

RECÍPROCAMENTE



COHESIÓN SOCIAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

n 01 / 2019



La confianza y la cohesión social

■ Cuando la incertidumbre es regla y la información es escasa, la confianza es una necesidad primaria, p. 5

■ La corrupción es un impedimento para lograr igualdad de género, p. 17

■ Todos los países estamos “en desarrollo” y juntos debemos buscar soluciones a problemas comunes, p. 44

SUMARIO



Redacción

Coordinadoras/es y Técnicas/os del Programa EUROsociAL+
Invitadas e invitados especiales
CYAN, Proyectos Editoriales, S.A.

Imagen de cubierta

Antonio Palacio (El Cosmonauta Velilla): *Ancestro*, 2019
(Tinta y acrílico sobre papel, 55cm x 45cm)

Diseño y maquetación

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Impresión

Consuegra. Cartagena de Indias, Colombia

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea, EUROsociAL+ o las organizaciones que se mencionan o representan.

Autorizada la reproducción siempre que se mencione la fuente.



03 ¿Qué es Recíprocamente?

04 La confianza, un intangible crucial para la cohesión social

05 Confianza, prerequisite funcional en sociedades complejas

07 Construcciones de nuevos pactos políticos y sociales desde y para la confianza

08 Cultura para generar confianza

09 América Latina, *eppur si muove...*

11 *Welfare* y populismos

14 Bailar en tiempos inciertos. Dos pasos de lado, un paso atrás, ¿tres adelante?

16 Entrevista a Ana Linda Solano López

18 Entrevista a Katia Uriona Gamarra

21 De la confianza y las instituciones. Una visión feminista latinoamericana

24 América Latina requiere un pacto de cohesión social en torno al sistema de pensiones

26 Desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina

28 El futuro del trabajo, la confianza pública y la legitimidad democrática. Una mirada desde América Latina

31 Panorama de la cuarta Revolución industrial: desempleo juvenil y el futuro del trabajo

33 Entrevista a Enrique Deibe, Paloma Amadei, Cristina Cofacci y Francisco Mesonero

34 Entrevista a Victoria Ortega y Andrés Mahnke Malschafsky

39 ¿Qué factores contribuyen a una gestión exitosa de la migración?

40 Entrevista a Guillermo Dema

42 Avances y retos en la movilidad humana en América Latina

44 EUROsociAL+, un programa generador de confianza alineado con (e inspirador de) el enfoque de Desarrollo en Transición

Cómo participar en Recíprocamente: nuestro interés es difundir aquellos materiales enviados por nuestros lectores que puedan ser útiles para el diálogo y la reflexión: ensayos, artículos, estudios, ideas proyectuales en funcionamiento, reseñas de libros, noticias sobre eventos, etc. Para conocer las condiciones y características de los textos ir a <https://eurosociatl.eu/blog-reciprocamente/>.

Derechos de autor: los autores mantendrán los derechos intelectuales sobre sus artículos cediendo el derecho a la primera publicación del trabajo a *Recíprocamente*, contemporáneamente autorizada con una licencia Creative Commons con finalidad no comercial que permite el poder compartir el material indicando la propiedad intelectual.



¿Qué es Recíprocamente?

■ EUROsociAL+ es un programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina que contribuye a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales.

Desde el 2005, cuando se inicia la primera fase del programa, EUROsociAL ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones, favoreciendo el uso de un amplio catálogo de herramientas pertinentes para cada proceso. En esta tercera versión del programa, tras catorce años de andadura, continuamos impulsando buenas prácticas como esta revista denominada *Recíprocamente* y su blog asociado, que son herramientas nacidas en EUROsociAL II por iniciativa del asociado IILA y que se idearon para cruzar miradas en torno a políticas sociales.

Hoy en día, *Recíprocamente* aspira a facilitar el conocimiento mutuo entre los países en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales. Iniciando nuestra primera edición con este producto en donde tratamos temas como la confianza y las desigualdades.

Recíprocamente es un blog bimestral dentro de la página web de EUROsociAL+ y una revista semestral en versión digital, con artículos y entrevistas a personas expertas, miembros de la academia, y personalidades relevantes en los ámbitos de toma de decisión en políticas públicas que tratan la agenda de la cohesión social en los dos lados de Atlántico.

Recíprocamente está concebida desde los principios de gestión del conocimiento del Programa EUROsociAL+:

- **Reciprocidad** entre la Unión Europea y América Latina, por la cual se invita a activar procesos de aprendizaje mutuo, teniendo ambas regiones mucho que aportar para generar innovación y conocimiento en torno a políticas públicas para la cohesión social.
- Principio de **utilidad**, que busca generar conocimiento útil para nutrir las agendas que guían y orientan las acciones de EUROsociAL+.
- Principio de **sostenibilidad**, es decir, el objetivo de contribuir a fortalecer plataformas que operen como mecanismos permanentes de intercambio, aprendizaje y trabajo colaborativo tanto en América Latina como birregionales UE-AL.
- Incorporación de la perspectiva **académica** a los procesos técnicos, en su rol de creadora y difusora del conocimiento.

Agradecemos a las personas que han participado en esta primera edición de *Recíprocamente* y esperamos que sea un espacio permanente para que todas aquellas que deseen exponer sus ideas, experiencias y conocimiento puedan hacer uso de esta herramienta. Bienvenidos y bienvenidas.

El equipo de EUROsociAL+

“RECÍPROCAMENTE ASPIRA A FACILITAR EL CONOCIMIENTO MUTUO DE LOS PAÍSES EN LAS ÁREAS DE GÉNERO, GOBERNANZA Y POLÍTICA SOCIALES”





La confianza, un intangible crucial para la cohesión social

■ Puede resultar paradójico que en un mundo como el actual, aparentemente dominado por la información sistemática y los datos, algo *a priori* tan intangible como la confianza se haya convertido en un concepto crucial a la hora de comprender las relaciones entre ciudadanía y gobiernos. Sin embargo, desde la gran crisis financiera mundial que tuvo lugar hace una década (y que al menos en parte puede explicarse como una crisis de confianza entre acreedores y deudores) la confianza ocupa un lugar central en el debate político. Esto se debe, en primer lugar, a que una de las consecuencias más persistentes en el tiempo de dicha crisis fue precisamente el aumento en los niveles de desafección política y desconfianza en las instituciones, cuyos efectos se siguen percibiendo en la actualidad y exigen el establecimiento de nuevos pactos sociales. Por otro lado, el segundo factor que explica la importancia de esta cuestión es su transversalidad, pues en mayor o menor medida, y de diversas formas según el caso, la confianza juega siempre un papel en el diseño y aplicación de políticas públicas. Es por ello que desde *Recíprocamente* hemos querido hacer de la **confianza** el eje en torno al cual gire nuestro

“LA CONFIANZA ENTRE CIUDADANÍA E INSTITUCIONES ES UN ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA ECONÓMICO Y DEL CONTRATO SOCIAL”

primer número, en esta fase del programa, con el fin de que personalidades de ambos lados del Atlántico pongan en común sus ideas respecto a un asunto tan relevante en los distintos ámbitos de la institucionalidad.

Al seleccionar los temas hemos pretendido mostrar cómo la confianza entre ciudadanía e instituciones (así como entre diferentes segmentos de la población) es un elemento fundamental para la estabilidad del sistema económico y del contrato social. En este sentido, y como el lector tendrá oportunidad de comprobar en las páginas siguientes, tan importante

es que exista un sistema fiscal que pueda garantizar las pensiones de las personas mayores como que los sistemas educativos y el mercado laboral sean capaces de generar oportunidades para que los jóvenes puedan desarrollar un proyecto de vida pleno y con dignidad.

También hemos querido dedicarle una especial atención al fenómeno migratorio, pues tanto en América Latina como en Europa ha demostrado ser uno de los mejores ejemplos a la hora de señalar los peligros de la desconfianza. No en vano, las políticas de integración social y de

inserción laboral de migrantes llevadas a cabo en algunos países de Latinoamérica pueden también servir de ejemplo para demostrar la capacidad que tienen los gobiernos para generar confianza en quienes más la necesitan, así para convertir las situaciones de crisis en oportunidades de futuro.

Por último, pero no menos importante, está la cuestión de las políticas de género y de cómo estas se entrecruzan con la cuestión de la confianza. De los múltiples puntos en común que existen entre ambas, quizá sean dos los más acuciantes. Por un lado está el reto de construir sistemas y protocolos judiciales que arropen a las víctimas de violencia de género para que sean capaces de presentar denuncias y seguir adelante con los procesos hasta el final. Por otro, el de qué medidas se ha de tomar para conseguir que las mujeres puedan hacer uso de sus derechos civiles y políticos en condiciones de igualdad, así como para fomentar la presencia de mujeres en los ámbitos tomadores de decisiones.





Confianza

prerrequisito funcional en sociedades complejas



Cuando hay certezas, conocimiento pleno y seguridades, la confianza no es relevante. Por el contrario, cuando la incertidumbre es regla y la información es escasa, la confianza es una necesidad primaria para poder entablar relaciones sociales y emprender acciones colectivas.

CECILIA GÜEMES | Investigadora y docente. Universidad Autónoma de Madrid

■ La confianza enfatiza en las **expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otro(s) sujeto(s)**. Quien confía tiene la expectativa de no ser defraudado por el destinatario de su confianza, sea el/la destinatario/a un otro particularizado y conocido (familiares, amigos, colegas), o un otro anónimo y generalizado (la sociedad, las instituciones). Es una apuesta que generaliza las expectativas de comportamiento reemplazando la insuficiente información por una seguridad internamente generalizada, lo cual supone **suspender la irreductible vulnerabilidad social y dar un “salto de fe”**.

En vista a la importancia de la acción colectiva, la presencia de altos niveles de confianza

es clave para explicar el desarrollo económico, la calidad democrática, la eficacia estatal y la felicidad social. Prueba de ello son los círculos virtuosos y viciosos que se encuentran en Noruega o Finlandia versus Brasil y Centroamérica.

En América Latina solo 14 de cada 100 personas manifiestan confiar en los demás. En Europa, son 32 de cada 100. Lo interesante en ambas regiones es la variación entre países. En América Latina los ecuatorianos y chilenos tienen valores cercanos a países europeos, mientras que Brasil no llega al 7 %; en Europa los noruegos y finlandeses tienen respecto a los portugueses y polacos una diferencia de 50 puntos.

¿Pueden romperse desde las políticas públicas los círculos viciosos?

En términos generales, la confianza no es algo que se pueda promover directa o linealmente, sino que supone trabajar en escenarios sociales donde esta se da y generar condiciones para que florezca teniendo en cuenta sus dimensiones constitutivas.

Son tres dimensiones en las que se sustenta la confianza: a) **racional**, implica un razonamiento que interpreta la información y señales del entorno; b) **afectiva**, sustentada en emociones y sentires más o menos conscientes que influyen decisivamente en la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar “como si” fuera digno de confianza; c) **sociológica**.





rutinaria, basada en la opinión que tenemos de los otros y que nos conduce a sostener la expectativa de que los otros se comportarán de modos adecuados.

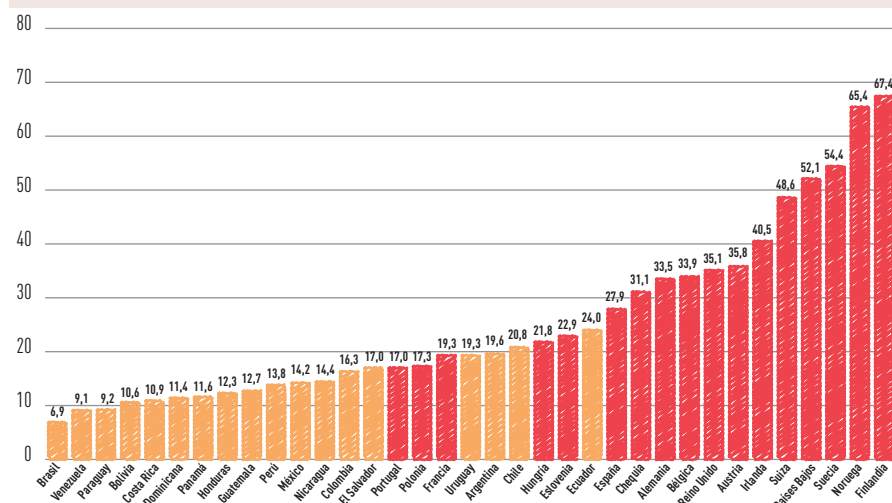
Generar **condiciones macroestructurales** de igualdad, eficacia estatal, imparcialidad y transparencia en la provisión de servicios públicos, garantizar **espacios públicos** donde el encuentro con el otro ocurra y permita visualizarse como un nosotros, y desarrollar desde la comunicación política de **relatos favorables a la solidaridad y multiculturalidad** son factores de política pública relevantes para la formación de la confianza.

Ello es así, en cuanto que **sentirse parte de una misma comunidad moral con un destino compartido genera la solidaridad requerida en la construcción de la confianza social y la cohesión social**.

Para abordar estos desafíos hace falta prestar atención a los objetivos de las políticas y a las estrategias comunicativas, pero también a los **instrumentos que se utilizan**. Tradicionalmente estos instrumentos se dividen en **palos** (regulaciones que buscan influenciar en las personas mediante la formulación de reglas y directivas), **zanahorias** (herramientas económicas que implican quitar o dar recursos materiales para inducir o incentivar comportamientos deseados) y **sermones** (instrumentos de información que estimulan ciertas conductas, visibilizando y generando conciencia sobre las consecuencias malas).

Estos tres tipos de instrumentos parten de entender al ciudadano (a quien va dirigida la

Gráfico 1: Confianza social diferenciando por países seleccionados en América Latina y Europa (últimos años disponibles)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (2017) y Encuesta Social Europea (2016).

acción de gobierno) como un ser sobre todo racional que responderá adecuadamente a estímulos negativos (castigos o amenazas) o positivos (premios o información) y, en función de ello, encauzará su conducta.

Lo que denominamos **nuevas tecnologías de gobierno** gravitan en torno a la heurística, a los límites cognitivos, a la reflexión sobre la conducta, y al debate grupal sobre lo adecuado y deseable en una sociedad. Entre ellas interesa destacar dos: a) **nudges**, iniciativas que, sin coacción, alteran las arquitecturas de decisión y guían sigilosamente las decisiones individuales hacia lo que se considera la correcta dirección, siempre preservando la libertad de elección; b) la estrategia **think** que alude a marcos

institucionales en los que los individuos puedan visualizar sus limitaciones racionales y acceder a los puntos de vista de otros sujetos mediante la deliberación y revisar el modo en que construyen su identidad.

Los beneficios potenciales de aplicar estas herramientas a los desafíos relacionados con la cohesión social y la confianza son altos porque aumentan el repertorio de instrumentos y permiten entender cómo las personas piensan y actúan en el mundo real y, a partir de ello, generar diseños, seleccionar cursos de acción y definir la población objetivo de modos más eficientes.

Con estas piezas sobre la mesa, es el turno de que los gobiernos reflexionen sobre la materia y actúen.

Confianza, cohesión social y políticas públicas



Fuente: elaboración propia.



Construcción de nuevos pactos políticos y sociales desde y para la **confianza**



FERNANDO FANTOVA | Consultor social

■ A la hora de identificar y articular los grandes tipos de agentes que concurren a los diferentes ámbitos en los que se organiza la actividad económica, la política pública o la vida social, la comunidad sería el espacio de las relaciones primarias; el mercado, el lugar donde se pone precio a los bienes; el Estado, quien puede ejercer el poder coercitivo; y la iniciativa social o tercer sector sería una *estación intermodal* que emerge entre la comunidad, el Estado y el mercado, fortaleciendo, en principio desde claves solidarias, la capacidad del conjunto de la sociedad, vista como sistema compuesto por subsistemas, para hacerse cargo de la complejidad, a la vez que, paradójicamente, incrementa la propia complejidad social.

En los marcos de referencia hoy día predominantes en el ámbito de las políticas sociales

y otras políticas públicas se dan la mano la innovación tecnológica (más orientada al *qué*) y la innovación social (más orientada al *quiénes*), al generarse, gracias a la tecnología digital, procesos operativos, de gestión y de gobierno más capaces de articular la coproducción y sinergias entre las diferentes capas de agentes. Por ello, las consideradas como de *innovación social* suelen ser iniciativas de corte participativo, usualmente vinculadas a innovaciones tecnológicas y comunidades (al menos en parte) virtuales, impulsadas desde el trabajo en red y el encuentro entre diversas tradiciones, saberes, disciplinas y realidades organizacionales y sectoriales, planteadas a menudo como proyectos piloto o empresas emergentes que pudieran luego llevarse a una escala mayor.

Los planteamientos de la innovación social ponen el énfasis en la escucha a las personas usuarias o destinatarias y en general a todo agente (hablándose de innovación abierta, co-diseño, coproducción, y cocreación); promueven intencional, activa, colaborativa y reticularmente la creatividad; juegan con la visualización de los sistemas y las soluciones; y trabajan con procesos de prototipado y experimentación rápida.

En la creciente complejidad social, la innovación social en las políticas públicas busca, fundamentalmente, construir transacciones confiables y evitar en lo posible los costes de

regulación, gestión, control y sanción que generan los sistemas opacos en los que reina la desconfianza institucionalizada. No nos encontramos en un momento en el que el debate principal sea el del tamaño o envergadura de las políticas sociales o la inversión social (por importante que sea este debate), sino en una

“LA INNOVACIÓN SOCIAL PONE EL ÉNFASIS EN LA ESCUCHA A LAS PERSONAS USUARIAS O DESTINATARIAS”

situación de replanteamiento sistémico de la red de contratos sociales a escala global y local, contratos sociales para la sostenibilidad de la vida que solo pueden construirse, ensayarse, reconstruirse y consolidarse en claves de innovación, participación, cohesión y confianza a escala micro y macro, en procesos cuya trazabilidad y relacionalidad basadas en el conocimiento se conviertan en el mejor antídoto para las amenazas de manipulación y autoritarismo que nos acechan.





Cultura para generar confianza



LUIS BRUZÓN DELGADO | Doctor en Comunicación, actualmente coordinador de Cultura y Comunicación de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, del Sistema de Integración Centroamericana (CECC/SICA)



■ Da la impresión de que en el mundo moderno ya no tenemos tiempo para la reflexión crítica, entendida esta como un acto emocional para observar y analizar el devenir de nuestras vidas. En un mundo dominado por el flujo imparable de información o *infoxicación*, ¿realmente nos hemos ocupado de trabajar la empatía social frente a la entropía dominante?

Cabe hacerse esta pregunta para considerar conceptos como la confianza en la conformación de las sociedades modernas, en las que se impone la necesidad de generar condiciones para la convivencia. ¿Qué papel juega la cultura en el mundo moderno? ¿De qué manera se relaciona la cultura con la confianza para consolidar procesos de paz y articular condiciones de bienestar? Repasemos algunas variables clave para entender este binomio sobre la base de los ejes que sustentan el marco teórico y conceptual del Programa EUROsocial+.

Hemos de considerar, en primer lugar, la diversidad cultural como una fortaleza para lograr condiciones aceptables de vida. La heterogeneidad de formas de pensar y entender el mundo, así como el ejercicio democrático de los derechos culturales, suponen un reconocimiento a las múltiples identidades que conforman América Latina y, por tanto, a la dignidad de las personas. La multiculturalidad necesita de la confianza para generar relaciones interculturales basadas en el respeto mutuo, en armonía con la naturaleza, como sostienen las cosmovisiones indígenas y afrodescendientes.

Por otro lado, las inequidades de género provocan desconfianza, ante la ausencia de principios de empoderamiento y participación social, económica y política de las mujeres. Lo mismo ocurre con el ámbito institucional, incapaz a menudo de diseñar políticas públicas adecuadas para el bienestar y desarrollo de la población o de satisfacer al menos las necesidades básicas de la ciudadanía.

“LA CULTURA, DESDE LO SIMBÓLICO Y LO ARTÍSTICO, CONSTITUYE UNA FUERZA TRANSFORMADORA, GENERADORA DE ESPERANZA”

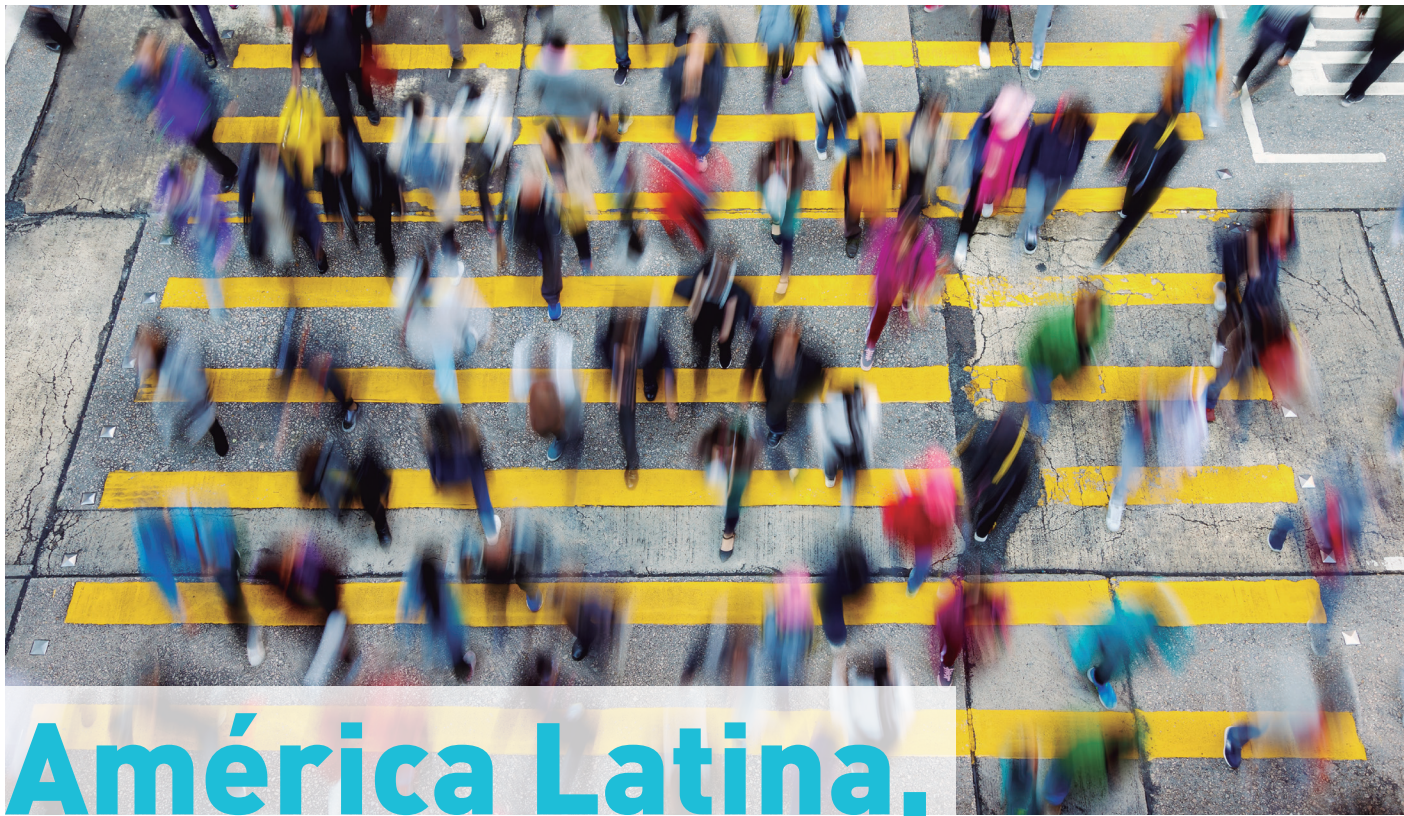
Más de la mitad de la juventud de América Latina se encuentra en situación de vulnerabilidad, lo cual genera desconfianza y se traduce en expresiones de exclusión, pobreza y violencia. Esta situación es extensiva a personas migrantes, niñez y adolescencia, adultos mayores, colectivo LGBTI y personas con discapacidad. La sostenibilidad de las acciones que se emprendan para revertir esta situación está basada en la creación de condiciones para establecer vínculos de confianza, sobre los que

descansa el anhelo de una sociedad mejor, como señalan los ODS.

En este contexto, se impone como una necesidad la producción de cultura, la participación activa de la sociedad en la construcción de nuevos discursos basados en el *etnodesarrollo* como fuente de bienestar. La cultura, desde lo simbólico y lo artístico, constituye una fuerza transformadora, generadora de esperanza, de confianza, mediante la educación, la gestión de las emociones para el reconocimiento del *otro*, el fomento de un sentido crítico acerca de la realidad global que nos circunda, el fomento de la creatividad y el estímulo hacia nuevas formas de comunicación.

A ello ha de acompañar un diseño de políticas públicas que facilite dicha participación democrática y permita establecer agendas sociales hacia la inclusión de la cultura como un eje fundamental para un cambio de paradigma.

En el mundo moderno, el conocimiento, la aceptación y la comprensión de otras culturas forma parte de un proceso necesario, marcado transversalmente por la confianza. Solo así se podrá lograr un verdadero diálogo intercultural, imposible de alcanzar sin la visión del relativismo cultural y el fomento de la escucha para estimular la acción participativa. La inclusión del *otro* es una emoción digna de trabajar en un mundo global que tiende a integrarnos y en el que nadie se debe quedar atrás. En definitiva, hemos de abrir las puertas a la confianza en los planos político y social para generar cambios hacia un mundo más justo, equitativo e inclusivo.



América Latina, eppur si muove...



Y sin embargo, América Latina se mueve, con sus vulnerabilidades y sus potencialidades, y de nuevo está transitando, ahora hacia un desarrollo sostenible, y para apuntalar este proceso sigue mejorando la calidad de sus instituciones y el impacto de sus políticas públicas.

SONIA GONZÁLEZ FUENTES | Coordinadora del Área de Gobernanza de EUROsociAL+

■ No es la primera vez que Latinoamérica transita hacia un nuevo paradigma de desarrollo. Lo hizo en la década de los 50, construyendo un modelo propio, hacia adentro, adoptando la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. También en la década de los 80, con el debilitamiento de las ideas keynesianas y el renacimiento del (neo)liberalismo económico, lo que obligó a la región, tras la crisis de la deuda, a poner en marcha programas de ajuste estructural. Posteriormente, el *boom* de

las materias primas y el crecimiento económico de la primera década del nuevo milenio, junto con el impulso de políticas redistributivas, sacaron a millones de latinoamericanos de la pobreza y favorecieron el surgimiento y la expansión de sectores medios, lo que llevó a pensar que quizás se estaba ante un cambio de paradigma. Pero la recesión y la desaceleración económica a nivel internacional de los últimos años ha hecho tambalear los frágiles logros alcanzados, poniendo a la región frente al





espejo de su desarrollo. Son tiempos de incertidumbre para la región, marcados por un nuevo ciclo geopolítico en un mundo mucho más complejo, y urge tomar medidas para evitar rezagos mayores.

¿Cómo evitar una nueva “década perdida”? Disponemos de un horizonte común y de un marco orientador de políticas públicas para promover estrategias cooperativas entre los países y entre los distintos actores (Estado, sector privado y sociedad civil): la Agenda 2030 y los Acuerdos de París contra el cambio climático. La heterogeneidad y singularidad de la región puede encontrar en dicho marco el eje para definir una nueva estrategia de desarrollo en la medida en que este se reconoce como un proceso continuo y pone el foco en las desigualdades en todas sus dimensiones, esto es, no solo en las económicas, sino también en las sociales, de género, étnicas, territoriales y por supuesto medioambientales; brechas estructurales que limitan el crecimiento inclusivo y el bienestar de la población.

Sin embargo, esta estrategia tendrá que articularse en un contexto poco favorable, pues la región va a tener que depender, sobre todo, de la movilización y el uso de sus recursos domésticos en un momento de estrecho espacio fiscal

“SE ABRE UNA VENTANA PARA QUE AMBAS REGIONES CONSTRUYAN UN RELATO COMÚN QUE DÉ SENTIDO A LA IDEA DE ‘ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA’ GENERANDO MAYOR CONFIANZA Y SOLIDARIDAD”

y de disminución de los flujos de AOD. Tampoco la gobernanza goza de buena salud; la calidad de las instituciones y el funcionamiento de la democracia están siendo cuestionados por una ciudadanía más informada y desencantada, que ha perdido la confianza en sus instituciones y desaprueba la gestión de sus gobiernos.

Durante un tiempo, América Latina estará expuesta a una dualidad entre la situación descrita y el desarrollo sostenible, pero la UE, versátil y con capacidad para adaptarse a diferentes contextos, con marcos de cooperación

flexibles, debería contribuir a mejorar la cohesión social y la resiliencia de la región, cuyas diferentes partes avanzan a distintas velocidades. Se abre una ventana de oportunidad para que ambas regiones construyan un relato común que dé sentido a la idea de “asociación estratégica” generando mayor confianza y solidaridad. Confianza para que ambas regiones lideren una estrategia de desarrollo basada en la cohesión social como acelerador para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dando coherencia a sus iniciativas bilaterales, subregionales y regionales.

La confianza no es algo que se pueda promover directa o linealmente, sino que supone trabajar en escenarios donde esta tiene lugar y generar condiciones para que florezca. Programas como EUROsociAL+ lo hacen, porque desde el 2005 este programa de cooperación está promoviendo intercambios y encuentros entre las dos regiones, entre sus Administraciones Públicas, impulsando y fortaleciendo redes, comunidades de prácticas, trabajando desde la horizontalidad, el respeto mutuo y el diálogo, lo que ha permitido visualizar la asociación UE-AL como un “nosotros” que abanderará la agenda de la igualdad y la construcción de ciudadanía.





Welfare y populismos

Me propongo compartir aquí unas líneas de razonamiento sobre populismo político y *welfare*, pensando sobre todo en el contexto europeo. Iniciaré con una breve referencia a la cohesión social, que representa la mejor expresión de los sistemas de *welfare* consolidados. Podemos entender la cohesión social como el estado de una sociedad cuyas partes, pese a sus diferencias y conflictos, encuentran un grado aceptable de equilibrio (o desequilibrio) que permite a cada una de ellas estar y participar en la convivencia común. Las partes confían (relativamente) las unas en las otras y en el sistema general.



FRANCESCO M. CHIODI |

Coordinador del Área de Políticas Sociales del Programa EUROsociAL+

■ Gracias a la predictibilidad de cómo este funciona, la confianza recíproca se extiende también al futuro, bajo la forma de una expectativa razonable de que el equilibrio, aunque no sea perfecto, se mantendrá o mejorará (confianza en lo que ocurrirá, confianza en que ocurrirá). Por ejemplo, los sectores más pobres creen que su posición de desventaja social no es definitiva e irreversible. Pueden aceptar, por el momento, un equilibrio social imperfecto porque saben que ellos o sus hijos tienen perspectivas de ascenso social ciertas.

Esta situación de equilibrio ha caracterizado el desarrollo de Europa occidental después de

la II Guerra Mundial. La movilidad social que ha permitido a las clases populares expandir sus ingresos y acceder a los niveles (y estilos) de consumo de las clases medias ha sido un producto y, a la vez, una condición del funcionamiento del pacto entre Estado, Mercado y Sociedad, tanto en su versión liberal como en la socialdemócrata. Recordemos que este pacto se ha sustentado en el equilibrio o compromiso entre liberalización de los mercados, regulación de las relaciones laborales por medio del diálogo social y alto poder recaudatorio del Estado para implementar políticas redistributivas enfocadas al





principio del universalismo, sobre todo en educación, salud y seguridad social. Radica precisamente en este “arreglo” el núcleo fundador del modelo social europeo, con sus diferentes versiones de *welfare*. Gracias al él, la mayoría de las sociedades del viejo continente ha logrado un buen grado de cohesión social y estabilidad democrática.

Sin embargo, a partir de los años 70, y con más fuerza en los años 80 y 90, empezó a resquebrajarse el pacto Estado-Mercado-Sociedad. Aunque con diferencias significativas entre países, se aprecian las primeras dificultades de los sistemas de *welfare* europeos para seguir actuando eficazmente como redes de seguridad y promoción social. Son diversos los factores que explican el desgaste paulatino del *welfare*, que se hizo más notorio en este siglo en donde la globalización, los avances tecnológicos, el declive demográfico, son los de mayor peso. Dejo anotada aquí también la interesante afirmación de Tito Boeri (*Populismo e stato sociale*, Laterza, 2017), según la cual los sistemas de protección social han sido diseñados para enfrentar crisis temporáneas, ligadas al ciclo económico, no para crisis estructurales como la que ha experimentado Europa. Pero aquí no puedo detenerme en las razones del deterioro del *welfare*, quiero llegar directamente al punto: si bien los sistemas de *welfare* han evidenciado una cierta capacidad adaptativa hasta el día de hoy, se observa, en varios países, una pérdida de su potencia de antaño, una menor capacidad tanto de garantizar la movilidad social vertical como de proteger ante la creciente vulnerabilidad. Esto ha implicado una caída de las perspectivas de desarrollo para amplios estratos de la población. Los recortes del gasto social en primera infancia y familia o la merma de la calidad de la educación pública son un ejemplo de ello en los países del sur Europa. En Italia, por poner un caso concreto, desde hace años aumenta el gasto privado en salud y educación. Cuando el Estado de bienestar no responde a las demandas sociales, el bienestar comienza a depender de los recursos que cada persona y familia pueda invertir. Pero no todos pueden suplir las carencias del *welfare* público.

Como es conocido, las frustraciones sociales se han convertido en un importante motivo de la desafección ciudadana hacia las instituciones y

los partidos políticos. No son la causa única, pero seguramente una de las principales. Y es a partir de este malestar que en los años 90 han cobrado impulso los llamados neopopulismos. En 2018 se registraban en Europa 66 partidos neopopulistas, de los cuales 43 surgidos después de 1994 y 14 (21%) en la última década, tras la Gran Recesión (Graziano, 2018). Este avance se debe al cruce de crisis que tocan tres esferas: la económica (sobre todo donde el *welfare* se muestra débil como herramienta de compensación), la política (desconfianza en los partidos y las instituciones, a los que se atribuye incapacidad y hasta cierta corresponsabilidad

“LAS FRUSTRACIONES SOCIALES SE HAN CONVERTIDO EN UN IMPORTANTE MOTIVO DE LA DESAFECCIÓN CIUDADANA HACIA LAS INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Y ES A PARTIR DE ESTE MALESTAR QUE HAN COBRADO IMPULSO LOS NEOPOPULISMOS”

en el empeoramiento de las condiciones de vida) y la cultural (desorientación relacionada con la presencia —agigantada en la percepción pública— de extranjeros inmigrados). El efecto de las tres crisis entrelazadas es que una parte importante de la población se siente desamparada y defraudada y se dirige hacia fuerzas nuevas “sin manchas”, los partidos neopopulistas, que además de no pertenecer al *establishment* tradicional, arremeten contra él, comulgando con el resentimiento popular. Estas fuerzas han llegado a tener un apoyo creciente sobre todo entre los “perdedores” de las crisis: los abandonados por los partidos (esfera política), marginalizados por la globalización (esfera

económica), atacados en su identidad nacional por los inmigrados (esfera cultural). Y lo han conseguido a través de una oferta política que promete un gobierno del pueblo por el pueblo, es decir, protección ante la inseguridad, la incertidumbre y la insatisfacción.

Respecto al viejo pacto entre democracia y mercado y las políticas de *welfare*, ¿cuáles son los enfoques de los partidos populistas? Para buscar una respuesta, seguiré en parte al ya citado Paolo Graziano, cuyo reciente ensayo *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare* (Il Mulino, 2018) ofrece un lúcido análisis cimentado en una amplia literatura. De acuerdo con este autor, el neopopulismo es un conjunto de enunciados valóricos que parte de una contraposición neta entre el pueblo “virtuoso” y la élite corrompida y que se manifiesta en un estilo comunicativo que magnifica las virtudes salvíficas de líder de una organización partidaria fuertemente personalista. Muchos autores señalan la afinidad del *humus* ideológico neopopulista con el que precedió al ocaso de la democracia en los años 20 y 30 del siglo pasado. Sin embargo, como sugieren Yves Mény e Yves Surel en *Democracies and the Populist Challenge* (Palgrave Macmillan UK, 2002), hay diversos neopopulismos en función de la noción de pueblo que se utilice (pueblo-soberano, pueblo-clase, pueblo-nación). Otra diferencia atañe al carácter inclusivo o exclusivo de esta noción: para el populismo “exclusivista” los inmigrados no deben tener el derecho de voto ni gozar de la distribución de la riqueza nacional mediante servicios y prestaciones sociales públicas. Al contrario de los “inclusivistas”, más preocupados de la ciudadanía en general, su referencia básica es el pueblo “puro”, el pueblo-nación que ha heredado el territorio ancestral y cuyos derechos proceden de su origen. Respecto a las funciones del Estado social, hay una distancia no menor entre los electorados “inclusivistas” y “exclusivistas”, pues los primeros enfatizan más el rol protector del Estado. Todo el electorado neopopulista, en cambio, demanda protección social en mucha mayor medida que los electores tradicionales.

Volviendo a la pregunta sobre qué tipo de políticas de *welfare* propugnan los neopopulistas, sus posiciones se inscriben en la lectura de los problemas que afligen el pueblo. No podría



ser de otra manera. Según el relato neopopulista, el elemento central es la conducta de la oligarquía que se ha desprecupado de la suerte del pueblo, que se ha hecho cómplice de la globalización, el proceso de apertura internacional del comercio y la producción donde se engendra el empobrecimiento económico y la precariedad laboral. La Unión Europea, por otro lado, además de ser parte del *establishment* (o precisamente por ello) ha impuesto reglas que coartan la autonomía de los países para tomar medidas que mejoren la situación, por ejemplo, estableciendo el 3% como límite al déficit público. En la versión exclusivista del neopopulismo, al rechazo de la globalización y a la vocación antieuropeísta se suma la identificación de los inmigrados como grupos que sustraen recursos —una verdadera “obsesión” según Cas Mudde, en *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge Univ. Press, 2007)—. En este perímetro de ideas, los líderes neopopulistas no abogan por una reducción del Estado social. Siguiendo a Menno Fenger (*The social policy agendas of populist radical right parties in comparative perspective*, Journal of International and Comparative Social Policy, 2018), serían posibles tres perspectivas sobre el *welfare* en la derecha populista radical de cinco países europeos: neoliberal, chauvinista (exclusión de los inmigrados), nostálgica (amplía la platea de los que debieran quedar excluidos a mujeres y trabajadores atípicos). Frente a tres posibles horizontes de cambio del *welfare* —a saber: austeridad, modernización, inversión social—, Fenger encuentra que ningún partido tiene posiciones neoliberales, mientras que los partidos chauvinistas son los más refractarios a cambiar el *welfare*, sin por ello inclinarse por la austeridad. Todos los tipos creen firmemente en el rol central del Estado. Así, los neopopulistas son *pro-welfare*, pero no cuentan con un diseño específico ni con una agenda de reformas estructurales, complejas y difíciles de entender. Sus posturas están determinadas por la necesidad de oponerse a los partidos tradicionales o, también, por las tendencias del electorado de referencia. En general, optan por propuestas de cuño asistencialista y cortoplacista, susceptibles de ser exhibidas

como una lista de unas pocas respuestas claras, comprensibles por la gente común y de efecto inmediato. Las más conocidas son las políticas fiscales expansivas para financiar el crecimiento y la redistribución (aumentando la deuda y la inflación) y el cierre de las fronteras a personas y bienes provenientes de otros países como medidas para proteger al mercado laboral interno (los trabajadores autóctonos) de la competencia de países con bajos salarios (lo que supone abandonar la libre circulación de los trabajadores en el espacio europeo y un golpe a la integración europea, no solo económica, sino también política). Análogamente, la propuesta neopopulista privilegia las prestaciones monetarias directas a la población en lugar del trabajo institucional para mejorar la capacidad de atención de los sistemas de servicios (por ejemplo,



subsidios a los pobres más que inversiones en los servicios sociales y de empleo).

De alguna manera, es su instrumental ideológico lo que los conduce a estas elecciones. Se trata de visiones bastante simples, articuladas en torno a las dicotomías bien-mal, interno-externo, confiable-no confiable, nosotros-ellos, pueblo-sistema tradicional (de partidos, instituciones, oligarquías). Para Cas Mudde estamos frente a una ideología “liviana”, que asume que la sociedad está conformada por dos grupos homogéneos, dos bloques: el pueblo y la élite. Los neopopulistas no pueden salirse de este esquema de polarización que exalta al pueblo y condena el pasado. Están atrapados en la lógica que los erige como

alternativa radical, atados al mensaje con el que se autodefinen y al cual destinan todas sus energías para ganar adeptos. Más que presentarse como los nuevos depositarios de la confianza del pueblo “víctima”, se anuncian como expresión ellos mismos del pueblo. En este sentido, tienen que satisfacer sus deseos y reivindicaciones con fórmulas que dan preferencia a las generaciones actuales; a gastos sociales rentables en lo inmediato y que reflejan las prioridades más sentidas, sin preocuparse de las consecuencias futuras; al beneficio de las grandes masas descontentas, sobre todo donde anida su electorado, en desmedro de la clase media o de grupos más específicos; a la atención rápida más que a políticas cuyos frutos se hagan sentir en horizontes temporales más amplios.

Para concluir, dos condiciones inmodificables de la democracia representativa no pueden llegar a integrarse en el patrimonio de valores y prácticas de una política neopopulista: la posibilidad concreta de crecimiento del bienestar colectivo y la posibilidad de participación real, informada, a través de organizaciones, lugares de debate, cuerpos intermedios. En el campo social, los planteamientos neopopulistas no encaran el estado de dificultad del *welfare* al que me referí en los primeros párrafos, no son portadores de visiones nuevas. Pero los problemas que explican su éxito existen y son profundos, pues el ascensor social en una parte importante de Europa está detenido. De aquí que además de autorreformándose, las familias políticas tradicionales solo podrán reconquistar la confianza de la población enfadada y alejada con una nueva oferta capaz de hacerse cargo de su estado de inseguridad, incertidumbre e insatisfacción. Para Graziano va a ser imposible que esta oferta no asuma rasgos populistas, que pueda prescindir de una adaptación al nuevo *Zeitgeist* populista. Y esto no solo por la profundidad de las tres crisis mencionadas antes, sino también por la penetración del estilo comunicativo neopopulista, directo, emotivo, simplista, amplificado por las redes sociales. El neopopulismo se desafiará cada vez más a través de formas neopopulistas de acción política, ya que estamos todos inmersos en una época neopopulista.



Bailar en tiempos inciertos

Dos pasos de lado, un paso atrás, ¿tres adelante?



DOMINIQUE DE SUREMAIN |

MdS, coordinadora Área de Género EUROsociAL+

La IV Conferencia de la Mujer —celebrada en Beijing en 1995— ha cumplido 20 años. Este evento, celebrado a su vez 20 años después de la primera conferencia de México en 1975, representa para actores internacionales, nacionales y sociedad civil un referente central. Por la enorme asistencia convocada: más de 30.000 participantes, 6.000 delegados gubernamentales y 4.000 representantes acreditados de ONGs. Ha sido la fuente de inspiración de múltiples textos y de la formulación y reformulación de incontables iniciativas y políticas públicas, promovidos por las Naciones Unidas, gobiernos, movimientos sociales, redes y espacios en constante crecimiento, renovación e interconexión.

■ Pero en el 2015 no se celebró la V conferencia esperada, y el motivo que ha circulado era que se temía que en muchos círculos de gobierno no logran ponerse de acuerdo sobre nuevos y necesarios adelantos, y que podían producirse retrocesos en estos textos de impacto mundial. En el año 2015, en cambio, las Naciones Unidas han adoptado los Objetivos de Desarrollo Sustentable, y en particular el

Objetivo 5, relacionado con la igualdad entre mujeres y hombres, complementado con las metas de género introducidas en otros objetivos, para lograr a escala mundial una reducción de las desigualdades a horizonte del año 2030. En el 2015, el mundo ha logrado también dar pasos adelante para luchar con mayor fuerza contra el cambio climático, al firmar el Acuerdo de París, en el marco de la



COP 21, retoño lejano de la conferencia mundial de Río de 1992.

Estos acontecimientos no son peripecias de instancias burocráticas de administraciones complicadas, reflejan el pulso de un mundo globalizado, en el cual los derechos de la mitad femenina de la población mundial pueden ser objeto de disputas y de evoluciones no lineales. Hace poco, se acaba de anunciar que la V conferencia (tan esperada) se va a celebrar en el 2020 en Francia y parece abrirse un nuevo ciclo esperanzador.

El reto no es solamente recordar demandas básicas, siempre legítimas, tales como un igual acceso a la educación, a la salud, a la tierra, a los bienes y medios de producción, y el empoderamiento de las mujeres en los espacios de decisión, desde la familia hasta las más altas esferas del Estado o en las organizaciones internacionales.

El reto es también hacer una lectura de conjunto, deconstruyendo conceptos emergentes en todas las esferas de la vida social, económica y política, a medida que avanza la globalización y los análisis de la complejidad. Ahora hablamos de vulnerabilidad, diversidad, equidad, y no siempre es fácil entender si son conceptos apropiados para no responsabilizar a las mujeres de sus propias dificultades, sino atacar a los mecanismos que producen las desigualdades de género o los opacan.

El reto es interpretar el impacto posible de las revoluciones tecnológicas y numéricas en curso, porque por un lado abren nuevas oportunidades de conocimiento —permiten conectarse inmediatamente con jóvenes de todos los continentes, promover la educación a la salud reproductiva en barrios populares dialogando por mensajes de texto, campañas mundiales como #Metoo— y por el otro generan nuevas formas de ciberacoso, algoritmos estereotipados elaborados por una mayoría de hombres que piensan el mundo desde su propio punto de vista y pueden destruir masivamente unos empleos femeninos duramente conquistados.

El reto es tener en cuenta que el modelo de consumo del hemisferio norte, que permite producir maquinas como las lavadoras de ropa “deseadas por todas las mujeres del mundo para aliviar sus cargas”, según el famoso Hans Roslin, también nos hacen indispensables los

teléfonos celulares que requieren de minerales que se extraen en países africanos donde se tortura a las mujeres en medio de las disputas territoriales por su control.

En fin, el reto es repensar la cohesión social y la democracia no como lo hicieron los romanos y la revolución francesa, es decir, dejando a dos terceras partes del mundo, las mujeres, los niños y niñas, los esclavos y las esclavas (entonces legalmente explotados) y los extranjeros y las extranjeras, los y las “diferentes” del modelo dominante fuera de la esfera pública y de la representación del mundo, creyendo ser universalistas.

“EL MENSAJE DE LOS GOBERNANTES YA NO PUEDE SER SIMPLEMENTE: ‘CONFIEN EN MI’, TIENEN QUE DAR PRUEBAS DE AMOR, DE HONESTIDAD, TRANSPARENCIA, ÉTICA Y VISIÓN...”

La inclusión y la cohesión social se apoyan en derechos más amplios, en servicios y bienes materiales y simbólicos que puedan disfrutar una mayor parte de la población, pero también en unos esfuerzos para ampliar las formas de democracias más allá de la representación. El mensaje de los gobernantes ya no puede ser simplemente: “confíen en mí”, tienen que dar pruebas de amor, de honestidad, transparencia, ética y visión, producir y difundir reportes más completos sobre su gestión, escuchar y dialogar con la ciudadanía organizada y pensante. Ciudadanía “sentipensante”, como dijera Laura Rendon. En esta medida, la desconfianza en las instituciones tiene dos salidas posibles: ser el reflejo del despertar de nuevas exigencias ciudadanas, en particular gracias a la nueva generación del movimiento social de mujeres, con

su diversidad y nuevas alianzas. Y también gracias a la gran cantidad de trabajo que se hace para transformar las instituciones y volverlas más incluyentes y eficaces. O ser el motivo o resultado de repliegues y odios hacia quienes son considerados responsables de las crisis y de los cambios excesivamente rápidos y a veces brutales que vivimos sin entenderlos bien. Por ejemplo, cuando aumentan las cifras de violencias denunciadas, es en buena parte porque estas se denuncian más, es también porque algunos autores no soportan los adelantos de sus compañeras empoderadas, y también porque otros siguen considerando que “su mujer” le tiene que obedecer como lo hiciera su mamá. La primera cifra es un paso adelante, la segunda un paso atrás, la tercera un paso de lado. El paso adelante es posible porque se ha logrado incluir en la agenda de la seguridad pública la seguridad humana. Así cobran importancia no solo las medidas de represión de crímenes entre bandas o de cuello blanco, sino también estrategias y recursos para asegurar que las mujeres transiten libremente en la calle como en la casa, sin morir en el intento.

Las instituciones, los responsables de la implementación de políticas públicas que sepan escuchar nuevas demandas, y dialogar con ellas, son las que contribuirán a desatar algunos nudos que hoy nos frenan y nos permitirán entender y orientar el cambio. En América latina, en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México —INEGI— se inauguró en el 2018 un centro mundial de excelencia de estadísticas de género para sacar a las mujeres, sus aportes y sus trabajos, de la invisibilidad histórica. Instituciones y pensadores importantes se han dedicado a hacer visible el trabajo no remunerado, considerando que los cuidados a todos los seres humanos, según sus ciclos de dependencia, podrían ser tan indispensables y valorados en el mundo de mañana, que las mujeres verían sus recargas aliviadas y que los hombres desearían también tomar su parte. Esta es una de las señales aun discretas, de que el mundo cambia hacia algo mejor, y es lo que se tiene que fortalecer para hacer frente a quienes también reclaman que vaya para atrás.



ENTREVISTA A

ANA LINDA SOLANO LÓPEZ

“Estamos en un momento histórico para profundizar en la relación entre mujer y lucha contra la corrupción”

Conversamos con Ana Linda Solano, experta de EUROsociAL+ (Área de Gobernanza) en el tema de corrupción y género. Solano investiga los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres de América Latina. Se trata de una dimensión poco abordada, en la que todavía queda un largo camino por recorrer, aunque resulta de creciente interés a la hora de establecer estrategias anticorrupción en los ámbitos nacional e internacional.

Entrevista por: **BORJA DÍAZ** | Técnico Senior - Área de Gobernanza EUROsociAL+

¿Cuál es la relación entre corrupción y mujer en razón de su género?

¿Qué tienen que ver las mujeres con estos grandes escándalos de corrupción que aparecen en las noticias? Más allá de la aparición de algunos nombres en los casos y, superando la idea inicial de que son dos conceptos que no se vinculan entre sí, la forma en la que la corrupción se relaciona con las mujeres y las afecta tiene muchas dimensiones.

Algunas de las principales preguntas que se han formulado alrededor del tema son: primero, si las mujeres son más o menos corruptas que los hombres y las razones que lo fundamentan; en segundo lugar, el rol que deben entonces cumplir en las estrategias anticorrupción; por ejemplo, cuando acceden a cargos de elección o toma de decisión ¿cuál es su liderazgo en las estrategias anticorrupción?; en tercer lugar, ¿sufren más las mujeres los impactos de la corrupción? ¿Qué mujeres? (empezamos a

considerarse interseccionalidades relevantes como pobreza, educación, género, etnia, etcétera); y, por último, ¿sufren las mujeres estos impactos de manera diferenciada? ¿Qué mujeres?

Estas preguntas, entre otras, han sido objeto de análisis y estudio desde finales de los años 90 del siglo XX a la actualidad. Precisamente, nos hemos centrado en el trabajo de EUROsociAL+ en este último punto, los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres de América Latina.

Empezamos a entender el problema, pero aún nos faltan claves, ¿puedes darnos unos ejemplos de esos impactos diferenciados?

La corrupción impacta en el desarrollo económico y social, el respeto por los derechos humanos, la confianza en las instituciones, el Estado de derecho, entre otros. Pero estos impactos no son neutros; estas consecuencias afectan de manera diferenciada a la población, por ejemplo, a las personas en situación de pobreza. Y tienen también una dimensión de género, como muestran tres ejemplos:



Mujeres Tule, Unguia, Chocó, Colombia. Autor: Diego Zamora M.



El primero, la "sextorsión". Frente a la solicitud de una "coima" para acceder a servicios como salud, educación, agua, justicia, documentos como visas para migrantes, trámites o documentos para emprendimiento económico, etcétera, la moneda de pago es un favor sexual u otro. Este fenómeno se conoce como "sextorsión" y es una manifestación de la pequeña corrupción, ese abuso del poder por parte de los funcionarios públicos de nivel medio y bajo en sus interacciones con los ciudadanos comunes, al tratar de acceder a bienes o servicios básicos como los mencionados.

La sufren principalmente las mujeres. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en Perú de 2012, si una mujer pide un soborno, es más probable que sea dinero en un 68% de los casos; solo un 4% respondió que solicitaría favores sexuales. Si un hombre pide un soborno, es probable que pida favores sexuales en un 52% de los casos.

Considerando además el rol de cuidadoras, u otros socialmente asignados, que suelen tener las mujeres, esto las hace estar más expuestas y vulnerables a este tipo de pedidos.

Un segundo ejemplo es la facilitación de otros fenómenos criminales como la trata de personas. Así, vemos que la corrupción es un fenómeno multidimensional que se relaciona con otras manifestaciones de la criminalidad como la organizada, tanto la gran corrupción, actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, como la pequeña corrupción.

La corrupción es un factor esencial en el fenómeno de la trata de personas, donde las mujeres y niñas son mayoritariamente víctimas. Según reporte de UNODC de 2016, las mujeres y los niños son los grupos más reportados, constituyendo en conjunto el 79% de los casos registrados. Asimismo, las mujeres mayores de edad son el grupo más extenso, representando el 51%.

Una tercera situación que podemos presentar como ejemplo es cuando la corrupción o el clientelismo suponen un obstáculo a la participación política de las mujeres. Este es un tema muy amplio y transversal, que va desde la compra de votos a cambio de acceder a programas sociales, hasta otras manifestaciones de violencia política para impedir su participación. Centrándonos en la compra de votos, en algunos contextos de la región las mujeres acuden mayoritariamente a las urnas y,

dada su condición de población vulnerable, suelen ser objeto de programas sociales o, por su rol de cuidadoras, son las representantes de su familia o entorno al recibir estos beneficios. Se condiciona así el acceso al programa social a cambio del voto.

En definitiva, las mujeres son instrumentalizadas y se convierten en el eslabón más débil y visible de cadenas o redes criminales, como en el tema de trata de personas, extorsión y compra de votos.

Entendido, es mucho más complejo de lo que habríamos imaginado inicialmente, aunque ahora parecen más evidentes estos nexos, por ejemplo, el vínculo entre corrupción, mujer y trata; en ese sentido, ¿qué se está haciendo y qué falta por hacer?

Dada la creciente visibilidad de la problemática, empezamos a ver conquistas muy importantes en la materia, llamamientos a la acción. El 2018 y el 2019 han sido años relevantes, algunas acciones son el Compromiso de Lima, resultado de la VIII Cumbre de las Américas, que establece promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de las políticas anticorrupción; la declaración del B20, C20 y W 20 que destaca la importancia del género en la lucha anticorrupción y se concreta en una recomendación específica del Plan Anticorrupción 2019-2021 del G20; su inclusión en el plan de acción de la Red de Fiscales contra la corrupción de la Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos AIAMP; y la iniciativa de género de Open Government Initiative. Algunas de estas iniciativas han sido apoyadas por EUROsocial+.

Falta concretar algunos de estos compromisos en acciones puntuales, es el camino por recorrer en estrategias anticorrupción, tanto de prevención como de persecución a nivel nacional, regional y global. Para ello, falta generación de información empírica y análisis de la información existente con esta perspectiva, visibilización de las problemáticas ante la sociedad y funcionarios públicos, fomento a la denuncia y protección de denunciantes, capacitación a funcionarios públicos; en estos últimos temas la sociedad civil y la Academia tienen mucho que aportar. Los planes anticorrupción deben incluir la dimensión de género, por lo que su transversalización es fundamental; en el análisis o mapeo de riesgos de corrupción se han de incluir estos componentes diferenciados; asimismo, se debe profundizar sobre el rol de la mujer en las estrategias

anticorrupción, su empoderamiento y liderazgos, este es un punto sobre el que hay que avanzar mucho más (hacer femenina la promoción de la cultura de integridad en lo público y la lucha anticorrupción). Finalmente, necesitamos metodologías de investigación, guías, protocolos y otras herramientas que permitan a los operadores judiciales actuar en la materia. Esto es un barrido muy general sobre las acciones posibles, los documentos de EUROsocial+ profundizan en ello.

Para terminar, de cara al II Encuentro Programa de EUROsocial+ sobre confianza y cohesión social, ¿qué reflexiones te surgen?

Son muchos los puntos en común entre la temática del Encuentro y lo que venimos trabajando. La corrupción es un impedimento para lograr igualdad de género y empoderamiento femenino (ODS N° 5), necesarios a su vez para fortalecer la gobernanza democrática, el desarrollo social y el crecimiento económico, entre otros fines. Las mujeres representan el 50% de la población mundial, es necesario entender estos impactos diferenciados para abordar integral y holísticamente las estrategias contra la corrupción y contribuir a la cohesión social.

Por su parte, para que haya confianza en las instituciones, estas deben reducir los espacios de corrupción y sus impactos, fomentar la denuncia (un primer paso esencial hacia la confianza) y visibilizar estas formas de corrupción y sus efectos diferenciados. Otro espacio asociado a la temática es, por ejemplo, que los procesos penales no sean espacios de revictimización frente a la "sextorsión", considerar la afectación a los derechos humanos, como la igualdad y acceso a la justicia. Se requieren mecanismos que fomenten la transparencia y la participación política de la mujer; esto último, no por que creamos que las mujeres son, por razones esencialistas, menos corruptas que los hombres, sino porque la participación política de la mujer es sintomática de un sistema justo (Sung, 2003). La democracia liberal es, de acuerdo con algunas posturas teóricas, la raíz común que produce tanto la igualdad de género como la buena gobernabilidad.

Estamos en un momento histórico en el que la lucha contra la corrupción es central en las agendas de política pública y están conectados a nivel global y local los movimientos para defender la igualdad y el empoderamiento femenino. Es una oportunidad para profundizar y actuar en esta relación entre corrupción y mujer.



ENTREVISTA A **KATIA URIONA GAMARRA**

“Cuanto más feminista sea la democracia, más democrática será”



Recíprocamente efectuó una entrevista a Katia Uriona Gamarra, expresidenta del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia y exvicepresidenta de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas-AMEA, en donde nos explica los aprendizajes alcanzados y el estado actual de las políticas públicas para la paridad política en la región, siendo su país, Bolivia, uno de los que han marcado la pauta en la materia.

Entrevista por: **ANA PÉREZ CAMPOREALE** | Experta - Área de Género EUROsociAL+

¿Cuáles han sido los principales aprendizajes del movimiento de mujeres respecto a la participación y representación en la democracia?

Como base partimos de trabajar y articular nuestras demandas para que salgan del espacio de nuestra vida organizativa y colocarlas en el espacio público-político. Esto está claramente vinculado a la noción de la acción organizada-movilizada. Segundo, aprendimos que no basta con ser mujeres para articularnos, es decir que es importante para el ejercicio y el reconocimiento de las mujeres, incluir una perspectiva de género. Y tercero, planteamos una agenda pública respecto a la institucionalidad del Estado. Los Estados normalmente son instancias ajenas, o desarticuladas, lejanas a las demandas, necesidades y respuestas que se deberían generar respecto a la mejora de las condiciones de vida para la población en su conjunto y en particular de las mujeres. Sin la inclusión de la perspectiva de género, podríamos decir que no se reconocen las condiciones de desigualdad. Somos las propias mujeres quienes colocamos en el debate público esta condición de desigualdad y establecemos las demandas al Estado para que se generen marcos normativos y políticas públicas específicas y/o diferenciadas.

Los déficits de la propia democracia se basan en que se deja fuera a la mitad de la población: las mujeres. Si el Estado es ajeno al reconocimiento

de la mitad de la población y también al reconocimiento de esa desigualdad, se produce un distanciamiento muy grande en la respuesta efectiva del propio estado como garante de derechos. Lo primero, pues, es reconocer que tanto el sistema democrático como las esferas de representación y la definición de políticas públicas se han formulado en ausencia de una visión igualitaria, inclusiva y que reconozca claramente las desigualdades de género. Así el déficit de confianza se planteará nuevamente, desde la acción organizada y movilizadora de las mujeres. Ni los Estados ni las instituciones están abiertos per se a generar procesos participativos y de inclusión, eso lo sabemos, por lo que, serán los propios movimientos sociales, las organizaciones de mujeres o feministas, quienes demandan acciones concretas al Estado y generan su apertura. Un primer elemento incluye posibilitar la acción política colectiva, movilizadora y organizada por las mujeres. Las mujeres somos las que vamos a aportar para acelerar los procesos a través de nuestra movilización política. Este es un valor a resaltar: la fuerza, la vitalidad de los movimientos feministas, de mujeres y sociales deben ser fortalecidas de manera permanente.

Teniendo en cuenta que ya han transcurrido diez años de la aprobación de la Asamblea Constituyente en Bolivia, ¿qué hitos ha



generado este proceso: sus logros, ¿lo que se ha aprendido y lo que queda por hacer? ¿Dónde persisten las barreras respecto a las mujeres en el ámbito público-político?

Como movimiento de mujeres, nos propusimos ser partícipes de esta reconfiguración del Estado que proponía la creación de la Asamblea Constituyente, y ser parte de ese pacto social que el país estaba construyendo. Durante aproximadamente tres años, más de 20.000 mujeres a nivel nacional, articuladas en el movimiento: "Mujeres Presentes en la Historia", generamos una acción movilizadora articulada desde la pluralidad, la diversidad, las distintas identidades, orígenes y pertenencias. Fuimos cohesionando una agenda común. Este movimiento de reflexión, pero también de construcción de un nuevo escenario democrático se realizó teniendo muy claros algunos aspectos fundamentales: definir qué era el ser actora política y formar parte de ese pacto social; construir alianzas con otros movimientos; elaborar una agenda política transformadora con enfoque de género, en articulación con mujeres que ocupaban puestos de decisión. Creo que estos cuatro elementos mencionados son fundamentales y que pudieran ser aplicables en diferentes contextos. Hay que resaltar la importancia del último punto: que las mujeres ocupen espacios de toma de decisiones. Porque ellas pueden convertirse en el primer núcleo para elevar las demandas de otras mujeres y estimular la discusión de nuestras agendas en la generación de políticas públicas. No ha sido todavía posible constatar que, aunque haya hombres comprometidos con la igualdad, estos tomen como propias las agendas transformadoras de las mujeres y las incorporen a las suyas. Este recorrido encuentra resistencias muy fuertes y duras, no solo en términos de agenda, sino por la dificultad de entender que la igualdad es una responsabilidad política y social de todos y todas.

Incluso en los países en los que se ha alcanzado la paridad en la representación política, como Bolivia, el problema que surge es que las instituciones no han cambiado sus prácticas, costumbres y comportamientos machistas y persisten las resistencias al ingreso de las mujeres. Cuando ingresan a estos espacios, viven ahí la resistencia más dura: la violencia y el acoso político, que se han convertido en mecanismos de control, obstrucción e incluso para la expulsión de las mujeres. La institucionalidad pública debe transformar estas prácticas tradicionalmente discriminadoras. Si no, las mujeres saldrán de los espacios públicos y las políticas de igualdad no permanecerán, no serán sostenibles, las políticas y presupuestos alcanzados, corren el riesgo de estancarse o sufrir retrocesos en las condiciones para transformaciones más amplias para la modificación de las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres.



¿Cuál es la situación de la paridad política en el resto de América Latina? ¿Cuáles son los avances de la región?

América Latina es la región, a nivel mundial, con mayores avances en la representación paritaria en los ámbitos legislativos. Son siete los países que han alcanzado la paridad: Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Honduras y Panamá, y a partir de octubre 2019 se aplicará la legislación paritaria en las elecciones de Argentina. De ellos, en cinco se han aplicado mecanismos claros en la ley respecto a la paridad horizontal y vertical. Lo que quiere decir que se garantiza la inclusión de las mujeres en las listas electorales con un criterio de paridad y alternancia: de manera secuencial y correlativa se incluye una mujer, luego un hombre y otra mujer... Esto no ocurre en Honduras ni Panamá, que tienen normas paritarias pero que no generan una obligatoriedad de alternancia, por lo que se coloca a las mujeres en los últimos puestos de la lista. Como perspectiva, se plantea que los países de la región puedan pasar de las cuotas a la legislación paritaria. Este es el salto cuantitativo que se está planteando: que seamos las propias mujeres, a la par que los hombres, quienes vayamos democratizando los sistemas políticos y democráticos en nuestros países.

No estamos discutiendo solamente con qué agendas específicas podemos contribuir las mujeres, desde una perspectiva de género y reconocimiento de derechos, sino que también estamos incluyendo a la discusión democrática esta noción inclusiva, de ampliación y de igualdad, que tanta falta les hacen a nuestros Estados. En la región se plantea como horizonte, alcanzar la representación paritaria y avanzar hacia la Democracia Paritaria, como una propuesta que aporte a la construcción de sociedades más justas, igualitarias y democráticas, por lo cual es posible afirmar que cuanto más feminista sea la democracia, más democrática será.

¿Cómo cree que podemos lograr que estas políticas inclusivas sean sostenibles y estables, independientemente de cambios de gobiernos, autoridades, o cambios de tendencias políticas?

Hacen falta por lo menos cuatro elementos prioritarios, todos relacionados con una perspectiva democratizadora. Primero, necesitamos democratizar la institucionalidad pública: que las mujeres ingresen en la gestión pública en términos igualitarios y se asegure las condiciones para desarrollar políticas con enfoque de género, en instituciones que hayan cambiado sus prácticas y comportamientos machistas. Segundo, democratizar los partidos políticos y las organizaciones: las mujeres estamos generando propuestas transformadoras pero las instancias como los partidos y organizaciones políticas y sociales, enfrentan aún el desafío de profundizar sus mecanismos de



democracia interna, y esto genera una tensión en la crisis de representación y la noción de confianza y cohesión que se debe generar entre la ciudadanía y quienes la representan. Tercero, democratizar el sistema de representación, que implica el derecho a elegir, derecho a ser elegidas y un nuevo elemento que es el derecho a permanecer en los cargos. Cuarto y último, también es imprescindible democratizar las responsabilidades en el ámbito privado, esto implica la corresponsabilidad en el trabajo doméstico y compartir las decisiones en este ámbito, así como la implementación de políticas públicas de cuidado.

Ya hemos hablado de la paridad a nivel regional, ¿Que otros temas están en la agenda en América Latina y cuales aún generan resistencias? ¿Cómo ve usted el papel de la cooperación?

Analizando las diferentes agendas regionales, estas cuentan con elementos comunes que, a pesar de la diversidad y especificidades en cada uno de los países, se sustentan en diferentes sistemas de opresión que generan, en la mayoría de los casos, condiciones desiguales, discriminación, subordinación, violencia y pobreza. En este marco las agendas de las mujeres en la región se han ido ampliando y complejizando.

Entre algunos de los elementos comunes, que a su vez se encuentran reflejados en los "Consensos regionales" que los gobiernos han firmado y comprometido, con base en el plan de acción de Beijing, la Convención para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (CEDAW) o los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), entre otros mecanismos internacionales.

"LOS CUERPOS DE LAS MUJERES SE TOMAN, SE VIOLAN, SE VIOLENTAN Y SE EJERCE EL CONTROL SOBRE SUS VIDAS"

Serán los propios movimientos que plantean y hacen seguimiento a sus agendas, en diálogo con los gobiernos, para avanzar. En la región se está debatiendo también la agenda de desarrollo sostenible, empoderamiento de las mujeres y niñas, el alcance de la representación paritaria y la Democracia Paritaria e Intercultural, se incluyen los ejes de la autonomía política, física y económica. Este es el marco en que se debe comprometer a los Estados, a los mecanismos de integración regionales y globales, así como a la propia cooperación con el alcance de sociedades más justas, más igualitarias y democráticas que es una lucha que las mujeres están colocando en las agendas políticas, un respaldo que debería estar centrado en el fortalecimiento de movimientos, y también en el fortalecimiento de las mujeres que acceden a los espacios de decisión.

Entre los temas de la agenda que enfrentan mayores dificultades se encuentran los relativos a la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y el incremento de los casos de feminicidio, así como el de los derechos sexuales y derechos reproductivos, justamente porque "los cuerpos de las mujeres se toman, se violan, se violentan y se ejerce el control sobre sus vidas". Estos son temas muy sensibles, que generan la vulneración de los derechos de las mujeres y que a su vez enfrentan las resistencias al cambio en el propio patriarcado y las resistencias más duras en sectores conservadores: los que cuestionan la supuesta "ideología de género", pero también las iglesias y los fundamentalismos religiosos. Estos son los núcleos más difíciles, en los que encontramos más barreras y resistencias para poder avanzar y garantizar estos derechos.





De la confianza y las instituciones

Una visión feminista latinoamericana



La caída de la marea rosada en América Latina, los liderazgos populistas que priman las prácticas democráticas, las economías en declive y en general las debilidades estructurales de la región¹ son factores que generan mayor complejidad y fragmentación del mapa de actores sociales que dificulta la confluencia de aspiraciones comunes².

CLAUDIA GRAY VERBOONEN | Consultora internacional en género

■ En este momento complicado es necesario centrar la reflexión en la confianza, sobre todo a la luz de los avances y las nuevas dificultades que enfrenta el movimiento feminista dentro y fuera de las instituciones. Hablar de confianza nos remite al concepto de credibilidad y a un sentimiento de apoyo, soporte, esperanza... incluso de seguridad. En el contexto de las intervenciones de gobierno la confianza se da, o no, desde varias dimensiones: 1) desde la ciudadanía hacia las instituciones; 2) desde las instituciones hacia la ciudadanía, y 3) entre los ciudadanos y las ciudadanas.

Hablemos en primer lugar de las instituciones. De las instituciones no solo como esos entes abstractos sin caras, en edificios grandes,

con nombres compuestos de varias palabras, a menudo inentendibles. Las instituciones son las reglas del juego, escritas e implícitas, con fuertes intereses, personalismos y competición como las secretarías y ministerios, las universidades, las empresas y la familia. El debate se centra en qué tanto confiamos en ellas como un mecanismo útil de convivencia, protección y desarrollo; si se apropian del sentido del juego y de lo que está en juego, que implica tanto la aptitud como la inclinación a jugar el juego, a tomar un interés colectivo en el juego, a tomarse el juego en serio³. Como son resultado y reflejo de la comunidad, también son patriarcales en sus formas, valores y en el ejercicio del poder, y además, frecuentemente no son

representativas de intersecciones raciales y étnicas propias de la región.

Me parece que en América Latina, si no es que en el mundo, enfrentamos un momento de una frágil confianza en las instituciones públicas derivado de un hartazgo de la gente sobre lo político y la apatía que esto ha generado sobre todo en las nuevas generaciones. Además de los desafíos económicos que enfrentan los países a nivel global, los gobiernos no han podido acreditar su competencia y su genuino interés por resolver las problemáticas internas con soluciones sostenibles en el largo plazo. Las propuestas y promesas de partidos y candidatos/as no se convierten en acciones y compromisos de las/los elegidos, y

1. Reid, John. *El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina*. Ed. Crítica. 2018

2. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Chile. 2007. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf

3. Bordieu, Pierre. "La Magia de la Institución". Marzo de 2014. Publicado en *Código Morse*. Disponible en: <https://encodigomorse.wordpress.com/2014/10/14/pierre-bourdieu-la-magia-de-la-institucion/>





eso inevitablemente merma la confianza y la credibilidad, y sobre todo genera desencanto y desesperanza en una política de Estado que conduzca hacia un verdadero desarrollo colectivo. Desesperanza es una palabra muy fuerte.

En términos de las instituciones y su trabajo en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, existen elementos particulares que es importante notar. Las políticas de equidad de género en América Latina, en general, se gestan desde mecanismos formales y no formales, motivadas por el capital que genera un discurso políticamente correcto que no siempre va aparejado de la firme convicción de que el logro de la igualdad no solo es una reivindicación justa, sino también necesaria para el desarrollo social y la puesta en marcha de prácticas exitosas en esa dirección.

En los últimos años, la agenda de género ha sido más visible y ha estado arropada por políticas e instituciones cada vez más fortalecidas con mayor influencia transversal; sin embargo, eso no necesariamente ha implicado avances progresivos, constantes y sostenibles por varias razones que van en detrimento directamente de la confianza de las mujeres y el movimiento feminista en las instituciones.

En muchos casos, la agenda para el adelanto de las mujeres que implica forzosamente la reducción de brechas entre hombres y mujeres en cuestiones de salud, educación, seguridad, ingreso, etcétera, ha sido cooptada por acciones que benefician a mujeres en sus roles tradicionales —como despensas familiares—, y sus funciones biológicas —como los hospitales de maternidad—. El problema de este tipo de intervenciones es que no modifican de fondo los esquemas de poder en los que nos relacionamos mujeres y hombres, y peor aún, perpetúan el orden patriarcal. En este sentido, hay otras acciones de limitado alcance que también se implementan en el nombre de la igualdad de género que chupan los recursos, los esfuerzos y los discursos que se fincan sobre sesiones de capacitación incipiente con motivo de los ocho de marzo y algún permiso laboral esporádico para las mujeres cuando asumen sus responsabilidades de madres de familia.

También hemos visto que las acciones para la prevención y erradicación de la violencia se

apropian de la agenda de género. Si bien es un tema muy importante, no es el único tema para subsanar las desigualdades entre mujeres y hombres y, además, las acciones institucionales de prevención, atención, sanción y reparación del daño en materia de violencia frecuentemente carecen de enfoque de género y no acaban de ofrecer soluciones contundentes, articuladas y sistemáticas para mujeres en situación de riesgo. Es decir, el Estado no solo no promueve el respeto a los derechos humanos,

“EN MUCHAS OCASIONES, LA CULTURA INSTITUCIONAL, LAS FORMAS DE OBTENER, EJERCER Y SOSTENER EL LIDERAZGO, Y LAS DECISIONES QUE SE TOMAN SIGUEN SIENDO MASCULINAS Y MACHISTAS INCLUSO EN MANOS DE LAS MUJERES”

sino que encubre su violación como parte del pacto y el mandato de masculinidad, que permea y encubre todas las formas de dominación y abuso. Las investigaciones inconclusas de muertes violentas de mujeres, por ejemplo, o los procesos judiciales revictimizantes y la imposibilidad de garantizar la no reincidencia son factores que no ofrecen garantía alguna a las mujeres de la región y que convierten a las instituciones en cómplices de su vulnerabilidad en la calle, en el trabajo y en sus propias casas.

Por otra parte, a pesar de que se ha incrementado la participación de las mujeres en las posiciones de toma de decisiones del poder público, estos cambios no han sido siempre perdurables, y además, no han permeado en la

manera en la que las instituciones operan. En muchas ocasiones, la cultura institucional, las formas de obtener, ejercer y sostener el liderazgo, y las decisiones que se toman siguen siendo masculinas y machistas incluso en manos de las mujeres. Ejemplos hay por montones: asambleístas en Argentina y en México defendiendo posturas contrarias a la protección de los derechos de las mujeres establecidos como *pacta sunt servanda*; adopción de medidas reivindicatorias de la equivalencia “mujer = familia” en programas de asistencia social incluso en direcciones a cargo de mujeres en Brasil o Colombia.

Todos estos factores, y muchos otros, han resultado en la falta de confianza (sobre todo de las mujeres) hacia las instituciones y las políticas de género, ocasionada en gran medida por la falta de voluntades, de experiencia y de experticia. Estas políticas no han resultado en transformación real del orden de género, y por lo tanto no han resuelto de fondo las condiciones e introyectos en los que las mujeres toman decisiones en favor de su bienestar. Porque el feminismo como yo lo entiendo no es solo observar y respetar qué deciden las mujeres, sino por qué están decidiendo en esa dirección, y por supuesto, qué se está haciendo desde la política pública para modificar el orden patriarcal.

Un ejemplo muy claro que refleja esa desconfianza es el movimiento #MeToo: dado que las instituciones no han ofrecido un respaldo realmente resolutivo, objetivo y expedito frente a situaciones de acoso, abuso y violación sexual, las mujeres han aprovechado el poder de la exposición en las redes para acusar y utilizar esa exhibición como sanción a los agresores. Más allá del balance de las denuncias públicas, que evidentemente no generan resarcimiento del daño ni tampoco ofrecen un mecanismo de defensa objetivo a los acusados, #MeToo pone de manifiesto la carencia de canales, recursos, imparcialidad y sobre todo capacidad resolutiva ante una problemática común de las mujeres. Ante esta falta de confianza, las mujeres generan una respuesta colectiva, endeble, pero al fin una respuesta.

Finalmente, hablar de la confianza entre ciudadanos y ciudadanas también es un asunto muy complejo. Es evidente que la región se



encuentra en un momento de tensión ideológica que divide y polariza posturas y proyectos tanto de las instituciones como de la sociedad civil, sobre todo debido a que los avances feministas enfrentan una contraofensiva cada vez más poderosa, que tiene como base el rechazo a la "ideología de género", cualquier cosa que eso signifique.

Los movimientos circulan entre el impulso y el impedimento de la aprobación de la interrupción legal del embarazo; las manifestantes de "ni una menos" y las corrientes profamilia como la de "con mis hijos no te metas", como si la familia ideal fuera un sujeto de derechos y requiriera su defensa a toda costa. Los antagonismos de estas posiciones se suman a las distintas posturas feministas y a la de un gran colectivo tradicionalista y machista, y el resultado es una ciudadanía dividida y fracturada con planteamientos diversos sobre los derechos y los intereses de las mujeres.

Más nociva que esta discusión ideológica, la confianza de las ciudadanas se desbarata ante el machismo que persiste en las actitudes de mujeres y hombres y que daña la integridad física y psíquica de aquellas, y limita su desarrollo pleno en todos los ámbitos de la vida. La violencia misógina se recrudece en la medida en la que las mujeres ganan terreno en su autonomía e independencia. Muestra de esto es el incremento de víctimas de feminicidio en América Latina, de las tasas de embarazo adolescente, de los casos de abuso sexual de niñas... Tal vez tenemos cifras más alarmantes como resultado de una mayor conciencia sobre lo intolerable que debe ser cualquier manifestación de violencia contra las mujeres, pero es un hecho que se diversifican las formas de ejercerla con resultados más atroces y fatales. Ante la repetición de hechos crueles, se ha producido una normalización de la violencia que atrofia la posibilidad de empatizar y movilizar acciones ciudadanas de protección a las mujeres.

Habiendo dicho lo anterior, las instituciones son un elemento clave para la modificación del orden patriarcal, pero se requiere un trabajo de fondo, de cuestionar las estructuras, las jerarquías y las maneras en las que lo reproducen lo perpetúan y lo defienden. Transitar de la simulación a la incorporación real de metodologías de diseño, implementación y evaluación con perspectiva de género en las políticas públicas que trasgreden el poder masculino en las comunidades, que den dignidad a las mujeres, que reviertan la carga del cuidado, que abolan prácticas de disciplinamiento de sus cuerpos, que den valor al universo privado.

Esto requiere una ética política de la élite decisor, acompañada de un equipo comprometido

institucional. Se cuenta también con el apoyo de voces y respaldo internacional que, ajenos a la cotidianidad del desencanto, proveen y acercan recursos técnicos para enriquecer y refrescar las experiencias locales. Sin duda, ha habido avances institucionales sobre todo a nivel individual que significan avances simbólicos y representación; sin embargo, el capitalismo no cambia, el patriarcado tampoco, y los progresos se dan en el conservadurismo de los intereses integrado en el ADN de las instituciones.

Al mismo tiempo, se requiere una ciudadanía comprometida que, aun en la división, sea capaz de reconocer que lo políticamente correcto es justo lo socialmente necesario y a partir de ahí, sumarse y exigirlo a través de todos los canales que ahora tenemos disponibles.

A manera de conclusión, es necesario reconocer la crisis de confianza que va de la mano con las dificultades de legitimidad y gobernanza del progreso en la región, un progreso que a veces avanza para atrás. Las fracturas se agudizan con la presencia de conservadores en posiciones de poder que tienden a invisibilizar a las mujeres. En este sentido, es sumamente preocupante que las políticas de género, que se han gestado durante las últimas décadas a partir de demandas feministas y de organismos internacionales, se disuelvan en los nuevos discursos de extrema derecha. Esto expulsaría a toda la influencia que el movimiento feminista ha empujado dentro de las instituciones a favor de los derechos de las mujeres. El camino no es otro que profundizar en esta y otras reflexiones individuales y en comunidad, para repensar en las propuestas y generar acciones en respuesta.

Yo, personalmente, apostaría por la propuesta de Rita Segato⁴, de buscar inspiración en la experiencia comunitaria, retejer comunidad a partir de los fragmentos existentes; hacer política en ese espacio vincular, de contacto corporal estrecho y menos protocolar... o sea, empezar a hablar-nos.



y sensible con capacidades técnicas y experiencia muy específicas. Para esto se cuenta generalmente, con un amplio ejército de feministas con poca influencia dentro de las instituciones que esperan cualquier pequeña oportunidad para poder incidir. Las he visto en Brasil, recientemente desilusionadas con la nueva gestión, pero listas para emprender; en Puebla, preguntándose cómo saltar a la propia institución para acercar una mano sorora; en Lima, entusiastas de estrenar agenda de género; en Quito haciendo frente a la invisibilidad

4. Segato, Rita Laura. *La guerra contra las mujeres*. Ed. Traficantes de Sueños. 2016



América Latina requiere un pacto de cohesión social en torno al sistema de pensiones



ANDRAS UTHOFF |

Dr. en Economía de la Universidad de California Berkeley

■ La rapidez con que envejece la población latinoamericana (CELADE, 2017), el efecto sobre el empleo que ha tenido la permanente adaptación del aparato productivo a las nuevas condiciones de competitividad (OIT 2018), y las diversas formas en que la sociedad reacciona para sobrevivir en estas condiciones (CEPAL, 2018), hacen de la protección social en materia de pensiones un desafío prioritario, cuya solución no puede sino adaptarse constantemente a las características de cada situación particular.

Así lo han dejado entrever varios informes recientes, cuyas principales conclusiones se resumen a continuación (edición del autor):

El mercado del trabajo no ha demostrado una capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos. El empleo no será suficiente como mecanismo de protección de la mayoría de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento. Necesitamos un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar (CEPAL, 2006).

El sistema de capitalización individual chileno no puede superar su crisis con su actual diseño. Sus parámetros quedaron obsoletos. No se ajusta a las diferentes categorías ocupacionales del país. Es ilegítimo por la baja participación de los afiliados en su gestión. Y, le falta una pieza para compensar a toda una generación que no ha podido ahorrar lo suficiente (ICPM, 2018).

Ningún sistema de pensiones de la región tiene asegurada su sostenibilidad fiscal o social. Los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe no están preparados para el escenario de rápido envejecimiento de la población al que se enfrenta la región, donde se espera que para 2050 una de cada cinco personas sea mayor de 65 años. En el que se radiografían los sistemas de pensiones de 24 países. Un problema añadido es la baja proporción de cotizantes, ya que solo el 52,8% de los trabajadores ha realizado aportaciones en algún momento para obtener una pensión de jubilación (BID, 2018).

Un pacto social y político

Ampliar la cobertura de un sistema previsional demanda de la identificación de fuentes y mecanismos de administración del financiamiento que permitan asignar ingresos permanentes para gastos permanentes, e ingresos transitorios para aquellos de esa naturaleza. Esta tarea se facilita una vez que existe un acuerdo en torno a i) las garantías explícitas mínimas de las prestaciones, ii) las fuentes contributivas y no contributivas de financiamiento y iii) los requisitos para acceder a las prestaciones.

También se debe conciliar la agenda de los derechos con las agendas de crecimiento y equidad. En el caso del sistema de pensiones se han superpuesto objetivos: i) promover el ahorro previsional; ii) otorgar pensiones de vejez dignas a los pobres; iii) reponer ingresos en las edades pasivas; iv) lograr la solvencia de las finanzas públicas; v) generar ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capital, y vi) contribuir a la competitividad.

Para la jerarquización y conciliación de estos objetivos se necesita un acuerdo político muy amplio en el plano macroeconómico e institucional, para la defensa de la capacidad de crecimiento e inversión de la economía en un contexto de estabilidad nominal y real. Esto implica dos acuerdos marco. Uno de tipo macroeconómico que lleve a cabo políticas contra cíclicas mediante reglas de superávit estructural y/o fondos de estabilización, y de reglas claras para el manejo monetario, cambiario y de reservas internacionales, con miras a dar credibilidad al tipo de cambio real y la tasa de interés que permitan asignar recursos de inversión a largo plazo. Y otro marco institucional para asegurar una estricta regulación y supervisión de los mercados financieros y de administración de fondos de pensiones.

Dados estos acuerdos, el propósito es compatibilizar cinco grandes estrategias:

- **Primero:** una estrategia de cobertura y suficiencia de prestaciones con subsidio estatal, identificando grupos objetivos, hacia los cuales deben orientarse gastos específicos, sobre la base de una cobertura de prestaciones complementaria a la que han logrado con su propio esfuerzo. Sus niveles han sido social y financieramente aceptados, y la provisión de realiza con eficiencia (pilar 1).
- **Segundo:** una estrategia de monitoreo del fortalecimiento de la base contributiva, pues además de mejorar las bases económicas y financieras para el crecimiento (pilar macroeconómico), es preciso mejorar también la capacidad productiva de los afiliados. Esta estrategia reconoce dos pilares adicionales:
 - Formación de capital humano mediante la educación y capacitación de la fuerza de trabajo (pilar 2), y



- Desarrollo productivo y empleo, destinado a aprovechar los nichos y potencialidades del país y a estimular las actividades necesarias de investigación y desarrollo (pilar 3).

■ **Tercero:** una estrategia que incluya tanto mecanismos de ahorro solidarios para financiar prestaciones, sobre todo tratando de premiar esfuerzos mediante sistemas de contribuciones definidas, como fondos de garantías actuarialmente determinados para prestaciones mínimas. El desafío es el de regular la forma de financiamiento de las prestaciones de modo que se concilien los principios de equivalencia con los de solidaridad (pilar 4).

■ **Cuarto:** una estrategia de participación en el debate en torno a la adaptación del sistema de pensiones con las estructuras y dinámicas de la población, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas. Velando por que las prestaciones no superen las fuentes contributivas y no contributivas de financiamiento, no debe plantearse un modelo único de sistema de pensiones para distintos países, ni para un mismo país a lo largo del tiempo. La participación ciudadana busca comprender y mejorar la cobertura y las prestaciones inmediatas y de largo plazo de los sistemas de pensiones (pilar 5).

Para adaptarse permanentemente a la evolución de las estructuras demográficas, de las familias, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas, e incluir criterios de universalidad, solidaridad y eficiencia, existen dos objetivos:

- **Las prestaciones mínimas, su financiamiento y la forma de administrarlas no debe dejar a personas subaseguradas o no aseguradas.** Los contratos de ahorro individuales impiden subsidios cruzados para asegurar la solidaridad.

- **La inversión de fondos de pensiones debe apoyar el desarrollo nacional.** Hoy no existen instrumentos financieros, para las necesidades de financiamiento del heterogéneo mundo donde subsisten diferentes tipos de familias, de unidades productivas y de oportunidades ocupacionales.

REFERENCIAS

- BID (2018): Álvaro Altamirano, Montoya Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón, María Laura Oliveri (eds.), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CELADE (2017): "Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y grupos de edad 1950-2100". División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.
- CEPAL (2006): "La Protección Social de cara al Futuro. Acceso Financiamiento y Solidaridad". Trigésimo primer periodo de sesiones de CEPAL. Montevideo, Uruguay.
- CEPAL (2017): "Desigualdades en los ingresos en el mercado laboral y en el acceso a las pensiones". Capítulo I. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017.
- ICPM (2018): "Outsider's View on the Chilean Pension System". International Center for Pension management. Santiago, Chile.
- OIT (2018): "Panorama Laboral 2018 de América Latina y el Caribe". Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- Uthoff, Andras (2006): *Brechas del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*. Revista de la CEPAL. Agosto de 2006 (actualizado en 2019 para *Recíprocamente* por el autor).

Componentes necesarios de un acuerdo social compatible con un pacto fiscal

Acuerdo compatible con un pacto fiscal				Democracia
				
Responsabilidades fiscales	Papel relevante de la educación	Más y mejores empleos	Seguridad Social universal, solidaria y eficiente	Mejora de la cohesión social
<ul style="list-style-type: none"> • Garantías mínimas • Mejora de la productividad en la provisión pública de bienes públicos o socialmente valorados 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación secundaria universal • Reducción de las diferencias entre la educación de elite y la pública • Educación preescolar para los pobres • Aprender a aprender • Seguros escolares 	<ul style="list-style-type: none"> • Abordar de la heterogeneidad productiva • Consideración de la heterogeneidad productiva • Inversión pro empleo • Enfoque de recursos humanos • Reducción de la discriminación • Mejora de las relaciones laborales, considerándolas exigencias de la innovación y el ciclo económico • Readiestramiento • Seguro de desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de las mezclas público-privadas • Incorporación de la solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro • Mejora de la protección contra riesgos contingentes • Financiamiento de vivienda para los pobres 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la participación ciudadana en aspectos de interés colectivo • Mejora de la gobernabilidad, revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que hayan sido privatizados y perfeccionando su marco regulatorio

Fuente: elaboración propia, sobre la base de informes de la CEPAL.





Desafíos de la **sostenibilidad**

de los **sistemas de pensiones** en América Latina



La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es uno de los desafíos más importantes para el diseño la política fiscal en la región. El gasto público en pensiones se ha estimado en 3,7% del PIB en 2015, lo que representa un 17,5% del gasto público regional.

ALBERTO ARENAS DE MESA | Asesor Regional de la CEPAL

■ En la actualidad existen importantes desafíos relacionados con la sostenibilidad de la protección social en América Latina y la consecuente necesidad de implementar reformas fiscales y previsionales, que para ser exitosas exigirán alcanzar un delicado equilibrio entre la economía política y la capacidad de gestión de las políticas públicas.

Vínculos de la política fiscal y los sistemas de pensiones

Los efectos fiscales de los sistemas de pensiones han sido poco investigados, observándose determinantes exógenos y endógenos. Entre los determinantes exógenos se encuentran: i) el entorno macroeconómico; ii) la demografía, y iii) el mercado laboral. Respecto de



los determinantes endógenos, pueden mencionarse: i) la reforma a los sistemas de pensiones; ii) el nivel de la cobertura; iii) la suficiencia de las prestaciones; iv) la extensión de los esquemas de pensiones no contributivos; v) el desarrollo de la institucionalidad previsional, y vi) la inclusión de la dimensión de género. El lento crecimiento observado y proyectado para la región, entre otros factores, mantendrá sin aumentos significativos los niveles de ingresos públicos, de no mediar reformas tributarias. El envejecimiento poblacional generará presiones de gasto público, en especial, en los sistemas de seguridad social. La informalidad laboral restringirá los niveles de cobertura de activos contributiva y la suficiencia de las prestaciones, implicando en mayores presiones para el gasto público.

Pacto fiscal-social en América Latina

La protección social de los adultos mayores será un factor determinante de las presiones fiscales en la región en las próximas décadas. La política fiscal deberá ser muy activa y anticiparse a estas presiones. Las autoridades fiscales deberían tener como tarea prioritaria desarrollar proyecciones del gasto público en pensiones e incorporar un conjunto de medidas para enfrentar los retos de sostenibilidad: i) cargas tributarias consistentes con la presión fiscal de los sistemas de pensiones; ii) nivel de contribuciones a la seguridad social, con aportes tripartitos, y iii) fondos de ahorro colectivos

“LAS AUTORIDADES FISCALES DEBERÍAN TENER COMO TAREA PRIORITARIA, DESARROLLAR PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES E INCORPORAR UN CONJUNTO DE MEDIDAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE SOSTENIBILIDAD”

que generen solidaridad inter e intra generacional. Las crecientes demandas sociales para avanzar en un efectivo sistema de protección social en la región requerirán de un pacto fiscal-social que ubique en el centro la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad de los sistemas de protección social, en especial, de los sistemas de pensiones. La antigua lógica tripartita será fundamental en la construcción de este pacto. Para alcanzar un pacto fiscal-social se requiere emprender un ejercicio institucional-fiscal-político de

gran envergadura, siendo fundamental la gestión de la economía política.

Desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina

La sostenibilidad en los sistemas de pensiones está vinculada a la capacidad de mantener de forma permanente los compromisos de cobertura y prestaciones sin perder la solvencia. Encontrar el equilibrio entre cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera será fundamental para asegurar una senda de sostenibilidad para los sistemas de pensiones. Al comparar algunos indicadores socioeconómicos de América Latina y los países de la OCDE se observa que la región envejecerá rápidamente, alcanzando en 25 años lo registrado por los países de la OCDE en 2015. Sin embargo, existen otras brechas relacionadas con el desarrollo económico, el mercado laboral y los sistemas de pensiones, que serán muy difíciles de cerrar en un cuarto de siglo. Esto implicará en la región enfrentar una creciente demanda de adultos mayores por cobertura y suficiencia de las prestaciones, con una mayor presión sobre el gasto público en pensiones. En este contexto, las reformas fiscales, los aportes en contribuciones de trabajadores y empleadores y las reformas previsionales serán fundamentales para alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Solo a través de un nuevo pacto fiscal-social podrán sostenerse las promesas de los esquemas previsionales con la ciudadanía en la región.





El futuro del trabajo, la confianza pública y la legitimidad democrática

Una mirada desde América Latina



EDUARDO LÉPOIRE | Director Nacional de Regímenes de Seguridad Social
en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la República de Argentina

La reflexión sobre el futuro del trabajo es una cuestión que en las últimas tres décadas ha ido ganando un creciente protagonismo tanto en el ámbito de los debates académicos como en el de las discusiones gubernamentales y de la sociedad civil.

■ En una etapa histórica caracterizada, al decir de Castel, por el aumento de las inseguridades sociales, los planteamientos iniciales se remontan al problema del “fin del trabajo” que algunos intelectuales, sobre todo europeos, como Beck, Gorz, Habermas o Dahrendorf, comenzaron a formular en los años noventa desde posiciones críticas a la mundialización económica. Hoy existe un amplio acuerdo en que el cambio demográfico, las transformaciones productivas y el aceleramiento del progreso tecnológico son tres factores de amplio alcance que están modelando el futuro del trabajo en el mundo de manera dispar y combinada. Sus consecuencias se manifiestan particularmente en la evolución y la composición sectorial del empleo, en la oferta y la demanda de cualificaciones y en la configuración de las relaciones de trabajo.

La relevancia otorgada a la cuestión radica fundamentalmente en la centralidad que el trabajo, especialmente el trabajo asalariado de tiempo completo y duración indeterminada, con protecciones legales y buenas remuneraciones, tuvo hasta el presente como fuente privilegiada de integración social y cohesión valorativa de las sociedades democráticas modernas. Es por esta razón que la confianza pública en la capacidad de los mercados de trabajo para generar las oportunidades de inclusión necesarias es una condición de orden subjetivo que podemos conjeturar



impactará significativamente en el devenir de la legitimidad democrática y su diseño de sociedad meritocrática.

Cuando trasladamos estas preocupaciones al contexto latinoamericano, advertimos rápidamente que tales desafíos se conjugan indisolublemente con las consecuencias de deudas del desarrollo de larga data. Es que los efectos del cambio demográfico, productivo y tecnológico deben ser enfrentados, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en condiciones de modernización inconclusa. Por ello nunca está de más insistir en el hecho de que la persistencia del dualismo en la conformación de la estructura económica y su debilidad para sustentar una demanda de trabajo con la capacidad de absorber a la mano de obra disponible en sus segmentos más dinámicos y productivos continúa siendo un rasgo que define el modo de funcionamiento de los mercados laborales de la región. Así, plantear la cuestión del futuro del trabajo supone también en nuestro caso plantear la cuestión del futuro de la marginalidad ocupacional en sus diversas manifestaciones.

De manera estilística, entre las tendencias más relevantes operantes en la estructura económica de los países latinoamericanos se destaca el progresivo crecimiento del sector terciario, así como la sostenida reducción del primario, tradicionalmente importante. Asimismo, se aprecia una creciente concentración de la producción en los estratos de mayor productividad económica, al mismo tiempo que los empleos tienden a concentrarse en los de menor productividad. No obstante, los estudios efectuados hasta el momento no parecen dar cuenta de una tendencia hacia la polarización de las cualificaciones, al menos de la forma en que se registra en los países desarrollados. Y aunque la automatización en las actividades industriales y de servicios es un riesgo para la continuidad de buena parte de las ocupaciones, especialmente de las menos cualificadas, este fenómeno no está tampoco ocurriendo al mismo ritmo que en los países desarrollados. Se advierte, en cambio, un incremento de las ocupaciones por cuenta propia, en contra de las posiciones asalariadas, sobre la base de una ya elevada participación de las inserciones no asalariadas en la estructura ocupacional. En este mismo orden, la reciente, aunque acelerada, instalación de la economía de plataforma, fundamentalmente en las grandes ciudades de la región, es probablemente el hecho más sobresaliente en el que se sintetizan las tendencias comentadas.

Por su parte, el análisis del comportamiento de los indicadores clave del mercado de trabajo muestra que luego del período de expansión del empleo evidenciado en la década del 2000, las mejoras posteriormente se estabilizaron. La tasa de desocupación recogida por la OIT en 2018 era de 8,4%, lo que en valores absolutos significaba una población de alrededor de 25 millones de desocupados. Asimismo, y a pesar de los avances logrados en aquellos años, el empleo informal se mantiene sin mayores variaciones en torno a la mitad de la población ocupada, lo que se traduce —también según un estudio reciente de la OIT— en que unos 140

millones de trabajadores desempeñan su labor fuera del ámbito formal. En términos generales, son las mujeres, los jóvenes y los trabajadores menos educados los que se hallan expuestos en mayor medida al desempleo y a la informalidad ocupacional, así como a las denominadas trampas del desaliento y a la inactividad laboral.

Dejando aparte este diagnóstico de la situación, son fuertes los argumentos a partir de los cuales se puede afirmar que la aspiración de una sociedad basada en el trabajo con protección social continúa siendo el proyecto más consistente para lograr sociedades democráticas más estables, seguras e integradas.

Una primera advertencia al respecto es que la cuestión del futuro del

trabajo no puede desligarse del debate acerca de los caminos del desarrollo económico en el contexto de la globalización en curso y de la responsabilidad de los Estados en su impulso. La experiencia de nuestros países brinda pruebas irrefutables de que el crecimiento económico no es por sí mismo una condición suficiente para la creación de empleos de calidad ni para la formalización de los mercados laborales, aunque es sin duda una condición necesaria para ambos efectos. Será, pues, el estilo de desarrollo económico y social que los países adopten —entendiendo por ello al tipo de articulación de instituciones, políticas e intereses que orientan estratégicamente ese proceso— lo que constituya un predictor más certero sobre

cómo van a impactar los cambios demográficos, productivos y tecnológicos en cada contexto nacional.

En el espacio más específico de las políticas dirigidas a enfrentar los desafíos del futuro del trabajo en la región, la exploración de nuevas alternativas que procuren mejoras sostenibles en la productividad de los sectores económicos menos dinámicos y una mayor inclusión laboral de los grupos con mayores dificultades para incorporarse al empleo formal constituyen direcciones políticas prioritarias. Entre los lineamientos programáticos en torno a los cuales resulta necesario actuar, cabe destacar los siguientes:

- **Desarrollar la productividad de las micro y pequeñas empresas a través de políticas productivas, tecnológicas y de crédito.** La transición a la formalidad de estos sectores en los cuales se concentra buena parte del empleo informal depende de una multiplicidad de medidas que incluyen, entre otras, las de simplificación registral y de reducción de los costos laborales no salariales. Sin embargo, para que dicha transición sea sustentable se requiere mejorar las capacidades de estas empresas mediante la puesta en práctica de políticas integrales destinadas a incrementar sus niveles de productividad.
- **Preparar a los jóvenes para los trabajos del futuro en entornos cambiantes y con alto uso de tecnologías.** En las últimas décadas se implementaron diversas políticas para afrontar las

“SON LAS MUJERES, LOS JÓVENES Y LOS TRABAJADORES MENOS EDUCADOS LOS QUE SE HALLAN EXPUESTOS EN MAYOR MEDIDA AL DESEMPLEO Y A LA INFORMALIDAD OCUPACIONAL”



dificultades de los jóvenes para acceder a puestos de trabajo de calidad. El diseño de programas de formación profesional tendientes a desarrollar la empleabilidad de los jóvenes con menor capital humano ha sido la orientación seguida. En general, estos diseños se caracterizan por ofrecer una combinación de prestaciones de políticas activas de empleo, entre las cuales se destacan las de capacitación laboral, finalización de los estudios formales, articulación con los servicios públicos de empleo, orientación e intermediación laboral, realización de prácticas laborales en ambientes reales de trabajo y apoyo al emprendimiento.

- **Diseñar instituciones laborales que alienten el aprovechamiento de oportunidades que ofrece el cambio tecnológico.** Aunque en los países de la región no se han observado cambios sustanciales en la demanda de calificaciones, lo cierto es que la creciente aplicación de las tecnologías digitales a los procesos de producción requerirá de trabajadores más cualificados. Las tecnologías de la información y la comunicación constituyen una oportunidad para mejorar la productividad, así como para ofrecer nuevas oportunidades de empleo especialmente para los más jóvenes.
- **Revisar los sistemas de seguridad social para ampliar su alcance y cobertura prestacional.** Si bien se ha avanzado bastante en materia de instrumentación de pensiones sociales no contributivas, resta mucho por hacer en materia de inclusión de colectivos de difícil cobertura, como son los de los trabajadores de microempresas, independientes, rurales y del servicio doméstico, y también para lograr una mayor integración entre los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas de seguridad social que facilitan la transición a la formalidad.
- **Potenciar los marcos de política para la activación.** Durante las últimas dos décadas, la implementación de programas de protección social no contributiva fue una de las innovaciones más exitosas de las políticas sociales en la región. El estancamiento del proceso de reducción de la pobreza, en el marco de una coyuntura macroeconómica menos favorable y con mayores restricciones fiscales, lleva a considerar la conveniencia de instrumentar medidas de activación laboral que complementen las transferencias de ingresos. El desarrollo de programas de orientación y entrenamiento laboral bien diseñados a través de servicios de empleo fortalecidos es una alternativa plausible para favorecer la activación y la formalización del empleo.
- **Promover nuevas formas de diálogo social.** Se hace notorio la necesidad de revisar los procesos de diálogo social incorporando las representaciones de los sectores de la economía social, habitualmente no incluidos en los esquemas tripartitos. La

“EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES POR SÍ MISMO UNA CONDICIÓN SUFICIENTE PARA LA CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD NI PARA LA FORMALIZACIÓN DE LOS MERCADOS LABORALES”

institucionalización de los ámbitos del diálogo social es también un lineamiento relevante, así como su constitución en los niveles locales, dada la importancia del territorio en la coordinación de los servicios sociales y de empleo.

La puesta en práctica de estos lineamientos dependerá en gran medida de la capacidad de los gobiernos para fijar, en acuerdo con los actores sociales y económicos, la prioridad del empleo de calidad en las políticas públicas. El logro de dicho cometido determinará, a su vez, la posibilidad más o menos cierta de conformar mercados laborales inclusivos que contribuyan a fortalecer la confianza en las

instituciones democráticas. Porque como los informes de Latinobarómetro lo vienen demostrando desde hace varios años, es la dimensión social de la ciudadanía a la que aludía T. H. Marshall la que en opinión de los latinoamericanos se halla ostensiblemente menos asegurada por la democracia de nuestros países. Y esa es la segunda advertencia a considerar.





Panorama de la cuarta Revolución industrial:

desempleo juvenil y el futuro del trabajo



Estudios recientes de la OCDE y de la OIT ponen de manifiesto que los jóvenes conforman uno de los segmentos que presenta mayores déficits de trabajo decente, ya que muestran una tasa de precariedad un 30% más alta que la de los adultos.

EMMANUELE MASSAGLI | Presidente del *think thank* ADAPT

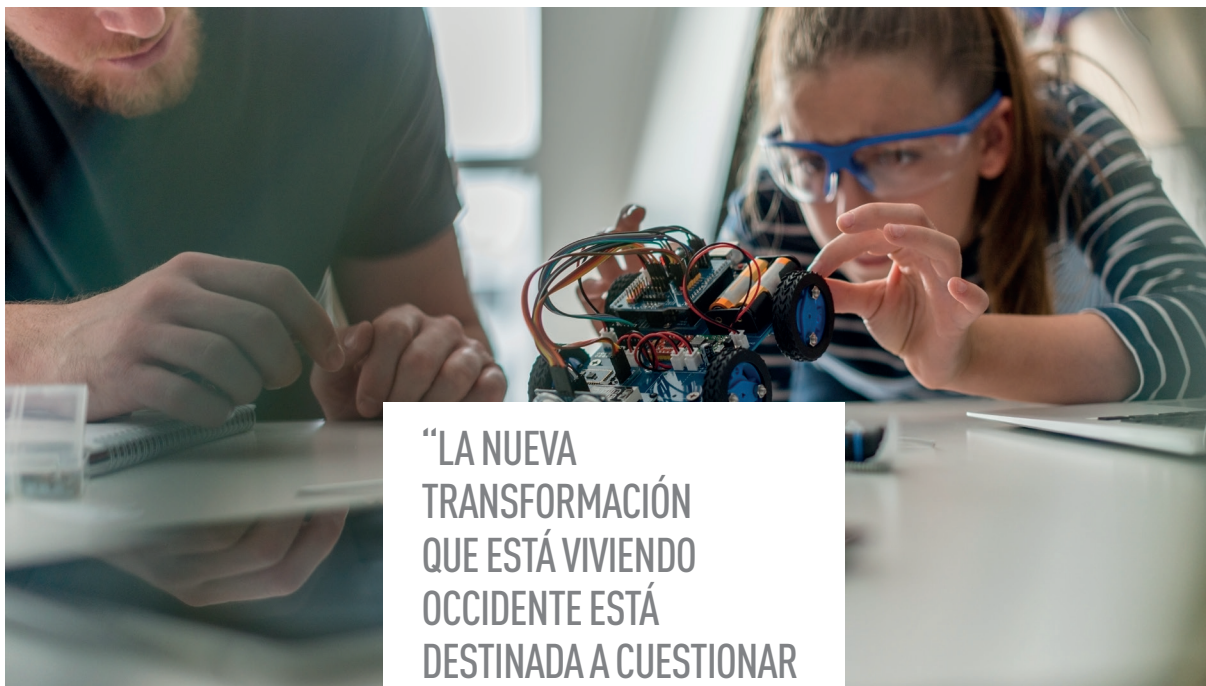
■ A raíz de la crisis económica, la falta de empleo se ha convertido en un tema central en el debate político e institucional. Su efecto más persistente en el tiempo ha sido un brusco aumento del desempleo, sobre todo del desempleo juvenil, que ha hecho necesario diseñar estrategias e intervenciones destinadas a aumentar los niveles ocupación, pero también a facilitar la transición entre la educación y el trabajo. La duración de estas transiciones se ha alargado mucho durante la crisis, lo que confirma que el ingreso de los jóvenes en el mercado laboral está más condicionado por la calidad de la formación recibida que por los mecanismos regulatorios de los contratos de trabajo.

Los datos recogidos en los últimos años por los principales centros de investigación nacionales e internacionales muestran las graves consecuencias generadas por la crisis económica a ambos lados del Atlántico.

Mientras que el desempleo juvenil promedio para la región de América Latina y el Caribe es del 19,5%, en Europa este indicador se sitúa en el 16,9%, llegando incluso al 29% si se consideran solamente los países del sur de Europa. Aunque es cierto que estos datos pueden variar mucho entre los diferentes Estados, todos los países tienen en común la preocupación por el futuro ocupacional de los jóvenes, a menudo atrapados en peligrosas dinámicas de discontinuidad ocupacional, e incluso de desmotivación, que se traducen en inactividad.

Si bien la mayor prioridad política es disminuir la tasa de desempleo juvenil, no hay que infravalorar las alarmantes estadísticas sobre la cantidad de jóvenes que logran entrar en el mercado de trabajo, pero lo hacen en condiciones que se pueden calificar como "poco dignas". Los estudios recientes de la OCDE y de la OIT ponen de manifiesto que los jóvenes





“LA NUEVA TRANSFORMACIÓN QUE ESTÁ VIVIENDO OCCIDENTE ESTÁ DESTINADA A CUESTIONAR LAS CERTEZAS TRADICIONALES DE LOS SISTEMAS FORMATIVOS Y DE LAS TÉCNICAS CLÁSICAS DE COLOCACIÓN”

conforman uno de los segmentos que presenta mayores déficits de trabajo decente, ya que muestran una tasa de precariedad un 30% más alta que la de los adultos.

Además, los ya de por sí frágiles fundamentos en los que se sostiene el mercado de trabajo juvenil hoy en día también tienen que hacer frente a los cambios tecnológicos disruptivos y generalizados que algunos autores han denominado “Cuarta Revolución Industrial”. Estos cambios impactan de manera particular en los derechos laborales, en la organización del trabajo, en las competencias y en los conocimientos y habilidades de los trabajadores, siendo su efecto todavía mayor para aquellos que están entrando en el mundo laboral. La nueva transformación que está viviendo el Occidente está destinada a cuestionar las certezas tradicionales de los sistemas formativos y de las técnicas clásicas de colocación. En este sentido, se da la paradoja de que, a pesar de las altas tasas de desempleo, muchas empresas tienen dificultades para encontrar mano de obra cualificada de acuerdo con los perfiles que demandan.

Esta situación tiene costos sociales y financieros muy elevados: hay que tener en cuenta tanto las consecuencias económicas directas (mayor gasto en subsidios, menores ingresos fiscales, menor consumo, emigración) como también las indirectas (exclusión social, violencia, inseguridad). Puesto que se trata en todos los casos de factores que afectan a la cohesión social y al desarrollo económico de los Estados europeos y de ALC, los gobiernos de ambas regiones han situado esta cuestión como un problema prioritario.

Tanto en ALC como en Europa, los intentos de ofrecer una respuesta a la crisis ocupacional se han caracterizado por un renovado interés

hacia los contratos para la formación y el aprendizaje y hacia la formación profesional. Este es un dato de particular interés si consideramos la marcada heterogeneidad geográfica, política y económica que existe entre los dos continentes, y muestra claramente por dónde pasa el futuro de la formación y el empleo. Muchos gobiernos han introducido, o potenciado, procesos de formación dual con

el objetivo explícito de acercar dos mundos (educación y trabajo) que por un prejuicio cultural se han mantenido separados. Esta dualidad (que cuando se realiza de manera completa se convierte en un círculo) tiene que concebirse como un método pedagógico capaz de garantizar la formación integral de la persona, no solamente como una política para aumentar la ocupación juvenil.

En la coyuntura actual, la innovación tecnológica y el mercado de trabajo exigen una valoración renovada de los procesos formativos duales. Las realidades productivas perciben el contrato para la formación y el aprendizaje como un dispositivo que permite incrementar las tasas de ocupación juvenil y facilita el rejuvenecimiento de la mano de obra, aumentando la competitividad gracias a la introducción de nuevas competencias y capacidades que no están cubiertas por los canales de formación tradicionales. Los procesos duales colocan al estudiante en el centro del cambio, del que es objeto, pero también autor, pues quien conoce los procesos productivos tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico tiene más posibilidades de generar innovación. La formación dual permite la transmisión de conocimientos específicos de un determinado contexto productivo: cuando terminan el proceso, los aprendices no solo tienen que “conocer” el trabajo, sino que también tienen que “saber” trabajar.



El futuro del mercado de trabajo

Retos de políticas de inclusión para jóvenes



En mayo de 2019 se desarrolló en Lima el seminario “Más jóvenes en las empresas” para compartir experiencias acerca de cómo los nuevos modelos de formación pueden mejorar la empleabilidad juvenil. En *Recíprocamente* recopilamos algunas de las respuestas de las entrevistas hechas por EUROsociAL TV.



ENRIQUE DEIBE

Director del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la OIT



PALOMA AMADEI

Directora Ejecutiva Fundación EU-LAC



CRISTINA COFACCI

ENEL Italia, miembro de Alliance for Apprenticeship de la Unión Europea



FRANCISCO MESONERO

Director General Fundación ADECCO, Madrid, España

PREGUNTA: ¿Aprender trabajando es la vía de la inclusión laboral en jóvenes?

■ **Enrique Deibe:** En esta época en que vivimos, en que se están planteando grandes transformaciones en el mundo de la producción, en el mundo del trabajo, la formación y la capacitación van a ser una llave importante para encontrar mejores condiciones y para que nuestros jóvenes puedan progresar de mejor manera.

■ **Paloma Amadei:** Nosotros vemos la formación profesional como un instrumento de integración social. A nivel social existe una brecha que la formación profesional puede ayudar a superar, y eso es válido tanto en América Latina y en el Caribe como dentro de la Unión Europea.

■ **Cristina Cofacci:** Desde la perspectiva de las empresas, en particular de las grandes, pero también de las *pymes*, el aprendizaje es una herramienta que permite actualizar el sistema profesional de competencias y enriquecer su patrimonio mediante el diálogo constante con las escuelas, las universidades y los institutos de formación. Se trata de un esquema que crea un bagaje competitivo y fomenta la innovación en la empresa.

■ **Francisco Mesonero:** El sistema de aprendizaje, bien sea el contrato de aprendizaje o el sistema de formación dual, permite cubrir las necesidades y competencias requeridas por las empresas en la medida de que el propio aprendiz, en el puesto de trabajo y a través de su formación en el centro de trabajo, va adquiriendo aquellas, digamos, materias que por causa de la transformación y la propia innovación de las empresas no están recogidas en los centros de educación. Es más completa, sobre todo porque en definitiva se adapta expresamente a las necesidades formativas que tienen las empresas.

PREGUNTA: ¿Cómo debe ser el diálogo entre los sectores para un adecuado contrato de aprendizaje?

■ **Enrique Deibe:** Se debe construir sobre la base del diálogo, sobre el acuerdo de trabajadores, empleadores y gobiernos; sobre el acuerdo en la distribución de las responsabilidades, la financiación de los procesos de formación y aprendizaje y el establecimiento de marcos normativos que le den certidumbre y sustentabilidad en el tiempo, de forma que eso permita un buen desarrollo en los jóvenes.

■ **Cristina Cofacci:** Para el diseño del contrato de aprendizaje lo importante es un diálogo continuo. En particular es importante la contribución de los actores sociales, es decir, las empresas y asociaciones empresariales y los representantes de los trabajadores, porque para la construcción de un perfil profesional y formativo es esencial un sistema de reglas claro y conectado con los convenios colectivos.

■ **Francisco Mesonero:** Todos los contratos de trabajo, incluido el de aprendizaje, tienen que ser fruto de un diálogo social entre las partes, es decir, el caso de los contratos de aprendizaje no es un caso excepcional; pero creo que los sindicatos, la patronal y el gobierno tienen que sentarse a dialogar en función de la legislación que exista en cada uno de los países en materia de educación, en materia de empleo; regular todos los aspectos del contrato de aprendizaje, bien sea la situación del propio aprendiz, su relación laboral, su salario, su cobertura social y su protección social, y así mismo regular la figura del tutor.





Migrantes: acceso a la justicia y cohesión social



La migración en América Latina y en Europa es un tema álgido desde el punto de vista de los derechos humanos y el acceso a la justicia. *Recíprocamente* entrevistó a Victoria Ortega, presidenta del Consejo General de la Abogacía Española, quien nos da su visión desde Europa, y a Andrés Mahnke Malschafsky, Defensor Nacional de Chile, quien aporta la de Latinoamérica.

Entrevista por: **MARÍA L. DOMÍNGUEZ** | Técnica Senior - Área de Gobernanza EUROsociAL+



VICTORIA ORTEGA

Presidenta del Consejo General de la Abogacía Española



ANDRÉS MAHNKE MALSCHAFSKY

Defensor Nacional de Chile

PREGUNTA: ¿Cuáles son las principales dificultades/obstáculos que enfrentan las personas migrantes para hacer valer sus derechos en Europa?

■ **Victoria Ortega:** Lo primero de todo es que la variedad del origen nacional de los migrantes que llegan a Europa es enorme. Los obstáculos y dificultades que encuentran en territorio europeo son por eso de muy diverso tipo. El idioma suele ser un obstáculo importante. En España, los inmigrantes hispanohablantes acceden más rápido al mercado laboral y en mejores condiciones y se integran con más facilidad que los de origen africano o asiático.

Las vías de entrada regular a los países europeos y, por tanto, las vías seguras y relativamente sólidas para el acceso a derechos, son demasiado estrechas. Las condiciones para permanecer en el territorio de forma legal pueden cambiar y dejar en situación irregular a personas que llevan años viviendo y trabajando en el país. El acceso a derechos sociales y económicos puede verse, en esos casos, seriamente comprometido por

este hecho (recursos sanitarios, empleo, prestaciones y servicios sociales) o puede acarrear la expulsión, si no se subsana en los plazos legales.

También los procedimientos administrativos son muchas veces muy engorrosos y se dilatan eternamente y con indolencia por parte de la Administración. Y cuando estos están relacionados con cuestiones básicas sobre la situación civil y familiar de la persona, se les genera un gran sufrimiento.

■ **Andrés Mahnke:** Las personas migrantes se encuentran en una posición asimétrica respecto de quienes son nacionales de un país, lo que los convierte en un grupo en situación de vulnerabilidad. La principal asimetría tiene relación con el acceso a la información, considerado desde una noción general. En algunos contextos, como sucede en el caso chileno, por ejemplo, esa asimetría se ve acentuada con el perfil socioeconómico de la población migrante. Generalmente se trata de personas con recursos económicos muy limitados. Dicho lo anterior, la falta de información pasa a jugar un rol fundamental, ya que muchas veces estas



personas dependen en su totalidad de las prestaciones que les brinde el Estado para poder acceder a distintos derechos. En ese sentido, el idioma, las barreras culturales y los estereotipos suelen presentarse como dificultades insalvables para la población migrante. En consecuencia, el acceso a la justicia, desde su perspectiva integral, es más difícil para un extranjero, quien además suele carecer de redes de apoyo y arraigo.

PREGUNTA: ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan las instituciones del sistema de justicia para dar respuesta a las demandas de este grupo en condición de vulnerabilidad?

■ **Victoria Ortega:** El mundo actual, un mundo globalizado, con un acelerado crecimiento de la población, se caracteriza también por experimentar grandes corrientes migratorias. Con 242 millones de personas migrantes en el mundo en 2018, según los datos del Fondo de Población de Naciones Unidas, hoy en día no hay ni un solo país que no esté afectado por la migración internacional, ya sea como país de origen, de tránsito o receptor.

Los países europeos, al igual que los de otras regiones del mundo, no han acompasado sus leyes, ni sus políticas —que, obviamente, necesitan recursos para su aplicación—, a esa situación. Los Gobiernos tienen que crear procedimientos y mecanismos adecuados que faciliten el acceso a la Justicia de un número creciente de inmigrantes.

Además, los inmigrantes suelen desconocer las instancias a las que deben acudir para realizar un trámite legal, además de desconocer también en gran medida o con una precisión aceptable sus propios derechos. Las autoridades deben ser más conscientes de este problema y realizar mayores esfuerzos de difusión entre las comunidades migrantes e invertir en mecanismos de información y asesoramiento jurídico a los migrantes.

En el ámbito judicial se han realizado importantes esfuerzos, ya que tanto la regulación de la Unión Europea relacionada como el Convenio Europeo de Derechos Humanos son garantistas en cuanto a la tutela judicial de las personas migrantes. Sin embargo, podemos decir que los operadores jurídicos necesitan aumentar su formación en relación con materias específicas dentro del Derecho de Extranjería —por no hablar del Derecho de Asilo—, y me refiero de manera muy concreta a los fallos de la Justicia en la protección de la infancia migrante, sobre todo los niños y niñas no acompañados, o a la sangrante ineficacia en la protección a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En materia migratoria aún debemos transitar desde un concepto de seguridad nacional y de fronteras, predominante actualmente, a un concepto de seguridad humana de los migrantes y al de seguridad jurídica de los migrantes, que debemos propiciar los operadores jurídicos. Para esto aún nos queda un largo camino por recorrer.

■ **Andrés Mahnke:** El sistema de justicia suele imponer barreras adicionales para cualquier persona. La necesidad de contar con una persona profesional para comparecer ante los tribunales lo evidencia. En ese sentido, el sistema ya presenta ciertas complejidades. La presencia de grupos en condición de vulnerabilidad puede acentuar esas barreras y derivar en una denegación de justicia. Por lo mismo, los principales desafíos para las instituciones corren por dos caminos, a saber: (i) material y (ii) teórico.

Con material me refiero a todas aquellas herramientas que concretizan la prestación del servicio eficiente para este grupo. Un ejemplo clásico se deriva de la necesidad de contar con traductores capacitados para asistir a las personas que no hablan el mismo idioma. A lo anterior, se pueden sumar la presencia de otros profesionales de las ciencias sociales que puedan asistir socialmente a las personas involucradas en el sistema.

Por teórico, en cambio, me refiero a la necesidad de capacitar a las y los funcionarios del sistema. No basta el conocimiento del derecho interno, sino que se torna indispensable incluir el desarrollo de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, así como el derecho internacional humanitario cuando se trata de refugiados o apátridas. Comprender la legislación penal, por ejemplo, pero en sintonía con la legislación migratoria de cada país también es un asunto esencial para quienes participan del sistema de justicia.

PREGUNTA: ¿Qué reformas legislativas y/o medidas/políticas/programas se han adoptado en su país para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia de las personas migrantes? ¿Qué impacto está teniendo?

■ **Victoria Ortega:** En España, la Constitución Española dispone en su artículo 13.1 que “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24. A partir de ahí, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece las normas básicas para estas personas.

Además, la Ley 12/2009, de Asilo, recoge el derecho de los refugiados a acceder a la justicia de forma gratuita para la tramitación de sus solicitudes de asilo.

Los desarrollos reglamentarios y a través de Circulares y otros tipos de normas de desarrollo han sido necesarios para completar esas disposiciones legales.

La aplicación, por parte de todas las instituciones implicadas, de estas normas es siempre un proceso en continua ejecución en el que se hace necesario desarrollar de manera paralela encuentros, congresos, reuniones y proyectos colaborativos para comprobar su fortaleza y buscar impactos positivos.

■ **Andrés Mahnke:** En materia de acceso a la justicia, no existe una política pública decidida para satisfacer este derecho, nuestro país está al debe en materia legislativa y política en general. Las reformas al DL 1.094 de 1975 son reclamadas desde todos los ámbitos, debido a su falta de pertinencia con los fenómenos migratorios modernos. En este contexto, lo que hay son iniciativas sectorizadas que buscan cumplir con los estándares establecidos por el derecho internacional. De ahí que se puedan destacar dos líneas de acción. La primera es la defensa pública especializada para migrantes, la que ha permitido a muchas personas recibir una atención que no solo considere los aspectos penales derivados de un proceso de esta naturaleza, sino que las consecuencias administrativas que se siguen del mismo.



La segunda se refiere a la Mesa Interinstitucional de acceso a la Justicia para Migrantes y Extranjeros, instancia que reúne al Ministerio Público, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Policía de Investigaciones, Carabineros y la Defensoría Penal Pública y en la cual se han elaborado diversos documentos de utilización diaria en el sistema penal, conjuntamente con la creación de un sistema de notificaciones de detención de extranjeros y la elaboración del Boletín Estadístico en la materia que reúne información de detenidos y víctimas extranjeros en Chile.

PREGUNTA: ¿Qué mecanismos de coordinación a nivel nacional/regional existen en Europa en este ámbito?

■ **Victoria Ortega:** En el entorno UE existe una serie de Directivas que buscan establecer un marco común normativo. Por poner un ejemplo, en el ámbito de refugiados, las Directivas de Acogida de solicitantes de asilo y de Procedimiento para la concesión de protección internacional buscan establecer un sistema europeo común de asilo. No tiene sentido que los criterios de asilo varíen fundamentalmente entre un país y otro, en un territorio que es común en derechos de los ciudadanos como es la Unión Europea. Y sin embargo es justo decir que los criterios finalmente sí que varían mucho de unos países a otros y ese sistema común en realidad es un reto pendiente.

Quizás los Cuerpos de Seguridad sí sean un buen ejemplo de coordinación a nivel europeo. Registran y comparten las bases de datos de entradas de ciudadanos en todo el territorio.

La Abogacía institucional también es un buen ejemplo a nivel español en materia de mecanismos de coordinación, establecimiento de pautas y estándares de funcionamiento para la asistencia jurídica a migrantes y extranjeros. La Subcomisión de Extranjería y Protección Internacional del Consejo General de la Abogacía coordina el trabajo de 83 Colegios de Abogados en esta materia.

Trabajar de forma coordinada con el Defensor del Pueblo, con ACNUR y con la Organización Internacional para las Migraciones es otro recurso valioso en este sentido.

■ **Andrés Mahnke:** A nivel regional existan instancias oficiales de Coordinación en materia de migrantes. Estas pueden ser estatales, como por ejemplo el Mercosur, que establece ciertas normas de resguardo de los derechos de los migrantes nacionales de los países suscriptores del pacto. También hay instancias de coordinación a nivel de los órganos regionales como la OEA.

También existen coordinaciones a nivel de policías y fiscalías de la región para perseguir delitos como la trata de personas.

A nivel nacional existen coordinaciones destinadas a resguardar los derechos de los migrantes que pueden ser estatales o de la sociedad civil. Entre los primeros se cuenta la ya mencionada Mesa Interinstitucional de Acceso a la Justicia para Migrantes y Extranjeros, pero también la una Coordinación interinstitucional entre las policías el Ministerio Público y el INDH, para la persecución del delito de tráfico de migrantes o trata de personas. Existe también otra coordinación entre órganos del Estado para garantizar los derechos de los migrantes que son detenidos para ser expulsados. En esta coordinación participa el Ministerio del Interior, Gen-

darmería, Policía de Investigaciones y el Poder Judicial y su objeto es que los procesos de expulsiones sean ágiles y rápidos para así evitar largos períodos de privación de libertad, que favorecen la vulneración de otros derechos.

En el ámbito de la sociedad civil existe una coordinación entre instituciones que desarrollan actividades de defensa de los derechos de los migrantes, en la que destaca la red formada por Clínica Jurídica de Atención a Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado / Movimiento de Acción Migrante (MAM) / Observatorio Ciudadano / Servicio Jesuita a Migrantes / Clínica Jurídica de Atención a Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales / Corporación Migr-Acción / ONG Migramigos / Cátedra de

Racismos y Migraciones Contemporáneas de la Universidad de Chile. Esta articulación desarrolla defensa en casos particulares, pero también busca influir en la política migratoria. Recientemente han participado en una audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos donde se revisó precisamente la política migratoria del Estado chileno, en la que estas instituciones manifestaron su preocupación por diversos aspectos de la actividad gubernamental que amenazaban los derechos de los migrantes.

PREGUNTA: ¿Qué experiencias o buenas prácticas europeas se podrían destacar en el ámbito de protección y defensa de los derechos de las personas migrantes?

■ **Victoria Ortega:** Las buenas prácticas institucionales son el producto de la voluntad política. En Europa el punto de partida, a nivel formal o en un plano teórico, es garantista para los migrantes, pero la compleja realidad migratoria nos dice que es necesario que los diferentes actores clave tengamos en nuestra cultura un cierto margen de maniobra para atender la diversa casuística existente, porque las leyes



y la jurisprudencia no nos dan una solución mecánica a todos y cada uno de los problemas que se presentan.

Esa visión flexible nos ha permitido iniciar proyectos conjuntos entre Abogacías de varios países de la Unión Europea para reforzar en momentos de crisis migratorias los servicios de asistencia jurídica gratuita en Lesbos (Grecia), por ejemplo, añadidos a los propios mecanismos nacionales griegos.

En la Abogacía Española en concreto, hemos logrado también que sean los letrados colegiados, por tanto, sujetos a control deontológico, los que, de manera preceptiva, se encargan de la asistencia jurídica a migrantes irregulares cuando son detectados en la frontera. Pero a continuación hemos tenido que volcarnos en la formación para prestar un servicio correcto. Desde la Abogacía Española estamos poniendo un gran empeño en la formación de los letrados desde hace años, considerando que la migración no es un fenómeno pasajero. Actualmente coordinamos con agencias y programas tanto de la Unión Europea como del Consejo de Europa, por ejemplo, TRALIM (UE) y HELP (CoE), las necesidades formativas para la asistencia jurídica y colaboramos para organizar y desarrollar esas formaciones en España. También ofrecemos formación a los Colegios de Abogados en colaboración con ACNUR, desde la óptica humanitaria del derecho de los refugiados.

También quiero destacar los dispositivos de orientación jurídica a extranjeros que hemos impulsado desde la Abogacía Española, los llamados SOJE. Numerosos Colegios de Abogados prestan este servicio gratuito a cualquier extranjero que tenga una duda jurídica. Muchas veces esa duda jurídica es después derivada a los servicios de asistencia jurídica gratuita de los Colegios para iniciar o continuar procedimientos administrativos y judiciales.

■ **Andrés Mahnke:** A nivel latinoamericano, existe una creciente corriente que mira al fenómeno migratorio con un enfoque de Derechos Humanos y que ha permitido la creación de diversas instancias hasta ahora inexistentes. A nivel académico se han creado clínicas jurídicas relacionadas con la migración, lo que ha permitido la atención jurídica de migrantes. Desde los servicios públicos, destacaría principalmente que la Defensoría Penal Pública de Chile creó en 2012 la línea de defensa especializada en esta materia, lo que ha permitido la capacitación y formación continua de defensores en esta materia. Desde esa base orgánica, se han desarrollado protocolos de atención para este grupo de personas, en alianza y con el apoyo de EUROsocial, como, por ejemplo, el Protocolo de Atención a Mujeres Indígenas, extrajeras privadas de libertad de 2014 y el Modelo de Defensa Penal de Extranjeros y Migrantes de 2018. Todo esto se suma a la labor interna de la DPP con la elaboración de informes de jurisprudencia, la elaboración del Manual de Actuaciones Mínimas y la participación de la Mesa Interinstitucional, solo por nombrar algunos de los hitos más relevantes.

PREGUNTA: Desde su punto de vista, ¿qué impacto puede tener en la cohesión social y en la reducción de brechas de desigualdad garantizar los derechos y el acceso a la justicia de las personas migrantes?

■ **Victoria Ortega:** La correlación entre acceso a la justicia y cohesión social no necesita de ninguna explicación alambicada, pues es totalmente evidente. La falta de acceso al sistema de justicia significará dejar de ver reconocidos derechos económicos y sociales, y también civiles, por ejemplo, que están necesitando en ese momento, lo que acarreará después su exclusión social. Lo vemos con los menores migrantes no acompañados a los que no se reconoce la minoría de edad que alegan. Muchos quedan literalmente en la calle en situación de total desamparo. Las víctimas de trata que denuncian su situación de explotación y no obtienen la protección del sistema, volverán a la espiral de explotación. Un inmigrante que pasa unos meses sin trabajo por determinadas circunstancias y corre el riesgo de ser expulsado, a pesar de poder demostrar su arraigo, probablemente recurrirá a la economía sumergida o tendrá más probabilidades de delinquir. Etcétera.

■ **Andrés Mahnke:** Teniendo presente que en general los países tienden a privilegiar su facultad soberana de determinar sus políticas migratorias, por sobre el asegurar a los migrantes la tutela de sus derechos, el garantizar el acceso a la justicia de la población migrante puede tener un impacto exponencial. Se trata de grupos que suelen ser discriminados en la satisfacción de ciertos derechos económicos, sociales y culturales, quedando como única alternativa la vía judicial. A propósito de los fenómenos masivos de movilidad humana, ciertos derechos civiles y políticos también se han visto fuertemente amenazados, de modo que los tribunales de justicia juegan un rol protector clave en el pleno respeto de los mismos. Además, permite que cualquier persona migrante, con independencia de su poder adquisitivo, acceda a la protección judicial en caso de afectación de sus derechos. Eso constituye un claro ejemplo de cómo puede impactar el acceso a la justicia en la reducción de las brechas de desigualdad.

Las diversas convenciones sobre política migratoria priorizan la migración regular, y el acceso de la justicia permite que más extranjeros puedan también acceder a la regularidad. Si tienen la posibilidad de ejercer acciones jurisdiccionales, defender sus derechos institucionalmente; y si estos derechos se respetan por la institucionalidad con la misma intensidad que para los nacionales, debiera haber menos migrantes irregulares, y más extranjeros incorporados a la sociedad.

PREGUNTA: ¿Hace falta una mayor difusión y sensibilización sobre los derechos de las personas migrantes? ¿Qué medidas/estrategias se podrían adoptar para mejorar la percepción en este tema?

■ **Victoria Ortega:** Los medios de comunicación tienen un impacto relevante en la manera en que percibimos a los inmigrantes. Muchos han conseguido generar entre la sociedad una percepción negativa y amenazante de los inmigrantes. Si bien los amplios movimientos migratorios cuyo destino es Europa deben ser analizados también desde un enfoque de seguridad, su consideración como "amenaza" es, podríamos decir, disparatada y un puro producto de mensajes de corte político demagógico. Reconocer este punto es esencial porque el calado en la sociedad de esos mensajes antiinmigración está dificultando el discurso político de los derechos de los migrantes en Europa, que están plenamente reconocidos.



Por tanto, por supuesto es necesaria una mayor difusión sobre los derechos de los migrantes pero tiene que verse acompañada de un correcto tratamiento del tema por los grandes medios de comunicación porque, por el motivo que sea, una parte de los ciudadanos europeos están predispuestos a aceptar mensajes antiinmigración, normalmente basados en datos falsos y argumentos demagógicos.

Este asunto se ve muy claramente en el ámbito económico. Una parte de la sociedad opina que los inmigrantes vienen a quitarnos el trabajo a los nacionales. Mientras tanto, la Secretaria de Estado de Migraciones en España, Consuelo Rumí, expone en el foro "Migraciones y Ciudades" del Banco Interamericano de Desarrollo que España, ante el envejecimiento de su población, necesitará para satisfacer las necesidades de nuestro mercado laboral 270.000 migrantes anuales hasta el año 2050.

La realización de talleres de trabajo con periodistas sobre derechos de los migrantes y sobre la situación de la migración podría ser una idea sugerente a este respecto.

■ **Andrés Mahnke:** Lo primero es asumir que el planteamiento previo a la pregunta es cierto, pues toda la evidencia existente concuerda con este sesgo vigente en la percepción pública de nuestro país, que a partir de prejuicios instalados asigna a los migrantes un rol sobredimensionado en la ocurrencia de delitos.

En los hechos, pese a que los extranjeros que habitan en Chile suman un 6,6 por ciento de la población, durante 2018 la Defensoría atendió a 9.445 personas imputadas de otras nacionalidades, lo que representó solo un 2,9 por ciento del total de ingresos del período. Ello demuestra que la incidencia porcentual de los migrantes en el delito es incluso menor que la de los propios chilenos, de modo que no existe una relación directa de causalidad entre criminalidad y migración.

A mayor abundamiento, del total de aprehensiones realizadas por Carabineros a nivel nacional durante 2018, solo el 5 por ciento afectaron a extranjeros, en un contexto en que uno de cada cuatro de esos procedimientos afectó a personas sorprendidas ejerciendo el comercio ambulante.

Si intentamos contextualizar este sesgo, hay que decir que este opera integralmente respecto de la percepción pública ante la delincuencia y conecta o suma factores específicos de prejuicio en torno a jóvenes, indígenas y otros grupos particularmente vulnerables. La sociedad chilena vive así en una disociación permanente que no se refleja en la realidad.

Además, existe poca información sobre los derechos de las personas migrantes y, por lo mismo, esa misma ignorancia motiva que a veces la gente crea que por ser extranjeros cuentan con menos derechos que la población nacional. Esa concepción, muy enraizada en ciertos círculos,

afecta a la cohesión social y puede erigirse en una seria amenaza a la existencia de esos grupos.

Por ejemplo, la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) dio cuenta de que el 80 por ciento de la gente dice creer que la delincuencia ha aumentado, aunque el índice de victimización efectiva disminuyó y alcanzó un 25 por ciento, en un país en que poco más del 50 por ciento de la población se informa preferentemente a través de los noticiarios de televisión, cuya pauta informativa gira prioritariamente en torno a la ocurrencia de delitos y sus efectos.

En este sentido, el Estado debiera adoptar medidas de comunicación efectiva que permitan despejar ciertas dudas sobre los derechos que asisten a todos los habitantes del país, incluidos aquellos que se encuentran en una situación migratoria regular e irregular.

En segundo término, los medios de comunicación deberían establecer una línea editorial más cuidadosa cuando se trata de abordar noticias ligadas al crimen. Es muy común que cuando un delito es cometido por un nacional, los medios no especifican algunas de sus características personales, pero sí lo hacen cuando ese hecho es cometido por un extranjero.

El poder amplificador de los medios favorece la consolidación de una percepción falsa sobre la participación de los migrantes en la criminalidad. Ante ello, la Defensoría ha adoptado una política de transparencia y difusión de la información, para poner en contexto la participación de ex-

tranjeros versus nacionales en situaciones vinculadas a la persecución penal. En consecuencia, la existencia de líneas editoriales cuidadosas y de acceso a la información veraz resultan claves para reducir los estereotipos que se generan respecto de la población migrante.

Urge, además, capacitar adecuadamente a los periodistas sobre estos temas, partiendo por incorporar en su formación académica criterios relevantes del derecho internacional de los derechos humanos que se encuentran vigentes en Chile, a partir de la suscripción de diversos tratados, acuerdos y convenios internacionales sobre la materia.

Desde la Defensoría, hemos impulsado: convenios de colaboración con escuelas de periodismo para reunir, en un espacio de mutuo aprendizaje, a defensores públicos y futuros periodistas, contexto en que estas temáticas podrían ser parte de los contenidos a tratar; se han desarrollado charlas de difusión de derechos dirigidas específicamente a migrantes; y se han abordado integralmente historias de casos emblemáticos de personas migrantes que han sufrido vulneraciones de derechos para su difusión —como las recientes muertes de dos migrantes haitianas—, en la medida que ello aporta a la sensibilización del público en torno a la necesidad de proteger particularmente los derechos de estas personas.

“A NIVEL LATINOAMERICANO, EXISTE UNA CRECIENTE CORRIENTE QUE MIRA AL FENÓMENO MIGRATORIO CON UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y QUE HA PERMITIDO LA CREACIÓN DE DIVERSAS INSTANCIAS HASTA AHORA INEXISTENTES”. ANDRÉS MAHNKE MALSCHAFSKY



¿Qué factores contribuyen a una gestión exitosa de la migración?



LILIANA ALFONSO JAIMES

Subdirectora de Migración,
Colombia

“Es preciso encarar la cuestión adoptando un enfoque humanista”

■ La migración no es un fenómeno que deba tratarse exclusivamente desde el ámbito de la seguridad, sino que es preciso encarar la cuestión adoptando un enfoque humanista. Esto quizá sea algo más fácil en América Latina que en Europa debido a que los países de nuestra región son relativamente uniformes en cuanto a la cultura, mientras que los migrantes que llegan a Europa lo hacen asustados y sin siquiera conocer el idioma del país que les acoge en la mayoría de los casos. Si somos capaces de generar confianza hacia el Estado entre los migrantes lograremos también, por ejemplo, que sean un porcentaje mayor de estos los que utilicen para entrar los cauces regulares en vez de los pasos fronterizos irregulares. Necesitamos que los migrantes comprendan que llevar el proceso de acogida por la vía legal es algo beneficioso para todas las partes. Para el Estado es crucial de cara a mantener la situación bajo control y a tener datos con los que organizarse, mientras que a los migrantes les aporta seguridad jurídica y les permite acceder al empleo y a los servicios sociales.

JULIETA BECERRIL RAMÍREZ

Directora general de Regulación y Archivos
Migratorios, México

“El acceso a información reduce los riesgos de que los migrantes sean explotados”

■ Tanto en Europa como en América, es preciso analizar cuidadosamente qué papel juegan ciertas terceras personas u organizaciones a la hora de promover estos éxodos o migraciones masivas. Primeramente, porque muchas veces subyacen intereses políticos y de confrontación entre países; pero sobre todo porque estas personas se aprovechan de la necesidad de la gente que huye de sus países por culpa de la violencia, la pobreza o la falta de empleo. En este sentido, tan importante como trabajar estas redes de tráfico de personas es regularizar de alguna forma la situación de los migrantes, aunque se encuentren en el país solo transitoriamente. De esta forma tendrán acceso a información oficial, no manipulada por los intereses de las mafias, y podrán trabajar en el país de forma legal, reduciendo así los riesgos de que sean explotados laboralmente por el camino.

ROXANA DEL ÁGUILA

Superintendente Nacional de Migraciones,
Perú

“Esta crisis migratoria puede convertirse en una gran oportunidad para el país”

■ A la hora de dar respuesta una crisis migratoria como la que ha pasado América Latina en los últimos tiempos, la entrega de las personas y la creatividad han demostrado ser igual o más importantes que los recursos económicos. En el caso de Perú, un país que nunca tenido que recepcionar migraciones masivas, medidas como la digitalización integral de las áreas de atención de la Superintendencia Nacional de Migraciones han resultado enormemente beneficiosas por varios motivos. En primer lugar, nos permitió reducir los costos al tiempo que se agilizaba enormemente el proceso. Por otro lado, sirvió para atajar de raíz los riesgos de corrupción. Finalmente, el *software* que desarrollamos para la expedición del PTP (Permiso Temporal de Permanencia) incluía un cuestionario con sesenta preguntas que los migrantes podían cumplimentar en línea, lo cual nos ha aportado un censo completo del más de medio millón de personas que ha entrado en Perú en los últimos tiempos. La información que recoge —experiencia laboral, titulaciones, estado civil, expediente sanitario...— es de gran utilidad y permite que esta crisis pueda convertirse en una gran oportunidad para el país.



ENTREVISTA A

GUILLERMO DEMA

“Es necesario vincular las políticas migratorias con las políticas de empleo”

Recíprocamente entrevistó a Guillermo Dema, especialista regional senior en Empleo Juvenil y Migración Laboral en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quien nos expone el actual panorama latinoamericano en materia de migración y empleo.

Entrevista por:
MIGUEL RAMÍREZ SANTILLÁN

La OIT lleva años demandando que los ministerios de trabajo de América Latina tomen partido en la política migratoria de la región. ¿A qué se debe el que se hayan mantenido destilgados de la cuestión hasta ahora?

Es una circunstancia que proviene de una tradición que puede remontarse hasta los años setenta, donde el paradigma político era muy diferente al actual y la cuestión de la migración se trataba por aquel entonces exclusivamente desde el punto de vista de la seguridad nacional, de la salvaguarda de fronteras, de modo que las competencias en materia migratoria recaían exclusivamente sobre las cancillerías y, en algunos casos, los ministerios de gobernación.

La mayor parte de los flujos migratorios tiene fines laborales. Es por ello que la OIT considera necesario asignar a los Ministerios de Trabajo un papel clave en la formulación, la elaboración, la gestión y la administración de

políticas de migraciones, a fin de garantizar que se tomen en consideración los aspectos relativos a las políticas de trabajo y de empleo.

Asimismo, la OIT considera que los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y de trabajadores) deberían también jugar un rol significativo en este importante ámbito de políticas públicas y recomienda que, para lograr que las políticas de migración con fines de empleo sean sostenibles, estas se deben de basar en un amplio consenso social logrado por medio de estrechas consultas donde el tripartismo sea el principio operativo en la estructuración de la adopción de decisiones

¿Cuál ha sido el factor que más ha contribuido a dejar obsoleto ese paradigma?

Hasta hace muy pocos años, lo normal en América Latina era que los connacionales de la región se fueran hacia Europa o bien hacia los



países del norte. Sin embargo, eso ha cambiado. En la actualidad, el 80% de los inmigrantes provienen de otros países de la región, y en la mayoría de los casos de países fronterizos. Ahora la mayoría de los migrantes latinoamericanos migran a otros países de Latinoamérica; es decir, estamos en un contexto de migración intrarregional, en el que muchos de los países han dejado de ser exclusivamente emisores de migración para pasar a ser países de paso así como también países receptores. Este cambio de patrón migratorio se ha producido con una enorme rapidez y ha cogido a los países, y especialmente a los Ministerios de Trabajo, sin estar preparados para poder hacer frente a los importantes retos que estos flujos migratorios llevan a sus países.

En América Latina y el Caribe, a medida que aumenta la movilidad laboral, tanto en número como en diversidad, existe la necesidad apremiante de por un lado mejorar la comprensión de la contribución de los trabajadores migrantes al desarrollo económico, humano y social tanto de los países de origen como de los de tránsito y destino, y por el otro de mejorar la gobernanza de los flujos migratorios.

¿Cuáles son los siguientes pasos a seguir para poder responder adecuadamente a este nuevo panorama?

Lo primordial ahora sigue siendo integrar adecuadamente al conjunto las instituciones del mundo laboral; es decir, ministerios de trabajo, organizaciones de trabajadores y asociaciones empresariales. Todos deben ser partícipes de la toma de decisiones y a la hora de construir una política migratoria.

En segundo lugar, impulsar el diseño de políticas laborales con enfoque migratorio —y viceversa— supone un desafío común para muchos de los países. El enfoque de estas políticas debería tomar en cuenta la realidad migratoria de los países y articular la demanda del mercado laboral con las necesidades de las poblaciones migrantes y de las localidades receptoras, todo ello desde una perspectiva que respete y tenga en cuenta los derechos. Para ello, se requiere de la participación del Ministerio de Trabajo, de las instituciones del mercado laboral, de los actores sociales (representantes de empleadores y de

trabajadores, sociedad civil...) e inclusive de instituciones locales.

Finalmente hay una serie de cuestiones cruciales que solo podrán ser solventadas mediante acuerdos multilaterales. Es el caso de las pensiones, de la seguridad social o de la certificación de títulos académicos y competencias profesionales entre los diferentes países.

“EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES, AL IGUAL QUE EL DE LAS DE EMPLEADORES, ES CLAVE PARA UNA CORRECTA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS, ENMARCADAS EN LOS PARADIGMAS DEL TRABAJO DECENTE”

¿Qué papel han de jugar las organizaciones de trabajadores en lo relativo a la gestión de la migración?

A pesar de los múltiples vínculos positivos entre migración y desarrollo en los países de origen y destino, muchos trabajadores y trabajadoras migrantes no disfrutan de un trabajo decente. Por el contrario, reciben salarios bajos, soportan entornos de trabajo peligrosos, el impago de los salarios y una cobertura de protección social desigual; en algunos casos se les niega el derecho de libertad sindical y de asociación, además de otros derechos laborales, y muchos otros sufren discriminación y xenofobia. Es por todo lo anterior que el rol de las organizaciones de trabajadores, al igual que el de las de empleadores, es clave para una correcta promoción de políticas migratorias, enmarcadas en los paradigmas del trabajo decente.

En alianza con organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales e instituciones académicas, los sindicatos han llevado a cabo un trabajo muy importante que ha contribuido a la difusión de una serie de resultados que han enriquecido los temas y los enfoques de las agendas públicas, y han aportado importantes evidencias sobre los desafíos y sobre las oportunidades de una mejora sustantiva de la gobernanza de las migraciones laborales. Entre esas contribuciones se encuentran diversos diagnósticos y estudios sobre las migraciones laborales en la región, sus causas estructurales, las políticas migratorias y, entre otros temas, los derechos de las personas migrantes y sus familias.

¿Cómo ve el futuro de la situación a corto y medio plazo?

La OIT, en su informe “La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región”, presentado en agosto del 2016, puso de manifiesto que, al igual que en el resto del mundo, en América Latina y el Caribe el fenómeno migratorio se ha venido expandiendo en volumen, dinamismo y complejidad durante las últimas décadas, señalando también que dicho fenómeno está estrechamente vinculado con el mundo del trabajo y la búsqueda de ingresos en forma de oportunidades de empleo digno. Hoy día son pocos los países de la región que se ven afectados por los movimientos migratorios, ya sea como países de origen, países de tránsito o de destino.

En América Latina enfrentamos una situación muy compleja. En primer lugar, tras años de crecimiento económico sostenido en la mayoría de países, vemos que en estos últimos años las proyecciones han empeorado. En segundo lugar está la cuestión de la transición demográfica, que también afecta negativamente al mercado de trabajo empeorando los salarios y las condiciones laborales. A todo ello hay que sumar todo este *tsunami* provocado por los distintos flujos migratorios. Si a esta situación le añadimos que se está provocando un cambio de ciclo político en la región en favor de gobiernos con menos sensibilidad social, nos encontramos con un panorama complicado que, por otra parte, no es exclusivo de Latinoamérica, sino que afecta a buena parte del mundo.



IMMIGRATION



ANDREW SELEE | Presidente de
Migration Policy Institute

Avances y retos en la movilidad humana en América Latina

Transcripción del discurso de cierre del Seminario “Movilidad humana en América Latina”, efectuado en Madrid, marzo 2019.

■ En este momento se están dando una serie de migraciones muy grandes en el continente americano. La más grande de todas es la de Venezuela, donde aproximadamente dos millones y medio de personas han salido del país y se encuentran repartidos por países de Latinoamérica (a los que habría que sumar los que se encuentran en EEUU y Canadá, así como los que han migrado a otras regiones). Sin embargo, también hay una ola de migrantes nicaragüense saliendo sobre todo hacia Costa Rica y México, y olas menores procedentes de Haití y Cuba que han sido relevantes por mucho tiempo, si bien su magnitud fluctúa en el tiempo. También se da, por supuesto, una importante migración hacia los países del norte. En esta última corriente, México solía ser un país de paso para los migrantes, que se dirigían fundamentalmente hacia EEUU; sin embargo, son cada vez más los que terminan quedándose finalmente en el país mexicano.

Esto es un cambio para América Latina, pues históricamente los países de esta región han sido países de emigrantes, lugares de los que la gente salía, pero ese proceso comenzó a pararse hace unos años en la mayoría de los casos. Primero algunos emigrados empezaron a volver, otros simplemente mantuvieron lazos de unión, pero de pronto casi todos los países (excepto los citados anteriormente) se convirtieron en países de acogida o de

tránsito de migrantes, y algunos como Colombia y Perú lo hicieron a gran escala. Esta situación está afectando a la región en general y por lo tanto requiere cambiar el marco desde el cual reflexionamos acerca de esta cuestión. Los casos precedentes no pueden servir de modelo. La migración colombiana de hace unos años o la centroamericana que se produjo en los años ochenta se dirigía tan solo hacia uno o dos lugares, mientras que la actual se dispersa, en mayor o menor medida, por toda América Latina.

Es cierto que, en general, el porcentaje de población extranjera en los países latinoamericanos no es demasiado grande. A excepción de Costa Rica —donde supone alrededor del 12%— y, en menor medida, Chile y Argentina —que están en torno al 6%—, en ningún país esta cifra supone más del 5% de la población total. Así pues, el problema no tiene tanto que ver con la cantidad; no es que estos países estén alberguen demasiados extranjeros. El principal problema reside en la velocidad y en la escala del cambio: la situación se ha transformado enormemente en muy poco tiempo.

Igualmente, otro factor al que hay que atender para comprender la situación actual es las condiciones en las que emigra la gente. En la mayoría de los casos se trata de una migración mixta, motivada tanto por motivos económicos como por motivos

forzosos, pero en la cual suele ser clave el elemento forzado. Por supuesto, la gente que sale de Venezuela, Nicaragua o El Salvador lo hace buscando una vida mejor, pero también huyendo de Estados que se están desmoronando a su alrededor, por lo que llegan a los países de acogida con necesidades específicas y apremiantes. Históricamente, en la región ha habido mucha migración de talento, así como intercambio de recursos humanos en base a las necesidades específicas; sin embargo, las olas migratorias actuales son, al menos, parcialmente forzadas, y se explican porque la gente está perdiendo esperanza en las capacidades de los Estados de los que provienen. Esto crea una dinámica especial en los países de acogida que es preciso tomar en consideración.

Hay que reconocer que, a la hora de dar respuesta a esta situación, la mayoría de los países de América Latina van a contracorriente. Lo que hemos visto en EEUU y en gran parte de Europa (a excepción de España) ha sido un rechazo frontal de la migración. En cambio, a pesar de que sí se han dado reacciones contrarias (lamentablemente, es posible que el rechazo de los diferentes forme parte de la naturaleza humana) que hasta el momento han sido puntuales y controladas, en América Latina hemos visto por lo general una buena acogida los migrantes. Pero no solo se han limitado a tener una actitud



acogedora, sino que además los Gobiernos han promovido políticas para documentar y regularizar el estatus de los migrantes. Cada país ha buscado una solución para conseguir que las personas accedieran a su territorio por la vía regular. Tratando de hacer de la necesidad virtud, y puesto que son incapaces de impedir sin más las entradas de las personas por los pasos irregulares, se han comprometido en la tarea de incorporar a los migrantes al mercado laboral formal y garantizarles el acceso a servicios sociales básicos. Los líderes políticos de estos países han comprendido que se trata de una gran oportunidad en términos de capital humano. Muchas de las personas que se han visto obligadas a abandonar su hogar cuentan con una alta cualificación profesional y con muy buena disposición para trabajar, lo cual puede ser aprovechado por los países receptores. También en este aspecto es preciso reconocer que la respuesta latinoamericana ante la crisis migratoria dista mucho de la que ha tenido lugar en los últimos tiempos en los países más desarrollados.

Dicho todo esto, la cuestión migratoria en la región plantea algunos retos:

En primer lugar, está la cuestión de los marcos legales. Si ante la tarea de gestionar esta situación muchos de los países de América Latina han podido poner en marcha medidas muy creativas, esto se ha debido precisamente a que carecían de un marco legal previo en lo referente a migraciones de esta escala. El PEP de Colombia, por ejemplo, no es una visa ni ningún tipo de documento tradicional, sino más bien una respuesta creativa que inventó el Gobierno para hacer frente a un problema legal y tangible, una forma de hacer legal el estatus de las personas que llegaban al país. Probablemente, si Colombia hubiera tenido leyes más rígidas, habría sido más difícil encontrar una forma de regularizar a la gente. El hecho de tener que crear los marcos legales sobre la marcha ha supuesto una ventaja para algunos países. Sin embargo, a largo plazo, es preciso poner la atención en los marcos legales. Una vez tomadas las medidas para lidiar con la crisis, es momento de pensar en el futuro, en cómo se quiere plasmar en la legislación la cuestión de la migración.

El segundo punto es el de la identificación. Países como Colombia están tratando de encontrar la forma de documentar a la gente de forma segura. En este sentido, ha habido conversaciones con algunos países en el marco del Proceso de Quito y

reuniones bilaterales para promover algún tipo de identificación que sea reconocido por más de un Estado y que esté basado en indicadores biométricos que permitan garantizar la identidad de la persona. Se trata de una tarea más bien compleja que va a poner a prueba de nuevo la creatividad de la región.

Cuestiones absolutamente importantes son también la trata y el tráfico de personas, sobre todo cuando afectan a menores. Si bien los países han tratado de dar el beneficio de la duda a todos los que estaban entrando en su territorio, hay que tener en cuenta que hay quien intenta aprovechar la situación para la trata y el tráfico de seres humanos. No hay una forma sencilla de conciliar la buena voluntad y la flexibilidad con la seguridad, pero todos los Gobiernos han tenido que poner límites en este sentido. Se trata por un lado de permitir entrar al mayor número de personas posible con la máxima agilidad posible, pero teniendo por otro control y cuidado de a quién se permite entrar.

Finalmente, hay una serie de retos que tienen que ver con la integración. Uno de los más importantes es el de la validación de las titulaciones personales. Esta es una cuestión que va a ser fundamental a largo plazo si se quiere aprovechar el capital humano venezolano, nicaragüense, cubano, guatemalteco... ¿Cómo hacer, por ejemplo, para conseguir que un médico se integre en el sistema de salud del país de acogida? No hay nada de malo en que consiga trabajo de conductor en Uber, pero a fin de cuentas tanto a la persona como al país les interesa que desempeñe su labor en el ámbito en el que más puede aportar. Quizá no se consiga que un médico trabaje como tal al primer día, o una profesora no pueda trabajar como maestra nada más llegar al país de acogida, pero sí se ha de intentar que trabajen en algo relacionado con su ámbito laboral e ir consiguiendo poco a poco un puesto en su verdadera profesión. Lograr esto es una tarea pendiente para casi todos los países, ya que actualmente es difícil validar los títulos académicos entre país y país, y es una de las principales cuestiones que se han de abordar para la integración de migrantes a largo plazo.

Otro reto relacionado con la integración es la cuestión del acceso a los servicios. Por un lado, está la dificultad que sufren los migrantes para acceder a instituciones bancarias. Los bancos ven mucho riesgo en conceder cuentas bancarias a

estas personas, lo cual hace muy difícil que puedan normalizar su situación en el nuevo país. Algunos Gobiernos han empezado a tomar medidas para solucionar este asunto, pero se trata de un problema complejo que va a requerir el esfuerzo de muchos actores.

Tan importante o más es el acceso a la sanidad y la educación, que ha de tener lugar en sistemas que ya están de por sí sobrecargados. Respecto a esta cuestión lo más importante es pensar cómo se ha de invertir en la mejora de estos servicios de modo que beneficie no solo a los recién llegados, sino también a quienes ya estaban antes, a las comunidades de acogida. Esta es una cuestión fundamental, pues si no se tiene en cuenta debidamente se generará una competencia entre los nativos y los migrantes, lo cual puede incrementar el sentimiento de rechazo. Por su parte, respecto a la integración de los niños y niñas en las escuelas, es preciso no dar por hecho que puesto que se comparte una lengua común está ya hecho todo el trabajo. La lengua compartida puede ser, en efecto, un factor que favorezca la adaptación de los alumnos, pero el desconocimiento de la historia y la cultura locales que en muchos casos se da hace necesario trabajar en esta dirección.

Todos estos retos tendrán que ser tratados de país a país, entre Gobierno y Gobierno, y con apoyo de la sociedad civil. Sin embargo, en este punto va a ser también fundamental la labor de la cooperación internacional. Este es un reto que a todos nos interesa que salga bien, y es una oportunidad para que América Latina pueda ser un ejemplo para el resto del mundo en este sentido. Por un lado, la gran mayoría de los países están enfrentando una migración cuya escala no tiene precedentes en la región, y en este sentido pueden aprovechar el saber acumulado en lugares como Canadá o Europa, que tienen más experiencia en lo relativo a migraciones masivas. Pero, por otro lado, también el resto del mundo puede aprender de lo que se está llevando a cabo en América Latina, pues la creatividad con que allí se está gestionando esta crisis está haciendo que la región marque la agenda y determine cómo se ha de tratar la migración a escala masiva. El caso de Latinoamérica demuestra que hay otra forma de abordar esta cuestión, distinta a la que se ha puesto en práctica en otras partes del mundo, y esa es una importante lección de la que todos podemos aprender.





JUAN MANUEL SANTOMÉ |
Director del Programa EUROsocial+

EUROsocial+

un programa generador de confianza alineado con (e inspirador de) el enfoque de Desarrollo en Transición

Finalizando la segunda década del siglo XXI, nos encontramos frente a desafíos ciertamente globales (cambio climático, desigualdad, vulnerabilidad, crisis de empleo, inequidad de género, etc.) que requieren respuestas globales. La Agenda 2030 pretende serlo, estableciendo para ello 17 objetivos para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo.

■ Se trata de una agenda civilizatoria, horizontal en la que se reconoce que todos los países estamos “en desarrollo” y juntos debemos buscar soluciones a problemas comunes. En este contexto, la cooperación internacional asume una renovada pertinencia estratégica, pues, como postula el ODS17, una alianza global para el desarrollo es condición necesaria para que la Agenda 2030 se mueva hacia adelante y hacia arriba, una alianza que implica más que nunca cercanía entre los actores involucrados (organismos internacionales, Estados, sociedad civil, etc.). Más que nunca está vigente aquel principio de la declaración de París, la armonización, para disminuir la fragmentación de la agenda de desarrollo. “Cooperación” es pues la palabra clave.

América Latina y Caribe es una región, como indica el LEO 2019 (OECD), particularmente fértil para que esta agenda renovada de cooperación internacional para un desarrollo sostenible e inclusivo aterrice en dinámicas y

mecanismos que permitan generar aprendizajes para el resto del mundo. Y es fértil especialmente por varias razones: i) por contener en su seno dos de los “nudos” claves a los que la Agenda 2030 debe responder, a saber, un problema crónico de desigualdad y una correlación directa con el cambio climático global al poseer posiblemente el principal pulmón del planeta (la Amazonía) cuyo deterioro puede tener consecuencias catastróficas; ii) por su estructura de desarrollo, siendo una región segmentada en la que conviven países por debajo y por encima del umbral de desarrollo marcado por el CAD, esto es, países de renta baja, media y media-alta.; iii) por contar con valiosos aprendizajes y prácticas innovadoras en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, pioneras y llamadas a inspirar esta nueva agenda de cooperación a la que hacíamos alusión.

Conviene traer aquí a colación el concepto de “desarrollo en transición” acuñado por DEVCO, OECD, CEPAL y CAF, referido a una parte relevante de



países (muchos de ellos en ALC) llamados de renta media que sin embargo enfrentan las llamadas “trampas de desarrollo”, esto es, rigideces y bloqueos institucionales, desigualdades persistentes, informalidad muy elevada del mercado de trabajo, etc. Trampas que impiden el normal tránsito por las “fases de desarrollo” que otros países (UE, EE UU, Canadá, etc.) han seguido en el pasado. Pero trampas que, ante la irrupción de la tecnología como vector central del progreso, invitan a pensar en itinerarios de desarrollo diferentes, originales, propios (*frog leaps*). El DiT ha sido el tema focal del LEO 2019 publicado por la OECD, en el que se lleva a cabo un acertado esfuerzo de conceptualización del DiT y se apuntan (ver su capítulo V) unos lineamientos sobre las características que la cooperación internacional debería tener para responder a los retos que presentan estos países en particular y, en general, la misma Agenda 2030. En particular se postula que la cooperación debe tener un rol facilitador, que I) debe ser inclusiva (permitiendo el trabajo conjunto de todos los actores involucrados —OOII, sociedad civil, sector privado, instituciones públicas centrales y locales, etc.), II) debe apostar por el fortalecimiento de capacidades domésticas (apoyando implementación de planes y prioridades nacionales de desarrollo siempre bajo el enfoque *demand driven*, apoyando la participación de ALC en la agenda global, etc.) y III) que movilice un set más amplio de instrumentos de cooperación (incrementar la cooperación triangular y sur-sur, incrementar la cooperación técnica basada en el **conocimiento** —*policy dialogue, capacity building, technology transfer...*—, promover enfoques intersectoriales/multidimensionales —*whole of government approach*—). Constituye pues este un marco general caracterizador de la nueva agenda de cooperación internacional. Nos propone y ordena un QUÉ y nos ofrece orientaciones generales sobre el CÓMO. Pero aquí nos interesa aterrizar ese “cómo”, rastrear evidencias de que esto que se propone es posible, identificar aprendizajes e innovaciones que ya estén en este camino... Pues como sabemos, el gran reto que tenemos por delante es aterrizar la Agenda 2030, hacer posible el avance hacia el cumplimiento de los ODS, concretar mecanismos y modalidades óptimas que sean catalizadoras/aceleradoras de la Agenda 2030 misma... Porque no hay mucho tiempo; urge hoy más que nunca activar el aprendizaje y

evitar caer en bucles de reinversión de la “rueda” una y otra vez; el planeta no puede esperar. Hay una urgencia civilizatoria por delinear un futuro común esperanzador. Aprovechemos pues prácticas innovadoras de cooperación en la región que han experimentado modalidades ciertamente alineadas con las valiosas orientaciones apuntadas en el Capítulo V del LEO 2019 DiT y que esperamos inspiren el nuevo periodo de programación (MFF 2021-2027) de DEVCO y otras agencias y actores involucrados en la cooperación internacional del siglo XXI. Hablamos aquí, en particular, del Programa EUROsocial+, programa europeo de cooperación con AL para la mejora de la cohesión social. No es el lugar este (ni disponemos del espacio para ello) para ofrecer una sistematización mínimamente robusta de este mecanismo de cooperación que es EUROsocial+ (tarea en curso que culminará en una publicación este mismo año), pero sí podemos dar algunas claves de su diseño y compartir algunas lecciones aprendidas que puedan iluminar el debate sobre la cooperación internacional necesaria para la época que vivimos. A saber:

- **Diseño en constante evolución:** EUROsocial+ ha experimentado una evolución constante de su diseño, pasando de una apuesta por el fomento de redes temáticas de intercambio regionales a operar también a nivel nacional buscando resultados de política pública concretos. Diseño dinámico que ha dejado múltiples aprendizajes tanto en el plano estratégico como operativo (*program arrangements*).
- **El sagrado principio de la Orientación a Demanda:** principio, que, al seguirse de manera fiel, ha generado no solo apropiación y alineamiento con planes y prioridades nacionales, con el consiguiente incremento de la eficacia en el logro de resultados de política pública, sino que ha sido el factor clave para la construcción de una relación de confianza a lo largo del tiempo. La aproximación *bottom-up*, por tanto, posiblemente complementaria con la agenda global (*top-down*) ha demostrado que la cercanía y la praxis son la base sobre la que se construyen políticas públicas sostenibles.





■ **Public Knowledge based:** EUROsociAL+ no está basado en la transferencia de fondos cuantiosos, sino en el intercambio de conocimientos y saberes sobre políticas públicas para la mejora de la cohesión social y la inclusión. Desde los “Practitioners” (ExF, FIIAPP, ILLA, etc.) se ha movilizado el conocimiento de más de 600 instituciones de la UE (de más de 15 países UE) evidenciándose claramente el valor añadido que Europa puede aportar en la cooperación internacional avanzada a partir de compartir la rica experiencia acumulada. Igualmente se ha movilizado conocimiento y experiencia de los 18 países de AL involucrados (que han operado tanto en calidad de oferentes como demandantes de *expertise*). Los mapas de aprendizajes y catálogos de “oferta” disponibles tanto de la UE como de AL son insumos de indudable valor para el futuro.

■ **Peer Learning/Capacity building:**

este intercambio se facilita principalmente entre “pares”, esto es, entre servidores públicos que están involucrados en su diaria labor en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en muy diversos ámbitos (protección social, equidad de género, transparencia, tributación, acceso a la justicia, empleo, provisión de servicios públicos, descentralización y territorio, etc.). Es necesario destacar aquí la transición del P2P a las Comunidades de Prácticas: esto es, del intercambio puntual entre dos funcionarias/os a la creación de redes de inter-

cambio, aprendizaje y fortalecimiento mutuo de capacidades permanente entre servidores públicos nucleados en torno a políticas públicas de interés común. La acción pública se evidencia como condición necesaria (aunque posiblemente no suficiente) para superar las trampas de los países en desarrollo en transición.

■ **Cooperación triangular:** EUROsociAL+ apostó desde hace años por la cooperación triangular como instrumento de cooperación avanzado, esto es favoreciendo tanto los intercambios Europa ↔ AL como en clave Sur-Sur.

■ **Multistakeholder approach:** Aunque el poder ejecutivo y judicial han sido los actores centrales del accionar de EUROsociAL, progresivamente se ha ido abriendo el programa al diálogo e intercambio con Poder Legislativo y Sociedad Civil. Por supuesto que los OOI han formado parte bien de los órganos de gobernanza del programa (Consejo de Orientación que incluye OECD Centro de Desarrollo, CEPAL, OIT, BID, etc.), bien de su arquitectura de implementación como socios operativos o Entidades Aliadas (OEI, CIAT, FLACSO, ILANUD, etc.).

■ **Cohesión social:** una brújula para el diálogo de políticas. Contar con el objetivo de favorecer y contribuir a la cohesión social con enfoque de derechos ha permitido estructurar el diálogo y poner encima de la mesa la búsqueda de la coherencia de políticas en el *policy mix*. Tanto la CS como la Desigualdad son objetivos globales estructurantes del resto de la agenda pública y se constituyen en “combos” aceleradores de la Agenda 2030...

■ **La confianza, factor clave para el enfoque facilitador:** para que la cooperación internacional pueda asumir un rol facilitador es necesario construir confianza previamente. La confianza es un atributo que el programa EUROsociAL+ se ha ganado en base a constancia y respeto a las reglas de juego aquí expuestas (liderazgo de los países, apuesta por el diálogo, agilidad, flexibilidad,

facilitar acceso a conocimiento altamente ajustado a la demanda y por tanto asistencia pública quirúrgica, etc.). Sobre esta base de confianza es posible plantear y promover los diálogos multiactor que están teniendo lugar, llevar a cabo ejercicios de priorización estratégica, y una alianza, en definitiva, para el desarrollo sostenible.

Posiblemente si tuviéramos que seleccionar una palabra definitoria del buen desempeño de EUROsociAL+ sería DIÁLOGO. Verdaderamente, que un programa, y por extensión, y en mayor escala lógicamente, la Cooperación Internacional, puedan constituirse en un vector de diálogo, en un puente para el diálogo

entre dos regiones (ALC y Europa), es —por el aprendizaje adquirido— la mejor senda de éxito para una cooperación de futuro. Realmente, muchos de los que tenemos el honor de trabajar en EUROsociAL+ coincidimos en el “elogio de la conexión”, en el “elogio del vínculo” como valor añadido principal y, a la vez, descubrimiento a partir del aprendizaje. J. Habermas postulaba que “la dinámica comunicativa define la recepción y reproducción cultural, la integración social y el desarrollo de la personalidad y de la identidad personal; que la acción comunicativa es un parte de la acción social que se torna en un factor determinante en el proceso de socialización, una parte que responde a la idea de reconocimiento compartido” (*Teoría de la acción comunicativa*; 1987). Al igual que la cohesión social encuentra un sentido como medio y como fin (esto es, como estrategia y como objetivo a alcanzar), favorecer condiciones de diálogo adquiere valor tanto instrumental como de resultado multiplicador en sí mismo. EUROsociAL+ pues, en cuanto que plataforma de diálogo, es fuente generadora de confianza y de aprendizajes para la cooperación internacional que demanda la Agenda2030.

“QUE UN PROGRAMA, Y POR EXTENSIÓN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PUEDAN CONSTITUIRSE EN UN PUENTE PARA EL DIÁLOGO ENTRE DOS REGIONES (ALC Y EUROPA) ES —POR EL APRENDIZAJE ADQUIRIDO— LA MEJOR SENDA DE ÉXITO PARA UNA COOPERACIÓN DE FUTURO”



Andi Ochoa: *La pesca de Ícaro*, 2013 (Acrílico sobre lienzo, 100 cm x 90 cm)



Alex García: *La virgen de los sedientos*, 2019 (Acrílico sobre papel, 200 cm x 100 cm)



Giovanna Osorio: *Ponchera Pop*, 2019 (óleo sobre lienzo, 190 cm x 144 cm)



Raúl Ballesteros: *Ciudad parapeto*, 2019 (Acrílico sobre lienzo, 180 cm x 130 cm)



Roberto Ortiz Maza: *¿Y si me matan?*, 2019 (Acrílico sobre lienzo, 124 cm x 94 cm)

30 AÑOS DESPUÉS DE LOS 15

Esta exposición, organizada por el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias, perteneciente a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Embajada de España en Colombia, muestra el trabajo de seis artistas plásticos residentes en la ciudad de Cartagena de Indias que, a través de sus universos particulares, relatan lo mágico y lo real del Caribe. Todos ellos tienen en común su dedicación al arte plástico en un contexto poco propicio para ello y su lucha por demostrar que la pintura "sigue viva" en la ciudad. Tomando como referente histórico el antes y el después del 'Grupo de los 15', un colectivo de alumnos de Pierre Daguet que en los años 60 y 70 del siglo XX irrumpieron en el panorama artístico local y nacional, se afirmó que a partir de los años 90 comienza la decadencia de la pintura en Cartagena. Sin embargo, con '30 años después de los 15', Giovanna Osorio, Raúl Ballesteros, Antonio Palacio Velilla, Andi Ochoa, Alex García y Roberto Ortiz Maza demuestran que Cartagena sigue siendo un terreno fértil para el desarrollo pictórico.



eurosocial.eu

Síguenos en:



Consortio liderado por:

