonio, y las menores posibilidades de recurrir al teletrabajo, como las complicaciones de las políticas sociales en entregar prestaciones a quienes se encuentran fuera del marco de trabajo formal (CEPAL, 2021a).

2. Institucionalidad

Las políticas de institucionalidad abarcan ámbitos muy diversos, lo cual coincide con la gran relevancia que tienen las instituciones y el aparato estatal en proporcionar las condiciones para el bienestar, el respecto y goce de derechos, y en prevenir la violencia y el delito. En este contexto, los países de la región presentan una extensa debilidad institucional, marcada por una alta percepción de corrupción de los funcionarios públicos con sólidos fundamentos, una baja satisfacción con el funcionamiento de la democracia, y al mismo tiempo un anhelo cada vez mayor de que el Estado intervenga para reducir

la desigualdad. En conjunto con ello, ciertos países sufren de altos niveles de violencia que carcomen y desdibujan completamente la cohesión social, afectando todos los ámbitos de la vida social. Pese a ello, la región muestra un avance en materia de igualdad de género y aceptación de la diversidad, aunque se mantiene en niveles bajos. Finalmente, los desafíos de inclusión y garantía de derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes siguen latentes.

a) Una cultura de la igualdad

En vistas a lo anterior, un punto crucial en el fortalecimiento de la cohesión social en el ámbito de institucionalidad es desarrollar políticas para una cultura de la igualdad —es decir aquella cultura que reconoce la igualdad de derechos a través de políticas e instituciones que la promueven. Consolidar relaciones sociales de igualdad requiere acciones concretas por parte del Estado y un compromiso activo del conjunto de la sociedad para combatir las diversas formas de discriminación y de exclusión que permanecen con fuerza en América Latina, garantizar la igualdad efectiva de los derechos y promover una participación ciudadana activa. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) incluye una serie de políticas que buscan contribuir en avanzar en este ámbito. Aquí se mencionan algunas de dichas políticas, junto con otras que buscan impulsar una cultura de la igualdad para los países de la región.

Un primer ámbito son las políticas orientadas a erradicar la discriminación. Como hemos visto en el análisis y discusión, la región mantiene desigualdades significativas entre distintos grupos poblacionales, las cuales pueden ser en parte producto de formas de discriminación persistentes en nuestras sociedades. En específico, ciertos grupos como los pueblos indígenas y afrodescendientes han sido históricamente discriminados como consecuencia de las implicancias de la herencia colonial y la cultura del privilegio (CEPAL, 2021h; CEPAL y FILAC, 2020). Para poder erradicar todas las formas de discriminación es necesario desarrollar políticas orientadas a **visibilizar la desigualdad, discriminación y exclusión**. En específico, es crucial la realización de campañas de visibilización y discusión de la discriminación, junto con la difusión de información y conocimiento acerca de las formas en que ocurren y cuáles son sus orígenes. Dentro del ámbito educacional, se debe incorporar contenidos que aborden la temática y describan las distintas dimensiones de la discriminación y cómo afectan el desarrollo de las personas desde una mirada de la igualdad.

Para lograr lo anterior, un paso necesario es contar con **datos** para poder dar cuenta de las formas y magnitudes de la desigualdad, la discriminación y la exclusión social. Por ello, las políticas deben esforzarse por producir datos confiables y certeros que tomen en consideración tanto las distintas dimensiones de las desigualdades y la exclusión, como las poblaciones que son afectadas por ellas. Siguiendo el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), deben realizarse esfuerzos especiales para proveer información útil y relevante que incluyan a grupos como las personas LGTBQ, personas con discapacidad, afrodescendientes e indígenas, entre otros, que por ser grupos excluidos o por no ser considerados en los instrumentos de medición, no logran visibilidad estadística. De igual forma, se debe considerar desarrollar políticas que faciliten el acceso a fuentes de información y datos de acceso público. Para ello, es importante reducir los obstáculos administrativos, y fomentar el desarrollo de plataformas digitales que faciliten el uso y difusión de estos. La apertura a los datos y la información al público contribuye al fomento de la transparencia en el uso de información por parte del estado y estimula el compromiso público con las diversas causas asociadas a la discriminación y exclusión, entre otros aspectos de interés popular. En concordancia con todo lo anterior, resulta decisivo potenciar la investigación de forma que contribuya al análisis de estas y otras problemáticas, y también a evidenciar las desigualdades y expresiones de discriminación, de forma de poder dar cuenta de sus desafíos y tomar decisiones de políticas públicas informadas.

En conjunto con abordar la desigualdad, discriminación y exclusión, es necesario desarrollar políticas dirigidas al **reconocimiento de las poblaciones afrodescendientes y de los pueblos indígenas** y originarios, al igual que la **valoración del aporte de las personas migrantes** en sus respectivos países de destino. Como se ha indicado, ambos grupos poseen niveles de reconocimiento y garantías de derechos deficientes en múltiples países de la región. Para lograr sociedades más igualitarias es necesario avanzar

en la valoración de dichos grupos y el reconociendo tanto de su identidad y calidad, como de derechos y garantías asociados con su condición. En concreto, este reconocimiento implica la plena adhesión a los derechos de los pueblos indígenas establecidos en instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, el Convenio 169 de la OIT (1989) y las directrices de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, y que contemplan derechos en los ámbitos culturales y sociales, pero también políticos y económicos. Ello puede ser reforzado a través de la adopción de un enfoque de diversidad cultural que se vea reflejado tanto en el diseño e implementación de las políticas de inclusión social y laboral. En política educativa es necesaria la incorporación de elementos curriculares orientados al reconocimiento de la contribución histórica, cultural y política que la población afrodescendiente e indígena ha realizado en América Latina (OREALC/UNESCO, 2018) y a la interculturalidad en los procesos educativos (Corbetta y otros, 2018), junto con el aporte que realizan las personas migrantes tanto en los países receptores como de origen.

En relación con las violencias, es de vital importancia desarrollar políticas orientadas a su erradicación, en el marco de una región en que lamentablemente están arraigadas a distintos ámbitos de la sociedad. Las **violencias** afectan desproporcionadamente a ciertos grupos, tales como; a las niñas, niños y adolescentes, los jóvenes, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas migrantes y las personas LGBTI—existiendo claramente un fuerte nexo entre las violencias y otras desigualdades y discriminaciones sufridas por estos grupos. Junto con el análisis de las diversas consecuencias de las distintas manifestaciones de violencia en la inclusión y cohesión social y la visibilización de la problemática, se requiere avanzar en políticas orientadas a reconocer la seguridad y la vida sin violencia como un derecho que debe ser respetado y garantizado, y fomentar un cambio cultural con la paz, toleración y valoración de la diversidad. En este ámbito, la escuela adquiere un rol fundamental al constituir un espacio desde el cual es posible formar nuevas generaciones que valoren y respeten la diversidad, sean éticamente responsables y con espíritu cívico, mediante la adopción de los contenidos de la educación para la ciudadanía, tanto en su dimensión cognitiva como socioemocional y conductual, junto con el reforzamiento de los recursos y herramientas pedagógicas y de gestión de las relaciones sociales (Corbetta y otros, 2018; Trucco e Inostroza, 2017). En otros ámbitos de violencia, la región mantiene altos niveles de homicidios y otros delitos de suma violencia, los cuales deben ser afrontados con políticas que se orienten a reducir la impunidad mediante el fortalecimiento de las capacidades del estado de derecho para prevenir, perseguir y sancionar actos criminales y violaciones de derechos. Relacionado a aquello, la pandemia ha tenido un efecto heterogéneo en la incidencia de crímenes, reduciéndose delitos como los robos con violencia, pero aumentando otros como la violencia doméstica, con las mujeres como principales víctimas (UNDOC, 2020). Por ello, es necesario desarrollar políticas antiviolencia y criminalidad adaptables y sensibles a las diferencias, que sean capaces de utilizar producir y utilizar la información disponible para focalizar los esfuerzos en un escenario ampliamente cambiante.

Luego, un aspecto central para el desarrollo de una cultura de la igualdad es la **participación social** activa. Los resultados y la discusión han mostrado como los países analizados poseen una participación principalmente comunitaria, que se conjuga con una confianza en las personas de la comunidad que sobrepasa en creces a la confianza hacia las personas en general. No obstante, en el marco de sociedades más igualitarias, es importante que todos los grupos de la población puedan ejercer, en igualdad de condiciones, su derecho a la participación más allá de los círculos comunitarios de sociabilidad, que muchas veces reproducen las desigualdades territoriales tan comunes en la región. Para ello, es necesario avanzar en políticas que permitan y fomenten la participación social de aquellas personas que se han visto tradicionalmente excluidas de ello, como, por ejemplo, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente (CEPAL, 2021e).

Para ese cometido, es importante la creación de diversos medios de participación en distintos ámbitos, teniendo en consideración la adecuación y accesibilidad de dichos espacios, siendo la brecha digital uno de los principales obstáculos a superar. Junto con reforzar la igualdad, el fomento a la participación

social podría contribuir a reforzar los valores de la confianza, solidaridad y reciprocidad en la medida en que dicha participación se base en el reconocimiento y promueva la generación de relaciones sociales de igualdad entre diferentes grupos de la población. Los esfuerzos de participación deben darse también en el ámbito de la cultura, muchas veces sectorizada o de difícil acceso para ciertos grupos, ya sea por cercanía territorial, o por obstáculos sociales asociados al desenvolvimiento de personas discriminadas o excluidas en dichos ámbitos.

En estrecha concordancia con lo anterior, es necesario orientar las políticas hacia el desarrollo de **espacios públicos** que fortalezcan la generación de vínculos de pertenencia y sentido comunitario. La habilitación de parques, museos, áreas verdes y de esparcimiento, entre otros espacios públicos pueden tener un impacto significativo en la promoción de estos vínculos, además de promover el sentido de equidad e inclusión al compartir el espacio con grupos diversos (Każmierczak, 2013). De forma preferente, la planificación urbana de los espacios públicos como debe realizarse con la participación de la comunidad, así como otros actores sociales relevantes como la sociedad civil, el sector público, el sector privado y la academia (UN-Habitat, 2016), y desde un enfoque de inclusión con atención a las diversas necesidades de los distintos grupos de la población. La participación de estos espacios de decisión sobre sus propios barrios permite fortalecer el sentido de pertenencia de los ciudadanos con sus vecinos y sus localidades, potenciando la confianza en las personas y en las instituciones, además de otorgando información valiosa para la toma de decisiones que contribuya de mejor manera a los locatarios que se verán afectados por los cambios de infraestructura y usos del espacio.

3. Pertenencia

Aunque ampliamente relacionada con aspectos de las políticas del pilar de institucionalidad, las políticas del pilar de pertenencia aquí presentadas están orientadas a abordar las crisis de confianza, la baja participación, la trampa institucional de mayor demanda del estado al tiempo que aumenta su desvaloración, y la promoción del apoyo a la diversidad. En un escenario de desconfianza transversal, baja participación, alta conflictividad y acumulación de tensiones y agravios, los países de la región están llamados a fortalecer sus instituciones democráticas para la confianza, y el mejoramiento de mecanismos de participación, gobierno abierto, y resolución de conflictos.

a) Pactos sociales, participación ciudadana y resolución de conflictos

Un elemento distintivo de las sociedades cohesionadas es su capacidad para resolver pacífica y eficazmente sus conflictos. En un escenario de alta cohesión social se espera que las personas sean capaces de ponerse de acuerdo en soluciones que velen por el bien común, asistiendo sus diferencias y necesidades diferentes, así como la diversidad de identidades y posiciones. No obstante, las sociedades deben lidiar también con una serie de factores disruptivos que dan forma a nuevos conflictos y tensiones para la convivencia, con lo cual se requieren nuevos ajustes y acomodos. No hay modelos o fórmulas universales para gestionar el conflicto. En buena medida las fórmulas institucionales que pueden apreciarse en ciertos contextos son el resultado de una larga historia de prácticas sociales y políticas difíciles de replicar. El propio orden democrático en cada contexto define actores y procedimientos pensados en el origen para procesar el conflicto, o a través de diversas instancias para dirimir conflictos entre poderes y entre ciudadanos y autoridades. Sin embargo, estos mecanismos instituidos suelen ser insuficientes, en especial cuando el sistema político y las instituciones son objeto de desconfianza y desprestigio por parte de la ciudadanía, como ocurre en América Latina y el Caribe a la luz de los resultados. Por otra parte, la contracara de la capacidad para resolver el conflicto pacíficamente es la capacidad de construir consensos e incluso llegar a grandes pactos sociales, a pesar del efecto centrífugo de los intereses particulares.

Los **pactos sociales** son difíciles de llevar a cabo, aún más en una región como América Latina y el Caribe que destaca por ser altamente desigual, y contar con la persistencia histórica de una cultura del privilegio y herencias coloniales que han institucionalizado la discriminación y exclusión de ciertos grupos. En consecuencia, las élites económicas han tenido la capacidad de influir ampliamente en las

decisiones políticas, lo que dificulta la generación de amplios consensos y, por ende, de pactos sociales. No obstante, la generación de pactos es posible, existiendo una serie de experiencias regionales que muestran procesos fructíferos, y otros en desarrollo a la fecha—como la Convención Constitucional de Chile sucesiva a la doble crisis del estallido social y la pandemia por COVID-19. En específico, es posible destacar los pactos alcanzados en Costa Rica y Colombia en el derecho a la salud, y en un acuerdo constitucional, respectivamente. En ambos casos, se demuestra la importancia del Estado en mediar los intereses de los distintos actores involucrados y mantener espacios de diálogo y participación efectivos, redistribuir recursos y oportunidades, así como eventualmente compensar a los grupos perjudicados en el camino de definir grandes acuerdos (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2020). De igual forma, en estos y otros casos se destaca la importancia de la participación y movilización ciudadana, así como los movimientos sociales—como “Ni una menos”—son cruciales para influenciar grandes cambios e influenciar la agenda política de los países. Adicionalmente, la CEPAL (2021e) ha mencionado la importancia de acompañar la búsqueda de pactos sociales en conjunto de nuevos pactos fiscales, que le den sostenibilidad a las políticas a implementar en un marco de responsabilidad financiera y compromiso con una recuperación sustentable pospandemia.

Existen múltiples formas y tipos de **mecanismos de participación** y colaboración entre el estado, la ciudadanía y el mundo privado. En la región destacan modelos desde los más lejanos, que incluyen mantener abiertos canales plurales de comunicación, consulta y demanda entre gobierno y ciudadanía, y otros más proactivos en el diálogo con la ciudadanía, como es el establecimiento de instancias consultivas a nivel sectorial o general, como ha sido frecuente en el Brasil, mediante las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en áreas como la salud o la asistencia social (Abramo, Andrea y Bolzon, 2014). En efecto, entre los mecanismos para fortalecer la confianza, el diálogo y el procesamiento de los conflictos en la región destaca la presencia de los Consejos Consultivos. Estos operan actualmente en a lo menos trece países de América Latina y el Caribe. Los consejos consultivos son organismos que tienen como finalidad hacer efectiva la participación y el diálogo social en el proceso de construcción de mayor igualdad de oportunidades. La importancia reside en que son organismos de carácter permanente y que en la mayoría de los casos se reúnen de manera periódica. Ello posibilita un trabajo de construcción de mayor confianza que es constante y que permite mediante el diálogo y participación de la sociedad civil, construir mayor confianza en la institución u organismo respectivo, lo que permite reforzar los mecanismos habilitadores de la cohesión social. Las experiencias regionales muestran que el compromiso genuino de los Estados con mecanismos permanentes de diálogo, reconocimiento, participación y resolución de conflictos con la diversidad de actores sociales, permiten en el mediano y largo plazo la gestión de las inevitables tensiones entre grupos de población, comunidades y actores privado, mejorar la inclusión social vía la atención a las demandas de los distintos sectores, e incluso prevenir el desarrollo de conflictos de gran envergadura.

b) Mecanismos para fortalecer la confianza, gobierno abierto y participativa, transparencia y comunicación efectiva

En línea con lo anterior, La CEPAL ha señalado la importancia de que los países de la región caminen hacia **regímenes de gobierno abierto** centrados en los ciudadanos, donde se incluya la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas (CEPAL, 2018c). Los gobiernos abiertos y participativos impulsan el derecho de la ciudadanía a formar parte de la toma de decisiones, promueven espacios de diálogo y encuentro que favorecen el protagonismo e involucramiento de los ciudadanos. El sistema público se beneficia, a su vez, de los conocimientos, opiniones y experiencia de los ciudadanos. Asimismo, al incluir una diversidad de actores y socializar debates y propuestas en las distintas etapas, es posible incrementar la responsabilidad cívica y motiva la demanda de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. De este modo, se reducen los riesgos de conflicto durante la implementación de las políticas, y se aumenta la legitimidad y la eficacia de éstas (OECD, 2009). La promoción de formas de participación inclusiva y transparente en las distintas esferas de tomas de decisiones también dificulta la captura política de estos espacios por grupos de interés, agravando la posibilidad de conflictos mayores. Adicionalmente, dentro de la comprensión cepalina del gobierno abierto y participativo, se ha señalado

que las administraciones públicas de la región pueden beneficiarse altamente de una mayor inclusión de la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (CEPAL, 2018c). De igual forma, la revolución digital, en algunos casos, ha posibilitado variar las formas en que los servicios públicos se relacionan con la ciudadanía, y permiten un mayor acceso a sus servicios, y diversas nuevas oportunidades de participación y cooperación (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). A continuación, se detallan cuatro ámbitos en que se presentan oportunidades para avanzar en esta línea.

Primero, los **planes nacionales de desarrollo** presentan la oportunidad para una mayor articulación entre diversos actores para generar un diálogo fructífero en la planificación a largo plazo. Esta instancia tiene además el desafío de que a veces terminan siendo planes de gobierno que cambian al comienzo de cada mandato —por lo que se presenta la oportunidad de que se pueda transformar en un espacio de planificación a mayor duración, en donde se debata abierta y participativamente las formas de desarrollo a nivel país. A fecha de noviembre de 2017 —33 países de América Latina y el Caribe poseían o se encontraban desarrollando instrumentos de planificación para el desarrollo; 12 son instrumentos de largo plazo, 14 de mediano plazo, 7 se encontraban en elaboración (CEPAL, 2018c).

Segundo, los **presupuestos nacionales** también son instancias que se podrían beneficiar de una mayor apertura y participación de la ciudadanía. Con la aprobación de la Agenda 2030 se ha fomentado fuertemente el papel del presupuesto como un instrumento que permite favorecer el financiamiento de metas y asegurar su cumplimiento (CEPAL, 2018c). Si bien en los últimos años se ha visto un fortalecimiento de los marcos legales e institucionales presupuestarios en la región, se mantiene la oportunidad para profundizar un modelo de presupuestos orientado a resultados, además del fortalecimiento de presupuestos participativos, en donde la ciudadanía tiene el espacio para proponer y decidir la forma en que se invierten los recursos a nivel local. La transparencia presupuestaria (entendida como la facilitación oportuna y sistemática de la información presupuestaria relevante) es crucial para facilitar la participación de la ciudadanía y organizaciones no gubernamentales en los procesos presupuestarios. En 2013, diez países de la región contaban con el uso de presupuestos ciudadanos, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, y México, entre otros (OECD y BID, 2014).

En tercer lugar, en el ámbito de la **ejecución presupuestaria y la administración de recursos** de las políticas, la inversión pública podría beneficiarse de una lógica inclusiva en donde participen tanto actores gubernamentales como la sociedad civil y el sector privado para la elaboración de la planificación estratégica de la inversión pública. Para ello, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) necesitan atribuciones y capacidades orgánicas que les permitan monitorear y asegurar la eficiencia y calidad de la inversión, mejorar las prácticas de transparencia, rendición de cuentas, y acceso a la información —de forma tal de potenciar el involucramiento en diversos actores en las etapas de proyectos de forma informada y transparente. Lo anterior se incorpora en un cambio de paradigma del funcionamiento de los SNIP, desde entidades normativas que enfocaban su labor en las evaluaciones *ex post*, a ahora tener mayor atención en las evaluaciones *ex ante* y en considerar los múltiples actores involucrados en la intervención pública (órganos locales, regionales y sectoriales).

En cuarto lugar, los **sistemas de seguimiento y evaluación** son vitales para la generación de información que sirva para transparentar los resultados de las políticas y analizar su eficacia frente al escrutinio público. Es necesario fomentar la utilización de los seguimientos y evaluaciones para la toma de decisiones, así también como mejorar su difusión a la ciudadanía y actores relevantes. Incluir mecanismos de participación en las evaluaciones y seguimientos puede contribuir a un entendimiento más cercano de cómo operan las distintas políticas desde la mirada de los usuarios, lo que es de gran relevancia para introducir cambios y mejoras en las mismas (CEPAL, 2018c). Esto es de particular importancia en el caso de las políticas sociales y de protección social. La desconfianza, malestar y el desprestigio que pueden surgir del uso poco transparente, clientelar o corrupto de los recursos públicos con fines sociales constituye una de las fuentes de mayor molestia entre la ciudadanía de los países de la región. Para ello, el establecimiento de una institucionalidad sólida y transparente es un atributo esencial para la eficacia y legitimidad de las políticas sociales. No en vano la ARDSI sitúa a la institucionalidad social como uno de sus ejes estratégicos.

Sin duda, establecer formas de gobierno abierto y participativo en la región no es tarea fácil, en especial a la vista de la amplia desconfianza *a priori* que sufren las instituciones y los actores políticos. Con ello, la legitimidad misma de la política pública termina siendo puesta en duda. Dicha falta de confianza se asocia con los altos niveles de percepción de corrupción presente en todos los países analizados, que se conjuga con una baja en la valoración del funcionamiento de la democracia en varios países. Relacionado a ello, la expectativa de la malversación de los fondos públicos, la corrupción, el uso político o la llana ineficiencia de las políticas generan un círculo vicioso, pues se requieren esfuerzos adicionales para reconstruir la credibilidad de la acción pública. Ante ello, los **mecanismos de rendición de cuentas** ofrecen una gama de alternativas útiles, como también los mecanismos de participación ciudadana y la contraloría social en distintos niveles. La rendición de cuentas puede definirse como la institucionalización legal de la desconfianza (O'Donnell, 2003) y está compuesta de diversos mecanismos horizontales y verticales que vigilan que la acción pública se implemente de acuerdo con las normas establecidas y con los objetivos definidos. Los mecanismos verticales (o societales) refieren a la rendición de cuentas de las autoridades ante la sociedad civil, el electorado o incluso la sociedad en su conjunto. La movilización social, los medios de comunicación y en general la opinión pública buscan ejercer una vigilancia sobre la acción pública, aunque su eficacia y sistematicidad son variables en el tiempo y entre los distintos ámbitos o sectores de política. La sofisticación de esta modalidad de rendición de cuentas requiere sin embargo de recursos humanos y financieros considerables y sostenidos, lo que no siempre es fácil de asegurar desde la sociedad civil organizada, en especial ante las presiones de intereses particulares poderosos. El perfeccionamiento de estos mecanismos sigue siendo un desafío para los países de la región, y debe estar en constante perfeccionamiento para adaptarse a las nuevas posibles formas de malversación y corrupción. Adicionalmente, es crucial asegurar la independencia y adecuada gobernanza de los poderes judiciales de modo de prevenir la influencia de factores extralegales en la labor de rendición de cuentas y vigilancia del funcionamiento de las instituciones.

En concordancia, los **medios de comunicación** son esenciales para la creación de debates informados y saludables, donde exista la representación de diversas posturas. Aquello es de vital importancia en una región que ha visto un descenso en su valoración del funcionamiento de la democracia, y que cruza una profunda crisis de confianza en las instituciones, junto con una persistente percepción de alta corrupción de los funcionarios públicos. En ese sentido, los países deben esforzarse en combatir la concentración del manejo de los medios de comunicación masiva para evitar la captura de difusión de la información por parte de grupos de interés. Asimismo, es decisivo reducir las barreras de entrada para la incorporación de nuevos medios en el mercado, que ayuden a la generación de debates informados y saludables gracias al fomento de la representación de diversas perspectivas sociales, económicas, políticas, y ambientales. La desconcentración de medios, junto a la protección de la libertad de prensa son medidas que favorecen el buen desempeño de la democracia, y dificultan la influencia de los medios en moldear a la opinión pública de acuerdo con sus intereses (OECD, 2017). Fortalecer la libertad de prensa y asegurar la buena información finalmente contribuye al sistema democrático, y potencia las oportunidades de generar diálogos fructíferos que confluyan en consensos y pactos sociales que favorezcan la cohesión social de los países.

Por otro lado, los **modos de administración de los servicios públicos** influyen en su efectividad, y en consecuencia, en la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones. Como se ha mencionado anteriormente, la percepción de corrupción de los funcionarios públicos es altísima en todos los países de la región, y aquello en conjunto con bajas satisfacciones con los servicios proporcionados consistir un elemento poderoso de descontento y desconfianza. En concreto, las políticas que rigen los modos de administración de los servicios públicos deben orientarse hacia un sistema de reclutamiento basado en el mérito —y no en el privilegio—. Los servicios públicos permiten mejorar su efectividad, al reclutar al personal de acuerdo a requisitos técnicos y profesionales y aptitudes para sus tareas específicas. Del mismo modo, es crucial que el manejo administrativo de las instituciones siga un modelo basado en indicadores de resultados, y que los cambios que se realicen respondan a la toma informada de decisiones a partir de ellos. Estas medidas también pueden ayudar a prevenir la corrupción y refuerzan un servicio civil más eficiente (OECD, 2020). Lo anterior es especialmente importante considerando que un número

importante de los países analizados percibe un descenso en su satisfacción con los servicios públicos de educación y salud en los últimos años, lo cual puede afectar significativamente la percepción de las instituciones y aumentar la demanda por medias por parte del gobierno.

Finalmente, situar de forma permanente a la cohesión social en el horizonte de las políticas públicas requiere de acciones específicas cuando menos en dos ámbitos. En primer lugar, desde la trinchera de la ejecución de las políticas públicas, la cohesión social debería tener un lugar como referente en las principales etapas del ciclo de políticas (diseño, implementación y evaluación), incorporando en cada fase la preocupación sobre los posibles impactos y aportes a la cohesión social de cada acción o política pública. En segundo lugar, desde el ámbito del monitoreo y la evaluación que hacen los sistemas estadísticos nacionales, pero también a nivel de entidades sectoriales del Estado, la cohesión social debería ser uno de los temas merecedores de un seguimiento sistemático. Aquello —como se desprende del marco de medición aplicado en este documento— mediante una combinación de indicadores subjetivos y objetivos en varias dimensiones que, en conjunto, logren abarcar la complejidad del fenómeno, y cumplir con el doble propósito de monitorear el estado de una cohesión social y de evaluar en qué medida la sociedad logra cumplir con lo que deberían ser sus funciones más importantes. A saber, asegurarle a todas las personas un lugar en el que se sientan en una situación favorables para llevar a cabo sus proyectos de vida en condiciones de igualdad, dignidad y goce efectivo de derechos.

V. A modo de conclusión

La pregunta fundamental acerca de la cohesión social es antigua y también cíclica, en función de la sucesión de factores disruptivos que en cada coyuntura cimbran o cuestionan las bases de la cohesión social en un momento dado. A la erosión de la tradición y la religión como grandes unificadores de las identidades y legitimadores del orden social desde finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, han ido sumándose otros procesos de cambio que sucesivamente socavan o tensionan los modelos de cohesión social, generando desconcierto, incertidumbre y a veces inestabilidad, como la industrialización, la urbanización y las migraciones, entre muchos otros. Con frecuencia, estos procesos son consecuencia o se relacionan con la innovación tecnológica, cuya difusión es una fuente constante de cambios y avances en muchos sentidos positivos en términos de bienestar y liberación de diversas restricciones, pero que también obligan a grandes ajustes en las economías y en el orden social, haciendo que diversos grupos, sectores de actividad o territorios enteros pierdan su función, su razón de ser o su identidad. En otras palabras, los vínculos sociales y las bases de los sentidos de pertenencia están sujetos a un cambio potencial constante, al menos en el largo plazo. Ante esos embates surgen nuevos referentes identitarios y de solidaridad a nivel local, regional, nacional e incluso, global. La nación o la clase social han sido dos potentes referentes para unificar e identificar a las sociedades en ausencia de otros referentes tradicionales desaparecidos o en declive.

Desde esa perspectiva de tiempo largo, el panorama presentado en este documento abarca apenas un instante, en el momento previo a la Pandemia de 2020, pero se han tratado de evidenciar varias tensiones y desafíos regionales para la cohesión social. Así, este documento es un punto de llegada y partida. Es punto de llegada porque aplica el marco de análisis, de medición y de políticas definido en el documento *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres* planteando una idea de cohesión social centrada en la igualdad, abrevando del trabajo reciente de la CEPAL sobre la igualdad y el desarrollo sostenible, así como de uno de los grandes referentes de nuestro tiempo como la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, esperando contribuir a nivel regional y en especial en cada contexto nacional cuáles deben ser los sectores de política más relevantes para habilitar esa cohesión social entre iguales y en democracia. Al mismo tiempo el documento es un punto de partida para entablar un diálogo en la región sobre la cohesión social, mejorando se medición y su consideración como horizonte de las políticas.

Sin embargo, antes de la pandemia y la crisis posterior, las tendencias observadas en este documento muestran un camino muy complejo y lleno de obstáculos para el tránsito hacia un modelo de cohesión social más igualitario en el marco de un nuevo pacto social. La desconfianza no sólo es elevada, sino que viene creciendo. Abarca a los actores de la política (los partidos), a las autoridades en general vistas como corruptas casi sin excepción y a los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), así como a las instituciones sociales tradicionales que solían ser depositarias de una confianza mayoritaria como las iglesias o las fuerzas armadas. En segundo lugar, están las grandes brechas de desigualdad y los elevados niveles de pobreza que amenazan con profundizarse. Un tercer obstáculo se relaciona con un individualismo solitario, marcado por bajos niveles de cooperación y participación social. Otro impedimento es la segregación y la falta de contactos sociales y vivencias positivas compartidas: el encuentro con el otro no ocurre en la escuela, el hospital o incluso en la plaza, el barrio o el centro comercial. Ocurre en el transporte público y en espacios marcados por la desconfianza y/o el temor al otro, a veces en contextos de grandes violencias. Violencia relacionada con el crimen, pero también ejercida por los agentes del Estado. También está el encuentro con la violencia de género en espacios públicos, y en la vida doméstica, hacia las mujeres, niñas, niños y adolescentes, con el riesgo de haberse exacerbado en el marco del confinamiento durante los meses de pandemia. Más aún, ello ocurre cuando la socialización y el contacto con los otros se da cada vez menos de manera presencial, y la vida social en línea se va generalizando; esas modalidades tienden también a dividir o cuando menos a segmentar a cada quien en su propia burbuja de gustos, preferencias y miedos.

Desde un punto de vista positivo para la cohesión social queda la afición común a ciertas actividades deportivas y culturales, así como la participación y la movilización política. La región muestra niveles de participación política y en sus comunidades relativamente altos en algunos países, y la mayoría indica confiar en las personas de su comunidad. También hay algunos factores alrededor de los cuales hay un margen para cimentar un nuevo pacto social. El goce de derechos como ambición personal y colectiva se mantiene presente. A pesar de la desconfianza, la percepción y la vivencia de la corrupción, la decepción ante el mundo de la política o la insatisfacción con la democracia, esta sigue siendo la mejor forma de gobierno para la mayoría de las personas. En ese aspecto hay avances jurídicos, normativos e institucionales que relevar en muchos países en los últimos años, como por ejemplo los mecanismos de participación o de representación de grupos excluidos como los pueblos indígenas. También destacan algunas tendencias hacia una mayor tolerancia (o menor resistencia, según el caso) a las minorías sexuales, así como una mayor apertura a reconocer las desigualdades de género. Sobre todo, existe en todos los países un consenso sobre la desigualdad como un problema común y que debe ser objeto de intervención. Al respecto, a pesar de la desconfianza y la aversión ya mencionadas, es del Estado de quien se espera una acción concreta. En general, las personas declaran un elevado nivel de respeto por las instituciones de su país lo que al menos marca un camino hacia donde deben apuntar las políticas; a saber, la construcción de mejores marcos institucionales.

Ante este panorama, ¿cuáles son las alternativas? La inacción y la indiferencia probablemente llevarán a la continuidad de las sociedades fragmentadas, violentas y desiguales que conocemos, pero sujetas a derivas potenciales aún peores. El llamado al repliegue identitario o territorial de algunos grupos o sectores conlleva el riesgo de nuevos conflictos y tensiones. Las derivas nacionalista y populista también quedan disponibles, cada una con su lista de enemigos internos y externos (minorías, élites, pobres, migrantes, intereses o gobiernos extranjeros) sobre los cuales reconstruir una relativa unidad.

La apuesta más ambiciosa será la de construir nuevos pactos sobre algunos de los factores positivos identificados (democracia, derechos, aversión a la desigualdad, expectativas positivas sobre el papel del Estado y las instituciones) para establecer algunas prioridades, como cerrar las brechas de acceso al bienestar y al goce de derechos, construir una protección social que mitigue la incertidumbre, las carencias y establezca los proyectos de vida, y atender la desconfianza y los temores que generan mayor malestar social para reconstruir la convivencia en torno a una cohesión social orientada a la igualdad. Estas prioridades pasan por el restablecimiento del Estado como entidad confiable para

generar cambios y corregir los grandes desequilibrios. Desde el punto de vista del marco de análisis propuesto, el llamado es efectivamente a construir los elementos habilitadores de ese modelo de cohesión social (garantías de bienestar, Estado de derecho, cultura de igualdad, mecanismos de reconocimiento y gestión del conflicto).

Ante la crisis sanitaria y sus secuelas en todas las latitudes, en su más reciente Informe, Nuestra Agenda Común (septiembre de 2021) el Secretario General de las Naciones Unidas apunta: “es hora de renovar el contrato social entre los Gobiernos y la población, y dentro de cada sociedad, para restaurar la confianza y abrazar una concepción amplia de los derechos humanos. La gente necesita resultados concretos en su vida cotidiana. En ese sentido, debe darse una participación activa e igualitaria a las mujeres y las niñas, sin las cuales es imposible lograr un verdadero contrato social. También deben actualizarse los mecanismos de gobernanza para suministrar mejores bienes públicos y dar inicio a una era en que se universalicen la protección social, la cobertura sanitaria, la educación, la formación profesional, el trabajo decente y la vivienda, así como el acceso a Internet para 2030 como derecho humano fundamental” (Naciones Unidas, 2021, págs. 3-4). Invita a que los países realicen extensas consultas para escuchar a toda la ciudadanía y permitirle contribuir a imaginar el futuro. En suma, ante una situación extrema, el llamado es a renovar y reinventar los pactos sociales. En especial, desde la CEPAL se ha planteado que la pandemia es una coyuntura crítica que está abriendo una oportunidad histórica para la construcción de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles, y avanzar progresivamente hacia verdaderos Estados de bienestar (CEPAL, 2021b, 2021e; Arenas de Mesa y Maldonado Valera, 2021). En otras palabras, no podemos repensar el futuro sin mirar a la cohesión social y la necesidad de un nuevo pacto social, y en esto este informe es un punto de partida para avanzar en esa dirección.

Como ejercicio de análisis y de medición este documento también será el paso inicial para ir mejorando el enfoque, y en especial el marco de indicadores propuesto, como también el seguimiento de las políticas o más bien los ámbitos de política aquí identificados, y su impacto sobre la cohesión social en los países. Además, desde el punto de vista del marco de políticas propuesto hay tres aprendizajes para seguir desarrollando la idea de la cohesión social como horizonte de la acción pública.

En primer lugar, es importante señalar que lo que en el documento se denominan los ‘factores disruptivos’ de la cohesión social, aquellos fenómenos globales, regionales, nacionales o incluso locales, que constantemente cuestionan y tensionan las bases de la cohesión social en nuestras sociedades son un desafío constante y permanente. Por un lado, hay viejos lastres como la pobreza, la desigualdad o las violencias. Por el otro también están los nuevos problemas que acompañan a los grandes cambios de nuestro tiempo: la digitalización y el cambio tecnológico, los nuevos patrones de movilidad humana en nuestra región, la actual pandemia y eventualmente otras enfermedades transmisibles futuras y los eventos catastróficos extremos ligados al cambio climático cuya frecuencia viene en aumento, entre otros. Estos factores disruptivos no van a desaparecer por un acto de magia, y el panorama aquí presentado reafirma cuánto tensionan a la cohesión social tal y como se articula en nuestras sociedades. Pero también hemos señalado que, precisamente, podría ayudar a crear resiliencia y una mayor capacidad de adaptación al cambio si se avanza hacia el modelo propuesto de cohesión social, uno volcado a la igualdad, o más bien hacia relaciones sociales de igualdad y mutuo reconocimiento, y en democracia, como bases para la definición de un sentido de pertenencia y una orientación al bien común.

Un segundo elemento tiene que ver con los elementos habilitadores de una cohesión social volcada a la igualdad. El marco de análisis y de políticas plantea como principales elementos habilitadores dos grandes polos: la garantía de niveles básicos de bienestar y la consolidación de una nueva gobernanza basada en una cultura de igualdad; mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos; Estado de derecho y democracia de calidad. El primer polo —las garantías de bienestar— conlleva toda la discusión en torno a la construcción de verdaderos Estados de bienestar a partir de sistemas de protección social universales, inclusivos, resilientes y sostenibles. El segundo polo incluye la discusión en torno a una mejor institucionalidad social a nivel de las políticas públicas como lo hace la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, además de la problemática general sobre el Estado

de derecho, el efectivo respeto de los derechos humanos y los elementos indispensables para una vida democrática. Estos polos, bienestar y gobernanza, tienden a abordarse de manera separada en los debates sectoriales (en la academia y en el diseño de políticas), y este panorama invita a que se aborden como aspectos relacionados e interdependientes cuando menos en lo que hace a construir bases más firmes para la cohesión social.

Finalmente, un tercer elemento asociado al anterior es la integralidad de las políticas. Esta integralidad no debe ser entendida como un modelo único y abstracto en donde se ordenan los distintos sectores o áreas de política relacionadas con la cohesión social. Más bien, la integralidad debe verse como un desafío de articulación cuyos componentes e interacciones se definen en cada contexto nacional de acuerdo con los logros y desafíos de la cohesión social. En ese sentido, el marco de medición presentado aquí permite apreciar de un país a otro, avances o “focos rojos” específicos, y que pueden o no estar presentes en otros casos. Cuando es así, cabe pensar en un problema o un avance propiamente regional para la cohesión social. Pero en general, este marco de indicadores invita a pensar que la combinación de políticas para atender cada situación es diferente, no solamente en los sectores de política llamados a intervenir, sino además ayudando a dilucidar con qué nivel de prioridad deben implementarse. Desde esta perspectiva, el marco de políticas presentado es en sí mismo muy amplio, pero es de esperar que en su aplicación a casos específicos revele una combinación específica de algunos de sectores o ámbitos de política prioritarios.

Bibliografía

- Abrahamson, P. (2011), "El sentido de pertenencia en el contexto del Estado de Bienestar europeo", *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*, Hopenhayn, M. y Sojo, A. (eds.) Buenos Aires, Siglo Veintiuno, CEPAL, págs. 181-198.
- Abramo, L., A. Araujo y A. Bolzon (2014), "La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil", *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, Hopenhayn y otros (LC/L.3820), CEPAL, Santiago.
- Abramo, L., S. Cecchini y H. Ullmann (2020), "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección" *Ciência y Saúde Coletiva* [online] 2020, Vol. 25, N° 5, pp. 1587-1598. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.32802019>>.
- Abramovich, V. (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la Cepal* No.88, LC/G.2289-P, abril.
- Alexandre, M. W. y otros (2012), *Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to Fragile Situations*, *New Frontiers of Social Policy*, The World Bank, octubre.
- Algan, Y. y otros (2019), *Les origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*, Paris, Editions du Seuil et La République des Idées.
- Arenas de Mesa, A. y Maldonado Valera, C. (2021), "Nuevos pactos sociales: una necesidad para una reconstrucción con resiliencia y sostenibilidad sobre la base de Estados de bienestar renovados", *Reciprocamente. Cohesión social en Europa y América Latina, Cohesión social en la práctica*, No. 3, noviembre.
- Argentina, Congreso de la Nación Argentina (2015), *Código Electoral Nacional Ley N°19.945*.
- Argentina, Presidencia de la Nación (2010), *Ley 26.618 de Matrimonio Civil, Información Legislativa*, [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000169999/169608/norma.htm> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
- Astelarra, J (2007), "Género y cohesión social: una primera aproximación" *Género y Cohesión (Astelarra, J)*, Documento de trabajo núm. 16, España, Fundación Carolina.
- Autor, D. H. (2015), "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation", *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3): 3-30.
- Bachelet, M. (2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. OIT (Oficina Internacional del Trabajo), Ginebra.

- Banco Mundial y Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) (2014), "Haiti. Investir dans l'humain pour combattre la pauvreté», Washington, DC, Publicaciones del Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012), *World Development Report 2013: Jobs* (License: CC BY 3.0 IGO), Washington, DC.
- Barba Solano, C. (2011), "Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina", *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdades y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Serie 5475, Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Beer, S. F. de (2014), "Demythologising social cohesion: Towards a practical theological vision", *Verbum et Ecclesia*, vol. 35, No. 2, 6 de agosto.
- Bolivia (Est. Plur. de), Asamblea Legislativa Plurinacional (2010), Ley No. 026", *Gaceta Oficial de Bolivia*.
- Bolivia (Est. Plur. de), Congreso Nacional (1991), *Ley Electoral de la República de Bolivia*, Ley No. 1246.
- Brasil, Consejo Nacional de Justicia (2013), Resolución N°175 05/14/2013, [en línea] <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>, [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Brasil, Tribunal Superior Eleitoral (2021), *Código Eleitoral - Lei no 4.737*, de 15 de julho de 1965, [en línea] <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nbo-4.737-de-15-de-julho-de-1965>> [fecha de consulta: septiembre de 2021].
- Burchi, F., Strupat, C. y von Schiller, A. (2020), "Revenue collection and social policies: Their underestimated contribution to social cohesion", Briefing Paper No. 1/2020, German Development Institute.
- Cabezas, A. (2019), "Representación política de las minorías indígenas en Colombia, 1991-2018", tesis de maestría, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Carneiro, F. y Traversa, F. (2018), "Uruguay 2017: reactivación económica y nuevos conflictos políticos", *Revista de Ciencia Política*, vol. 38, No. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política, agosto.
- Carrasco, I. y J. I. Suárez (2018), "Migración internacional e inclusión en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *Serie de Políticas Sociales* 231. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- Cascante Matamoros, M. J. y otros (2017), "Análisis de resultados sobre la aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia para las elecciones cantonales y nacionales (período 2000-2016)", CIEP-INAMU-TSE, marzo.
- Cecchini, S., Holz, R., y Rodríguez Mojica, A. (2020), "La matriz de la desigualdad social en Panamá", *serie Políticas Sociales*, N° 236 (LC/TS.2020/121), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3)*, Santiago, 2021.
- ____ (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Espacial COVID 19*, No. 11, Santiago, Naciones Unidas, julio.
- ____ (2021c), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión. Síntesis", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/26)*, Santiago, mayo.
- ____ (2021d), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/FDS.4/3)*, CEPAL, Santiago, marzo.
- ____ (2021e), *Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P)*, Santiago, Naciones Unidas, marzo.
- ____ (2021f), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe especial COVID*, No. 9, Santiago, febrero.
- ____ (2021g), "Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás", *Informes COVID-19*, enero.
- ____ (2021h). "Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina", *Informes COVID-19*, enero.
- ____ (2020a), *Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19. Informes COVID-19*, diciembre.
- ____ (2020b), *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?*, *Informe Especial COVID-19*, CEPAL, diciembre.
- ____ (2020c), *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos*, Naciones Unidas, noviembre.

- _____ (2020d), "Repensando el desarrollo para una recuperación con igualdad y sostenibilidad. Documento para el 38o Período de Sesiones, octubre de 2020" ([en prensa]), Santiago, Naciones Unidas, octubre.
- _____ (2020e), "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, No. 8, Santiago, Naciones Unidas, octubre.
- _____ (2020f), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, No. 3, Santiago, Naciones Unidas, mayo.
- _____ (2020g), La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. *Informes COVID-19*, abril.
- _____ (2019a), Panorama Social de América Latina 2019, (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1) Santiago, Naciones Unidas, diciembre.
- _____ (2019b), Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.
- _____ (2019c), Panorama Social de América Latina, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago, febrero.
- _____ (2018a), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo. Bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2), Santiago, Naciones Unidas, septiembre.
- _____ (2018b), La ineficiencia de la desigualdad, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, mayo.
- _____ (2018c), "Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano" (LC/TS.2017/98), Santiago.
- _____ (2017a), Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo (LC/DDS.2/3/-*), Santiago, CEPAL, octubre.
- _____ (2017b), Panorama Social de América Latina 2016, Santiago, Naciones Unidas, agosto.
- _____ (2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, Cepal, octubre.
- _____ (2014), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, Naciones Unidas, abril.
- _____ (2013), "Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo" (LC/L.3697), Montevideo, agosto.
- _____ (2010a), Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores (LC/G.2420), Santiago, Naciones Unidas.
- _____ (2007a), "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/REV.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas, junio.
- _____ (2007b), "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe Síntesis" (LC/G.2334), Santiago de Chile, Naciones Unidas, enero.
- _____ (2006), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2295(SES.31/4)), Santiago de Chile, Naciones Unidas, febrero.
- CEPAL/CAF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Corporación Andina de Fomento) (2020), Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19, abril.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), "Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina, N.º 24 (LC/TS.2021/71), Santiago, junio.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Informe COVID-10 CEPAL-OPS, julio.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión", Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19" *Informe COVID-19*, Naciones Unidas, diciembre.

- Chile, Biblioteca del Congreso Nacional (2015), *Ley No. 20.830*, [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1075210> [fecha de consulta: octubre, 2021].
- _____(2009), *Ley 20337*, Santiago de Chile, abril.
- Club de Madrid (2009), "Declaration for shared societies: Statement of commitment, vision, rationale, principles and assumptions", *The Shared Societies Project: Democratic Leadership for Dialogue, Diversity y Social Cohesion*, Madrid, Club de Madrid.
- Colombia, Corte Constitucional de Colombia (2016), *Sentencia SU214/16*.
- Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil (1986), *Código Electoral*, Decreto 2241.
- Comisión Económica para África (2016), *Social Cohesion in Eastern Africa*, Addis Ababa, Ethiopia, Comisión Económica para África, Oficina Subregional para el Este de Africa.
- Comité Europeo para la Cohesión Social (2000), "European Committee for Social Cohesion (CDCS): Strategy for Social Cohesion", European Committee for Social Cohesion (CDCS): Strategy for Social Cohesion.
- Consejo Canadiense para el Desarrollo Social (2000), "Social Cohesion in Canada Possible Indicator", No. 543, Strategic Research and Analysis (SRA).
- Corbetta, S. y otros (2018), Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos, Documentos de Proyectos, CEPAL y UNICEF, noviembre.
- Cuéllar, H. (2018), "Cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad: aportes para lograr un país próspero y seguro", *Serie de investigación*, FUSADES, El Salvador.
- Cuellar, R. (2009), *Social Cohesion and Democracy*, Estocolmo, International IDEA.
- Dabène, O. (2017), *L'Amérique Latine. Idées reçues sur un continent contrasté*, Paris, Le Cavalier Bleu Éditions.
- De la Fuente, G., Kneuer, M. y Morlino, L. (eds.) (2020), *Calidad de la democracia en América Latina. Una nueva mirada*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Del Popolo, F. (ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala) : desafíos para la igualdad en la diversidad*, *Libros de la CEPAL*, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Del Río, S. (2019), "Ley de partidos políticos en Chile: percepción de los actores políticos y sociales sobre sus efectos en la equidad de género" Tesis de magister, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Del Tronco, J. D. (2013a), "Desconfianza y accountability ¿Las causas del populismo en América Latina?", *Latin American Research Review*, vol. 48, No. 2.
- Del Tronco, J. (2013b), "¿Por defecto o por defectos? Las causas de la desconfianza institucional en América Latina", *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, vol. 3, junio.
- Delevoe, J.-P. (1997), *Cohésion sociale et territoires: rapport du Groupe de réflexion prospective*, Documentation française, Paris.
- Derechos en Acción (2020), "Comunicado Unión Libre", [en línea] <https://derechosenaccion.org/wp-content/uploads/2020/08/Comunicado-Union-Libre-13-08-2020-FINAL.pdf>, [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Diamond, L. y Morlino, L. (2005), "Assessing the quality of democracy", *A Journal of Democracy Book*, Baltimore, JHU Press, 25 de noviembre.
- Díaz, F. y Meller, P. (ed); CIEPLAN (2012), "Violencia y cohesión social en América Latina", Uqbar Editores, Santiago de Chile.
- Durkheim, É. (2007), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF.
- Durston, J. (2000), "¿Qué es el capital social comunitario?", *Serie políticas sociales*, No. 38, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- Easterly, W., Ritzen, J. y Woolcock, M. (2006), "Social cohesion, institutions, and growth", *Economics & Politics*, vol. 18, No. 2.
- Ecuador, Asamblea Nacional (2009), *Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia*, Oficio No. SCLF-2009-172.
- Ecuador, Corte Constitucional del Ecuador (2019), *Sentencia No. 11-18-CN/19*, [en línea] <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=11-18-CN/19>, [fecha de consulta: octubre de 2021].
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2015), "FRA 2015: Términos y Definiciones", Documento de Trabajo de la Evaluación de los Recursos Forestales No. 180, Roma.
- Ferroni, M., Mateo Díaz, M. y Payne, J. M. (2006), *Social Cohesion and Development in Latin America and the Caribbean: Analysis, Action, and Coordination*, Inter-American Development Bank.
- Filgueira, F. (2014), "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina", *serie Políticas Sociales*, No. 188 (LC/L.3787), Santiago, CEPAL, marzo.

- Fraser, N. y Honneth, A. (2003), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, Verso.
- Frey, C. B. y Osborne, M. A. (2017), «The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?», *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114, enero.
- Food Security Cluster (2021), "Haiti: Analyse IPC de l'Insécurité Alimentaire Aiguë", [en línea] https://fscluster.org/sites/default/files/documents/fiche_communication_ipc_aigue_version_finale_220921_cnsa.pdf [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Fuentes, C. y Sánchez, M. (2018), "Asientos reservados para pueblos indígenas: experiencia comparada", *Policy Papers*, No. 1, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas.
- Gacitúa-Marió, E., A. Norton y S.V. Georgieva (2009), *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*, *New Frontiers of Social Policy*, Washington, DC: World Bank.
- Gomez Sabaini, J. C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación: análisis y perspectivas para América Latina", *Políticas Sociales*, No. 127, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Green, A. y Janmaat, J. G. (2011), *Regimes of Social Cohesion*, London, Palgrave Macmillan UK.
- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021), "Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19" (LC/TS.2021/68), Santiago, Naciones Unidas.
- Güemes, C. (2019), "Marco conceptual: confianza y cohesión social", *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina*, No. 07/2019, Madrid, Herramientas EUROSociAL.
- Haime, A. (2017), "¿Qué explica la participación electoral en América Latina?: Un estudio sobre el efecto de la actitud de los ciudadanos hacia el proceso electoral", *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 37, No. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política, mayo.
- Hogg, C. (2009), *Citizens, Consumers and the NHS*, Palgrave macmillan, Nueva York.
- Hopenhayn, M. (2006), *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, eds. Ana Sojo y Andras Uthoff, Santiago, CEPAL.
- Hopenhayn, M. y Sojo, A. (comp) (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*, Grupo editorial siglo veintiuno, Buenos Aires.
- Huenchuan, S. (2020), *COVID-19: Recomendaciones generales para la atención a personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos* (LC/MEX/TS.2020/6/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ilaquiche, R. (2012), "Participación política de los pueblos indígenas", *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, Varios Autores, Costa Rica, *Cuadernos de Capel* No. 57, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, IIDH-CAPEL.
- InfoSegura, USAID y PNUD (2021), "Guatemala. Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida", documento online: <https://infosegura.org/wp-content/uploads/2021/06/VCM-GUATEMALA-2020-ESP.pdf> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Institut Haïtien de l'Enfance (2018), «Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services» - EMMUS-VI 2016-2017, Pétiion-Ville.
- Instituto Nacional Electoral (2017), "Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de la elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal 2017-2018", INE/CG508/2017, México.
- Janmaat, J. G. (2011), "Social Cohesion as a Real-life Phenomenon: Assessing the Explanatory Power of the Universalist and Particularist Perspectives", *Social Indicators Research*, vol. 100, No. 1, 1 de enero.
- Jenson, J. (1998), "Mapping social cohesion: The state of Canadian research", CPRN Study, No. 3, Ottawa, Canadian policy research networks.
- Jones, H. A. (2016), "More education, better jobs? A critical review of CCTs and Brazil's Bolsa Família Programme for long-term poverty reduction", *Social Policy and Society*, 15 (3). pp. 465-478.
- Jordahl, H. (2007), "Inequality and Trust", No. ID 1012786, Rochester, NY, Social Science Research Network, agosto.
- Każmierczak, A. (2013), "The contribution of local parks to neighbourhood social ties", *Landscape and Urban Planning*, Special Issue: Urban Ecosystem Services, vol. 109, No. 1, 1 de enero.

- MacKay, F. y A. Morales Garro (2014), Violaciones de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. El ejemplo de Costa Rica, Forest Peoples Programme (FPP), enero.
- Lavis, J. N. y Stoddart, G. L. (2003), "Social Cohesion and Health". *The Economic Implications of Social Cohesion*, Osber, L (ed), *Studies in Comparative Political Economy and Public Policy series*, University of Toronto Press.
- Lazarus, J.V. y otros (2021), "A global survey of potential acceptance of a COVID-19 vaccine", *Nature Medicine*, vol. 27, No. 2.
- Ley, S. y Vázquez, G. (2020), "COVID-19, despensas y narco", CIDE.
- Madrigal Pana, J. (2018), Encuesta Actualidades 2018, Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica.
- Maldonado Valera, C. y otros (2021), "Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina. Una propuesta para una era de incertidumbres", Documento de Proyecto (LC/TS.2021/133), Santiago, CEPAL-AECID, octubre.
- Maravall, J. M. y Przeworski, A. (Eds.) (2003), *Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, enero.
- Markus, A. y Dharmalingam, A. (2008), *Mapping social cohesion: the 2007 Scanlon Foundation Surveys*, Clayton, Monash University.
- Márquez Zárata, M. Á. (2017), "El estado del arte del capital social comunitario", *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, No. 3, 2 de octubre.
- Marshall, T. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martínez, J y Sánchez-Ancochea, D. (2020), "Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maurizio, R. (2010), "La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina", *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago, Chile, CEPAL.
- McLean, A. (2009), *Community Security and Social Cohesion: Towards a UNDP Approach*, Ginebra, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- México, Congreso de la Unión (2019), *Ley de Seguridad Interior (DOF 30-05-2019)*, [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf [fecha de consulta: octubre de 2021].
- México, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014), "*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*".
- México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010), *Reforma a los artículos 146 y 391 del Código Civil para el Distrito Federal, reformas que facultan el matrimonio entre personas del mismo sexo y su derecho la adopción de menores en el D.F.*, [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/node/21404> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST) (2020), *Politique Nationale de Protection et de Promotion Sociale*, Gouvernement de la République d'Haïti.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia Gobierno de Chile y Consejo de Cohesión Social (2020), Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social, Santiago de Chile.
- Modood, T. (2007), *Multiculturalism: A Civic Idea*. Cambridge: Polity Press.
- Mora Salas, M. (2015), *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico-metodológica*, México, Distrito Federal, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Muñoz, E. (2019), "Ley de Cuotas, representación política en Uruguay: proceso de aprobación y desafíos futuros", *Cotidiano Mujer* [en línea], <https://www.cotidianomujer.org.uy/ley-de-cuotas-representacion-politica-en-uruguay-proceso-de-aprobacion-y-desafios-futuros/>, [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Naciones Unidas (2018), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8)*, Escazú, Costa Rica, marzo.
- _____(2016), "Leaving no one behind: the imperative of inclusive development", *Report on the world social situation*, No. 2016, New York, United Nations.
- _____(2004), "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General" (S/2004/616), Nueva York, Naciones Unidas.

- Informe del Secretario General Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y D. Rosales (ed.) (2017), "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL", N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- National Research Council USA (2014), *Civic Engagement and Social Cohesion: Measuring Dimensions of Social Capital to Inform Policy*, Washington DC, The National Academies Press.
- Nieto, S. y Cerutti, P. (2020), "Cohesión social desde una perspectiva multidimensional", *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina*, págs. 84-93.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (1998), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2021), «Leyes de cuota y paridad», *Leyes*, [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/brasil-7>, [fecha de consulta: octubre de 2021].
- O'Donnell, G. (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", *Democratic Accountability in Latin America*, Mainwearing, S. y Welna, C. (Eds.), vol. 1, 31 de julio, Oxford, Oxford University Press.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris.
- _____(2011), *Perspectives on global development 2012: Social cohesion in a shifting world*, OECD Publishing, Paris.
- _____(2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services.*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris.
- OCDE/BID (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública*, OECD Publishing.
- OCDE y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Convenios actualizados no ratificados por Uruguay", NORMLEX, [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102876 [fecha de consulta: octubre de 2021].
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat (HS/024/15S)*, Buenos Aires.
- _____(2015), *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*, Naciones Unidas, Nairobi.
- ONUMUJERES (2011), [en línea] <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/11/espanol-prevencion-de-la-violencia-con-cohesion-social-hacia-un-modelo-integral-de-seguridad-cuid> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- OREALC-UNESCO (2017), "Educación para la ciudadanía mundial en América Latina y el Caribe en el ODS 4 – Agenda E2030", documento presentado en *Hacia un mundo sin muros: reunión sobre educación para la ciudadanía mundial en América Latina y el Caribe*.
- _____(2019), *Haiti. Le régime contributif de sécurité sociale: la gouvernance*, Oficina de la OIT para América central, Haití, Panamá y República Dominicana.
- _____(1990), "Database of national labour, social security and related human rights legislation" Ecuador (97,596) [en línea] http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=20402&p_count=97596 [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Paraguay, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (2021), *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, [en línea] <https://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Paraguay, Congreso de la Nación Paraguaya (1996), *Código Electoral de Paraguay*.
- Perú, Jurado Nacional de Elecciones (2018), *Resolución N° 00088-2018-JNE*.
- Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales (2021), "*Marco Legal*", ONPE, [en línea] <https://www.onpe.gob.pe/preguntas-frecuentes/> [fecha de consulta: septiembre de 2021].

- Pierre-Charles, G. (1973), *Radiographie d'une dictature. Haïti et Duvalier*, Montréal, Montréal: Les Éditions Nouvelle Optique.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021), *Sobre América Latina y el Caribe*, [en línea] <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/regioninfo.html> [fecha de consulta: octubre, 2021].
- _____. (2017), *Towards a measurement of Social Cohesion for Africa, Governance, Peace and Security (GPS) Data*, Addis Ababa, Ethiopia, Institute for Justice and Reconciliation, United Nations Development Programme.
- _____. (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, PNUD.
- Queirolo, R. (2020), "¿Qué significa el "giro a la derecha" uruguayo?", *NUSO (Nueva Sociedad)* N° 287, mayo-junio [en línea] <https://nuso.org/articulo/que-significa-el-giro-la-derecha-uruguayo/>, [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Ramírez de Garay, L. (2013), "El enfoque anomia-tensión y el estudio del crimen", *Sociológica (México)*, vol. 28, No. 78.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Reginster, I. y Ruyters, C. (2019), "Construction de l'ISADF à l'échelle des communes de Wallonie - Exercice 2018", No. 23, Namur, Bélgica, Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística, enero.
- República Oriental del Uruguay (2013), *Ley Matrimonio Igualitario (Ley N°9.075)*.
- _____. (1970), «Ley 17.019», Poder Legislativo, [en línea] <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1460254.htm>> [fecha de consulta: septiembre de 2021].
- Rettberg, A. (2020), "Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos", *Estudios Sociales*, No. 73, julio.
- Ritzen, J. y Woolcock, M. (2000), "Social cohesion, public policy, and economic growth: implications for countries in transition", *Address prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (Europe)*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Rodríguez, M. S. (2018), "El acuerdo de unión civil en Chile. Aciertos y desaciertos", *Ius et Praxis*, vol. 24, No. 2, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, diciembre.
- Sandoval, M. (2000), "La relación entre los cambios culturales de fines de siglo y la participación social y política de los jóvenes", CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Scartascini, C. y Valle Luna, J. (2020), «How Much Do We Trust Others in LAC?: The Role of Inequality and Perceptions», Washington, DC, BID, octubre.
- Schedler, A. (2007), "The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust", *Journal of Democracy*, vol. 18, No. 1.
- Schiefer, D. y van der Noll, J. (2017), "The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review", *Social Indicators Research*, vol. 132, No. 2, junio.
- Schreiber F. y A. Carius (2016), *The Inclusive City: Urban Planning for Diversity and Social Cohesion*. In: *State of the World*. State of the World. Island Press, Washington, DC.
- Senado de la República de Chile (2020), "Ya es una realidad: escaños reservados para pueblos originarios en la Convención Constituyente" [en línea] <https://www.senado.cl/noticias/pueblos-originarios/ya-es-una-realidad-escaños-reservados-para-pueblos-originarios-en-la> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Serna Moreno, J. M. (2010), "República Dominicana. Identidad y herencias etnoculturales indígenas" Archivo General de la Nación. Santo Domingo, 2010.
- Sojo, A. (2018), "La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada", *Aprendizajes en Cohesión Social: Colección Eurosocial*, No. 1, Madrid, Programa para la Cohesión Social en América Latina.
- Soto, L. (2020), "Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas", PNUD.
- Spoonley, P. y otros (2005), "Social Cohesion: A Policy and Indicator Framework for Assessing Immigrant and Host Outcomes - Ministry of Social Development", *Social Policy Journal of New Zealand*, No. 24, marzo.
- Stanley, D. (2003), "What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network", *The Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 28, No. 1.
- Tironi, E. y Sorj, B. (2007), "Cohesión social. Una visión desde América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1.

- Tromben, V., Cecchini, S. y Gilbert, R. (2020), «Estimation du coût des transferts monétaires de la politique nationale de protection et de promotion», Documents de Projets (LC/TS.2020/96), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Trucco, D. y P. Inostroza (2017), “Las violencias en el espacio escolar”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/15), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- UNDOC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2020), Research brief: Effect of the COVID-19 pandemic and related restrictions on homicide and property crime.
- _____ (2019), Estudio Mundial sobre el Homicidio (resumen ejecutivo), Naciones Unidas, Viena, Julio.
- Valdéz, A., Viramontes, J. y Finol, R. (2016), “Campañas electorales de estructuras: la clave del éxito en la política electoral”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 21, No. 75.
- Vega, J (2020), “La falta de regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo en Perú y la vulneración del derecho a la igualdad”, tesis de título profesional, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, junio.
- Villatoro, P. (2017), Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición (LC/TS.2017/149), Naciones Unidas, Santiago, diciembre.
- Warren, M. E. (2010), *Democracy and Trust*, Washington DC, Cambridge University Press.
- Weller, J. (2020), “La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Weller, J., Gontero, S. y Campbell, S. (2019), “Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N°. 201 (LC/TS.2019/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Woolcock, M. (2011), *Social Inclusion: Its Significance for Development Theory, Research and Policy*, Paris, UNESCO.
- WMO (World Meteorological Organization) (2019), “United In Science 2019: High-level synthesis report of latest climate science information convened by the Science Advisory Group of the UN Climate Action Summit 2019”, New York.

Anexos

Anexo 1

Cuadro A1
Definiciones de cohesión social

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
Banco Interamericano de Desarrollo (Ferroni, Mateo Díaz y Payne, 2006, pág. 3)	La cohesión social es un concepto social acumulativo y es el conjunto de externalidades positivas derivadas del capital social, además de la suma de factores que promueven la equidad en la distribución de oportunidades entre los individuos.
Banco Mundial (Alexandre y otros, 2012, pág. 15)	La cohesión social describe la naturaleza y la calidad de las relaciones entre las personas y los grupos de la sociedad, incluido el Estado. La composición de la cohesión social es compleja pero, en su esencia, implica una convergencia entre grupos en la sociedad que proporciona un marco dentro del cual los grupos pueden, como mínimo, coexistir pacíficamente. De esta manera, la cohesión social ofrece una medida de previsibilidad a las interacciones entre personas y grupos, lo que a su vez proporciona incentivos para la acción colectiva. Se sugiere que un elemento esencial de la construcción de la cohesión social es la capacidad de movilizar a los grupos en torno a una convergencia entre grupos de la sociedad. Dicha convergencia proporciona una estructura general para la vida colectiva que ayuda a garantizar la previsibilidad y la certeza, incluso si no garantiza que todos los grupos estén de acuerdo en todos los temas.
Banco Mundial II (2012b, pág. 330)	Las sociedades son cohesionadas cuando tienen la capacidad de gestionar la toma de decisiones colectivas de forma pacífica. Los trabajos pueden contribuir a la cohesión social fomentando la confianza en otros más allá del grupo al que pertenecen las personas. También pueden hacerlo fomentando el compromiso cívico.
Banco Mundial III (Ritzen y Woolcock, 2000, pág. 9)	La cohesión social es un estado en el que un grupo de personas (en el límite de una región geográfica, como por ejemplo un país) muestran una aptitud para la colaboración, que produce un ambiente propicio para el cambio.
Barba (2011, pág. 71)	El concepto de cohesión social se refiere a la naturaleza (en nuestros días hablaríamos de características) de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones. La cohesión social habla entonces de los distintos principios que posibilitan la integración social; en términos metafóricos podría decirse que la cohesión adjetiva a la integración social. El concepto de cohesión social está vinculado íntimamente con el de integración social, pero no es un sinónimo de esta. Los tipos de cohesión social, además de cambiar a lo largo de la historia, pueden variar en distintos tipos de sociedades, pueden ser más o menos efectivos y pueden ser o no democráticos.
CEPAL (Hopenhayn, 2006, pág. 39)	La cohesión social incorpora tanto la dimensión estructural como la subjetiva, y puede entenderse como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Tratándose de una dialéctica, no se restringe a una relación causal-lineal en que mayor bienestar genera mejores disposiciones, sino a la relación en que las dinámicas de integración inclusión sociales y las de capital/ética se cruzan entre sí, sea bajo la forma de círculos viciosos o círculos virtuosos. Puede ser tanto fin como medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto estas apuntan tanto en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como mayor presencia de estos en la política pública. Pero también puede ser un medio pues, por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como un factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras. Permite también avanzar en pactos entre agentes diversos para sustentar políticas a largo plazo.
Club de Madrid (2009, pág. 20)	Las "sociedades compartidas" o socialmente cohesionadas son estables, seguras y justas, y se basan en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables. Una sociedad compartida está a gusto con la diversidad identitaria, cultural, religiosa y étnica de sus miembros. Reconoce y valora estas identidades y sus interdependencias como puntos fuertes, para trabajar creativamente entre sí y con la comunidad global para resolver problemas comunes y promover el respeto por la dignidad humana y liberar el potencial humano.
COES (Green y Janmaat, 2011a, pág. 19)	La cohesión social refiere a la propiedad por la cual sociedades enteras, y los individuos dentro de ellas, se encuentran unidas internamente mediante la acción de actitudes, comportamientos, reglas e instituciones específicas, que se basan en el consenso más que en la coerción pura.

Cuadro A1 (continuación)

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
Comisión Económica para África (2016a, pág. vii)	El término "cohesión social" se usa para referirse a una situación en la que un grupo de personas interactúa de una manera en que promueve los intereses de todos los involucrados. Actúan como una comunidad. Es un concepto multidimensional que involucra una serie de elementos que incluyen confianza, equidad, creencias, aceptación de la diversidad, percepciones de justicia y respeto. Un vecindario cohesivo es aquel que tiene una capacidad colectiva para manejar una serie de tensiones y desacuerdos cambiantes entre diversas comunidades. La cohesión social es tanto un medio para un fin como un fin en sí mismo. Las sociedades cohesivas son deseables, sin embargo, también son propicias para lograr otros resultados deseables.
Comité Europeo para la Cohesión Social, Consejo de Europa (2000, pág. 11)	La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos. En una sociedad cohesionada la gente también acepta la responsabilidad mutua, por lo cual es necesario reconstruir un sentido de sociedad de pertenencia y de compromiso con objetivos sociales compartidos. La cohesión social es un concepto político que es esencial para el cumplimiento de los tres valores fundamentales del Consejo de Europa: los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Consejo de Europa no considera que la cohesión social sea un concepto homogeneizador que sólo se base en formas tradicionales. Es un concepto para una sociedad abierta y multicultural. El significado de este concepto puede diferir según el entorno sociopolítico en el que evoluciona. Desde un punto de vista operativo, una estrategia de cohesión social se refiere a cualquier tipo de acción que garantice que cada ciudadano, cada individuo, pueda tener dentro de su comunidad la oportunidad de acceder a los medios para asegurar sus necesidades básicas y progresar; a la protección y derechos legales y a la dignidad y confianza social. Cualquier insuficiencia de acceso a cualquiera de estos campos opera contra la cohesión social.
CONEVAL (Mora Salas, 2015, pág. 117)	La existencia de una estructura de vínculos sociales y la disposición de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos. Esta definición pone el acento en las condiciones de posibilidad de unión social y no en el repertorio específico de experiencias, metas, intereses y valores en torno a los cuales se agrupan las personas en un momento histórico concreto. Esto significa que la cohesión es un fenómeno que se puede registrar en distintos niveles de la vida social. En todos estos casos, la cohesión social denota un atributo propio de las colectividades, no de los individuos.
Consejo Canadiense para el Desarrollo Social (2000)	Proceso en el cual se desarrolla una comunidad con valores, desafíos compartidos y equidad de oportunidades, basada en la confianza y reciprocidad entre todos los canadienses.
Cuéllar (2018)	La cohesión social puede definirse como una cualidad de las sociedades que están comprometidas con el bienestar de las personas. Resulta de la combinación de factores históricos, pero puede ser influenciada por las políticas públicas. Su construcción implica la igualdad de oportunidades. Puede definirse también a través de tres componentes: i) la voluntad de los miembros de una sociedad para cooperar entre sí en torno a un proyecto común para sobrevivir y prosperar; ii) el respeto a la libertad de los individuos, y iii) el predominio de las libertades individuales, de igualdad, de tolerancia, y del respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos. Se trata de un concepto multidimensional que contiene una vertiente relacional y subjetiva, una institucional y una más centrada en oportunidades económicas y sociales. Así, lo que mantiene cohesionadas a las sociedades también es consecuencia del logro de metas sociales concretas (mayor empleo, acceso a educación y salud, entre otros) a través de políticas públicas para promover la igualdad de oportunidades, la estabilidad social y el bien común. La cohesión social es un medio para alcanzar esos objetivos, pero también es un fin que se puede promover a través de las políticas y los programas que buscan reducir brechas sociales y económicas, así como crear condiciones para el establecimiento de un contrato social que sostengan las políticas de largo plazo para lograr mayor equidad e inclusión.
De Beer (2014)	Una sociedad cohesionada es una que, pese a las diferencias que puedan existir entre sus miembros, los unifica y muestra grandes niveles de acción colectiva, interdependencia, aceptación, inclusividad, entre otros. Compuesta de siete elementos: i) "Shalom" o plenitud (<i>wholeness</i>); ii) la casa de Dios; iii) espiritualidad en la mesa; iv) compromisos encarnados; v) deconstruyendo o construyendo múltiples narrativas; vi) imaginar las realidades preferidas y vii) sanar las fracturas urbanas.
Dragolov y otros, (2013); Radar de Cohesión Social (2013)	El término cohesión social se refiere a cómo los miembros de una comunidad, definidos en términos geográficos, viven y trabajan juntos. Una sociedad cohesionada se caracteriza por tres aspectos centrales: relaciones sociales resilientes, una conexión emocional positiva entre sus miembros y la comunidad y un enfoque en el bien común. Las relaciones sociales, en este contexto, son la red horizontal que existe entre individuos y grupos dentro de la sociedad. La conectividad se refiere a los lazos positivos entre las personas y su país y sus instituciones. Finalmente, un enfoque en el bien común se refleja en las acciones y actitudes de los miembros de la sociedad que demuestran responsabilidad por los demás y por la comunidad en general (Ver Dragolov y otros, 2013).

Cuadro A1 (continuación)

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
Easterly y otros (2006, págs. 4-5)	Se define la cohesión social como la naturaleza y el alcance de las divisiones sociales y económicas dentro de la sociedad. Estas divisiones —ya sea por ingresos, etnia, partido político, casta, idioma u otra variable demográfica— representan vectores en torno a los cuales pueden desarrollarse (aunque no inevitable o “naturalmente”) divisiones sociales políticamente importantes. Las sociedades socialmente cohesivas no son necesariamente demográficamente homogéneas, sino más bien aquellas que tienen menos puntos de influencia potenciales y o reales para que los individuos, grupos o eventos expongan y exacerben las fallas sociales, y aquellas que encuentran formas para aprovechar el potencial que reside en su diversidad social.
French Commissariat General du Plan (Delevoye, 1997)	Un conjunto de procesos sociales que ayudan a inculcar en los individuos un sentido de pertenencia a la comunidad y el sentir que son reconocidos como miembros de esta.
Fundación Scanlon Monash (Markus y Arunachalam, 2008, pág. 26)	Una sociedad cohesionada es aquella donde las personas se identifican y sienten un sentido de pertenencia a Australia y un orgullo en ser australiano, participan activamente en la vida política, económica y civil, se sienten incluidos en relación con la justicia social e igualdad de oportunidades, respetan a las minorías y valoran la diversidad, tienen confianza en los otros y confían en las instituciones públicas, se sienten satisfechos con sus vidas y optimistas sobre el futuro. Esta definición dirige la atención a un proceso, un trabajo continuo hacia la armonía social, más que a un momento en el que se puede decir que se logró la cohesión social.
Gómez Sabaini (2006, págs. 9-10)	Se entiende por “cohesión social” al conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. La existencia de cohesión social no se limita a la disponibilidad de capital social, como tampoco se limita solamente a cuestiones de desigualdad y exclusión, sino que requiere de manera acumulativa y en forma conjunta de capital social con externalidades positivas más un nivel razonable de seguridad.
Güemes (2019, pág. 13)	En términos mínimos, la cohesión social remite al bienestar de los miembros del grupo y valores compartidos como la confianza y la igualdad de oportunidades en la sociedad. Para que exista cohesión social, los individuos deben tener motivos para querer pertenecer a la sociedad, y las leyes, regulaciones, normas y valores públicos les deben permitir integrarse. Si la persona se enfrenta a la desigualdad, a la falta de representación, o existe un conflicto profundamente arraigado, es probable que su deseo personal de permanecer en el grupo se desvanezca.
Instituto Alemán de Desarrollo (Burchi, Strupat y von Schiller, 2020, pág. 18)	La cohesión social se refiere tanto a las relaciones horizontales como verticales entre los miembros de la sociedad y el Estado, caracterizadas por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común.
Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística (Reginster y Ruyters, 2019, pág. 1)	El conjunto de procesos, individuales y colectivos, que contribuyen a garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para todos, la equidad y el acceso a los derechos fundamentales y al bienestar económico, social y cultural y que a la vez desarrollan una sociedad con responsabilidad compartida.
International IDEA (2009)	La cohesión social es un proceso social que tiene como objetivo consolidar la pluralidad de la ciudadanía mediante la reducción de la desigualdad y la promoción de un espacio que permita avanzar en la responsabilidad política y judicial para evitar las injusticias. Es el punto de encuentro de la socialdemocracia y la democracia política. Una sociedad cohesionada es un requisito previo para la democracia política y la estabilidad social.
Janmaat (2011, pág. 63)	La propiedad o cualidad que evita que las sociedades se desmoronen. La cohesión es la característica de una sociedad, de una comunidad u otra entidad sub-estatal. Es la entidad que representa a la sociedad es el Estado, pues es el principal ejecutor de políticas y el marco de referencia para la mayoría de los ciudadanos.
Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda (Spoonley y otros, 2005)	Una sociedad es socialmente cohesionada cuando existe un clima de colaboración, porque todos los grupos que la conforman tienen un sentido de pertenencia, participan dentro de esta y se sienten incluidos y reconocidos de una forma percibida como legítima. La cohesión social no es unidireccional sino interactiva.
Naciones Unidas (2016, pág. 21)	Se refiere a la ausencia de fracturas o división dentro de la sociedad y la capacidad de manejar tales divisiones. Una sociedad cohesionada crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza, combate la exclusión y la marginación y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad ascendente.

Cuadro A1 (conclusión)

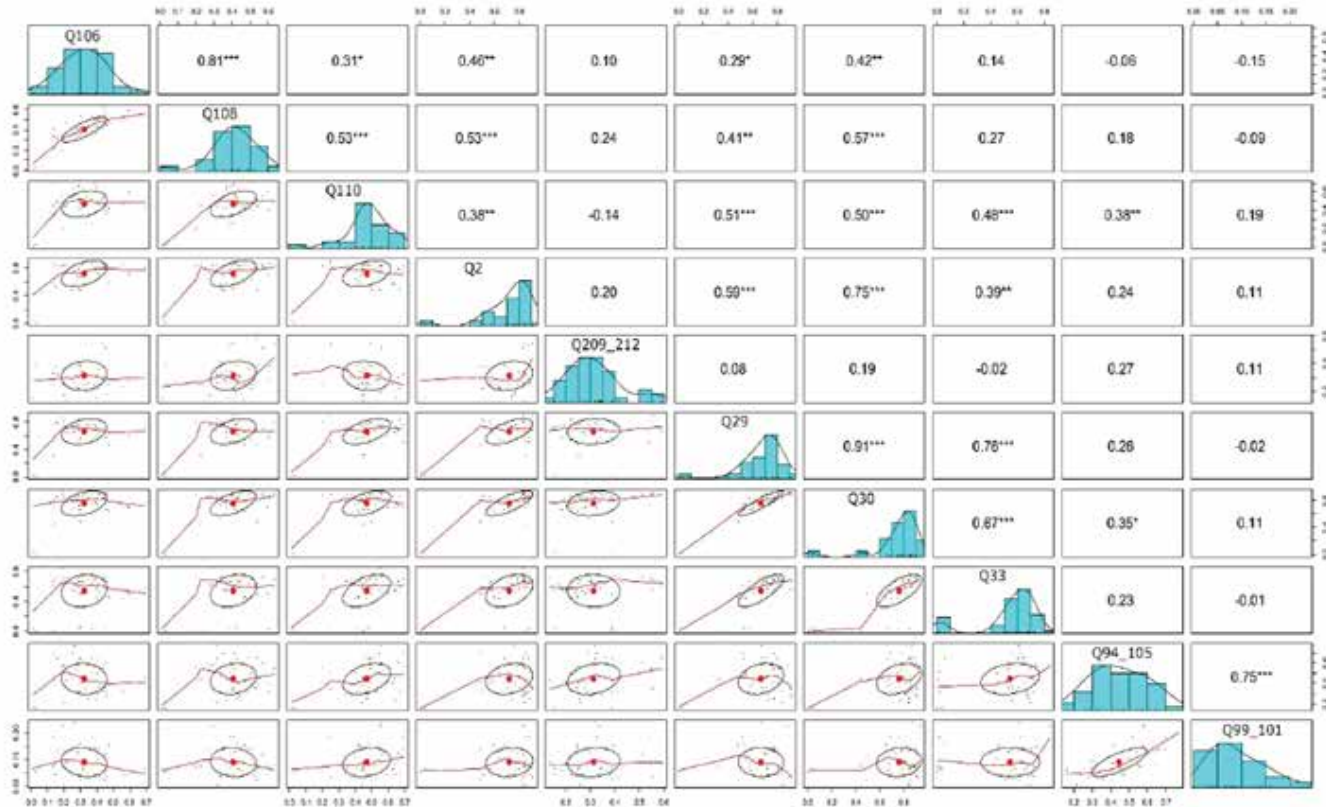
Organización u autor	Definiciones de cohesión social
National Research Council USA (2014, pág. 38)	La cohesión social se refiere a la medida en que los grupos y las comunidades cooperan, se comunican para fomentar la comprensión, participan en actividades y organizaciones, y colaboran para responder a ciertos desafíos (por ejemplo, un desastre natural o una epidemia). Debido a que las acciones y actitudes pueden tanto integrar a las personas como separarlas, la investigación sobre la cohesión social también considera la división social entre grupos opuestos que son cohesivos dentro de ellos.
OCDE (2011)	Una sociedad es "cohesionada" si trabaja para el bienestar de todos sus miembros, lucha contra la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad social ascendente. Debe analizarse la cohesión social a través de tres lentes diferentes, pero igualmente importantes: la inclusión social, el capital social y la movilidad social. La cohesión social es tanto un medio para el desarrollo como un fin en sí mismo, y está moldeada por las preferencias, la historia y la cultura de una sociedad. El concepto de cohesión social de la OCDE es diferente de las que son más estrechas y que resaltan la naturaleza de vinculación de las redes e instituciones que dan forma a la acción colectiva. La definición de cohesión social adoptada también puede entenderse en el contexto de la noción de Rawls (1971) de una "sociedad bien ordenada".
PNUD (McLean, 2009, pág. 14)	La cohesión social es un concepto esquivo, más fácil de reconocer por su ausencia que por cualquier definición. La falta de cohesión social da como resultado un aumento de la tensión social, los delitos violentos, los ataques a las minorías, las violaciones de los derechos humanos y, en última instancia, los conflictos violentos. La cohesión social tiene que ver con la tolerancia y el respeto a la diversidad (en términos de religión, etnicidad, situación económica, preferencias políticas, sexualidad, género y edad), tanto a nivel institucional como individual. Si bien el significado de cohesión social es discutido, hay dos dimensiones principales: la reducción de las disparidades, desigualdades y exclusión social y el fortalecimiento de las relaciones sociales, las interacciones y los vínculos. Es importante considerar ambas dimensiones para obtener una imagen completa de la cohesión social de una sociedad. Por ejemplo, una comunidad homogénea y cohesionada con fuertes vínculos podría discriminar y excluir a las personas de otros entornos sociales.
PNUD África (2017, pág. 33)	Esta definición posiciona la cohesión social como un resultado, o una "variable dependiente", y en su esencia postula que las sociedades caracterizadas por bajos niveles de desigualdad y fuertes relaciones entre las personas tienen más probabilidades de ser cohesivas, reduciendo las disparidades, las desigualdades y la exclusión social. Las sociedades cohesivas se consiguen mediante: i) la reducción de las disparidades, las desigualdades y la exclusión social, en las que la exclusión puede ser política, económica, social y cultural y ii) el fortalecimiento de las relaciones sociales, las interacciones y los lazos que requieren el desarrollo del capital social. Esto se puede lograr mediante el apoyo a las redes de la sociedad; el desarrollo de un sentido común de pertenencia, una visión de futuro compartida y enfocándose en lo que los diferentes grupos sociales tienen en común; fomentando la participación y el compromiso activo; fomentando la confianza entre las personas y en las instituciones; fomentando la comprensión y el respeto por los demás y por el valor de la diversidad; y aumentando la capacidad de respuesta de un Estado a sus ciudadanos.
Sojo (2018)	Se refiere a 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. El concepto modificado distingue dos ámbitos: el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocioal. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la diada original de la definición cepalina (mecanismos + respuestas) se transforma en una tríada (mecanismos + respuestas + vínculo social) y, conforme a lo desarrollado en la reflexión acerca de la distinción entre lo político y las políticas, se acentúa el carácter contencioso de esta interacción.
Stanley (2003a, pág. 9)	La cohesión social es la suma de las disposiciones de una población de individuos a cooperar entre sí, sin coacción, en el complejo conjunto de relaciones sociales que necesitan los individuos para completar sus cursos de vida. Una sociedad socialmente cohesiva es entonces una población que tiene suficiente cohesión social para sostener ese complejo conjunto de relaciones sociales más allá de al menos el promedio de vida de los individuos en la población. Hay que tener en cuenta que esta definición no dice nada sobre los valores compartidos, conformidad o incluso orden social. La cohesión social no depende de la igualdad social, la homogeneidad de los valores u opiniones o del que todos se ajustan a los mismos valores, creencias o vidas.
Woolcock (2011, pág. 10)	Woolcock define la cohesión social como la capacidad de las sociedades, no meramente grupos y redes, para gestionar pacíficamente los problemas de acción colectiva.

Fuente: CEPAL, sobre la base de las fuentes citadas.

Anexo 2

Gráficas de dispersión y de correlación entre los indicadores

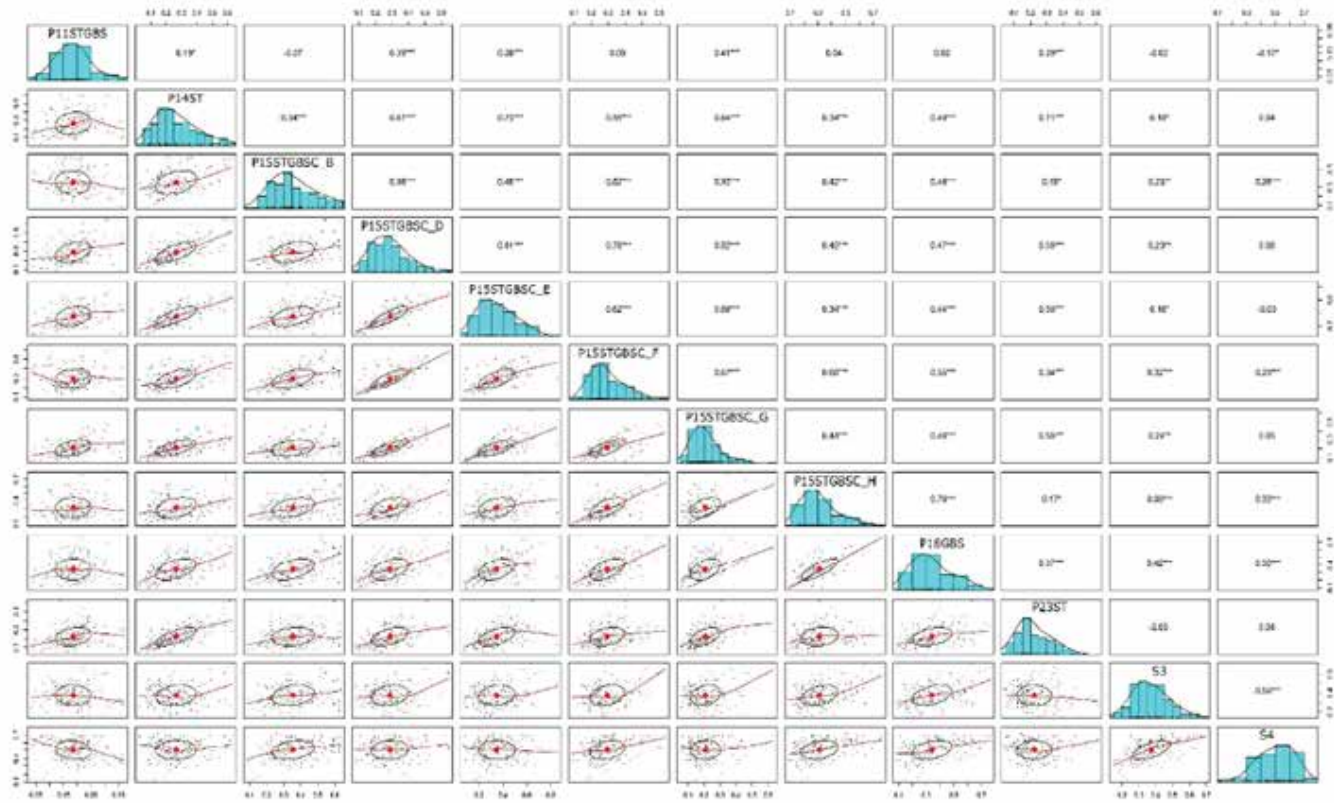
Gráfico A1
Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de World Values Survey



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de la encuesta World Values Survey.

- Nota:
- Q106 Se deben equiparar los sueldos, no mantener desigualdad para incentivar el esfuerzo personal.
 - Q108 El gobierno debería tomar mayor responsabilidad en la entrega de bienestar, en contraposición a la primacía de la responsabilidad individual.
 - Q110 El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte.
 - Q2 Importancia de los amigos en la vida.
 - Q209_212 Personas que han participado dentro de alguna de estas actividades: firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas o huelgas.
 - Q29 Los hombres no conforman mejores líderes políticos que las mujeres.
 - Q30 Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora de acceder a la educación universitaria.
 - Q33 Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora de acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral.
 - Q94_105 Personas que tienen una membresía activa dentro de alguna de organización religiosa, deportiva, artística, educacional, laboral o de autoayuda.
 - Q99_101 Personas que tienen una membresía activa dentro de alguna de organización ambiental, profesional o humanitaria/caridad.

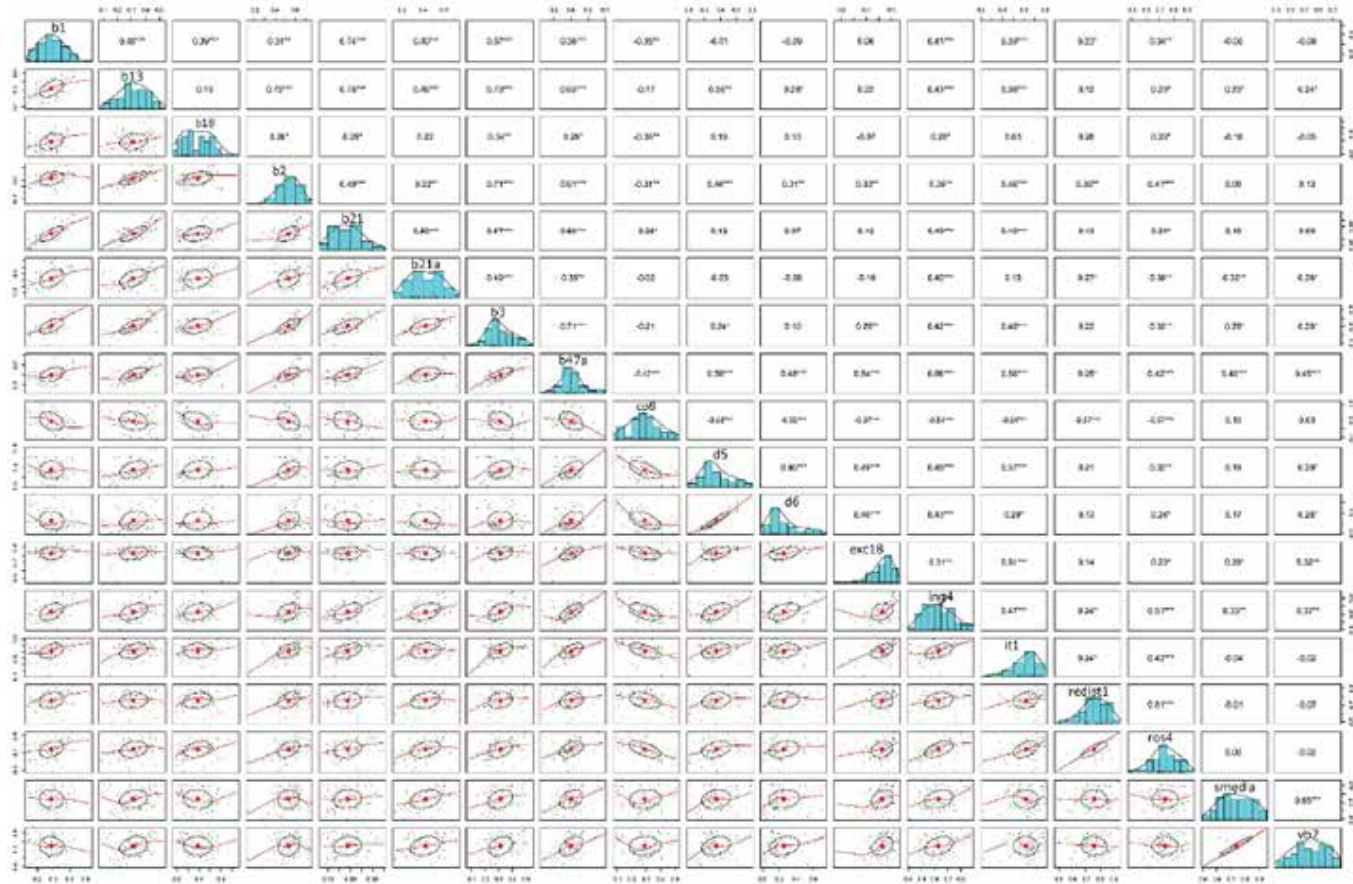
Gráfico A2
Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de Latinobarómetro



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de la encuesta Latinobarómetro.

- Nota: P11STGBS Confianza Interpersonal.
 P14ST País gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o para el bien de todo el pueblo.
 P15STGBSC_B Confianza en la policía.
 P15STGBSC_D Confianza en el Congreso.
 P15STGBSC_E Confianza en el gobierno.
 P15STGBSC_F Confianza en el Poder Judicial.
 P15STGBSC_G Confianza en los partidos políticos.
 P15STGBSC_H Confianza en: La institución electoral del país.
 P18GBS ¿Cómo diría Ud. que es la democracia en su país?
 P23ST Cómo de justa es la distribución del ingreso en el país.
 S3 Preocupación por quedar sin trabajo en los próximos 12 meses.
 S4 Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total del ingreso familiar.

Gráfico A3
Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de LAPOP

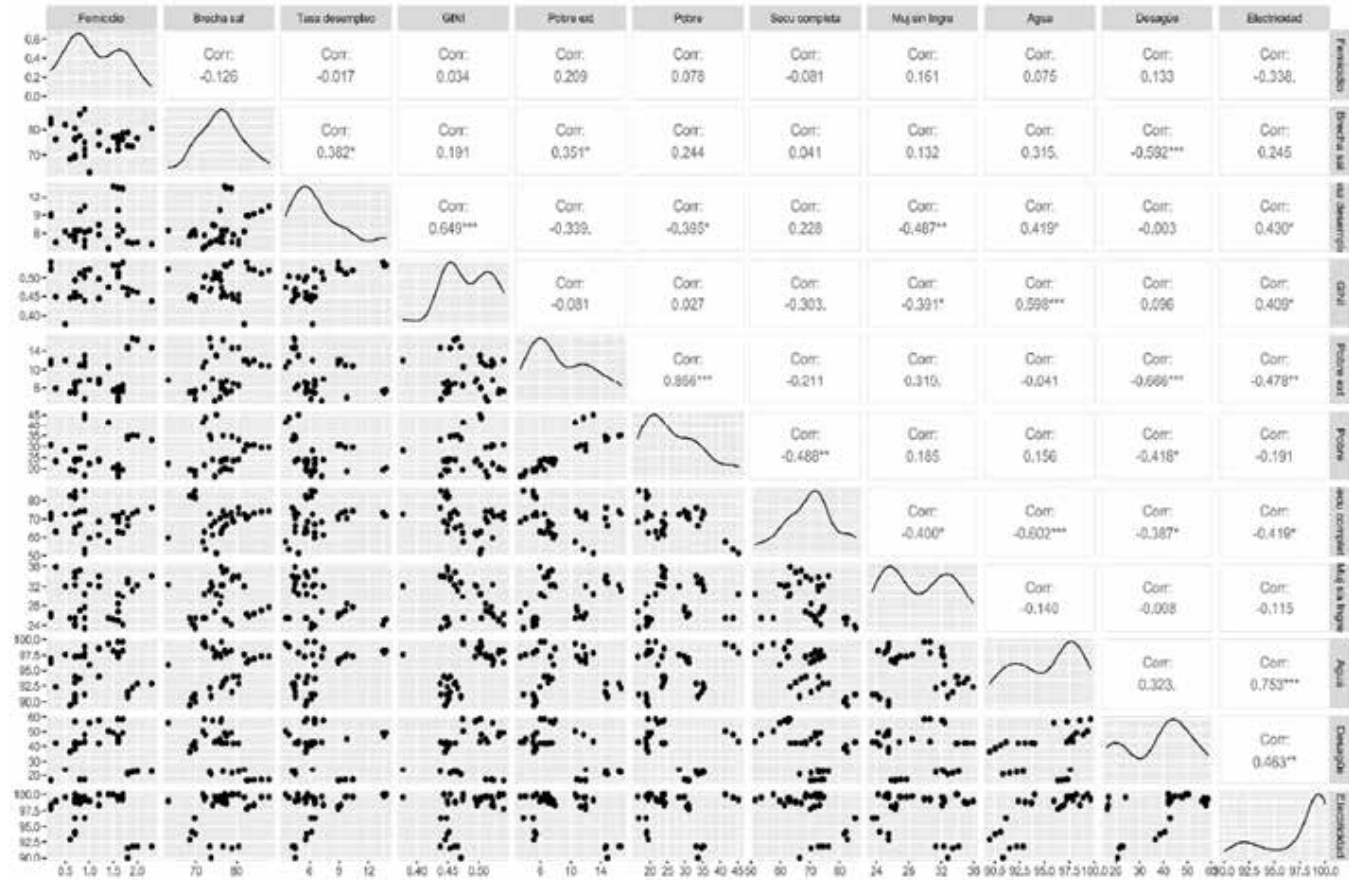


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de la encuesta LAPOP.

Nota:	b1	¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de (país) garantizan un juicio justo?
	b13	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el Congreso Nacional?
	b18	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la policía nacional?
	b2	¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de (país)?
	b21	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?
	b21a	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el presidente/primer ministro?
	b3	¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político (país)?
	b47a	¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las elecciones en este país?
	cp8	¿Reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad?
	d5	¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan postularse para cargos públicos?
	d6	¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que las parejas del mismo sexo puedan tener el derecho a casarse?

exc18	¿Cree que como están las cosas a veces se justifica pagar una mordida (o soborno)?
ing4	Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno.
it1	Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?
redist1	El gobierno debe gastar más en ayudar a los pobres. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?
ros4	El Estado (gentilicio) debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?
smed1a	¿Con qué frecuencia ve información política en Facebook? ¿Con qué frecuencia ve información política en Twitter? ¿Con qué frecuencia ve información política en WhatsApp?
vb2	¿Votó usted en las últimas elecciones presidenciales?

Gráfico A4
Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de CEPALSTAT



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de CEPALSTAT.

Nota: Femicidio Femicidios por cada 100.000 mujeres (CEPALSTAT).

Brecha sal Proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características.

Tasa desempleo Tasa de desempleo (CEPALSTAT).

GINI Índice de Gini (CEPALSTAT).

Pobre ext Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (pobreza extrema) (CEPALSTAT).

Pobre Porcentaje de población en situación de pobreza (CEPALSTAT).

Secu completa Porcentaje de personas de 20 a 24 años de edad que completaron la educación secundaria (CEPALSTAT).

Muj sin ingre Población femenina de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia, en relación con el total de la población femenina de 15 años y más que no estudia (CEPALSTAT).

Agua Hogares según disponibilidad de servicio de agua potable (CEPALSTAT).

Desagüe Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe (CEPALSTAT).

Electricidad Hogares según disponibilidad de servicio de electricidad (CEPALSTAT).

Anexo 3

Fichas técnicas de los indicadores seleccionados

a) Pilar de Brechas

1. *Garantías de bienestar*

1.1. *Inclusión laboral*

Ficha 1: Inclusión laboral

1. Brecha salarial de género	
Definición	Relación del ingreso medio entre los sexos
Comentarios	El indicador se obtiene dividiendo el ingreso medio de las mujeres asalariadas e independientes (numerador) con el ingreso medio de los hombres asalariados e independientes, de 15 años y más (denominador). El ingreso medio corresponde a la suma de sueldos, salarios y ganancias. Se muestra el indicador restando 1 de tal manera de mostrar la brecha. Para estimar el indicador de variación se tomaron en cuenta los años 2017 y 2018.
Fuente	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible [en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html (indicador 2296).
2. Tasa de desempleo promedio trimestral (2019)	
Definición	Se considera a la población desocupada, es decir, tanto a las personas cesantes desocupadas que han tenido un trabajo previamente como a las que buscan trabajo por primera vez. Se refiere al desempleo abierto y de cobertura urbana a menos que se indique que es desempleo oculto y/o de cobertura nacional. En el caso de la cobertura urbana esta puede referirse al total de las zonas urbanas, según la definición del país correspondiente, o a un conjunto de ciudades o zonas metropolitanas. Los años entre países también varían debido a que las cifras provienen de fuentes nacionales oficiales de los países.
Comentarios	Porcentaje de población desocupada con respecto a la población económicamente activa. La información por países proviene de fuentes oficiales de carácter nacional. Los agregados regionales se estimaron como promedio utilizando, para tal efecto, como ponderador las cifras de población económicamente activa según las proyecciones que elabora CELADE. Para la elaboración de la variación se utilizaron los datos del segundo trimestre del 2019 vs tercer trimestre del 2019 exceptuando: Estado Plurinacional de Bolivia (T3 2018 vs T4 2018), Nicaragua (T3 2018 vs T4 2018), República Dominicana (T1 2019 vs T2 2019). Paraguay (Áreas urbanas).
Fuente	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible [en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html (indicador 2182).
3. ¿Cuán preocupado diría Ud. que está de quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses o no tiene Ud. trabajo?	
Definición	Porcentaje de personas que se encuentra poco preocupado o no está preocupado de quedar sin trabajo dentro de los próximos doce meses.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy preocupado), 2 (Preocupado), 3 (Poco preocupado), 4 (No está preocupado) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 3 (Poco preocupado), 4 (No está preocupado).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta S3 del año 2018.

1.2. *Inclusión social*

Ficha 2: Inclusión social

4. Coeficiente de Gini	
Definición	El coeficiente de Gini se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta.
Comentarios	Cálculo del indicador: El índice de Gini corresponde al área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Si se denota con G el índice de Gini, entonces: $G = 1 - 2 \int_0^1 F(y) dy$ donde F(y) representa la curva de Lorenz, es decir, la proporción de individuos que tienen ingresos per cápita acumulados menores o iguales a y. Cabe destacar que existe una amplia gama de fórmulas disponibles para calcular el índice de Gini, ya que la curva de Lorenz no tiene una formulación algebraica explícita. El valor mostrado en el indicador corresponde al Gini de 2019. La variación de Gini se confeccionó a partir de 2018 vs 2019 (2019-2018). Brasil (Datos anuales. Serie comparable desde 2016). República Dominicana (Datos anuales. Serie comparable a partir de 2017).
Fuente	"Gini", CEPALSTAT.

5. La distribución del ingreso es justa en el país	
Definición	Porcentaje de personas que cree que la distribución del ingreso es muy justa o justa en su país.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Muy Justa), 2 (Justa), 3 (Injusta), 4 (Muy Injusta). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron: 1(Muy Justa), 2(Justa).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta P23ST del año 2018.
6. Población en situación de pobreza	
Definición	Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (extrema pobreza).
Comentarios	Cálculo del indicador (conocido con el nombre de "índice de recuento"): Si se denota como "n" el número total de personas e "i" como el número de personas cuyo ingreso per cápita medio está debajo de la línea de indigencia, el porcentaje de personas en situación de indigencia se expresa como $I=i/n$. Si se denota como "p" el número de personas cuyo ingreso per cápita medio está debajo de la línea de pobreza, el porcentaje de personas en situación de pobreza se expresa como $P=p/n$. Este indicador incluye a las personas bajo la línea de indigencia (por definición, $P \geq I$). El ingreso per cápita (yPC) se calcula dividiendo el ingreso total de cada hogar por el número de personas que lo componen, su tamaño T: $yPC = YTOT/T$. Los datos corresponden al área Nacional, exceptuando para Argentina cuyos datos corresponden a la zona urbana Los años mostrados son los de 2019, exceptuando Chile (2017), México (2018). Las variaciones fueron confeccionadas con los años 2018 vs 2019, exceptuando Chile (2015 vs 2018), México (2018 vs 2016). Argentina (Período de referencia: Cuarto trimestre). Brasil (Datos anuales. Serie comparable desde 2016). Honduras (Período de referencia: junio). Panamá (marzo). República Dominicana (Datos anuales. Serie comparable a partir de 2017).
Fuente	Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica, CEPALSTAT.
7. Satisfacción con las escuelas públicas	
Definición	Porcentaje de personas que se encuentran satisfechas con las escuelas públicas.
Comentarios	Respuestas posibles; 1(Muy satisfecho), 2 (Satisfecho), 3 (Insatisfecho), 4 (Muy insatisfecho) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1(Muy satisfecho), 2 (Satisfecho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta sd3new2 del año 2018.
8. Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa	
Definición	Cociente entre el número de personas de 20 a 24 años de edad que completaron la educación secundaria y el número total de personas de 20 a 24 años de edad, multiplicado por 100.
Comentarios	Para asegurar la comparabilidad de las estructuras educativas entre los países de la región el indicador se calcula en base a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-1997). La CINE es un marco metodológico que clasifica los programas educativos en seis niveles equivalentes en contenido: Educación preprimaria (Nivel 0); Educación primaria (Nivel 1); Primer ciclo de educación secundaria o segundo ciclo de educación básica (Nivel 2); Segundo ciclo de educación secundaria (Nivel 3); Educación postsecundario no terciaria (Nivel 4); Primer ciclo de la educación terciaria (Nivel 5); Segundo ciclo de la educación terciaria (Nivel 6). Los niveles se especifican tomando en consideración la edad de entrada y la duración de cada nivel.
Fuente	Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa según sexo por área geográfica, CEPALSTAT.
9. Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total del ingreso familiar	
Definición	Porcentaje de familias que les alcanza bien o les alcanza justo sin dificultades el ingreso para satisfacer las necesidades del grupo familiar.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Les alcanza bien, pueden ahorrar), 2 (Les alcanza justo, sin grandes dificultades), 3 (No les alcanza, tienen dificultades), 4 (No les alcanza, tienen grandes dificultades). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron: 1 (Les alcanza bien, pueden ahorrar), 2 (Les alcanza justo, sin grandes dificultades).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta S4 del año 2018.
10. Mujeres sin ingreso propio	
Definición	Proporción de la población femenina de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina de 15 años y más que no estudia.

Comentarios	<p>Cálculo del indicador P: Porcentaje de mujeres de 15 años y más que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población de mujeres de 15 años y más que no estudia</p> <p>Donde $P = (n/N) * 100$</p> <p>n: cantidad de mujeres sin ingresos propios, que no estudian, de edad "e", en área geográfica "z"</p> <p>N: total de mujeres que no estudian, de edad "e", en área geográfica "z"</p> <p>e: grupos etarios: 1) Total (15 años y más); 2) 15 a 24 años; 3) 25 a 34 años; 4) 35 a 44 años; 5) 45 a 59 años; 6) 60 años y más.</p> <p>z: áreas geográficas de residencia: 1) Nacional; 2) Área urbana; 3) Área Rural.</p> <p>Para todos los países se muestra el dato Nacional exceptuando Argentina (Área urbana).</p> <p>Para todos los países se muestra el año 2019 exceptuando Chile (2017), México (2018).</p> <p>Los valores usados para indicar variación son de 2018 vs 2019 exceptuando Chile (2015 vs 2017), México (2016 vs 2018).</p>
Fuente	"Población sin ingresos propios por sexo, grupos de edad y área geográfica", CEPALSTAT.
11. Hacinamiento	
Definición	Porcentaje de hogares en los que hay más de dos personas por cuarto disponible (o potencialmente utilizable) para dormir en una vivienda.
Comentarios	La habitabilidad y seguridad de la vivienda son parte del derecho a una vivienda digna y adecuada referido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art.25, apartado 1) y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (Art. 11). En este indicador se cuentan como dormitorios todas las piezas destinadas a dormir en la vivienda, aunque sean de uso múltiple (estar/comer/dormir o estar, comer, cocinar/dormir).
Fuente	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
12. Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe	
Definición	La proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de forma segura, incluido un servicio de lavado de manos con agua y jabón, se mide actualmente por la proporción de la población que utiliza un servicio de saneamiento básico que no se comparte con otros hogares y donde los excrementos se eliminan de forma segura in situ o tratado fuera del sitio. Las instalaciones de saneamiento "mejoradas" incluyen: descargar o verter inodoros en los sistemas de alcantarillado, tanques sépticos o letrinas de pozo, letrinas de pozo mejoradas ventiladas, letrinas de pozo con losa y baños de compostaje.
Comentarios	<p>El Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene (JMP) estima el uso de instalaciones de saneamiento básico para cada país, por separado en áreas urbanas y rurales, ajustando un modelo de regresión a una serie de puntos de datos de encuestas de hogares y censos. Este enfoque se utilizó para informar sobre el uso de instalaciones de "saneamiento mejorado" para el monitoreo de los ODM. El JMP está evaluando el uso de métodos alternativos de estimación estadística a medida que hay más datos disponibles. La actualización de JMP 2017 y el informe de líneas de base de SDG describen con más detalle cómo las estimaciones de la proporción de aguas residuales domésticas que se eliminan de forma segura in situ o tratadas fuera del sitio se han combinado con datos sobre el uso de diferentes tipos de instalaciones de saneamiento, como se registra en el Base de datos global JMP.</p> <p>A nivel de país, el método JMP utiliza un modelo de regresión simple para generar estimaciones de series de tiempo para todos los años, incluidos los años sin puntos de datos. El JMP luego comparte todas sus estimaciones utilizando su mecanismo de consulta de país para obtener el consenso de los países antes de publicar sus estimaciones.</p> <p>A nivel regional y global, el JMP no publica estimaciones para países para los que no hay datos nacionales disponibles. Se realizan estimaciones regionales y globales para los servicios básicos siempre que haya datos disponibles para el 50% de la población de la región, ponderando según las últimas estimaciones de población de UNPD. Las estimaciones regionales y globales para servicios gestionados de forma segura utilizaron un umbral inferior del 30% para la actualización de JMP 2017 y el informe de líneas de base SDG.</p> <p>Los datos mostrados corresponden a datos del 2017 para todos los países.</p> <p>Las variaciones corresponden a los datos del 2016 vs 2017.</p>
Fuente	"Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados sin riesgos", CEPALSTAT.
13. Porcentaje de hogares que tienen computadora	
Definición	El porcentaje de hogares que tienen computadora es una medida del nivel de disponibilidad de esta tecnología en el total de los hogares de un país. Esta medida indica por cada 100 hogares, cuantos disponen de uno o más computadores dentro de los bienes del hogar.
Comentarios	<p>Este indicador se calcula dividiendo el total de hogares que tienen computador en un país determinado (numerador) por el total de hogares en el mismo país (denominador). El resultado se multiplica por 100.</p> <p>Los datos mostrados corresponden al año 2017 para todos los países.</p> <p>La variación se calculó en base al 2016 vs 2017 para todos los países.</p> <p>Los datos de Argentina incluyen solamente los hogares urbanos en localidades de 2000 y más habitantes.</p>
Fuente	"Porcentaje de hogares que tienen computadora", CEPALSTAT.

14. Ocupados que aportan a un sistema previsional

Definición	Cantidad de ocupados de 15 años y más que aportan a un sistema previsional como porcentaje del total de ocupados del mismo grupo etario.
Comentarios	<p>Una práctica habitual en la medición de la vinculación de la población ocupada con el sistema previsional ha sido la construcción de un indicador en el cual se utilizan medidas de afiliación y/o de cotización, dependiendo de la disponibilidad de información en las encuestas de los países. En esta oportunidad se ha optado por presentar a ambos indicadores por separado.</p> <p>La afiliación y la cotización no son equivalentes (intercambiables) en términos de la promesa de bienestar futuro que representan. El aporte (cotización, contribución) a un sistema previsional es una mejor aproximación que la afiliación a la probabilidad de acceso a una pensión futura más o menos adecuada. Esto es válido en países donde la pensión futura depende parcial o totalmente del aporte del trabajador.</p> <p>La afiliación y la cotización tampoco son equivalentes en el nivel de integración o vinculación presente de los ocupados con el sistema de seguridad social. Probablemente, una persona que está afiliada pero que no cotiza estará en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección social que un individuo que aporta regularmente al sistema de pensiones.</p> <p>La construcción de un indicador que combine la afiliación y la contribución también puede provocar problemas en el ordenamiento de algunos países, dado que implicará la comparación de países en base a indicadores fundados en estándares o niveles de exigencia diferentes (por ejemplo, se emplea un indicador de afiliación para un país y una medida de contribución en otro).</p> <p>En el indicador de contribución a un fondo de pensiones se incluyen seguros privados y públicos, y sistemas de autoaseguramiento y de reparto.</p>
Fuente	Ocupados que aportan a un sistema previsional, CEPALSTAT.

15. Satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos

Definición	Porcentaje de personas que se encuentran satisfechas con los servicios médicos y de salud públicos.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy satisfecho), 2 (Satisfecho), 3 (Insatisfecho), 4 (Muy insatisfecho) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Muy satisfecho), 2 (Satisfecho)
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta sd6new2 del año 2018.

b) Pilar de institucionalidad
1. Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos
Ficha 3: Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos

16. País ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW

Definición	Este indicador presenta información sobre la situación de los países respecto de la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). El Protocolo Facultativo de la CEDAW fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Quincuagésimo cuarto Período de Sesiones (octubre de 1999). El protocolo fortalece la acción de la CEDAW al otorgar a las personas y grupos de personas la facultad de denunciar violaciones o solicitar investigaciones por violaciones de derechos cometidas por los Estados Parte. Los Estados parte del Protocolo reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar comunicaciones presentadas tanto por personas o grupos que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de personas o grupos de personas.
Comentarios	Los datos para este indicador se basan en la información publicada en el sitio oficial de las Naciones Unidas sobre Tratados y a partir de la información entregada por los países al Comité, la que se encuentra disponible en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos humanos de las Naciones Unidas.
Fuente	"Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", CEPALSTAT.

17. Ratificación Convenio OIT (169)

Definición	Países que han firmado o ratificado el convenio OIT (169).
Comentarios	Decreto que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Decreto No. 9 de 1996).
Fuente	Observatorio, CEPAL.

18. Ratificación Acuerdo de Escazú

Definición	Corresponde a los países que han firmado o ratificado el Acuerdo de Escazú.
Comentarios	Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
Fuente	Observatorio, CEPAL.

19. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales

Definición	Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y, protección de los elementos medulares de sus derechos colectivos. Estos derechos incluyen: a) el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, considerando tres contenidos normativos fundamentales: el carácter colectivo de la propiedad indígena, la naturaleza originaria de la propiedad indígena y la previsión de medidas especiales de protección de esa propiedad, así como el establecimiento de mecanismos esenciales para su efectivización, b) el reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales existentes en los territorios colectivos de los pueblos originarios, y c) el reconocimiento de su derecho al ejercicio de la autonomía.
Comentarios	El indicador se construye a partir de la siguiente ponderación, basado en lo estipulado por los estándares internacionales (Componente / Ponderación (%)): 1) Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (10%): adquiere un carácter formal, de no se reconocerse en conjunto con los demás derechos colectivos y mecanismos de protección. 2) Reconocimiento de derechos sobre la tierra (40%): considerados el núcleo duro de los derechos de los pueblos indígenas por la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, puesto que fundamentan su supervivencia, identidad e integridad cultural. Dentro de este componente, se divide la ponderación de la siguiente forma: los contenidos normativos de los derechos sobre la tierra (el carácter colectivo y la naturaleza originaria de la propiedad indígena) reciben un 30%, mientras que los deberes del Estado para su protección (adoptar medidas especiales de protección y establecer mecanismos de demarcación, titulación y saneamiento), obtienen una ponderación de 20% cada uno. 3) Reconocimiento de derechos sobre recursos naturales (30%): dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, al considerarse una de las causas estructurales de las vulneraciones de los pueblos indígenas. 4) Reconocimiento del derecho a la autodeterminación/autonomía (20%): se considera fundamental para el ejercicio pleno de los demás derechos colectivos (CEPAL, 2020e).
Fuente	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en base a constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

20. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (2019)

Definición	Corresponde a la proporción de mujeres que ocupan puestos en el parlamento nacional. Para comparaciones internacionales, se utiliza generalmente sólo la cámara baja o única.
Comentarios	Este indicador se construye poniendo en el numerador la cantidad total de mujeres parlamentarias, participantes en la cámara baja o única, y en el denominador la cantidad total de parlamentarios de la misma cámara. El resultado se multiplica por 100. Datos mostrados corresponden al año 2020. Variación corresponde a 2019 vs 2020.
Fuente	"Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales", CEPALSTAT.

21. Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo

Definición	Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política de los Estados, tal como dispone la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículo 5) y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Artículo 6.b). Refiere a la implementación de estos acuerdos, a través de disposiciones constitucionales que aseguran la participación de los pueblos indígenas en el poder legislativo de cada país. En la región se identifican tres mecanismos: a) el establecimiento de escaños reservados, b) la definición de distritos electorales indígenas y c) la definición de cuotas electorales.
Comentarios	Este indicador se construye a partir de una ponderación que entrega preponderancia a los mecanismos regionales que aseguran de forma directa la inclusión política de los pueblos indígenas. A partir de ello, el porcentaje se divide de la siguiente forma (Componente/ Ponderación (%)): 1) Escaños reservados (50%): asegura asientos exclusivos para pueblos indígenas en el parlamento; 2) Distritos especiales (30%): asegura que entidades territoriales con alta presencia de población indígena estén debidamente consideradas en los procesos electorales, pero no aseguran que el representante electo pertenezca a los pueblos indígenas allí presentes, y 3) Cuotas electorales (20%): asegura la incorporación de candidaturas indígenas en las listas electorales, pero no su elegibilidad y -por tanto- tampoco su representación en parlamento.
Fuente	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en base a las constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

2. Estado de derecho y democracia de calidad

Ficha 4: Estado de derecho y democracia de calidad

22. Los derechos básicos están protegidos	
Definición	Porcentaje de personas que creen que sus derechos básicos están protegidos.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Nada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Mucho). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta b3 del año 2018.
23. La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno	
Definición	Porcentaje de personas que creen que están de acuerdo con la frase "La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy en desacuerdo), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Muy de acuerdo). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Muy de acuerdo).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta ing4 del año 2018.
24. Percepción positiva de democracia en el país	
Definición	Porcentaje de personas que creen que la democracia en su país es una democracia plena o una democracia con pequeños problemas.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Una democracia plena), 2 (Una democracia con pequeños problemas), 3 (Una democracia con grandes problemas), 4 (No es una democracia). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Una democracia plena), 2 (Una democracia con pequeños problemas).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta P18GBS del año 2018.
25. Percepción de corrupción de funcionarios públicos	
Definición	Porcentaje de personas que cree que la corrupción de funcionarios públicos en su país es nada generalizada.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy generalizada), 2 (Algo generalizada), 3 (Poco generalizada), 4 (Nada generalizada). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 4 (Nada generalizada).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta exc7 del año 2018.
26. Tasa de homicidios	
Definición	Tasa de víctimas de homicidio intencional tasas por 100.000 habitantes.
Comentarios	Los datos provienen de las autoridades nacionales a través de la Encuesta anual sobre tendencias delictivas de las Naciones Unidas (UN-CTS). Los datos adicionales se obtienen de las fuentes más confiables disponibles.
Fuente	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito. Véase [en línea] https://dataunodc.un.org/es/node/1718 .

c) Pertenencia

1. Relaciones sociales de igualdad

Ficha 5: Relaciones sociales de igualdad

27. Importancia de los amigos en la vida	
Definición	Porcentaje de personas para las cuales los amigos son un grupo importante.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Very important), 2 (Rather important), 3 (Not very important), 4 (Not at all important) Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron: 1 (Very important) y 2 (Rather important).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q2 de la ronda 7.

1.1. Confianza interpersonal

Ficha 6: Confianza interpersonal

28. Confianza en la gente de su comunidad	
Definición	Porcentaje de personas que confían en los habitantes de su comunidad.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Muy confiable), 2 (Algo confiable), 3 (Poco confiable), 4 (Nada confiable). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron: 1 (Muy confiable), 2 (Algo confiable).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta It1 del año 2018.

29. Confianza en las personas

Definición	Porcentaje de personas que confía en los demás en general.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Se puede confiar en la mayoría de las personas), 2 (Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Se puede confiar en la mayoría de las personas).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta P11STGBS del año 2018.

1.2. Reconocimiento y respeto por la diversidad

Ficha 7: Reconocimiento y respeto por la diversidad

30. Aprueba el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo

Definición	Porcentaje de personas que aprueba el matrimonio de parejas del mismo sexo.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Desaprueba firmemente), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (Aprueba firmemente). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 7, 8, 9, 10 (Aprueba firmemente).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta d6 del año 2018.

31. Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral

Definición	Porcentaje de personas que no está de acuerdo con la frase "Jobs scarce: Men should have more right to a job than women".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Agree strongly), 2 (Agree), 3 (Neither agree nor disagree), 4 (Disagree), 5 (Disagree strongly). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 4 (Disagree), 5 (Disagree strongly).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q33 de la ronda 7.

32. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex-pareja íntima (Tasa cada 100.000 mujeres)

Definición	Corresponde a la cuantificación anual de mujeres mayores de 15 años de edad y más que son víctimas mortales ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima
Comentarios	V ₁ = número total de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima V ₂ = número total de mujeres estimados o proyectados del país (en miles de personas) Tasa = (V ₁ *100)/V ₂
Fuente	Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

2. Sentido de pertenencia

Ficha 8: Identificación

33. Orgullo por el sistema político

Definición	Porcentaje de personas que en una escala del 1 al 7, puntúa su orgullo por el sistema político igual o sobre el 5.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Nada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Mucho). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta b4 del año 2018.

34. Orgullo por su nacionalidad

Definición	Porcentaje de personas que se siente muy orgullosa o bastante orgullosa de su nacionalidad.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Very proud), 2 (Quite proud), 3 (Not very proud), 4 (Not at all proud). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Very proud), 2 (Quite proud).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q254 de la ronda 7.

2.1. Percepción de justicia y equidad social

Ficha 9: Percepción de justicia y equidad social

35. El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos

Definición	Porcentaje de personas que en una escala del 1 (Muy en desacuerdo) al 7 (Muy de acuerdo), puntúa igual o sobre el 5 la frase "El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy en desacuerdo), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Muy de acuerdo). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta ros4 del año 2018.

36. Se deben equiparar los sueldos, no mantener desigualdad para incentivar el esfuerzo personal

Definición	Porcentaje de personas que en una escala del 1 (Incomes more equal) al 7 (Larger income differences), puntúa igual o bajo el 4.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Incomes more equal), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (Larger income differences). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Incomes more equal), 2, 3, 4.
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q106 de la ronda 7.

37. El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte

Definición	Porcentaje de personas que están más de acuerdo con la frase "In the long run, hard work usually brings a better life" que con la frase "In the long run, hard work usually brings a better life".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (In the long run, hard work usually brings a better life), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (Hard work doesn't generally bring success – it's more a matter of luck and connections). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (In the long run, hard work usually brings a better life), 2, 3, 4.
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q110 de la ronda 7.

1.2. Confianza institucional**Ficha 10: Confianza institucional****38. Confianza en el Poder Judicial**

Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en el Poder Judicial.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_F del año 2018.

39. Confianza en el Congreso nacional

Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en el Congreso nacional.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_D del año 2018.

40. Confianza en la policía nacional

Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en la policía nacional.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_B del año 2018.

41. Confianza en los partidos políticos

Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en los partidos políticos.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_G del año 2018.

42. Confianza en el gobierno nacional

Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en el gobierno.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_E del año 2018.

43. Confianza en las elecciones

Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en las elecciones de su país.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_H del año 2018.

3. Orientación hacia el bien común

3.1. Solidaridad

Ficha 11: Solidaridad

44. Asistencia a reuniones de un grupo de mejoras para la comunidad

Definición	Porcentaje de personas que asiste a reuniones para la comunidad, al menos una o dos veces al año.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Una vez a la semana), 2 (Una o dos veces al mes), 3 (Una o dos veces al año), 4 (Nunca) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Una vez a la semana), 2 (Una o dos veces al mes), 3 (Una o dos veces al año).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta cp8 del año 2018.

3.2. Respeto por las reglas sociales

Ficha 12: Respeto por las reglas sociales

45. Respeto a las instituciones

Definición	Este indicador muestra al porcentaje de personas que considera tener respeto por las instituciones.
Comentarios	Respuestas posibles; 1(Nada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Mucho). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta bz del año 2018.

3.3. Participación cívica

Ficha 13: Participación cívica

46. Tiene actividad política (firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas, huelgas)

Definición	Porcentaje de personas que ha participado dentro de alguna de estas actividades: firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas o huelgas.
Comentarios	Este indicador es la agrupación de 4 preguntas individuales Q209 (Political action: Signing a petition), Q210 (Political action: Joining in boycotts), Q211 (Political action: Attending lawful/peaceful demonstrations) y Q212 (Political action: Joining unofficial strikes). Para todas estas preguntas las opciones de respuesta son 1(Have done), 2 (Might do), 3 (Would never do), en todas las preguntas solo se tomó en cuenta a las personas que contestaron 1(Have done) para obtener el porcentaje final. (Es importante mencionar que a pesar de que la persona contestara 1 (Have done) en más de una oportunidad solo fue considerada una vez dentro del indicador agrupado).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q209, Q210, Q211 y Q212 de la ronda 7.

47. ¿Participa en alguna organización?

Definición	Porcentaje de personas que ha participado dentro de alguna de estas organizaciones religiosa, deportiva, artística, educacional, laboral o de autoayuda.
Comentarios	Este indicador es la agrupación de 9 preguntas individuales Q94 (Active/Inactive membership: Church or religious organization), Q95 (Active/Inactive membership: sport or recreational org), Q96 (Active/Inactive membership: art, music, educational organization), Q97 (Active/Inactive membership: Labor union), Q98 (Active/Inactive membership: Political party), Q100 (Active/Inactive membership: professional organization), Q102 (Active/Inactive membership: consumer organization), Q103(Active/Inactive membership: Self-help group, mutual aid group), Q105 (Active/Inactive membership: other organization). Para cada una de estas preguntas las opciones de respuesta son 0 (Don't belong), 1 (Inactive member) o 2 (Active member). Para todos los casos solo se consideró dentro del porcentaje a las personas que contestaron 2 (Active member). (es importante mencionar que las personas solo fueron contabilizadas una vez a pesar de que fueran miembros activos de más de una organización).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q94, Q95, Q96, Q97, Q98, Q100, Q102, Q103 y Q105 de la ronda 7.

48. Votó en las últimas elecciones presidenciales

Definición	Porcentaje de personas que votó en las últimas elecciones.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Sí votó), 2 (No votó). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Sí votó).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta vb2 del año 2018.

La cohesión social se refiere a los vínculos que unen e identifican a las personas y que las motivan a participar y sentirse parte de la sociedad, sin coerción o por una necesidad material. ¿Qué rasgos asoman de la cohesión social en América Latina y el Caribe? ¿Sobre qué fundamentos y con qué políticas reformular los modelos de cohesión social y los pactos sociales que están en su base? En este informe se analizan las principales dimensiones y rasgos de la cohesión social en 19 países de América Latina y el Caribe. Para ello, se examina una batería de 48 indicadores, organizados en tres pilares (brechas, institucionalidad y pertenencia), abarcando varios elementos habilitadores de una cohesión social orientada a la igualdad (garantías de bienestar y mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos), así como diversas expresiones constitutivas de esta (relaciones sociales de igualdad, sentido de pertenencia y orientación al bien común). Desde una mirada simultánea sobre la región en su conjunto y sobre los países, en el documento se realiza un análisis de la cohesión social a fin de dilucidar prioridades y oportunidades para las políticas públicas.

